

N° 676

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juillet 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux entreprises (1) et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2) sur la **revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs**,*

Par MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN,

Sénateurs

---

(1) *La délégation aux entreprises est composée de :* Mme Élisabeth Lamure, *présidente* ; MM. Martial Bourquin, Olivier Cadic, Philippe Dominati, Jérôme Durain, Alain Joyandet, Mmes Hermeline Malherbe, Sophie Primas, M. Dominique Watrin, *vice-présidents* ; M. Gilbert Bouchet, Mme Nicole Bricq, M. Serge Dassault, Mme Marie-Noëlle Lienemann, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Guillaume Arnell, Jacques Bigot, Mme Annick Billon, MM. Henri Cabanel, Michel Canevet, René Danesi, Francis Delattre, Mmes Jacky Deromedi, Frédérique Espagnac, MM. Michel Forissier, Alain Fouché, Jean-Marc Gabouty, Éric Jeansannetas, Antoine Karam, Guy-Dominique Kennel, Mmes Anne-Catherine Loisier, Patricia Morhet-Richaud, MM. Claude Nougéin, André Reichardt, Michel Vaspert, Jean-Pierre Vial.

(2) *La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de :* M. Jean-Marie Bockel, *président* ; M. Rémy Pointereau, *premier vice-président* ; MM. Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol Dumont, M. René Vandierendonck, *vice-présidents* ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, *secrétaires* ; MM. François Bonhomme, François Calvet, Luc Carvounas, Mme Josiane Costes, MM. Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Éblé, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, MM. Jean François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé, M. Jean-Pierre Vial.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>POURQUOI ABORDER LA QUESTION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS ?</b> .....	7
<b>I. UN CONTEXTE DE DÉGRADATION GÉNÉRALE ET MARQUÉE DE LA SITUATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS</b> .....	7
A. UNE VACANCE MOYENNE IMPORTANTE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL .....	7
B. UNE ÉVOLUTION QUI MONTRE UNE AGGRAVATION NETTE ET CONTINUE DU PHÉNOMÈNE DE VACANCE COMMERCIALE DEPUIS LES ANNÉES 2010 .....	10
C. DES ÉTUDES QUI MINORENT PROBABLEMENT LA SITUATION DE LA VACANCE COMMERCIALE DANS LES CENTRES-BOURGS .....	11
D. LA QUESTION DE LA VACANCE COMMERCIALE N'EST PAS LA SEULE À TRAITER .....	12
<b>II. UN DÉBUT DE PRISE DE CONSCIENCE DE LA GRAVITÉ DU PROBLÈME</b> .....	13
A. L'ÉMERGENCE TARDIVE D'UN SUJET .....	13
B. LA RÉACTION INSTITUTIONNELLE .....	13
C. LES NOMBREUX TRAVAUX DU SÉNAT .....	17
D. LA PRÉOCCUPATION DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX .....	17
<b>III. DES CONSTATS DÉSORMAIS OBJECTIVÉS QUI PERMETTENT D'ENVISAGER DES SOLUTIONS CONCRÈTES</b> .....	21
A. PREMIER CONSTAT : LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DES CENTRES EST UNE RÉALITÉ .....	21
B. DEUXIÈME CONSTAT : LES DÉTERMINANTS DE LA SITUATION COMMERCIALE DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS SONT IDENTIFIÉS .....	23

---

<b>C. TROISIÈME CONSTAT : IL N'Y A PAS DE FATALITÉ</b> .....	27
1. <i>Les exemples français montrent qu'à conditions égales il est possible de dynamiser un centre-ville</i> .....	27
2. <i>Une politique de dynamisation peut s'appuyer sur l'attachement des Français aux centres-villes</i> .....	28
3. <i>Les exemples étrangers montrent qu'une politique de préservation des commerces de centres-villes est possible</i> .....	29
4. <i>Remettre en cause les dispositions de la loi de modernisation de l'économie relatives à l'urbanisme commercial ?</i> .....	30
 <b>LES PROBLÉMATIQUES À TRAITER DANS LE CADRE DE LA SECONDE PHASE</b> .....	35
1. <i>La question de l'urbanisme général</i> .....	35
2. <i>Le volet commercial de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs</i> .....	36
3. <i>La dimension foncière de la revitalisation</i> .....	37
4. <i>Les moyens financiers associés</i> .....	37
 <b>DES PISTES À EXPERTISER POUR LA SECONDE PHASE</b> .....	39
1. <i>Statistiques</i> .....	39
2. <i>Urbanisme général</i> .....	39
3. <i>Urbanisme commercial</i> .....	39
4. <i>Organisation du commerce</i> .....	40
5. <i>Fiscalité et Financements</i> .....	41
6. <i>Foncier</i> .....	41
 <b>UNE MÉTHODE DE TRAVAIL POUR LA SECONDE PHASE</b> .....	43
 <b>ANNEXES</b> .....	45
 <b>ANNEXE 1 : EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE EN DÉLÉGATION</b> .....	47
 <b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	65

---

## INTRODUCTION

La dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs apparaît désormais comme une question politique de première importance. Longtemps peu visible, ou ramenée à des évolutions purement locales et circonscrites, elle est dorénavant perceptible dans la quasi-totalité des villes et bourgs de France.

Un sondage présenté lors des 12<sup>e</sup> assises des centres-villes, qui se sont tenues à Orléans les 29 et 30 juin derniers, a montré que seuls 32 % des Français interrogés jugeaient leurs cœurs de villes dynamiques et que neuf interrogés sur dix ont le sentiment que la modernisation du centre-ville devrait constituer un objectif important pour les maires. Le sentiment de déclin est particulièrement vif dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants puisque seuls 23 % des interrogés y jugent le centre-ville plutôt en développement.

