

# Les Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce #1



## La vacance commerciale dans les centres-villes en France

Mesure, facteurs et premiers remèdes

Mai 2017





## Les Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce, numéro 1

La vacance commerciale dans les centres-villes en France

Mesure, facteurs et premiers remèdes

Une étude réalisée par l'Institut pour la Ville et le Commerce

en partenariat avec **PROCOS**

Auteurs : Marie Bouvier et Pascal Madry

Mai 2017

L'Institut pour la Ville et le Commerce

31, rue du 4 Septembre

75002 Paris

Tél . : 01 44 88 95 60

Contact : [contact@institut-ville-commerce.fr](mailto:contact@institut-ville-commerce.fr)

# Table des matières

---

Introduction .....	5
<b>La mesure de la vacance commerciale .....</b>	<b>7</b>
Une progression récente en France .....	7
Des situations hétérogènes d'une région et d'une agglomération à l'autre .....	8
Un phénomène qui apparaît ni inéluctable, ni irréversible .....	15
<b>Les déterminants de la vacance commerciale .....</b>	<b>17</b>
Les facteurs locaux et conjoncturels à la vacance commerciale .....	17
Les facteurs locaux et structurels à la vacance commerciale .....	19
Les facteurs globaux et conjoncturels à la vacance commerciale .....	20
Les facteurs globaux et structurels à la vacance commerciale .....	20
<b>Les remèdes à la vacance commerciale .....</b>	<b>33</b>
Les politiques au niveau national .....	33
Les politiques au niveau local .....	40
<b>En conclusion .....</b>	<b>49</b>
<b>Quelques lectures pour aller plus loin .....</b>	<b>51</b>
<b>Sigles .....</b>	<b>53</b>
<b>Annexe : note méthodologique sur les données de vacance commerciale .....</b>	<b>55</b>



# Introduction

---

Pour la parution de son premier Cahier, l'Institut pour la Ville et le Commerce a souhaité se pencher sur la progression récente de la vacance commerciale dans le cœur marchand des villes françaises.

L'augmentation du nombre de locaux commerciaux vacants dans le centre des villes vient en effet brutalement questionner la relation réputée d'évidence entre le développement de la ville et celui du commerce.

Or, bien que le phénomène soit de plus en plus visible, celui-ci n'a encore que très peu été étudié.

Une première raison tient probablement à ce que la vacance commerciale est restée longtemps perçue comme la simple conséquence d'un désajustement temporaire entre l'offre et la demande en locaux commerciaux. Cette approche est encore aujourd'hui largement partagée par l'administration publique et les professionnels de l'immobilier. En France par exemple, l'Insee et les services fiscaux définissent la vacance comme l'état d'un bien immobilier inoccupé, disponible à la location. La vacance est ramenée, selon cette acception, à un accident de marché ; il s'agit d'un phénomène de nature conjoncturelle. Or, elle peut se rapporter à des locaux inoccupés définitivement sortis du marché et revêtir, en conséquence, un caractère durable.

Une seconde raison tient à ce que le phénomène de la vacance commerciale est difficile à mesurer à grande échelle et sur longue période. Des données existent, pour certains pays, mais elles ne couvrent pas l'ensemble de leur parc de cellules commerciales. Elles demeurent par ailleurs peu accessibles, car produites soit par des administrations qui ne les communiquent pas<sup>1</sup>, soit par des organismes privés qui les commercialisent à des prix représentant un investissement conséquent.

Ces contraintes ont pu heureusement être levées pour la réalisation de cette étude.

Une première partie vise ainsi à apporter une mesure du phénomène à l'échelle des agglomérations urbaines de plus de 25.000 habitants entre 2001 et 2016, à partir d'un traitement de données statistiques issues de la base emplacement Codata, à laquelle l'Institut pour la Ville et le Commerce est abonné.

Au cours de cette première partie, il est démontré que si la vacance progresse globalement depuis les années 2010 dans quasiment toutes les villes, le phénomène est loin de se manifester de manière homogène dans l'espace, à l'échelle régionale ou locale. En outre, celui-ci apparaît ni inéluctable, ni irréversible.

Une seconde partie cherche à identifier les facteurs de la vacance commerciale en centre-ville, à partir de différents travaux universitaires et professionnels conduits en France et dans d'autres pays ayant été touchés plus tôt par le phénomène.

La vacance commerciale ressort comme un phénomène complexe relevant à la fois de facteurs locaux et globaux, conjoncturels et structurels.

Elle constitue un marqueur des dynamiques locales des villes et de leur commerce mais également un marqueur de dynamiques plus globales liées aux forces de recomposition économique du secteur du commerce (concentration, internationalisation, dématérialisation) et aux forces de recomposition des territoires urbains (métropolisation, périurbanisation, rétraction). Pour chaque ville, ces différents facteurs se combinent selon des configurations variables, qui demandent encore aujourd'hui à être mieux comprises.

---

<sup>1</sup> A l'exception notable de l'administration britannique. Les services fiscaux communiquent des données sur l'état d'occupation du parc de cellules commerciales du pays depuis 1998.

Une dernière partie aborde les différentes politiques publiques développées au niveau de l'Etat et des collectivités locales pour prévenir, voire guérir, les centres-villes de la vacance commerciale. Si des outils existent, la réussite d'une politique locale de lutte contre la vacance commerciale repose au préalable sur l'existence d'une volonté politique pérenne, doublée d'une ingénierie technique et financière, à même de créer les conditions d'une relation de confiance entre acteurs publics et privés.

Ce Cahier de l'Institut pour la Ville et le Commerce n'a évidemment pas l'ambition d'épuiser le sujet. Il aura atteint son objectif s'il permet à chaque acteur impliqué dans la fabrique de la ville et du commerce (commerçant, enseigne, investisseur, propriétaire de murs, promoteur, constructeur, architecte, commercialisateur, gestionnaire immobilier, élu, technicien, consommateur ...) d'agir en meilleure connaissance de cause, face à ce phénomène.

# La mesure de la vacance commerciale

Cette première partie présente une mesure de la vacance commerciale dans les centres-villes en France.

Cette mesure a été effectuée auprès d'un échantillon de 190 agglomérations urbaines de plus de 25.000 habitants, ponctuellement en 2001 puis systématiquement à partir de 2012.

Les données utilisées proviennent de la base emplacement de Codata. Une note en annexe précise la démarche méthodologique adoptée.

## Une progression récente en France

La vacance commerciale suscite depuis une quinzaine d'années une préoccupation croissante des pouvoirs publics et des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier commercial. En Europe, la question apparaît d'abord au Royaume-Uni, au milieu des années 1980. Plusieurs collectivités locales se saisissent alors du phénomène comme symptôme d'une crise d'attraction de leur territoire, liée à un affaiblissement de leur base économique, et tentent d'y remédier à travers les premières politiques de redynamisation commerciale, ciblées sur leurs centres-villes (*town center management* en 1986).

La question réapparaît au milieu des années 2000, alors que le phénomène semble s'accroître et s'étendre à d'autres pays développés comme l'Espagne, les Etats-Unis, l'Australie, le Japon, ou encore la France<sup>2</sup>.

En France, la vacance commerciale commence à croître régulièrement dans les centres-villes à partir des années 2010, gagnant depuis lors en moyenne un point par an.

En 2016, elle atteint en moyenne 11,3 % dans le cœur des agglomérations urbaines de plus de 25.000 habitants, selon notre enquête.

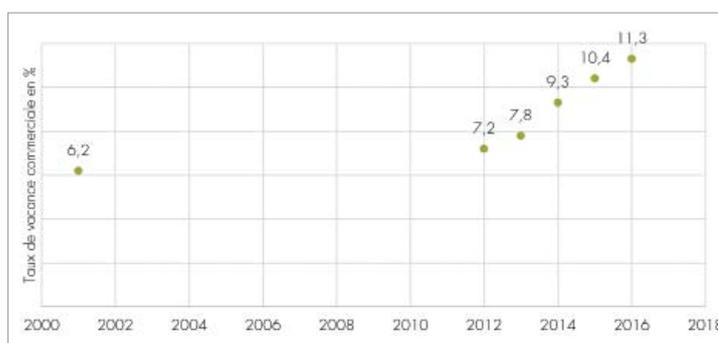
La progression du phénomène concerne globalement toutes les villes.

Plus de 40 % des centres-villes observés au cours de cette étude (80 sur 190) connaissent une situation très favorable en 2001, avec un taux de vacance commerciale inférieur à 5 %. Ils sont moins de 7 % (13 sur 190) dans ce cas en 2016.

A l'autre extrémité, un peu plus de 10 % des centres-villes (20 sur 190) présentent une situation très défavorable en 2001, avec un taux de vacance commerciale supérieur à 10 %. Ils sont désormais près de 60 % (109 sur 190) dans ce cas en 2016.

Figure n° 1. Evolution du taux moyen de vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25.000 habitants en France

Source : Base emplacement Codata.



2 Comme le rapportent plusieurs études réalisées par des sociétés de conseil ou des organisations professionnelles spécialisées en immobilier commercial, telles que le BCSC (2011, 2013), CBRE (2012), Deloitte (2014), Experian (2012), Javelin Group (2011).

## Des situations hétérogènes d'une région et d'une agglomération à l'autre

Le phénomène de la vacance commerciale n'affecte pas uniformément tous les territoires.

Des situations contrastées se dessinent aux différentes échelles régionales, urbaines et infra-urbaines.

### Des disparités régionales

A l'échelle régionale, les situations les plus exposées se concentrent dans le nord de la France et dans la « diagonale du vide<sup>3</sup> » (voir cartes), soit dans des régions confrontées plus globalement à un déclin économique et/ou démographique durable.

A l'inverse, les situations les plus préservées se rencontrent dans les grandes métropoles et sur le littoral, soit dans les régions en général les plus dynamiques en termes de création de richesse et/ou d'attraction résidentielle, dans la période récente.

### En savoir plus

Seules dix villes sont parvenues à maintenir un taux de vacance commerciale inférieur à 5 % dans leur centre-ville depuis 2001 : Bayeux, Biarritz, Beaune, Granville, La Rochelle, Lyon, Saint-Malo, Saint-Lô, Strasbourg, Villefranche-sur-Saône.

### Des disparités urbaines

Des situations contrastées apparaissent également entre agglomérations, selon leur poids de population.

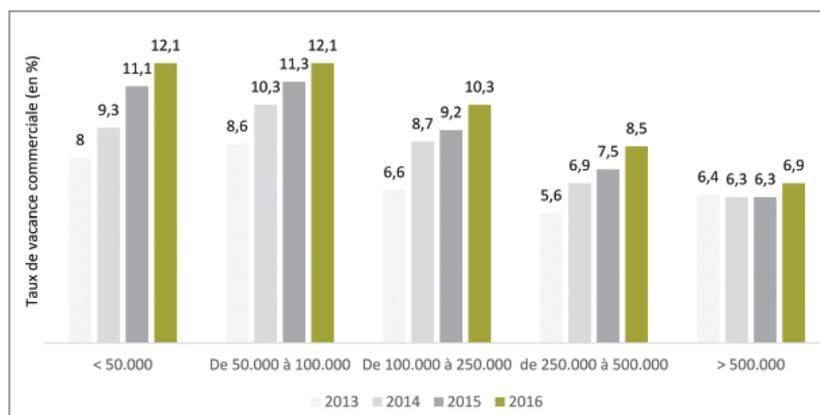
Ainsi, les centres villes de petites villes (les agglomérations urbaines de moins de 50.000 habitants selon notre approche) et de petites villes moyennes (les agglomérations urbaines de 50.000 à 100.000 habitants) restent les plus affectés par le phénomène (avec un taux de vacance commerciale de 12,1 % en 2016).

Les centres villes de grandes villes moyennes (les agglomérations urbaines de 100.000 à 250.000 habitants) sont également affectés mais dans une moindre mesure (avec un taux de vacance commerciale de 10,3 % en 2016). Toutefois, la vacance y progresse plus rapidement qu'ailleurs (+ 56 % entre 2013 et 2016).

Seuls les centres villes de grandes villes (les agglomérations urbaines de 250.000 à 500.000 habitants) et de métropoles (les agglomérations de plus de 500.000 habitants) semblent relativement épargnés par le phénomène (avec respectivement un taux de vacance commerciale de 8,5 % et de 6,9 % en 2016).

Figure n° 2. Evolution du taux moyen de vacance commerciale dans le centre des agglomérations de plus de 25.000 habitants, selon leur strate de population (en nombre d'habitants)

Source : Base emplacement Codata.



<sup>3</sup> Large bande du territoire français s'étirant de la Meuse aux Landes caractérisée notamment par de faibles densités de population.

Nous reconnaissons là une des conséquences des « effets d'agglomération » : les grandes villes résistent davantage à la vacance commerciale parce qu'elles offrent à leur commerce, de par la concentration de leurs activités et la qualité de leurs infrastructures de transport, des débouchés plus que proportionnels à leur poids de population.

Figure n° 3. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25.000 habitants en France, en 2001

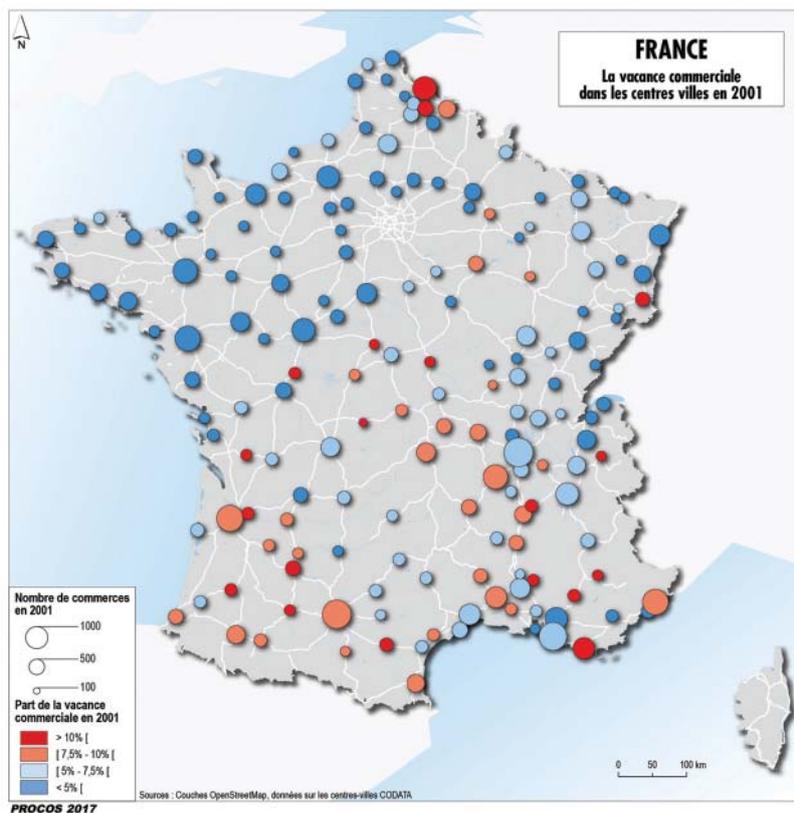


Figure n° 4. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25.000 habitants en France, en 2012

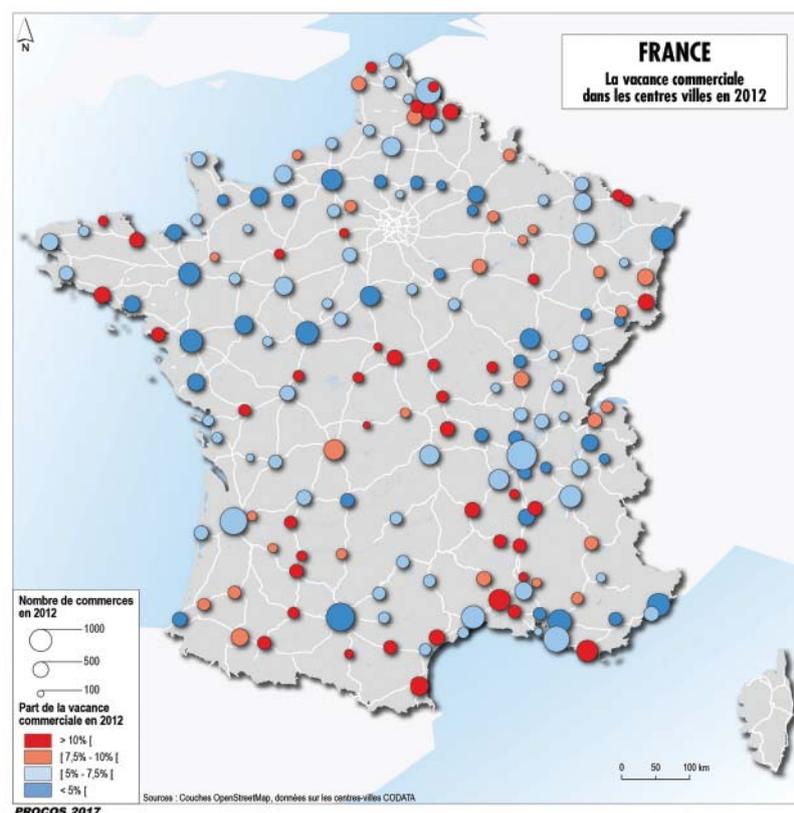
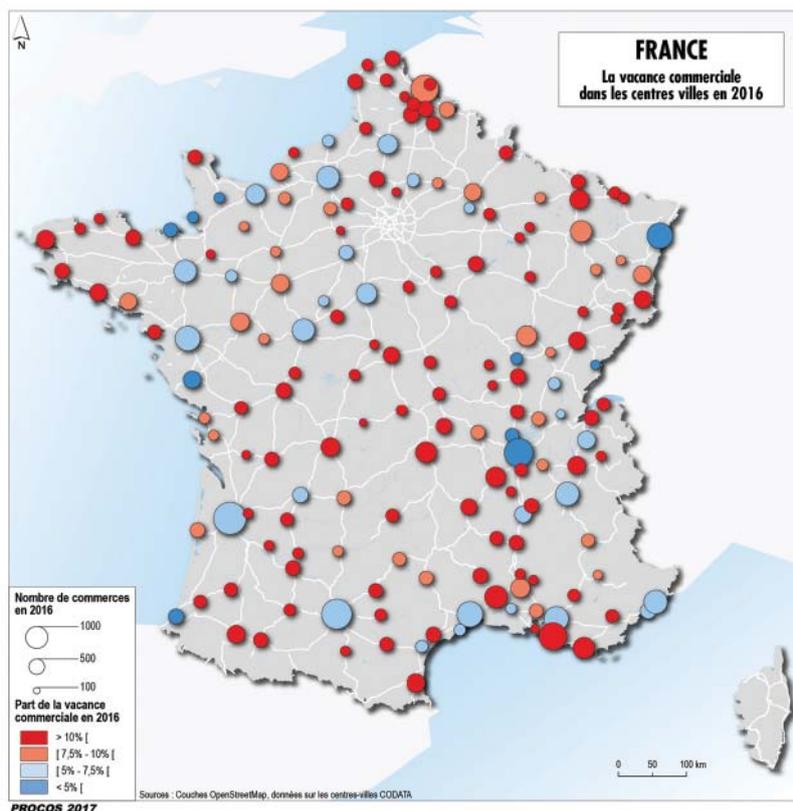


Figure n° 5. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25.000 habitants en France, en 2016



### Des disparités infra-urbaines

Enfin, les rues à l'intérieur d'un même centre-ville apparaissent également diversement impactées par le phénomène.

