



# La redynamisation commerciale des centres-villes

## Périmètre

- Villes moyennes de 10 à 100 000 habitants (*pouvant être classées en villes-centres (296), villes banlieues (557) et villes isolées (57) – environ 900 villes*)
- Commerce de détail au sens INSEE auquel sont ajoutés les activités artisanales à caractère commercial et certains services de proximité



La rue des Augustins au centre de Perpignan  
(photo Michel Clementz Maxppp)

(photo

**La dévitalisation commerciale s'aggrave dans les centres des villes moyennes (taux de vacance augmente de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015)**

- Des signes de fragilité économique observés dans le secteur du commerce
- Des concurrences fortes entre acteurs (*centralité vs périphérie et e-commerce vs commerce physique*)

## Sources

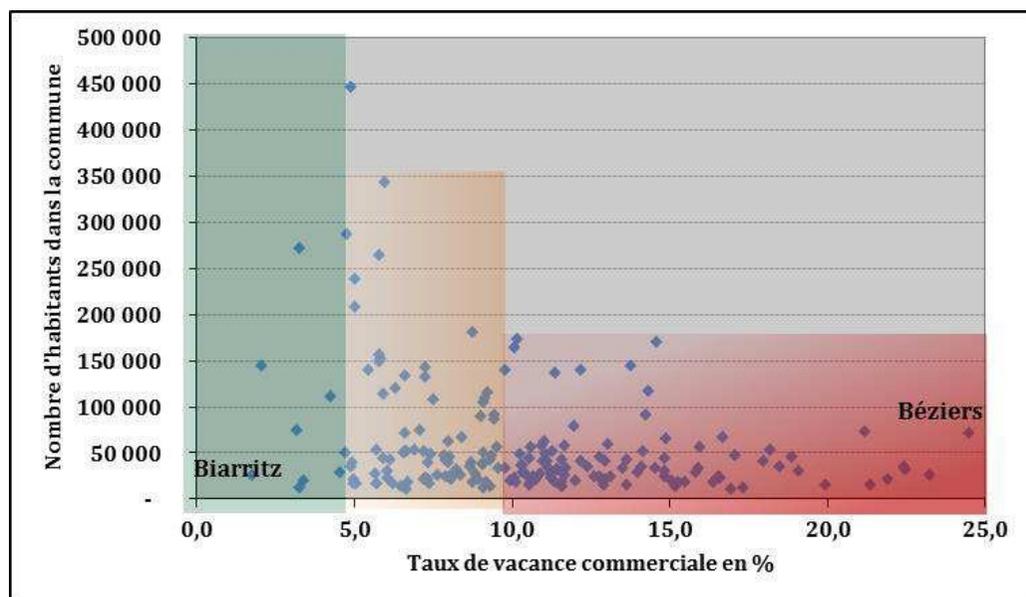
- Institut pour la ville et le commerce
- Données statistiques publiques non couvertes par le secret
- Entretiens menés auprès des professionnels du commerce et d'élus (*environ une cinquantaine d'auditions*)
- Parangonnage européen