Lors de leurs travaux sur la simplification du droit de l'urbanisme, en 2016, Marc Daunis et François Calvet, rapporteurs du groupe de travail présidé par Rémy Pointereau, avaient d'ailleurs été confrontés à plusieurs reprises à la question de l'avenir des centres-villes et centres-bourgs. Ils avaient recommandé « *d'évaluer grâce à un travail transversal la situation des centres-villes et les solutions à mettre en œuvre* »<sup>1</sup>, notamment en matière de simplification des normes.

Jean-Marie Bockel, président de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, et Élisabeth Lamure, présidente de la délégation du Sénat aux entreprises, ont jugé nécessaire de se saisir de ce sujet qui touche non seulement à l'économie, à l'emploi, au bien-être de nos concitoyens, à l'avenir des collectivités territoriales mais aussi à l'équilibre des territoires et à l'identité de notre pays. Ils ont proposé aux deux délégations de réaliser un travail de fond sur ce sujet qui aboutisse à des propositions concrètes.

À cet effet, ils ont souhaité :

- en premier lieu, que les deux délégations mènent un travail commun ;

- ensuite, que le champ de cette étude soit clairement défini de façon, en particulier, à vérifier si ce travail pouvait être réalisé dans le cadre du mandat des délégations relatif à la simplification normative ou impliquait un regard plus large ;

- enfin, que l'organisation de ce travail comporte deux phases bien distinctes : une première phase, de mai à juillet 2017, serait l'occasion de

---

<sup>1</sup> *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 720 tome I (2015-2016), 23 juin 2016, recommandation n° 10.*

réaliser une étude de faisabilité relative au sujet de la revitalisation ; une seconde phase, qui interviendrait à partir d'octobre 2017, verrait en fonction des résultats de la première, le lancement de travaux de plus grande ampleur visant à aboutir non seulement à un rapport mais aussi à une proposition de loi et à une proposition de résolution.

Dans ce cadre général, le présent rapport constitue l'étude de faisabilité de première phase et vise :

1°) à examiner succinctement, à partir des travaux déjà réalisés, la situation des centres-villes et centres-bourgs ;

2°) à identifier les problématiques pertinentes pour la seconde phase et à analyser quelles seraient les parts respectives de la seule simplification normative et de préconisations plus larges relatives à des politiques publiques comme, par exemple, l'aménagement du territoire ;

3°) à établir une liste de pistes de réformes à expertiser au cours de cette même phase ;

4°) à proposer une méthode de travail pour aborder le sujet et aboutir à un programme ambitieux et réaliste de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Cette étude a été réalisée à partir de l'exploitation des données et rapports déjà publiés, et des auditions des auteurs du rapport du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur « *La revitalisation commerciale des centres-villes* » et des responsables du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en charge du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs.

---

## POURQUOI ABORDER LA QUESTION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS ?

### I. UN CONTEXTE DE DÉGRADATION GÉNÉRALE ET MARQUÉE DE LA SITUATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS

La situation du commerce de centre-ville se dégrade de manière rapide et se traduit, de manière objective, par des taux croissants de vacance des locaux commerciaux, par des rotations accélérées...

Les chiffres mis au jour aussi bien par l'organisme Procos<sup>1</sup>, l'Institut pour la Ville et le Commerce<sup>2</sup>, l'Insee<sup>3</sup> ou encore le rapport CGEDD-IGF sur « *La revitalisation commerciale des centres-villes* »<sup>4</sup> révèlent à la fois une situation et une évolution préoccupantes :

#### A. UNE VACANCE MOYENNE IMPORTANTE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

**La situation est celle d'une vacance moyenne importante sur le territoire national**, avec des taux<sup>5</sup> qui peuvent être très élevés dans des villes petites ou moyennes.

La vacance commerciale, c'est-à-dire le taux de cellules commerciales vides à un moment donné rapporté au nombre total des cellules commerciales d'une aire donnée, atteint selon Procos en moyenne 9,5 % du parc de locaux commerciaux en 2015. Mais elle monte à 11,1 % dans les cœurs d'agglomérations de moins de 50 000 habitants.

Toutefois, ces moyennes cachent des disparités extrêmement fortes :

- des disparités régionales tout d'abord, avec des situations particulièrement difficiles dans le Nord de la France, autour d'une diagonale Meuse-Landes et dans des régions marquées par le déclin économique et/ou une régression démographique durable ;

---

<sup>1</sup> Procos est une fédération représentative du commerce spécialisé, regroupe 260 enseignes dont les caractéristiques (format, activité, type de développement) sont très diverses. L'un de ses objectifs est de « promouvoir le commerce dans son rôle d'animateur de la ville et de la société ».

<sup>2</sup> L'Institut pour la Ville et le Commerce, partenaire notamment de Procos, « se donne pour objectif d'accompagner les mutations en cours de la ville et du commerce dans leurs dimensions sociétales et humaines ».

<sup>3</sup> Sabine Bessière et Corentin Trevien, « Le commerce de centre-ville : une vitalité souvent limitée aux grandes villes et aux zones touristiques », Insee Références, 2016.