Quatre situations se distinguent :

- la vacance commerciale se concentre aux franges du circuit marchand principal (à l'exemple du centre ville de Brest) ;
- la vacance commerciale se fixe sur un seul axe, généralement une rue marchande historique du centre-ville, déclassée suite à un déplacement de l'épicentre marchand sur un nouvel axe (à l'exemple de la rue du Maréchal Joffre à Vierzon, de la rue Gabriel Cortel à Joigny ou de la rue des Loges à Fontenay-le-Comte) ;
- la vacance commerciale s'étend à l'ensemble du tissu commercial, à l'exception de la principale artère commerciale du centre-ville (à l'exemple du centre-ville de Nevers) ;
- la vacance commerciale s'élargit à l'ensemble du tissu commercial du centre-ville (à l'exemple du centre-ville de Béziers).

Figure n° 6. Le haut de la rue Jean-Jaurès, dans le centre-ville de Brest (29)

Photo : P. Madry – 2015



Figure n° 7. Rue du Maréchal Foch, dans le centre-ville de Vierzon (18)



Note : L'unité urbaine de Vierzon compte 30.500 habitants.

La rue du Maréchal Foch, principal axe marchand historique de la ville, compte une cinquantaine de cellules commerciales, dont moins d'une dizaine reste en activité en 2016.

Photo : P. Madry – 2016

Figure n° 8. Rue des Loges, dans le centre-ville de Fontenay-le-Comte (85)



Note : L'unité urbaine de Fontenay-le-Comte compte 17.500 habitants.

La rue des Loges, principal axe marchand historique de la ville, compte près d'une centaine de cellules commerciales, dont moins d'une dizaine reste en activité en 2016.

Photo : P. Madry – 2016

Figure n° 9. Rue Gabriel Cortel, dans le centre-ville de Joigny (89)



Note : L'unité urbaine de Joigny compte 10.000 habitants.

La rue Gabriel Cortel, principal axe marchand historique de la ville, compte une quarantaine de cellules commerciales, dont moins d'une dizaine reste en activité en 2016.

Photo : P. Madry – 2006

Figure 10 : Rue de l'Horloge, dans le centre-ville d'Auxerre (89)



Photo : P. Madry – 2012

Figure n° 11. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville de Béziers (34), en 2001

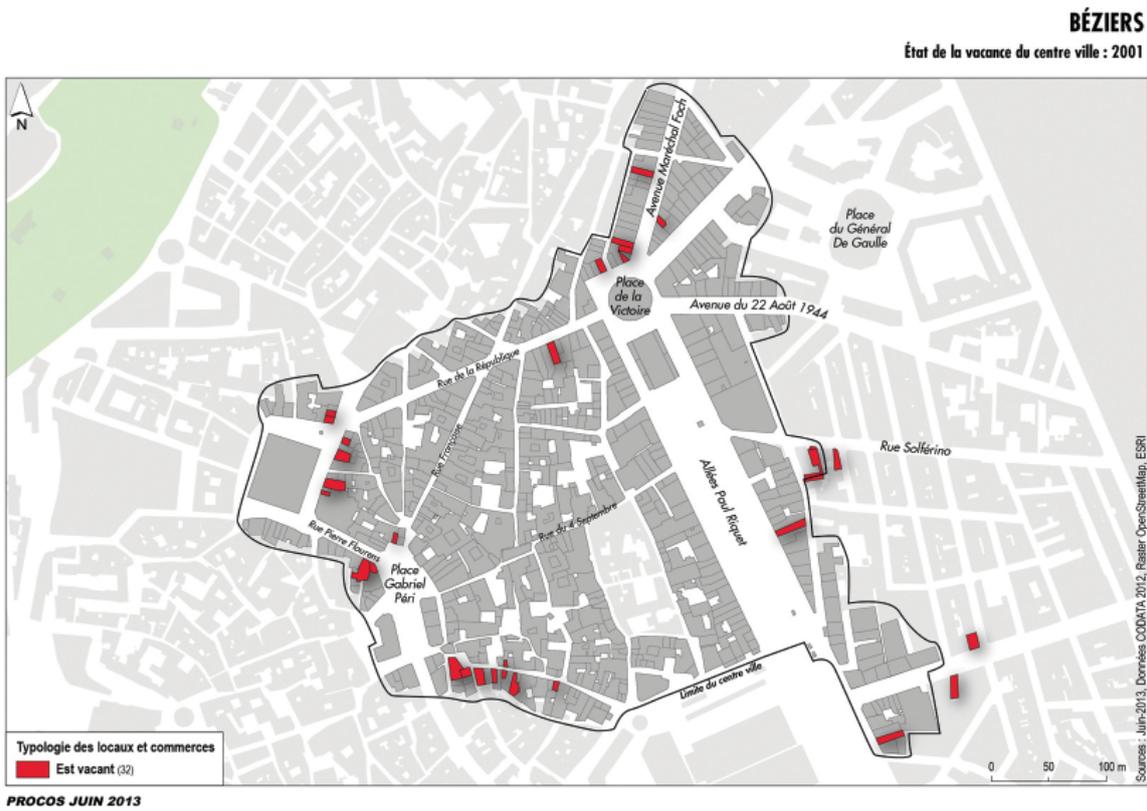


Figure n° 12. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville de Béziers (34), en 2012

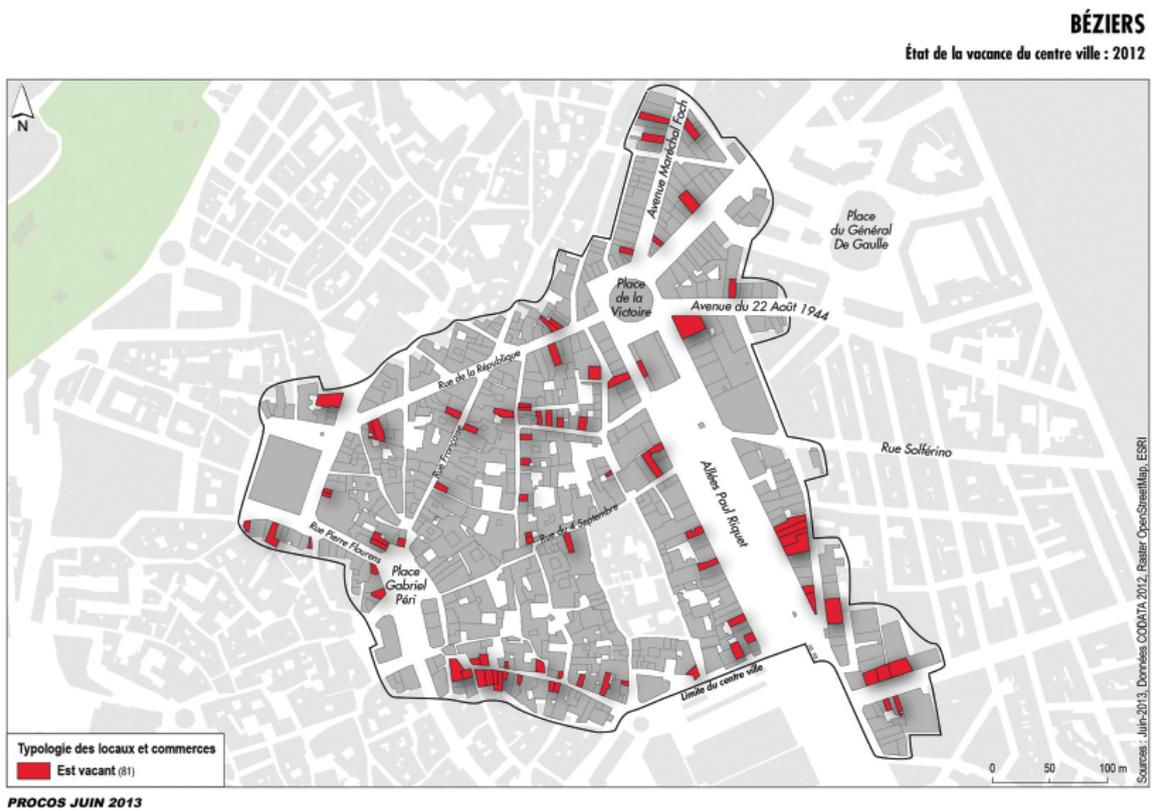


Figure n° 13. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville de Béziers (34), en 2013

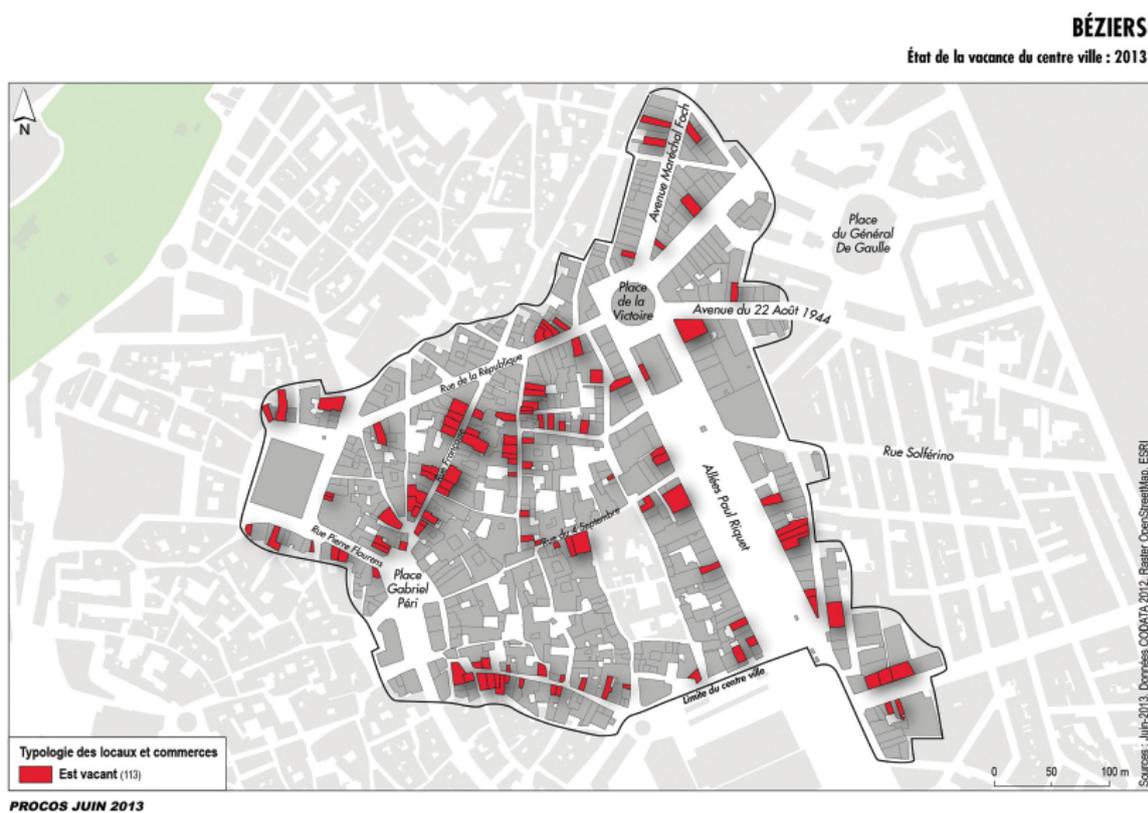


Figure n° 14. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville de Béziers (34), en 2014

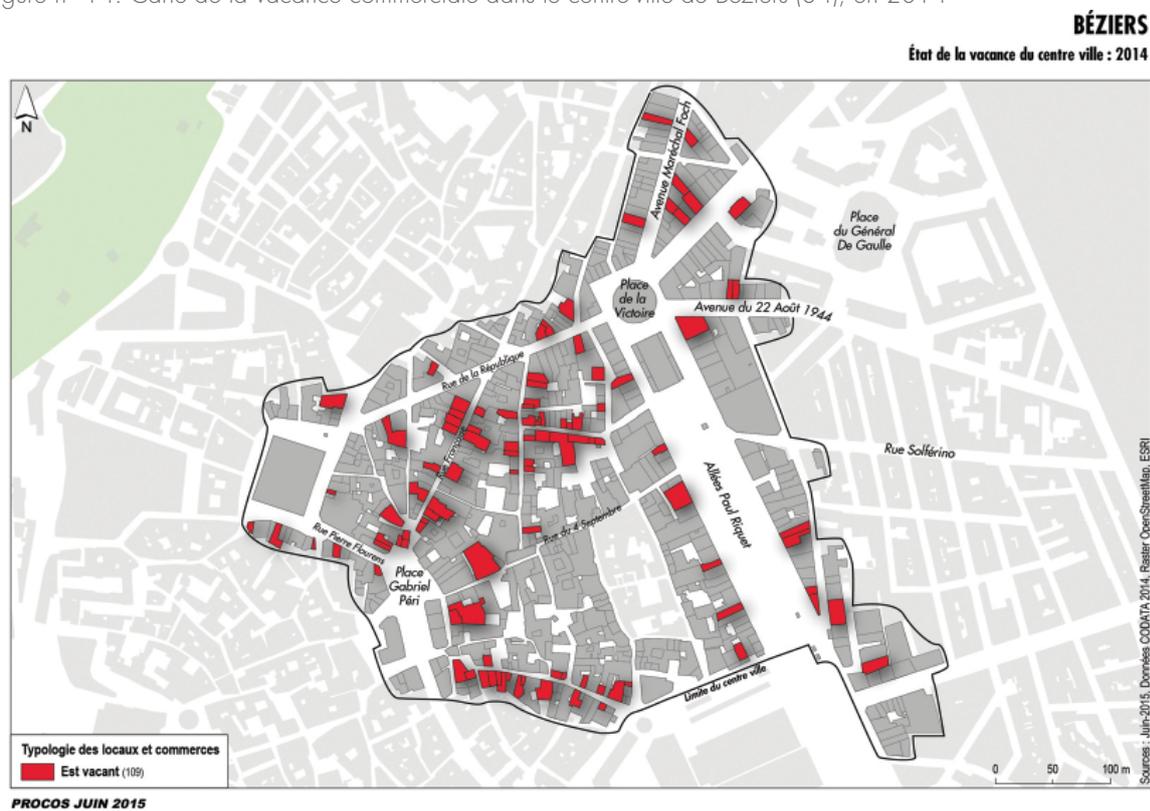
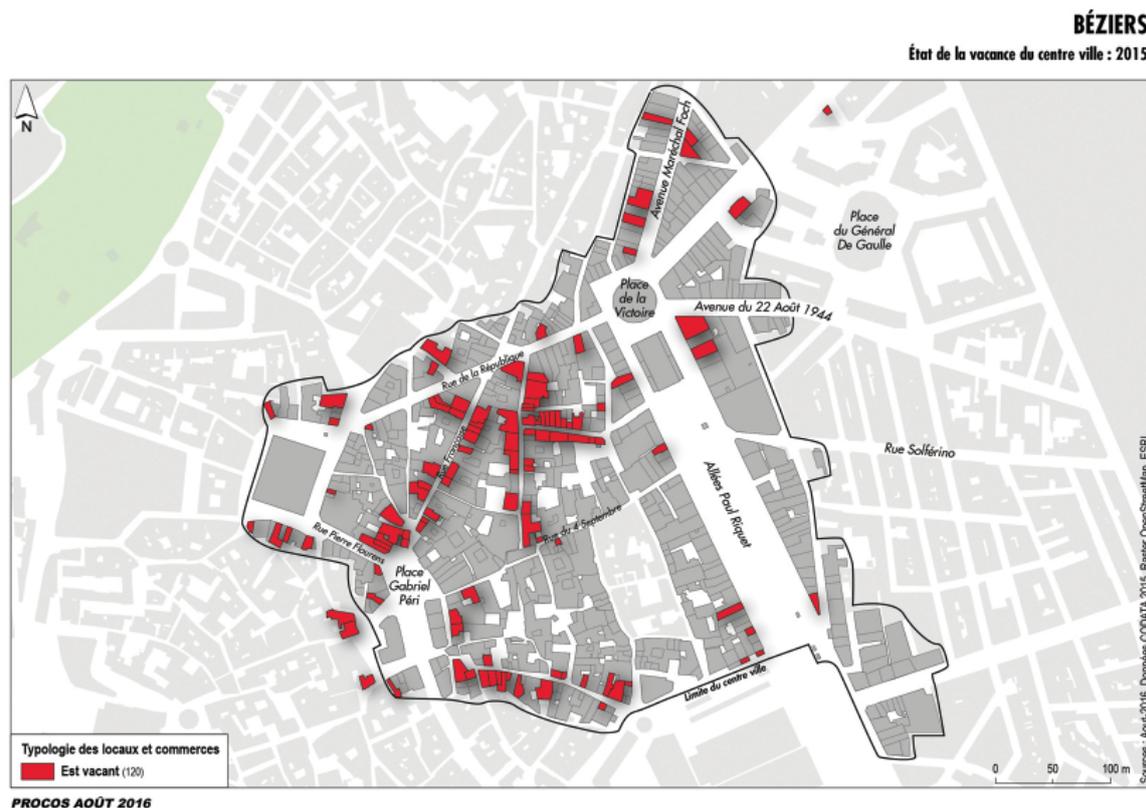


Figure n° 15. Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville de Béziers (34), en 2015



Note : ces cinq cartes montrent l'évolution de la vacance commerciale en centre-ville de Béziers, en 2001 puis de 2012 à 2015, à périmètre constant. La vacance commerciale est d'abord peu importante et localisée aux franges du tissu commercial. Elle s'accroît et se diffuse rapidement à partir des années 2010 à l'ensemble des rues du centre-ville. Une cellule commerciale sur cinq (111 sur 494) était inoccupée en 2015.

