



**HAL**  
open science

# Face à la dévitalisation commerciale des centres-villes de villes moyennes : quels sont les outils des collectivités pour lutter contre la vacance ?

Mélanie Poupard

## ► To cite this version:

Mélanie Poupard. Face à la dévitalisation commerciale des centres-villes de villes moyennes : quels sont les outils des collectivités pour lutter contre la vacance ?. Architecture, aménagement de l'espace. 2017. dumas-01565071

**HAL Id: dumas-01565071**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01565071>**

Submitted on 19 Jul 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mémoire de fin d'étude

Année universitaire 2016-2017

# Face à la dévitalisation commerciale des centres-villes de villes moyennes : quels sont les outils des collectivités pour lutter contre la vacance ?

**Auteur : POUPARD Mélanie**

Master Urbanisme et Projet Urbain

Université Grenoble Alpes

Institut d'Urbanisme de Grenoble

**Tutrice pédagogique : BERGERON Stéphanie**

AID Observatoire

**Tutrice universitaire : LAROCHE Sylvie**



# Notice analytique

---

AUTEUR : POUPARD Mélanie

TITRE DU PROJET DE FIN D'ÉTUDE :

Face à la dévitalisation commerciale des centres-villes de ville moyenne :  
quels sont les outils communaux de lutte contre la vacance ?

DATE DE SOUTENANCE : 3 juillet 2017

ORGANISME D'AFFILIATION :

Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Pierre Mendès France

ORGANISME DANS LEQUEL L'ALTERNANCE A ÉTÉ EFFECTUÉE :

AID Observatoire

Directeur de projet de fin d'étude : LAROCHE Sylvie

Collation :

- Nombre de pages : 95
- Nombre d'annexes : 0
- Nombre de références bibliographiques : 71

MOTS-CLES ANALYTIQUES : dévitalisation, revitalisation, urbanisme commercial, outils des collectivités, règlementaire, opérationnel

MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES : centres-villes, France, périphéries

## Résumé

Les centres-villes des villes moyennes françaises sont les lieux les plus touchés par la vacance commerciale. Un taux de vacance qui dépasse souvent le seuil critique des 10 %. Cette perte d'attractivité n'est pas nouvelle mais commence aujourd'hui à inquiéter les acteurs du territoire. Les élus locaux voient de plus en plus de commerces mettre la clé sous la porte et ont décidé d'agir pour préserver les commerces restants. Ce départ des commerçants est poussé notamment par le déséquilibre économique entre les centres des villes et les grandes surfaces de périphérie. Cette concurrence n'est pas le seul facteur de dévitalisation. Celle-ci s'étend au-delà de la thématique commerciale et touche de nombreux autres secteurs tels que les équipements publics, l'emploi, le logement, la culture, les loisirs, etc. Les collectivités ont à leur disposition de nombreux outils, à la fois règlementaires et opérationnels, qu'il lui est possible de mobiliser afin de redonner de l'attractivité à son cœur de ville.

## Summary

French city centers in mid-sized cities are places the most affected by the commercial vacancy. The rate of vacancy often exceeds the critical threshold of 10 %. This loss of attractiveness is not recent but today it begins to worry the actors of the territory. The local elected see more and more shops going out of business and decided to act to protect the remaining stores. For some cities, this departure of the storekeepers is pushed by the economic inequality between the centers of cities and the shopping malls of outskirts. This competition is not the only factor of devitalization. This one extends beyond the commercial theme and many more touch sectors such as the public equipments, employment, accommodation and housing, culture, recreation... Communities have numerous tools, statutory and operational, which it is possible to him to mobilize to fall of the attractiveness in its city heart.

## Remerciements

---

Ce mémoire est le résultat d'un travail de recherche de près d'un an. Je tiens à adresser tous mes remerciements aux personnes avec lesquelles j'ai pu échanger et qui m'ont aidé pour la rédaction de ce mémoire.

En premier lieu, je souhaite adresser mes remerciements à ma directrice de mémoire, Sylvie Laroche, qui a su me guider tout au long de ma réflexion, mais aussi pour ses relectures et pour l'apport de références bibliographiques.

Je remercie également la société AID Observatoire et notamment Stéphanie Bergeron, qui m'a apporté son aide pendant la rédaction de ce mémoire. Je remercie aussi les dirigeants, David Sarrazin et Patrice Billa, pour la confiance qu'ils ont su m'accorder dans les différentes missions réalisées tout au long de cette année et qui m'ont permis d'alimenter ce mémoire. Enfin, je remercie mes collègues qui ont su se rendre disponible, afin de m'apporter des éléments de compréhension et des conseils tout au long de cette année.

Je tiens aussi à remercier les enseignants et les intervenants qui ont pu m'apporter de la matière et des éléments de réflexion lors des interventions académiques.

Je remercie également les techniciens de collectivités, qui ont acceptés de m'accorder un entretien téléphonique, afin d'avoir des retours d'expériences sur de nouvelles pratiques.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à toute ma famille et à mes amis, qui m'ont accompagné, soutenu et encouragé tout au long de la réalisation de ce travail de fin d'études.

# Sommaire

Introduction générale .....	6
<b>I. Les causes de la dévitalisation des centres-villes dans les villes moyennes .....</b>	<b>9</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>10</b>
<b>A - La perte d'attractivité des commerces du centre-ville .....</b>	<b>11</b>
a) Qu'est-ce qu'un commerce vacant ?.....	12
b) Des villes moyennes particulièrement touchées par la vacance commerciale .....	13
c) L'inadaptation des locaux et des valeurs locatives .....	16
d) Des centres-commerciaux très concurrentiels.....	18
Synthèse.....	23
<b>B - Les enjeux de la revitalisation des centres-villes .....</b>	<b>24</b>
a) Qu'est ce que la population attend d'un centre-ville ? .....	24
b) Lutter contre la vacance commerciale pour redonner de l'attractivité .....	25
c) Quel rôle est le rôle des collectivités ?.....	26
d) Un dialogue nécessaire entre les différents acteurs.....	27
Synthèse.....	27
<b>Conclusion.....</b>	<b>28</b>

<b>II. Les outils de planification pour la préservation des commerces de centre-ville.....</b>	<b>31</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>32</b>
<b>A - Instaurer un périmètre de sauvegarde commerciale pertinent 33</b>	
a) Pourquoi définir un périmètre de sauvegarde commerciale et artisanale ?.....	33
b) Comment choisir la délimitation du périmètre de centre-ville ? ....	34
c) Comment inscrire le périmètre dans le PLU ?.....	38
Synthèse.....	38
<b>B – Conforter la destination commerciale dans le périmètre .....</b>	<b>42</b>
a) Ce que dit la loi .....	42
b) Les linéaires protégés : conforter et diversifier les activités commerciales.....	43
Synthèse.....	45
<b>C – Contrôler et limiter l'implantation commerciale hors du périmètre .....</b>	<b>48</b>
a) À proximité du périmètre : inciter au changement de destination	48
b) Une implantation raisonnée sein de l'intercommunalité .....	48
c) Une action renforcée par l'intercommunalité .....	50
Synthèse.....	51
<b>Conclusion.....</b>	<b>53</b>

<b>III. Des outils opérationnels variés pour mobiliser les acteurs dans la dynamisation des centres-villes.....</b>	<b>55</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>57</b>
<b>A- Les droits de préemption.....</b>	<b>58</b>
a) Qu'est-ce que le droit de préemption ?.....	58
b) Le droit de préemption urbain.....	60
c) Le droit de préemption commercial .....	62
Synthèse .....	66
<b>B - Une stratégie partagée avec tous les acteurs locaux.....</b>	<b>68</b>
a) Quels sont les acteurs du centre-ville ?.....	68
b) La taxe sur les locaux commerciaux vacants : un outil efficace pour mobiliser les propriétaires ?.....	69
c) Mettre en relation les différents acteurs locaux.....	72
<b>C - Des aides pour réimplanter une fonction commerciale .....</b>	<b>76</b>
a) Les boutiques éphémères pour tester son commerce sans risque .	76
b) Les pépinières commerciales.....	77
c) Un soutien financier pour accompagner la démarche.....	80
<b>Conclusion.....</b>	<b>83</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>84</b>
<b>Table des figures .....</b>	<b>88</b>
<b>Bibliographie et webographie .....</b>	<b>90</b>
<b>Entretiens effectués .....</b>	<b>95</b>

# Introduction générale

Les centres-villes des villes moyennes françaises sont les lieux les plus touchés par la vacance commerciale. Un taux de vacance qui dépasse souvent le seuil critique des 10 %. Cette perte d'attractivité n'est pas nouvelle mais commence aujourd'hui à inquiéter les acteurs du territoire. Les élus locaux voient de plus en plus de commerces mettre la clé sous la porte et ont décidé d'agir pour préserver les commerces restants. Ce départ des commerçants est notamment poussé par le déséquilibre économique entre les centres des villes et les grandes surfaces de périphérie. Cette concurrence n'est pas le seul facteur de dévitalisation des centres-villes de villes moyennes. Elle s'étend au-delà de la thématique commerciale et touche de nombreux autres secteurs, tels que l'équipement public, l'emploi, le logement, la culture, le loisir, etc. La perte de vitesse des centralités est globale et la vacance commerciale en est le facteur le plus visible. De par leur rôle dans le système urbain, les villes moyennes sont les villes les plus touchées par ce processus de dévitalisation. Au contraire des grandes villes, elles peinent à garder leur population et leurs activités au cœur de la ville. La population migre vers un habitat en périphérie, plus proche de l'idéal résidentiel. Les espaces périphériques ne sont pas seulement attractifs pour la population. Les entreprises, les commerces, les services publics, les loisirs... sont nombreux à s'implanter en périphérie. En effet, leur installation est facilitée par la grande présence de surfaces constructibles peu chères, contrairement au centre-ville, souvent déjà bien bâti. De plus, la fiscalité des villes moyennes, les coûts du foncier, les loyers, l'accessibilité, les contraintes liées au patrimoine, etc. sont des facteurs pointés du doigt par l'État en défaveur de la vitalité commerciale des centres. Ce faible dynamisme résidentiel et la fuite des commerces et services ôtent peu à peu les éléments d'attractivité du centre-ville, et ainsi renforcent le cercle vicieux de la dévitalisation des centres des villes moyennes.

Face à un tel déclin, certains se posent la question de la fin des villes moyennes et proposent un futur où les activités, la population et les commerces se situent en périphérie. Quel avenir souhaitons-nous pour ces centres des villes moyennes ? Sont-ils destinés à périr comme l'écrivent certains articles ? Pourtant, les villes moyennes portent les enjeux de densification de l'espace urbain, de développement durable et de préservation du cadre de vie. Elles sont, par leur intégration dans le système urbain français, les villes durables de demain.

Les pouvoirs publics s'emparent depuis quelques années de cette problématique, dans le but d'aider ces villes moyennes en difficulté. Des outils ont été créés ou aménagés pour permettre aux collectivités d'agir sur la vacance commerciale. La thématique commerciale est au cœur du processus de dévitalisation et en lui redonnant une dynamique et une vitalité, il est possible d'inverser le processus afin de rendre les centres-villes plus attractifs. Les acteurs multiples du centre-ville devront également agir sur les autres facteurs d'attractivité, mais ce mémoire se concentre sur la problématique commerciale. Le commerce est en constante mutation et doit répondre à des besoins évoluant à court et long terme. Se pose alors la question de l'adaptation du tissu commercial des centres-villes anciens aux nouvelles pratiques de la ville et du commerce. De plus, les locaux vides au cœur de la centralité pénalisent la dynamique et l'image globale du centre-ville.

L'État a mis plusieurs outils à disposition des collectivités pour les aider à lutter contre la vacance commerciale. Ces outils, à la fois règlementaires et opérationnels, peuvent être mobilisés par les collectivités afin de redonner de l'attractivité à leur centre-ville. Cependant, il est parfois difficile pour les collectivités de comprendre ce phénomène et d'agir sur celui-ci. Les outils en place sont récents et évoluent régulièrement. Ils sont encore peu connus ou difficiles à utiliser pour les collectivités. Celles-ci ne sont d'ailleurs pas les seules à pouvoir agir pour leur centre-ville, elles peuvent être accompagnées de plusieurs acteurs institutionnels et mobiliser des citoyens, des commerçants, des propriétaires de locaux commerciaux, des associations, etc.

Ce mémoire vise à accompagner les collectivités dans la redynamisation de leur centre-ville. Il se compose en trois parties.

La première partie de ce mémoire a pour objectif d'expliquer le phénomène de la vacance commerciale et ses spécificités. Leur compréhension, ainsi que l'appréhension des difficultés des commerces de centres-villes, sont les clés nécessaires à la mise en place d'une stratégie de redynamisation. Ce diagnostic, basé en particulier sur un rapport récent de l'État<sup>1</sup> permettra, par la suite, de mieux comprendre les enjeux de revitalisation de ces territoires.

La deuxième et la troisième partie sont des « boîtes à outils ». Elles contiennent les outils règlementaires et opérationnels que la commune peut mettre en place dans le cadre de sa stratégie de revitalisation. Chaque outil comprend une description, avec ses avantages et inconvénients, et est accompagné d'un « mode d'emploi ». Celui-ci explique la méthode de mise en place et est composé de schémas explicatifs, d'exemples et parfois de retours d'expériences. La présentation de ces différents outils se base sur des textes de loi, des articles de presse, des rapports sur certains outils ciblés, ainsi que des entretiens avec quelques villes ayant mis en place ces outils. Cette « boîte à outils » doit permettre aux acteurs de la redynamisation du centre-ville de connaître une grande partie des outils mis à leur disposition et de pouvoir choisir ceux qui sont plus adaptés au contexte local.

La deuxième partie se penchera sur les outils règlementaires dont dispose la collectivité. Il s'agit notamment des Plan Locaux d'Urbanisme (Intercommunaux), souvent sous-exploité.

Enfin, la troisième partie traitera des outils opérationnels de lutte contre la vacance commerciale. Nous y verrons que la commune n'est pas le seul acteur à pouvoir agir et la façon dont il est possible de créer une réelle dynamique globale de revitalisation.

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016, Rapport de la revitalisation des centres-villes

## DÉFINITION DE VILLE MOYENNE

Le terme de « ville moyenne » est régulièrement cité mais la définition reste souvent vague. Roger Brunet disait en 1997, dans "Territoires de France et d'Europe" (p.188) que la ville moyenne est un "objet réel non-identifié". Aujourd'hui, les définitions divergent encore et certains éléments font débat parmi les chercheurs. C'est pourquoi, dans le cadre de ce mémoire, nous définirons les villes moyennes à partir de critères sur lesquels les auteurs s'accordent en majorité. En France, une ville est caractérisée de ville moyenne (ou ville intermédiaire) lorsque sa population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants (DATAR, 2005). Les villes moyennes françaises jouent un rôle intermédiaire d'équilibre entre les petites communes, dont l'offre de commerces et de services est limitée, et la grande ville, dont l'offre est abondante mais plus difficile d'accès. Son aire urbaine est comprise entre 30 000 et 200 000 habitants. Ce sont les sous-préfectures de régions et de département, sous l'influence de la capitale de région, offrant des biens et services intermédiaires, tout en bénéficiant d'un cadre de vie agréable.

Sources : Roger Brunot, Robert Desmarais, Gohier, Christaller





## I. Les causes de la dévitalisation des centres-villes dans les villes moyennes



Illustration : Deligne, 22 septembre 2013, Commerces brignolais : le chiffre qui fait mal, Var-matin

## Introduction

---

Depuis les années 1970, on constate le déclin progressif de certains centres-villes. Les commerces sont en difficulté et mettent un à un la clé sous la porte. La tendance s'est aggravée avec la crise de 2008 et aujourd'hui dans les villes moyennes, près d'un rideau sur 10 est baissé. Une vacance commerciale qui inquiète les élus car elle est non seulement visible, mais reflète également une problématique plus globale de perte d'attractivité des centres-villes des villes moyennes. Perte de population, logements inadaptés, fuite des services, des équipements publics, des commerces et des emplois en périphérie : voici les maux de ces centres-villes dans les villes moyennes.

On observe un regain d'intérêt de pouvoirs publics pour le traitement des faiblesses des villes petites et moyennes, ainsi que les centres anciens « en difficulté ». La redynamisation des villes moyennes nécessite une réelle implication des élus et de la force publique. Néanmoins, avant d'amorcer une stratégie sur le centre-ville, il est essentiel de comprendre ce qu'est le centre-ville et les difficultés auxquelles ses commerces sont confrontés. Par l'appréhension de ses difficultés et la compréhension des enjeux, il sera possible d'entamer une démarche de revitalisation adaptée au territoire : ciblée sur ses difficultés et cohérente avec la tendance nationale.

Dans cette partie, nous étudierons la dévitalisation commerciale à partir de deux rapports en particulier : le rapport de revitalisation des centres-villes, rédigé par les services de l'État en juillet 2016, ainsi qu'une étude de la fondation Procos, sur la vacance commerciale.

### DÉFINITION DU CENTRE-VILLE

En l'absence de définition partagée de la notion de centre-ville, la mission, selon la nature de ses travaux, a retenu un faisceau d'indices définissant le centre-ville comme le quartier central d'une ville, le plus animé ou le plus ancien ; ou comme le lieu de concentration dont le poids et la taille dépendent de critères de nature socio-économiques et socioculturels ou enfin, par la capacité d'action sur sa périphérie en termes de desserte, de services, d'attractivité ou plus globalement de polarisation.

*Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016,  
Rapport de la revitalisation des centres villes, p 2*

## A - La perte d'attractivité des commerces du centre-ville

Au cœur de la crise des villes moyennes se trouve la crise des commerces des centres-villes. Les médias se focalisent sur la vacance alarmante des commerces dans les villes moyennes. Ils décrivent et chiffrent cette vacance et cette désertification. En réalité la problématique est plus globale. Ce phénomène est la conséquence mais également la cause de la continuité de ce déclin et le point qui préoccupe le plus les élus locaux.

- « Les centres-villes se vident de leurs commerces », Le Monde, 12 janvier 2016
- « Le déclin commercial des centres-villes s'aggrave », Le Monde, 20 octobre 2016
- « Désertification des villes : les professionnels du commerce s'alarment », L'Opinion, 23 janvier 2017
- « Commerce : la désertification des centres-villes s'accroît », Le Figaro, 23 juin 2013
- « La désertification des centres-villes », France Inter, 13 décembre 2016
- « Saint-Brieuc. Le commerce souffre au cœur de la ville », Ouest-France, 8 décembre 2014
- « Les nouveaux déserts français », La Croix, 24 août 2014
- « Les maires doivent-ils encore croire en leurs centres-villes ? » La tribune, 2 octobre 2014

Agir sur la vacance commerciale, c'est agir sur l'image du centre-ville et lorsque cette action est complétée par d'autres actions sur la vacance résidentielle, sur l'aménagement de l'espace public, sur les équipements et services... cela permet de redynamiser de manière globale et durable les centres des villes moyennes.

Figure 1 : Mosaïque de locaux vacants



Source : Mélanie POUPARD - photos prises dans le cadre de repérages pour AID Observatoire dans les centres-villes de Châlons-en-Champagne, Mâcon et Troyes

### a) Qu'est-ce qu'un commerce vacant ?

Selon la définition de l'INSEE<sup>2</sup>, un local vacant est un local inoccupé, dont la vacance peut être liée à plusieurs facteurs :

- le local est proposé à la vente, à la location ;
- le local a déjà été attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- le local est en attente de règlement de succession ;
- le local est gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire.

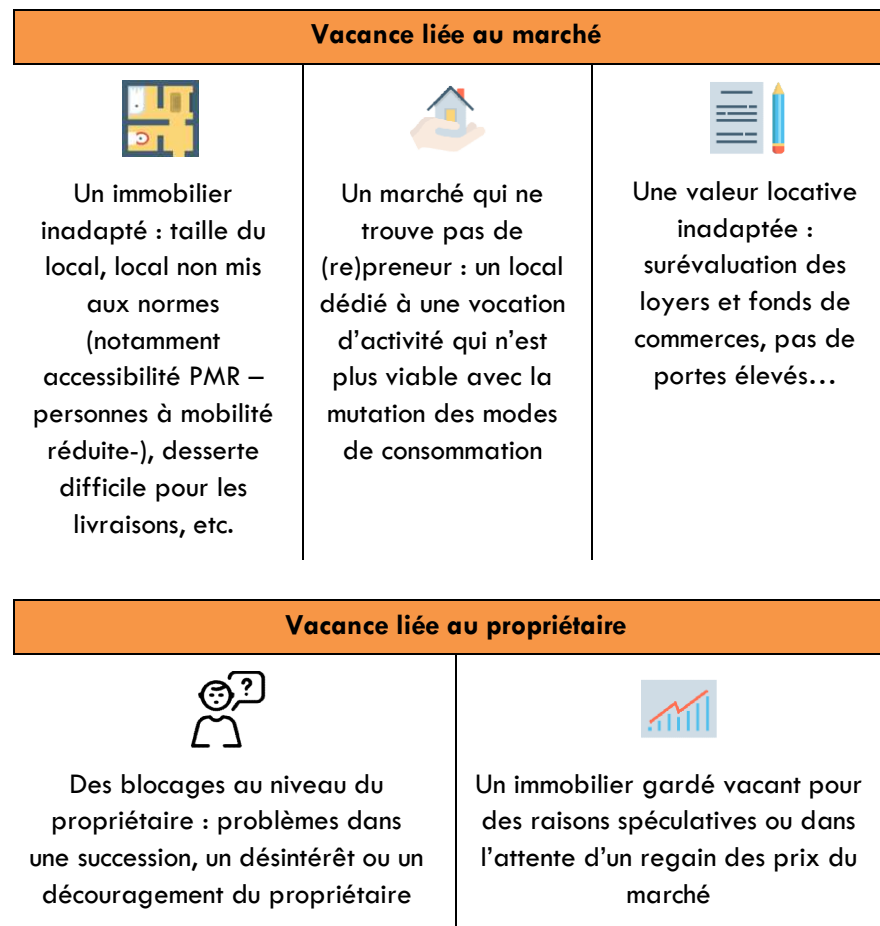
Lorsqu'on parle de vacance, il faut différencier deux types de vacance : la vacance conjoncturelle et la vacance structurelle.

Une vacance conjoncturelle est liée à des circonstances particulières sur une période délimitée. C'est la période durant laquelle le local est quitté, revendu/reloué, puis aménagé avant l'ouverture du commerce. Cette vacance est nécessaire pour la vie économique et le renouvellement de l'occupation des locaux. Elle est de courte durée (moins de 3 ans).

En parallèle, d'autres locaux peuvent se trouver dans une situation de vacance structurelle. Elle correspond à des locaux, présents sur le marché mais inadaptés vis-à-vis de la demande. C'est cette vacance, sur le long terme, qui pose problème dans les villes moyennes.

D'après les données de la Fédération Procos et de AID Observatoire, le taux idéal de vacance peut être fixé autour de 5 %. Cette vacance permet de dynamiser la vie commerciale du centre ville. En dessous de ce seuil, on se trouve dans une situation de tension du marché de l'immobilier commercial. Une situation où la demande est plus forte que l'offre, où le renouvellement commercial est faible et les rotations sont peu nombreuses. Cependant, au dessus de 6 % de vacance des locaux, la vacance devient préoccupante et traduit une surabondance de l'offre par rapport à la demande. Le seuil critique peut-être fixé à 10 %, traduisant une situation

très inquiétante de perte d'attractivité des centres-villes. Dans les villes moyennes, des taux élevés (supérieur à 10 %) sont expliqués par une vacance structurelle élevée. La vacance structurelle est liée à plusieurs facteurs, qui peuvent se cumuler et dont la résolution du problème est souvent longue et complexe. Il est possible de la distinguer en deux catégories :



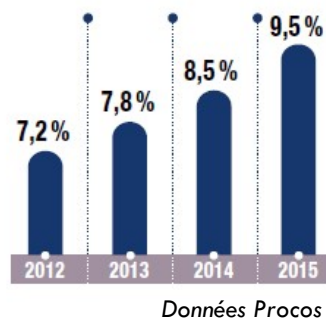
<sup>2</sup> Définition de logement vacant, site web de l'INSEE

Source : Agence d'Urbanisme de Caen Métropole, Mélanie POUPARD

## **b) Des villes moyennes particulièrement touchées par la vacance commerciale**

En juin 2016, Procos (fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé), a publié un diagnostic de la vacance commerciale de 200 centres-villes d'agglomérations de plus de 50 000 habitants, complété en octobre 2016 par un rapport de l'État sur la revitalisation des centres-villes. Le constat est identique : la vacance commerciale a augmenté dans 90 % des centres-villes étudiés. Le taux de vacance moyen dans ces centres-villes atteints 9,5 % selon Procos, soit 2,3 points de pourcentages de plus que trois ans plus tôt. L'État note quant à lui un taux à 10,4 % en 2015 pour une vacance à 7,8 % en 2012 (soit une augmentation de 2,6 points) et 6,1 % en 2001. Ces taux, supérieurs au seuil de vacance critique, soulèvent un problème majeur : une dévitalisation des centres-villes qui a débuté en 1920 et qui s'accélère depuis 2012.

**Figure 2 : Évolution du taux de vacance moyen**



Ces rapports démontrent que ce phénomène de vacance ne touche pas uniformément tous les centres-villes. Au-delà du seuil de 7,5% de taux de vacance, on trouve surtout des villes de moins de 50.000 habitants (11,1 % en moyenne en 2015 pour 9,3 % en 2014) et les agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants (11,3 % au lieu de 10,3 %). Dans les villes de 100 000 à 250 000 habitants, la vacance ne s'aggrave que de 0,5 points (9,2 % au lieu de 8,7 %). Dans les métropoles, en revanche, la vacance est stable : autour de 6 % en moyenne pour les villes de plus de 500 000 habitants. Ces grandes villes connaissent parfois même une situation de tension du foncier commercial.

Ce sont donc les villes moyennes et petites qui sont au premier plan de cette crise commerciale des centres-villes. 55 % des villes moyennes souffrent d'une vacance supérieure à 10 %. Cependant, certaines villes

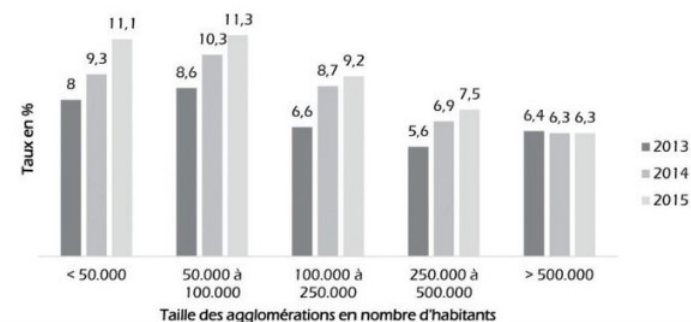
spécifiques sont épargnées par la vacance avec un taux stable inférieur à 5 % depuis 2011. Ces centres-villes sont résilients<sup>3</sup> car ils bénéficient d'un fort revenu d'activités productives dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et/ou du tourisme tel que Beaune, Nantes, Biarritz et Saint-Malo.

Ainsi, depuis le début des années 2000, les centres-villes sont en déclin. «C'est une tendance contre laquelle on ne peut pas lutter, en 1930 il y avait 2 millions de magasins en France. Il y en a 800.000 aujourd'hui».

*Rapport Procos, octobre 2016*

Procos affirme qu'en 2001, 87 des centres-villes étudiés bénéficiaient d'une bonne situation commerciale, avec un taux de vacance inférieur à 5 %. En 2015, ces villes ne sont plus que 14 (Bayeux, Beaune, Biarritz, Cahors, Compiègne, La Rochelle, Laval, Lyon, Nantes, Périgueux, Rouen, Saint-Malo, Strasbourg, Toulouse). En parallèle, 23 centres-villes étaient en difficulté en 2001 avec un taux de vacance supérieur à 10 %, contre une centaine en 2015, soit quatre fois plus.

**Figure 3 : Évolution du taux moyen de la vacance commerciale dans les centres-villes en France**

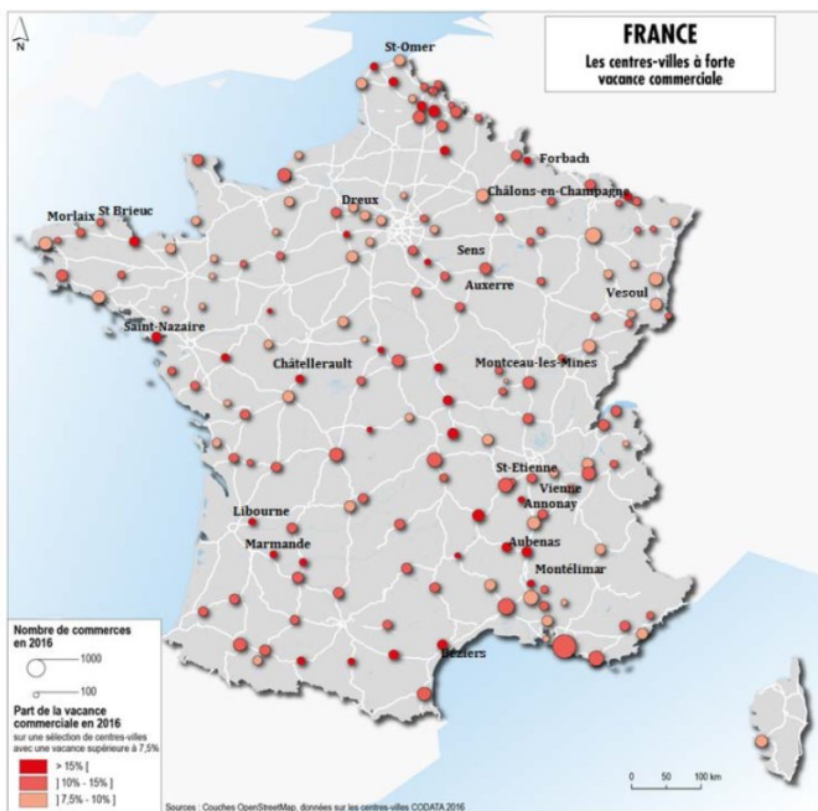


Source : données Codata 2015, retraitées par Procos

<sup>3</sup> La résilience désigne la capacité pour un système à résister à un choc et à retrouver ses propriétés initiales après une altération

Dans les villes moyennes, le taux de vacance moyen est supérieur à 10 %. Ce taux de vacance est d'autant plus élevé dans les petites villes moyennes (de 50 000 à 100 000 habitants), allant même jusqu'à 15 ou 20 % dans certains centres villes. Les types de commerces restent variés et équilibrés (activités anomalies et de proximité), mais le chiffre d'affaire est en baisse.