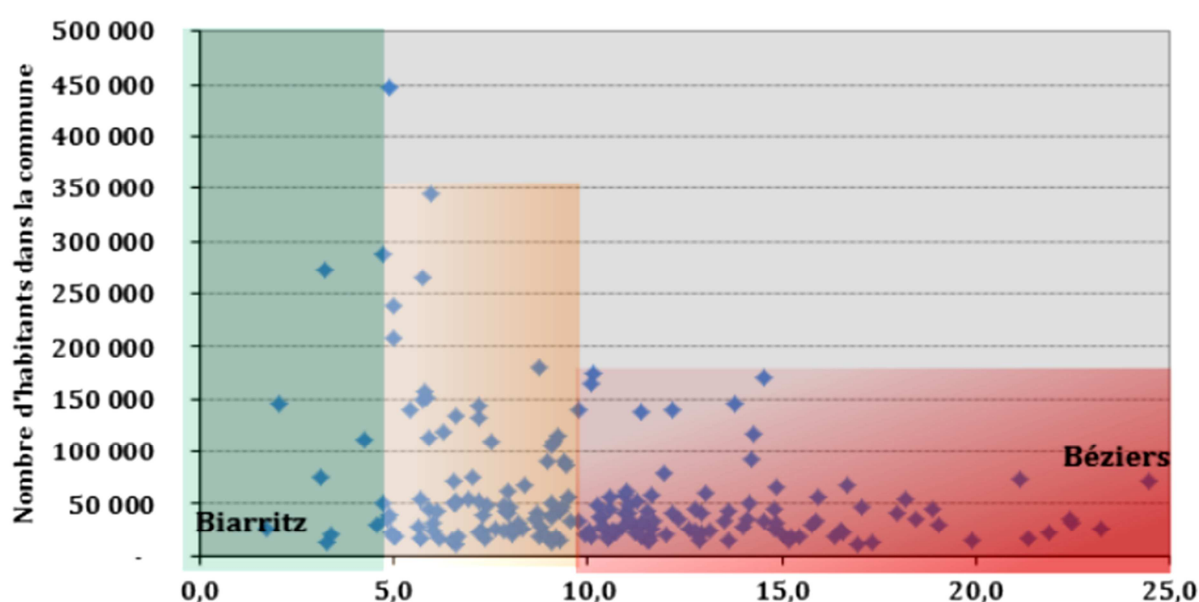
<sup>4</sup> Rapport CGEDD-IGF sur « La revitalisation commerciale des centres-villes », juillet 2016.

<sup>5</sup> Méthode Procos de calcul du taux de vacance : la vacance commerciale est entendue comme l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée. 200 centres-villes appartenant à des unités urbaines de plus de 50 000 habitants ont été examinés. L'étude a consisté, pour chaque site, à comparer l'occupation des cellules commerciales en 2001 et en 2015, à partir de relevés sur plan cadastraux. Les relevés ont été effectués aux mois de juin et de juillet, afin de minimiser la part de la vacance conjoncturelle due à des baux saisonniers.

- des disparités par ville ensuite. Au niveau national, mais aussi au sein d'une même strate démographique, les taux de vacance peuvent être très différents. Si certaines villes parviennent à maintenir des taux inférieurs à 5 %, d'autres dépassent 10, 15, voire 20 %, ce qui conduit Procos à les classer parmi les centres-villes relégués<sup>1</sup>, voire déclassés<sup>2</sup>.

Le graphique ci-après montre bien cette disparité, en même temps qu'il illustre une autre réalité de la vacance commerciale, à savoir qu'elle touche avec le plus d'intensité des villes moyennes et, en tout état de cause, de moins de 100 000 habitants.

**La disparité des taux de vacance commerciale  
(en %)**



Source : Rapport CGEDD-IGF à partir des données de l'Institut pour la Ville et le Commerce, panel de 187 villes

Des disparités sont repérables au sein même des villes. L'Institut pour la Ville et le Commerce distingue quatre catégories de situation :

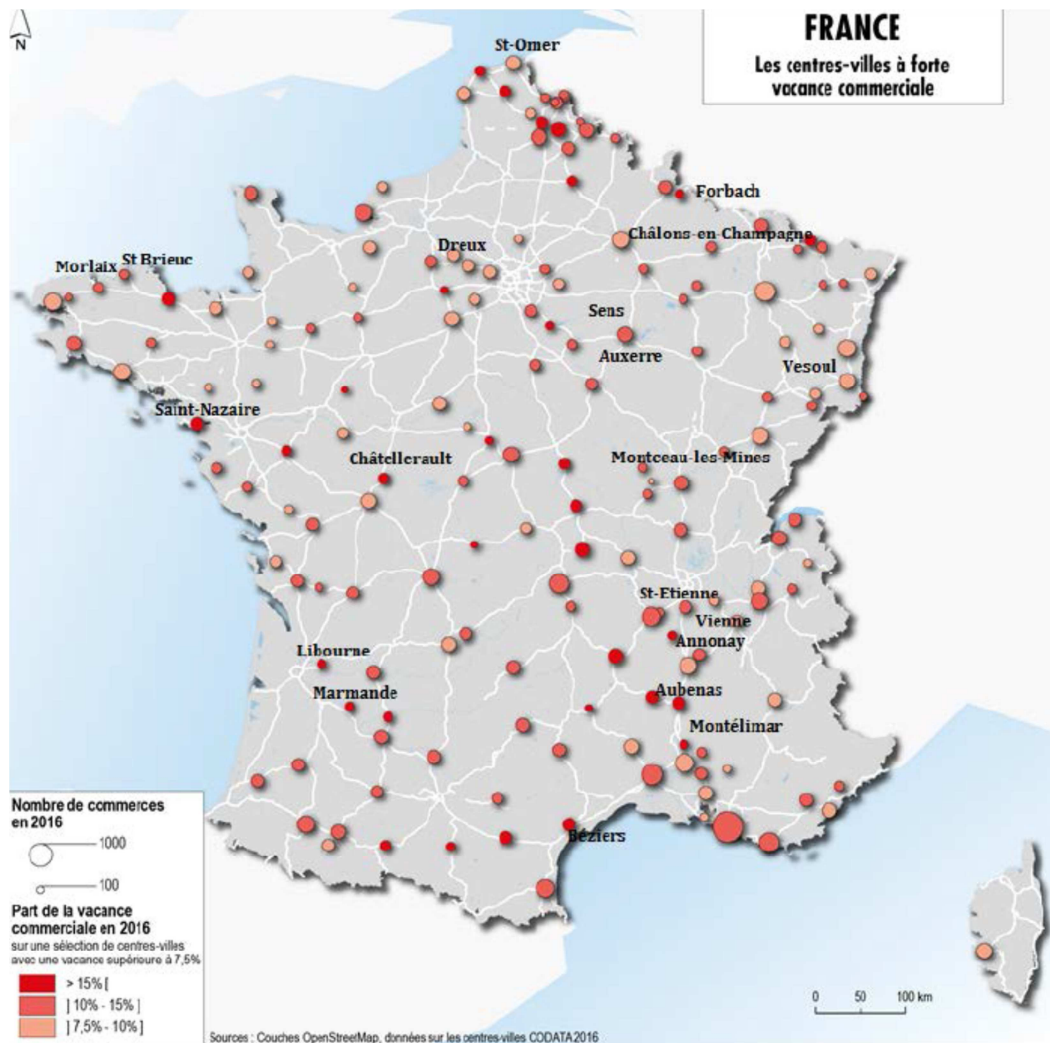
- la vacance se concentre aux franges des axes marchands principaux (cf. Brest) ;
- elle touche et dégrade un seul axe, le plus souvent une rue marchande historique du centre-ville (cf. Vierzon) ;
- elle concerne l'ensemble de la ville, à l'exception de la principale artère commerçante (cf. Nevers) ;
- elle affecte tout le centre-ville (cf. Béziers).