## Un phénomène qui apparaît ni inéluctable, ni irréversible

Malgré son aggravation, la vacance commerciale apparaît comme un phénomène ni inéluctable, ni irréversible.

### Un phénomène qui n'apparaît pas inéluctable

Toutes les villes ne sont pas inéluctablement condamnées à un déclin de leur activité commerciale en centre-ville.

Procos, la fédération nationale des enseignes du commerce spécialisé, a identifié dans une récente étude « Palmarès des centres-villes commerçants » plusieurs agglomérations ayant conservé un dynamisme commercial dans leur cœur de ville, caractérisé par des niveaux plus élevés de chiffre d'affaires, une plus forte diversité commerciale et un plus faible taux de vacance commerciale, relativement à d'autres agglomérations de taille comparable.

Procos relève que ce dynamisme commercial est lié à des conditions de marché et de commercialité favorables :

- un marché de consommation en croissance, avec des niveaux homogènes de revenus (faible écart entre les revenus les plus faibles et les revenus les plus élevés) ;
- un apport de population extérieure lié notamment aux emplois et au tourisme.

### **En savoir plus**

Le communiqué de presse de Procos sur le « Palmarès des centres villes commerçants » est consultable en ligne :

<http://www.procos.org/index.php/presse/101-communique-de-presse-premier-palmares-procos-des-centres-villes-commerçants>

### **Un phénomène qui n'apparaît pas irréversible**

Le développement de la vacance commerciale n'apparaît pas non plus irréversible.

Au seuil des années 2000, les métropoles (les unités urbaines de plus de 500.000 habitants, selon notre approche) étaient les plus affectées par le phénomène (avec un taux de vacance commerciale moyen de 8 %) alors qu'elles appartiennent aujourd'hui à la strate des villes les plus résilientes à la vacance commerciale (avec un taux moyen de 6,9 %).

De fait, la plupart des métropoles (à l'exemple de Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes et Toulouse) se sont entretemps engagées dans une politique volontariste de rénovation urbaine de leur cœur de ville, s'appuyant notamment sur des opérations d'aménagement de leur espace public, d'embellissement de leur cadre bâti, et le développement de nouvelles infrastructures de transport en commun (tramway ou métro).

De manière plus isolée, quelques villes de taille plus modeste ont également connu une diminution de la vacance commerciale dans leur centre-ville, à l'exemple d'Arles, Cognac ou de Digne-les-Bains.

### **A retenir :**

- en France, la vacance commerciale progresse dans les centres villes depuis 2010, à raison d'un point par an
- elle atteint en moyenne 11,3 % du parc de cellules commerciales des centres-villes en 2016
- le phénomène se manifeste de manière hétérogène d'un territoire à l'autre
- si le phénomène s'aggrave globalement, il apparaît ni inéluctable, ni irréversible

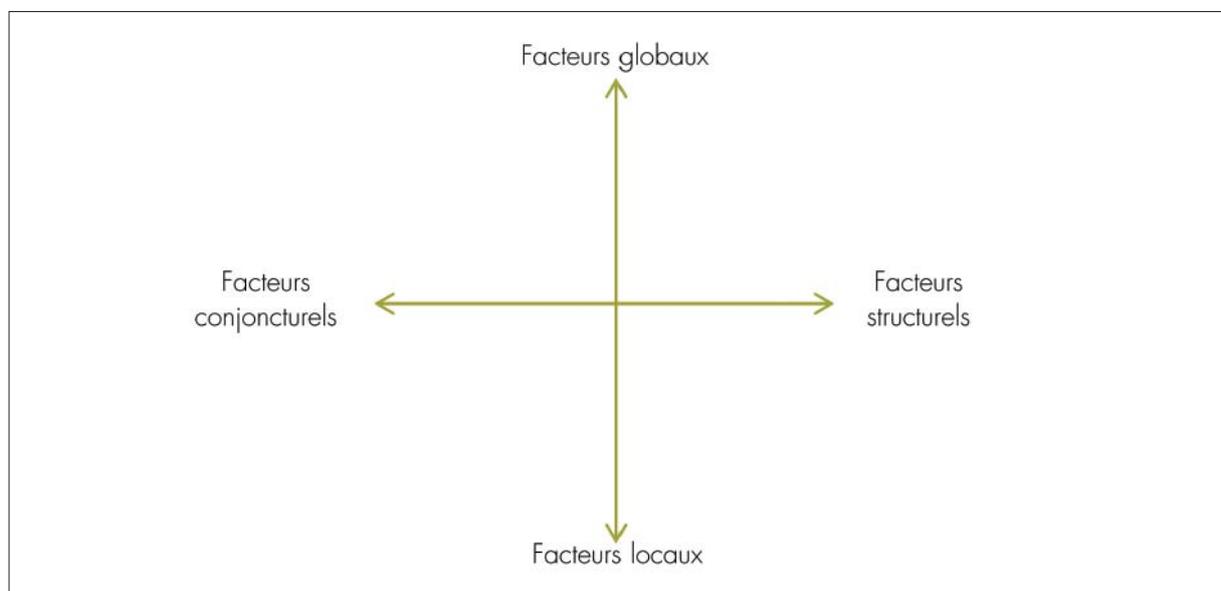
# Les déterminants de la vacance commerciale

Cette seconde partie aborde les déterminants de la vacance commerciale.

Plusieurs travaux universitaires et professionnels se sont intéressés aux déterminants de la vacance commerciale, dans le cadre de réflexions plus larges portant sur le phénomène de décroissance urbaine, en France comme dans d'autres pays <sup>4</sup>.

Ces facteurs peuvent être regroupés en quatre classes, selon le schéma suivant.

Figure n° 16. Un essai de typologie des déterminants de la vacance commerciale en centre ville



## Les facteurs locaux et conjoncturels à la vacance commerciale

Ces facteurs sont les plus visibles et aussi les plus facilement mesurables « sur le terrain ». Ce n'est donc pas un hasard si c'est sur eux que les collectivités locales concentrent la majorité de leurs actions dans le cadre de leur politique de revitalisation de cœur de ville.

Ces facteurs renvoient :

- à un déficit d'offre et de commercialité du circuit marchand (circuit trop court, manque de diversité de l'offre, absence de locomotives, difficulté d'accès, etc.) ; déficit que les villes cherchent à corriger à travers des opérations d'aménagement (piétonisation, embellissement de l'espace public, mise en valeur du patrimoine, incitations à la rénovation de l'habitat, etc.), d'équipement (développement de l'offre de stationnement, de la desserte en transport en commun), de gestion et d'animation de site (management de centre-ville) ;

<sup>4</sup> Aux Etats-Unis avec les « shrinking cities » dès les années 1980 ; en Allemagne avec le phénomène de « Stadtschrumpfung » à partir des années 1990 ; au Japon avec les Shukusho toshi à partir des années 2000 ; en France plus récemment avec les villes en « rétraction ».

- aux rigidités du marché de l'immobilier de commerce (obsolescence du parc, blocage juridique, prix de vente ou loyers surélevés, etc.) ; rigidités que les villes cherchent à réduire par la limitation des baux saisonniers, la préemption des baux commerciaux, la création de « pépinières commerciales », ou par des mesures plus coercitives telles que la mise en place d'une opération de restauration immobilière (ORI) ou la mise en place de taxes ciblées sur les locaux vacants, etc.
- à l'évolution des stratégies de localisation des distributeurs qui, poussés par la concentration et l'internationalisation de leur secteur d'activités, se focalisent sur les emplacements « premium » ; évolution que les villes cherchent à freiner en réorientant les choix de ces distributeurs vers des emplacements alternatifs (à condition qu'ils offrent malgré tout une bonne commercialité), à travers des opérations de « marketing territorial » ciblées, la gestion de bourses aux locaux, etc.
- à la réalisation de grands chantiers d'aménagement venant temporairement perturber les conditions d'exploitation du commerce et accélérer les fermetures des activités les plus fragiles (exemple : aménagement d'une ligne de tramway en centre-ville).

Nous reviendrons plus précisément sur certains de ces modes d'action dans la troisième partie de cette étude.

Figure n° 17. Le chantier d'aménagement du tramway, dans le centre-ville de Reims



Photo : P. Madry – 2010

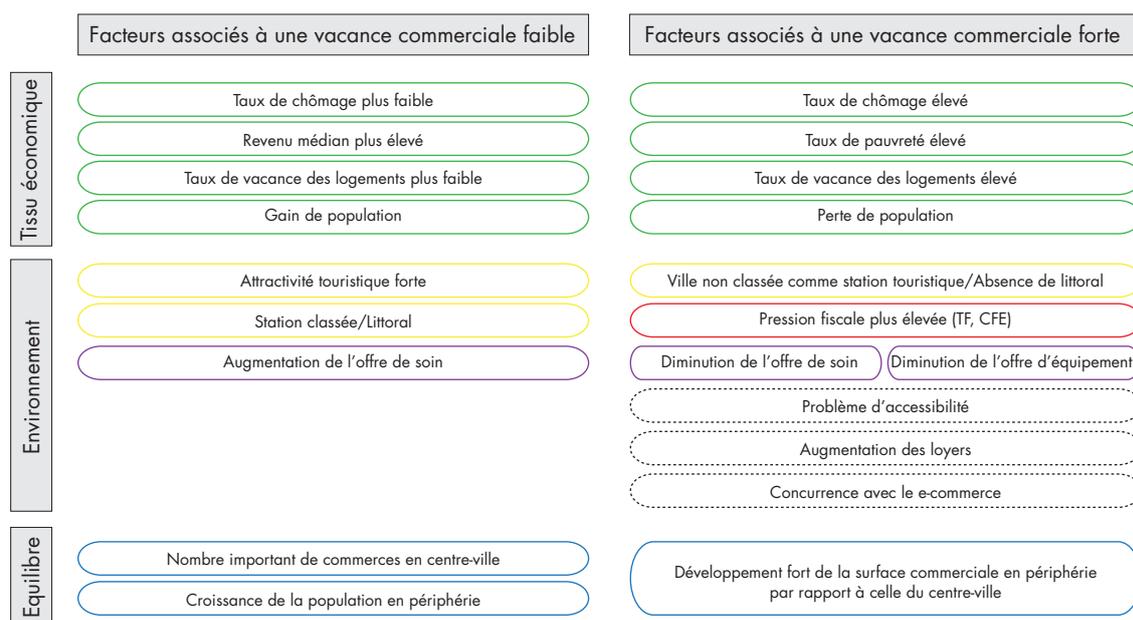
*Note : l'aménagement d'une ligne de tramway dure en moyenne trois ans. Pendant cette phase de travaux, les chiffres d'affaires du commerce diminuent en moyenne de moins 5 % la première année, de moins 15 % la deuxième et de moins 20 % la troisième, selon une étude de Procos. Les activités les plus fragiles tendent alors à disparaître plus rapidement.*

## Les facteurs locaux et structurels à la vacance commerciale

Ce second type de facteurs, moins perceptibles mais toujours mesurables, renvoie au niveau d'attractivité (économique, résidentielle, touristique) et aux équilibres commerciaux entre centre et périphérie de chaque territoire.

La mission IGF – CGEDD en fournit une liste détaillée dans son récent rapport sur la revitalisation des centres villes.

Figure n° 18. Les facteurs locaux et structurels associés à la vacance commerciale des centres-villes, selon la mission IGF-CGEDD



Les villes gardent une certaine capacité d'agir sur ces facteurs dans le cadre de politiques de plus long terme (politique de logement, d'urbanisme commercial, de reconversion industrielle, etc.).

### En savoir plus

Le rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes » établi par l'IGF et le CGEDD en juillet 2016 est consultable en ligne :

[http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport\\_RevitalisationcentresvillesVdef\\_octobre2016.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf)

Malheureusement, ces politiques ne sont pas toujours activées à bon escient. Par exemple, certains élus de villes « productives » confrontées à un processus de désindustrialisation de leur économie ont brutalement accru la vacance commerciale dans leur centre-ville en cherchant à compenser les destructions d'emplois intervenues localement dans le secteur industriel par la création d'emplois dans le secteur marchand, à travers l'aménagement de nouvelles zones commerciales. En l'absence d'accroissement de la demande de consommation locale, ces nouveaux équipements n'ont fait qu'élever le niveau de saturation de l'offre et celui de la vacance commerciale.

## Les facteurs globaux et conjoncturels à la vacance commerciale

Ce troisième type de facteurs renvoie à des chocs de natures diverses venant brutalement ralentir voire paralyser l'activité du commerce à l'échelle d'un territoire (à l'exemple de graves intempéries).

## Les facteurs globaux et structurels à la vacance commerciale

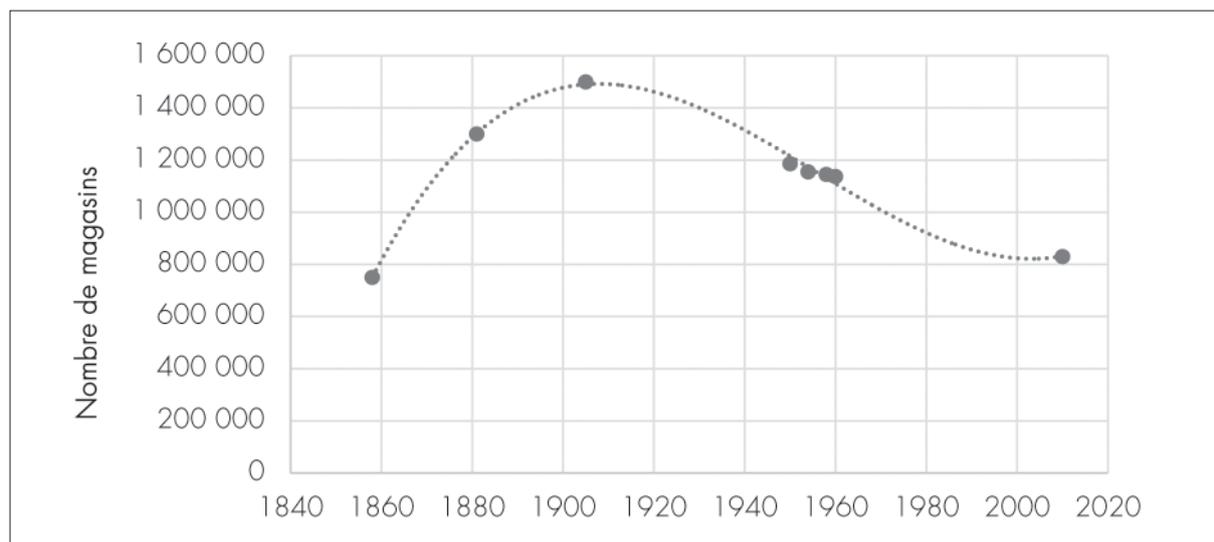
Ce quatrième type de facteurs renvoie à des changements profonds de société : évolution de peuplement (et de la structure des villes), du régime de croissance de l'économie (et de celui du commerce).

Si ces facteurs ont certainement un lien avec l'affaiblissement actuel du commerce des cœurs de ville, leur impact reste difficile à mesurer. Aussi font-ils plus souvent débat.

### Les évolutions de peuplement

L'évolution sur une longue période de la répartition de la population dans l'espace a sans aucun doute un impact sur l'équipement commercial des villes. Cette hypothèse s'appuie sur un précédent. Rappelons, en effet, que le parc de magasins en France a connu son apogée dans les années 1920. Celui-ci comptait alors environ 1,5 million de magasins répondant aux besoins de consommation d'une population de 40 millions d'habitants. Il en compte deux fois moins aujourd'hui - 830.000 selon l'Insee – répondant aux besoins d'une population 50 % plus nombreuse et au moins trois fois plus riche.

Figure n° 19. Evolution du nombre de magasins de commerce de détail en France métropolitaine depuis 1859 (estimation)



Source : Albert (2014), Jullian & Meyer (1983), Lefébure (2010), Quin (1964), Solard (2010)

Note : Les données pour les années 1859, 1881 et 1905 portent sur le nombre de patentes dans le commerce. Les données à partir de 1950 portent sur le nombre d'établissements de commerce de détail au sens strict.