**Figure 4 : Carte des centres villes à forte vacance commerciale**

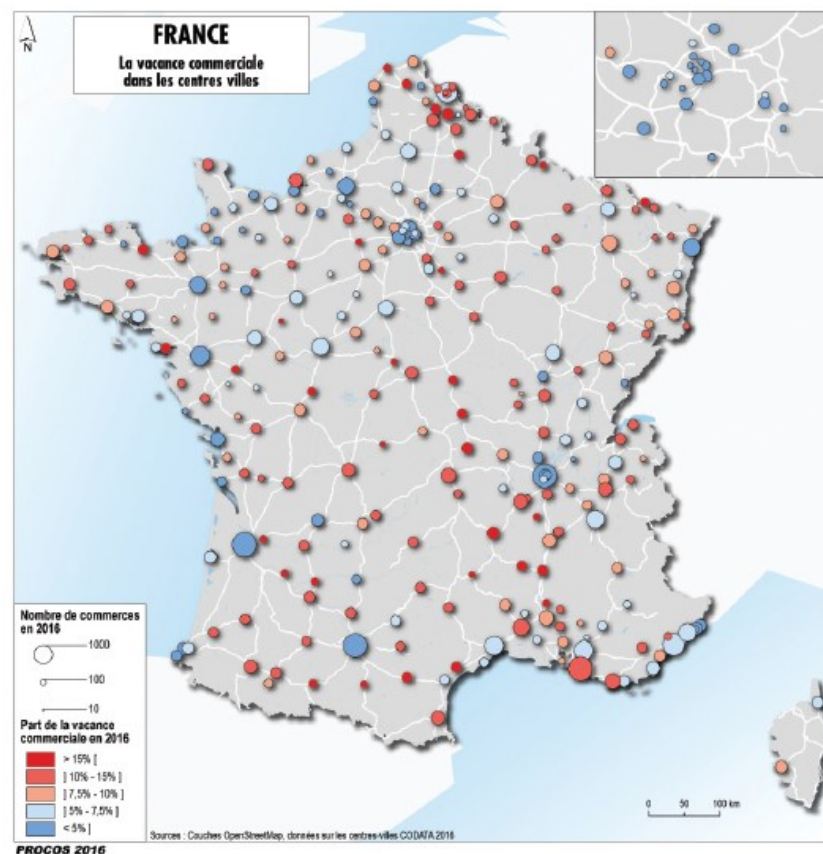


Les 20 villes "nommées" sur la carte sont celles qui connaissent la plus forte augmentation de leur taux de vacance commerciale entre 2012 et 2015, soit supérieure à 6 points. Parmi les villes les plus touchées par la vacance en 2015 (soit un taux >15 %) on distingue Béziers (24,4 %),

Châtelleraut (22,5 %), Forbach (21,9 %), Annonay (21,3 %), Dreux (19 %), Saint-Brieuc (18,9 %), Montélimar (18,4 %), Libourne (16,5 %), Marmande (15,2 %), Saint Omer (15,2 %).

Sur la carte ci-dessous, nous pouvons distinguer les métropoles, visibles par leur faible taux de vacance (excepté Marseille et Brest, cette dernière ayant été très médiatisée).

**Figure 5 : Carte de la vacance commerciale des villes étudiées**



Le rapport de la fédération Procos est donc très complet et permet de comparer différentes villes selon leur taille et leur situation géographique. C'est un document de référence qui mérite toutefois quelques commentaires. On traite ici des centres-villes, mais on ne connaît pas le périmètre choisi dans le cadre de l'étude : est-ce l'hyper-centre ? un centre élargi ? les villes sont-elles toutes traitées de la même manière ? Quels sont les critères pour délimiter le centre-ville ? Le périmètre du centre-ville est un élément qui peut considérablement faire varier le taux de vacance. Si le périmètre choisi est un périmètre assez large, la vacance risque d'être plus forte au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'hyper-centre. Alors que si le périmètre est plus centré, la vacance devrait être moins forte. Nous n'avons pas de détail ou de commentaire sur la localisation de la vacance : est-elle sur des rues secondaires ou principales ? sur des rues piétonnes ? Il pourrait également être intéressant d'avoir l'évolution de la vacance sur les villes choisies, afin de savoir si cette vacance est structurelle ou conjoncturelle. Ce document reste, malgré ces remarques, un bon indicateur de la santé des centres-villes.



### **c) L'inadaptation des locaux et des valeurs locatives**

En juin 2014, une étude de l'INSEE sur les commerces a constaté que les chiffres d'affaires et le nombre de salariés dans le secteur du commerce et de l'artisanat commercial ont diminué de 1,3 % entre 2012 et 2013. Les revenus des commerçants se réduisent de 4,1 % sur cette même période. Les commerçants connaissent donc des difficultés financières alors que dans le même temps, trouver un local commercial convenable pour leur activité devient compliqué dans les villes moyennes. Cela s'explique par la configuration même des locaux, peu adaptés dans les centres historiques, ainsi que par des loyers commerciaux qui mettent à rude épreuve les modèles économiques des commerçants.

#### ***Des locaux commerciaux inadaptés***

Dans les centres-villes historiques, les bâtiments et les locaux ne sont plus adaptés aux usages modernes des commerces. Les surfaces sont trop petites et l'utilisation de tels locaux, avec les normes imposées aux commerces (notamment accès PMR) nécessite de lourds travaux de réhabilitation, voir de fusion de plusieurs rez-de-chaussée. C'est au bailleur que revient la charge des travaux car il est le responsable de la conformité du local par son usage et son activité. Il peut éventuellement se décharger de cette obligation dans le bail signé avec le locataire. Cependant, lorsqu'on désire réhabiliter un local commercial afin que chacun puisse y trouver son avantage (répartition des coûts...), il est nécessaire de faire dialoguer tous les acteurs. Cet élément est parfois même un facteur de la vacance structurelle en centre-ville.

Aujourd'hui, la multitude de normes sur les locaux commerciaux multiplie par la même occasion la surface nécessaire à l'exercice d'une activité commerciale. Par exemple, un commerçant de prêt-à-porter mixte devra

avoir deux cabines d'essayage minimum (pour chaque sexe) et aux normes d'accessibilité handicapés, soit un total de 8 m<sup>2</sup> réservé à ces normes. Ces contraintes additionnées demandent aux commerçants d'augmenter la taille de leur commerce pour une même activité. Les locaux vacants font souvent entre 30 et 60 m<sup>2</sup>, là où les standards actuels sont plutôt supérieurs à 100 m<sup>2</sup>.

#### ***Des loyers trop élevés***

En parallèle, les prix du foncier sont en augmentation. Le montant moyen des locaux commerciaux hors taxe a augmenté de 81 % entre 2000 et 2014 en France (hors Ile-de-France). Cependant, « le prix moyen des transactions des fonds de commerce diminue entre 2012 et 2015 de 10,6 %, mais augmente significativement pour des activités commerciales comme les ventes hors magasins, les magasins multi-rayons, les services à

la personne, l'hébergement, le bricolage et équipement du foyer et les sports et loisirs. » - rapport de revitalisation.

L'article L145-33 du code du commerce fixe certains éléments à prendre en compte afin de définir la valeur locative d'un bien en immobilier commercial :

- 1- Les caractéristiques du local considéré (situation, surface, volume, accès, surface pour le public, état d'entretien, conformité aux normes, équipement et moyens mis à disposition du locataire)
- 2- La destination des lieux (quel type de commerce et possibilité de surcoût si changement de destination – déspecialisation- du local)
- 3- Les obligations respectives des parties (art. R.145-8) : « les restrictions à la jouissance des lieux et les obligations incombant normalement au bailleur dont celui-ci se serait déchargé sur le locataire sans contrepartie constituent un facteur de diminution de la valeur locative. »



**Figure 6 : Local commercial vacant, centre-ville de Troyes**

Source : Mélanie POUPARD, repérage terrain pour AID Observatoire

4- Les facteurs locaux de commercialité (quartier, rue, répartition des activités dans le voisinage, moyens de transports)

5- Les prix couramment pratiqués dans le voisinage

Cet article est appliqué en cas de désaccord entre le propriétaire et le bailleur pour la définition d'un loyer, mais peut également servir de base de calcul. En effet, certains propriétaires de locaux ou même de fond de commerce ont tendance à surévaluer la valeur de leur bien. Ils ne se rendent pas compte de l'évolution des valeurs locatives et continuent de louer à un prix supérieur au prix du marché. Les loyers qu'ils proposent sont accessibles uniquement aux franchises et peu aux artisans ou commerçants indépendants. Pourtant, les franchises sont de moins en moins attirées par les centres-villes et les indépendants sont à la recherche de locaux accessibles. L'enjeu est donc de leur expliquer que la valeur de leur bien a évolué et ne correspond plus aux attentes du marché. Cependant, certains bailleurs, à l'abri du besoin et dans une logique de rente n'ont pas d'intérêt à faire des efforts pour peu de bénéfice. La forte valeur des loyers à laquelle on ajoute un fort prix des fonds de commerce ou de pas de porte décourage de nouveaux commerçants de s'installer. Un commerçant, avant de s'implanter va calculer son taux d'effort<sup>4</sup> potentiel. S'il est trop élevé et que les caractéristiques du local ne sont pas adaptées à son activité, le local restera vacant (vacance structurelle). Si le local est loué avec de tels coûts à l'installation, cela peut le mettre en difficulté.

La loi Pinel, du 18 juin 2014 réforme les réglementations des baux commerciaux au profit du locataire. Afin de favoriser l'implantation de nouveaux commerces et de lutter contre des bailleurs rentiers, le législateur met en place une régulation des loyers. Elle limite l'augmentation de loyer lors des renouvellements de baux (10%). Concernant la répartition des charges, des impôts, des taxes et des redevances liés au bail, ils doivent désormais être précisés dans le bail (afin d'éviter les abus). La loi instaure également un droit de priorité en cas de vente du local.

<sup>4</sup> Pourcentage que représente le loyer sur le CA (entre 4 et 10% du CA en moyenne)

### **Bail commercial**

Le bail commercial est un contrat de location de locaux utilisés pour l'exploitation d'un fonds commercial, industriel ou artisanal. Ce statut est protecteur pour le locataire, avec un plafonnement du loyer et un droit au renouvellement du bail. Si le montant initial du loyer est libre, ce n'est pas le cas pour une révision du loyer, pour un bail en cours ou lors de son renouvellement, dont l'augmentation éventuelle est strictement encadrée.

### **Fond de commerce**

Le fonds de commerce est composé d'un ensemble d'éléments concourant à constituer une unité économique dont l'objet est de nature commerciale comprenant des éléments corporels, tel que le matériel, les marchandises et les équipements, et des éléments incorporels, tels que la clientèle, le droit au bail et le nom commercial. Le fonds de commerce est un « meuble incorporel » au sens juridique du terme.

### **Droit au bail**

Droit de prendre la suite du titulaire d'un bail commercial, d'occuper les locaux et de bénéficier d'un droit au renouvellement du bail. Il constitue un élément du fonds de commerce appartenant au locataire sortant et a une valeur patrimoniale. Celui-ci se paie au locataire sortant en cas de reprise d'un bail existant.

### **Pas de porte / Droit d'entrée**

Il se paie au propriétaire des murs lors de la conclusion du bail (clause possible du bail).

Source : [service-public.fr](http://service-public.fr) – [village-justice.com](http://village-justice.com) – [dictionnaire-juridique.com](http://dictionnaire-juridique.com)

#### **d) Des centres-commerciaux très concurrentiels**

En France, l'apogée des parcs de magasins a lieu dans les années 1920. On recense alors près de 1,5 million de boutiques avant d'amorcer un déclin progressif. De 1920 à 2015, la population passe de 38 900 000 à 64 277 242, soit une augmentation de moitié, alors que dans le même temps le nombre de commerces décline pour arriver à 850 000 boutiques aujourd'hui (Procos), soit une baisse de 43 %.

#### ***Les centres commerciaux de périphérie, un modèle à la française***

Dans les années 1950-1960, un nouveau type de commerce voit le jour : les hypermarchés, moyennes surfaces, chaînes de grande distribution, qui depuis leur création ne cessent de s'étendre et de se développer. Une grande surface alimentaire s'implante, accompagnée par d'autres enseignes qui vont se regrouper dans un même lieu géographique : des commerces plus concentrés, aux portes de la ville. Ce commerce n'a fait qu'accompagner le développement de l'automobile et des périphéries. Il se tournait au départ vers l'extérieur, avant d'être rattrapé par l'urbanisation. Contrairement aux idées reçues, le modèle des grandes surfaces et des centres commerciaux en périphérie est une révolution urbaine française, dont le territoire s'est particulièrement imprégné. La mondialisation a, par la suite, exporté le modèle hexagonal dans d'autres pays occidentaux.

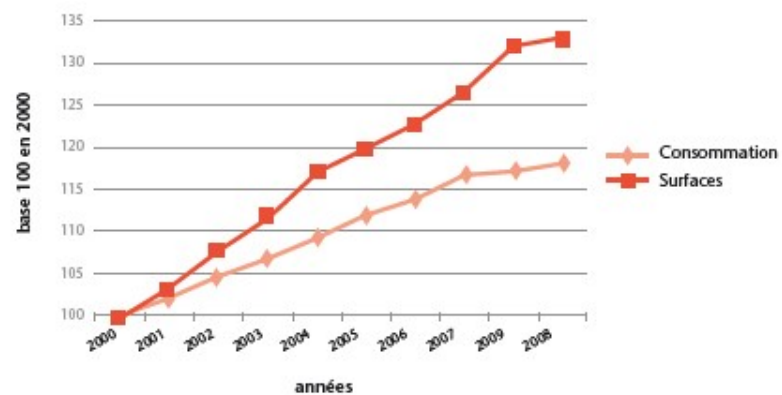
Il est plus intéressant pour un commerce de s'installer en périphérie : pas de contraintes architecturales, des surfaces disponibles et peu chères, proximité avec les grands axes de circulation, parkings gratuits, livraisons facilitées... La vacance des centres-villes témoigne de la difficulté pour les petits commerces de maintenir leur activité dans un système concurrentiel toujours moins cher, plus accessible et plus rentable. Selon le rapport de revitalisation rédigé par les services de l'État, la création d'une grande surface peut concurrencer, pour certains secteurs, le commerce de proximité dans les villes isolées et périphériques. Cette étude montre que la création d'une grande surface supplémentaire pour 10 000 habitants accroît le risque de sortie d'un petit commerce de

proximité deux ans après. Une grande surface implantée en périphérie concurrence les commerces du centre-ville, en revanche, lorsqu'elle est implantée en centre-ville, elle devient une locomotive commerciale, un moteur de l'attractivité du centre-ville. Aujourd'hui, 2/3 des achats sont effectués dans les périphéries. Les grandes surfaces sont l'une des causes de cette diminution du nombre de magasins car elles regroupent toutes les offres des petits commerces de proximité en un seul et même lieu.

#### ***Un modèle de surproduction de surface commerciale en déclin***

Le développement des surfaces commerciales de périphérie a pris une telle ampleur que ces surfaces au m<sup>2</sup> augmentent plus rapidement que les capacités de consommation de la population. Ce parc a progressé de 3 % en chaque année depuis 1994 alors que dans le même temps, la consommation des ménages n'a progressé que de 1,5 % par an.

**Figure 7 : Évolution du parc de surfaces commerciales et de la dépense de consommation des ménages en volume**



Sources : AdCF, juillet 2012, Urbanisme Commercial

La course aux m<sup>2</sup> a débuté en 1992 avec un développement important des surfaces de plus de 400 m<sup>2</sup> et une réduction des petites surfaces sur l'ensemble du territoire. En 2016, le nombre de création de surfaces commerciales a augmenté de 22 %. Ces surfaces se situent à 90 % en périphérie. Une surproduction de surface qui ne ralentit pas alors

qu'aujourd'hui le rapport chiffre d'affaires/m<sup>2</sup> diminue de 1 % par an et que leurs coûts d'occupation s'accroissent de +3 %. De 2012 à 2016, les 20 plus grands hypermarchés de France ont vu leur chiffre d'affaires diminuer de 10 % en moyenne et jusqu'à -23 % (chiffres de Linéaires). La croissance des surfaces s'explique essentiellement par les taux d'intérêts, aujourd'hui très faible. C'est donc une opportunité pour les grands groupes, qui peuvent aujourd'hui emprunter à faible taux d'intérêt, ce qui ne sera peut-être pas possible dans quelques années.

Face à cette baisse de rentabilité au m<sup>2</sup> des très grandes surfaces (2 000-4 000m<sup>2</sup>) et l'essor du e-commerce, les grands groupes commerciaux, dont la stratégie principale constituait à multiplier les surfaces de vente, commencent à modifier leurs plans d'actions. Pascal MADRY, invité de *France Inter* en mars 2015 sur la question des centres-villes rappelle que ces derniers ne sont pas les seuls à souffrir de la vacance, les centres commerciaux en souffrent également. Les nouveaux centres-commerciaux n'atteignent pas les objectifs de performance. La faible rentabilité au m<sup>2</sup>, couplée au ralentissement de consommation des ménages et à l'augmentation du e-commerce crée de la vacance. La dernière génération de centre commercial, bien qu'elle soit la plus jeune et la plus belle (architecture, végétalisation...) est celle qui subit le plus de vacance. Pascal MADRY répertorie ces « French dead malls », qui pourraient être définis en France comme « un espace commercial laissé sans soin, inexploité ou en déshérence », des friches commerciales. Ainsi, il cite l'exemple d'Actisud à Metz qui souffre de 40 % de vacance, dû notamment à son étalement (225 ha) qui fragilise les extrémités. C'est un phénomène encore récent en France mais très répandu aux USA. Les anciens centres commerciaux, apparus sur le marché pour répondre à de réels besoins sont ceux qui résistent le mieux à la vacance.

En effet, les changements de mode de vie des ménages modifient les modes de consommation. Aujourd'hui ces grandes surfaces tentent de se réinventer en investissant de nouveaux marchés et notamment des magasins aux surfaces plus réduites, des magasins de proximité de 200 à 900 m<sup>2</sup>, qui s'adaptent d'avantage à la zone de chalandise et aux

besoins des consommateurs. Des consommateurs de plus en plus responsables et raisonnés dans leur façon de consommer. Ils ne sacrifient plus la quantité (anti-gaspillage) au profit de la qualité et exigent des produits de meilleure qualité, produits localement (développement durable). De plus, la croissance des achats sur internet leur demande de s'adapter à cette nouvelle concurrence.

Cette année, les patrons des grands groupes alimentaires ont dévoilé un tournant dans leur stratégie commerciale. Casino va réduire ses surfaces de vente, en particulier sur les rayons qui sont les plus concurrencés sur internet tels que le high-tech et l'électroménager. Ces produits ne seront plus dans la grande surface mais privilégiés sur la galerie marchande. Carrefour a quand à lui décidé de proposer de nouveaux services et animations pour diversifier les raisons pour le consommateur de venir dans le centre commercial. Auchan va quant à lui travailler sur la « redéfinition du concept » des grandes structures de 10 000 m<sup>2</sup> à horizon 2025 et proposera de nouveaux services tels que des cours de cuisine, comme l'a annoncé le directeur général. Ces enseignes ont compris que, face à internet, les magasins « en dur » doivent justifier le déplacement des clients, d'où une stratégie de développement d'animations et de nouveaux services.

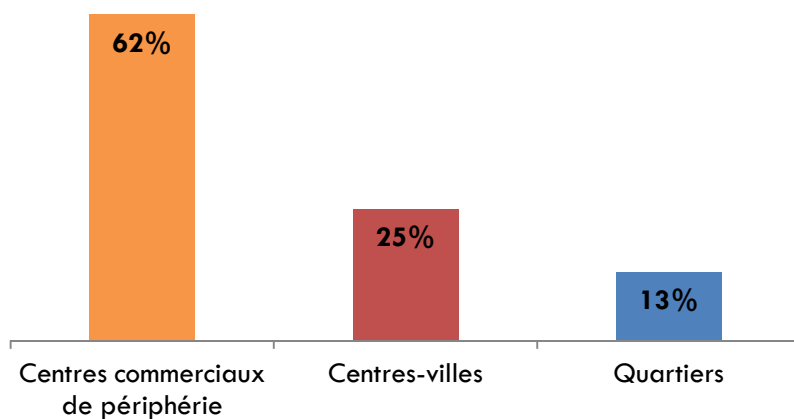
*« La multiplication à outrance des zones commerciales de grande ampleur n'est plus acceptable. Le lancement de ce plan de mobilisation [pour réconcilier les dynamiques du commerce et du territoire] doit permettre de réconcilier le développement du commerce et la création de villes durables. Cette mobilisation collective est la clé pour réinventer l'urbanisme commercial et recréer du lien entre la ville et le commerce »*

Emmanuelle COSSE, ex-ministre du logement et de l'habitat durable

### Un déséquilibre entre les centres commerciaux et les centres-villes

Les centres commerciaux en périphérie sont l'une des causes du déclin de l'attractivité commerciale des centres-villes. Cependant, ce n'est pas leur unique présence qui cause ce déclin, il s'agit d'un problème de proportion. Il y a une inadéquation entre la croissance des centres commerciaux et l'évolution de la demande et des besoins des ménages. Les centres commerciaux ne sont pas de mauvais concepts mais la part qu'ils occupent dans les marchés est importante et dessert les centres-villes, moins visibles.

Figure 8 : Répartition des commerces sur le territoire français



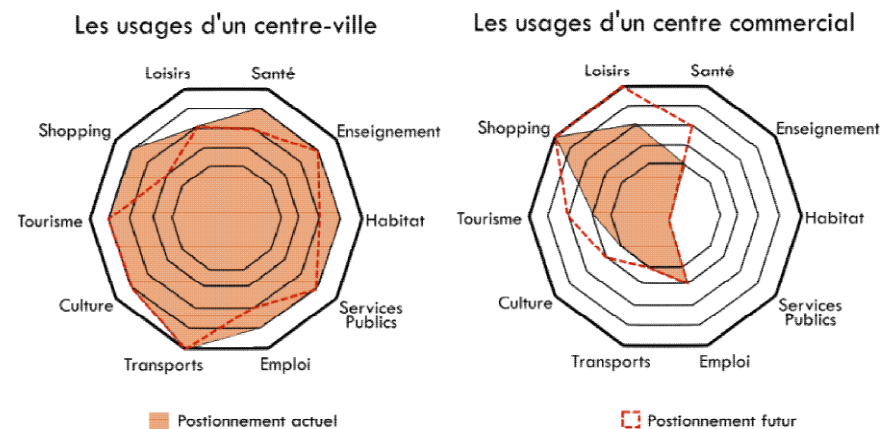
Source : Pascal MADRY, mars 2015, France Inter

L'importance des centres commerciaux de périphérie est une problématique très ancrée sur le territoire français. Les données récoltées par AID Observatoire permettent d'affirmer que dans les métropoles, 15 à 20 % du chiffre d'affaire des commerces est réalisé dans le centre-ville alors que dans les agglomérations de 20 à 100 000 habitants, ces taux varient entre 11 et 16 %. Le reste du chiffre d'affaire est réalisé en périphérie ou dans les commerces de proximité de quartier. Le poids du centre-ville reste faible. En comparaison, la part des marchés par lieu de vente est parfaitement égale en Allemagne dans ces trois territoires.

À leurs débuts, les centres commerciaux n'offraient que peu de services. Une grande surface alimentaire s'installait, avant d'être suivie, quelques temps plus tard par des types de commerces plus diversifiés : prêt à porter, bricolage, ameublement... Des emplois sont donc créés dans les espaces périphériques, suivis de près par d'autres entreprises non commerciales. Enfin, les centres-commerciaux ont évolué vers des formes plus agréables à traverser, des espaces végétalisés, proposant des loisirs à proximité immédiate (cinémas, bowling...).

Aujourd'hui, les grandes enseignes repositionnent leurs offres dans les centres commerciaux, afin de proposer des commerces, services, activités de plus en plus diversifiées. Ils doivent se différencier par rapport à d'autres lieux d'achats et développent désormais des espaces de divertissement et de loisirs pour stimuler l'acte d'achat. En parallèle, les centres-villes en déclin (villes moyennes ou petites villes) perdent des activités commerciales, des services et des loisirs. En résumé, les centres commerciaux se transforment alors que dans le même temps, les centres-villes perdent progressivement ce qui fait leur particularité.

Figure 9 : Évolution des usages des espaces commerciaux



Source : AID Observatoire, Mélanie POUPARD

En juillet 2012, Centre-ville en Mouvement a publié une étude des pratiques dans les centres-villes, afin de comprendre leur fonction. Elle relève que 48 % des français viennent dans les centres-villes pour faire du shopping, c'est autant que dans les centres commerciaux de périphérie. Les centres commerciaux sont les lieux privilégiés pour les achats courants : 73 % contre 26 % en centre-ville. Ce qui différencie les centres-villes des commerces périphériques c'est la convivialité :

- 78 % des français vont dans le centre-ville pour retrouver des proches (18 % dans le centre commercial de périphérie)
- 72 % vont en centre-ville pour flâner et passer du temps libre (26 % dans les centres commerciaux de périphérie)

Le cadre agréable du centre-ville reste son principal atout face aux zones commerciales de périphérie. Un atout qu'elle doit maintenir et mettre en valeur alors que les centres commerciaux se perfectionnent pour rendre leurs espaces plus agréables et plus ludiques.

### ***Un contrôle difficile de l'expansion commerciale***

L'expansion des zones commerciales est source de déséquilibre entre les centres-villes et les périphéries. C'est un fait incontestable, alors pourquoi et comment la multiplication de ces zones a-t-elle pu être autorisée ?

Face à l'expansion de ces zones, l'État a tenté de réguler leur développement. L'intention du législateur fut notamment de rétablir l'équilibre entre les centres et les périphéries. Il constate que les contraintes d'implantation sont souvent complexes en centre-ville mais peu nombreuses dans les espaces périphériques. La réglementation s'oriente donc vers les périphéries, afin d'établir un équilibre juridique et réglementaire entre ces deux localisations. Dans le but de contrôler l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, l'État a créé les CDAC (Commissions Départementales d'Aménagement Commercial). Tout nouvel établissement commercial a besoin de son accord pour s'implanter. Cette instance fut créée par la loi Royer de 1973, anciennement CDUC (U pour urbanisme) passée CDEC (E pour équipement) en 1993, puis devenue

CDAC en 2009. Le principe de ces commissions reste le même, bien que le seuil de surface maximale sans autorisation a évolué au fil du temps.

L'article L752-1 du code du commerce indique que sont concernés les projets de :

- création d'un magasin ou extension d'un commerce ou ensemble commercial existant d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>,
- changement de secteur d'activité d'un magasin d'une surface de vente supérieure à 2 000 m<sup>2</sup> (ou 1 000 m<sup>2</sup> pour un commerce à dominante alimentaire),
- réouverture d'un magasin d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> après une fermeture pendant 3 ans,
- création ou extension d'un Drive.

Les communes de moins de 20 000 habitants ont la possibilité d'abaisser les seuils à 300m<sup>2</sup>.

La CDAC est convoquée par le préfet chaque mois (sauf si aucun dossier n'a été déposé). Son jury se compose de 11 personnes, dont 7 élus (communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux) et de « personnes qualifiées » (représentant d'associations de consommateurs, de protection de consommateurs, de développement durable et/ou d'aménagement du territoire).

En 1993, la loi Sapin obligeait à effectuer une mesure de l'impact économique prévisible du projet avant que la commission ne délibère. En 1996, la loi Raffarin introduit des critères concernant l'emploi et l'environnement. En 2006, la directive européenne Blockenstein remet en cause cette méthode en imposant que seules trois raisons pouvaient engendrer un refus d'implantation : l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la protection du consommateur et de la diversité commerciale. Cette décision, intégrée en 2008 dans la loi de modernisation de l'économie (LME), ôte aux CDAC le pouvoir de refuser une implantation pour motif de déséquilibre commercial ou de surproduction de surfaces commerciales (dont le territoire n'a pas besoin).

La loi apporte cependant de nouveaux éléments, permettant notamment de porter plus d'attention aux entrées de ville, ainsi qu'à la consommation de l'espace et l'étalement urbain. Les évolutions de noms pour ces commissions se sont accompagnées d'évolution dans les surfaces. La loi LME a fait passer le seuil des surfaces nécessitant une autorisation de 300m<sup>2</sup> à 1000m<sup>2</sup>, ce qui a permis à un grand nombre de surfaces commerciales de s'installer sans autorisation.

Malgré de bonnes intentions, les CDAC n'ont que très peu d'impact sur l'expansion commerciale car la grande majorité des dossiers déposés reçoivent une autorisation. Le rapport d'activité 2015 des CNAC (Commission Nationale d'Aménagement Commercial) indique que le taux d'autorisation dans les CDAC est de 89 %. Un refus peut être contesté par recours devant la CNAC. Celle-ci donnera un avis définitif qui, dans 61 % des cas (2012) vient contredire la décision des CDAC et autorise l'implantation du commerce.

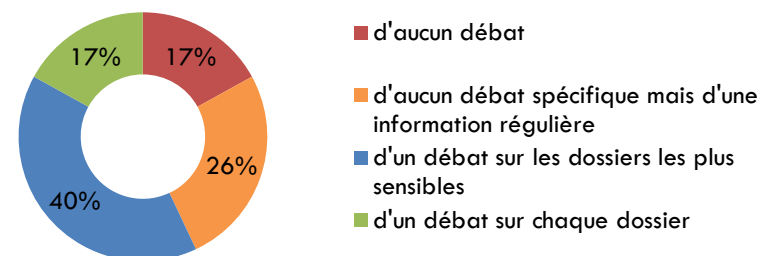
« C'est l'urbanisme qui doit commander le commerce, et non l'inverse. Nous proposons de supprimer les « machines à dire oui » que sont devenues les CDAC pour les remplacer par un système d'autorisation unique couplé à l'élaboration d'un document d'aménagement commercial (DAC). »

*Michel Piron, député de Maine-et-Loire, rapporteur de la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial à l'Assemblée nationale.*

L'assemblée des communes de France constate dans son rapport qu'à l'échelle locale, seules 17 % des communautés débattent sur chaque dossier d'implantation avant son examen en CDAC.

Les communautés d'agglomération de Lille, Nantes et Brest ont par exemple pris l'habitude de se réunir pour statuer sur les projets d'implantation commerciale. Cela témoigne d'un volontarisme fort de l'agglomération mais également de leurs inquiétudes concernant le devenir de leurs zones commerciales et leur capacité d'action. Elles ont un regard porté sur le long terme alors que d'autres collectivités tentent difficilement d'organiser les implantations commerciales.