<sup>1</sup> Par exemple, Agen, Guéret, Nevers ou Roubaix.

<sup>2</sup> Par exemple, Alençon ou Moulins.

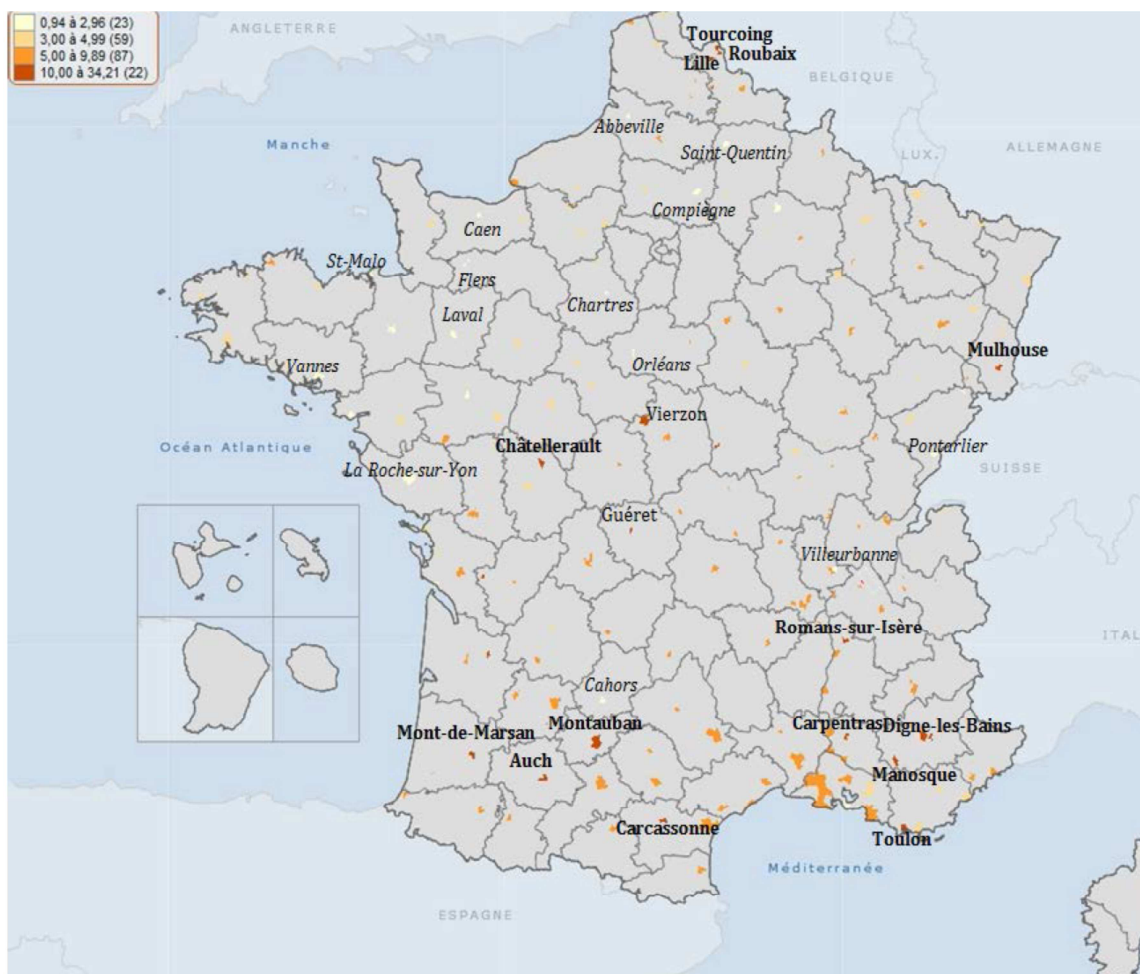


## Cartographie de la vacance commerciale en 2015



Source : Rapport CGEDD-IGF à partir des données de l'Institut pour la Ville et le Commerce complétées par la mission. Les 20 villes dont les noms figurent sur la carte sont celles qui connaissent la plus forte augmentation de leur taux de vacance commerciale entre 2012 et 2015, soit une hausse supérieure à 6 points.

### Cartographie de la vacance commerciale en 2001



Source : Rapport CGEDD-IGF à partir des données de l'Institut pour la ville et le commerce complétées par la mission. En italique figurent les noms des communes aux taux de vacance les plus faibles, en gras ceux des communes aux taux de vacance les plus forts.