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

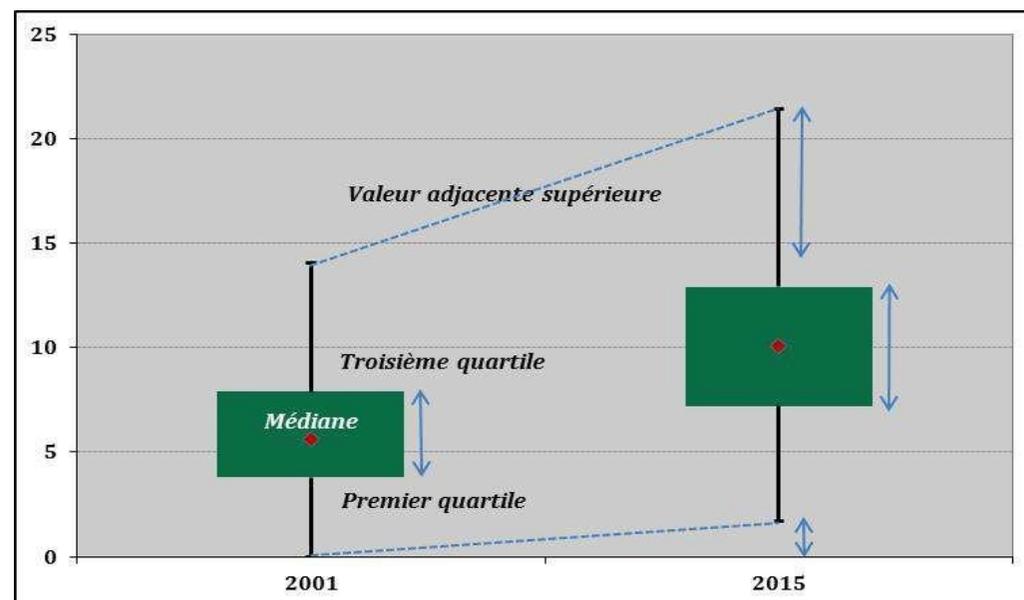
## Les villes moyennes sont plus davantage touchées par la vacance commerciale

- En 2015, 55 % des villes moyennes ont un taux de vacance supérieur à 10 % contre seulement 27 % dans les grandes villes
- Parmi les villes de taille moyenne, les hausses les plus fortes concernent les centres-villes des villes-centres et ceux des villes isolées



## Un phénomène global qui s'aggrave, mais dans des proportions différentes selon les villes

- Une plus forte dispersion des taux de vacance entre les villes en 2015 qu'en 2001
- Une vacance qui s'accélère en fin de période
- 87 % des centres-villes des communes du panel ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter entre 2001 et 2015