**Figure 10 : Au sein du conseil communautaire, les projets d'implantation commerciale font l'objet :**



Source : AdCF, *Urbanisme commercial*, juillet 2012

Pour pouvoir s'implanter sur un territoire, un magasin doit avoir à la fois l'accord favorable de la CDAC, mais également obtenir le permis de construire. Les règlements des PLU(i) peuvent donc réguler l'implantation commerciale. Cette régulation des surfaces commerciales est d'autant plus intéressante si elle est pensée à l'échelle supra-communale pour se traduire à l'échelle (inter)communale, dans les PLU(i). Le périmètre de la communauté de commune, pour une action sur le commerce, est le plus pertinent car elle est plus adaptée à la zone de chalandise (zone d'influence du commerce, d'où provient la clientèle). En 2012, la moitié des communautés de communes ne disposait pas de document autour desquels des projets d'implantation commerciale pouvaient être organisés. Il est possible, depuis la loi Pinel d'intégrer dans le SCoT une réflexion commune plus précise sur l'implantation des commerces via le DAAC (Document d'aménagement artisanal et commercial), anciennement DAC. Ce document a été rendu obligatoire par la loi Grenelle II, en 2010. Cependant, les lois ALUR et Pinel l'ont rendu facultatif. La rédaction d'un tel document peut être complexe, car il est parfois difficile de faire discuter les élus autour d'un projet commun en matière d'urbanisme commercial, tout en dépassant leurs intérêts individuels/ communaux. La CDAC doit être compatible avec le SCoT, outil compétent pour la régulation du commerce et de l'économie. Ils peuvent donc être un outil efficace pour la régulation des implantations commerciales, à condition que les intercommunalités s'accordent sur une politique locale commerciale, traduite dans les documents réglementaires.

## **Synthèse**

Depuis le début des années 2000, les commerces de centre-ville sont en déclin. La vacance commerciale atteint en 2016 près de 10 %. Une vacance poussée par de nombreux facteurs :

- L'apparition des centres commerciaux de périphérie, dont l'expansion massive a déséquilibré l'offre commerciale entre le centre et la périphérie ;
- La mutation de ces centres commerciaux, dont l'offre est de plus en plus diverse ;
- La croissance du e-commerce ;
- Des valeurs locatives trop élevées en centre-ville ;
- Des locaux de centre-ville de moins en moins adaptés par rapport aux évolutions des modes de consommation ;
- Multiples facteurs urbains tels que l'accessibilité, la circulation, qualité des espaces publics...

Dans un contexte où la consommation des ménages est peu dynamique, où l'offre commerciale surabonde dans les périphéries, où les achats par internet se multiplient... difficile pour les commerces de centre-ville de maintenir leur activité, lorsque leurs voisins mettent la clé sous la porte.

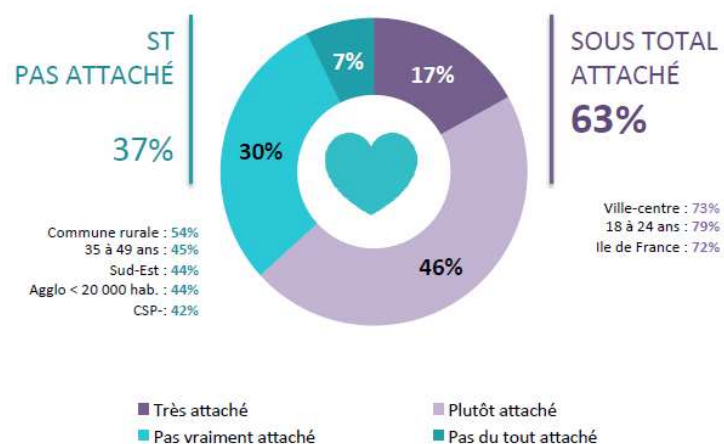
Le législateur est conscient de cette problématique et tente de mettre à disposition des acteurs locaux des outils pour établir un équilibre entre les centres-villes et les périphéries. Cependant, la régulation peine à se mettre en place de façon efficace et stable.



## B - Les enjeux de la revitalisation des centres-villes

En juin 2016, l'association centre-ville en mouvement a publié une étude sur les pratiques et les perceptions de la population sur leur centre-ville. Leur étude nous permet d'analyser et de comprendre les attentes et les enjeux présents dans le centre-ville.

**Figure 11 : Vous personnellement êtes-vous attaché à votre centre-ville ?**



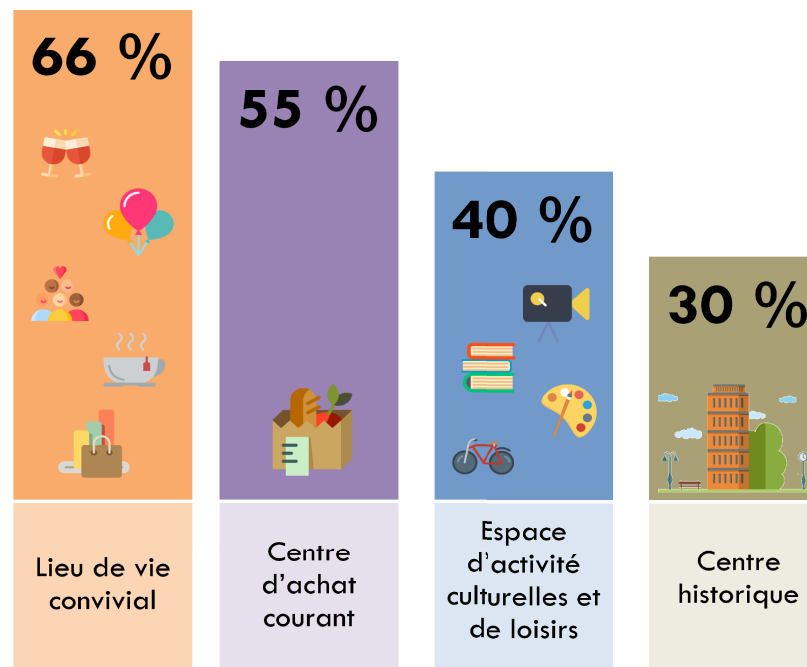
Source : Centre-ville en Mouvement, Baromètre des centres-villes

Malgré une forte consommation dans les périphéries (2/3 des achats sont réalisés en zone périphérique), la population reste attachée aux centres-villes. Les habitants et les visiteurs se désolent de voir qu'une rue très animée autrefois voit fermer progressivement les rideaux des commerces. Bien que l'attachement soit fort, 36 % des français fréquentent de moins en moins le centre-ville. Il y a une nostalgie forte de la rue commerçante, celle-ci n'a pas disparue, elle reste dans les mémoires. Comment faire revenir les habitants dans un centre-ville qu'ils apprécient mais qu'ils ne fréquentent plus ? Pour cela il faut comprendre ce que la population attend d'un centre-ville, ce qu'elle désire, ce qu'elle souhaite y retrouver. Il est nécessaire de comprendre les usages du centre-ville.

### a) Qu'est ce que la population attend d'un centre-ville ?

Pour revitaliser les centres-villes il faut comprendre ce que les habitants et les non-habitants attendent de ces centres-villes, afin de répondre à leurs besoins et leurs attentes. Le centre-ville est un lieu où se côtoient aussi bien les habitants des quartiers limitrophes que les habitants de communes voisines, si ce n'est plus. Les activités du centre-ville doivent répondre à la fois aux besoins des résidents et à la fois aux attentes des habitants de la communauté de communes. Il faut pouvoir conjuguer les deux.

**Figure 12 : Selon vous, quel est le rôle principal du centre-ville ?**



Source : Centre-ville en Mouvement, Baromètre des centres-villes

Lors de l'enquête réalisée auprès de 1 000 participants, les citoyens ont pu exprimer ce qui est, pour eux, le facteur premier de la redynamisation d'un centre-ville et les actions principales à mener :

- 55 % la rénovation de l'habitat et de l'espace urbain
- 42 % le développement d'une offre de transport et de stationnement
- 40 % une offre diversifiée de magasins, d'enseignes et de petits commerces indépendants
- 33 % la création d'équipements et le développement des animations
- 19 % le développement de services de proximité
- 10 % le développement d'une ville connectée

Le commerce est l'un des éléments principaux d'un centre-ville dynamique et les habitants ont une attente vis-à-vis de l'animation commerciale. Cependant, c'est sur l'environnement urbain que l'intervention doit être réalisée de manière prioritaire. Les centres-villes sont souvent des centres anciens. Ils ont besoin de rénovation et de réhabilitation architecturale, ainsi que des réaménagements d'espaces publics, afin de les rendre plus agréables, plus végétalisés et plus accessibles. En effet, l'accessibilité est le deuxième facteur soulevé par la population : l'accès en voiture est souvent complexe (rues piétonnes, sens uniques, peu de lisibilité) et trouver une place de stationnement à proximité des commerces est difficile. Les villes moyennes ont souvent peu développé l'offre de transport en commun, notamment à cause son coût d'investissement et de fonctionnement, mais la population demande à ce que l'offre soit développée. Enfin, il est nécessaire que les centres-villes ne soient pas seulement des lieux de commerce ou d'habitation mais également des lieux festifs, avec des équipements publics, culturels, sportifs, éducatif, etc.

Au niveau commercial, l'étude démontre que dans les centres-villes, les commerces et services doivent être nombreux, diversifiés et bénéficier d'une offre de restauration et d'animations, afin de constituer un réel lieu de vie.

## **b) Lutter contre la vacance commerciale pour redonner de l'attractivité**

La vacance commerciale n'est pas forcément visible sur la place principale mais les rues adjacentes. Autrefois occupées par de nombreux commerces et traversées par les clients, elles sont aujourd'hui presque désertes. Les vitrines sont vides, dégradées, voir laissées à l'abandon. L'image de la ville est touchée et cela a des conséquences sur son attractivité. Les commerces sont moins nombreux, les enseignes nationales quittent le centre ville et finalement les clients ne trouvent plus l'offre qui correspond à leurs attentes. Ils quittent alors le centre-ville pour consommer dans les grandes surfaces en périphérie. La dynamique démographique est faible dans les villes moyennes.

Agir sur la vacance commerciale n'est pas seulement un enjeu économique. Les commerces sont générateurs de dynamique et de flux dans les centres-villes depuis la création des villes. Nous sommes dans une période où ces commerces sont en difficultés mais ils sont nécessaires à la vie de la ville, autant en quantité, qu'en qualité et en diversité. Leur présence est nécessaire à la dynamique et à l'attractivité démographique.

Les citoyens sont attachés aux centres-villes. Il y a une réelle volonté de la population à réinvestir temporairement (achats, sorties, loisirs...) ou définitivement (lieu d'habitation) les centres villes. De plus, dans le cadre d'un développement urbain durable (densification et limitation de l'étalement urbain), il est essentiel de réinvestir les centres urbains. La ville a de nombreux atouts, qu'elle doit mettre en valeur afin de redevenir attractive pour la population. Les commerces de proximité doivent être présents pour répondre aux besoins de cette population. Les périurbains apprécient également les centres-villes, et redynamiser l'offre commerciale permettra de faire revenir les périurbains dans ces lieux qu'ils ne fréquentent plus, alors que le cadre urbain est agréable (patrimoine, lieu de flânerie...).

### **c) Quel rôle est le rôle des collectivités ?**

Les collectivités sont les instances juridiques et administratives les plus pertinentes pour agir sur le commerce. Elles sont à l'échelle des zones de chalandise et peuvent plus facilement comprendre appréhender les problématiques locales.

#### ***La commune***

La loi n°2015-991 du 7 août 2015, autrement appelée loi NOTRe transfère la compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », ainsi que la promotion du tourisme aux intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La commune reste cependant compétente en matière de commerce et d'économie au niveau local. La notion de « commerce d'intérêt communautaire » n'est pas définie dans la loi et reste à l'appréciation de l'EPCI. Cette notion permet toutefois à la commune d'intervenir en matière de sauvegarde des commerces (linéaires, périmètres, derniers commerces) et d'intervenir sur les baux commerciaux.

Les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) sont le principal outil règlementaire de la commune en matière de commerce, ce que nous développeront dans la deuxième partie de ce mémoire. Le PLU peut être intercommunal, il sera alors nécessaire de participer activement à son élaboration avec l'intercommunalité, afin d'apporter une expertise locale.

#### ***La communauté de communes***

Les communautés de communes ont aussi leur rôle dans la limitation de l'expansion des zones commerciales de périphérie. Afin de répondre à des besoins tout en limitant pour éviter la surproduction (et à terme des friches commerciales en périphérie).

L'outil principal des intercommunalités est le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). Depuis 2008, avec la loi LME, il est possible d'intégrer un DAC (Document d'Aménagement Commercial) dans le SCoT. Ce document sera rendu obligatoire par la loi Grenelle II en 2010. Les DAC pourront alors poser plus de conditions dans les ZACOM (Zone d'Aménagement Commercial), tel que sa desserte, les conditions de livraison et le respect de normes environnementales.

Pour que ces documents soient efficaces, il est indispensable de mettre en place une co-construction communes / intercommunalités : un couple local pouvant agir collectivement pour une redynamisation commerciale.

Le commerce reste cependant beaucoup trop pensé dans une logique sectorielle et non transversale. On isole la problématique du commerce sans l'intégrer à d'autres problématiques de la ville ou de la communauté de communes. Les collectivités jugent que les outils mis à leur disposition sont sectoriels et ne permettent pas de financer un projet de redynamisation de manière plus globale.

#### **d) Un dialogue nécessaire entre les différents acteurs**

Pour lutter contre la vacance commerciale il est nécessaire de faire appel à de nombreux acteurs de la ville : commune, intercommunalité, habitants, consommateurs, usagers, propriétaires, commerçants, agents immobiliers, investisseurs privés, aménageurs... En effet, tous ces acteurs sont concernés par les actions sur le centre-ville à différentes échelles. Leur implication dans la construction, l'amélioration et la mise en œuvre du plan d'action renforcera son impact. Les personnes ayant participé dès le début au projet seront plus motivées pour le mettre en place, le valoriser et le partager. Elles peuvent mettre en place des actions, que la commune n'a pas le droit de mener (droit de propriété) ou n'a pas les financements nécessaires. Elles le porteront de manière collective comme dans leur stratégie individuelle / professionnelle et ils sont indispensables pour la redynamisation du centre-ville.

Faire participer les acteurs au projet nécessite du temps de la part de la collectivité organisatrice. Cela nécessite également des compétences afin de faire comprendre aux acteurs les enjeux, les contraintes, les limites, les attentes, etc. Lors des concertations il faut laisser la parole à tous, sans qu'une voix n'écrase les autres et que même les plus timides puissent s'exprimer. Les participants et la collectivité doivent se montrer attentifs aux remarques afin de pouvoir construire un projet qui soit soutenu par le plus grand nombre.

#### **Synthèse**

Au-delà de l'attachement de la population aux centres-villes, pourquoi faut-il revitaliser les centres-villes de villes moyennes ? On attend une revitalisation globale de la centralité, avec une forte implication des acteurs locaux, et pas seulement de la collectivité.

Aujourd'hui, ces villes « meurent » (termes utilisés par les médias et certains commerçants). Que se passera-t-il si les villes n'agissent pas ? Naturellement elles se dévitalisent, les commerces deviennent vacants, la population est en déclin et se paupérise. Est-ce que ces villes sont destinées à mourir ? Laisant la croissance se faire par l'étalement urbain dans la périphérie ? Que fera-t-on de ces villes ? Un tel scénario serait néfaste pour l'environnement, par le mitage sur l'espace naturel ou agricole, mais également par la multiplication des déplacements individuels motorisés, nécessaire dans le périurbain.

Les villes moyennes sont nécessaires pour un développement plus durable. Un espace dense où se concentre la population, les activités, les emplois, les administrations, les équipements, etc. et qui limite l'étalement urbain et les déplacements voiture. Il est donc temps d'agir afin de leur redonner de la vitalité.

## Conclusion

Depuis quarante ans, les villes moyennes accueillent 20 % de la population et 30 % des citoyens du pays. Leurs situations sont très diverses et loin d'être toutes catastrophiques. Animées par des dynamiques complexes, elles peinent parfois à affirmer leur rôle d'équilibre.

La population est attachée à ces centres-villes. Cependant, ceux-ci doivent faire face à la concurrence des zones commerciales périphériques, aux loyers élevés, ainsi qu'à la fuite de la population et des services publics. L'augmentation de la vacance commerciale n'est que la partie immergée de l'iceberg de la dévitalisation des centres-villes. Les villes moyennes sont les plus touchées par ce phénomène. En effet, ce sont des lieux qui accumulent le plus de difficultés urbaines. Le tableau ci-contre liste différents indicateurs de compréhension et de connaissance des dynamiques des villes. Selon les niveaux des indicateurs, il est possible de connaître les villes où la vacance commerciale sera élevée. En effet, la dévitalisation des villes moyennes est liée à de nombreux facteurs sociologiques, économiques, commerciaux, environnementaux qui sont liés entre eux et ont des répercussions les uns sur les autres.

Lutter contre la vacance commerciale peut donc aider à la redynamisation du centre-ville, en proposant une offre plus abondante, plus variée, ainsi que davantage d'animations. Cependant, il est nécessaire qu'en parallèle de ces actions, les acteurs de la ville (publics ou privés) se mobilisent afin d'intervenir sur les autres facteurs ayant le pouvoir de conforter l'attractivité du territoire. Il est notamment primordial de faire revenir des résidents et des emplois dans les centralités. La revitalisation des centres-villes dans les villes moyennes nécessite donc une volonté forte et affirmée des collectivités locales. De plus, l'implication des autres acteurs de la ville est très importante pour que le projet puisse être global, porté par des enjeux communs.

**Figure 13 : Facteurs associés à la vacance commerciale des centres-villes dans les villes moyennes**

	Facteur de vacance commerciale faible	Facteur de vacance commerciale fort
Tissu économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible taux de chômage</li> <li>Revenus plus élevés</li> <li>Faible taux de vacance des logements</li> <li>Croissance démographique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de chômage élevé</li> <li>Taux de pauvreté élevé</li> <li>Taux de vacance élevé</li> <li>Faible dynamique démographique</li> </ul>
Environnement urbain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte attractivité culturelle et / ou touristique</li> <li>Centralité classée</li> <li>Lieux d'enseignement supérieur</li> <li>Emplois et services publics</li> <li>Activités médicales développées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu d'activité touristique, absence ou points d'eau, ni de sites classés</li> <li>Faible offre de soins</li> <li>Evasion des services publics et des équipements</li> <li>Problèmes d'accessibilité</li> <li>Fiscalité élevée (TF, CFE...)</li> <li>Loyers commerciaux élevés</li> </ul>
Environnement commercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre importants de commerces</li> <li>Offre de commerces et de services complète et diversifiée</li> <li>Urbanisme commercial régulé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développement important de l'offre périurbaine par rapport au centre-ville</li> </ul>

Sources : rapport de revitalisation de l'Etat, octobre 2016





## II. Les outils de planification pour la préservation des commerces de centre-ville



Source : Février 2017, centre-ville de Troyes, repérage terrain pour AID Observatoire



## Introduction

---

Le commerce est une affaire privée, appartenant et gérée par des personnes privées. Il est régulé par le marché, mais lorsque le marché est défaillant et/ou déséquilibré, c'est au rôle de l'État d'intervenir. Les CDAC jouent leur rôle à l'échelle départementale mais d'autres acteurs institutionnels locaux peuvent agir en faveur du maintien des commerces dans leurs centres-villes. En effet, les communes et intercommunalités disposent de plusieurs outils pour la préservation d'un nombre suffisant de commerce et d'une diversité commerciale. Le PLU (Plan Local d'Urbanisme) est le premier outil d'action, qui comporte lui-même de multiples instruments de revitalisation.

La volonté des élus communaux et intercommunaux est primordiale pour s'engager dans un projet de redynamisation. C'est leur volonté et leur forte implication qui sera le facteur de réussite. Les outils règlementaires doivent accompagner cette volonté mais leur seule utilisation ne suffit pas à redonner une dynamique au centre-ville. Les instruments communaux demandent des connaissances de la part des techniciens, dans leur mise en œuvre et leur suivi, mais ils demandent également du temps.

Les actions sur le centre doivent donc mobiliser les élus, les techniciens mais également les autres acteurs de la dynamique du centre-ville. Quelques-uns seront touchés directement ou indirectement par les règles mises en place par la commune, il est donc important de construire les règles et le projet avec ces acteurs.

### Extrait du rapport de la revitalisation<sup>5</sup>

*Si le commerce est d'abord l'affaire des commerçants, il revient aux élus, responsables de la ville et de l'intercommunalité, d'engager et de mettre en œuvre une stratégie globale adaptée à la situation de leur territoire et de leurs centralités. Les expériences réussies de certaines communes montrent que la reconquête commerciale du centre-ville nécessite de concevoir un projet politique reposant sur une action volontariste à toutes les échelles de territoire et répondant à deux problématiques essentielles :*

- *quelle place accorder au centre-ville dans l'armature du territoire ?*
- *quelles fonctionnalités lui donner (lieu de rencontre et d'animation, marchand, patrimonial, touristique...) ?*

---

<sup>5</sup> Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016, *Rapport de la revitalisation des centres villes*, p 5

## **A - Instaurer un périmètre de sauvegarde commerciale pertinent**

---

### **a) Pourquoi définir un périmètre de sauvegarde commerciale et artisanale ?**

#### ***Identifier l'offre commerciale dans une polarité délimitée***

En instaurant un périmètre de sauvegarde, on inscrit dans le PLU(i) ce qu'est le cœur du centre-ville de la commune. Il est nécessaire, dans une démarche de mise en valeur du centre-ville de délimiter son périmètre. Le périmètre est utile car il définit la zone dans laquelle le commerce va être favorisé et aidé par le document du PLU.

Il est essentiel pour les clients réguliers, comme pour les touristes, de pouvoir identifier le centre-ville comme une zone dans laquelle sont regroupés les commerces et services. Rassembler l'offre commerciale dans un même lieu et de manière dense facilite la lecture du centre-ville et donne plus de visibilité au pôle marchand.

La délimitation du centre-ville peut par la suite être matérialisée par une signalétique spécifique, indiquant les directions et en marquant l'entrée dans le centre-ville. Cela peut prendre la forme de panneaux, de marquages au sol, de changement de revêtement de sol ou de mobilier urbain, etc.

#### ***Protéger le dynamisme commercial du centre ville***

Le PLU est l'outil principal de la protection des locaux commerciaux du centre-ville. Son utilisation est nécessaire lorsqu'une municipalité souhaite agir activement pour son centre-ville. Le périmètre permet de délimiter la zone d'action en faveur du commerce. Elle peut sur ce périmètre, mettre en place une réglementation spécifique et des orientations sur ce secteur. La commune pourra anticiper et maîtriser les évolutions du centre-ville. Selon l'évolution souhaitée, la commune a la possibilité d'instaurer des règles d'occupation des locaux. Elles protégeront et favoriseront la vocation commerciale dans les rez-de-chaussée des linéaires marchands. C'est uniquement dans le cadre d'un périmètre de sauvegarde commercial que pourra s'appliquer le droit de préemption des fonds de commerce ou d'un bien commercial (outil détaillé dans la troisième partie). Ces outils renforcent les continuités commerciales et préservent la diversité de l'offre. Ces règles pourront être modifiées, en suivant les évolutions du centre-ville.

Pour que cette protection soit efficace, elle doit être ciblée. En effet, la commune ne pourra pas agir sur tous les locaux vacants dès le début du plan d'action. Il faut éviter l'étalement commercial. Elle devra se concentrer sur un secteur précis et délimité, pour ensuite l'étendre si ce premier secteur est de nouveau dynamique. La commune devra donc faire des choix.

## **b) Comment choisir la délimitation du périmètre de centre-ville ?**

Qu'est-ce que le centre de votre ville ? Voilà une question qui semble simple mais qui, en réalité soulève des débats : où commence-t-il ? Où est son cœur ? Quelles en sont les limites ?

### ***Construire une vision partagée du centre-ville...***

Dans une perspective d'agir pour la redynamisation commerciale du centre-ville, on doit définir ce qu'est le centre-ville de la commune. Une étape qu'il est possible d'écarter mais qui permet de mettre en commun ce que les différents acteurs locaux considèrent comme le centre-ville.

Cela peut paraître évident mais chacun, par son expérience, son vécu, ses habitudes, va élaborer sa propre vision de ce qu'est le centre de sa ville. Les visions peuvent diverger et dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'action sur le centre-ville, il est utile de les mettre en commun, permettant par la suite de démarrer un projet sur des bases communes et partagées. Cet exercice peut se faire uniquement avec les élus et les techniciens mais il peut être avantageux d'effectuer ce travail en collaboration avec les habitants, les commerçants, les propriétaires, les touristes, etc. La collectivité peut alors organiser des ateliers, des permanences avec une maquette ou des actions d'animation permettant de recueillir leur parole et leur avis. Une opération « dessine ton centre-ville » peut être très enrichissante car aucun ne sera identique et cela permettra de relever les éléments considérés comme les plus importants (et les moins importants) par les acteurs. De plus, si la commune souhaite monter un projet collaboratif entre ces différents acteurs, qui pourront l'enrichir tout au long du projet, il est plus pertinent de les inviter à participer dès le début de la démarche.

Ce travail peut également être l'occasion de vérifier si les enjeux et problématiques identifiés par les élus sont pertinents et partagés par la population. À la suite de ce travail, la collectivité pourra modifier la commande selon les retours et sera confortée, légitimée et soutenue dans sa démarche de redynamisation commerciale du centre-ville.

### ***... à partir de critères objectifs***

Après avoir défini ce qu'est le centre-ville, la municipalité va devoir se concentrer sur son cœur, ce qui doit être protégé. La définition du périmètre de sauvegarde commercial et artisanal de centre-ville doit prendre en compte plusieurs critères, identifiés lors de repérages terrains dans plusieurs centres-villes<sup>6</sup>. En associant tous ces critères nous pourrons dessiner un périmètre cohérent (mais non exhaustif) et pouvant être modifié selon les retours d'expérience les années suivantes.

### ***Sa taille - mieux vaut plus petit que trop grand***

Le centre-ville ne doit pas être trop étendu. Comme nous le disons précédemment, pour être visible l'offre commerciale doit être dense, organisée dans un même lieu identifié. En étendant le périmètre de sauvegarde, on augmente le périmètre d'action et on réduit l'impact des actions menées. Pour commencer il faut donc délimiter une zone plutôt réduite, où toutes les actions vont se concentrer, puis étendre progressivement le périmètre si la première zone se porte bien. Il est impossible de donner une surface maximale ou minimale à ce périmètre car il est dépendant du contexte local (taille de la ville, nombre d'habitants, volonté d'action, etc.)

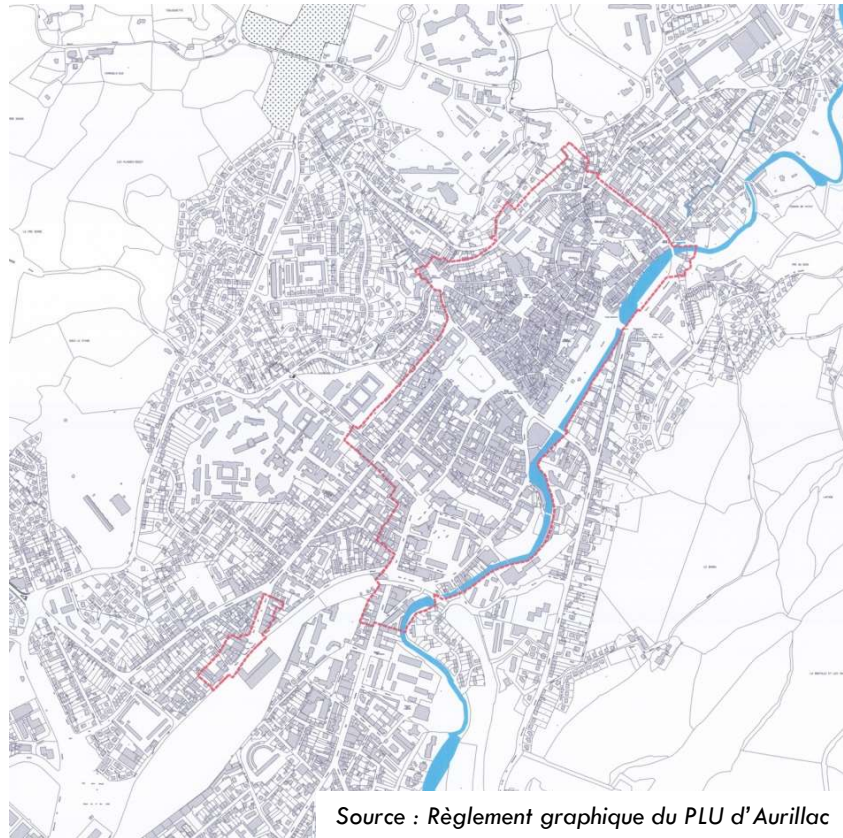
Au niveau juridique, il sera plus facile de motiver la mise en place d'un périmètre de sauvegarde sur un secteur ciblé. La CCI Paris Ile-de-France met en garde dans son document « *Préemption commerciale-opportunités et précautions à prendre* » qu'une démarche trop globalisatrice peut être considérée comme stéréotypée et ne correspondant pas aux objectifs du texte de loi. La commune doit justifier des menaces pesant sur les commerces et cela est difficile lorsque le périmètre s'applique sur l'intégralité du territoire communal (y compris sur des zones dépourvues de commerces). La commune devra donc faire des choix et « abandonner » certains secteurs, qui n'ont plus de potentiel marchand. En 2010, sur les 520 périmètres de sauvegardes en place, seuls 4 % étaient globaux (c'est-à-dire, instaurés sur l'ensemble de la commune).