#### **B. UNE ÉVOLUTION QUI MONTRE UNE AGGRAVATION NETTE ET CONTINUE DU PHÉNOMÈNE DE VACANCE COMMERCIALE DEPUIS LES ANNÉES 2010**

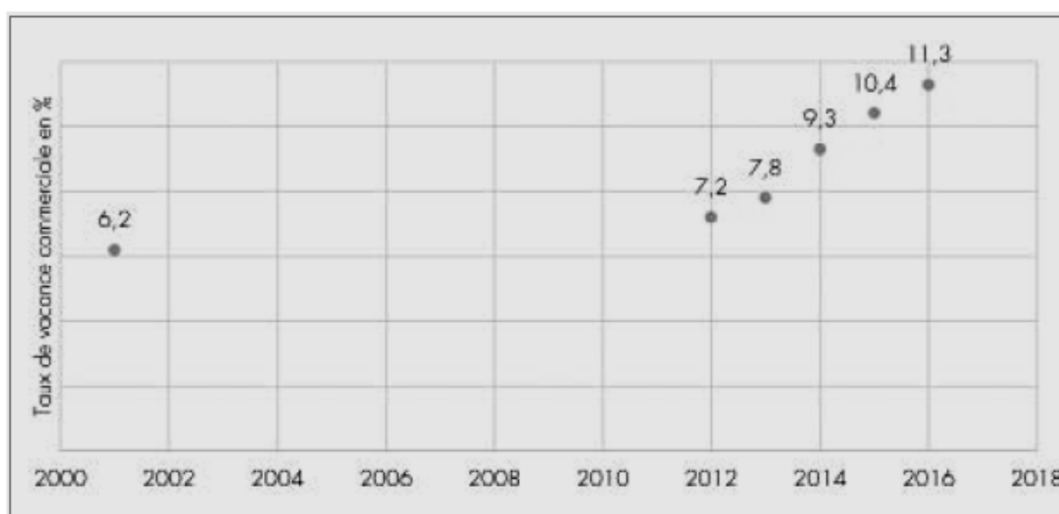
L'évolution repérable n'est pas rassurante car elle montre une aggravation nette et continue du phénomène de vacance commerciale depuis les années 2010.

Procos estime qu'elle est passée de 7,2 % en 2012 à 9,5 % en 2015. Cette moyenne générale recouvre par ailleurs à la fois la **réduction sensible du nombre de villes en situation favorable** (c'est-à-dire avec moins de 5 % de vacance), qui passe de 87 en 2001 à 15 en 2015, et une **très forte augmentation du nombre de villes en situation très défavorable** (plus de 10 % de vacance) : 23 en 2001, une centaine en 2015. Ce sont globalement les centres-villes de petites et moyennes villes qui souffrent le plus.

La comparaison des deux cartes ci-dessus montre l'extension géographique croissante du phénomène de dévitalisation commerciale entre 2001 et 2015.

De son côté, l'Institut pour la Ville et le Commerce relève que **cette évolution est relativement récente en France**. Si elle apparaît au Royaume-Uni dès les années 80, le phénomène semble ne s'accélérer en France que depuis le début des années 2010, comme le montre le graphique suivant.

#### Évolution du taux moyen de vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25 000 habitants en France depuis 2000



Source : Institut pour la Ville et le Commerce base emplacement Codata

#### C. DES ÉTUDES QUI MINORENT PROBABLEMENT LA SITUATION DE LA VACANCE COMMERCIALE DANS LES CENTRES-BOURGS

**On doit relever que ces différentes études minorent probablement la réalité de la vacance commerciale dans la mesure où elles ne portent que sur des villes d'une certaine taille.**

L'étude de l'Institut pour la Ville et le Commerce<sup>1</sup> porte sur la vacance commerciale et mesure le phénomène dans 190 centres-villes appartenant à des unités urbaines de plus de 25 000 habitants. L'étude de Procos examine 200 centres-villes appartenant à des unités urbaines de plus de 50 000 habitants.

Alors même que la lettre de mission ministérielle identifiait les centres-villes des communes rurales de moins de 25 000 habitants comme cibles du travail demandé, le rapport CGEDD-IGF ne porte que sur les

<sup>1</sup> La vacance commerciale, dans les centres-villes en France, Mesure, facteurs et premiers remèdes, Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce, n° 1, mai 2017.

communes de 10 000 à 100 000 habitants ainsi que les unités urbaines auxquelles les villes-centres moyennes appartiennent. Enfin, l'Insee s'est penché sur les aires urbaines de plus de 20 000 habitants.

Il en résulte non seulement une incertitude sur la vacance commerciale dans les petites villes et les centres-bourgs mais aussi, selon toute vraisemblance, une minoration des taux de vacance si l'on se fie à l'état de nombreux centres-bourgs. Sollicité, le ministère de l'Économie et des Finances (direction générale des entreprises) n'a pas été en mesure de communiquer des statistiques de vacance commerciale pertinentes pour les villes et bourgs de moins de 10 000 habitants.

#### ***D. LA QUESTION DE LA VACANCE COMMERCIALE N'EST PAS LA SEULE À TRAITER***

**Si la question de la vacance commerciale est essentielle et illustre parfaitement, grâce à sa visibilité concrète, la situation de nombreux centres-villes et centres-bourgs, elle est cependant loin d'être la seule à devoir être traitée.**

Comme nous le verrons, la fragilisation des centres-villes est en effet, le plus souvent, le produit d'un « cocktail » dont les principaux ingrédients sont la dégradation du bâti, intérieur et extérieur, les difficultés d'accès et de stationnement, la baisse de la population du centre et sa paupérisation, la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, la concurrence des grandes surfaces en périphérie.