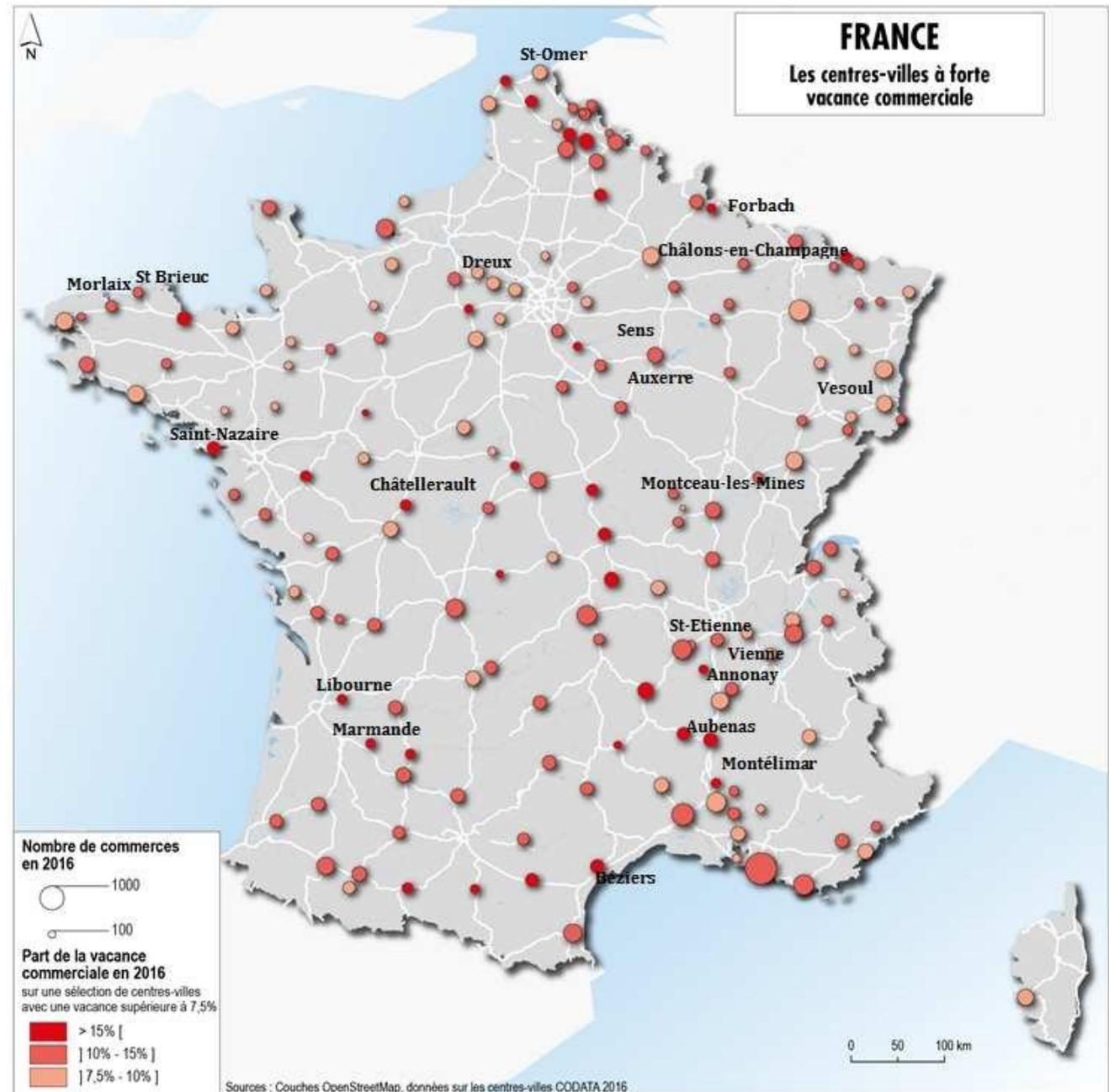


**La dévitalisation commerciale des centres-villes s'accompagne aussi de certains signes de fragilité économique dans le secteur du commerce**

# Le mouvement de dévitalisation commerciale des centres-villes touche de nombreuses villes moyennes

## Panorama de la vacance commerciale en 2015

- Parmi les villes les plus touchées par la vacance en 2015 (taux >15%) on distingue:
  - Béziers (24,4%)
  - Châtelleraut (22,5%)
  - Forbach (21,9%)
  - Antonay (21,3%)
  - Dreux (19%)
  - Saint-Brieuc (18,9%)
  - Montélimar (18,4%)
  - Libourne (16,5%)
  - Marmande (15,2%)
  - Saint Omer (15,2%)
- Pour 20 villes, la vacance augmente de plus de 6 points entre 2012 et 2015



# Exemple de la ville de Béziers Une dévitalisation commerciale continue (2001-2014)



*Note de lecture : l'exemple de la ville de Béziers permet de constater visuellement l'évolution de la vacance commerciale en centre-ville entre 2001 et 2014 . En 2001, la vacance est peu présente et s'installe d'abord en périphérie. La vacance commerciale est de 9,7%. Progressivement elle commence à atteindre le cœur de ville. Puis en 2013 et 2014, la vacance s'amplifie au centre-ville.*

## Qualité de l'offre commerciale

*(pas d'indicateur chiffré – renouveau des concepts, investissements,  
Qualité de l'offre de service, amplitude horaire,  
coordination des acteurs et animation... )*

## Concurrence

- implantation en périphérie
  - en m<sup>2</sup>
  - en nombre
- e-commerce
- circuit-court

...

## Dynamisme commercial en centre-ville

- taux de vacance
- emploi salarié
- évolution du CA
- nombre de commerces

...

## Charges (à payer) et taux d'effort (/CA HT)

- prix du foncier et évolution des loyers
- évolution de la fiscalité (CL, transmission, reprise...)
- autres charges (dont coût du travail...)
- coût des mises aux normes

...