---

<sup>6</sup> Mélanie POUPARD, repérage dans les centres-villes de Châlons-en-Champagne, et Givet pour AID Observatoire

**Figure 14 : Exemples de périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat**



**Périmètre de la ville d'Aurillac**



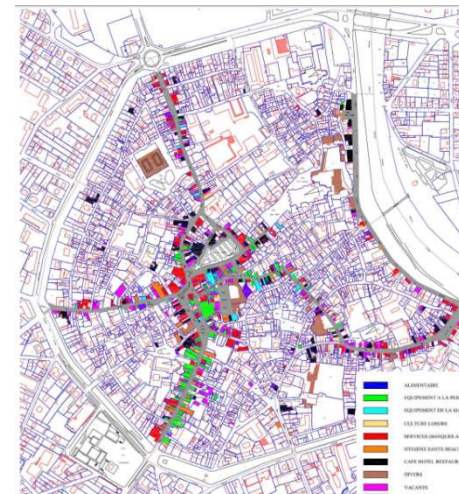
 26 135 habitants	 56,5 hectares 1 km sur 450 m
---	--

**Périmètre de la ville d'Orléans,**



 114 977 habitants	 281 hectares 3,4km sur 1,8km
--	--

**Périmètre de la ville d'Auxerre**

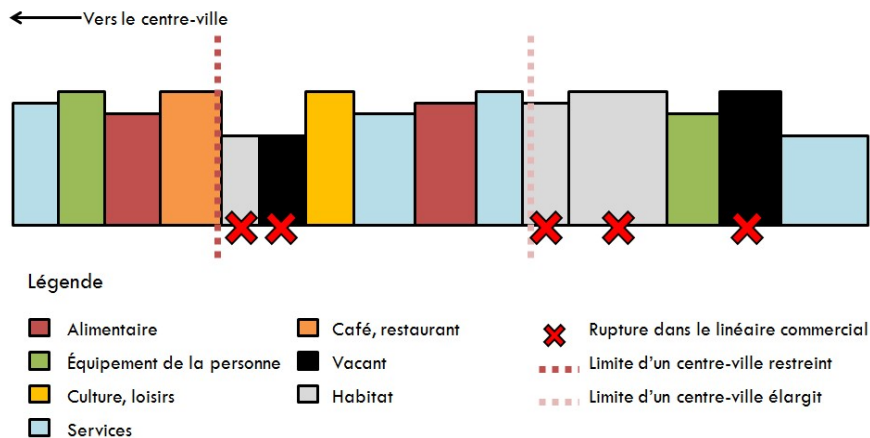


 34 843 habitants	 18,8 hectares 850 m sur 950 m
---	---

## Continuité visuelle du linéaire

Comment savoir où s'arrêter pour ne pas avoir un périmètre trop étendu ? Pour dessiner le périmètre, il faut identifier les zones marchandes principales : les emplacements les plus attractifs / l'emplacement n°1. Il arrive parfois qu'une grande rue soit en partie dans l'emplacement n°1 et baisse progressivement en commercialité. Comment savoir où fixer la limite du périmètre dans une telle rue ? Réponse : la continuité du linéaire. Pour qu'un centre-ville garde son dynamisme, il faut limiter les coupures commerciales et visuelles. Par exemple, des habitations, qui se situent entre les commerces, font office de rupture dans le linéaire marchand. Un client du centre-ville ne va pas s'avancer dans une rue s'il voit de moins en moins de commerces. Le périmètre doit donc privilégier les secteurs denses en commerces et conforter la continuité à l'intérieur de ce périmètre. Les commerces qui sont « coupés » des linéaires commerçants doivent donc être négligés dans un premier temps, cela demandera trop de temps et de moyens pour combler les ruptures dans le linéaire et le raccorder au linéaire marchand. Par ailleurs, une rue ayant beaucoup de rupture (habitations ou vacance) et ayant une occupation essentiellement autre que commerciale confirme la perte de commercialité du linéaire.

Figure 15 : Exemple de rupture dans un linéaire



Source : Mélanie POUPARD, schéma réalisé dans le cadre du mémoire

## Identifier les générateurs de flux

La première partie de ce mémoire le démontre : le centre-ville doit être un lieu multifonctionnel. Il est fréquenté autant pour ces commerces que pour son patrimoine, ses services publics, ses lieux emplois, etc. Identifier les lieux fréquentés conduira à définir les espaces principaux et secondaires en termes de fréquentation. Ils sont partie intégrante du centre-ville et le périmètre ne peut écarter les grands générateurs de flux. Ces lieux peuvent être des centres administratifs (mairies, CCAS, etc.), centres médicaux, établissements scolaires ou culturels, etc. Le périmètre ne doit pas obligatoirement les intégrer mais doit prendre en compte leur présence, leur proximité et les clients potentiels qu'ils pourraient générer.

## Un centre-ville accessible

Le centre-ville est un lieu qui reste attractif. La population le fréquente donc mais la fréquence de sa venue dans le centre-ville peut dépendre de son accessibilité. En effet, pour qu'il y ait des clients dans les commerces, ceux-ci doivent pouvoir y accéder. L'accès en voiture et en transport en commun est l'un des points les plus problématiques dans les centres. La place des voitures dans les centres de villes moyennes est souvent limitée, afin de donner un espace de promenade agréable pour les piétons, et demande de penser un accès rapide pour les automobilistes. Lors de l'élaboration du périmètre, c'est pourquoi, il faudra prendre en compte la présence de parkings et d'arrêts de transports en commun. Ce sera également l'occasion de réfléchir aux parcours marchands que l'on souhaite proposer aux usagers du centre-ville. Le parcours marchand est le circuit que le client va emprunter lorsqu'il veut consommer dans le centre-ville ou simplement se promener. Lorsqu'on parle de repenser le parcours marchand, on souhaite :

- aménager les espaces et la position des commerces pour optimiser les déplacements du consommateur en fonction de ses objectifs
- faire circuler les clients dans le centre-ville de manière simple, en leur faisant découvrir les activités du centre et sans les faire passer deux fois dans la même rue.

## Choisir son périmètre

Le choix du périmètre se fera en plusieurs étapes. Toutes ces étapes ne sont pas indispensables mais elles permettent de construire un périmètre plus proche de la réalité et partagé.

### Étape 1 : convoquer les acteurs

Pour que le projet du centre-ville puisse être porté et soutenu par le maximum d'acteurs, ceux-ci doivent être intégrés à la démarche. Le premier cercle d'acteur indispensable est institutionnel, comprenant la commune et la communauté de communes. Le deuxième cercle d'acteur comprend les usagers du centre-ville et ceux qui peuvent être amenés à agir sur celui-ci : habitants, commerçants, agents immobiliers, promoteurs, clients, gestionnaire des transports en commun, associations...

### Étape 2 : dessiner le centre-ville

Ces acteurs vont un à un présenter ce qu'est, pour eux, le centre de leur ville. On discute autour d'une carte, avec plusieurs méthodes possibles. Cet exercice a pour but de mettre en avant ce qui fait le centre-ville, les éléments qui le définissent et qu'il faut intégrer dans la réflexion.

### Étape 3 : placer sur la carte

Les éléments relevés à l'étape précédente et les critères objectifs du centre doivent être placés sur une carte : générateur de flux, coupures dans le linéaire, accès, commerces, monuments... À la fin de cette étape ressortiront les zones denses en éléments et les plus attractives, et au contraire, les zones les moins denses.

### Étape 4 : hiérarchiser

À partir de la carte précédente, il est possible d'identifier plusieurs zones et plusieurs linéaires. Selon les éléments présents dans ces zones, nous pourrions les catégoriser et les hiérarchiser par rapport à leur importance pour le cœur de ville.

### Étape 5 : proposer plusieurs scénarios

À partir de ces zones et linéaires, il faudra choisir ceux qui feront partie du périmètre du centre-ville et ceux qui en seront écartés. Plusieurs périmètres seront alors dessinés : étendu, large, petit, très petit...

### Étape 6 : choisir un scénario

La dernière étape consiste à choisir, après discussion et débat avec les acteurs sur les différents scénarios, du périmètre de sauvegarde à mettre en place. L'approbation définitive de ce périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité se fera par délibération, lors d'un conseil municipal.

Source : Mélanie POUPARD, dans le cadre du mémoire

## **d) Comment inscrire le périmètre dans le PLU ?**

### ***La délibération***

Lorsque le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat a été délimité, à la suite de concertation et de débat, il faut l'inscrire officiellement dans le Plan Local d'Urbanisme. Cette dernière étape permettra par la suite de pouvoir utiliser les outils liés à cette protection.

Avant ce conseil, le projet de délibération aura été soumis à l'avis de la CCI (Chambre du Commerce et de l'Industrie) et de la CMA (Chambre des Métiers et de l'Artisanat) qui opèrent sur le territoire communal. Ces deux chambres ont deux mois pour communiquer leurs observations. Au-delà de ce délai et en l'absence de réponse, leur avis est considéré comme favorable. Cet avis reste consultatif et en cas d'avis défavorable, la commune n'est pas dans l'obligation d'en tenir compte. En revanche, il serait préférable que la commune entame un dialogue avec ces chambres, afin de remettre en cause le périmètre choisi et de discuter d'un nouveau périmètre plus pertinent.

Selon l'article L.214-1 du code de l'urbanisme, « le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ». Le conseil municipal doit donc se réunir pour voter le périmètre. Pour cette délibération, il sera obligatoire de justifier la mise en place de ce périmètre (article R.214-1) et de présenter deux documents :

- un plan du périmètre ;
- un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale.

Une fois le périmètre adopté, la délibération devra faire l'objet de publicité et d'information adaptée : affichage en mairie pendant 1 mois et publication adaptée dans deux journaux diffusés dans le département.

### ***Les menaces***

CCI Paris Ile-de-France indique dans son document que la justification de l'instauration d'un périmètre de sauvegarde commercial et artisanal doit être rigoureuse, pour ne pas risquer de recours et d'annulation de la délibération. Comme évoqué précédemment, le risque est amoindri lorsque le périmètre est ciblé. S'il est trop étendu, voir sur l'ensemble de la commune, il sera plus difficile de justifier des menaces sur l'intégralité de la commune (y compris des zones dépourvues de commerces : résidentielles ou industrielles).

### ***Les droits***

L'article L214 du code de l'urbanisme réglemente les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Sa création ouvre la commune à plusieurs droits, notamment le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial. Un droit utile qu'il faut apprendre à manier et sur lequel nous reviendrons. La délimitation de zones commerciales et artisanales à protéger va également se traduire dans le règlement du PLU, en réglementant les destinations des locaux en rez-de-chaussée, pour des vocations commerciales et artisanales, ou plus largement vers de l'activité.

### **Synthèse**

Le périmètre de sauvegarde commercial et d'action sur le commerce doit être ciblé pour qu'il soit efficace. Il doit être adapté à la taille et la typologie de la ville, ainsi qu'aux éléments de flux présents sur le territoire. Il est préférable au départ que le périmètre soit très restreint, quitte à l'agrandir après les retours du terrain. C'est une zone dans laquelle il y a une volonté de redynamisation commerciale : une zone souffrant de vacance ET dans laquelle il y a un réel projet et des enjeux de vocation commerciale. Ce périmètre va être la cible principale des actions de lutte contre la vacance, afin de redonner une continuité dans le linéaire. Il permettra, à terme, de reconstruire une centralité dense et dynamique au niveau commercial.





Figure 16 : Périmètre de centre-ville fictif sur le centre-ville de Châlons-en-Champagne, novembre 2016

État des lieux du centre-ville



Légende

- Commerces par famille
- Alimentaire
  - Equip de la personne
  - Equip de la maison
  - Culture, loisirs, cadeaux
  - Services
  - Autres services non cx
  - CHR
  - Vacant
- Générateurs de flux
- Administration
  - Musée
  - Théâtre
  - Halles marchandes

Accessibilité du centre



Légende

- Parkings
- Arrêts de bus

Linéaires marchands



Légende

- Linéaire principal
- Linéaire secondaire
- Linéaire tertiaire
- ✗ Rupture dans le linéaire

Observations :

Dans le centre-ville de Châlons-en-Champagne, il est aisé de repérer les deux places principales du centre-ville. Elles sont piétonnes et reliées par une voie, piétonne également. Cette zone constitue le cœur du centre-ville. Ce sont les lieux où il y a le plus de passage et de grandes enseignes nationales.

Les générateurs de flux sont situés à l'Est de ces axes, faisant le lien avec des linéaires secondaires et tertiaires, situés le long de voies de circulation voiture très fréquentées. La place des Halles est à notifier car lorsqu'elle est ouverte, elle agrandit le périmètre du cœur du centre-ville, à des rues moins fréquentées le reste du temps.

Source : Mélanie POUPARD, AID Observatoire, Étude sur de programmation pour la redynamisation du centre-ville

**Périmètres possibles pour le centre-ville de Châlons-en-Champagne**



**Légende**

- Périmètre restreint
- Périmètre étendu
- Périmètre très étendu

Source : Mélanie POUPARD, AID Observatoire, Étude sur de programmation pour la redynamisation du centre-ville

## B – Conforter la destination commerciale dans le périmètre

Lorsque le périmètre du centre-ville commercial est dessiné, il doit s'accompagner de règles qui lui sont spécifiques, afin de favoriser la vocation commerciale. Néanmoins, il est possible d'inscrire les éléments suivants dans le règlement du PLU sans avoir préalablement défini de périmètre de sauvegarde commercial. Dans le but de redynamiser le commerce, il est essentiel de favoriser l'implantation ou le maintien d'une destination commerciale des rez-de-chaussée tout en contrôlant le type de commerce. Une quantité suffisante de commerce est nécessaire à une revitalisation du centre-ville, mais il ne faut pas négliger la diversité commerciale, afin d'attirer une clientèle plus large.

### Article L101-2 du code de l'urbanisme

*Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

[...]

*2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, **d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial**, en tenant compte en particulier des objectifs de **répartition géographiquement équilibrée** entre emploi, habitat, **commerces et services**...*

Le PLU (Plan Local d'Urbanisme) est l'outil réglementaire privilégié des communes dans la lutte contre la vacance commerciale.

### a) Ce que dit la loi

Le règlement du PLU est le seul document opposable (qui ne peut être méconnu par les tiers, lesquels doivent en subir les effets et les respecter<sup>7</sup>) sur laquelle la commune peut agir. C'est donc par ce biais qu'elle va pouvoir règlementer et orienter les activités présentes sur la commune. Pour les secteurs qu'elle délimitera, le PLU pourra interdire ou autoriser certaines destinations et occupations des locaux.

Les destinations sont les suivantes (article R151-27) :

- Exploitation agricole et forestière ;
- Habitation ;
- **Commerce et activités de service ;**
- Equipements d'intérêt collectif et services publics ;
- Autres activités des secteurs secondaires ou tertiaires.

Au niveau du commerce, le PLU a la possibilité d'identifier spécifiquement des secteurs où le commerce doit être protégé.

### Article R151-37 du code de l'urbanisme

*Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut :*

*1° Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ;*

*3° **Définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ;***

*4° Identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies **dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale**, notamment à travers les **commerces de détail et de proximité**, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif*

<sup>7</sup> Définition de [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

Dans cet article, le législateur traite la problématique de la diversité commerciale et donne à la commune la possibilité de lutter contre la monoactivité. Elle permet également au règlement de définir des occupations et vocations différentes entre les rez-de-chaussée et les étages. Cependant, les destinations prévues à l'article R151-27 restent larges. Elles ne permettraient pas aux communes de réguler et d'équilibrer les types de commerces sur son territoire. C'est pourquoi le législateur a détaillé la catégorie « commerce et activités de service » en sous-catégories. Les communes ont donc plus de libertés règlementaires pour contrôler l'implantation commerciale. Cette réglementation nouvelle est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Par conséquent, il est encore trop tôt pour avoir des retours objectifs sur son efficacité et sa pertinence.

Article R151-28 du code de l'urbanisme

*Pour la destination " commerce et activités de service " :*

- *artisanat et commerce de détail,*
- *restauration,*
- *commerce de gros,*
- *activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle,*
- *hébergement hôtelier et touristique,*
- *cinéma*

Afin de faciliter l'application de cette règle dans le PLU, la métropole de Lyon a inscrit dans le lexique du règlement des exemples d'activités qui entraient dans les catégories ci-dessus. Il est précisé que la liste n'est pas exhaustive.

## **b) Les linéaires protégés : conforter et diversifier les activités commerciales**

La commune a la possibilité de dessiner dans le règlement graphique des linéaires protégés sur certaines voies dans la commune. Ces linéaires ont pour but de « geler » les destinations commerciales et servicielles dans les rez-de-chaussée de ces rues, en interdisant tout changement de destination de commerces (vers du logement par exemple). Le but est de maintenir une vocation commerciale et d'éviter l'émiettement des commerces dans les secteurs ciblés.

Dans le règlement, cela se traduit dans les articles 1 et 2 :

- Article 1 : Occupations et Utilisations du Sol interdites
- Article 2 : Occupations et Utilisations du Sol admises sous conditions

L'article 1 doit donc autoriser le commerce et les activités de services, et interdire les vocations qui pourraient être nuisibles à toute activité commerciale. Il n'y a pas d'article en particulier pour réguler les changements de destination mais l'articulation des articles 1 et 2 permettent d'autoriser ou d'interdire certains changements de destination.

### ***Une diversification nécessaire pour la dynamique du centre-ville***

Le PLU est un outil règlementaire complet permettant de favoriser l'implantation commerciale et à la fois de réguler son implantation géographique. Certaines communes souffrent d'un manque de diversité commerciale dans leurs centres-villes. Il s'agit d'une surabondance d'une minorité de type de commerces pénalisant la dynamique commerciale.

Exemple 1 : surabondance de la restauration rapide peu qualitatif et tourné vers une clientèle ciblée. Le manque de diversité est source de perte d'attractivité pour le centre-ville. Il pénalise parfois l'image du centre-ville et la population ne fréquentant pas ce type de commerce cesse de venir dans le centre. Pour les commerçants, il est difficile d'implanter une activité nouvelle dans ce secteur devenu « spécialisé ».

Exemple 2: les banques et assurances se positionnant dans des emplacements stratégiques (sur des grandes places commerçantes, dans des angles de voies traversantes...) afin d'être visibles. Mais ces services sont non commerciaux, génèrent peu de flux et n'assurent pas de fonction d'animation dans le centre-ville. Bien que la tendance s'inverse aujourd'hui, ils se sont multipliés sur les places marchandes et emplacements stratégiques, loués aux plus offrants. Ils sont des ruptures dans le linéaire commercial et pénalisent son attractivité en ôtant peu à peu les commerces qui créaient le dynamisme du centre-ville.

### **Des linéaires différenciés selon l'évolution souhaitée du centre**

Le droit français a des difficultés à concilier les objectifs d'urbanisme et les libertés individuelles, libertés d'entreprendre. On ne peut pas interdire un type de commerce dans toute la commune, mais on peut orienter son implantation. Cela est possible notamment par le biais des linéaires commerciaux. La réglementation liée à ces linéaires doit être justifiée dans le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), au regard de critères d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

#### Article R151-30

*Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire :*

*1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ;*

*2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations.*

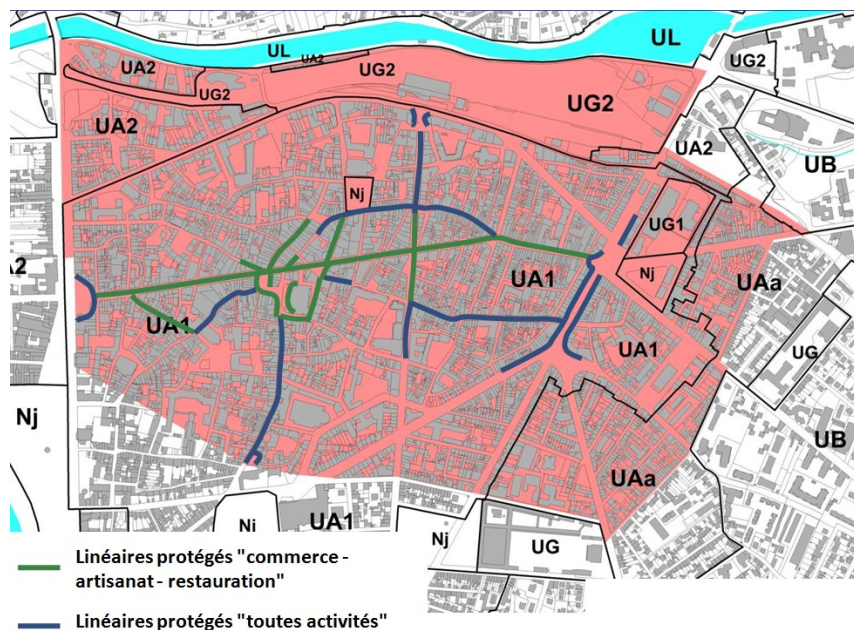
Les linéaires commerciaux protégés sont des voies identifiées dans le règlement graphique du PLU, sur lesquelles il est possible d'appliquer une réglementation spécifique pour protéger la vocation commerciale des locaux en rez-de-chaussée. Cette protection évite les ruptures dans le linéaire commercial, afin de garder une dynamique commerciale visible et lisible. Il est possible de définir plusieurs types de linéaires, associés à des règles différentes. Dans la partie où nous définissons un périmètre, nous avons parlé de dessiner le centre-ville et d'identifier les différentes voies en fonction de leur vocation actuelle ou souhaitée. Ce travail est nécessaire pour cette partie car en fonction des souhaits de la municipalité sur ces voies, la réglementation varie.

**Les emplacements principaux** / stratégiques : la place ou la rue principale du centre-ville doit être consacrée au commerce et à l'artisanat car ce sont ces activités qui animent le centre-ville et créent un dynamisme commercial. Les emplacements stratégiques doivent donc leur être réservés. Pour plus de clarté, le PLU peut indiquer dans son lexique les activités considérées comme artisanales et commerciales (exemples : boulangerie, boucherie, coiffeur, cordonnerie, photographe...). Ce peut également être le lieu idéal pour des activités de restauration (café, bistrot, restaurant).

**Les emplacements secondaires** : les rues adjacentes aux linéaires principaux doivent être plus ouvertes aux autres activités. Elles pourront accueillir, en plus du commerce et de l'artisanat, des services (commerciaux ou non), qui sont générateurs de flux mais n'ont pas besoin d'avoir de vitrine visible (ex : cabinets médicaux ou paramédicaux, banques, assurances, agences immobilières, associations...). Ils seront positionnés sur des linéaires secondaires afin d'éviter des ruptures dans les linéaires commerciaux.

Le changement de destination d'activité vers une autre vocation est interdit. On concentre l'activité commerciale et de service sur une polarité délimitée, réglementée et protégée. Nous traitons ici des occupations des rez-de-chaussée, il est possible d'autoriser des vocations toute activité dans les étages.

**Figure 17 : Alignements « commerce-artisanat-restauration » et « toutes activités » : Exemple d'Agen**



Source : AID Observatoire, proposition dans le cadre du PLU d'Agen

Sur l'exemple d'Agen il est possible de distinguer les linéaires principaux, formant le cheminement principal et sur lesquels les activités de services ne sont pas autorisés et, dans la continuité, les linéaires secondaires destinés à des vocations commerciales et servicielles.

**Les emplacements spécialisés :** la situation et le contexte de la commune peuvent amener la municipalité à instaurer une réglementation spécifique sur l'un de ses linéaires. Une commune très touristique pourra par exemple créer un linéaire sur lequel ne seront autorisés que des commerces de restauration et hébergement hôtelier et touristique. Cette démarche doit être justifiée sur des principes d'aménagement, il faudra donc être très prudent lors de la définition d'un tel linéaire et avoir une spécificité territoriale, telle qu'une partie de rue en bord de plage dans une ville balnéaire très touristique.

## Synthèse

À partir du règlement du PLU, la commune peut réguler les linéaires sur lesquels va être favorisée la vocation commerciale des locaux. Le règlement graphique délimite les zones permettant de clarifier le périmètre du centre-ville, où se concentrent commerces et services. Le législateur ayant compris la nécessité pour les communes de contrôler, non plus seulement les emplacements mais également le type d'activité, offre plus de libertés aux communes. Le règlement du PLU peut maintenant inscrire plus précisément les types de commerces et services qu'elle souhaite voir sur des linéaires précis. Ses objectifs en matière d'animation, de commerce et d'aménagement sur le centre-ville peuvent être atteints plus aisément. La collectivité doit cependant rester prudente. Ces outils portent atteinte à la liberté d'entreprendre et doivent être justifiés par des principes d'aménagement du territoire et de développement durable. De plus, les mesures mises en place doivent rester proportionnelles à l'objectif poursuivi par la collectivité.

## Exemple : extrait du PLUi de Lyon

### 2.1 Règle générale<sup>8</sup>

2.1.1 Les constructions, travaux, ouvrages ou installations à destination de commerce de détail dès lors que leur surface de vente est au plus égale soit à 100 m<sup>2</sup> par unité de commerce, soit au seuil indiqué par les périmètres de polarité commerciale repérés aux documents graphiques. Ces dispositions ne sont pas applicables aux commerces liés à l'automobile, tels que vente de véhicules, concession automobiles, distribution de carburant...

[...]

### 2.2 Règles particulières

Des dispositions particulières peuvent modifier les dispositions générales édictées par le présent règlement dans les cas suivants :

2.2.1 Le rez-de-chaussée des constructions implantées le long des voies repérées aux documents graphiques comme :

- « linéaire artisanal et commercial » : doit être obligatoirement affecté à des activités artisanales et commerciales, ou cafés, ou restaurants, ou à des équipements publics ou d'intérêt collectif ; sont interdits les bureaux et services autres que ceux mentionnés ci-dessus.

- « linéaire toutes activités » : doit être obligatoirement affecté à des commerces, bureaux ou services, activités artisanales ou à des équipements publics ou d'intérêt collectif. Ces dispositions s'appliquent au rez-de-chaussée des constructions ayant une façade sur la voie concernée par le linéaire [...],

toutefois, ne sont pas comprises les parties communes des constructions nécessaires à leur fonctionnement telles que hall d'entrée, accès au stationnement souterrain, locaux techniques, locaux de gardiennage

## Commentaire et analyse

Nous prenons pour exemple Lyon, une métropole, car peu de villes moyennes ont mis en place les linéaires dans leurs PLU(i)

Favorisation des petits commerces et commerces de proximité en limitant la surface de vente. On limite l'implantation de grandes surfaces commerciales.

Interdiction d'activité automobile, pouvant être nuisible pour les autres commerces (passage de véhicules, nuisances sonores...)

Règlementation particulière, pouvant modifier les règles générales, applicable sur les linéaires commerciaux inscrits dans le règlement graphique. La métropole de Lyon a défini deux types de linéaires.

Ce linéaire est à destination purement commercial. Il interdit les services tels que les banques, assurances, agences, cabinets (para)médical, etc. n'ayant pas besoin de vitrine commerciale au cœur des espaces marchands. Il autorise les services de type coiffeur, photographie, imprimerie, cordonnerie, etc. car ils sont considérés comme des activités d'artisanat (cf. lexique du règlement). Il autorise également l'implantation de services publics, générateurs de flux.

Le deuxième linéaire est plus ouvert aux activités de services non commerciaux, mais nécessaires et générateurs de flux. Ils seront localisés sur des linéaires secondaires.

Les deux types de linéaires interdisent les logements en rez-de-chaussée mais le deuxième autorise une occupation non commerciale ou servicielle, pour des occupations nécessaires au bon fonctionnement des activités et logements présents.

<sup>8</sup> PLUI de Lyon, article 2 zone UB, p175





## **C – Contrôler et limiter l’implantation commerciale hors du périmètre**

---

Les zones de protection du commerce ont pour but de conforter et concentrer l’offre en une seule polarité forte et visible. Les activités commerciales peuvent également être autorisées sur quelques polarités de quartier, afin de répondre à des besoins résidentiels. Cependant, elles doivent être régulées hors de ces périmètres. Leur présence risque d’une part de déséquilibrer l’offre des polarités et d’autre part de rendre moins lisible l’offre commerciale sur l’ensemble du territoire.

### **a) À proximité du périmètre : inciter au changement de destination**

Autour du périmètre protégé, il peut exister des linéaires continus ou discontinus de commerces. Dans beaucoup de villes, ces linéaires souffrent de vacance. Cette vacance s’explique par :

- le manque de visibilité et de lisibilité, dues aux ruptures dans les linéaires commerciaux et à l’émiettement des locaux sur le territoire ;
- la perte de potentiel commercial, alors même qu’ils pouvaient être autrefois des linéaires très commerciaux et animés.

Cette vacance est donc souvent structurelle. Ce sont des locaux qui n’ont plus de vocation commerciale. Afin d’éviter que cette vacance ne soit trop visible et ne dégrade l’image de la ville, il peut être stratégique de limiter l’implantation de nouveaux locaux commerciaux et/ou d’inciter les propriétaires à un changement de destination de leurs locaux dans des linéaires ayant perdu en commercialité. La collectivité peut faire le choix « d’abandonner » la vocation commerciale de certains linéaires. Le règlement du PLU(i) devra limiter les activités commerciales sur le reste du territoire communal. Elle ne peut l’interdire complètement, car il est difficile de justifier au regard de la loi une décision si stricte. Il peut également orienter les changements de destination en donnant une vocation résidentielle ou nécessaire à ces occupations au niveau des rez-de-chaussée.

### **b) Une implantation raisonnée sein de l’intercommunalité**

Le PLUi a la possibilité de règlementer les zones commerciales de périphérie. Ce sont les principaux concurrents des centres-villes. Ils sont utiles pour une partie de la population, par leur accès facile et leur large offre. Il ne faut pas les interdire, mais la commune doit s’impliquer dans le suivi du développement de ces zones, afin de maintenir l’équilibre commercial des deux pôles. Dans beaucoup de cas, la présence de ces centres commerciaux ou grands magasins a déjà déplacé les flux de consommation et il existe déjà un déséquilibre entre les périphéries et le centre. Le PLU peut toujours agir et limiter l’expansion spatiale et la multiplication de commerce dans ces zones. L’enjeu principal consiste à protéger les commerces du centre-ville. Il existe un deuxième enjeu qui est la protection même de ces centres commerciaux de périphérie. En effet, aujourd’hui la France est dans une situation de production de surfaces commerciales supérieures à l’évolution de la consommation des ménages. Une consommation qui se tourne d’ailleurs de moins en moins vers les grands groupes, pour s’orienter vers une consommation plus locale. Le modèle des ensembles commerciaux en périphérie est remis en cause. Aux États-Unis il existe des centres commerciaux à l’abandon. En France, des friches commerciales naissent en périphérie et nous avons vu dans la première partie que les centres-commerciaux souffrent de plus en plus de vacance. Pourtant, les grands groupes continuent de multiplier les surfaces commerciales, profitant de la conjoncture financière. C’est pourquoi, dans une démarche durable, à moyen terme, la commune doit prendre en compte cette possible évolution. Ainsi, pour ne pas risquer de voir des friches se développer en périphérie, elle doit mettre en place des règles adaptées pour réguler leur expansion. Cette réglementation permettra également de limiter l’étalement urbain et la consommation foncière, ainsi que de protéger la qualité de ses entrées de ville. La limitation de l’expansion commerciale en périphérie va pouvoir être inscrite dans l’article 2 du règlement, en mettant en place un plafond de surface des planchers commerciaux.

### Exemple étranger : la législation allemande plus contraignante

La question d'équilibre entre centres et périphéries n'est pas un questionnement présent dans tous les pays. Les difficultés des centres-villes sont étudiées en France et en Belgique, notamment, mais ne sont pas présentes en Allemagne. En août 2016, le site web du Courrier des Maires, met à disposition un article décrivant la position des institutions allemandes. En effet, les pouvoirs publics allemands se sont mobilisés très tôt pour contrôler l'apparition et l'extension croissante des grandes surfaces, afin que leur présence ne soit pas source de déséquilibre commercial dans le territoire. Dès les années 1960, la loi fédérale régule leur implantation :

*« Pour les produits de consommation courante, les projets d'implantation ne sont recevables que s'ils se situent dans une zone commerciale centrale et qu'ils ne nuisent ni au bon fonctionnement des zones commerciales centrales situées sur le territoire d'une commune ou de communes voisines, ni au commerce de proximité de leur zone de chalandise. »*

Les grandes surfaces commerciales doivent se situer sur des lieux ciblés, destinés à une occupation commerciale. La loi va encore plus loin en obligeant les projets à prendre en compte le tissu existant et ne doit pas lui nuire. Les dossiers d'implantation sont soumis à un examen, durant lequel les membres de la commission vont examiner le projet d'un point de vue économique. Si le chiffre d'affaires prévu est supérieur au pouvoir d'achat des habitants sur le territoire, le projet est refusé. Une position ferme et forte puisque cette politique est tenue par toute les communes.