La grande distribution est souvent incriminée dans cette réduction brutale du parc de magasins. Or, comme l'ont montré les géographes Jacqueline Beaujeu-Garnier et Annie Delobez :

*« Sans l'exode rural qui a fait tomber la population de nos campagnes de 27 millions d'habitants en 1870 à 15 millions cent ans plus tard, provoquant la fermeture de nombreux magasins traditionnels, sans la croissance urbaine qui a rendu nécessaire dans les villes et leur banlieue la création des points de vente indispensables à l'approvisionnement de 13 millions de consommateurs supplémentaires entre 1870 et 1946, puis de 13 autres millions encore dans la période pourtant plus courte 1946-70, la transformation des structures commerciales n'aurait pas autant progressé. »*

Le commerce moderne, qui se développe en France à partir des années 1960, n'est donc pas à l'origine de la réduction du parc de magasins, amorcée quatre décennies avant lui. En revanche, son essor accompagnera et accélérera le phénomène.

Actuellement, deux nouveaux modes d'évolution du peuplement interrogent le modèle de la croissance centrée des villes françaises ayant prévalu jusque dans les années 1970 : la périurbanisation (entendue comme le processus d'éparpillement des populations urbaines en périphérie des villes et dans l'espace rural) et la désurbanisation (entendue comme la diminution de la population sur l'ensemble d'un territoire urbain).

Nous avons cherché à mesurer quel pouvait être leur impact éventuel sur l'évolution du commerce des centres-villes.

Figure n° 20. Un commerce victime de l'exode rural à Lormes (53)

Photo : P.Madry – 2013



## Vacance commerciale et étalement urbain

Nous avons d'abord voulu vérifier si le processus d'étalement de la population urbaine, associé au développement du parc de surfaces commerciales, qui s'effectue en majorité en périphérie, ne conduisait pas mécaniquement à un affaiblissement du poids relatif des centres-villes marchands dans l'armature commerciale des territoires, et donc à une augmentation de leur vacance commerciale.

Figure n° 21. Une illustration de l'étalement urbain, en Seine-et-Marne (77)



Photo : P. Madry – 2012

Notre étude aboutit à une conclusion exactement inverse : les agglomérations en cours d'étalement présentent en général les taux de vacance commerciale les plus faibles dans le cœur de leur ville centre.

Figure n° 22. Répartition des principales aires urbaines françaises selon les taux de vacance commerciale en centre-ville de leur ville centre et le degré d'étalement de leur population

Taux de vacance commerciale en centre-ville de la ville centre des aires urbaines	Répartition de la population des aires urbaines				Evolution de population des aires urbaines entre 1999 et 2010 (%)	
	Part de la population en ville centre (%)		Part de la population en seconde couronne* (%)		En ville centre	En seconde couronne*
	1999	2010	1999	2010		
Supérieur à 9 %	43,8	41,2	29,7	32,0	- 0,2	13,8
Inférieur à 9 %	41,5	39,1	28,3	30,8	0,1	15,2
Ensemble	42,2	39,7	28,7	31,1	0,0	14,8

\* Population de l'aire urbaine moins la population de l'unité urbaine, selon notre approche

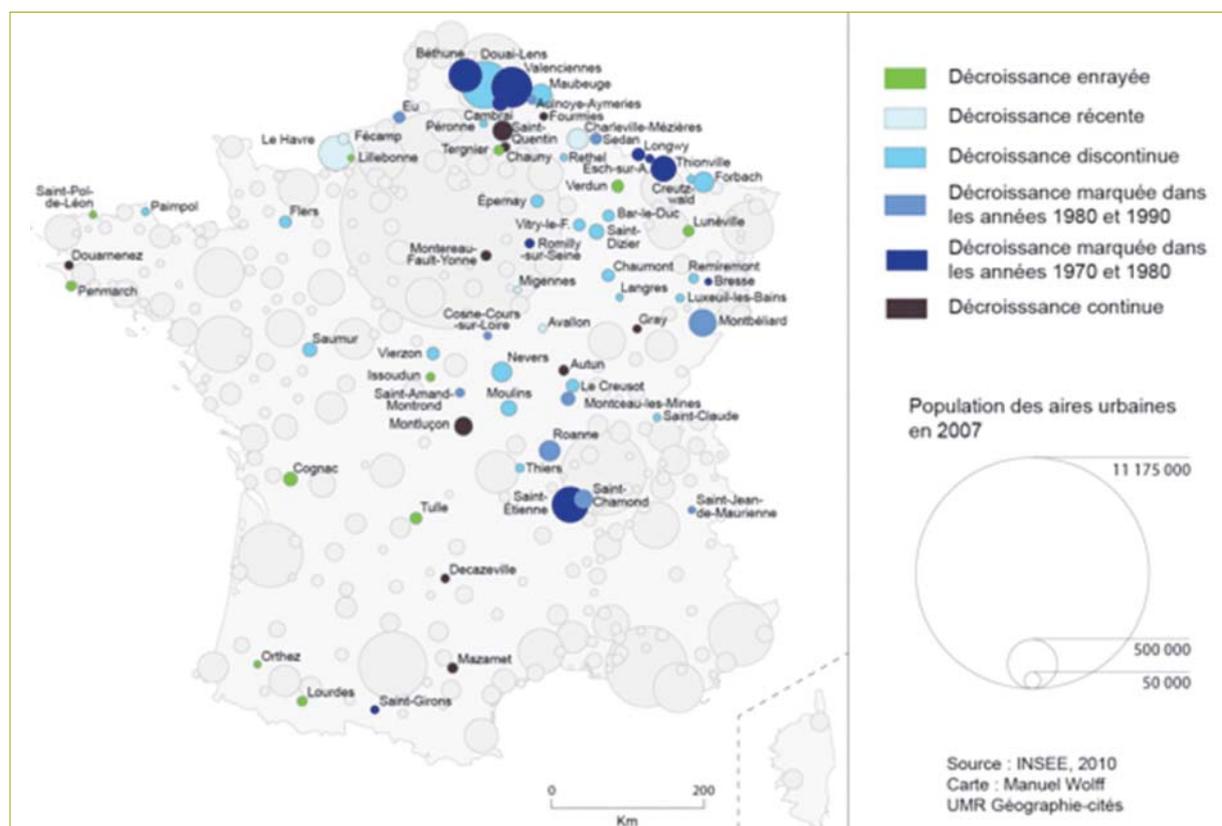
Source : Codata 2013, données 2012 ; Insee, RGP 2010

La vitalité commerciale des centres villes, conjuguée à l'étalement urbain, apparaissent finalement comme deux modalités de l'attraction des territoires les plus dynamiques. Dans ces territoires, il est probable que les centres-villes parviennent à maintenir voire à renforcer leur capacité de polarisation de l'espace marchand, bien que leur marché domestique soit de plus en plus dilaté, grâce à la spécialisation croissante de leur offre (par exemple, dans le moyen haut de gamme, voire le luxe). En se spécialisant, les centres-villes abaissent leur portée, c'est-à-dire la distance psychologique qui les sépare de consommateurs toujours plus urbains mais toujours plus éloignés des cœurs de ville. Dans le même temps, ces consommateurs compensent le handicap de leur éloignement, notamment du centre-ville, par une plus grande mobilité (le taux de motorisation des ménages périurbains – la voiture restant leur principale mode de transport - est passé de 89,8 à 92,5 % entre 2000 et 2012, selon le Comité des constructeurs français d'automobiles).

### Vacance commerciale et rétraction des villes

Nous avons ensuite cherché un lien entre désurbanisation (diminution générale de la population sur l'ensemble d'un territoire urbain) et vacance commerciale, en nous appuyant sur les travaux des géographes Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot consacrés aux « Shrinking cities » en France.

Figure n° 23. Typologie des territoires en décroissance en France (évolution de population des aires urbaines, indice 100 en 1975)



Source : Wolff et al., 2013

### En savoir plus

L'article « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France » de Manuel Wolff, Sylvie Fol, Hélène Roth et Emmanuèle Cunningham-Sabot est consultable en ligne :

<https://cybergeographie.revues.org/26136>

La relation est cette fois plus apparente, mais non systématique. Ainsi, les deux tiers des aires urbaines connaissant un déclin de leur population durant ces cinquante dernières années, qu'il soit continu (telles que Autun, Montereau-Fault-Yonne, Montluçon, Saint-Quentin) ou discontinu (telles que Chaumont, Forbach, Moulins, Nevers, Vierzon), connaissent effectivement des taux de vacance commerciale élevés dans le cœur marchand de leur ville centre.

A l'inverse, des aires urbaines en très forte croissance démographique (telles que Carcassonne, Béziers, Pamiers, Montélimar, Mont-de-Marsan) peuvent également connaître des taux de vacance commerciale très élevés dans le cœur marchand de leur ville centre.

Si les évolutions de peuplement ont bien un lien avec la vacance commerciale, elles ne suffisent donc pas à expliquer à elles seules le phénomène.

### En savoir plus

Au Japon, des géographes ont montré que le développement de la vacance commerciale résulte en partie du vieillissement de la population (plus du quart de la population du pays a au moins 60 ans). Les personnes âgées, moins mobiles, privilégient les lieux d'approvisionnement proches de leur domicile, aux dépens des grands pôles marchands de destination nécessitant un trajet motorisé, que sont les centres commerciaux de périphérie et les centres-villes.

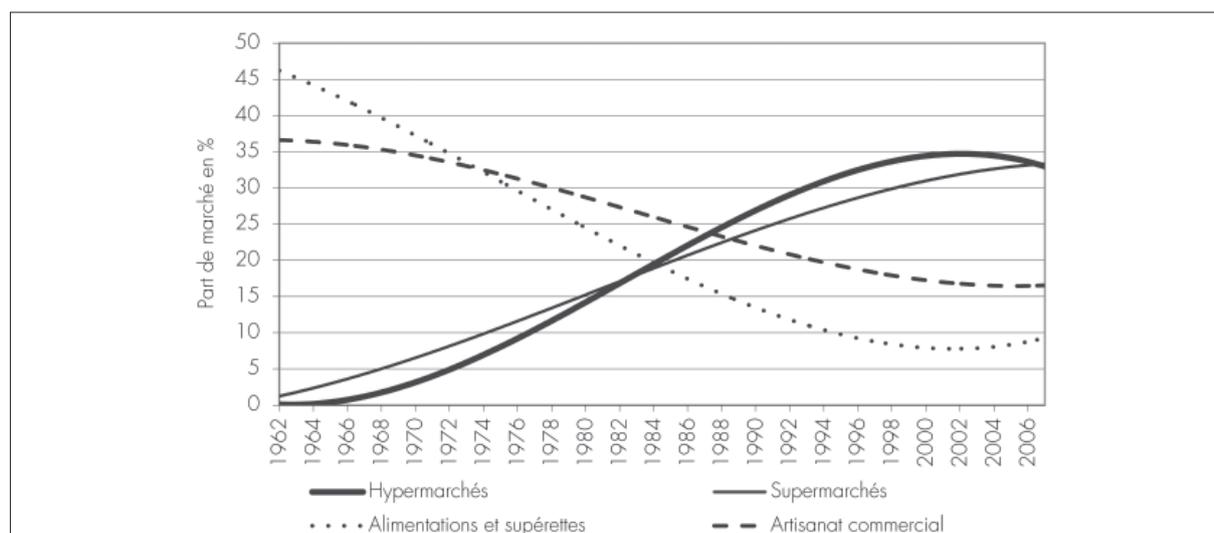
## Les évolutions de régime de croissance de l'économie

L'évolution sur une longue période du régime de croissance de l'économie (entendu comme l'ensemble des normes de production, de distribution et de répartition des richesses) a sans doute également un impact sur la géographie du commerce, au côté des évolutions de peuplement. De nouveau, cette hypothèse s'appuie sur un précédent.

### Un précédent : la révolution commerciale

On sait que la France a connu à partir des années 1960 une profonde mutation de son commerce, marquée par le passage de la petite entreprise artisanale pratiquant la vente traditionnelle à la grande entreprise de distribution pratiquant la vente discount. La figure suivante en donne une illustration, dans le secteur alimentaire.

Figure n° 24. Evolution des parts de marché des différentes formes de vente alimentaire



Source : P. Madry, 2009 (données Insee – comptes de la nation)

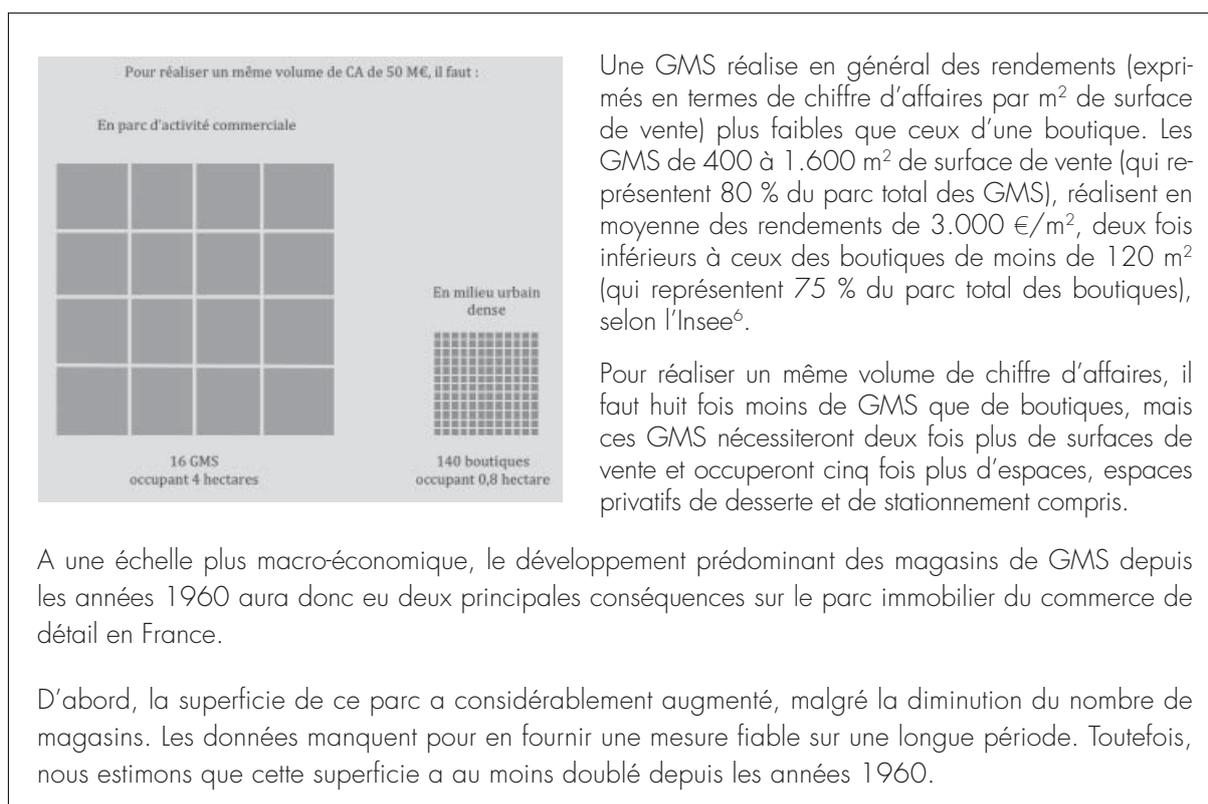
Cette mutation est alors indissociable des bouleversements intervenus dans les modes de production (passage d'un mode de production artisanal et manufacturier à un mode de production industrialo-fordiste) et de consommation (passage d'un marché de consommation rural atomisé à un marché de consommation urbain de masse).

Cette mutation, parfois assimilée à une « révolution commerciale », va entraîner à son tour une modification de la structure commerciale et du paysage commercial des villes du fait en particulier de l'essor des magasins de grandes et moyennes surfaces (GMS)<sup>5</sup>. Ce format s'est en effet progressivement imposé à celui de la boutique, au point de réaliser à présent les 2/3 des ventes du commerce de détail en France.

Or, pour réaliser un même volume de chiffre d'affaires, il faut 8 fois moins de GMS que de boutiques.

La contraction du parc de magasins observée en France durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle résulte ainsi à la fois des évolutions de peuplement et des gains de productivité réalisés dans le secteur du commerce. Il faut aujourd'hui deux fois moins de magasins pour satisfaire les besoins de consommation d'une population 50 % plus nombreuse et au moins trois fois plus riche qu'il y a un siècle.

