

La revitalisation commerciale des centres-villes

OCTOBRE 2016

Pierre-Mathieu **DUHAMEL** •
Julien **MUNCH** •
Camille **FREPPEL** •

Pierre **NARRING** •
Jean-Paul **le DIVENAH**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



SYNTHÈSE

Avec près d'un rideau sur dix baissé, la vacance commerciale s'aggrave et touche fortement les centres des villes moyennes en France. Ce phénomène de dévitalisation des centralités urbaines, bien que contrasté d'un territoire à l'autre, devient préoccupant tant le commerce participe à la vie de la cité et la façonne en grande partie.

Si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du contexte socio-économique de son territoire, il est aussi très sensible au bon équilibre des concurrences au sein de l'appareil commercial ainsi qu'à la qualité de son environnement. Les travaux menés par la mission confirment qu'il ne peut y avoir de vitalité commerciale en centre-ville sans :

- ◆ une démographie dynamique et une situation socioéconomique favorable, voire une capacité d'attractivité de la ville au-delà de son pourtour immédiat ;
- ◆ de bonnes conditions économiques d'exploitation pour les professionnels du commerce et un environnement urbain adapté ;
- ◆ un équilibre à préserver entre périphérie et centralité ;
- ◆ une adaptation rapide des acteurs du commerce à l'évolution des modes de consommation et des attentes de leurs clients.

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...) ?

Les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes ne peuvent pas envisager la problématique commerciale de manière isolée. Elles doivent ainsi mobiliser différents acteurs publics et privés autour d'un projet commun.

Pour qu'une véritable inflexion du phénomène de dévitalisation commerciale se produise dans les villes moyennes, la mission préconise le lancement d'un agenda « Commerces en cœur de ville ».

Soutenant les acteurs privés et les collectivités locales, l'État pourrait ainsi encourager les projets de requalification commerciale des villes moyennes. C'est dans cette perspective que la mise en œuvre de l'agenda doit permettre de donner une direction et une cohérence à une série d'actions, pour une reconquête commerciale des centres-villes en France, reposant sur trois dynamiques :

- ◆ les commerçants sont les premiers acteurs de la vitalité commerciale d'un centre-ville, individuellement en tant qu'entrepreneurs et collectivement par une coordination à toutes les échelles pertinentes ;
- ◆ la vitalité commerciale d'un centre-ville dépend aussi de la capacité des collectivités locales à co-définir avec les professionnels concernés une stratégie globale pour le centre-ville incluant la dimension du commerce ;
- ◆ en accompagnement des acteurs privés et publics du centre-ville, la mobilisation, dans un cadre national, d'outils renforcés pour organiser l'offre commerciale et un appui financier ciblé restent utiles.

Rapport

Comme les bonnes pratiques étrangères observées le montrent, l'agenda doit mobiliser les cinq leviers d'action structurels :

- ◆ une incitation à définir des stratégies locales pour le développement du commerce ;
- ◆ une meilleure organisation de l'offre commerciale avec le maintien des équilibres entre centre et périphérie ;
- ◆ une bonne coordination des acteurs ;
- ◆ un accompagnement des commerçants dans leur adaptation au commerce de demain ;
- ◆ une mobilisation et une gestion du foncier commercial par la puissance publique en cas de défaillance du marché.

Il est proposé que la mise en œuvre de cet agenda soit suivie dans le cadre de la Commission de concertation du commerce (3C) récemment installée.

L'ambition de l'agenda « Commerces en cœur de ville » est aussi de fédérer l'ensemble des acteurs, privés comme publics, autour d'un label favorisant ainsi la mise en réseau, l'échange de bonnes pratiques et la mobilisation d'expertises. Il s'agit en outre, pour l'État et les collectivités territoriales, chacune dans le cadre de leurs compétences respectives, d'aider au dynamisme commercial des centres-villes, qui constitue bien plus qu'un enjeu économique.

Enfin, les préoccupations de la France pour la préservation d'une activité commerciale dans les centres des villes sont largement partagées par certains États de l'Union européenne. Il semble donc politiquement pertinent d'engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour qualifier la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS
ENGAGER UN AGENDA « COMMERCE EN CŒUR DE VILLE »
Cinq leviers d'action pour la reconquête commerciale des centres-villes

1. ENCOURAGER LA DEFINITION DE STRATEGIES LOCALES POUR LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE

Il est important que toute ville ait une vision claire de son centre-ville et, le cas échéant, de ses centralités secondaires. Définir le ou les périmètres de centralité correspondants permet à la collectivité d'établir ensuite une stratégie pour, selon le contexte, préserver, conforter ou requalifier le centre-ville dans le cadre d'un projet global mobilisant tous les leviers techniques et financiers utiles. La recherche d'une organisation équilibrée de l'offre commerciale entre le centre-ville et les autres polarités est un enjeu économique, social et environnemental, c'est-à-dire de développement durable qui implique nécessairement une approche à l'échelle intercommunale.