## Consommateur et flux

- flux de population
- taux de vacances des logements
- indice de pauvreté et richesse des ménages
- taux de chômage
- pyramide des âges

...

## Environnement

- évolution des équipements et services
- taux de délinquance
- niveau d'attractivité touristique
- accessibilité
- offre de parking
- animation de centre-ville

...

# Le devenir des centres-villes dépend aussi de l'adaptation des acteurs du commerce à l'évolution des modes de vie et de consommation

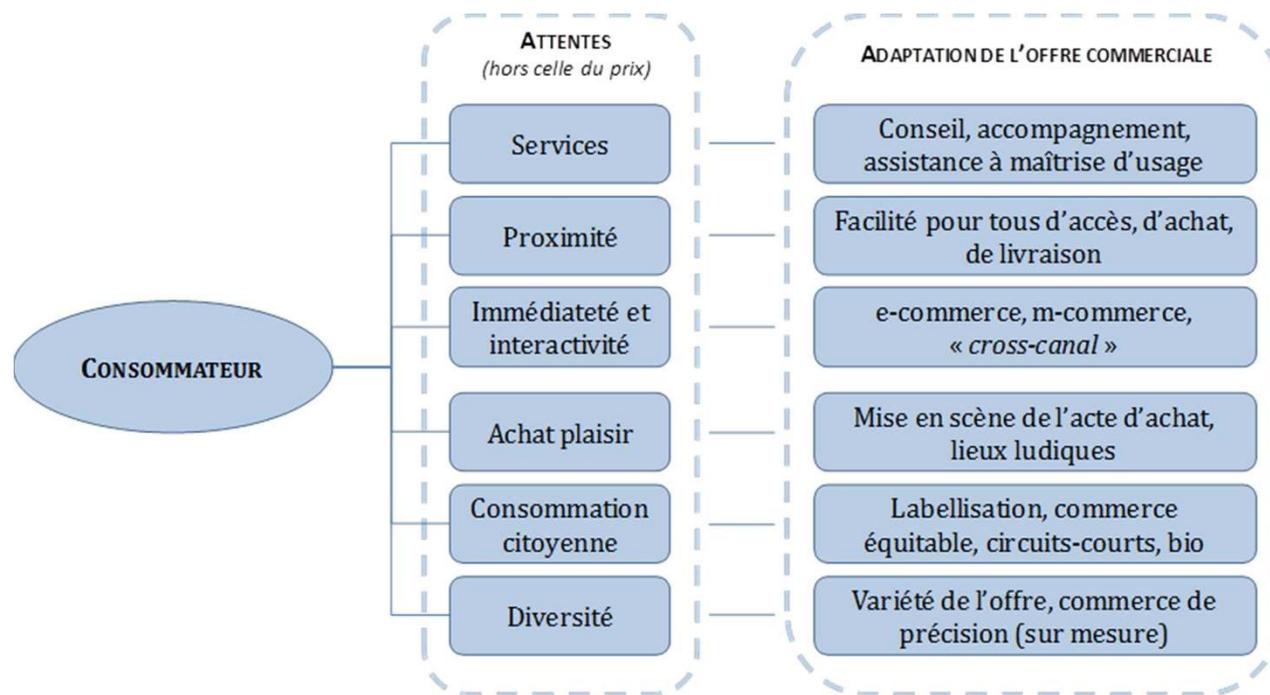
## Les modes de vie et les modes de consommation connaissent aujourd'hui une profonde mutation

- Des arbitrages de consommation qui continuent d'évoluer
- L'émergence de nouvelles valeurs de consommation
- De nouveaux moyens de consommation et le développement du multicanal

## Une nécessaire adaptation du commerce indépendant :

- aux nouvelles attentes des consommateurs
- au commerce connecté (intégrer le numérique à l'offre commerciale)
- en jouant la complémentarité avec la grande distribution et les centres commerciaux