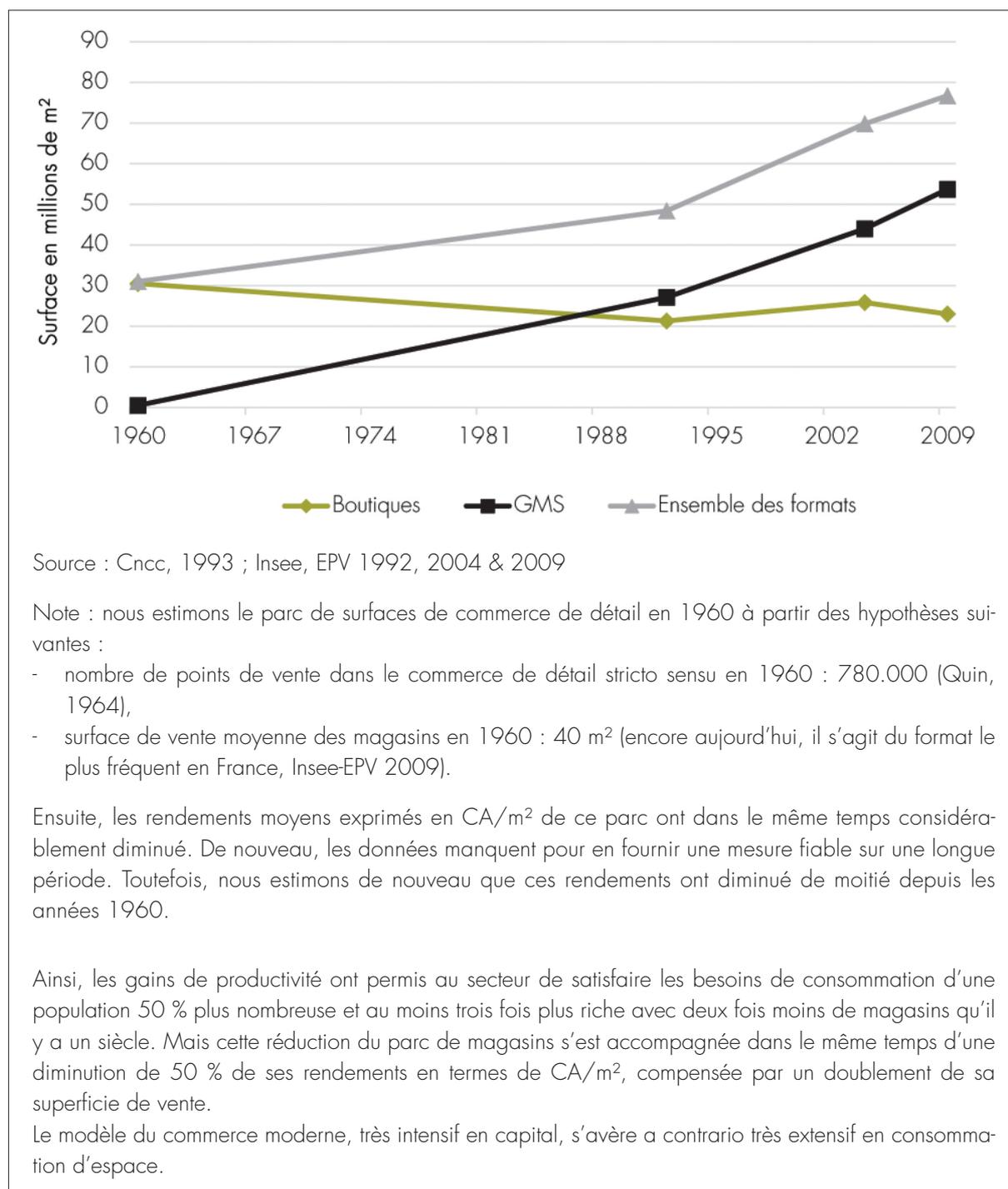
Figure n° 25. Occupation de l'espace selon les formats de vente dans le commerce



<sup>5</sup> Nous retenons la définition de l'Insee : magasin de détail développant une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> Ce constat n'est pas vérifié pour les GSS, en particulier pour les grandes surfaces alimentaires (GSA).

Figure n° 26. Evolution de la superficie totale de vente du parc de magasins en France, selon leur format de vente, entre 1966 et 2008



### Crise de modèle ou nouvelle révolution commerciale ?

A l'heure d'Internet, il est tentant d'interpréter la progression récente de la vacance commerciale comme le marqueur d'une nouvelle révolution du mode de développement du commerce.

Les économistes s'étant penchés sur la question voient plus modestement dans l'accélération du phénomène davantage les signes d'une crise du modèle de croissance du commerce, tel qu'il prévaut depuis les années 1960, que les signes d'une nouvelle révolution commerciale.

Leur analyse repose sur le constat suivant : dans de nombreux pays développés, la progression des surfaces de commerce se poursuit depuis plusieurs décennies, dans une période pourtant marquée par une saturation de la plupart des marchés de consommation et par un net ralentissement de la croissance de la consommation.

### En savoir plus

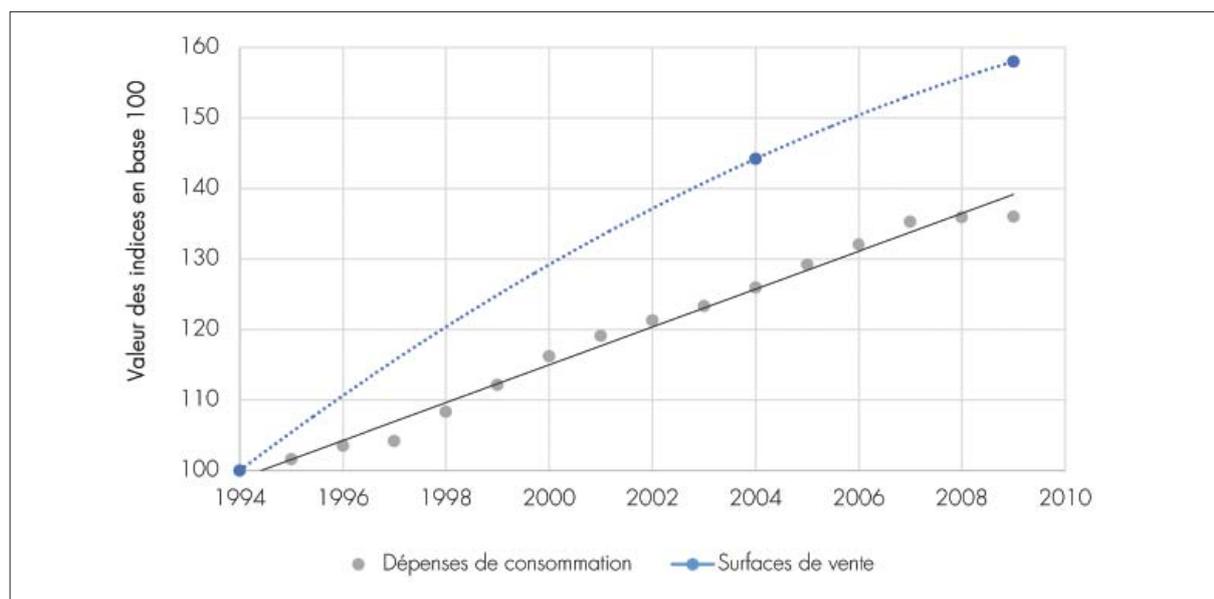
Le découplage entre l'évolution des surfaces de vente du commerce et l'évolution de la consommation a pu être observé dans d'autres pays que la France, comme aux Etats-Unis, avec les travaux universitaires de Weather & Torto, au Royaume-Uni avec ceux de Wrigley, ou encore en Allemagne, avec les travaux officiels de la statistique publique (Statista ou EHI).

Voir par exemple dans le cas de l'Allemagne :

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/214701/umfrage/flaechenproduktivitaet-im-deutschen-einzelhandel/>

Ainsi en France, entre 1994 et 2009, la superficie du parc de magasins du commerce de détail<sup>7</sup> a progressé de 60 %, passant de 48 millions à 77 millions de m<sup>2</sup>, alors que, dans le même temps, la dépense de consommation finale des ménages en volume a progressé « seulement » de 38 %.

Figure n° 27. Evolution de la superficie du parc de magasins du commerce de détail et de la dépense de consommation finale des ménages en volume, entre 1994 et 2009 (base 100 en 1994)



Source : Insee, EAE 1992 & 2004 ; Insee, ESA 2009 ; comptes de la nation

Note : les données portent sur les surfaces de commerce de détail au sens strict (hors services marchands). L'évolution de la superficie de ce parc a été retracée à partir d'une régression polynomiale.

Certes, cette progression de la superficie du parc de magasins du commerce de détail est d'abord liée au déploiement des GMS, qui continuent de se substituer aux boutiques.

<sup>7</sup> Au sens strict, hors services marchands.

Figure n° 28. Evolution du parc des magasins de grandes et moyennes surfaces (d'une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup>) en France

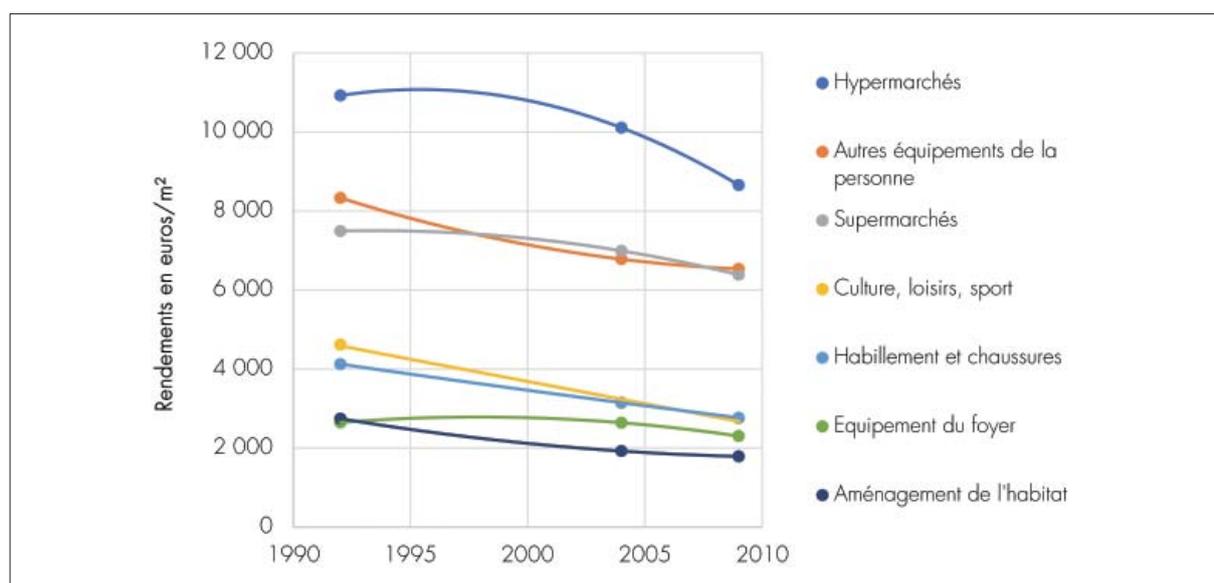
	1992		2004		2009	
	Ensemble du parc	Dont poids des moyennes surfaces (%)	Ensemble du parc	Dont poids des moyennes surfaces (%)	Ensemble du parc	Dont poids des moyennes surfaces (%)
Nombre d'établissements	353.108	6,3	349.932	9,2	331.091	10,6
Chiffre d'affaires (millions d'€)	205.922	57,6	313.989	61,6	347.770	63,0
Superficie en milliers de m <sup>2</sup> de vente	48.413	55,9	69.796	63,7	76.700	69,0
Personnes occupées (équiv. temps plein)	1.445.972	39,2	1.737.701	45,3	1.605.000	49,0

Source : Insee, EPV 1992, 2004 & 2009

Note : les données de l'Insee portent sur un échantillon d'entreprises. Elles ne sont donc pas exhaustives.

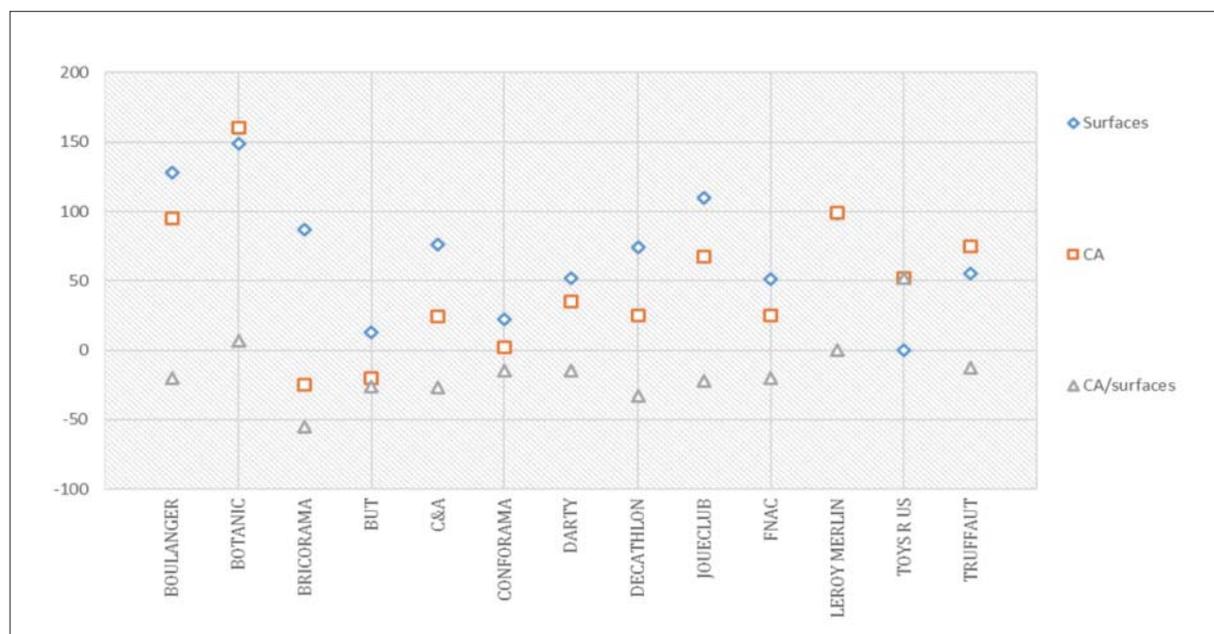
Mais dans le même temps, les rendements moyens des magasins (mesurés en termes de CA/m<sup>2</sup>) s'érodent, y compris les rendements des magasins de GMS. Ils ont même très fortement diminué s'agissant des chaînes de GMS, chefs de file de leur marché. Par exemple, l'enseigne Bricorama a quasi doublé la superficie de son parc de magasins alors que dans le même temps, ses rendements moyens en termes de CA/m<sup>2</sup> ont diminué de moitié.

Figure n° 29. Evolution des rendements moyens (en chiffre d'affaires annuel par m<sup>2</sup> de vente) dans le commerce de détail, entre 1992 et 2009



Source : Insee, EAE 1992 & 2004 ; Insee, ESA 2009

Figure n° 30. Evolution des surfaces, du chiffre d'affaires et des rendements moyens (en chiffre d'affaires annuel par m<sup>2</sup> de vente) de quelques enseignes chefs de file dans leur secteur d'activité en France, entre 2000 et 2011 (base 100 en 2000)



Source : Nielsen, 2001 et 2011

Note : la plupart des enseignes chefs de file de leur secteur d'activité ont connu une progression plus forte de la superficie de leur parc de magasins que de leur CA global (en euros constants), durant les années 2000. Incidemment, elles ont pour la plupart connu une diminution de leurs rendements en magasin, mesurés en termes de CA/m<sup>2</sup>.

L'hypothèse communément admise quant à l'origine de ce récent découplage entre l'évolution des surfaces de vente et l'évolution de la consommation se focalise sur le comportement des réseaux et des groupes de distribution. Selon l'économiste anglais N. Wrigley, ceux-ci, confrontés à une saturation de leur marché de consommation, se seraient livrés au cours des années 1980 et 1990 à une guerre des emplacements (« store wars », selon ses termes). En France, l'économiste P. Moati partage cette analyse, indiquant que les réseaux de distribution seraient engagés dans une « course aux surfaces de vente [...], visant à occuper les derniers emplacements les plus rentables ou potentiellement rentables, quitte à devancer les mouvements de population. »

Ainsi, jusqu'aux années 1980, le découplage entre l'évolution des surfaces de vente et l'évolution de la consommation pouvait s'expliquer par le développement du commerce moderne, orienté vers la conquête de marchés de consommation en croissance, aux dépens des formes traditionnelles de commerce. Le développement de la vacance commerciale résultait alors d'un effet de substitution entre formes anciennes et formes nouvelles de commerce.

Depuis les années 1980, ce découplage s'expliquerait par la poursuite du développement du commerce moderne, axé vers la conquête de parts de marché de consommation en stagnation, aux dépens de ses propres formes de vente. Le développement de la vacance commerciale refléterait dès lors non pas le passage d'un régime de croissance à un autre, mais simplement une crise du modèle vigueur, celui hérité de notre société de consommation de masse.

## Internet : pas encore d'impact mesurable sur les territoires ?

Ces analyses, qui ont beaucoup été développées dans les années 1990, en particulier au Royaume Uni, nécessiteraient sans doute d'être réactualisées, afin en particulier de prendre en compte le développement d'Internet intervenu depuis.

Cet exercice se heurte toutefois à deux difficultés.

La première difficulté relève du fait que personne ne peut prédire quelle sera l'évolution de ce canal.

Interrogés par le Crédoc sur cette question, la majorité des distributeurs français estimaient en 2010 que le poids du e-commerce dans le commerce de détail s'établirait, en 2020, à 24 %, soit une multiplication par 4 ou par 5 par rapport à son poids d'alors. Un sur trois envisageait même une part de marché supérieure à 30 %... Ils se trompaient lourdement puisque les ventes sur Internet sont à ce jour encore très loin d'avoir dépassé les 10 % !

### En savoir plus

Une synthèse de l'enquête « L'avenir du commerce vu par ses acteurs », réalisée par le CREDOC en 2010 est consultable en ligne :

<http://www.credoc.fr/pdf/Sou/synthesecommerce demain.pdf>

### En savoir plus

Les ventes de commerce de détail opérées à travers Internet continuent de croître à un rythme bien supérieur à celui des ventes physiques, et malgré une consommation relativement atone. Elles ont atteint un volume de plus de 70 milliards d'Euros en 2016, selon la Fevad.

Il est toutefois à noter que cette progression ralentit d'année en année au point que « toute chose égale par ailleurs », ce canal pourrait arriver à maturité dès le milieu des années 2020.