Proposition n°1 : 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*).

Proposition n°2 : 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 1 000 m² 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.

Proposition n°3 : Inciter les villes moyennes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé¹, 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*).

2. MIEUX ORGANISER L'OFFRE COMMERCIALE ET FAVORISER LES EQUILIBRES COMMERCIAUX

Développer un dispositif de planification territoriale articulé entre le niveau régional, le niveau du bassin de vie et le niveau intercommunal est le meilleur moyen d'organiser les équilibres recherchés en matière de tissu commercial et de prendre en compte les principes du développement durable. Cela suppose que la dimension de l'aménagement commercial soit prise en compte dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et confortée dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Une phase d'expérimentation dans une ou deux régions peut s'avérer utile avant que les documents de planification puissent atteindre partout un bon niveau de qualité.

Proposition n°4 : Assurer la prise en compte de l'aménagement commercial dans les stratégies de développement à toutes les échelles de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi), en intégrant notamment les principes du développement durable.

La Région, compétente en matière de développement économique, a vocation à participer à la stratégie de reconquête commerciale des centres-villes. Le niveau régional, en dialogue avec celui des aires urbaines (SCoT) et des intercommunalités (PLUi), peut devenir la bonne échelle pour définir les grandes orientations et organiser la régulation en matière d'aménagement commercial.

¹ Taux supérieur à 10% ou 15%.

Rapport

Proposition n°5 : Régionaliser les commissions d'aménagement commercial en transférant les compétences des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) actuelles à des commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC).

Pour apprécier les critères fixés par la loi, les commissions doivent pouvoir s'appuyer sur une analyse objective des enjeux et des impacts potentiels des nouveaux projets d'implantation commerciale. L'analyse doit être suffisamment approfondie en fonction des enjeux du territoire et de l'ampleur de l'opération présentée et permettre la comparaison des variantes possibles.

Proposition n°6 : Demander aux porteurs de projets d'implantation commerciale de fournir aux commissions d'aménagement commercial une étude d'impact globale préalable réalisée par un organisme d'étude agréé par l'État (*logique de tiers de confiance pour objectiver les critères définis par l'article 49 de la loi ACTPE (loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises), introduire une obligation de présenter des scénarii alternatifs, s'inspirer du test séquentiel britannique*).

Parmi les critères, la sauvegarde des centres-villes est une priorité qui pourrait être reconnue à l'échelle européenne, en cohérence avec les orientations exprimées et des politiques menées par l'Union, ainsi qu'avec la jurisprudence européenne.

Proposition n°7 : Engager une négociation à l'échelle européenne, avec l'appui de nos partenaires, pour définir la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement dans la législation des États membres.

Sans attendre le résultat de cette initiative, une directive pourrait être adressée aux préfets leur demandant de prendre en compte la sauvegarde des centres-villes comme un enjeu majeur dans l'instruction des dossiers soumis aux commissions d'aménagement commercial.

3. COORDONNER LES ACTEURS

Sur le modèle des centres commerciaux, le regroupement des acteurs du centre-ville au sein d'organisations permanentes apparaît utile, la nature juridique de ces entités pouvant varier. La mise en place de managers de centres-villes est une pratique éprouvée dans de nombreuses collectivités locales. Son développement est à encourager par des financements adaptés et par la mise en place d'un référentiel métier. Le rôle du manager doit aussi être conforté et renforcé par un positionnement bien défini au niveau communal ou intercommunal et une définition large de ses missions.

Proposition n°8 : Promouvoir la mise en place et le rôle du manager de centre-ville (*financement et référentiel métier*).

La sauvegarde d'un centre-ville ne peut s'imaginer sans l'existence d'une organisation, quelle qu'en soit la forme, regroupant l'ensemble des acteurs de façon efficace et pérenne. Pour mieux mobiliser collectivement les acteurs du commerce la création de structures inspirées des *business improvement districts* (BID) ou des sociétés de développement commercial (SDC) pourrait être expérimentée sur le mode d'un appel à projet.

Proposition n°9 : 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...*).

Rapport

Grâce à une mobilisation des services statistiques ministériels, des instituts privés ou universitaires et des réseaux consulaires, l'organisation d'un dispositif d'observation permettrait notamment :

- ◆ à partir d'une définition partagée du périmètre des centres-villes, de définir et mesurer les taux de vacance et autres indicateurs de fragilité du tissu commercial en centre-ville afin de pouvoir ensuite orienter l'action publique,
- ◆ de se donner les moyens d'un suivi de l'agenda par l'observation de l'évolution du secteur du commerce selon des indicateurs proposés par la mission.

Proposition n°10 : Installer un observatoire de la vacance commerciale auprès de la commission de concertation du commerce (3C), et orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville (*avec notamment le concours de la DGE, de la DGFIP, de l'INSEE, des réseaux consulaires et des partenaires privés*).