## Les évolutions du commerce de demain face aux attentes nouvelles des clients



# Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable

- Prise en compte des principes du développement durable par l'urbanisme commercial
- Tous types de villes et de territoires
- Dans la suite d'événements ou d'autres travaux comme la matinée du CGEDD « Faire et défaire la ville avec le commerce », un atelier des territoires organisé par la DGALN, le rapport CGEDD « Requalifier les campagnes urbaines de France » (2015)
- Au programme du Conseil général de l'environnement et du développement durable (mars 2017)
- Complémentaire du rapport établi avec l'Inspection des finances (IGF) « La revitalisation commerciale des centres-villes » (IGF-CGEDD (juillet 2016) à la demande des ministres chargés du commerce et de l'aménagement des territoires



Promenade Sainte-Catherine à Bordeaux

# Les principaux constats (1) : un développement illimité



Plan de campagne entre Aix et Marseille

- 2 à 3 millions de m<sup>2</sup> autorisés par an en commission
- 5 à 6 millions autorisés au total
- 4 à 5 millions de m<sup>2</sup> commencés
- un stock de 5 millions de m<sup>2</sup> de grands projets

Développement des espaces commerciaux observé en France depuis cinq décennies, aux confins ou à l'extérieur de la « tache urbaine » constituée.

Semble se poursuivre alors qu'observateurs et acteurs locaux sont de plus en plus nombreux à en déplorer les conséquences sur la qualité des paysages, l'organisation des villes et le devenir des centres urbains principaux ou secondaires, notamment dans les villes moyennes.

## Les principaux constats (2) : le « découplage »



Parc des coteaux à Saintes (photo Sud ouest)

Rythme moyen de croissance des surfaces commerciales (depuis 2000) : 3 % par an, de la consommation des ménages : +1,5%

5,2 Md€ investis en immobilier commercial en 2015 (supérieur de 53 % à la moyenne des dix dernières années)

Vacance, fragilisation, obsolescence...

Apparition de friches commerciales et risque de « fuite en avant » que présentent de nouveaux projets souvent plus massifs et plus éloignés.

Préoccupation croissante des élus et de nombre d'opérateurs du commerce, dont certains esquissent d'ores et déjà de nouvelles stratégies.

# Les principaux constats (3) : les échelles territoriales



Les principes du développement durable progressivement pris en compte par les politiques d'aménagement depuis les lois « Grenelle », mais le champ de l'urbanisme commercial qui reste réfractaire.

Surtout quand on les considère à une échelle territoriale large (impacts sur l'organisation urbaine et la mobilité, coûts externes et ensemble des effets économiques et sociaux...) et non pas seulement au niveau de l'opération.

Un dispositif de planification structuré, comme en Allemagne, facilite la prise en compte du développement durable à toutes les échelles

## Les principaux constats (4) : les règles du jeu



Des critères plus précis d'examen des projets, grâce aux derniers ajustements législatifs.

Mais qui s'avèrent insuffisamment hiérarchisés, évalués et finalement pris en compte pour permettre un réel cadrage de l'urbanisme commercial et éclairer les décideurs.

- Un dispositif de planification encore incomplet
- Un système de régulation insuffisant (CDAC, critères, aide à la décision...)

## Les principaux constats (5) : l'enjeu de l'emploi



Le concept Eataly

Un poids énorme du commerce dans l'économie (chiffre d'affaires de 1 409 Md€ et 3,5 millions d'emplois en 2015)

Un impact considérable des évolutions à l'échelle des territoires

Des arguments relatifs au développement local et à la création d'emplois souvent mis en avant par les porteurs de projets difficiles à contrer par les élus locaux.

Mais qui s'avèrent de moins en moins crédibles, surtout dans un contexte d'offre commerciale abondante où tout nouveau venu affecte négativement les implantations voisines existantes.