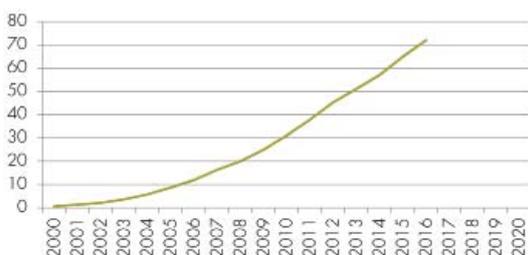


Figure n° 31. Evolution des ventes du commerce de détail sur Internet (Md€)

Source : Fevad

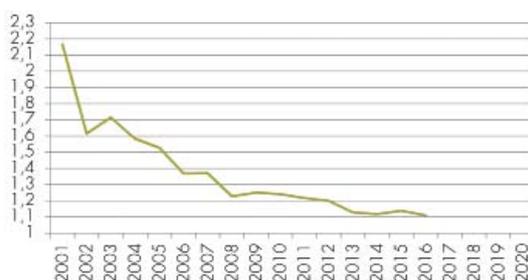


Figure n° 32. Evolution du taux de croissance annuel des ventes du commerce de détail sur Internet (%)

Source : Fevad

Lecture : en 2016, les ventes sur Internet ont progressé d'un peu plus de 10 % par rapport à 2015. En 2005, elles avaient progressé de plus de 50 % par rapport à 2004.

Actuellement, la vente à distance représente encore un peu moins de 6 % des ventes du commerce de détail<sup>8</sup> (données Insee 2015, ventes par correspondance comprises).

<sup>8</sup> Au sens strict de l'Insee, hors commerce automobile et hors services marchands.

A contrario, l'économiste Alain Rallet, spécialiste de l'économie numérique, analyse les perspectives de développement de commerce électronique avec beaucoup de prudence :

*« Il est bien difficile de prédire l'évolution à 10 ans de la part du e-commerce. Car, de nombreux facteurs sont en jeu. On peut cependant formuler une hypothèse simple : le e-commerce sortira de la niche de marché de la VAD s'il propose de réelles innovations aux consommateurs. Or, jusqu'à maintenant [c'était en 2010], le e-commerce n'est qu'une version plus attrayante d'un vieux canal de vente. Il y a d'ailleurs un paradoxe à l'avoir érigé comme parangon de la modernité commerciale. C'est le résultat de la fascination pour la technologie en tant que telle au détriment de l'attention portée aux pratiques commerciales. On arrive ainsi à s'émerveiller de la possibilité de commander par un clic plutôt que par téléphone. Mais en vérité, l'essentiel de l'activité est la même, à savoir la gestion logistique des flux. C'est bien pourquoi les acteurs de la VAD traditionnelle ont fait un retour en force dans le e-commerce. Tandis que les nouveaux acteurs qui ont réussi sont ceux qui ont su acquérir les compétences de la VAD traditionnelle.*

[...]

*C'est en apportant d'autres services ou opportunités que ceux et celles de la VAD traditionnelle que le e-commerce peut augmenter la part de marché dans le commerce de détail. Nous avons souligné qu'il existait à cet égard trois grands types de processus : l'équipement de la commande en nouveaux services orientant et facilitant les achats, l'amplification de canaux de distribution existants et la création de nouveaux, le développement du commerce sur mobiles. Le premier est déjà bien avancé, le second est en cours, le troisième est encore très émergent.*

*L'accroissement de la part du e-commerce (défini par la commande en ligne) se heurte néanmoins à une limite externe : la puissante attractivité du commerce en magasins. Cette attractivité est elle-même renforcée par l'usage des TIC et d'Internet. Contrairement à une représentation spontanée qui assimile hâtivement l'usage des TIC et d'Internet à l'achat en ligne et scrute le développement de celui-ci, l'usage des TIC est ambivalent. Il peut aussi renforcer le commerce en magasins en mobilisant à son profit la complémentarité des supports physiques et virtuels dans les activités commerciales. On quitte une problématique de substitution pour envisager une problématique de complémentarité. »*

### **En savoir plus**

L'article d'Alain Rallet « Le commerce à l'ère de l'économie numérique : tendances et éléments de prospective » est en ligne :

<http://reseau.fing.org/file/download/121928>

La seconde difficulté tient au fait que l'impact d'Internet est visible dans certains secteurs d'activité (comme dans la location vidéo, le développement photo, les agences de voyages...), il ne l'est pas encore dans la ville. Par comparaison, l'impact du développement du réseau autoroutier ainsi que l'augmentation de la fiabilité des automobiles depuis les années 1960 ont jusqu'à présent laissé beaucoup plus de traces dans le paysage urbain (voir notamment la rétraction du commerce des routes nationales, désormais jalonnées de nombreuses friches d'anciens hôtels, garages, stations service, etc. ).

Figure n° 33 . Une des 35.000 stations service ayant fermé depuis 1975 en France

Photo : P.Madry - 2013



Son impact n'apparaît pas moins profond et inéluctable. Déjà, il a conduit à une évolution importante des stratégies de la distribution, et des comportements de consommation, comme l'observe l'économiste P. Moati :

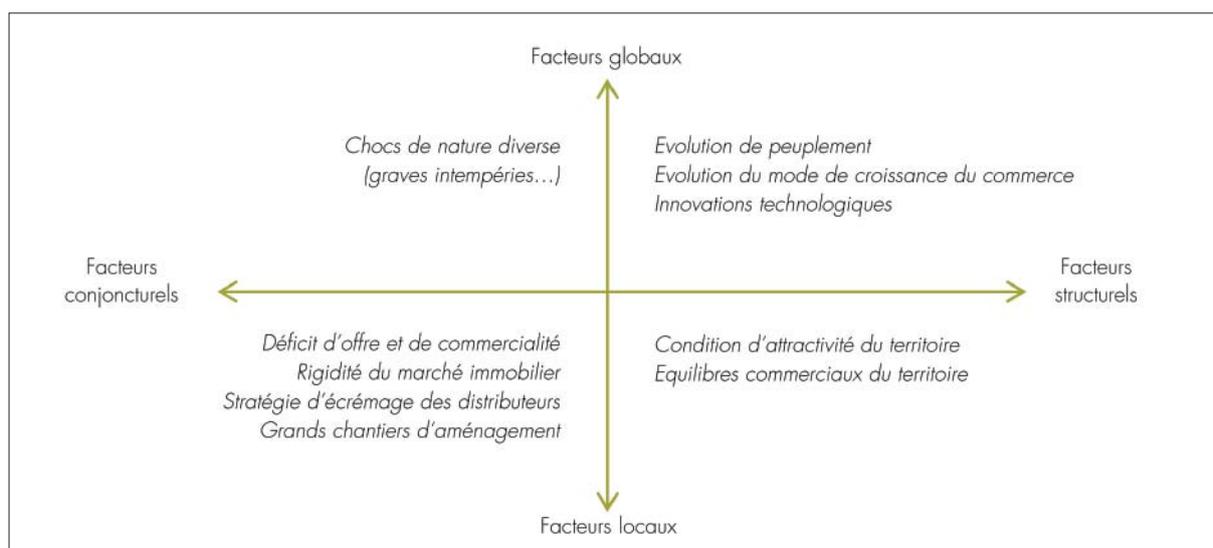
« Chaque épisode de l'histoire du capitalisme est marqué par la présence d'une technologie-clé qui affecte en profondeur les manières de produire, de consommer mais aussi de distribuer les richesses. Le fordisme – comme son nom l'indique – est profondément marqué par le système technique articulé autour du couple automobile-pétrole dont on connaît l'importance dans la structuration du commerce durant la précédente révolution commerciale. Il est banal de rappeler que les TIC sont la technologie-clé du capitalisme contemporain. L'impact sur le commerce est évident. Sa manifestation la plus visible est la naissance et le développement du e-commerce. Mais plus fondamentalement, c'est à un processus « d'électronisation du commerce » (Rallet, 2010), que l'on assiste, les TIC ayant commencé de modifier en profondeur chaque étape de la chaîne de valeur de l'activité commerciale, ainsi que les étapes du processus d'achat du côté du consommateur. Les effets des TIC sur le commerce n'ont pas fini de se faire sentir, tant les innovations à venir en termes de technologies embarquées, de géolocalisation, de biométrie, etc., sont nombreuses et les ajustements des organisations et des stratégies des distributeurs et des comportements des consommateurs sont profonds. »

Pour Thierry Fourez, directeur général France de Vastned, société spécialisée en investissement immobilier, il ne fait aucun doute que ces « ajustements stratégiques des entreprises » ont des répercussions sur le marché de l'immobilier de commerce, comme en témoigne finalement la progression de la vacance commerciale :

« Les enseignes ont modifié leur stratégie d'expansion en raison de la progression d'internet : elles ont intégré le web à leur « business model » avec pour conséquence un ralentissement de leurs ouvertures de magasins et un durcissement de leurs critères de choix d'emplacement. C'est ainsi que les rues « prime » voient leurs loyers se maintenir voire augmenter alors que les rues secondaires voient leurs loyers s'effondrer... et la vacance commerciale progresser. »

## A retenir

Figure n° 34. Les différents types de facteurs de la vacance commerciale



# Les remèdes à la vacance commerciale

Cette troisième partie présente les différentes politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics au niveau national et local pour remédier au problème de la vacance commerciale des centres-villes.

## Les politiques au niveau national

La reconnaissance du problème de la vacance commerciale des centres-villes par l'État est récente. Elle peut être datée de février 2016, au moment du lancement par Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, et Martine Pinville, secrétaire d'État au Commerce, d'une mission pour «revitaliser les commerces en centre-ville», confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

De fait, il n'existe pas de politique publique nationale dédiée à cette question. Celle-ci est abordée indirectement dans le cadre de politiques visant des objectifs ou connexes (logement) ou plus larges (aménagement du territoire, renouvellement urbain).

Quatre dispositifs sont brièvement présentés :

- le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD),
- le dispositif « Centre-Ville de demain » de la Caisse des Dépôts,
- le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL),
- le dispositif « centre-bourg ».

### Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)

Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) s'inscrit dans les politiques d'habitat. Il n'aborde les problématiques du commerce qu'indirectement.

## En savoir plus

L'État a initié plusieurs dispositifs visant à développer ou à sauvegarder le commerce de centre-ville ou de quartier :

- le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).  
Pour plus de précisions : <http://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/artisanat/le-fisac>
- l'établissement public national de restructuration des espaces artisanaux et commerciaux (Epareca).  
<http://www.epareca.org/>
- le contrat de revitalisation artisanal et commercial (Crac - détaillé ci-dessous).
- le droit de préemption commercial.  
<https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22552>

Ces dispositifs constituent davantage des outils isolés que les composantes d'une politique globale de revitalisation commerciale.

La politique d'urbanisme commercial (instaurée par la loi Royer de 1974, modifiée à plusieurs reprises, dernièrement par la loi ACtpe, dite « loi Pinel ») constitue quant à elle une police de concurrence, dont l'efficacité est régulièrement interrogée (voir à ce sujet le rapport de l'Association des communautés de France – ADCF : <http://www.adcf.org/files/AdCF-EtudeUrba-120712-V3-4.pdf>)

Créé par la loi de « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » du 25 mars 2009, le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés a pour objectif la requalification urbaine et sociale des quartiers, la résorption de l'habitat indigne, l'amélioration et la diversification de l'offre de logements, l'amélioration de la performance énergétique des logements et le maintien de la mixité sociale au sein de ces quartiers.

Le PNRQAD cible prioritairement les quartiers présentant une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile :

- quartiers médiévaux ayant subi une forte densification (surélévation des immeubles, comblement des cours) nuisant aux conditions d'habitabilité,
- quartiers des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles ayant souffert d'un défaut d'entretien du bâti,
- quartiers de faubourg du XIX<sup>e</sup> siècle présentant une qualité médiocre du bâti.

Trois instances ont été mobilisées au niveau national pour soutenir les projets portés par les collectivités locales :

- l'Etat, pour encourager le financement du développement du logement locatif social et de la restauration immobilière par des investisseurs locatifs privés,
- l'Agence nationale de l'habitat (Anah), pour apporter des aides à la réhabilitation des logements et immeubles privés,
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), pour recycler des îlots d'habitat dégradé, aménager des espaces publics de proximité, améliorer des équipements publics de proximité.

Ces acteurs ont engagé 380 millions d'euros d'investissement public, supposés générer un effet levier de 1,5 milliard d'euros de travaux.

Suite à un appel à candidature, une quarantaine de quartiers, dont plusieurs centres-villes, ont été retenus par un décret du 31 décembre 2009 pour bénéficier du programme.

Vingt-cinq projets, contractualisés dans le cadre de convention de sept ans, ont été retenus pour bénéficier des financements de ces trois institutions nationales.

Quinze projets ont par ailleurs été retenus pour bénéficier d'aides d'ingénierie de l'Anah (mais ils n'étaient pas éligibles aux financements de l'ANRU).

Figure n° 35 . Les sites retenus par le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés



## En savoir plus

La ville de Châtellerauld s'est engagée depuis plusieurs années dans un ambitieux programme de revitalisation de son cœur de ville, avec l'appui de différents dispositifs, dont le PNRQAD.

Les dispositifs publics nationaux mobilisés par la ville de Châtellerauld pour revitaliser son cœur de ville :

- Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP)<sup>9</sup> ;
- Opération de restauration immobilière (ORI) ;
- Programme national de revitalisation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU),
- Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) ;
- Convention Centre-Ville de Demain avec la Caisse des Dépôts (en projet).

La ville a ainsi pu engager de nombreuses actions visant à renforcer l'attraction et les aménités résidentielles de son cœur de ville :

- réaménagement de la voirie et des espaces publics,
- requalification urbaine de places et des bords de Vienne,
- réhabilitation d'une trentaine d'immeubles pour une centaine de logements,
- réhabilitation et restauration de nombreux équipements publics (théâtre, médiathèque, maison de santé, conservatoire, école...),
- reconversion d'une ancienne friche hospitalière en une école élémentaire,
- etc.

Pour plus de précisions sur la politique de revitalisation de cœur de ville engagée par la ville de Châtellerauld :

<https://economie.agglo-chatellerauld.fr/documents/10818/465962/Présentation+des+tables+rondes+13+février.pdf/c5c51b76-c01b-4414-9313-d1890045ce09>

Figure n° 36. Le boulevard Blossac, nouvel épicerie du cœur de ville de Châtellerauld



Crédit Photo : ville de Châtellerauld

<sup>9</sup> Les ZPPAUP ont été remplacées en 2016, suite à une réforme législative (loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine), par les sites patrimoniaux remarquables (SPR), définis comme «les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public».

Le PNRQAD se prolonge à partir de 2017 à travers le nouveau dispositif des Opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD).

Créées par la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017, les ORQAD mixent les outils des ORCOD (opérations de requalification des copropriétés dégradées) et du PNRQAD (Plan National de requalification des quartiers anciens dégradés qui arrive à son terme).

Selon l'article 103 de cette loi, l'État et les collectivités territoriales mettent en œuvre le dispositif « dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat ». Ils en définissent le périmètre d'intervention, avec l'objectif « de mener une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments ».

Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques (par exemple : l'État et une société publique locale<sup>10</sup>), qui prévoit tout ou partie des actions suivantes :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière visant la revalorisation des îlots d'habitat dégradé, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété,
- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié,
- la mobilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne,
- la mise en œuvre des actions prévues pour les Opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (Opah),
- « le cas échéant » la mise en œuvre de plans de sauvegarde ou la procédure d'administration provisoire renforcée,
- la mise en œuvre d'actions ou d'opérations d'aménagement intégrant des équipements publics de proximité,
- la réalisation des études préliminaires et des opérations d'ingénierie nécessaires à sa mise en œuvre.

La question du commerce n'est pas oubliée même si elle apparaît en filigrane. Ainsi l'ORQAD peut également viser à la réorganisation ou à la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé.

### En savoir plus

Les opérations de restauration immobilière (ORI) constituent des opérations d'aménagement foncier, permettant à une collectivité publique d'enclencher la réalisation de travaux importants de réhabilitation complète d'immeubles ou d'îlots dégradés, dans le cadre de politiques locales volontaristes d'amélioration de l'habitat ou de lutte contre l'habitat indigne.

Il s'agit d'un outil coercitif dans la mesure où les propriétaires ont l'obligation de réaliser les travaux en raison de leur caractère d'utilité publique, sous peine d'expropriation.

Pour plus de détail : [http://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Les\\_guides\\_methodologiques/ORI\\_guide\\_methodologique.pdf](http://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Les_guides_methodologiques/ORI_guide_methodologique.pdf)

En matière commerciale, une Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) permet à un propriétaire d'immeuble de bénéficier de subvention pour transformer la vitrine d'un local commercial vacant en façade de logement.

Pour plus de détail : <http://www.anah.fr/>

Le texte de loi présentant le dispositif des ORQAD : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033934948&categorieLien=id>

<sup>10</sup> Les SPL constituent les anciennes sociétés d'équipement et d'aménagement (SEM).

## Le dispositif Centre-Ville de demain de la Caisse des Dépôts

Le programme « Centre-Ville de demain » s'inscrit dans les politiques de rénovation urbaine.

Initié par la Caisse des Dépôts en 2016, il a pour objectif de permettre une réduction des écarts de développement territorial entre villes moyennes et les grandes métropoles et d'apporter les conditions de leur développement.

Le programme Centre-Ville de demain vise des agglomérations urbaines comprises entre 20.000 et 100.000 habitants présentant des indices de fragilité manifeste (vacance commerciale, diminution et appauvrissement de la population, vacance dans le logement...).