Néanmoins, tout comme la France, l'Union Européenne a invité l'Allemagne à se mettre en conformité avec la directive européenne Blockenstein de 2006. C'est cette directive qui a restreint le pouvoir des CDAC en France et sa mise en application ne permettrait plus à l'Allemagne de refuser des implantations commerciales. L'Allemagne ne s'est cependant pas soumis à la règle, usant de ruses législatives.

Son raisonnement fut le suivant :

- la commission européenne avait déclaré, dans l'un de ses textes que « l'accessibilité des commerces pour tous (...) est un objectif d'intérêt général lié à l'aménagement du territoire qui devrait pouvoir justifier des restrictions aux libertés fondamentales »
- interprétation des services allemands : il est possible d'interdire l'implantation de commerces si ces derniers risquent de nuire à l'approvisionnement des populations, notamment celles qui ne peuvent pas se déplacer pour accéder aux commerces
- l'implantation de commerces en périphérie, qui revient à dévitaliser les centres des villes, crée une discrimination au détriment des personnes des centres qui ne sont pas en mesure de se déplacer pour se déplacer dans les commerces facilement
- nécessité de réguler l'implantation de commerces en périphérie pour ne pas menacer les commerces du centre-ville et ne pas créer d'inégalité d'accès aux commerces

Cela a permis à l'Allemagne un temps de répit, pour ne pas suivre la route tracée par la France et la Belgique. Cette expérience allemande doit permettre la réflexion autour du rôle de l'Europe. Les lois qu'elle propose prônent plus de liberté pour les entreprises, plus de libéralisme, et sont poussées par les nombreux lobbys. Mais l'Europe se veut également plus durable. Pour se faire, elle doit favoriser un aménagement plus cohérent du territoire. Cette institution est encore jeune et les lois qu'elle promulgue sont sources de débat. Si la France veut lutter contre l'expansion massive de grands groupes commerciaux et limiter les déséquilibres entre les périphéries et les centres-villes, il faudra peut-être passer par une aide de la part de Bruxelles. Les discussions et négociations seront longues mais concernent de nombreux pays, plus ou moins touchés aujourd'hui, qui ont besoin d'agir fermement sur l'aménagement de leur territoire pour éviter une dévitalisation des centres-villes et l'étalement urbain.

### **c) Une action renforcée par l'intercommunalité**

À travers l'exemple de l'Allemagne, nous pouvons observer que pour lutter contre la dévitalisation commerciale des centres-villes, il est nécessaire d'avoir une politique forte et une implication des élus locaux. En France, il existe des cas où une commune A va mettre en place des outils pour protéger son centre-ville, mais son action va être limitée si les communes voisines ne règlementent pas les implantations commerciales. Une grande surface pourra s'installer dans une ville périphérie B, avec ou sans grande galerie commerçante, et concurrencera le centre-ville de la ville A, sans qu'elle ne puisse s'opposer au projet. Pour que la protection des centres-villes des différentes communes soit efficace, il est nécessaire qu'elles s'allient entre elles. L'intercommunalité a donc également son rôle à jouer, pour coordonner le développement commercial du territoire et planifier une stratégie à plus grande échelle et plus long terme.

#### **Le SCoT et le DAAC**

Le SCoT est un document d'urbanisme créé en 2000 par la loi SRU. Il remplace les schémas directeurs et a pour but de définir l'organisation spatiale d'un territoire supra-communal pour une période de 15 à 20 ans. Le PLU(i) doit être compatible avec le SCoT. Cela signifie que les PLU des communes ne doivent pas être contradictoires et faire obstacle aux dispositions du SCoT. Il contient trois parties, dont un document d'orientation et d'objectifs (DOO), opposable aux documents d'urbanisme qui lui sont inférieurs hiérarchiquement. Ce document doit donc planifier et mettre en cohérence les principes d'aménagement sur tout le territoire, dans plusieurs domaines tels que le logement, les équipements publics, l'environnement et notamment le commerce. L'article L141-16 du code de l'urbanisme précise que le DOO doit définir « *les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population* ».

Le législateur a également permis aux DOO de comporter des DAAC (Document d'Aménagement Artisanal et Commercial), anciennement DAC (Document d'Aménagement Commercial). Ce document est facultatif mais permet de mieux cibler les enjeux et les réglementations relatives à l'implantation commerciale. Il permet de déterminer « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable* ». Ce document est règlementé par l'article L141-17, qui indique que les conditions d'implantation doivent être justifiées au regard de la consommation de l'espace, les formes architecturales et paysagères et l'utilisation prioritaire de surfaces vacantes. Des règles d'implantation spécifiques peuvent être mises en place sur des zones périphériques, dans les centres-villes et également dans les centres de quartier présentant des enjeux spécifiques.

La loi Grenelle II incite les communes à mettre en place une stratégie globale via le SCoT. Les communes n'étant pas soumises à un SCoT se voient alors dans l'impossibilité d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser. L'utilisation de ces documents par les collectivités est hétérogène. Certaines communes sont peu contraignantes, laissant beaucoup de libertés d'implantation des surfaces commerciales, alors que d'autres peuvent se montrer très strictes.

#### ***Charte de développement commercial***

Le SCoT est un document règlementaire parfois élaboré entre plusieurs intercommunalités. La volonté des élus peut parfois être confrontée à deux obstacles : le cadre règlementaire, qui ne permet parfois pas de fixer des limites poussées contre l'expansion commerciale en périphérie et ne comprend pas de plan d'action local, ainsi que les divergences liées aux couleurs politiques du territoire. Lorsqu'un SCoT est réalisé entre plusieurs intercommunalités ou que la collectivité souhaite aller plus loin dans les actions pour le commerce local, elle peut rédiger une charte de développement commercial. Cette charte n'a aucune valeur juridique, elle n'est pas opposable. C'est un accord conclu entre les

acteurs du commerce, pour formuler une stratégie commerciale sur le territoire. Ces acteurs sont différents selon les chartes et peuvent inclure par exemple : les élus, les unions de commerçants, la CCI, porteurs de projets, associations de riverains...

Lorsque le but principal des SCoT au niveau commercial, est de donner une orientation et une stratégie globale, la charte de développement commercial inscrit des principes et des actions à mettre en place afin de respecter ces orientations et objectifs pour le commerce. Le plan d'action opérationnel est partagé et construit par tous les acteurs. Il peut donc avoir un rôle complémentaire au SCoT, en traduisant plus précisément la stratégie et les actions alors que le SCoT n'a pas le droit de le faire. N'ayant pas de cadre juridique, les chartes ont des profils très variés.

#### Exemple de la ville d'Arras

C'est un accord entre les élus de la ville, les chambres consulaires et associations de commerçants sédentaires et non sédentaires. Elle est établie pour 3 ans et comprend 7 engagements visant à équilibrer les commerces entre centre / périphérie / proximité, renforcer les animations en faveur du commerce, ainsi que développer une démarche concertée. Parmi les actions, sont présentes : la mise en place de comités de concertations fréquents sur les thèmes notamment du périmètre de sauvegarde, la taxe locale sur la publicité, l'accessibilité et le stationnement ; mise en place d'un observatoire du commerce ; la régulation de certaines activités dans des zones ciblées ; suivi et négociation avec les porteurs de projets ; soutien et programmation d'animations et de promotion commerciale dans le centre-ville.

#### **Synthèse**

Une collectivité impliquée, imposant des règles strictes sur l'implantation commerciale sur son territoire risque de faire fuir certains groupes internationaux ne voulant pas de contrainte. En contrepartie, elle sera plus attractive pour des petites entreprises commerciales et artisanales. Un investisseur voulant s'installer sur le territoire sera rassuré de constater que seules quelques polarités ont une vocation commerciale. Il pourra ainsi avoir plus de visibilité sur l'avenir commercial du territoire (contexte concurrentiel) et s'y projeter plus facilement, sans craindre de mauvaises surprises.

Au-delà des réserves liées aux bords politiques, la rédaction de documents règlementaires et opérationnels est une occasion de débattre et de trouver des accords concernant l'élaboration d'une stratégie commune plus forte et plus impactante pour le commerce. L'enjeu réside en la formulation d'un consensus sur la thématique commerciale, pour ne pas produire un document étant l'addition des projets de chaque commune. Cet outil permet de créer des conditions favorables au commerce du centre-ville et doit toujours être justifié par des motifs d'aménagement du territoire et de développement durable.

**Figure 18 : schéma de principe de la réglementation à mettre en place dans une ville moyenne**

**Centre-ville**

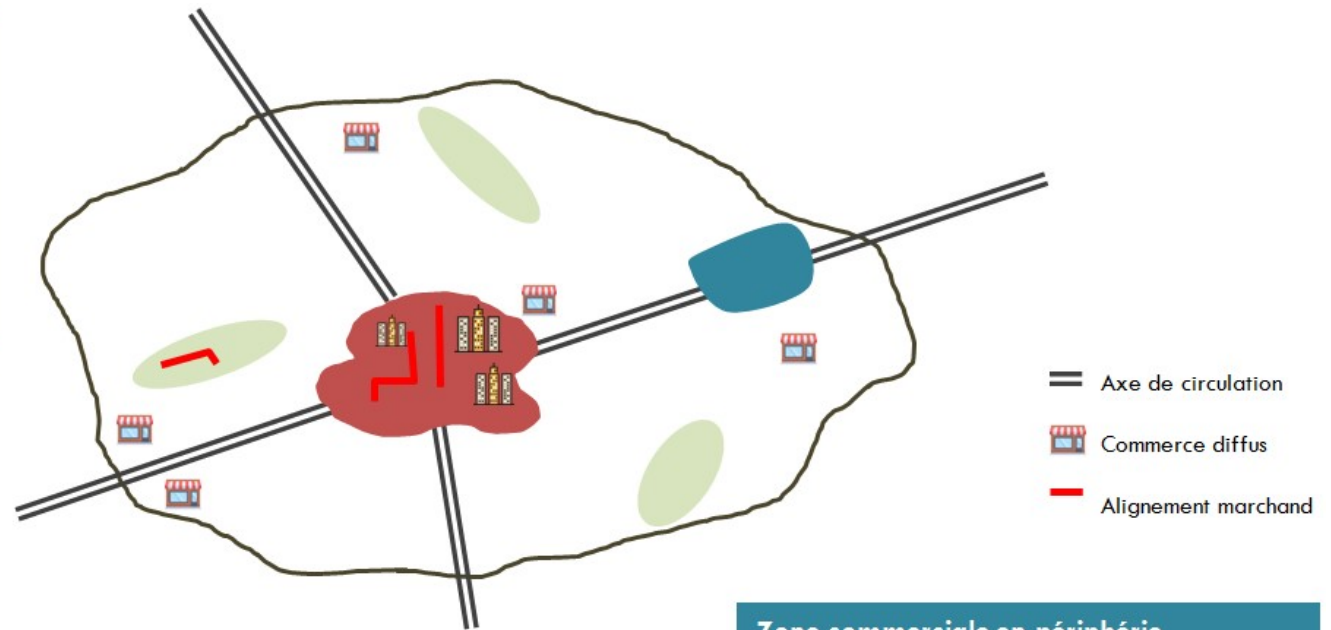
- Délimitation du périmètre du centre-ville marchand
- Absence de plafond de surface
- Protection des linéaires :
  - Linéaires commerciaux à préserver
  - Linéaires commerciaux à développer

**Quartiers**

- Délimitation du périmètre de préservation du commerce de proximité
- Article 2 : plafond de surface

**Reste du territoire communal**

- Article 2 : gestion de l'existant
- Articles 1 et 2 : nouvelles implantations interdites et incitation aux changements de destination



== Axe de circulation  
 Commerce diffus  
 — Alignement marchand

**Zone commerciale en périphérie**

- **Plan de zonage** : Délimiter les secteurs à vocation commerciale des zones économiques, dont le dimensionnement est cohérent avec le potentiel de développement
- **Article 1** : interdire le commerce dans les ZAE non commerciales
- **Article 2** : autoriser sous condition dans les zones commerciales les petites unités commerciales (> 300 m<sup>2</sup> de surface de vente)

Source : AID Observatoire, étude sur le PLUi de Montaigu

## Conclusion

---

La volonté des élus communaux et intercommunaux est primordiale pour la revitalisation commerciale des centres-villes. Ce sont ces institutions qui ont le plus de pouvoir et les outils les plus forts pour réguler les implantations commerciales. Le SCoT à l'échelle supra-communautaire permet de planifier à moyen terme les évolutions du commerce sur le territoire. Il doit régulièrement être mis à jour car le commerce est un domaine évoluant très rapidement et nécessitant des adaptations des documents règlementaires. Le but n'est pas d'interdire l'implantation de surfaces en périphérie pour protéger le centre, mais de le contrôler afin de ne pas déséquilibrer ces deux polarités de consommation. Une cohésion à grande échelle se traduira ensuite plus localement à travers le PLU(i). Celui-ci doit être compatible avec le SCoT mais peut également aller plus loin dans la démarche et réguler très précisément la vocation commerciale ou non de certaines zones, grâce à son règlement. Le législateur entend la nécessité des élus d'avoir plus de pouvoir décisionnel sur la question commerciale et apporte au fur et à mesure, des réglementations sur le sujet. Les documents actuellement à disposition ne visent pas seulement à contrôler le développement des zones périphériques mais permettent aussi de créer les conditions favorables à la vocation commerciale et aux actions sur le commerce. Néanmoins, le cadre réglementaire reste actuellement instable et il peut être complexe pour une commune de comprendre quels sont précisément ses droits et ses limites.

*Enfin, même si aucun texte ne l'y oblige, il est indispensable de coordonner ces périmètres de sauvegarde avec ceux de protection des linéaires commerciaux du PLU, et ce dans une vision globale stratégique du territoire.*

CCI Paris Ile-de-France, mars 2017,  
Préemption commerciale-opportunités et précautions à



### III. Des outils opérationnels variés pour mobiliser les acteurs dans la dynamisation des centres-villes



Source : Mai 2017, centre-ville de Mâcon, repérage terrain pour AID Observatoire





## Introduction

---

La collectivité ne peut pas porter seule un projet de revitalisation commerciale dans son centre-ville. Premièrement, elle a des limites d'intervention par rapport au droit, les outils qui sont à sa disposition ne lui donnent pas toutes les compétences. Deuxièmement, elle ne peut pas porter seule financièrement la totalité du projet. C'est pourquoi, la collectivité a besoin des autres acteurs de la ville. Il est nécessaire qu'ils s'impliquent et aident la commune dans sa démarche. De plus, une action collective des acteurs leur sera également bénéfique puisqu'ils pourront ensemble profiter du fruit de leur démarche.

Par leur situation, les villes moyennes sont les lieux où bon nombre d'acteurs ont mis en place des projets innovants pour se renouveler et s'adapter aux évolutions. Les difficultés auxquelles elles doivent faire face les forcent à se réinventer et réinventer le commerce. Dans ces villes fleurissent donc de nouveaux outils et de nouvelles démarches urbaines, qui participent à la mise en valeur et à redonner de l'attractivité dans leur centre-ville.

Par conséquent, les décisions et le plan d'action ne doivent pas se construire uniquement dans la commune et avec des experts, mais également avec les acteurs locaux. Ils ont une expertise à apporter, des idées nouvelles et vont aider la commune à porter son projet.

## A- Les droits de préemption

### a) Qu'est-ce que le droit de préemption ?

#### La procédure

Le droit de préemption est une procédure permettant à une personne publique (ou délégataire de droits publics) d'acquérir en priorité, un bien mis en vente par une personne physique ou morale, dans un but d'aménagement du territoire. Ce droit s'exerce dans certains secteurs préalablement définis par la commune et adoptés au conseil municipal. La mise en place de la préemption sur une zone ne doit pas être motivée, tant que le droit n'est pas utilisé pour acquérir un bien. Le propriétaire d'un bien concerné par le périmètre de préemption n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite. Il devra, pour chaque transaction, prévenir la mairie par une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), différente selon le type de préemption. La commune aura alors un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration pour manifester ou non son intention de préempter. Si dans ce délai, elle décide d'acquérir le bien, elle peut soit accepter aux conditions fixées par le propriétaire, soit négocier les conditions de vente.

Ce droit, à la fois réglementaire et opérationnel, va permettre à la commune d'agir directement sur le territoire communal. Le droit de préemption a de nombreux avantages et fait bénéficier la commune d'effets directs comme indirects. Il existe plusieurs types de droit de préemption, notamment deux qui peuvent être utilisés en faveur des commerces en centre-ville :

- le droit de préemption urbain, qui concerne les murs ;
- le droit de préemption commercial, qui concerne les fonds de commerce.

Ces deux types de préemption portent sur des biens mobiliers et immobiliers distincts, permettant à la personne publique d'agir sous différents axes en matière de redynamisation commerciale.

#### La délégation à un tiers

Les droits de préemption étant complexes à gérer pour la commune, celle-ci peut déléguer ses droits à un organisme tiers. La loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), modifie les possibilités de délégation des droits de préemption et permet à la commune un plus large choix. C'est l'article L214-1- du code de l'urbanisme qui régit les droits de délégation.

La commune a la possibilité de déléguer le droit de préemption et la gestion des biens immobiliers préemptés à :

- l'État ;
- un EPCI ou collectivité locale y ayant vocation.

La commune, un EPCI ou une collectivité locale ayant les droits de préemption a la possibilité de le déléguer à :

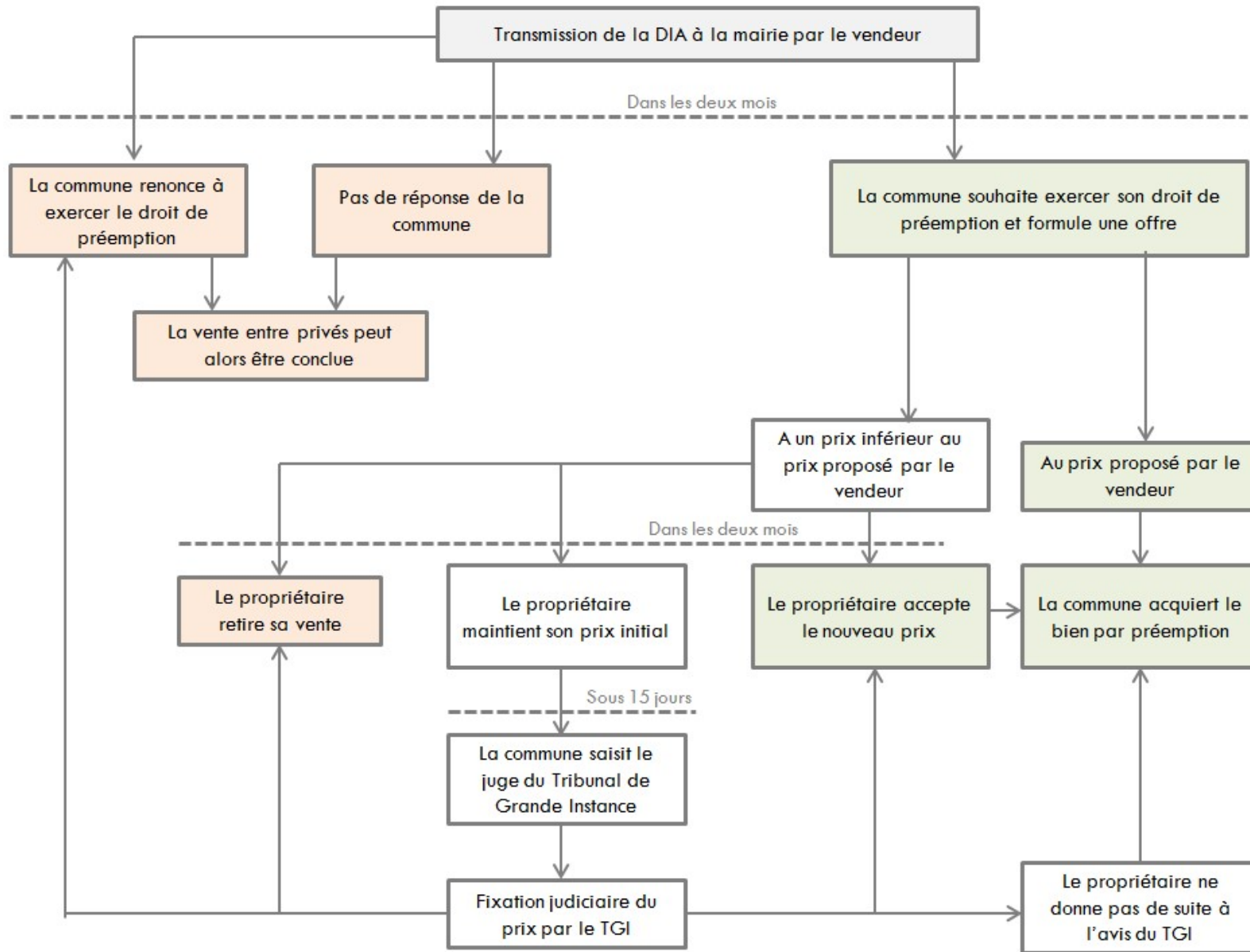
- un concessionnaire d'une opération d'aménagement ;
- une SEM (Société d'Économie Mixte) ;
- une SPL (Société Publique Locale) ;
- un EPF (Établissement Public Foncier).

#### Article L214-1-1 du code de l'urbanisme

*Cette délégation peut porter sur **une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde** ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal, d'un bail commercial ou de terrains.*  
**Les biens ainsi acquis entrent dans le patrimoine du délégataire.**

La délégation peut être partielle ou totale, selon les objectifs de la commune. Elle doit se faire en accord avec le délégataire. Cette délégation résulte d'une délibération du conseil municipal qui en précise les conditions, le cas échéant, elle peut être retirée dans les mêmes formes.

Figure 19 : Schéma de procédure des droits de préemption



Source : légifrance, preventimmo.fr

## **b) Le droit de préemption urbain**

### ***La mise en place du droit***

Le droit de préemption urbain (DPU) peut être instauré par toutes les communes, lors d'un conseil municipal. Leur mise en place n'a pas besoin d'être motivée. Cependant, l'utilisation de ce droit pour préempter doit être justifiée par une volonté de réaliser une opération d'aménagement d'intérêt général. Les emplacements préemptés sont inscrits dans le règlement graphique du PLU.




#### Article L300-1 du code de l'urbanisme

*Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.*

Pour mettre en place un DPU la commune a besoin de réfléchir à une stratégie de développement à long terme. C'est au regard de cette stratégie que la commune pourra motiver la préemption d'une ou plusieurs parcelles.

Le site web de l'État ([service-public.fr](http://service-public.fr)) décrit ce droit et sa procédure. La commune a la possibilité de préempter des biens immobiliers (tout ou partie) à usage commercial, industriel, professionnel ou d'habitation. Le DPU simple ne permet pas de préempter les biens de moins de 10 ans, mais cela est possible avec le DPU renforcé, dont la mise en place doit être validée lors d'un conseil municipal. Le DPU perdure tant que la commune ne l'abroge pas et qu'il correspond aux périmètres des zones U (urbaines) et AU (à urbaniser).

Lorsque le propriétaire souhaite céder son bien, il devra transmettre à la mairie une DIA. La déclaration mentionne :

 Le prix et les conditions de vente	 Les informations sur le secteur
 La consistance et l'utilisation actuelle du bien	 Les coordonnées de la personne qui a l'intention d'acquérir le bien

### ***Avant tout un outil d'observation***

Le droit de préemption ne sert pas uniquement à acquérir, c'est avant tout un bon indicateur de la situation du commerce dans sa ville. En effet, par les DIA, la mairie est au courant de toutes les transactions réalisées et à venir sur le secteur où s'exerce le droit de préemption. La commune peut donc avoir des informations sur :

- les secteurs dans lesquels il y a le plus de transactions, donc un fort turn-over des commerces ;
- les secteurs dans lesquels il y a peu de transaction, donc peu de roulement commercial ;
- la provenance des potentiels acquéreurs, pouvant alors indiquer l'attractivité de la commune ;
- les prix des biens commerciaux et les tendances du marché de l'immobilier commercial sur son territoire. Cela permettra à la commune de constituer des références de prix du marché de l'immobilier commercial dans le secteur ciblé par la préemption.

Les références de prix constituées par la commune pourront lui être utiles pour négocier les prix lors d'une acquisition sur d'autres biens préemptés. Ces références peuvent également servir pour discuter avec des propriétaires mettant leur bien en vente au-dessus des prix du marché.

## ***L'acquisition pour plusieurs raisons***

### Acquérir pour choisir

Dans le cadre du DPU, la commune devient propriétaire des murs, c'est donc elle qui décide de l'occupation des locaux. La commune est le bailleur, elle peut donc choisir le locataire et par conséquent, le type de commerce. C'est elle qui rédige le bail et par conséquent les activités autorisées. Elle pourra alors limiter l'implantation de services non commerciaux sur les linéaires principaux et favoriser l'implantation de commerces et d'artisanat de proximité manquant (boucher, poissonniers, fromagers, vêtements...). Elle peut adapter l'occupation au tissu commercial existant.

### Acquérir pour réduire

La commune peut préempter un local dans le but de gérer elle-même l'occupation. Cela va également lui permettre de fixer le prix du loyer. Dans une commune où les loyers sont élevés, cela pourra servir d'appui pour une baisse des loyers, mais également permettre à de nouveaux commerçants de s'installer (alors qu'ils ne le pourraient pas dans les autres locaux, où les prix sont élevés).

### Acquérir pour (re)construire

Les communes ont la possibilité de demander au propriétaire des documents permettant d'apprécier l'état du bien immobilier et de demander une visite. Les services de la commune pourront alors parfois constater une vétusté du bien et/ou une inadéquation vis-à-vis du marché. Cette visite pourra confirmer l'intention de préempter de la commune, dans le but de remettre le bien sur le marché des locaux commerciaux.

En effet, la collectivité peut racheter le bien dans le but de faire des travaux de réhabilitation. Le poids financier de la commune peut lui permettre d'acquérir un immeuble entier, afin de monter des opérations lourdes de rénovation et réhabilitation. Un propriétaire seul n'aurait pas les moyens de le faire. Dans les centres-villes anciens et dans le cadre

d'un programme ANRU par exemple, la collectivité va pouvoir remettre sur le marché des locaux commerciaux et des logements plus adaptés et plus modernes. En préemptant deux rez-de-chaussée commerciaux côte à côte, elle pourra fusionner les deux commerces pour agrandir et créer un local plus grand, correspondant mieux aux standards actuels. Un remembrement commercial peut être nécessaire lorsque la vacance est structurelle et due à l'inadaptabilité des locaux, dont la surface trop faible pour accueillir une activité commerciale moderne.

À Grasse, c'est la SPL Grasse Développement qui gère l'acquisition et la location des locaux commerciaux. Sa première intervention fut portée dans les secteurs à plus fort taux de vacance. Des travaux lourds ont été réalisés dans 28 cellules commerciales pour remettre sur le marché 21 commerces. La SPL a profité de l'acquisition immobilière pour réaliser des travaux et permettre la fusion de plusieurs locaux commerciaux. Les opérations s'inscrivaient dans le cadre d'un programme ANRU et de l'EPARECA (Etablissement Public pour la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux) et ont donc pu bénéficier d'aides financières et opérationnelles.

## ***Les difficultés de mise en œuvre de ces deux droits***

La commune peut avoir beaucoup de volonté pour redynamiser son centre-ville, il lui faut également du temps et de l'argent. Utiliser son droit de préemption coûte cher à la commune, elle doit donc avoir les fonds nécessaires disponibles pour acquérir le(s) bien(s). Bien que la collectivité ait les moyens à un moment  $t$ , elle doit attendre que le propriétaire du bien décide de vendre pour pouvoir utiliser son droit de préemption. Elle ne peut pas choisir le moment idéal pour acquérir, en fonction de ses objectifs, des opérations d'aménagement déjà engagées, de son budget, etc. Lorsque la commune a besoin de plusieurs acquisitions avant de commencer son opération, cela peut donc prendre plusieurs années. La commune a toujours la possibilité de discuter avec le propriétaire actuel pour négocier les prix et l'encourager à vendre son bien, dans l'intérêt du dynamisme du centre-ville.

### **c) Le droit de préemption commercial**

#### **Ses spécificités**

Le droit de préemption commercial a été créé par la loi du 2 août 2005 en faveur des PME. Elle a offert la possibilité aux communes de disposer d'un nouveau droit. Son but diffère du droit de préemption classique car il est plus spécifique et doit permettre de préserver une offre commerciale de proximité diversifiée dans les centres-villes. Dès l'instauration du périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, la commune peut faire valoir ce nouveau droit, régi par les articles L214-1 et R214-1 du code de l'urbanisme. Tous les biens ci-dessous dans le périmètre sont soumis au droit de préemption commercial :

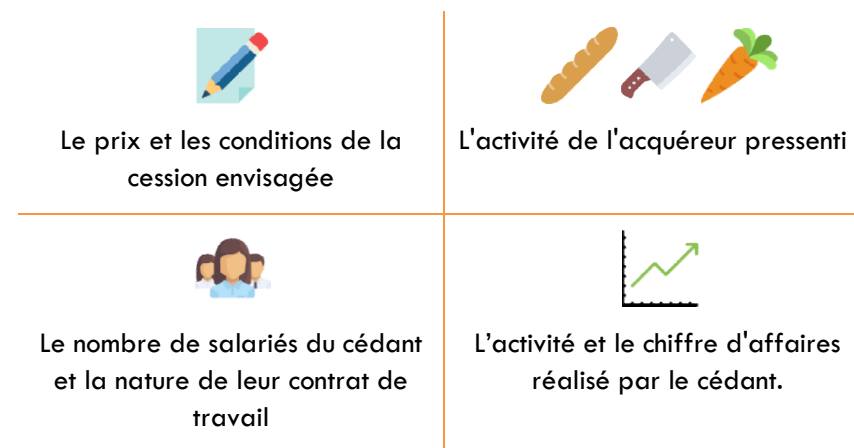
- fonds artisanaux ;
- fonds de commerce ;
- baux commerciaux ;
- terrains portant, ou destinés à accueillir, des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 m<sup>2</sup> et 1 000 m<sup>2</sup>.

Contrairement au droit de préemption urbain, le droit de préemption commercial est beaucoup plus complexe et concerne des biens mobiliers. Si la commune veut à la fois acquérir le fonds de commerce et les murs commerciaux, elle devra mettre en place à la fois le DPU et le DPC. Il est possible d'instaurer deux droits de préemption sur un même local. Contrairement aux autres droits de préemption, le but du DPC n'est pas d'intégrer le bien au patrimoine communal, mais de rétrocéder le bien à une personne privée.