# Les principaux constats (6) : la dimension européenne



Arese installé sur une friche automobile près de Milan

Échanger avec nos voisins et s'inspirer des bonnes pratiques européennes :

- Planification allemande
- Concertation néerlandaises
- Test séquentiel britannique
- Culture du centre-ville en Italie et en Espagne

Des pays européens voisins qui maîtrisent plus aisément le développement des équipements commerciaux et leur conservation au sein des cœurs de villes ou du tissu urbain.

Une application du principe de libre établissement inscrit dans le droit européen mieux tempérée par la prise en compte des impératifs de protection de l'environnement, d'aménagement durable du territoire et de protection du consommateur également reconnus.

# Les principaux constats (7) : la nécessité d'agir au niveau des centres-villes et au-delà



Route de Vannes à Nantes (photo Presse océan)

## Des choix stratégiques :

- laisser périliter les espaces commerciaux obsolètes ?
- ou suspendre les nouveaux projets ?
- ou anticiper une recomposition urbaine ?

La mise en péril de nombreux centres-villes nécessitant une action rapide qui ne peut ignorer l'équilibre territorial de l'offre commerciale.

Un état de dégradation et de désorganisation des périphéries de nombreuses villes françaises qui ne saurait tenir lieu de justification pour abandonner ces territoires et reculer devant l'ardente obligation de recadrage et de réparation urbaine.

# Les propositions pour la revitalisation des centres-villes

- Définir des stratégies locales aux bonnes échelles et mieux équilibrées s'appuyant sur un dispositif de régulation rénové
- Renforcer la coordination des acteurs du commerce
- Accompagner l'adaptation au commerce de demain
- Mobiliser du foncier commercial au sein de projets globaux

# La reconquête commerciale des centres-villes passe par la définition de stratégies locales (pour le développement du commerce)

Encourager la définition de stratégies locales  
Agenda Commerces en cœur de ville

## Constat

- 5 principes pour élaborer une stratégie globale:
  - aménager ne suffit pas
  - fixer des règles qui favorisent l'investissement
  - anticiper et bâtir un projet pour ne pas subir
  - coordonner les acteurs
  - concilier les quatre fonctions du centre-ville (*économique, identité, habitat et services*)
- Il est important que les villes aient une vision claire de leur centre-ville et, le cas échéant, de leurs centralités secondaires
- La recherche d'une organisation équilibrée de l'offre commerciale entre le centre-ville et les autres polarités implique nécessairement une approche urbaine et territoriale à l'échelle intercommunale.

## Propositions – Les villes doivent définir leur stratégie de revitalisation et développer une approche intercommunale, en s'appuyant sur des règles rénovées d'aménagement commercial (cf ci après)

Inviter les villes à **définir une stratégie communale et intercommunale d'aménagement commercial**, et le cas échéant, à développer un projet de requalification de leur centre (*compétence de politique locale du commerce*).

Traduire la stratégie locale d'aménagement commercial dans la **mise en place généralisée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)** et surseoir à toute décision de nouvelle implantation commerciale de plus de 1000 m<sup>2</sup> dans les agglomérations qui n'en sont pas encore pourvues avec la possibilité de prévoir un délai de mise en œuvre de un ou deux ans.

Inciter les villes moyennes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé, à **établir un périmètre d'action sur le centre-ville** qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée les différents outils disponibles (*périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers pour le centre-ville*).

# La coordination des acteurs doit être renforcée pour dynamiser l'activité des commerces de centre-ville

## Constat

- Le dynamisme commercial en centre-ville est d'abord une affaire de commerçants mais qui nécessite une animation et une coopération entre acteurs
- Comme pour les centres commerciaux, cette coordination est utile et pourrait même viser la définition d'une gestion mutualisée de l'animation commerciale et la mise en place de services communs (*planification stratégique, articulation de l'offre, services mutualisés, marketing collectif...*)
- Une coordination associative pérenne entre les commerçants du centre-ville peut se heurter toutefois à plusieurs difficultés (*unifier les intérêts, éclatement de la propriété, pérennité très liée au bénévolat...*)