Pour être éligibles, les villes doivent satisfaire plusieurs conditions :

- manifester une volonté de maîtrise de l'urbanisme commercial et de l'urbanisme résidentiel à l'échelle de leur bassin de vie,
- avoir élaborer un projet de redynamisation qui associe de manière combinée des enjeux démographiques, économiques, commerciaux mais aussi de qualité de vie, de déplacement, de service, de connexion dans l'espace central,
- définir un plan d'action précis qui prévoit de concentrer le déploiement des projets de reconquête à l'intérieur de l'hypercentre, sur des espaces géographiques prioritaires.

La Caisse des Dépôts s'engage à travers une convention dédiée à accompagner la ville dans son projet de revitalisation en mobilisant « les capacités du groupe sur les enjeux de foncier/immobilier, de mobilité, d'habitat, mais aussi de commerces et d'activités ». Ces « capacités » peuvent prendre la forme d'ingénierie, de prêts, voire d'investissements directs.

Neuf sites « démonstrateurs » ont été retenus en métropole pour servir de lieu d'expérimentation et d'innovation au programme : Cahors, Châlons-en-Champagne, Flers, Miramas, Lunéville, Nevers, Perpignan, Valence, Vierzon.

Une cinquantaine de villes ont par ailleurs déjà manifesté leur intérêt pour bénéficier de la démarche.

Un premier bilan du programme sera établi vers juin 2018.

### En savoir plus

La présentation du programme Centre-Ville de demain par la Caisse des Dépôts :

<http://www.caissedesdepots.fr/ville-de-demain>

## La revitalisation des centres-bourgs

Deux programmes nationaux ciblent plus particulièrement les petites villes et les centres bourg.

Le fonds de soutien à l'investissement local (villes de moins de 50.000 hab.)

Créé par l'article 159 de la loi de finances pour 2016, le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) constitue une enveloppe de 300 M€ dédiée au soutien des projets en faveur de la revitalisation et du développement des centres-bourgs.

Sont visées les communes (ou leur établissement public de coopération intercommunale) de moins de 50.000 habitants.

Les subventions sont attribuées « en vue de la réalisation d'opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire concerné ».

Plusieurs exemples de projets peuvent ainsi être déclarés éligibles :

- la création, l'aménagement, la rénovation de bâtiments et équipements municipaux ou communautaires liés aux services publics (dont les équipements culturels, de santé, sportifs ou de loisirs),
- les projets en lien avec le développement économique,
- la redynamisation du commerce indépendant, tout particulièrement en centre-ville,
- la construction ou la rénovation de logements,
- les projets en lien avec la mobilité au quotidien et notamment la mise en place de « plateformes de mobilité »
- les équipements permettant la réception de la téléphonie mobile.

Prévu initialement sur un an, le dispositif vient d'être reconduit pour 2017.

### En savoir plus

La circulaire ministérielle précisant le fonctionnement du « Soutien à l'investissement public local » :

[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/01/cir\\_40455.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/01/cir_40455.pdf)

Le dispositif « Centre-bourg » (villes de moins de 25.000 hab.)

Le dispositif « Centre-bourg » a été initié par l'Etat en 2014.

Il vise à conforter un maillage équilibré du territoire, avec la présence de centres-bourgs vivants et animés, pour répondre à la fois aux enjeux d'égalité des territoires et de transition écologique et énergétique.

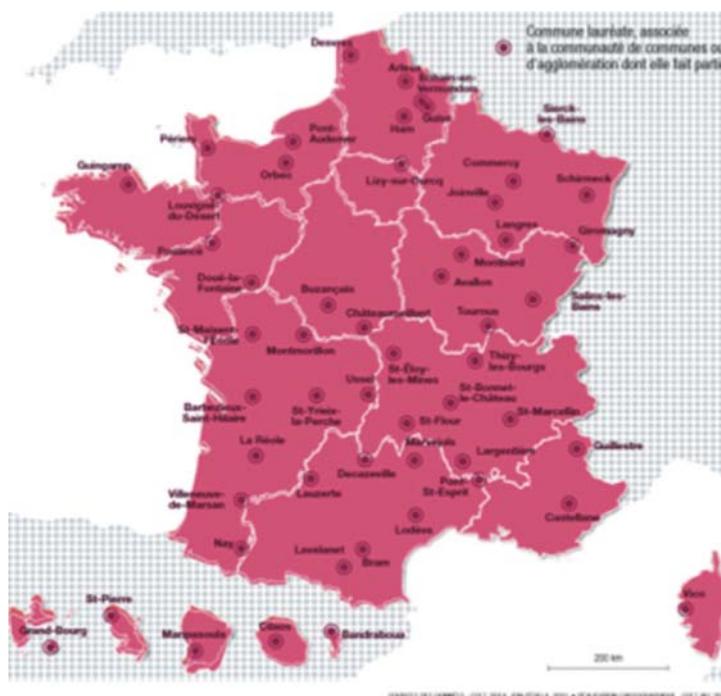
Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) assure le pilotage interministériel du programme. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est en charge de la mise en œuvre opérationnelle et du suivi des opérations de revitalisation. Participent également à la mise en œuvre du dispositif le Ministère de la Culture et de la Communication, le Ministère de l'Économie et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Deux types de territoires sont visés :

- les bourgs des bassins de vie ruraux qui ont un rôle de structuration du territoire et d'organisation de centralités de proximité, mais qui sont en perte de vitalité, et recouvrent des enjeux de requalification de l'habitat notamment,
- les bourgs dans les troisièmes couronnes périurbaines, qui font face à une arrivée de nouvelles populations, à des demandes fortes en logements et services et à des besoins d'adaptation de l'habitat existant (vieillesse de la population, etc.).

Suite à un appel à candidature, 54 territoires lauréats ont été retenus pour une durée de 6 ans.

Figure n° 37. Les sites retenus par le dispositif centre-bourg



L'expérimentation centres-bourgs vise trois objectifs :

- dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, en développant des activités productives et résidentielles,
- améliorer le cadre de vie des populations, en offrant notamment des logements de qualité et un meilleur accès aux services de proximité,
- accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

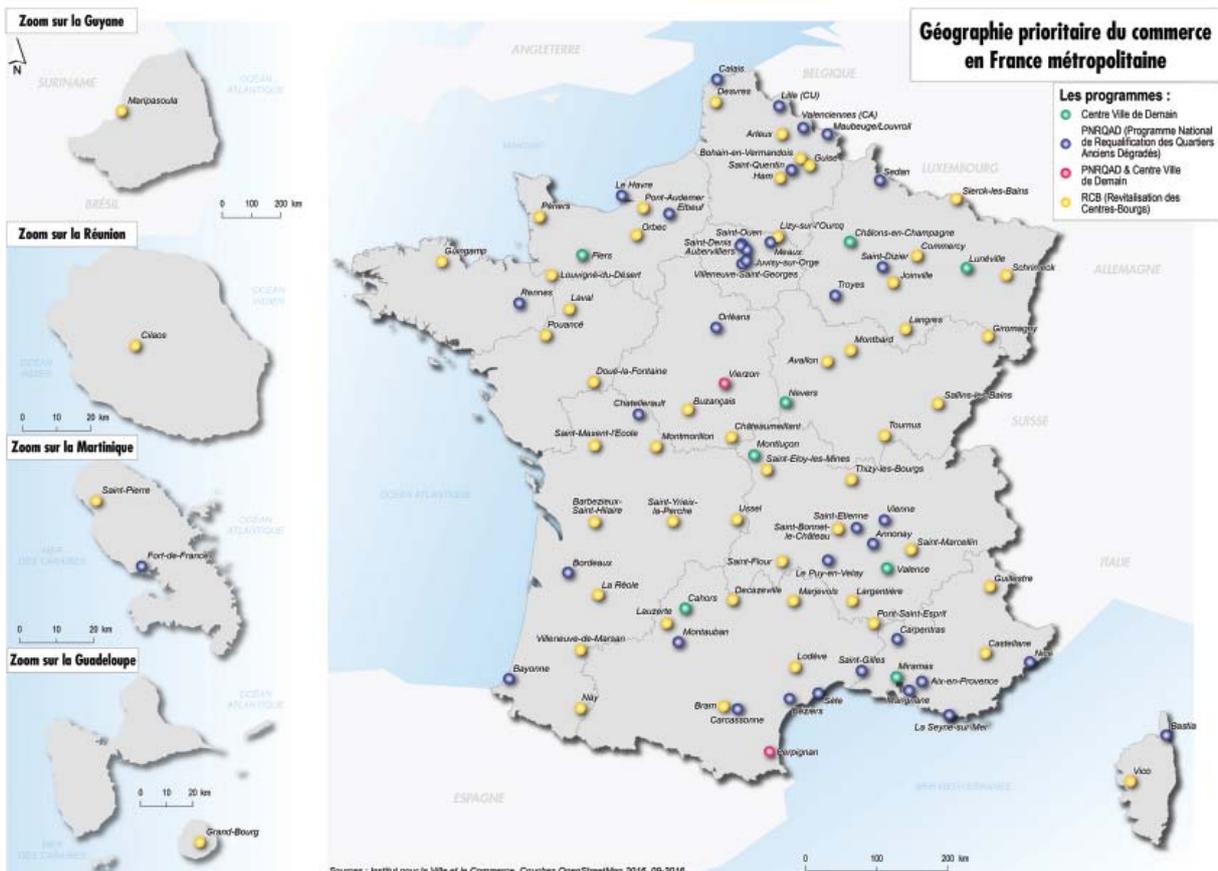
### En savoir plus

Les documents cadres du programme centre-bourg :

<http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/les-documents-cadres-r132.html>

## A retenir

Figure n° 38. Carte de synthèse de la géographie prioritaire des politiques de redynamisation commerciale des villes françaises, à fin 2016



## Les politiques au niveau local

Les collectivités ont développé depuis les années 1980, fortes de leur nouvelles compétences acquises avec les lois de décentralisation, une large palette d'outils destinés à la revitalisation de leur centre-ville.

Figure n° 39. Les outils de redynamisation commerciale mobilisés par les collectivités locales

### En matière d'aides aux entreprises commerciales :

- aides à la création
- aides à la modernisation (mise aux normes, sécurisation...) de l'outil de travail (avec le soutien du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce - Fisac)
- formation à la création, à la gestion et à la reprise de commerce
- garantie de prêts
- portage immobilier (à l'exemple des pépinières commerciales)
- bourses aux locaux
- etc.

### En matière d'animation et de dynamisation d'un tissu commercial :

- maintien de la diversité du tissu commercial à travers des dispositions d'urbanisme (droit de préemption urbain - DPU - sur les locaux, les fonds et les baux commerciaux ; protection des linéaires commerciaux)
- opération de réhabilitation d'ensembles commerciaux (centres commerciaux de quartier, halles ...) ou de locaux commerciaux, avec le soutien de l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces artisanaux et commerciaux (Epareca), du Fisac
- requalification de l'espace public marchand (piétonisation...)
- politique d'accessibilité (desserte et stationnement)
- gestion de site (manager de centre-ville, office de commerce, subvention d'associations de commerçants)
- etc.

Leur intervention plus spécifique en matière de lutte contre la vacance commerciale peut prendre trois principales formes :

- préventive,
- curative,
- coercitive.

## Les actions préventives

Ce premier mode d'intervention vise à mieux connaître le phénomène. Certaines collectivités locales cherchent ainsi à mieux appréhender la vacance commerciale sur leur territoire (pas exclusivement en centre-ville) à travers la mise en place d'outils de mesure de l'occupation des cellules commerciales. La réalisation de ces outils (qui peuvent prendre l'appellation d'atlas, d'observatoire ou de baromètre du commerce) revient souvent aux chambres consulaires (comme à Brest ou à Cherbourg par exemple) ou aux agences d'urbanisme (comme à Lorient). Outre l'information qu'ils apportent, ces outils permettent de diffuser une culture commune des problématiques du commerce entre acteurs publics et privés (propriétaires de locaux, agents immobiliers, commerçants...). Un préalable indispensable à la mise en œuvre ultérieure d'actions plus volontaristes nécessitant l'implication de l'ensemble de ces acteurs.

### En savoir plus

Un exemple d'observatoire local de la vacance commerciale développé par l'Agence d'urbanisme et de développement économique du pays de Lorient (Audélor) sur le centre-ville de Lorient :

<http://www.audelor.com/fileadmin/Audelor/Publications/Communications/communication72.pdf>

## Les actions curatives

Le second mode d'intervention vise à atténuer voire à endiguer le phénomène. Cinq modes d'actions sont ici privilégiés.

### Les actions « cache misère »

Le premier type d'action consiste à masquer le phénomène :

- en réemployant les locaux commerciaux délaissés pour promouvoir des initiatives locales (comme à Allanche, dans le Cantal, où les vitrines des commerces vacants servent de lieu d'exposition aux associations locales) ou pour y installer des activités éphémères, marchandes ou non (comme dans une ville d'Allemagne, où les locaux vacants sont utilisés par une troupe de théâtre comme scène itinérante),
- en habillant les vitrines de vitrophanie.

Figure n° 39. De la vitrophanie pour masquer les commerces vacants en centre-ville de Thiers (63)

Photo : P. Madry – 2013



## Les bourses aux emplacements

Le second type d'action concertée, consiste pour la collectivité à faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande en locaux commerciaux sur son territoire en créant une plateforme fédérant les offres des intermédiaires immobiliers vers laquelle elle oriente des preneurs (enseignes, créateurs indépendants). Ce dispositif a par exemple été mis en place avec succès à Mulhouse, par son manager de centre-ville : Frédéric Marquet. La vacance commerciale a diminué de 14 % à 9 % dans l'hypercentre en même temps que l'offre a connu une montée significative en gamme (avec dernièrement, pour illustration, l'implantation de l'enseigne Repetto). La réussite de l'opération repose sur un long travail préalable de mise en réseau et de création de relations de confiance entre les différentes parties prenantes.

### **En savoir plus**

Retrouvez le témoignage de Nathalie Motte, Maire adjointe en charge du commerce et de Frédéric Marquet, Manager de centre-ville, à la ville de Mulhouse, sur leur action en faveur de la revitalisation du cœur de ville dans les comptes rendus d'atelier de l'Institut pour la Ville et le Commerce, sur le site [www.institut-ville-commerce.fr](http://www.institut-ville-commerce.fr) (accès réservé).

Pour plus de précisions sur le profil de poste de manager de centre-ville :

<http://www.tocema-europe.com/dbfiles/toolkit-french-file1.pdf>

## La prospection active

Les collectivités locales sont par ailleurs de plus en plus nombreuses à développer une politique proactive de prospection d'enseignes, à travers des campagnes de marketing territorial, le déploiement de leur présence sur les salons professionnels (tels que le Mapic, le Siec, ou le salon de la Franchise), ou encore l'organisation de « speed dating » sur leur territoires (comme par exemple à Fougères).

### **En savoir plus**

Un exemple de politique proactive de prospection de commerce développée par la ville de Cran-Gevrier en Haute-Savoie :

<http://www.ville-crangevrier.fr/Economie-et-Emploi/Les-commerces/Installer-son-commerce-a-Cran-Gevrier-mode-d-emploi>

## Les couveuses commerciales

Le quatrième type d'action, volontariste, consiste pour la collectivité locale à se porter acquéreur de quelques locaux commerciaux vacants (via en général une société publique locale - SPL) pour les louer ensuite, durant une courte durée (dans le cadre d'un contrat de bail précaire de 3, 6 ou 12 mois) à des conditions avantageuses à de jeunes créateurs de commerce. Ceux-ci peuvent en outre bénéficier d'un accompagnement personnalisé en phase de création et de démarrage de leur activité (conseil en financement, gestion, marketing : aménagement du point de vente, technique de vente, etc.).

Ce type de dispositif a été mis en place par plusieurs villes telles Noyon, Dole, Montbéliard, Carvin, Saint-Omer... avec parfois des spécificités locales.

A Noyon, l'opération de couveuse commerciale lancée en 2013 s'est transformée en un concept « Ma boutique à l'essai », qu'une association dédiée, la « Fédération des Boutiques à l'essai », promeut désormais auprès d'autres collectivités locales. La fédération se veut également un lieu d'échanges de bonnes pratiques. Elle vise la réalisation d'une cinquantaine de couveuses dans une trentaine de villes à fin 2017.

## En savoir plus

Figure n° 40. Un local loué par « Ma boutique à l'essai »



Une présentation du concept « Ma boutique à l'essai » par la Fédération des boutiques à l'essai :

<https://www.maboutiquealessai.fr/>

Crédit photo :  
Fédération des boutiques à l'essai

L'agglomération de Montbéliard a mis en place un dispositif similaire : Echop (Ecllosion de commerce hébergé à objectif pérenne) à la différence que la collectivité ne se porte pas acquéreur des locaux mais convainc les propriétaires privés de les louer à titre gracieux, durant une période limitée. Une fois l'activité lancée, les parties peuvent contracter un bail classique.

### Les pépinières commerciales

Certaines collectivités locales peuvent également s'engager dans des programmes d'acquisition plus volontaristes de locaux commerciaux, dans le cadre de politiques globales de renouvellement urbain.

La ville de Paris fut par exemple l'une des premières à se doter en 2004 d'une société d'économie mixte dédiée – la Semaest – chargée de veiller, via la préemption de murs commerciaux, au maintien de la diversité commerciale dans les quartiers de l'Est parisien (opération Vital'Quartier). Environ 400 locaux ont pu être maîtrisés par son intervention.

D'autres villes de taille plus modeste ont également développé leur propre pépinière commerciale, à l'exemple de Saint-Nazaire, Joigny, Grasse...

A Grasse, la ville a confié la maîtrise d'ouvrage d'une vaste opération de revitalisation urbaine et commerciale de son centre ville par concession d'aménagement à la société public local (SPL) « Pays de Grasse développement ».