La décision de préemption doit être motivée. La justification doit se faire au regard de la diversité et du développement du commerce et de l'artisanat dans le périmètre. La seule mention de ces motifs est insuffisante, il est donc nécessaire pour la commune de disposer d'un diagnostic détaillé, permettant une motivation plus précise de la nécessité de préempter. La jurisprudence peut indiquer aux communes souhaitant préempter, les motivations entrant dans les cadres du droit ou

pouvant au contraire, faire obstacle à la préemption de la commune. Le motif de préservation permanente de la diversité commerciale face à l'afflux de commerces saisonniers et touristiques (boutiques de produits régionaux, artisanats d'art, etc.) a notamment été validé en jurisprudence. Cela est valable dans une rue précise et justifiée à la fois par des motifs d'urbanisme et de commerce. En revanche, la jurisprudence a annulé une préemption pour motif de sécurité et d'ordre public (café-bar-PMU préempté suite à des plaintes et nuisances multiples). Ces éléments relèvent de législations spécifiques, n'ayant pas de lien avec l'objectif de préservation du commerce.

Pour ce type de préemption, la DIA contient les informations suivantes :



La loi de 2005 prévoit de mentionner dans la déclaration le nom et les coordonnées du futur acquéreur, sans que ne soit précisée son activité. De plus, l'indication du chiffre d'affaires sur les trois dernières années étant facultative, il est impossible pour la commune d'apprécier la situation du commerce. Afin de pallier à ces lacunes, la loi ACTPE impose de préciser l'activité de l'acquéreur pressenti. Sont également obligatoires les informations concernant le chiffre d'affaires et le nombre d'employés (et le type de contrat de travail). Un bail doit également être joint à la DIA, ce qui permet à la commune d'avoir toutes les clés en main avant de prendre sa décision.

### **Une observation plus fine des mutations commerciales**

La déclaration d'intention d'aliéner du DPC est différente de celle du DPU. Elle permet donc à la commune d'avoir un regard plus précis sur les évolutions commerciales de la commune.

En plus de la localisation des biens en vente, la commune peut connaître l'activité du cédant et l'activité de l'acquéreur pressenti. Tout comme pour le DPU, la commune peut connaître les secteurs dans lesquels il y a un fort turn-over. Mais cela lui permet également de savoir quelles sont les activités qui s'installent le plus dans la commune et dans quel secteur. Elle pourra alors s'apercevoir si une rue commerçante se tourne vers un secteur commercial plutôt qu'un autre. Il sera plus facile pour elle de préempter en invoquant un manque de diversité commerciale, avec les observations sur les DIA à l'appui. Dans la déclaration il est possible de voir si les cédants ont des acquéreurs dans la même activité ou s'il y a un changement d'activité. À partir des informations sur les employés et sur le chiffre d'affaires, la commune pourra s'apercevoir si un commerce ou un type de commerce risque de disparaître de sa commune. Ces données permettent également de comprendre si la cessation du bien est due à une activité défaillante ou à une cessation d'activité, provoquée par le départ en retraite d'un commerçant par exemple.

La DIA du droit de préemption commercial étant plus complète que celle du droit de préemption urbain, la commune aura donc plus de clés en main pour prendre sa décision de préempter. Néanmoins, la préemption porte sur le fonds de commerce et non sur les murs. La commune a la possibilité de combiner les deux droits de préemption, d'autant que lorsqu'un propriétaire d'un bien immobilier vend son commerce, il vend également le fond de commerce.

### **Une acquisition temporaire**

#### Article L214-2 du code de l'urbanisme

*Le titulaire du droit de préemption doit, dans le délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, rétrocéder le fonds artisanal, le fonds de commerce, le bail commercial ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné. Ce délai peut être porté à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal. L'acte de rétrocession prévoit les conditions dans lesquelles il peut être résilié en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges.*

[...]

*La rétrocession d'un bail commercial est subordonnée, à peine de nullité, à l'accord préalable du bailleur. Cet accord figure dans l'acte de rétrocession.*






*Pendant le délai indiqué au premier alinéa du présent article, le titulaire du droit de préemption peut mettre le fonds en location-gérance dans les conditions prévues aux articles L. 144-1 à L. 144-13 du code de commerce.*

La commune qui préempte via le droit de préemption commercial devient propriétaire temporaire du bien. En effet, la préemption ayant pour but de redynamisation et de diversification des commerces, la commune doit rétrocéder le bien à une personne tierce dans un délai de deux ans (au lieu d'un an avant la loi Warsmann). La rétrocession du fond de commerce, du fond artisanal, du bail commercial ou du terrain devra se faire en faveur d'un commerçant ou artisan exerçant une activité préservant le dynamisme et la diversité commerciale du centre-ville (dans le périmètre d'action délimité par la commune).



### Les bases de la rétrocession

La rétrocession du bien passe par un dispositif d'appel à candidatures, règlementé par l'article R214-12. Un avis de rétrocession doit être affiché en mairie pendant une période de 15 jours. Cet avis comporte :

	<p>Un appel à candidatures</p> <p><i>Les candidats sont obligatoirement des personnes immatriculées au registre du commerce des sociétés ou au registre des métiers ou au titulaire d'un titre équivalent dans un autre État de l'Union Européenne.</i></p>
	<p>La description du fonds, du bail ou du terrain</p>
	<p>Le prix proposé</p> <p><i>La commune aura eu l'occasion de récolter des données sur les prix du marché dans sa commune grâce aux précédentes DIA envoyées à la mairie. Elle pourra ainsi proposer une offre adaptée.</i></p>
	<p>Mentionne que le cahier des charges peut être consulté en mairie</p> <p><i>Il est approuvé par délibération au conseil municipal. Sa rédaction doit être rigoureuse afin qu'il puisse assurer des objectifs de diversité commerciale et que le nouveau commerce ne puisse pas entraver l'intervention communale. Le non-respect de ce document peut entraîner la résiliation du bail.</i></p>
	<p>Indique le délai dans lequel les candidatures doivent être présentées</p>

Il est nécessaire pour la commune d'établir un bon dialogue avec le bailleur dès le début de la procédure, car la rétrocession est subordonnée à son accord préalable. Celui-ci a un droit de regard sur le choix du candidat et le contenu du cahier des charges. Il peut donc

s'opposer à la rétrocession en saisissant le tribunal de grande instance. Si la rétrocession échoue, l'acquéreur initialement prévu avant la préemption disposera d'un droit de priorité et la procédure de préemption de la commune aura été inutile. La rétrocession sera approuvée par délibération. Elle doit indiquer les conditions de la rétrocession et les raisons du choix du cessionnaire. Ce dernier élément est primordial pour que la commune puisse se défendre en cas de contentieux sur le choix du cessionnaire.

### La déspécialisation du bail commercial

L'activité exercée dans un local commercial doit être indiquée dans le bail et le local doit utiliser le local uniquement pour exercer l'activité mentionnée. Si la commune préempte pour éviter l'implantation d'un restaurant par exemple, ayant pour ambition d'y installer une autre activité (commerce de bouche...), elle devra effectuer une déspécialisation du bail. Il existe plusieurs procédures pour changer d'activité ou la compléter. Elles sont détaillées sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr) et sur [legifrance.fr](http://legifrance.fr).

Déspécialisation partielle ou restreinte : mise en place d'une activité complémentaire à l'activité déjà présente (vente de plats préparés pour une activité de charcuterie). Le bailleur doit être informé et a deux mois pour contester le caractère complémentaire ou connexe de l'activité.

Déspécialisation totale ou plénière : elle consiste en un changement total de l'activité exercée dans les locaux loués, sans lien avec celle déjà exercée. Pour prétendre à une déspécialisation totale, le locataire doit :

- être dans la nécessité économique de changer d'activité (rentabilité insuffisante par exemple). Le changement d'activité doit être nécessaire pour que l'exploitation soit rentable et doit apporter au consommateur un service dont il ne bénéficiait pas ou pas suffisamment.
- mettre en place une activité compatible avec la destination, les caractères et la situation de l'immeuble (ne pas entraîner de nuisances pour le voisinage par exemple).

Avant tout changement d'activité, le locataire doit demander à son bailleur et aux créanciers inscrits sur le fonds de commerce, l'autorisation d'exercer une activité différente de celle prévue dans le contrat de bail. Le bailleur doit, dans les mêmes formes, informer dans le mois ses autres locataires envers qui il s'est engagé à ne pas avoir une activité identique à celle qui va être exercée. Le bailleur a 3 mois pour répondre. L'absence de réponse vaut acceptation.

Il peut s'opposer au changement d'activité en cas de :

- motif grave et légitime,
- intérêt personnel, droits concurrents à des tiers,
- en exerçant son droit de reprise (non-renouvellement de bail, travaux de rénovation urbaine).

Une collectivité ayant préempté un fonds de commerce et qui voudrait changer la destination du commerce dans le but de redynamiser et de diversifier les commerces dans le centre-ville, sera en difficulté. En effet, la collectivité devra effectuer des démarches complexes pour demander une déspecialisation, négocier avec le propriétaire, qui demandera sûrement une contrepartie financière à son non-opposition à la déspecialisation. Il n'est donc pas dans l'intérêt de la collectivité de préempter dans le but de changer la destination du bail. Ce serait très risqué et coûteux. De plus, dans les villes moyennes, les baux commerciaux sont rarement très spécialisés et indiquent souvent « bail tout commerce sauf nuisance ».

### **Une période transitoire délicate**

Durant la période transitoire de deux ans, la commune est tenue de poursuivre l'exploitation et l'entretien du bien. Effectivement, le bail reste soumis au statut des baux commerciaux (article L145-2 du code du commerce). Le bailleur ne peut résilier son bail pour motif de défaut d'exploitation, mais la question de la gestion reste délicate pour la commune. En effet, pour que le bien garde sa valeur et que la commune puisse le rétrocéder au prix d'achat, le fonds de commerce doit continuer d'être exploité. La commune doit donc être en mesure de faire

face à une perte de valeur du bien et donc à une perte financière. Elle est également soumise aux obligations contenues dans le bail, ainsi que les loyers et les obligations à l'égard des salariés. Elle doit donc régler le loyer à la bonne date mais également exploiter le fonds de commerce, en exerçant l'activité autorisée au bail. Cela va poser difficulté à la commune puisqu'elle n'a pas vocation à exploiter un fonds de commerce. Elle ne peut pas « *en tant qu'employeur [...] procéder au licenciement des salariés éventuellement en activité lorsqu'elle a acquis la propriété du fonds ou du bail. Ces salariés sont en effet protégés par l'article L. 1224-1 du Code du travail qui énonce que les contrats de travail, seront maintenus en cas de changement d'employeur. En outre, elle devra, comme tout employeur, acquitter l'ensemble des salaires et charges sociales dues.* ». Afin de décharger la commune de ces obligations complexes, celle-ci peut les gérer indirectement, en passant par un tiers dans le cadre d'une location-gérance. La commune doit avant tout s'assurer que le dispositif de location-gérance n'est pas interdit par le contrat de bail ou pas une clause prévoyant une obligation personnelle d'exploiter. La location-gérance, régi par l'article L144-1, est un contrat « par lequel le propriétaire du fond de commerce en concède totalement ou partiellement la location à un gérant qui l'exploite à ses risques et périls ». Dans le cas d'un établissement public, le loueur du fonds (commune) est solidairement responsable avec le locataire-gérant des dettes contractées par celui-ci à l'occasion de l'exploitation du fonds, pendant une période de 6 mois.

Afin d'éviter cette phase complexe, il est quasiment nécessaire pour la commune de savoir à qui bénéficiera son bail. Elle doit connaître les autres personnes intéressées par ce bien, pour acquérir à leur place dans le cas où le bailleur souhaiterait installer une activité dont la collectivité ne souhaite pas. La collectivité n'a pas besoin de faire d'appel à candidature car dans ce cadre elle est soumise au droit privé. Pour que la préemption ne soit pas douloureuse pour la commune, il est préférable qu'elle connaisse son repreneur « idéal », afin de lui rétrocéder le bien dans les plus courts délais.

### **Dépassement du délai**

En l'absence de rétrocession à la fin du délai de deux ans, la loi ne prévoit que peu de solutions. Un décret (article R214-16 du code de l'urbanisme) indique que le propriétaire évincé devient bénéficiaire. Cependant, il n'indique pas les conditions ni la procédure au cours de laquelle l'acquéreur devient propriétaire du fonds. Le bien aura perdu de sa valeur et la commune se verra alors rétrocéder le bien à un propriétaire qu'elle voulait éviter. Cependant, l'acquéreur se verra dans l'obligation d'exercer son activité dans les conditions prévues au cahier des charges, élaboré par la commune.

### **Synthèse**

Dans certains centres-villes, il est nécessaire d'entreprendre des opérations lourdes, avec des partenaires financiers, pour les réhabiliter et les rendre plus accessible aux nouvelles pratiques. Le droit de préemption est alors l'outil idéal, permettant de préempter un immeuble entier, rénovant les vieux logements, ainsi que les rez-de-chaussée commerciaux. Cependant, ce droit souffre de nombreuses limites au niveau commercial.

Il pourrait être un outil fort dans la redynamisation des centres-villes. La commune pourrait avoir une réelle mainmise sur l'implantation et la répartition des commerces sur sa commune. Soit le législateur a sous-estimé la complexité de sa mise en œuvre, soit cette complexité est présente pour freiner l'interventionnisme des collectivités et favoriser un développement par des initiatives privées. Le droit de préemption, notamment commercial, est très risqué à mettre en place et les collectivités ne peuvent pas se permettre de courir un tel risque financier. De plus, celles-ci n'ont pas les compétences pour gérer une activité et les techniciens ne sont pas toujours formés pour monter des opérations d'aménagement foncier ou immobilier. Dans beaucoup de villes, les communes délèguent ces compétences à des SEM, SPL ou EPF par exemple, qui vont pouvoir monter des opérations d'aménagement, de remembrement... Il lui est possible de créer une SEM de revitalisation

de centre-ville, qui dispose de plus de moyens financier pour monter des opérations et elles sont composés de personnes ayant les compétences pour le faire. La SEM peut alors monter des opérations d'achat, de remembrement, de gestion des baux commerciaux...

Dans le cas de la préemption commerciale, il y a très peu de collectivité l'ayant utilisé. 1/2 d'entre-elles connaissent déjà l'identité du futur repreneur. D'autres n'ont pas pu retrouver de locataire avant le délai de 2 ans et n'ont pas le choix de le céder à toute personne intéressée, y compris des activités dont elle ne veut pas.

Dans mairies contactées dans le cadre de ce mémoire, aucune n'a encore utilisé son droit de préemption et seule une seule commune pense l'utiliser. Pour ces communes, le droit de préemption est essentiellement un outil d'observation très utile. Il offre à la commune de nombreuses informations sur les locaux commerciaux de son centre-ville. Elle lui permet de faire un diagnostic complet de l'implantation commerciale et de la santé du marché de l'immobilier commercial. Les données qu'elle accumule sur les prix sont très importantes pour entamer des dialogues avec des propriétaires



## **B - Une stratégie partagée avec tous les acteurs locaux**

---

### **a) Quels sont les acteurs du centre-ville ?**

La commune n'est pas en capacité de gérer seule la redynamisation du centre-ville. Elle doit avoir l'appui d'autres acteurs, qu'elle pourra accompagner dans leur démarche ou qui pourront l'aider dans ses projets. Voici une liste non exhaustive des acteurs mobilisables, avec la description de leur rôle principal.

Les propriétaires : ils détiennent une grande partie des biens mobiliers et immobiliers centre-ville. Leur implication est donc nécessaire, notamment les propriétaires de locaux commerciaux vacants. La commune doit négocier avec eux pour trouver des solutions et arriver à un accord permettant l'implantation de nouvelles activités ou le changement de destination du local.

Les agences immobilières et les notaires : ils peuvent jouer le rôle d'intermédiaire avec les propriétaires difficilement joignables. Ils peuvent conseiller et orienter ces derniers dans des projets immobiliers et sur les prix des loyers pour remettre sur le marché certains biens. Ils peuvent également donner des renseignements à la commune sur l'état des locaux vacants.

Les chambres consulaires (Chambre de Commerce et d'Industrie – CCI et Chambre des Métiers et de l'Artisanat – CMA : elles peuvent accompagner de nouveaux commerçants dans leur démarche de création ou reprise d'entreprise ou de commerce. Elles peuvent également proposer des formations et donner des conseils aux commerçants. Elles doivent être impliquées dans la démarche de redynamisation du centre-ville car elles peuvent accompagner la collectivité. Elles disposent de retours d'expérience sur des actions menées sur les autres territoires et peuvent être force de proposition.

Les potentiels délégataires des droits de préemption : les SEM, SPL ou encore les EPF, même si la commune ne leur a pas délégué leur droit de préemption, doivent être informés des projets de la commune. Ils peuvent agir sur le commerce mais ils agissent sur d'autres thématiques, dont les actions peuvent avoir un impact sur le centre-ville. Ils doivent donc être associés afin que leurs missions puissent se construire dans une logique de complémentarité avec les projets de la commune.

La Caisse des dépôts : depuis 2016, en partenariat avec l'Association des Maires de France (AMF), la caisse des dépôts signe avec plusieurs villes moyennes en difficulté des conventions appelée « centre-ville de demain ».

Associations de commerçants : ils sont au cœur de la démarche car ce sont les premiers concernés par les actions de la collectivité. Ils ont des attentes et des idées pouvant alimenter le projet, il est donc essentiel de construire avec eux le centre-ville de demain.

## **b) La taxe sur les locaux commerciaux vacants : un outil efficace pour mobiliser les propriétaires ?**

Une taxe sur les friches commerciales (TFC) a été créée le 29 décembre 2012 pour une application dès 2013. Dans la réalité, les communes se sont saisies de cet outil qu'à partir de 2015. L'objectif de la TFC est de lutter contre une vacance ciblée : la vacance structurelle, celle qui se déroule sur le long terme. Pour rappel, cette vacance peut être liée à :

- Un immobilier inadapté
- Un marché ne trouvant pas de repreneur
- Une valeur locative inadaptée
- Des blocages au niveau du propriétaire

Le but de cette taxe est donc notamment de faire réagir le propriétaire du bien commercial vacant, afin qu'il entame des démarches actives pour remettre sur le marché son bien et y réintroduire de l'activité le plus rapidement possible. Cette taxe s'adresse plus largement à tous les propriétaires de locaux vacants. En effet, la présence de vitrines vides dans les centres-villes détériore son image. Un local inoccupé est également un local qui se dégrade, car il est peu entretenu, et aura donc plus de difficultés à retrouver un repreneur. La ville a tout intérêt à réintroduire le plus rapidement une activité afin de conserver une image dynamique et attirer plus facilement de nouveaux commerçants et investisseurs.

### **Comment mettre en place la taxe ?**

La taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local, de la commune ou de l'intercommunalité. Elle est donc votée lors du conseil municipal. Selon la loi, les biens pouvant être soumis à cette taxe doivent respecter deux conditions :

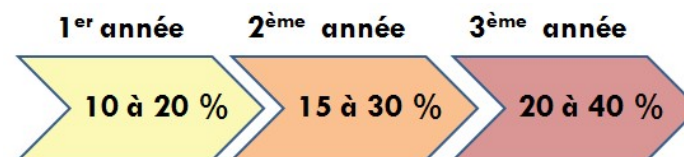
- Les biens concernés par la taxe foncière sur les propriétés bâties sont les immeubles de bureaux ou utilisés pour une activité commerciale, parkings des centres commerciaux, lieux de dépôt ou de stockage

- Les biens qui ne sont plus affectés à une activité soumise à cotisation foncière des entreprises (CFE) **depuis au moins 2 ans** au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et sont restés inoccupés pendant cette période.

Les logements, les locaux professionnels ordinaires et les établissements industriels ne sont pas concernés par la taxe. C'est également le cas pour les biens « où l'absence d'exploitation est indépendante de la volonté du contribuable » (travaux, contentieux ou redressement judiciaire par exemple, ainsi que les commerces qui ne trouvent pas de repreneurs malgré les efforts des propriétaires).

La commune (ou intercommunalité) doit prendre la décision de mettre en place cette taxe au plus tard en septembre, afin de transmettre la liste des biens potentiellement concernés à l'administration des impôts avant le 1<sup>er</sup> octobre. Cette liste de locaux est élaborée par la commune, c'est donc à elle de choisir les locaux. Elle peut alors cibler l'ensemble de la commune, comme le centre-ville uniquement ou les quartiers.

Le montant de cette taxe est règlementé par l'article 1530 du code des impôts et calculé à partir du revenu net, servant de base à la taxe foncière. Son taux est évolutif :



### **Mise en application**

Cette taxe qui concerne directement les propriétaires risque de leur déplaire. Mais dans une démarche de revitalisation des centres, il faut que tous les acteurs puissent discuter et travailler ensemble. Cette taxe ne doit pas seulement être punitive, mais doit permettre la mise en place d'un dialogue avec les propriétaires concernés. Cela crée une occasion pour les rencontrer, leur expliquer le plan d'action pour redynamiser le centre-ville, discuter de leurs difficultés et de leur donner des outils pour remettre leurs biens sur le marché. Pour ne pas risquer de conflits avec les propriétaires, il est essentiel de les informer au plus tôt, afin qu'ils ne soient pas surpris en recevant leur fiche d'imposition. C'est pourquoi, à La Roche-sur-Yon, en plus de la publication obligatoire, la commune a communiqué dans multiples canaux, afin de toucher un maximum de propriétaires. Par ailleurs, les élus ont souhaité adresser un courrier à chacun des propriétaires susceptibles d'être taxé, leur expliquant leurs motivations et le fonctionnement de cette taxe. À la suite de cette lettre, plusieurs propriétaires ont pu appeler les services de la commune, disponibles pour répondre à leurs questions et rassurer les propriétaires. Il s'agit notamment des propriétaires très impliqués qui, malgré leurs efforts pour remettre en location leur bien, ne trouvent pas de repreneurs et qui sont souvent exonérés de cette taxe.

Selon le périmètre choisi par la commune, la taxe peut également toucher des locaux commerciaux isolés ou n'ayant plus de vocation commerciale. Le propriétaire qui a des difficultés à revendre son commerce risque de se tourner vers la mairie, leur expliquant que cette taxe est injuste car il met tout en œuvre pour occuper son local mais qu'il n'y arrive pas. Ce sera alors l'occasion pour la municipalité de lui expliquer la perte de commercialité de son local et de l'aider dans sa démarche de changement de destination, vers une vocation résidentielle par exemple.

### **Quels effets ? Les pour / les contres**

La taxe sur les friches commerciales a été créée en 2013. Leur mise en œuvre est encore trop récente pour en voir les effets. On peut tout de même commencer à voir quelques bénéfices et effets indésirables.

- + Inévitablement, la TFC va réveiller les bailleurs qui faisaient dormir leur patrimoine. Ne souhaitant pas payer cette taxe, ils vont donc s'impliquer pour remettre leur local sur le marché.
- La taxe peut créer des conflits entre la commune et les propriétaires. Il peut être plus judicieux dans certaines communes de privilégier une relation apaisée avec les propriétaires. La mise en place de la taxe peut brusquer certains propriétaires, qui risquent par la suite de moins s'impliquer dans les projets de la commune. Cependant, un propriétaire impliqué ne retrouvant pas de locataire ne devrait pas être taxé.
- + Afin de remettre leur bien sur le marché pour ne pas payer la TFC, certains propriétaires, au-delà des prix du marché vont baisser le prix de leurs locaux. Cela réjouit les futurs commerçants, qui pourront s'installer plus facilement, sans crainte de ne pas pouvoir payer leur loyer au lancement de leur activité. La ville de Bergerac a voté cette taxe dans ce but car les discussions avec les propriétaires n'aboutissaient pas à une baisse des prix. 60 à 70 locaux seront donc soumis à cette taxe cette année dans le centre-ville.
- + Dans la même démarche, certains locaux vont être rénovés pour respecter les normes et s'adapter aux nouveaux types de commerces.
- Cette taxe a un coût humain important pour la commune, qui doit chaque année faire un repérage des locaux vacants sur le périmètre (plus ou moins long selon sa taille) et de lister les locaux commerciaux susceptibles d'être taxés. Cette liste doit comporter non seulement le local, mais également l'adresse (alors que parfois deux locaux sont sous la même adresse) et le nom du propriétaire.
- Du fait de la jeunesse de la taxe, les services municipaux et services

fiscaux manquent encore d'organisation. Les différents services de la mairie (fiscalité, urbanisme, économie) doivent mettre en commun plusieurs informations pour constituer la liste des locaux potentiellement taxés. Du côté des services fiscaux, les techniciens avaient une méconnaissance de l'application de la loi et avaient des difficultés à savoir quels étaient les locaux imposables.

- + Avec la baisse des dotations de l'État, la TFC est un revenu supplémentaire pour les communes, pouvant notamment permettre de consacrer plus de moyens à la redynamisation de leurs centres-villes. En 2016, la ville de La Roche-sur-Yon a imposé une dizaine de locaux pour 13 000€ de recette.
- L'institut Procos voit en cette taxe un risque de décourager l'investissement immobilier.
- + La municipalité d'Albi a voté sa mise en place en avril 2016. Cette taxe s'inscrit dans un plan d'action global sur les commerces du centre-ville. Le maire de la commune précise : « nous ne voulons pas gagner des sous. Nous nous engageons à réaffecter toutes les sommes perçues au commerce, comme par exemple les animations ». Cette décision est exemplaire et traduit la volonté de la commune d'agir activement pour son centre-ville. Dans ce cadre, la taxe a un double bénéfice sur les commerces du centre-ville. Albi n'est pas la seule ville à réinjecter cette somme dans ses commerces et de nombreuses villes ont fait le choix de ce double bénéfice. À Valenciennes, sur 243 commerces vacants en 2016, 152 étaient concernés par la taxe. Elle fait rentrer plus de 100 000 euros, que la ville réinjecte dans des actions en faveur du commerce (communication, animation, associations de commerçants...)

Il est plus pertinent pour les communes d'instaurer cette taxe avant d'atteindre le seuil critique de vacance commerciale. Cela conforte la dynamique immobilière et limite la longévité de la vacance présente. C'est le cas de la commune de Colmar, qui va mettre en place la taxe pour 2018, en souhaitait consolider son centre-ville, qui n'a que 8 % de vacance.

Figure 20 : Exemples de villes ayant mis en place la taxe



Les avantages et inconvénients de la taxe ont été listés à partir d'articles mais également par un contact direct avec des mairies ayant voté la taxe : La Roche-sur-Yon, Alençon et Bergerac.



### **c) Mettre en relation les différents acteurs locaux**

La revitalisation des centres-villes passe par la mobilisation des acteurs locaux. Ces acteurs peuvent être impliqués indépendamment par des outils spécifiques. Nous avons vu comment impliquer les propriétaires de locaux vacants seulement, pour que leurs locaux soient remis sur le marché, il leur faut rencontrer des personnes souhaitant occuper leur local. De même, certains propriétaires pourraient être intéressés de rencontrer des agents immobiliers ou promoteurs, qui pourraient leur donner des conseils pour améliorer leur local. Les commerçants ayant des projets pourraient également vouloir rencontrer ces personnes ainsi que des banquiers, pour les aider à lancer leur projet. Une commune qui réussit à rassembler ces personnes a l'occasion de créer une réelle dynamique entre ces différents acteurs, très enrichissante pour l'avenir du centre-ville. Le fait qu'un tel événement soit porté par une collectivité peut rassurer les acteurs présents, qui se sentent soutenus et suivis dans leur démarche. C'est également un élément de communication pour faire connaître à plus grande échelle son projet sur le centre-ville.

#### **Le franchise-dating**

Le 17 octobre 2016, la ville de Fougères (35) a organisé un « franchise dating ». L'évènement organisé par la commune a pour but de faire se rencontrer des franchiseurs et des porteurs de projet, pour permettre la création de nouveaux commerces (ou l'occupation de commerces vacants) dans le centre-ville. Avec 10 % de vacance commerciale dans le centre-ville et face à une fuite des enseignes dans les zones périphéries, la commune avait besoin de recentrer l'attention des investisseurs sur son centre-ville. Le cabinet Vivacité a accompagné la commune pour cet événement, qui s'est monté en

partenariat avec la CCI et Pôle Emploi. Au total, une dizaine de franchiseurs ont rencontré une trentaine de porteurs de projets aux profils variés. Des groupes tels que Eram, Keddo, Ikks, Carré Blanc, Subway, Le Duff se sont inscrits à l'évènement. Vivacité avait préalablement ciblé et contacté des enseignes de secteurs stratégiques, afin de les inviter à l'évènement. Le cabinet a également enregistré plusieurs informations sur les cellules commerciales disponibles. Ce travail, réalisé avec l'aide d'agences immobilières et de notaires locaux, est mis à disposition des porteurs de projets qui souhaiteraient plus d'informations.

**Figure 21 : Support de communication de l'évènement « Franchise-dating »**



Un entretien avec un chargé de mission, au service d'urbanisme de la ville de Fougères a permis de faire ressortir les points forts et points faibles d'un tel évènement. La ville se réjouit car ce fut une occasion de faire connaître la ville à des investisseurs, qui ne se seraient pas déplacés sans l'évènement. En effet, ce franchise-dating est l'un des premiers en France et a fait parler de lui dans les revues et sites spécialisés. Cependant, avec l'objectif de voir s'implanter 3 à 4 enseignes nationales, la commune ne verra qu'une enseigne s'installer dans le centre-ville. Bien que cet objectif ne soit pas atteint, il a permis à la commune de créer des contacts avec ces franchises et de rencontrer des entrepreneurs souhaitant ouvrir un commerce dans la ville. Bien que ces entrepreneurs ne puissent pas ouvrir de commerce sous franchise, la commune peut les accompagner pour monter un projet indépendant. Un bilan plutôt mitigé mais qui a permis à la ville de communiquer sur son implication sur la thématique commerciale.