## Bonnes pratiques

-  • la société de développement commercial (SDC) canadienne fédère les acteurs du centre-ville
-  • les « centres commerciaux naturels » italiens
-  • les Business Improvement Districts (BID), une initiative
-  qui se multiplie en Europe

## Propositions - La sauvegarde d'un centre-ville ne peut s'imaginer sans l'existence d'une action coordonnée des ensemble les acteurs

**Promouvoir** la mise en place et le rôle du **manager de centre-ville** (*financement et référentiel métier*)

Inciter à la **mise en place** dans tous les centres-villes **d'une organisation permanente** des acteurs publics-privés du commerce (*forme juridique variée: association, office, GIE, société coopérative...*)

**Installer un Observatoire de la vacance commerciale auprès de la 3C**, et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (*avec notamment DGE, DGFIP, INSEE, réseaux consulaires et partenaires privés*)

# L'accompagnement des commerçants aux évolutions des modes de consommations, leur permettrait de mieux relever le défi des concurrences auxquelles ils sont confrontés

Accompagner les commerçants dans l'adaptation de leur offre  
Agenda Commerces en cœur de ville

## Constat

- La formation individualisée des commerçants est devenue indispensable
- Les commerçants indépendants doivent pouvoir s'appuyer sur les compétences existantes auprès des autres acteurs et formes de commerce (*mécénat, fidélisation partagée...*) – *sortir de la seule perception de concurrence « grands-petits »*
- Des besoins d'appui ciblé (*des outils financiers voir fiscaux qui peuvent être mobilisés pour les cœurs de villes connaissant un fort taux de vacances*)

## Bonnes pratiques

-  • un financement de la transition numérique des commerçants
  - un allègement fiscal direct ou via le subventionnement des mairies
-  • le programme *Retail Agenda*

## Propositions – Les commerçants n'ont pas les moyens seuls de s'adapter aux nouvelles attentes des consommateurs et doivent être aidés à reconquérir le centre-ville

Lancer une **campagne nationale pour accompagner la transition numérique des commerces** indépendants (*formation, équipement et développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, hackathon du commerce de proximité – financement PIA à envisager*)

Renforcer les **partenariats entre les grandes enseignes et les organisations de commerçants** (*communication pour inciter aux partenariats,- promouvoir le mécénat d'entreprise, développer des actions de marketing et de fidélisation partagées...*)

Associer l'accès au **FISAC** à une démarche locale de stratégie de développement commerciale au niveau local et cibler son action sur les stratégies d'adaptation de l'offre commerciale et le regroupement des acteurs

**Etendre aux centres-villes connaissant une vacance commerciale structurelle certaines dispositions spécifiques** des quartiers prioritaires relevant de la politiques de la ville (**QPV**) (*ex. possibilité d'accès à l'EPARECA*)

# La reconquête commerciale des centres-villes peut nécessiter une action forte sur le foncier commercial

## Constat

- Le levier du foncier commercial permet d'agir directement sur l'offre commerciale du centre-ville en:
  - palliant les défaillances de marché
  - faisant effet de levier
  - maintenant la mixité fonctionnelle et la diversité de l'offre commerciale
  - stimulant l'attractivité du centre
- Pour conduire une stratégie foncière commerciale, la commune doit définir un périmètre de sauvegarde
- L'usage des droits de préemption urbains et commerciaux peut s'avérer nécessaire
- Les acteurs locaux doivent être accompagnés dans leur politique de gestion du foncier commercial car elle nécessite des compétences d'ingénierie et comporte des risques financiers, juridiques et métiers importants

## Bonnes pratiques

-  • un accompagnement à la préemption des commerces et un financement des opérations de réhabilitation des centres-villes
-  • *Retail deal (accompagnement à la préemption)*

## Propositions - La revitalisation économique d'un centre-ville nécessite d'aller au-delà des « traitements urbains légers » ou des seules opérations d'animations

**Mettre à la disposition des villes en difficultés des moyens d'ingénierie et d'action grâce au déploiement d'un réseau d'experts et d'opérateurs urbains spécialisés (SEM, SPLA ou opérateurs privés...)**

**Encourager la création de foncières commerciales publiques-privées** adossées aux entreprises publiques locales ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations.