---

## II. UN DÉBUT DE PRISE DE CONSCIENCE DE LA GRAVITÉ DU PROBLÈME

### A. L'ÉMERGENCE TARDIVE D'UN SUJET

Le sujet de la dégradation des centres-villes est abordé régulièrement depuis les années 2000. Mais, dans un premier temps, il est évoqué de façon ponctuelle, soit au travers du cas particulier d'une ville confrontée à un dépérissement de son centre-ville<sup>1</sup>, soit en lien avec une problématique spécifique, comme, par exemple, l'ouverture des commerces le dimanche ou encore l'installation d'agences bancaires en lieu et place de certains commerces<sup>2</sup>.

Une prise de conscience plus générale se fait néanmoins jour progressivement. Si l'Institut pour la Ville et le Commerce la fait débiter en 2016, avec la mission confiée par la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité au CGEDD et à l'IGF, on doit noter que dès 2009, notre collègue Élisabeth Lamure s'inquiète de l'impact de la loi de modernisation de l'économie (LME) sur les centres-villes<sup>3</sup>.

La presse se fait ensuite régulièrement l'écho des difficultés éprouvées par les centres-villes à l'occasion notamment des publications de Prococ<sup>4</sup>.

### B. LA RÉACTION INSTITUTIONNELLE

Du côté des institutions, le sujet est régulièrement évoqué à l'occasion des nombreuses modifications de la législation sur l'urbanisme commercial. Mais les principales initiatives apparaissent après l'adoption de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME). Outre le rapport déjà cité de Mme Lamure en 2009, on doit relever le rapport du député Jean-Paul Charié, remis au Premier ministre la même année, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II », qui systématise l'intégration d'un volet « commerces » dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et rend obligatoire la réalisation d'un document d'aménagement commercial (DAC), ou encore la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial dite « Ollier-Piron ». Ce texte

---

<sup>1</sup> Voir par exemple « Bayonne invente la collectivité des petits commerces de centre-ville », *Le Monde*, 7 janvier 1999.

<sup>2</sup> Voir par exemple « Le Havre en croisade pour sauver ses commerces », *Le Figaro*, 26 septembre 2007.

<sup>3</sup> Rapport d'information fait au nom du groupe de travail sur l'application de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, constitué par la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, n°174 (2009-2010), 16 décembre 2009.

<sup>4</sup> Voir par exemple « À Lorient, la désertification du centre-ville à l'œuvre », *Le Monde*, 2 mai 2013 ; « Commerce : la désertification des centres-villes s'accroît », *Le Figaro Économie*, 14 juin 2013 ; « La grande mue commerciale des centres-villes », *Le Figaro Économie*, 25 octobre 2013.

ambitieux, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, n'a pas résisté au changement de majorité intervenu en 2012. Il est intéressant de citer un extrait de l'introduction du rapport sénatorial établi à son propos : « *Notre incapacité collective, au cours des trente dernières années, à penser de manière cohérente l'insertion du commerce sur nos territoires a produit une véritable « catastrophe » en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il suffit d'observer les collectivités dont nous sommes les représentants pour constater la laideur des entrées de villes et l'organisation aberrante d'un tissu urbain morcelé en zones unifonctionnelles, qui gaspillent l'espace foncier et génèrent des transports coûteux et polluants. Il suffit de tourner les yeux vers nos communes, petites et moyennes, pour mesurer la désertification des centres-villes, vidés de leur animation au profit de zones périphériques* ». <sup>1</sup> On ne saurait mieux dire.

Le sujet est néanmoins repris par le nouveau Gouvernement sous une forme renouvelée. En juin 2013, les ministères du Logement, de la Décentralisation et des Outre-Mer publient les 50 mesures du *Plan d'action pour le commerce et les commerçants*. Par ailleurs, si la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) aborde la question de l'urbanisme commercial, c'est surtout le cas de la loi 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) et de leurs textes d'application <sup>2</sup>. Ce dernier texte législatif opère notamment la fusion des procédures de permis de construire et d'autorisation d'exploitation commerciale, le permis de construire ne pouvant être délivré que si la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), ou la commission nationale (CNAC), a émis un avis favorable. Il modifie par ailleurs la composition des CDAC et de la CNAC, ainsi que l'étendue de la compétence de cette dernière.

Surtout, la loi ACTPE se penche sur la situation spécifique des centres-villes en mettant en place, de manière expérimentale, un « contrat de revitalisation artisanale commerciale » (CRAC) dans des zones marquées par une disparition progressive des activités commerciales. Le CRAC permet notamment de déléguer le droit de préemption des fonds de commerce à d'autres opérateurs publics (société d'économie mixte, intercommunalité...) et allonge le délai dont dispose la commune pour trouver un repreneur, qui passe de 2 à 3 ans en cas de mise en location gérance.

On doit toutefois relever que la problématique spécifique des centres-villes et centres-bourgs n'était pas abordée dans le projet de loi initial lui-même. Le CRAC n'y figurait d'ailleurs pas, mais a été introduit par un amendement gouvernemental en séance publique à la suite de la demande de plusieurs députés, dont le rapporteur du texte.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial fait au nom de la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, n° 180 (2010-2011), 15 décembre 2010.*

<sup>2</sup> *Décrets n° 2015-165 du 2 février 2015 et n° 2015-482 du 27 avril 2015.*

---

De manière encore plus surprenante, l'étude d'impact du projet de loi semblait totalement aveugle aux difficultés de nombreuses villes en matière commerciale. Ainsi notait-elle : « [...], après plusieurs années de désertification, les centres-villes retrouvent sous l'impulsion des enseignes un nouvel élan. À l'instar de la grande distribution pionnière dans le lancement de concepts de centre-ville, les hard discounters et les enseignes spécialisées traditionnellement présentes en périphérie se lancent également à la conquête des hyper-centres et ce malgré des taux d'effort souvent substantiels. Clairement, le retour vers une logique de commerces de proximité est plus que jamais à l'ordre du jour au sein des réseaux. Cela se traduit sur les artères commerçantes de centres-villes mais aussi sur les centres commerciaux de cœur de ville des grandes agglomérations. Ceci étant, et dans un contexte de crise, il est constaté que globalement tout converge pour que le centre-ville soit au centre des stratégies des groupes des prochaines années. »<sup>1</sup>.