4. ACCOMPAGNER LES COMMERÇANTS DANS LEUR ADAPTATION AU COMMERCE DE DEMAIN

La plus grande fragilité de certains acteurs et l'importance de préserver une diversité du tissu commercial en France justifient que ces acteurs entrent dans une démarche partenariale accompagnée. Le développement de coopérations public-privé constitue une voie à privilégier.

L'équipement en matériels et en logiciels informatiques, ou le développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal sont des moyens nécessaires à l'adaptation des acteurs, notamment de commerçants indépendants, à la constitution de centres-villes attractifs. Ces enjeux pourraient être pris en compte par un dispositif d'incitation à l'innovation et à la modernisation des commerces de centre-ville dans le cadre du programme d'investissement d'avenir porté par le commissariat général à l'investissement (CGI).

Proposition n°11 : Lancer une campagne nationale pour accompagner la transition numérique des commerces indépendants (*formation, équipement et développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, hackathon² du commerce de proximité – financement par le programme d'investissements d'avenir (PIA) à envisager*).

Il convient d'encourager la coopération des acteurs, par exemple par le mécénat d'entreprise des grandes enseignes en direction des organisations de commerçants ou bien par la mobilisation de programmes partagés de fidélisation dans une logique « gagnant-gagnant ».

Proposition n°12 : 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...*).

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) reste un outil financier apprécié. Il sera d'autant plus efficace que ses conditions d'emploi seront bien finalisées. Il convient d'adapter en ce sens le prochain appel à projets.

Proposition n°13 : Associer l'accès au FISAC à une démarche stratégique de développement commercial au niveau local et cibler son action sur l'adaptation de l'offre commerciale et le regroupement des acteurs.

² Désigne le principe, le moment et le lieu d'un événement où des développeurs se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative (processus créatif utilisé dans le domaine de l'innovation numérique)

Rapport

Il serait justifié d'étendre aux centres-villes en difficulté (par exemple ceux dans lesquels le taux de vacance commerciale dépasse 10% ou 15%) des dispositions réservées aux quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville, comme la possibilité d'accès à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Cette mesure incitative doit s'inscrire dans un projet global pour atteindre sa pleine efficacité.

Proposition n°14 : Etendre aux centres-villes connaissant une vacance commerciale structurelle certaines dispositions spécifiques des quartiers prioritaires relevant de la politique de la ville (QPV) (ex. *possibilité d'accès à l'EPARECA – toutefois conditionné à la mise en place d'un système de mesure de la vacance commerciale*).

5. MOBILISER ET GERER LE FONCIER COMMERCIAL

La définition de projets de requalification des centres-villes en difficulté, intégrant le plus souvent une restructuration du foncier commercial, implique que les villes concernées puissent faire appel à des experts et organismes de conseil spécialisés.

La mise en œuvre de ces projets suppose de s'appuyer sur des opérateurs urbains capables d'une forte implication locale, comme principalement les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL) ainsi que certains établissements publics d'aménagement (EPA) et opérateurs privés. Un réseau d'envergure nationale est à développer en s'appuyant sur les compétences et expériences existantes (SEMAEST³, EPARECA...).

Proposition n°15 : Mettre à la disposition des villes confrontées à la vacance commerciale des moyens d'ingénierie et d'action grâce au déploiement d'un réseau d'experts et d'opérateurs urbains spécialisés (SEM, EPA ou opérateurs privés...).

La gestion dans la durée du foncier commercial peut s'avérer plus efficace si elle est assurée pour certains secteurs stratégiques d'un centre-ville par des foncières mises en place à l'initiative des pouvoirs publics.

Proposition n°16 : Encourager la création de foncières commerciales publiques-privées adossées aux entreprises publiques locales impliquées ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les opérateurs locaux ou nationaux peuvent offrir des compétences d'ingénierie dans ce domaine et permettre avec les villes et éventuellement les Régions, ainsi que des investisseurs privés, de mobiliser les financements nécessaires. Ces fonds sont destinés à faire levier pour le financement des projets locaux d'investissement dans le foncier commercial et la capitalisation des outils de restructuration ou de portage foncier. Il convient aussi d'évoquer le rôle pris par certains établissements publics fonciers (EPF) dans les interventions en quartiers anciens, en préparation des projets. Les capacités techniques et financières de ces établissements seraient à mobiliser davantage sur les enjeux de restructuration du foncier commercial.

Pour assurer le déploiement de l'agenda « Commerces en cœur de ville », il peut être proposé à toutes les villes en difficultés de mettre en place une contractualisation avec l'État autour de l'ensemble des objectifs et des moyens proposés, sur la base d'une démarche stratégique adaptée au contexte ; les Régions peuvent être invitées à s'y associer dans le cadre des contrats État-Régions.

³ Société d'économie mixte de la Ville de Paris.