*NB. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les opérateurs locaux ou nationaux peuvent offrir des compétences d'ingénierie dans le domaine et permettre avec les villes et éventuellement les régions, ainsi que des investisseurs privés, de mobiliser les financements nécessaires.*

# Les propositions au niveau de l'ensemble des villes et territoires

- Accorder la priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux existants afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles,
- Renforcer, à cet effet, les dispositifs de régulation et de planification qui encadrent l'urbanisme commercial, selon une application équilibrée du droit européen partagée par les principaux pays voisins,
- Engager une grande politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines qui incluent les principaux espaces commerciaux d'entrées de ville.

# Inventer un urbanisme commercial durable, anticipateur et résilient

Affirmer au niveau national une réorientation majeure des politiques publiques

Préparer les modifications de la législation française, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes, et prendre l'initiative d'une concertation avec les États membres et les services de la Commission européenne visant à définir les conditions d'un meilleur équilibre

Rétablir une obligation d'observation territoriale en matière de commerce

Demander aux collectivités territoriales, aux chambres de commerces et d'industrie et aux opérateurs du commerce d'établir entre eux, au niveau de chaque bassin de vie ou d'emploi, un protocole permettant de cadrer et suivre les perspectives qualitatives et quantitatives en matière d'emploi

Proposer aux organismes décernant des labels et des certifications en matière de développement durable l'engagement d'une réflexion visant à élargir et reconfigurer ces dispositifs.

# Adapter les dispositifs de régulation et de planification pour traiter l'urbanisme commercial selon une gouvernance territoriale équilibrée

Inscrire dans la réglementation de l'urbanisme commercial l'obligation de réalisation, par un organisme tiers indépendant et préalablement à l'autorisation d'équipement commercial, d'une étude d'impact

Préciser le critère de la loi ACTPE relatif à l'accessibilité d'un projet commercial par les transports collectifs en établissant l'obligation de sa desserte, selon une cadence suffisante, par un système de transports collectifs

Renforcer la prise en compte du développement commercial aux trois niveaux de planification, le SRADDET, SCoT avec DAAC, PLUi.

Réformer le système de régulation en transférant les attributions des commissions départementales d'aménagement commercial à des commissions régionales

# Engager la restructuration des périphéries urbaines et commerciales

Préfigurer une politique nationale de renouvellement des territoires périphériques qui intègrent entrées de villes et équipements commerciaux, en lançant un premier appel à projets pilotes

Évaluer et mobiliser, en fonction du retour d'expérience des premiers projets pilotes, les moyens nécessaires au déploiement de grands projets de renouvellement urbain périphérique sur l'ensemble des territoires stratégiques qui le nécessitent,

Lancer, sous l'égide de la DGALN, un dispositif national d'échange puis une plate-forme nationale d'accompagnement et d'appui pour la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain périphérique.

# Conclusions et suites...

- Trois facteurs clés positifs pour réussir aujourd'hui la transition préconisée
  - Adhésion de plus en plus large aux valeurs du développement durable
  - Possibilité d'une meilleure gouvernance dans la nouvelle organisation territoriale
  - Crise d'adaptation du commerce et limites du modèle actuel de développement
- Principes d'action
  - Mobilisation de tous les acteurs
  - Contractualisation autour d'une démarche globale
  - Expérimentation de nouveaux modèles urbains
  - Plan d'action séquencé (centres de villes moyennes, réforme de l'urbanisme commercial, renouvellement urbain des périphéries)