Cette vision témoigne d'une réelle difficulté de la part des administrations centrales à appréhender la réalité de nos villes et bourgs.

Par un étonnant détour, la question des centres-villes réapparaît cependant six mois après, lorsque le Gouvernement lance, au début de l'été 2014, un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, soutenu par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui a retenu 54 lauréats pour une durée de 6 ans.

Quelques mois plus tard, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) télescope la question du commerce en transférant aux communautés de communes et d'agglomération, d'une part, la « *politique locale du commerce et [le] soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* » et, d'autre part, la compétence de « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique [...]* ». Ce transfert résulte d'amendements adoptés à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Affaires économiques et visait précisément à faciliter la mise en œuvre de politique de soutien au commerce de centre-ville.

Le Comité interministériel aux ruralités, qui se tient à Vesoul le 15 septembre 2015, montre une nouvelle sensibilité de l'État à la question de la revitalisation. Il comporte un chapitre intitulé « *Renforcer les bourgs-centres et les villes moyennes qui animent la ruralité* », rappelle l'existence du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs ainsi que le rôle des volets territoriaux des contrats de plan État-région en la matière et annonce une mesure nouvelle consistant à mobiliser 300 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, Étude d'impact, 20 août 2013, p. 4.*

En février 2016, la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité et la secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire ont demandé à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable de réaliser une mission sur la revitalisation des commerces en centre-ville. Cette mission a publié son rapport à l'été 2016.

À la suite de ce rapport, des Assises pour la revitalisation économique et commerciale des centres-villes se sont tenues fin février 2017 à l'initiative de l'État. Elles ont rassemblé des élus locaux, des représentants d'agences et d'établissements publics, d'administrations centrales, de commerces de proximité, de chambres consulaires, de managers de centre-ville, d'aménageurs, etc. Le cœur des Assises a été le partage d'expériences et de bonnes pratiques autour de deux thèmes : les nouvelles stratégies de développement des villes moyennes, et les acteurs et mesures mobilisables pour revitaliser les villes moyennes. Ces assises ont par ailleurs débouché sur les annonces suivantes : mise en ligne d'un portail internet « cœur de ville », piloté par la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie et des Finances ; orientation prioritaire en 2017 de l'appel à projets du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dont les moyens sont cependant notablement insuffisants, sur « *les centralités commerciales dégradées des villes connaissant un fort taux de vacance* » ; fléchage d'une enveloppe d'un million d'euros pour soutenir les « *opérations collectives de revitalisation commerciale qui font appel à une ingénierie de projets porteurs de partenariats innovants entre acteurs publics et privés, et mettant en œuvre une démarche structurée de développement du management de centre-ville* » ; transmission aux préfets d'une instruction pour les inviter à davantage de vigilance sur le fonctionnement des CDAC et leur rappeler les enjeux liés à l'équilibre du commerce<sup>1</sup>.

On notera enfin que notre ancien collègue Yves Dauge a remis, le 1<sup>er</sup> février 2017, au Premier Ministre son rapport en faveur des nouveaux espaces protégés<sup>2</sup>. Il porte sur les moyens d'une relance durable des moyennes et petites villes tournée prioritairement vers l'habitat et le commerce. À la suite de ce rapport, une expérimentation, coordonnée par le CGET a été lancée sur vingt territoires dans trois régions, Occitanie, Centre-Val-de-Loire et Grand Est. Ses objectifs sont d'identifier précisément les obstacles rencontrés par ces villes, de les encourager à élaborer des projets transversaux de revitalisation, de les accompagner par une mobilisation accrue de moyens d'ingénierie et « *d'améliorer les synergies entre les différents dispositifs d'intervention* ».

---

<sup>1</sup> *Instruction du Gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial.*

<sup>2</sup> *Yves Dauge, Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, Rapport au Premier Ministre, Septembre 2016.*



---

### C. LES NOMBREUX TRAVAUX DU SÉNAT

Le Sénat s'est préoccupé à plusieurs reprises de la situation des centres-villes et centres-bourgs, notamment au travers de questions écrites ou orales, ou de rapports d'information. Toutefois, ses travaux n'étaient généralement pas centrés sur ce sujet, mais intervenaient dans le cadre de l'analyse de thèmes plus larges ou connexes.

Sans souci d'exhaustivité, on peut citer, par exemple, les rapports de nos collègues Renée Nicoux et Gérard Bailly sur l'avenir des campagnes en janvier 2013<sup>1</sup>, Edmond Hervé sur les politiques temporelles des collectivités territoriales en mai 2014<sup>2</sup>, François Calvet et Marc Daunis sur la simplification du droit de l'urbanisme et de la construction<sup>3</sup>, Bernard Delcros sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) en septembre 2016<sup>4</sup>.

Tout récemment, le rapport de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable d'Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ, intitulé *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*<sup>5</sup>, comporte une 21<sup>ème</sup> recommandation ainsi libellée : « Conforter l'attractivité des centres-bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale ».

### D. LA PRÉOCCUPATION DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX

Du côté des organisations d'élus locaux, l'Association des petites villes de France (APVF), l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Villes de France, présidée par notre collègue Caroline Cayeux, et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont avancé des propositions en matière de revitalisation des cœurs de villes.

Villes de France a ainsi publié le 15 mars 2016, à l'occasion de la 8<sup>ème</sup> édition des Rendez-vous de l'intelligence locale, consacrée à la revitalisation des centres-villes, le Manifeste « Pour faire vivre le cœur des villes » dont les propositions sont exposées ci-après. Depuis 2016 encore, elle est partenaire des Trophées de la redynamisation des centres-villes, événement co-organisé par *Le Courrier des maires* et *La Gazette des communes*.