La SPL « Pays de Grasse développement » intervient pour :

- acquérir par négociation ou préemption des murs commerciaux (une trentaine à ce jour)
- rénover, éventuellement remembrer et mettre aux normes les locaux
- assurer leur commercialisation, leur gestion locative, la revente des murs en propriété aux exploitants.

Une partie des locaux a pu bénéficier d'un portage par l'Établissement public pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca).

## En savoir plus

Une présentation de l'opération Vital'Quartier par son opérateur, la Semaest :

<http://www.semaest.fr/nos-realizations/vital-quartier/>

## **En savoir plus**

Le site de la pépinière commerciale de Grasse :

<http://www.paysdegrassedeveloppement.fr//operation/la-pepiniere-commerciale>

Depuis 2014, les collectivités ont désormais la possibilité d'instituer ce type d'intervention dans le cadre expérimental d'un Contrat de revitalisation artisanal et commercial, instauré par la loi ACTPE dite « Pinel ».

## **En savoir plus : le CRAC en pratique**

L'article 19 de la Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises modifié par ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 10 précise :

En application de l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation est engagée pour une période de cinq années à compter de la date de promulgation de la présente loi en vue de favoriser la redynamisation du commerce et de l'artisanat. Cette expérimentation porte sur la mise en œuvre par l'État et les collectivités territoriales, ainsi que par leurs établissements publics, de contrats de revitalisation artisanale et commerciale.

Ces contrats ont pour objectif de favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres caractérisés soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale, ou de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville figurent parmi les périmètres ciblés par ce dispositif expérimental.

Les contrats de revitalisation artisanale et commerciale (Crac), prévus à titre expérimental jusqu'en juin 2019, permettent aux collectivités territoriales qui souhaitent redynamiser le commerce et l'artisanat, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, de désigner un opérateur chargé de développer des activités commerciales dans un périmètre défini. Cet opérateur peut acquérir les biens nécessaires, y compris par préemption ou expropriation.

Le projet de contrat de revitalisation artisanale et commerciale doit être élaboré dans le cadre d'une concertation entre la chambre de commerce et d'industrie et la chambre de métiers et de l'artisanat, et le président de l'établissement public (ou du syndicat mixte).

L'attribution du contrat de revitalisation s'effectue après mise en concurrence.

L'opérateur du contrat peut :

- acquérir des biens nécessaires à la mise en œuvre du contrat, y compris, par voie d'expropriation ou de préemption,
- procéder à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre d'intervention.

Il assure la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à l'exécution du contrat.

Il doit respecter le calendrier de réalisation des objectifs fixés par l'État et les collectivités territoriales. À défaut, le CRAC peut être résilié.

Le bilan de ces opérations est aujourd'hui bien connu. Parmi les points négatifs, on notera que le turn over dans les pépinières est relativement élevé en raison du profil « moins professionnel » des entrepreneurs qu'elles accueillent. Autre limite, les loyers de sortie de ces opérations restent parfois élevés, en raison de l'importance des coûts d'acquisition et de rénovation des locaux.

Parmi les points positifs, on notera que les pépinières commerciales participent indéniablement au développement de l'animation de rues de quartier ou de centre-ville.

## La fiscalité

Le dernier type d'intervention, coercitif, consiste pour la collectivité à appliquer une taxe sur les friches commerciales.

L'article 126 de la loi de finances rectificative pour 2006, codifié sous l'article 1530<sup>11</sup> du code général des impôts (voir encadré) permet aux communes ou à leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'instaurer une taxe annuelle sur les locaux à usage commercial « qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises - CFE - depuis au moins deux ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et sont restés inoccupés pendant cette période ».

Les taux sont progressifs :

- 10 % la première année d'imposition,
- 15 % la deuxième année d'imposition,
- 20 % à partir de la 3<sup>ème</sup> année.

Ils peuvent toutefois être majorés par décision de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans la limite du double.

## En savoir plus

Le régime de la taxe sur les friches commerciale dans la loi (article 1530 du Code général des impôts) :

- I. Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instaurer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire.  
Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, instituer cette taxe en lieu et place de la commune.
- II. La taxe est due pour les biens évalués en application de l'article 1498, à l'exception de ceux visés à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 depuis au moins deux ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.  
Pour l'établissement des impositions, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale communique chaque année à l'administration des impôts, avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède l'année d'imposition, la liste des adresses des biens susceptibles d'être concernés par la taxe.

<sup>11</sup> Modifié par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 puis par l'article 83 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013.

- III. La taxe est acquittée par le redevable de la taxe foncière au sens de l'article 1400.
- IV. L'assiette de la taxe est constituée par le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties défini par l'article 1388.
- V. Le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième année. Par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, ces taux peuvent être majorés dans la limite du double par le conseil municipal ou le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.
- VI. La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable.
- VII. Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
- VIII. Les dégrèvements accordés en application du VI ou par suite d'une imposition établie à tort en application du II sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils s'imputent sur les attributions mensuelles de taxes et les impositions perçues par voie de rôle.

Moins d'une centaine de villes (telles qu'Alençon, Calais ou la Roche-sur-Yon) y ont eu recours jusqu'à présent.

Outre que certaines villes redoutent en l'appliquant d'être inscrites sur la liste noire des propriétaires-investisseurs, son efficacité reste à ce jour discutable, comme le note les rapporteurs de la mission « La revitalisation commerciale des centres-villes » :

*En conclusion, la taxe sur les friches commerciales est peu utilisée et représente donc un faible rendement pour les collectivités territoriales. Mieux ciblée, cette taxe pourrait, dans les territoires où la demande de locaux commerciaux existe, inciter les propriétaires à remettre plus vite et avec moins d'exigence leur bien sur le marché. Néanmoins, face parfois à un déficit de la demande, la TFC peut aussi avoir des conséquences inverses à l'objectif recherché en accentuant les difficultés financières sur un propriétaire qui ne trouve pas à louer ou vendre. Cela explique certainement pourquoi les communes n'utilisent que peu ce dispositif (...).*

## A retenir

La lutte contre la vacance commerciale des centres-villes constitue un objectif des politiques publiques présent :

- au niveau national dans :
  - le dispositif des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (OR-QAD)
  - le programme Centre-ville de demain initié par la Caisse des Dépôts
  - le dispositif « centre-bourg »
  - le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL)
  
- au niveau local, dans différents dispositifs
  - préventifs (observatoires)
  - curatifs (bourses aux emplacements, prospection proactive, management de centre-ville, couveuses et pépinières commerciales, contrat de revitalisation artisanal et commercial)
  - coercitifs (taxe sur les friches commerciales)



# En conclusion

---

(1) La progression de la vacance commerciale en centre-ville est un phénomène qui touche les villes de nombreux pays.

(2) En France, la vacance commerciale progresse dans les centres-villes depuis 2010, à raison d'un point par an pour s'élever en moyenne à 11 % en 2016.

(3) Les petites villes, a fortiori les moins dynamiques en termes démographique et économique, sont les plus touchées.

(4) Les causes de la vacance commerciale renvoient à une combinaison complexe de facteurs à la fois locaux (taille du marché de consommation, organisation de l'appareil commercial, présence d'aménités résidentielles...) et plus globaux (métropolisation, concentration et électronisation du commerce...), sur une partie desquelles les collectivités locales n'ont pas de prise.

(5) Pour autant, la vacance commerciale n'apparaît pas comme un phénomène inéluctable et irréversible.

(6) Au niveau local, la lutte contre la vacance commerciale repose d'abord sur l'existence d'une volonté politique pérenne doublée d'une réelle « capacité à agir » des villes, en termes de moyens financiers, organisationnels et humains.

Elle repose également sur une approche globale articulant généralement trois composantes :

- un projet urbain qui ne soit pas la somme d'outils d'urbanisme opérationnel

Les collectivités locales disposent d'une large palette d'outils proposés par l'État (ORQAD, ORI, OPAH, Opah-RU, SPR...) et la Caisse des Dépôts pour régénérer leurs cœurs de ville. Néanmoins, ceux-ci ne peuvent être efficaces que si les villes les intègrent dans un projet urbain et disposent par ailleurs d'une bonne ingénierie technique et financière (par exemple pour « monter » les dossiers, conduire des procédures sensibles comme des expropriations, gérer d'éventuels contentieux, etc.).

- une politique d'urbanisme commercial clairvoyante

Les acteurs privés du commerce n'investiront pas dans un cœur de ville en cours de régénération si l'évolution de son environnement concurrentiel n'est pas lisible. Une politique d'urbanisme commercial « clairvoyante » suppose *a minima* que les villes abordent la question des équilibres entre les différentes formes et les différents lieux de commerce à la bonne échelle territoriale. Or, le découpage administratif de la France fait que les périmètres d'action politique des collectivités locales correspondent rarement aux périmètres d'action économique des acteurs du commerce et des consommateurs... En outre, les difficultés actuellement rencontrées par le commerce de centre-ville ne doivent pas faire oublier que certains sites commerciaux de périphérie sont également en voie de fragilisation.

- un dialogue renouvelé entre acteurs privés et publics

Une grande partie de la relation entre collectivités locales et acteurs du commerce se joue encore aujourd'hui que trop ponctuellement, qui plus est, à travers l'application de règles et de normes (autorisation d'exploitation, permis de construire, commission de sécurité...), sinon de la fiscalité locale. Une condition de réussite des politiques de revitalisation de centre-ville repose probablement sur un enrichissement de cette relation, au travers de la création d'un climat d'affaire de confiance (par le partage d'informations sur la conjoncture, le montage d'opérations « à livre ouvert », etc.).

Certains managers de centre-ville y contribuent déjà. Deux villes présentant un même taux de vacance commerciale élevé, par ailleurs engagées dans une même démarche volontariste de reconquête de leur cœur de ville, pourront être perçues très différemment par les acteurs du commerce, selon leur capacité à générer ou non ce climat. Pour l'une, ces acteurs diront : « Ca bouge, mais c'est trop tard. On n'ira pas ». Pour l'autre les mêmes diront : « Ca bouge. On va étudier le dossier ».

De la qualité de ce dialogue dépend sans doute la capacité de l'ensemble des acteurs publics et privés à expérimenter et à innover dans la lutte contre la vacance commerciale.

## Quelques lectures pour aller plus loin

---

- FINDLEY A., SPARKS L., 2010, *Retail vacancy, the retail planning knowledge base, briefing paper 13*, Stirling, Stirling University, The Institute for retail studies, 8 p.  
[https://stirlingretail.files.wordpress.com/2014/06/nrpfopic11\\_urban\\_regen.pdf](https://stirlingretail.files.wordpress.com/2014/06/nrpfopic11_urban_regen.pdf)
  
- GASNIER A., LEMARCHAND N. (dirs), *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*. Rennes, PUR, 360 p.  
Consultable à l'Institut pour la Ville et le Commerce.
  
- GRIMMEAU J.-P., WAYENS B., « Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015) », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n° 2301-2302, 112 p.  
Consultable à l'Institut pour la Ville et le Commerce.
  
- MADRY P., 2016, « La vacance commerciale, marqueur spatial d'une crise de croissance du commerce moderne », in DESSE R.-P. (dir.), *Mutations commerciales et devenir de l'espace marchand*, Rennes, PUR, pp. 167-178.  
Consultable à l'Institut pour la Ville et le Commerce.
  
- MADRY P., 2013, « Vacance commerciale, cote d'alerte », *Etudes Foncières*, n° 164, pp. 12-17. Consultable à l'Institut pour la Ville et le Commerce.
  
- MUNCH J., NARRING P. (dirs), *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Rapport établi par l'IGF et le CGEDD, Paris, juillet 2016, 59 p.  
[http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport\\_RevitalisationcentresvillesVdef\\_octobre2016.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf)
  
- NARRING P. (dir.), *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable. Les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales*, Rapport établi par le CGEDD, Paris, mars 2017, 80 p.  
[http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010468-01\\_rapport\\_cle2163e2.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010468-01_rapport_cle2163e2.pdf)
  
- Procos, Une nouvelle progression de la vacance commerciale des centres-villes en 2015, dossier de presse, Paris, juin 2016, 5p.  
[http://www.procos.org/images/procos/presse/2016/procos\\_dossier\\_presse\\_0616.pdf](http://www.procos.org/images/procos/presse/2016/procos_dossier_presse_0616.pdf)
  
- VAN ZWEEDEN J., 2009, *Retail vacancy in Dutch city centers: how can differences in retail vacancy between cities be explained ?*, Mémoire de Master, University of Rotterdam, 72 p.  
<https://thesis.eur.nl/pub/6128/>
  
- WOLFF *et al.*, « *Shrinking Cities*, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography*.  
<http://cybergeo.revues.org/26136>



# Sigles

---

AcTPE (loi) : Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel »

ADCF : association des communautés de France

Anah : agence nationale de l'habitat

Anru : agence nationale de rénovation urbaine

CDC : caisse des dépôts

Céréma : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CFE : cotisation foncière des entreprises

CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable

CGET : commissariat général à l'égalité des territoires

Crac : contrat de revitalisation artisanale et commerciale

DPU : droit de préemption urbain

Eparéca : établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces artisanaux et commerciaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

Fisac : fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

FSIL : fonds de soutien à l'investissement local

GMS : grande et moyenne surface

IGF : inspection générale des finances

Opah : opération programmée d'amélioration de l'habitat

Opah-RU : Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain

Orcod : opérations de requalification des copropriétés dégradées

Orqad : opérations de requalification des quartiers anciens dégradés

PNRQad : programme national de revitalisation des quartiers anciens dégradés

Semaest : société d'économie mixte d'aménagement de l'Est parisien

SPL : société publique locale

SPR : site patrimonial remarquable

TF : taxe foncière

TFC : taxe sur les friches commerciales

ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager



# Annexe : note méthodologique sur les données de vacance commerciale

---

L'étude présentée dans ce Cahier de l'Institut pour la Ville et le Commerce porte sur la vacance commerciale, entendue comme l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée.

Elle s'est attachée à mesurer le phénomène dans les centres-villes marchands en France métropolitaine.

Au total, 190 centres-villes appartenant à des unités urbaines de plus de 25.000 habitants ont été enquêtés.

L'étude a consisté, pour chaque site, à mesurer l'occupation des cellules commerciales (situées en rez-de-chaussée d'immeubles et en galerie de centre commercial de centre-ville) à partir de relevés annuels sur plan cadastraux effectués par Codata.

Le périmètre d'observation des pôles de centre-ville retenu par Codata est celui de leur hypercentre. Ce périmètre peut connaître des évolutions d'une année sur l'autre.



## L'Institut pour la Ville et le Commerce : un espace d'échanges d'expériences et de réflexions prospectives

Collectivités publiques, promoteurs, commerçants, urbanistes, chercheurs... confrontent et partagent leur vision du rôle du commerce dans la ville.

### Une ambition commune : faire du commerce un acteur majeur de la dynamique des territoires

L'Institut se réunit tout au long de l'année en ateliers.

- Atelier "ville au crible"  
Sous forme de partage d'expériences et de réflexions pragmatiques sur un enjeu territorial particulier, élus et techniciens présentent leurs actions innovantes et proposent des réponses concrètes.
- Atelier "expert"  
Sous l'angle des grandes mutations de la ville (mobilité, vacance commerciale...), les adhérents échangent sur l'impact de ces évolutions sur le commerce.
- Atelier "ça déménage"  
Doctorants, chercheurs présentent les résultats de leurs derniers travaux pour enrichir la réflexion prospective des participants.

L'Institut organise également régulièrement des conférences, colloques et formations avec la participation d'élus, d'urbanistes, de spécialistes de la consommation et du commerce...

Pour enrichir les débats, l'Institut pour la Ville et le Commerce entretient un partenariat étroit avec PROCOS (Fédération de 260 enseignes du commerce spécialisé), le LADYSS (Laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces) du CNRS (Centre National de Recherche Scientifique).

REJOIGNEZ L'INSTITUT POUR LA VILLE ET LE COMMERCE ET BÉNÉFICIEZ D'UN ACCÈS PRIVILÉGIÉ À :

- une communauté pluridisciplinaire engagée dans une réflexion transverse sur le commerce,
- des ateliers, conférences, colloques et formations : occasion de développer connaissances et réseau professionnel,
- des études inédites
- des bases de données sur la ville et le commerce



## Le conseil d'administration

Marc Goguet, Président fondateur, Président fondateur de la Fédération Procos

François Lemarchand, Vice-Président, Fondateur de Nature & Découvertes, Fondateur de l'Université de la Terre

Michel Pazoumian, Président délégué, Président du Cabinet Bérénice pour la Ville et le Commerce

Jean-Louis Muller, Trésorier, Directeur général des Services de la ville de Montluçon

Gilles Hittinger-Roux, Secrétaire Général, Avocat, HB & Associés

Carole Etienne, Administratrice, Directrice du développement immobilier de l'enseigne Claire's

Hadjira Farzad, Administratrice, Responsable du service de développement local de la ville de Nanterre

Thierry Fourez, Administrateur, Directeur Général de Vastned Management France

Emmanuel Le Roch, Délégué Général de Procos

Armelle Legrand, Administratrice, Directrice immobilier ERAM SA

Vincent Ravat, Administrateur, Directeur Général Délégué de Mercialys

Alain Sallez, Administrateur, Professeur honoraire à l'Essec, Président de l'Observatoire de la Ville

Régine Van Heems, Administratrice, Professeur des Universités en Marketing à l'IAE Lyon

Christel Vallantin, Administratrice, Responsable de programme à la direction du développement d'UGC



L'Institut pour la Ville et le Commerce  
31, rue du 4 Septembre  
75002 Paris  
Tél . : 01 44 88 95 60  
Contact : [contact@institut-ville-commerce.fr](mailto:contact@institut-ville-commerce.fr)