### **Communiquer sur les locaux disponibles**

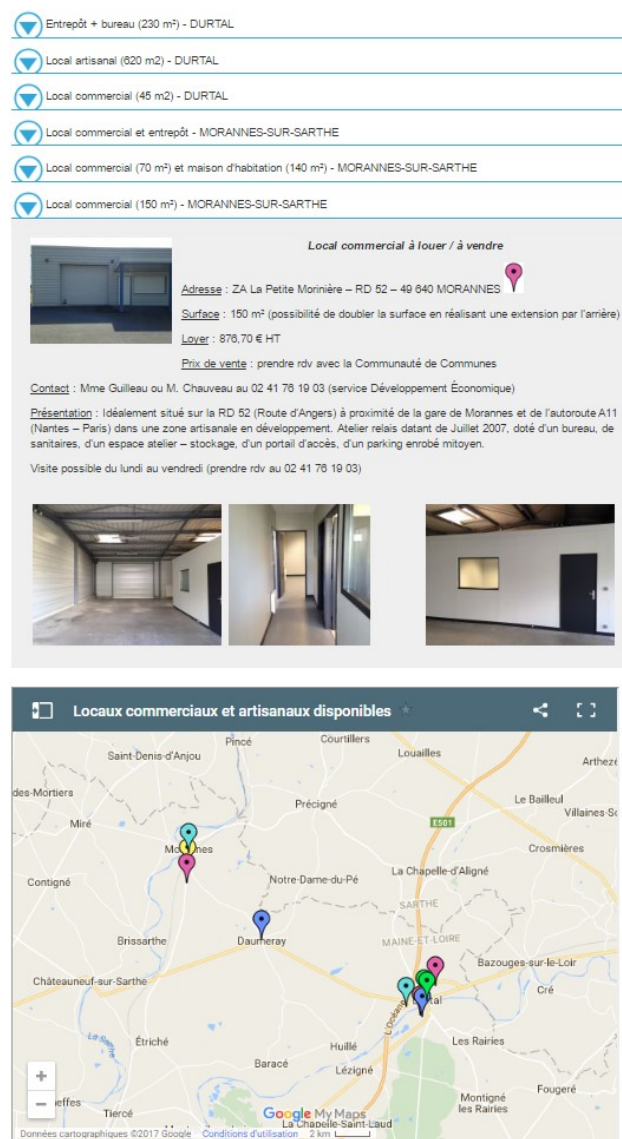
La commune et les propriétaires peuvent également communiquer sur les locaux disponibles dans le centre-ville. Une mise en valeur des locaux et une bonne communication peuvent aider de potentiels investisseurs à la recherche d'un local. De même, des personnes intéressées par l'ouverture d'un commerce mais ne trouvant pas de local peuvent communiquer pour manifester leurs besoins. Les sites des communes ou d'autres plateformes peuvent faciliter la mise en contact des propriétaires bailleurs et des investisseurs.

### **La bourse aux locaux disponibles**

Afin de faciliter la recherche d'un local commercial pour un nouvel entrepreneur, plusieurs villes ont créé sur leur site une page « Bourse aux locaux commerciaux ». Cette page liste les locaux en vente ou en location dans la commune ou communauté de communes. On y trouve la localisation précise dans la ville, des photos de l'intérieur et de l'extérieur, la description du bien, le type de local, la surface et le prix. Une façon de faciliter la recherche pour des entrepreneurs. Celui-ci pourra alors contacter la commune, qui le redirigera vers le propriétaire. Plusieurs CCI mettent également un moteur de recherche sur leur site pour trouver des locaux commerciaux disponibles sur le territoire. Une personne intéressée pourra alors effectuer une recherche selon l'agglomération, la ville, le type de local, la surface et le type de contrat (vente/location).

En partenariat avec les notaires et agences immobilières, la commune pourrait organiser un événement autour de la redynamisation commerciale, au cours duquel les investisseurs pourraient visiter les locaux disponibles.

**Figure 22 : exemple de bourse aux locaux, sur le site de la communauté de communes des Portes de l'Anjou**



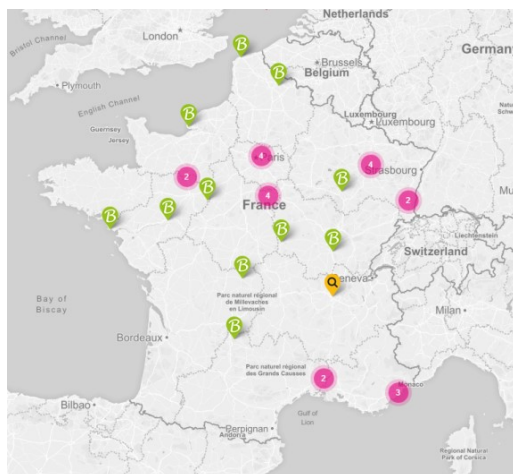
Source : <http://www.cc-lesportesdelanjou.fr/locaux-d-activites.html>

[jeloueuneboutique.com](http://jeloueuneboutique.com)

Ce site est géré par la Fédération Nationale des Centres-villes. Cette association rassemble commerçants, mairies, CCI et communautés de communes. Le site est construit sous le label « les vitrines de France » et met en relation les ailleurs souhaitant louer leur magasin pour une courte durée et les locataires souhaitant tester un concept commercial.

Après inscription sur le site, les bailleurs, propriétaires, CCI, notaires, agences immobilières, commerçants, communes, etc. peuvent déposer une annonce sur le site. La page d'accueil du site recense tous les commerces disponibles sur une carte de France interactive. Chaque point vert correspond à un local disponible et les points jaunes correspondent à

**Figure 23 : Carte interactive de localisation des offres et des demandes**



Source : <https://www.jeloueuneboutique.com/>

une recherche de local dans la zone. Lorsqu'on clic sur l'un de ses points, le site nous amène sur une page donnant les informations relatives au local (localisation précise, description du bien, photos, vidéos, surface, nom et coordonnées du bailleur, temps de location envisagé, etc.) ou relatives à la recherche (surface souhaitée, prix maximum, type de commerce, contacts).

### **Potloc : l'exemple canadien**

Potloc est une entreprise de Montréal, dont l'objectif est de faire le lien entre les citoyens, les propriétaires de locaux commerciaux, agences immobilières, les commerçants, les sociétés d'aménagement et les collectivités. Leur site web est organisé en deux parties. La première partie, sur la page d'accueil, est destinée aux citoyens. Ils peuvent ici :

- choisir un type de commerce qui leur manque (plusieurs catégories et types de commerce très précis) ;
- annoncer la ville et le quartier idéal d'implantation ;
- être tenu au courant des projets commerciaux de ce commerce et de ce secteur.

Pour les professionnels, ils peuvent, en s'inscrivant :

- inscrire leur projet sur le site ;
- obtenir la carte des besoins des citoyens et connaître le lieu d'implantation idéal pour son commerce ;
- avoir une aide sur la communication au lancement de l'activité.

Les propriétaires peuvent :

- Localiser l'emplacement de leur local vacant, afin qu'il ait de la visibilité pour les professionnels, porteur de projet ;
- Être rassurés concernant la nouvelle occupation de leur local car cette occupation répond à une demande précise des citoyens et le commerce présent s'inscrit de manière durable.

Le concept n'est pas encore présent en France mais il est très innovant. Il permet de faire participer la population de manière ludique et précise concernant ses besoins en matière de commerce. Les collectivités et nouveaux commerçants peuvent également avoir ces données, afin d'adapter leurs stratégies de développement à cette demande.

## **Synthèse**

La collectivité a de nouveaux outils à sa disposition. Concernant les propriétaires, il est préférable de favoriser de bonnes relations d'échange et d'essayer de les impliquer dans le processus de revitalisation. La ville de Fougères a préféré s'inscrire dans une démarche de dialogue, afin de pouvoir monter des projets communs.  $\frac{3}{4}$  des propriétaires sont réceptifs et des actions sur le centre-ville ont été menées en collaboration. Dans ce cas, la ville a peu d'intérêt à mettre en place la taxe, car elle risque d'avantage de fragiliser la dynamique positive et la confiance entre les deux acteurs.

Cependant, si certains propriétaires sont réticents et nuisent à la vitalité du centre-ville, la taxe sur les friches commerciales est un outil qui peut les faire réagir. La commune de Bergerac a choisi de mettre en place la taxe car le dialogue était impossible. De plus, pour occuper ces locaux, il est nécessaire de mettre en relation les investisseurs et futurs commerçants avec les propriétaires. La collectivité peut servir d'intermédiaire, par son site web ou en organisant des événements et rencontres professionnelles. Ces démarches sont encore peu nombreuses mais peuvent mettre en lumière certains territoires et certaines initiatives particulières.

## C - Des aides pour réimplanter une fonction commerciale

---

### a) Les boutiques éphémères pour tester son commerce sans risque

#### ***Ma boutique à l'essai***

« Ma boutique à l'essai » est une fédération qui agit en partenariat avec la collectivité pour réinvestir les locaux vacants et inciter de nouveaux commerces à s'installer. Le concept est de favoriser l'implantation de nouveaux commerces et encourager les commerçants qui souhaiteraient s'installer dans le centre-ville. Cela permet au nouveau commerçant hésitant de tester son idée dans un local vacant pendant plusieurs mois, tout en ayant un accompagnement dans sa démarche pour l'aider à débiter. A la fin du test, le commerçant pourra alors choisir de s'engager dans un bail ordinaire, tout en bénéficiant d'un suivi continu sur son activité.

La fédération, créée fin 2014, est déjà présente dans plus de 30 villes françaises et reçoit de plus en plus de demandes. Cela témoigne des difficultés des collectivités d'agir, mais montre également leur désir d'innover. La fédération est composée de commerçants, d'assureurs et de banquiers, qui vont ensemble accompagner les nouveaux arrivants. L'opération est basée sur le partenariat public/privé. La commune doit adhérer pour que Ma Boutique à l'Essai (MBE) s'implante dans le centre-ville. Le coût d'adhésion varie de 3000 à 10 000€ selon la taille de la commune. MBE va apporter son expertise sur le commerce et les services, ainsi que de multiples outils et la mairie va pouvoir apporter leur expertise du terrain. La fédération conseille également d'impliquer des associations de commerçants et les autres acteurs économiques de la commune.

Processus pour mettre en place une boutique éphémère :

- Trouver un local en bon état, sans ou peu de travaux nécessaires. Il doit être bien placé, dans un axe passant et disposant de places de stationnement à proximité. Relation avec les propriétaires ?
- Mise en place de vitrophanie pour communiquer et faire savoir sa disponibilité
- Envoie d'une candidature par les personnes intéressées, qui est étudiée par les bénévoles et par un jury sur les critères suivants : étude rapide de marché, étude de faisabilité du projet, mais également des critères moins chiffrables comme la motivation, la personnalité, les qualités personnelles et le sens du commerce (« on ne s'improvise pas commerçant » Pascal Loisel, membre du jury)
- Signature d'un bail dérogatoire de 6 mois avec propriétaire pour tester son concept (renouvelables une fois)
- Signature d'une convention entre le propriétaire, la collectivité MBE, le porteur du projet, les partenaires...
- Le locataire bénéficie d'une assurance gratuite pendant 6 mois, pas de fonds de commerce à acheter, un loyer modéré et garanti par la mairie (ex de 500 au lieu de 1000)
- Possibilité de prêt à taux 0 jusqu'à 5 000 €
- Le porteur de projet doit envoyer chaque soir son CA à une personne référente, afin d'assurer un suivi

Noyon (Oise, 15 000 habitants) fut la première ville à accueillir ce concept. Depuis deux ans, huit commerces ont signé un bail ordinaire après essai et deux commerces sont encore dans une période d'essai. La fédération, par la signature de la Charte MBE va permettre des échanges et retours d'expérience entre les différentes communes. Une fois par an, les signataires se réunissent, afin de pouvoir apporter des améliorations.

### **Gestion en interne par la collectivité**

L'implantation de commerces éphémères est également possible à mettre en place sans passer par l'intermédiaire d'une tierce personne. Elle demande cependant à la commune d'investir du temps humain et parfois financier pour sa mise en place. L'entretien effectué avec la ville de Fougères fut également l'occasion de discuter de l'expérimentation de l'occupation éphémère des locaux vides de son centre-ville. En négociation avec les propriétaires, la commune a permis à des artisans et artistes d'occuper 4 locaux vacants sur la période estivale 2016. Les propriétaires signent avec des indépendants ou collectifs des baux dérogatoires (dits précaires) du 15 juin au 15 septembre. Les baux dérogatoires peuvent s'étendre jusqu'à 3 ans et ne donnent aucune propriété commerciale au locataire. Dans l'exemple de Fougères, les loyers sont subventionnés jusqu'à 50 % (ou jusqu'à 200€) par la commune. La période et le type d'occupation s'explique par l'attractivité touristique de la ville. Ces activités commerciales sont majoritairement à destination des touristes. La démarche s'est construite en appui avec la CCI et le pays touristique de Fougères. En parallèle, d'autres vitrines vacantes sont animées par des expositions photos. La ville a ainsi construit un parcours commercial et touristique dans son centre-ville. Les retours sont très positifs. Les habitants et touristes se prennent en photo devant ces vitrines animées. Les commerces éphémères connaissent également un grand succès. C'est pourquoi, l'été prochain ce sont 6 locaux qui seront animés par des artisans et galeries d'art. Certains des baux précaires deviennent plus longs et sont signés du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre, avant les fêtes de fin d'année. L'objectif n'était pas de pérenniser l'occupation de ces locaux vacants mais de revitaliser les locaux sur une période précise. Un collectif souhaiterait pourtant s'implanter durablement. Avec la commune, ils recherchent un local ayant l'emplacement et la surface adaptée pour leur activité.

Ces actions sont facilitées par les bonnes relations que la commune entretient avec les propriétaires. En effet,  $\frac{3}{4}$  d'entre eux sont réceptifs, discutent et prennent part aux projets, que la commune ne pourraient pas porter seule.

Dans le cas où la commune a acquis des locaux commerciaux par préemption, il lui est possible de les louer à faible prix pour permettre à des commerçants de tester leur activité. Cette mesure incitative peut réellement donner la possibilité à des commerçants hésitants de s'installer et cela durablement. Si le commerce fonctionne, le commerçant pourra alors occuper un local vacant dans la commune. De son côté, la ville recommencera choisir, par appel à candidature ou non, une nouvelle personne pour lui permettre de tester son commerce.

Un commerce éphémère peut même être source d'attractivité, les habitants pouvant découvrir tous les 6 mois un nouveau type de commerce, qui n'est pas présent dans la commune. Le succès de ces commerces pourra alors révéler les besoins et attentes de la population et inciter un commerce à rester sur le centre-ville. Une offre nouvelle et inédite est source de dynamisme. Les demandes sont nombreuses, pour des nouveaux concepts hybrides entre commerce en ligne et commerce physique, qui ont besoin de souplesse et ne s'adaptent plus aux baux commerciaux ordinaires. Même si ces « pop-up stores » ne souhaitent pas se pérenniser, elles créent l'évènement et animent le centre-ville marchand. Ils apparaissent dans les grandes villes mais peuvent également trouver leur place dans les villes moyennes.

### **b) Les pépinières commerciales**

La commune de Dole a créé le concept de pépinière de commerce. Une initiative qui lui aura valu la remise d'un trophée par l'Association des maires du Jura, en janvier 2017. Une pépinière a pour but de renforcer l'attractivité et les linéaires commerciaux, ainsi que de réimplanter durablement des commerces sur le territoire. Il est préférable de mettre en place ces pépinières dans le périmètre du centre-ville. De plus, par cette pratique, elle permet également de favoriser l'entrepreneuriat et la création d'entreprises commerciales. C'est un concept nouveau, qui rejoint deux mouvements en faveur du commerce : trouver une occupation pour les locaux vacants et aider à l'implantation de commerces.

### **Comment fonctionne une pépinière commerciale ?**

Sur le modèle de la pépinière d'entreprises, la pépinière commerciale accueille de jeunes entrepreneurs artisans et commerçants, en leur offrant un cadre favorable à la création et au bon développement de leur activité. Leur situation géographique permet de consolider et de densifier le cœur marchand, ainsi que de rendre visibles les nouvelles activités commerciales et artisanales. Les locaux sont loués aux jeunes entrepreneurs à des prix très compétitifs, sans pas de porte, ni droit de bail. La collectivité leur apporte également des aides et un accompagnement au niveau comptable, marketing, etc. L'activité est suivie et soutenue par la commune, la CCI, la CMA, Boutique de Gestion et d'autres structures compétentes, pour une période allant de 2 à 5 ans. En échange, le nouveau commerçant s'engage sur ses horaires d'ouverture, ses services à la clientèle, son implication dans les animations et événements locaux, etc. À la fin de cette période, le commerçant signe un bail commercial ordinaire ou rachète le local.

Dans la commune de Dole, les locaux commerciaux stratégiques ont été rachetés par la commune via le droit de préemption urbain. D'autres communes peuvent également louer le local pour le sous-louer au créateur du commerce. C'est donc la collectivité qui gère en interne la pépinière commerciale. D'autres communes préfèrent ne pas s'engager autant financièrement. Ce programme peut donc être géré par d'autres structures par délégation. Dans la ville de Calais, les locaux n'ont pas été rachetés par la commune mais elle discute et négocie avec les bailleurs, afin qu'ils puissent mettre ce dispositif en place eux-mêmes, avec une aide financière de la commune (moindre qu'un rachat du local). Elle peut alors payer une partie du loyer, afin de soulager financièrement le jeune commerçant et de permettre au bailleur d'avoir un revenu locatif dans les prix du marché.

Dans les deux cas, la commune va choisir les locataires selon plusieurs critères, identifiés à partir des problématiques propres au territoire. Elle a par exemple la possibilité de mettre en place une pépinière spécialisée, sur une thématique autour de l'alimentaire ou du tourisme par exemple. Ce choix se fait en partenariat avec les propriétaires. Des

associations de commerçants ou d'habitants peuvent également aider la commune dans le choix des nouveaux commerçants et de leur activité. Lors de réunions techniques d'un projet de revitalisation commerciale pour le centre-ville de Châlons-en-Champagne, AID Observatoire avait proposé un scénario de pépinière des métiers de bouches. Cette pépinière serait située sur la place et en lien avec des Halles, avec des équipements mutualisés. Elle vise à réimplanter des commerçants et artisans de bouche, peu présents dans le centre-ville. Les pépinières visant à « lancer » un commerce, il se pose la question du parcours de l'entreprise (à l'image du parcours résidentiel) et de l'avenir des locataires après la pépinière.

### **Une variante : la couveuse commerciale**

En 2014, l'union des commerçants de Carvin (Pas-de-Calais), en partenariat avec la commune, la CCI, la CMA et Commerçants Hauts-de-France, a créé une nouvelle association : 1001 Commerce. Cette association a pour but de redynamiser les commerces du centre en gérant un concept nouveau de couveuse commerciale. Avec le même principe que la pépinière commerciale, l'association met à disposition :

- Une boutique de 30 à 60 m<sup>2</sup> ;
- Un contrat d'appui au projet d'Entreprise (CAPE), un dispositif qui permet d'être accompagné pour la création de son commerce ;
- Un étudiant en technique de commercialisation, de l'IUT Artois, qui accompagne le porteur de projet pour la vente et la gestion (un double bénéfice) ;
- Un suivi et accompagnement d'experts qualifiés en marketing et gestion pendant et après le test ;
- Des avantages bancaires dans le cadre d'un partenariat avec un établissement bancaire ;
- Le suivi attentif des commerçants d'ACTIV et 1001 Commerce.

Le projet est porté avant tout par l'association des commerçants. Avec la commune ils co-construisent le projet commercial du centre-ville.

**Figure 24 : Différences entre les dispositifs divers d'occupation éphémère d'un local**

	<b>Boutique à l'essai</b>	<b>Boutique éphémère</b> <i>(ex. de gestion par Fougères)</i>	<b>Pépinière commerciale</b>	<b>Couveuse</b>
<b>Durée du bail</b>	6 à 12 mois	4 à 6 mois	2 à 5 ans	1 à 3 ans
<b>Type de local</b>	Local sans travaux, visible	Local sans travail, dans un linéaire touristique	Local rénové dans le cœur de ville	Boutique de 30 à 60m <sup>2</sup>
<b>Type de commerce</b>	Selon les besoins identifiés par la commune	Commerces liés à la culture et au tourisme	Selon les besoins identifiés par la commune	Majoritairement au primo-commerçants
<b>Local appartenant à :</b>	Propriétaire privé	Commune ou propriétaire	Commune ou propriétaire	Commune, propriétaire ou association de commerçants
<b>Aides pendant le bail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>assurance gratuite pendant 6 mois,</li> <li>pas de fonds de commerce à acheter,</li> <li>loyer modéré et garanti par la mairie</li> <li>possibilité de prêt à taux 0</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>loyers subventionnés jusqu'à 50 % (ou jusqu'à 200€)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>locaux sont loués à des prix très compétitifs,</li> <li>aucun pas de porte, ni droit de bail</li> <li>aides et accompagnement au niveau comptable, marketing, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>accompagnement à la création d'entreprise,</li> <li>aide à la vente et à la gestion,</li> <li>suivi marketing pendant et après le test</li> <li>avantages bancaires,</li> <li>suivi des commerçants</li> </ul>
<b>À la fin du bail</b>	Signature d'un bail ordinaire pour occuper durablement le local	Pas d'occupation durable prévue, mais possibilité de rechercher un local avec la commune pour pérenniser l'activité	Signature d'un bail ordinaire pour occuper durablement le local	Signature d'un bail ordinaire pour occuper durablement le local
<b>Porté par :</b>	Ma Boutique à l'Essai, accompagné par la commune	La commune, accompagnée par la CCI et le Pays Touristique de Fougères	La commune / SPL / les propriétaires, accompagnés de la CCI, CMA, Boutique de Gestion	L'association des commerçants, accompagnée de la commune, CCI, CMA et Commerçants Hauts-de-France

Source : Mélanie Poupard, dans le cadre du mémoire



### **c) Un soutien financier pour accompagner la démarche**

Il n'existe pas de politique nationale dédiée à la lutte contre la vacance commerciale ou à la redynamisation commerciale. Cependant, il existe plusieurs dispositifs pouvant entrer dans ce cadre. Ils agissent au niveau d'aides directes aux commerçants ou aux propriétaires, d'aides à l'aménagement, à la rénovation ou encore de dispositifs plus larges. Ces outils sont complémentaires les uns par rapport aux autres et peuvent ensemble former des solutions dépassant la simple question du commerce, pour toucher les centres-villes de manière plus globale.

#### ***Subventions communales pour les rénovations***

Dans les centres-villes historiques, il peut parfois être difficile de rénover son commerce, alors même que le propriétaire est volontaire. Celui-ci peut être soumis à de nombreuses réglementations de protection du patrimoine. Ces règles sont non seulement complexes mais multiplient également le coût des travaux, afin de rentrer dans la norme.

Malheureusement, ces règles de protection sont parfois à l'origine de la dégradation de ce patrimoine architecturale, qui se détériore à cause d'un manque d'entretien et d'intervention. Pour conserver et mettre en valeur ce patrimoine, la collectivité a la possibilité d'aider les propriétaires. Elle ne va pas racheter le local par le biais de la préemption, pour le rénover mais va partager le coût financier avec le propriétaire, si celui-ci entame des démarches. Dans la ville de Fougères, plusieurs types d'aides sont apportés aux propriétaires.

En collaboration avec la Fondation du Patrimoine, les propriétaires souhaitant effectuer des travaux sur un immeuble situé dans un périmètre de ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager) vont soumettre leur projet à la fondation. Elle a pour but d'encourager des propriétaires privés à préserver leur bien immobilier ayant un intérêt patrimonial. Si le dossier est jugé comme entrant dans le cadre d'une restauration ou de mise en valeur d'un patrimoine privé, alors la personne se verra accorder un label. Ce label est valable 5 ans, durant lesquels le bien immobilier devra faire l'objet

de travaux. Le propriétaire pourra alors bénéficier de déductions fiscales et de financements pour ses travaux.

Des aides municipales complémentaires peuvent être accordées aux commerçants concernés. La CCI se tient à disposition pour des conseils et diagnostics gratuits.

#### ***Aides financières de la commune***

En 2016, la commune de Tourcoing, face aux nombreuses fermetures des commerces dans son centre-ville, a décidé d'apporter une aide aux commerces nouveaux et présents sur le territoire. Il ne s'agit pas d'une aide à l'implantation car elle concerne tous les commerces et permet de consolider l'offre déjà existante. La commune a proposé aux commerçants de prendre en charge 50 % de la taxe foncière pour une durée allant de un an à trois ans selon le dossier. Pour la collectivité le coût s'élève à 500 000€ par an et elle espère pouvoir maintenir sur son territoire les commerces fragiles. Cette action fait partie de son plan commerce 2016, qui comporte également des aides pour faciliter les démarches administratives à l'installation et effectuer des travaux de ravalement de façades. Le plan prévoit également la signature de chartes sur les enseignes ainsi qu'une création d'une « brigade de proximité commerçants » afin de sécuriser l'espace marchand.

#### ***Le financement FISAC***

Chaque année l'État lance un appel à la candidature FISAC (Fond d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce). Pour avoir ces aides, les collectivités doivent monter un dossier, comprenant un descriptif et des devis pour les différentes actions que la commune souhaite mettre en place pour redynamiser son commerce. Ces actions peuvent concerner le maintien et le développement d'offres de proximité, le commerce non sédentaire, la modernisation du commerce, l'amélioration du cadre marchand, des opérations de promotion et d'animation commerciale, etc. Elles doivent se monter en partenariat avec différents acteurs, notamment les associations de commerçants, qui doivent se montrer impliquées et forces de propositions.

Jusqu'en 2015, tous les dossiers étaient acceptés et finançables. Depuis 2016, le budget de l'État se limite à un million d'euros. L'État va donc choisir parmi les dossiers de candidature, les collectivités donc le projet est le plus pertinent vis-à-vis des objectifs du FISAC. Il est donc possible que certaines communes montent des dossiers et des projets sans avoir de financement en retour. Pour les communes ayant été sélectionnées, l'État leur versera alors un montant allant jusqu'à 20 % des dépenses d'investissement et 30 % pour les dépenses de fonctionnement, allant de 100 000 à 400 000€ selon les territoires. Ces subventions sont sous condition que toutes les actions prévues dans le dossier soient réalisées. Il est également possible que la collectivité demande un financement de 17 % et que l'État ne leur accorde que 12 %.

### **Aides spécifiques des régions**

*Exemple de la région Auvergne Rhône Alpes*

Les régions peuvent également être acteurs de la redynamisation des centres-villes car ils ont la compétence en développement économique. En 2016, la nouvelle région Auvergne Rhône Alpes crée les aides régionales à l'installation des entreprises commerciales, artisanales et de services avec vitrine. Ces aides ont pour objectif de soutenir les très petites entreprises dans les secteurs du commerce, de l'artisanat et des services, créant une activité de proximité dans les centres-villes. Les aides se font sous forme de subvention, comprises entre 1 800 € et 10 000 € et représentant jusqu'à 30 % des dépenses liées à :

- une rénovation des vitrines ;
- de l'équipement destinés à assurer la sécurité du local ;
- de l'investissement d'économie d'énergie ;
- de l'investissement matériel ou immatériel.

Les centres-villes de villes moyennes et les bourgs les plus touchés par les taux de vacance commerciale sont identifiés comme secteurs prioritaires. Les entreprises situées dans les communes des Métropoles de Lyon et de Grenoble sont d'ailleurs exclues des aides.

### **Les conventions « centre-ville de demain »**

La caisse des dépôts et l'association des maires de France se sont associées pour aider les villes moyennes à redynamiser leurs centres-villes fragiles. Cette convention répond à un appel des villes de France lancé le 15 mars 2016, demandant des outils moins sectorisés et plus globaux pour redynamiser les centres. Lors de cette démarche de rénovation urbaine, les différents acteurs proposeront des solutions aux problématiques de logement, de mobilité, de commerce, de culture, de tourisme, de services publics, etc. Cette convention est à destination des villes de 20 000 à 100 000 habitants et la fragilité de leurs centres-villes est évaluée à partir de critères tels que la vacance commerciale et résidentielle, les revenus de la population...).

Pour bénéficier d'aides et d'un accompagnement, la ville doit répondre à 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 priorités.

Lorsque la convention est signée, la Caisse des Dépôts s'engage à accompagner la ville dans son projet pour une durée de deux ans (renouvelable). La convention permet à la collectivité signataire de bénéficier des outils de la caisse des dépôts tels qu'une expertise technique, juridique et financière, prêts de court à long terme, ainsi que des interventions en fonds propres. Dans le cadre de cet investissement d'avenir, l'État lui a confié à l'institution une enveloppe financière de 668 millions d'euros. Grâce à ces aides, l'État souhaite voir émerger de nouveaux modèles urbains, de nouveaux usages et pratiques de la ville.

Parmi une cinquantaine de villes intéressées, la Caisse des Dépôts a sélectionné une dizaine de centres-villes, dans lesquelles elle va expérimenter cette démarche. On y retrouve Libourne, Châlons-en-Champagne, Cahors, Nevers, Valence, Flers, Vierzon, Lunéville, Miramas ou Perpignan. Les acteurs insistent sur l'expérimentation et l'innovation, sans écarter la possibilité d'un échec. En juin 2018, un bilan sera effectué pour constater l'efficacité, les points forts et les points faibles de la démarche. La Caisse des Dépôts pourra alors communiquer sur les projets innovants, leurs impacts et les nouveaux modèles d'exemplarité pour les centres-villes demain.

### **Synthèse**

Par la préemption ou la négociation avec les propriétaires, les collectivités ont la possibilité de contrôler les nouvelles activités des locaux commerciaux actuellement vacants. Dans le but de faciliter l'implantation de nouveaux commerces, ces acteurs peuvent travailler ensemble pour trouver des solutions à court et long terme. Les boutiques éphémères sont un moyen innovant et efficace pour mettre autour de la table ces acteurs. Chacun peut trouver des avantages à leur mise en place. Les propriétaires occupent leur local temporairement, ce qui leur permet d'avoir un revenu, et peuvent profiter d'une période d'observation sur le nouveau commerce. Après cette période ils peuvent refuser l'installation si l'activité ne leur convient pas ou négocier avec le commerçant pour qu'il puisse s'installer durablement dans le local. Les collectivités redynamisent les linéaires marchands en animant les vitrines vacantes et peuvent orienter le type d'activité présent dans ces zones. Si elles ne peuvent pas préempter, elles peuvent subventionner les commerçants ou propriétaires afin que le commerçant bénéficie d'un faible loyer au lancement de son activité. Enfin, le commerçant peut expérimenter son activité commerciale, sans s'engager sur des baux ordinaires, trop longs et complexes si le concept échoue. De plus, son implantation est moins chère et lui permet de ne pas dépenser de grosses sommes au démarrage de son activité, gardant ainsi une certaine stabilité. Par ailleurs, les différentes collectivités ont la possibilité de faire intervenir différents outils financiers, favorables à l'implantation de commerces dans leurs centralités.

## Conclusion

---

L'action publique doit être un levier pour l'implication de l'ensemble des acteurs du centre-ville. La collectivité ne peut pas porter seule la redynamisation commerciale du centre-ville. C'est pourquoi son rôle est d'orienter et de donner des objectifs. Pour fixer ces objectifs, elle doit s'impliquer, négocier avec les propriétaires, rencontrer les commerçants et associations, écouter les citoyens... Le droit de préemption lui permet d'observer et d'avoir un diagnostic du commerce et du marché de l'immobilier commercial sur son territoire. Ces informations récoltées pourront servir d'appui pour construire un plan d'action pertinent, réalisable et concerté. Le financement et la réalisation des actions seront portés conjointement entre la collectivité et les autres acteurs locaux.

Ce suivi du centre-ville prend du temps, c'est pourquoi certaines communes créent un poste dédié à la redynamisation (commerciale mais pas seulement) du centre-ville : le manager de centre-ville. Son rôle est d'attirer les enseignes nationales et commerçants indépendants dans le centre-ville, afin de garder un équilibre avec la périphérie. Il va également pouvoir suivre de plus près les projets des commerçants et proposer des actions répondant à leurs attentes. Il discute avec les propriétaires coordonne les différents acteurs du centre-ville et de l'aménagement urbain. Il met en place une stratégie commerciale, en partenariat avec ces acteurs.

En parallèle, la forte implication de la collectivité rassure les acteurs, propriétaires, commerçants, investisseurs. En effet, si ces acteurs souhaitent porter des actions et investir, ils savent que la commune soutient leur projet et suivra leur démarche. Lorsque la commune n'a pas les moyens financiers d'agir seule sur un projet, elle peut le partager avec d'autres acteurs et partager le financement. Toutes les personnes souhaitant redynamiser le centre y trouvent un avantage : une stratégie gagnant-gagnant.

# Conclusion générale

Ce mémoire visait à démontrer que la dévitalisation des centres-villes dans les villes moyennes françaises n'est pas une fatalité. Aujourd'hui, ces villes sont en difficulté, cherchant leur place au sein d'un système urbain complexe. Face à la mondialisation, l'essor des moyens de communication, la diversité des modes de consommation, le poids des sociétés privées, le manque de moyens financiers, etc. les collectivités locales peinent à trouver des solutions pour redynamiser leurs centres-villes et se démarquer des autres lieux de consommation. Pourtant, les villes moyennes et leur centralité portent les enjeux pour l'avenir. Elles disposent d'un fort potentiel pour devenir les ambassadeurs d'un modèle urbain dense et inscrit dans le développement durable. Situées entre les petites villes et grandes villes, leur rôle est de concentrer les commerces, logements, emplois, services, institutions, le patrimoine et la culture etc. Ce rôle doit être affirmé pour lui redonner de l'attractivité. Un retour de la population vers les centralités urbaines permettra la limitation de l'étalement urbain dans les territoires périphériques. Les villes moyennes ne peuvent pas être comparées aux métropoles, leur taille et leur rôle différent et les villes moyennes doivent se construire en complémentarité avec les grandes villes.

Ce mémoire n'apporte pas de solution miracle de la redynamisation commerciale des centres-villes car il n'en existe pas. Ce mémoire liste de manière non exhaustive des actions qu'il est possible de mener et des méthodes à suivre, en fonction du contexte local, pour aider à la redynamisation commerciale des centres-villes. Les actions ne doivent donc pas uniquement porter sur la problématique commerciale mais se combiner avec des actions en faveur du patrimoine, des logements, de l'emploi, etc. Il faut donc mettre en place une stratégie globale. Cependant, malgré les demandes et la nécessité de porter des actions globales sur le centre-ville, les outils mis à disposition restent très sectorisés. Les collectivités doivent alors combiner les outils, ayant chacun leurs exigences, afin de porter un projet global de

redynamisation du centre-ville.

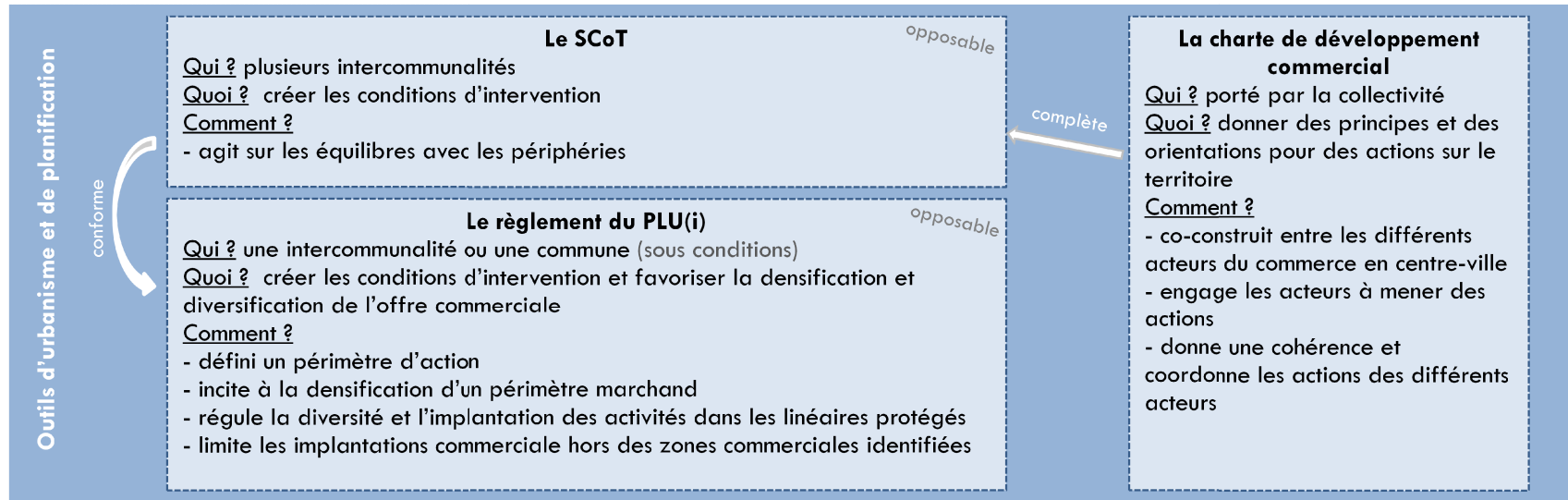
La concentration de ces actions dans un secteur prioritaire délimité est nécessaire pour leur donner plus d'impact et de cohérence. Lorsque ce secteur souffre de vacance commerciale, comme aujourd'hui, la volonté des élus des collectivités territoriales est indispensable pour donner un nouveau souffle au centre. La mise en place d'une stratégie doit donner un fil rouge, avec des orientations à suivre, menant vers des actions en faveur du centre-ville. Pour atteindre les objectifs fixés, les collectivités peuvent faire appel à de nombreux outils. Le plan local d'urbanisme en est le principal outil, car il a une vocation règlementaire et opérationnelle. Les collectivités disposent également de plusieurs autres outils et aides qu'elles doivent mobiliser de manière complémentaire. Elles utilisent encore peu les outils qui sont mis à leur disposition, d'une part car ces outils sont méconnus, complexes à comprendre et à mettre en place, d'autre part car les besoins financiers des opérations ne peuvent être portés par la commune seule. Dans un objectif commun, la commune doit rassembler tous les acteurs locaux et co-construire le projet avec eux. Ils sont usagers du centre et peuvent améliorer le projet par leurs idées et leur mobilisation. L'implication générale de tous les acteurs, allant vers une direction commune partagée, est la clé d'une revitalisation efficace du centre-ville au niveau commercial mais pas seulement.

Les outils étant à leur disposition, les collectivités ayant une réelle volonté de redynamisation doivent s'en saisir et les mobiliser. Une bonne utilisation des outils et un suivi des opérations menées demandant du temps, cela nécessitera une personne qualifiée pour y être dédiée. Elle devra veiller au développement du commerce dans le centre-ville.

Les collectivités devront également se questionner sur la place du commerce de manière plus globale. Au delà d'une pensée opposant les centres et les périphéries, il est nécessaire de contrôler le

développement du commerce sur l'ensemble du territoire. Ce mémoire a pu démontrer que les grandes surfaces commerciales continuent d'augmenter fortement, alors que la croissance du pouvoir d'achat reste faible. Nous assistons à un tournant dans la manière de penser le commerce et la ville. Loin de la période des 30 Glorieuses, de la consommation de masse et de la sacralisation de la voiture, notre société se tourne peu à peu vers un commerce plus équitable, plus responsable, plus raisonné, plus connecté, plus proches des producteurs locaux. Les centres-villes doivent se saisir de ces évolutions dans leurs stratégies. Les grandes surfaces et les centres commerciaux qui continuent à fleurir sur le territoire français, alors que d'autres se transforment en friches commerciales, doivent amener une réflexion plus profonde. Ce modèle de grandes surfaces commerciales, largement réparties sur le territoire, est en difficulté et les collectivités doivent s'interroger sur leur devenir. Ces structures commerciales doivent relever le défi d'adaptation aux nouveaux modes de consommation. Que feront-nous de ces grandes surfaces si ce modèle n'est plus viable demain ? Comment réinvestir les friches commerciales qui apparaissent sur le territoire ?

**Figure 25 : Schéma de synthèse des actions pouvant être portées en faveur de la redynamisation commerciale**



**Outils fonciers**

**Les droits de préemption**  
Qui ? la collectivité ou délégataire  
Quoi ? mener des opérations d'amélioration des locaux et veiller à la diversité commerciale  
Comment ?  
 - achat de locaux  
 - opérations de remembrement et/ou travaux de mise aux normes actuelles  
 - achats de biens commerciaux ou artisanaux

**Outils fiscal**

**Taxe sur les friches commerciales**  
Qui ? la collectivité  
Quoi ? lutter contre la vacance structurelle et les prix des loyers  
Comment ?  
 - sanction fiscale des propriétaires de locaux vacants depuis plus de 2 ans, jusqu'à occupation du local ou changement de destination

**Dialogue avec les acteurs locaux**

Qui ? porté par la collectivité  
Quoi ? favoriser une plus forte participation et des initiatives de la part de tous les acteurs locaux  
Comment ?  
 - organisation d'évènements  
 - communication sur différents sites web  
 - contacts directs avec les propriétaires, citoyens, commerçants...

**Aides à la création et à l'implantation**

**Boutiques éphémères**

Qui ? porté par la collectivité ou union de commerçants  
Quoi ? offrir des conditions favorables à l'implantation de commerces, artisans et services  
Comment ?  
 - négocier avec les propriétaires  
 - donner des avantages financier, juridique, marketing, etc. au nouveau commerçant  
 - suivi de l'activité pendant et après le test  
 - permettre une occupation du local à long terme

**Soutien financier**

Qui ? collectivité, état, CCI...  
Quoi ? aider les propriétaires et commerçants dans la réalisation de leurs projets, redynamisant le centre  
Comment ?  
 - subventionner les porteurs de projets





# Table des figures

Figure 1 : Mosaïque de locaux vacants.....	11	Figure 17 : Alignements « commerce-artisanat-restauration » et « toutes activités » : Exemple d'Agen .....	45
Figure 2 : Évolution du taux de vacance moyen .....	13	Figure 18 : Schéma de principe de la réglementation à mettre en place dans une ville moyenne.....	52
Figure 3 : Évolution du taux moyen de la vacance commerciale dans les centres-villes en France .....	13	Figure 19 : Schéma de procédure des droits de préemption .....	59
Figure 4 : Carte des centres villes à forte vacance commerciale.....	14	Figure 20 : Exemples de villes ayant mis en place la taxe .....	71
Figure 5 : Carte de la vacance commerciale des villes étudiées.....	14	Figure 21 : Support de communication de l'évènement « Franchise-dating » .....	72
Figure 6 : Local commercial vacant, centre-ville de Troyes .....	16	Figure 22 : Exemple de bourse aux locaux, sur le site de la communauté de communes des Portes de l'Anjou .....	73
Figure 7 : Évolution du parc de surfaces commerciales et de la dépense de consommation des ménages en volume .....	18	Figure 23 : Carte interactive de localisation des offres et des demandes .....	74
Figure 8 : Répartition des commerces sur le territoire français .....	20	Figure 24 : Différences entre les dispositifs divers d'occupation éphémère d'un local.....	79
Figure 9 : Évolution des usages des espaces commerciaux .....	20	Figure 25 : Schéma de synthèse des actions pouvant être portées en faveur de la redynamisation commerciale .....	86
Figure 10 : Au sein du conseil communautaire, les projets d'implantation commerciale font l'objet : .....	22		
Figure 11 : Vous personnellement êtes-vous attaché à votre centre-ville ? .....	24		
Figure 12 : Selon vous, quel est le rôle principal du centre-ville ? .....	24		
Figure 13 : Facteurs associés à la vacance commerciale des centres-villes dans les villes moyennes .....	28		
Figure 14 : Exemples de périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat .....	35		
Figure 15 : Exemple de rupture dans un linéaire.....	36		
Figure 16 : Périmètre de centre-ville fictif sur le centre-ville de Châlons-en-Champagne, novembre 2016 .....	40-41		



# Bibliographie et webographie

---

## PUBLICATIONS ET OUVRAGES SCIENTIFIQUES

RAZMON, Olivier, 4 octobre 2016, *Comment la France a tué ses villes*, RUE ECHIQUIER, Diagonale, 208p.

DESMARAIS, Robert, 1984, *Considération sur les notions de petite ville et de ville moyenne*, Cahiers de géographie du Québec 2875, p355-364  
Disponible sur <https://www.erudit.org/revue/cgq/1984/v28/n75/>

LESTOUX, David, 16 novembre 2016, *Revitaliser son cœur de ville*, Dossier d'expert, n°792, Territorial, 78p.

LOUBLIERE, Antoine, MESTRES, Jean-Michel, *Ces villes qu'on dit moyennes, urbanisme*, n°403, p.28-67

MICHEL, Michel, 1977, *Ville moyenne, ville-moyen*, Annales de Géographie, volume 86, n°478, p.641-685  
Disponible sur [http://www.persee.fr/doc/geo\\_0003-4010\\_1977\\_num\\_86\\_478\\_17678](http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1977_num_86_478_17678)

FOL, Sylvie, avril 2010, *Déclin urbain et Shrinking Cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine*, Annales de Géographie, n°674, p359-383  
Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2010-4-page-359.htm>

AUCAME, décembre 2014, *La vacance des logements, Qu'en savons-nous ?*, n°68  
Disponible sur [http://www.aucame.fr/web/publications/quen\\_savons\\_nous/fichiers/QSN068\\_Vacance.pdf](http://www.aucame.fr/web/publications/quen_savons_nous/fichiers/QSN068_Vacance.pdf)

MONÉDIAIRE, Gérard, MORENO, Dominique, octobre 2012, *la question du maintien et de la diversité du commerce de proximité : la protection des linéaires commerciaux*, PLU et commerce, fiche 4, GRIDAUH

MONÉDIAIRE, Gérard, 24 octobre 2012, *La question du maintien et de la diversité du commerce de proximité : la protection des linéaires commerciaux*, GRIDAUH, PLU et commerce, Fiche 4

MARCHAL, Hervé, STEBE, Jean-Marc, 2013, *Repenser la centralité : l'exemple d'une ville moyenne française*, Sociologie et sociétés, vol 45, n°2, p.111-128  
Disponible sur <https://www.erudit.org/fr/>

## ARTICLES SPÉCIALISÉS, ARTICLES DE PRESSE ET RAPPORTS

### Rapports et études

Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016, *Rapport de la revitalisation des centres villes*, p 1-58  
Disponible sur [http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport\\_RevitalisationcentresvillesVdef\\_octobre2016.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_RevitalisationcentresvillesVdef_octobre2016.pdf)

PROCOS, 22 juin 2016, Rencontre presse, 22p  
Disponible sur <http://www.procoss.org/index.php/presse/88-dossier-de-presse-juin-2016-la-vacance-commerciale-ouverture-dominicale-en-centres-commerciaux-la-vie-de-la-federation>

DE ROO, Priscilla, décembre 2005, *Livre Blanc villes moyennes, villes d'intermédiation*, 156p  
Disponible sur <http://www.villesdefrance.fr/upload/files/dr-dec-2005-livre-blanc-villes-moyennes.pdf>

STRUILLLOU, Jean-François, JOYE, Jean-François, *Les communautés et le droit de préemption – étude à caractère juridique*, AdCF, Le Gridauh

Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, 2012, *Commission nationale d'aménagement commercial Rapport d'activité*, [www.entreprises.gouv.fr](http://www.entreprises.gouv.fr), p. 5-13, 24-29

AdCF, juillet 2012, *Urbanisme commercial, une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*, 57p.  
Disponible sur <http://www.adcf.org/files/AdCF-EtudeUrba-120712-V3-4.pdf>

Institut CSA, juin 2016, *Baromètre du centre-ville & des commerces – attentes & usages des français*, 11<sup>ème</sup> assises nationales du centre-ville, 31p.  
Disponible sur <http://barometre.centre-ville.org/>

CCI Paris Ile-de-France, mars 2017, *Préemption commerciale-opportunités et précautions à prendre*, [etudes.admin.cci-paris-idf.fr](http://etudes.admin.cci-paris-idf.fr), 20p.  
Disponible sur <http://etudes.admin.cci-paris-idf.fr/sites/default/files/etudes/wysiwyg/PDF/preemption-commerciale-note-DM.pdf>

Établissement Public Foncier de Bretagne, juin 2015, *Le droit de préemption urbain*, Documentation, Fiches références, [www.epfbretagne.fr](http://www.epfbretagne.fr)  
Disponible sur <http://www.epfbretagne.fr/img ftp/616 EPFB-Fiches-BAO-FONC01.pdf>

novembre 2016, *Taux de vacance comparés entre huit pays*, Newsletter novembre 2016, Le blog de Codata, (consulté en mars 2017)  
Disponible sur <http://www.codata.eu/blog/newsletter-novembre-2016-%E2%80%93-taux-de-vacance-compar%C3%A9s-entre-huit-pays>

BOUVIER, Marie, MADRY, Pascal, mai 2017, *La vacance commerciale dans les centres-villes en France*, Les Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce, n°1

Disponible sur <http://www.caisseledesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170862569&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

Agence d'Urbanisme de Caen Métropole, Décembre 2014, *La vacance des logements*, Qu'en savons-nous ?, n°68, 4p  
Disponible sur [http://www.aucame.fr/web/publications/quensavonsnous/fichiers/QSN068\\_Vacance.pdf](http://www.aucame.fr/web/publications/quensavonsnous/fichiers/QSN068_Vacance.pdf)

Juin 2014, *Le commerce en 2013*, Insee Première, n°1504  
Disponible sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1283602>

Ministère de l'économie et des finances, 16 décembre 2015, *Rapport d'activité 2015 de la CNAC*, p.48-61  
Disponible sur [http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions\\_services/cnac/rapports-activite/Cnac-RA-2015.pdf](http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/cnac/rapports-activite/Cnac-RA-2015.pdf)

### Articles spécialisés

APEC, mai 2014, *Attractivité des métropoles et emploi cadre*, Les études de l'emploi cadre, numéro 2014-39  
Disponible sur [https://presse.apec.fr/files/live/mounts/media/fichiers/espace\\_presse\\_communique\\_etude\\_attractivite\\_des\\_metropoles\\_et\\_emploi\\_cadre/7f1f26a274aaaebbc61a8a29dccadb34.pdf](https://presse.apec.fr/files/live/mounts/media/fichiers/espace_presse_communique_etude_attractivite_des_metropoles_et_emploi_cadre/7f1f26a274aaaebbc61a8a29dccadb34.pdf)

Décembre 2013, *50 questions- le droit de préemption*, n°274, [www.courrierdesmaires.fr](http://www.courrierdesmaires.fr), 15p.  
Disponible sur <http://www.adden-leblog.com/wp-content/uploads/2014/01/50-questions-Le-droit-de-pr%C3%A9emption.pdf>

DEMAZIERE, Christophe, 29 janvier 2014, *Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ?*, www.metropolitiques.eu, (consulté en février 2017)  
Disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/Pourquoi-et-comment-analyser-les.html>

DELPIROU, Aurélien, 4 décembre 2013, *Villes moyennes*, <http://www.metropolitiques.eu>, (consulté en avril 2017)  
Disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/Villes-moyennes,595.html>

BERLIOUX, Olivier, GINTRAND, Franck, 11 juillet 2014, *Pour les villes moyennes, demain, il sera trop tard*, www.slate.fr, (consulté en février 2017)  
Disponible sur <http://www.slate.fr/story/88883/villes-moyennes-demain-il-sera-trop-tard>

LITZLER, Jean-Bernard, 03 février 2017, *Voici à quoi ressemble le logement idéal des Français*, immobilier.lefigaro.fr, (consulté en février 2017)  
Disponible sur [http://immobilier.lefigaro.fr/article/voici-a-quoi-ressemble-le-logement-ideal-des-francais\\_a3ff8754-e95e-11e6-b71d-891f4c05b256/](http://immobilier.lefigaro.fr/article/voici-a-quoi-ressemble-le-logement-ideal-des-francais_a3ff8754-e95e-11e6-b71d-891f4c05b256/)

TENDIL, Michel, 24 octobre 2016, *Revitalisation – Centres-ville : à diagnostic “inquiétant” remède homéopathique*, www.caissedesdepotsdesterritoires.fr  
Disponible sur <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250271647911>

MAURICE, Philippe, 12 novembre 2014, *Loi PINEL : les principales modifications du régime des baux commerciaux*, www.village-justice.com, (consulté en avril 2017)  
Disponible sur <http://www.village-justice.com/articles/loi-pinel-les-principales,18282.html>

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, *Dispositif de régulation des implantations commerciales*, www.archives.entreprises.gouv.fr, (consulté en mars 2017)

France stratégie, juillet 2016, *Dynamiques et inégalités territoriales-enjeux*, fr.scribd.com, (consulté en mars 2017)  
Disponible sur [https://fr.scribd.com/document/317685877/Dynamiques-et-inegalites-territoriales#fullscreen&from\\_embed](https://fr.scribd.com/document/317685877/Dynamiques-et-inegalites-territoriales#fullscreen&from_embed)

BICARD, Daniel, 23 juin 2016, *La vacance commerciale dépasse les 15 % dans plus de 20 centres-villes en France*, www.lsa-conso.fr, (consulté en février 2017)  
Disponible sur <http://www.lsa-conso.fr/la-vacance-commerciale-depasse-les-15-dans-plus-de-20-centres-villes-en-france,241251>

BICARD, Daniel, 11 juin 2014, *Découvrez les 18 agglomérations françaises où la vacance commerciale est la plus élevée (Procos)*, www.lsa-conso.fr, (consulté en mars 2017)  
Disponible sur <http://www.lsa-conso.fr/decouvrez-les-18-agglomerations-francaises-ou-la-vacance-commerciale-est-la-plus-elevee-procos,176959>

PUGET, Yves, 15 janvier 2015, *Ralentissement confirmé de la production de surfaces commerciales en 2014*, www.lsa-conso.fr, (consulté en mars 2017)  
Disponible sur <http://www.lsa-conso.fr/ralentissement-confirme-de-la-production-de-surfaces-commerciales-en-2014,198133>

YANG-PAYA, My-Kaim, RAYNALDY, Alexane, juillet-août-septembre 2013, *La gestion des locaux commerciaux acquis par voie de préemption sur les fonds de commerce et les baux commerciaux*, actes pratiques & ingénierie immobilière, LexisNexis, juriscasseur, 4p.  
Disponible sur [http://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub\\_locauxcommerciaux.pdf](http://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_locauxcommerciaux.pdf)

## Articles de presse

GINTRAND, Franck, 30 juillet 2014, *Les cinq idées reçues qui tuent les centres de villes moyennes*, archives.lesechos.fr

Disponible sur [http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/07/30/cercle\\_106897.htm](http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/07/30/cercle_106897.htm)

OGER, Patrick, 7 juillet 2016, *Les fractures territoriales se creusent en France*, www.lemonde.fr, (consulté en mars 2017)

Disponible sur [http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/07/la-question-des-inegalites-territoriales-un-enjeu-fort-des-prochaines-elections\\_4965157\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/07/la-question-des-inegalites-territoriales-un-enjeu-fort-des-prochaines-elections_4965157_823448.html)

CHHUM, Guillaume, 13 décembre 2016, *Colmar : bientôt une taxe sur les locaux commerciaux vacants*, FranceBleu

Disponible sur <https://www.francebleu.fr/infos/societe/colmar-bientot-une-taxe-sur-les-locaux-commerciaux-vacants-1481588046>

CHEDOZEAU, Sébastien, 04 octobre 2016, *Taxe sur les commerces vacants : 100 000 € à réinjecter dans le circuit*, La Voix du Nord

Disponible sur <http://www.lavoixdunord.fr/54057/article/2016-10-04/taxe-sur-les-commerces-vacants-100-000-eu-reinjecter-dans-le-circuit>

BERTRAND, Philippe, 15 mars, *La fin annoncée de l'hypermarché*, www.lesechos.fr, (consulté en mars 2017)

Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/0211876305358-la-fin-annoncee-de-lhypermarche-2072343.php#xtor=RSS-2005>

GINTRAND, Franck, 18 août 2016, *Quand l'Allemagne défend ses centres-villes contre l'Union Européenne*, Tribune – commerce en ville, Le Courrier des maires et des élus locaux, (consulté en avril 2017)

Disponible sur <http://www.courrierdesmaires.fr/63757/quand-lallemagne-defend-ses-centres-villes-contre-lunion-europeenne/>

DROUILLY, Charles, 18 octobre 2016, *Les « Franchises dating » ouvrent les perspectives à Fougères*, Ouest-France

Disponible sur <http://www.ouest-france.fr/bretagne/fougeres-35300/fougeres-les-franchises-dating-demarrent-fort-aux-ateliers-4565632>

LABRUT, Daniel, GAILLARD, Thomas, 26 février 2017, *Le concept de pépinière commerciale décliné pour la deuxième fois à Dole*, Le Progrès.fr, (consulté en mai 2017)

Disponible sur <http://www.leprogres.fr/jura/2017/02/26/le-concept-de-pepiniere-commerciale-decline-pour-la-deuxieme-fois-a-dole>

03 avril 2016, *Un abattement fiscal pour sauver le commerce à Tourcoing*, Nordéclair

Disponible sur <http://www.nordeclair.fr/info-locale/un-abattement-fiscal-pour-sauver-le-commerce-a-tourcoing-ia51b12892n1118224>

## DOCUMENTS AUDIOVISUELS

RENARD, Camille, 27 février 2017, *Des centres-villes de plus en plus déserts*, franceculture

Disponible sur <https://www.franceculture.fr/societe/des-centres-villes-de-plus-en-plus-deserts?xtmc=centre%20ville&xtnp=1&xtcr=2>

CHEVALLIER, Hélène, 13 décembre 2016, *LE ZOOM DE LA REDACTION la désertification des centres-villes*, franceinter

Disponible sur <https://www.franceinter.fr/emissions/le-zoom-de-la-redaction/le-zoom-de-la-redaction-13-decembre-2016?xtmc=centre-ville&xtnp=1&xtcr=6>

31 janvier 2017, *Colmar : les commerces vacants bientôt taxés*, France3 Grand Est, Franceinfo

Disponible sur <http://france3-regions.francetvinfo.fr/grand-est/haut-rhin/colmar/colmar-commerces-vacants-bientot-taxes-1187359.html>

GARRIGOU-LAGRANGE, Matthieu, 2mars 2015, *Entrées de ville, centres commerciaux, franchises : que serait un bon urbanisme commercial ?*, Modes de vie, mode d'emploi, franceculture  
Disponible sur <https://www.franceculture.fr/emissions/modes-de-vie-mode-demploi/entrees-de-ville-centres-commerciaux-franchises-que-serait-un>

## WEBOGRAPHIE

Site de l'INSEE, (consulté en février 2017)  
Disponible sur <https://www.insee.fr/fr/>

Dictionnaire du droit privé en ligne par BRAUDO, Serge, (consulté en mars 2017)  
Disponible sur <http://www.dictionnaire-juridique.com/dictionnaire-juridique.php>

Site de Service Public professionnels-entreprises, Ministère en charge de la justice, Direction de l'information légale et administrative, (consulté d'avril à mai 2017)  
Disponible sur <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises>

Site de la Caisse des dépôts, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <http://www.caissedesdepots.fr/>

Jeloueneboutique.com, site des vitrines de France, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur [www.jeloueneboutique.com](http://www.jeloueneboutique.com)

Site de l'association Mille et Un Commerce, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <http://www.1001commerce.fr/>

Site de Potlocentreprises, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <https://potloc.com/fr>

KERNINON, Morgane, directioncentreville.wordpress.com (consulté de janvier à mai 2017)  
Disponible sur <https://directioncentreville.wordpress.com/>

SPL Pays de Grasse Développement, *La pépinière commerciale*, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur [www.paysdegrassedeveloppement.fr/operation/la-pepiniere-commerciale](http://www.paysdegrassedeveloppement.fr/operation/la-pepiniere-commerciale)

Site de Légifrance  
Disponible sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
GrandLyon, 2015, *PLU-Règlement*, plu.grandlyon.com, (consulté en avril 2017)  
Disponible sur [http://plu.grandlyon.com/data/reglements/REGLE\\_P.pdf](http://plu.grandlyon.com/data/reglements/REGLE_P.pdf)

Direction Générale des Finances, FISAC, www.entreprises.gouv.fr, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <http://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/artisanat/le-fisac>

26 novembre 2016, *Aides régionales à l'installation des entreprises commerciales, artisanales et de service avec vitrine*, www.aides-entreprises.fr, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <http://www.aides-entreprises.fr/aide/7875>

Les aides à la restauration, site web de la ville de Fougères, (consulté en mai 2017)  
Disponible sur <http://www.mairie-fougeres.fr/dossier/les-aides-%C3%A0-la-restauration>

Ville d'Arras, 18 avril 2012, *Charte de développement commercial*  
Disponible sur <https://www.arras.fr/sites/default/files/arras-demain/charte-dvt-commercial.pdf>

ROY-CLEMANDOT, Sophie-Laurence, ZALACAIN, Delia, *Fonds de commerce, bail et pas de porte ; trois notions à bien distinguer*, [www.village-justice.com](http://www.village-justice.com), (consulté en mars 2017)

Disponible sur <http://www.village-justice.com/articles/Fonds-commerce-bail-pas-de-porte,8165.html>

RAINFRAY, *La procédure du droit de préemption urbain*, [www.pap.fr](http://www.pap.fr) (consulté en mai 2017)

Disponible sur <http://www.pap.fr/conseils/achat-vente/le-droit-de-preemption-urbain/a4826/la-procedure-du-droit-de-preemption-urbain>

18 mai 2017, *Proposition de loi tendant à garantir l'équilibre entre les différentes formes de commerce*, [www.senat.fr](http://www.senat.fr), (consulté en mai 2017)

Disponible sur <https://www.senat.fr/rap/I04-382/I04-382.html>

Ministère de l'économie et des finances, 2016, *Nouvelles modalités d'intervention du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce – édition 2017*

Disponible sur <http://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/fonds-d-intervention-pour-services-artisanat-et-commerce-fisac-2017>

MIQUEL, Pierre, 22 février 2017, *Présentation générale du SCoT*, [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr), (consulté en mai 2017)

Disponible sur <http://www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

## Entretiens effectués

---

Entretien téléphonique avec le directeur du service impôt et foncier de la ville de La Roche-sur-Yon, le 5 mai 2017.

Entretien téléphonique avec Pauline Valade, responsable de la mission de développement économique de la ville d'Alençon, le 22 mai 2017.

Entretien téléphonique avec Maxime Prignon, chargé de mission au service urbanisme de la ville de Fougères, le 26 mai 2017.

Entretien téléphonique avec la directrice du service commerce de Bergerac, le 26 mai 2017.