---

<sup>1</sup> *L'avenir des campagnes, Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective n° 271 (2012-2013), 22 janvier 2013.*

<sup>2</sup> *Les politiques temporelles des collectivités territoriales, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 558 (2013-2014), 22 mai 2014.*

<sup>3</sup> *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 720 tome I (2015-2016), 23 juin 2016.*

<sup>4</sup> *Repenser le FNADT en faveur du développement rural, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, n° 838 (2015-2016), 21 septembre 2016.*

<sup>5</sup> *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité, Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 565 (2016-2017), 31 mai 2017.*

### Les propositions de Villes de France pour les cœurs de villes

<b>Ingénierie</b>
<p>Généraliser et contractualiser des projets de centre-ville intégrant, dans une stratégie commune, toutes les interventions et les procédures intéressant ces territoires stratégiques.</p> <p>Fixer aux établissements publics fonciers (EPF) la priorité d'intervention dans les centralités pour aider les collectivités à requalifier les îlots à forte vacance en cœur de ville.</p> <p>Élargir le dispositif « appel à manifestation d'intérêt (AMI) Centre-bourg » permettant de financer l'ingénierie des villes de plus de 10 000 habitants</p> <p>Impliquer les structures d'ingénierie locales, dont certaines sont aujourd'hui en sous activité (sociétés d'économie mixte départementales, agences d'urbanisme), dans l'ingénierie de ces projets.</p> <p>Impliquer l'État, la Caisse des dépôts et consignations, les nouvelles régions ou les départements dans le financement de cette ingénierie.</p> <p>Évaluer les mesures et dispositifs existants, avec, pour objectif, leur simplification et leur intégration dans des approches cohérentes.</p>
<b>Habitat</b>
<p>Assouplir les règles d'attribution des aides au logement (par exemple le dispositif dit « Pinel ») pour permettre aux préfets de régions d'en attribuer une partie à certaines villes.</p> <p>Introduire dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) des dispositions favorisant la réhabilitation du patrimoine disponible en centre-ville par rapport à la construction neuve.</p>
<b>Urbanisme</b>
<p>Soutenir la définition de périmètres de centralité dans les plans locaux d'Urbanisme (PLU) et dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), qui permettent la mise en place de règles protégeant l'investissement en cœur de ville.</p> <p>Permettre le renouvellement urbain en centralité en facilitant les opérations de déconstruction-reconstruction.</p> <p>Assouplir les dispositions réglementaires concernant les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)<sup>1</sup>.</p> <p>Mieux sensibiliser les architectes des bâtiments de France aux dimensions « économiques et sociétales » de la réhabilitation patrimoniale (notamment sur la question des coûts, souvent prohibitifs, des travaux réalisés par des entreprises labellisées et imposées aux maîtres d'ouvrage).</p>

<sup>1</sup> Ces dispositifs n'existent plus en tant que tels depuis la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) adoptée en 2016.

<b>Commerce</b>
<p>Introduire, dans les procédures des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), des dispositions favorisant le développement de zones commerciales intégrées dans les centres-villes (du type Beauvais, Saint-Brieuc ou Saint-Nazaire).</p> <p>Favoriser la préemption par les collectivités de locaux commerciaux vacants par différents dispositifs (fiscalité, financements, procédures...).</p> <p>Renforcer le rôle du document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du schéma de cohérence territoriale (SCoT) pour la protection des centralités.</p> <p>Élargir le processus de réflexion aux propriétaires des locaux commerciaux pour une action réelle sur les loyers et les modernisations des surfaces de vente (accessibilité des personnes à mobilité réduite)</p>
<b>Stratégies urbaines régionales et dessertes ferroviaires</b>
<p>Maintenir la desserte TGV et TET (trains d'équilibre du territoire) des villes infra-métropolitaines et ne pas céder à la relégation de ces villes en termes d'attractivité et d'aménagement du territoire.</p> <p>Accélérer, à l'échelle des nouvelles régions, la définition de schémas urbains régionaux organisant la multipolarité et renforçant les relations ferroviaires entre les villes de France et les métropoles.</p> <p>Utiliser les espaces disponibles autour des gares pour développer des activités de services et des « tiers-lieux ».</p>
<b>Numérique</b>
<p>Généraliser la couverture numérique des cœurs de villes en développant un WIFI libre accès.</p> <p>Appuyer financièrement la création, dans les centres-villes et à proximité des gares, de tiers lieux (<i>co-working, fab-lab, e-learning...</i>) permettant d'accueillir des activités utilisant à plein les possibilités du numérique.</p>

Source : *Villes de France, Manifeste « Pour faire vivre le cœur des villes », mars 2016*

De son côté, l'APVF suit la question depuis plusieurs années et a par exemple organisé un atelier « Commerce de proximité » lors des Assises des petites villes de France tenues à Paimpol en juin 2015. En juin 2017, elle a organisé la rencontre régionale des petites villes de Bretagne sur le thème « Le maire et les élus face à la redynamisation commerciale des petites villes : comment agir ? ».

À l'occasion de la dernière élection présidentielle, elle a publié un *Manifeste des petites villes de France, 2017-2022, Il est venu le temps des collectivités à taille humaine, dont une partie est consacrée à la « Revitalisation des centres-bourgs, une politique globale »*. La proposition n° 13 du manifeste porte ailleurs sur la « création de zones franches commerciales dans des périmètres restreints au cœur de petites villes en difficulté ».

Figurent parmi les « positions » de l'AMRF depuis plusieurs années, et notamment dans son *Pacte national pour les territoires* de 2012, des propositions relatives au commerce en zone rurale : évaluation des dispositifs de soutien au commerce en milieu rural et notamment du FISAC ; modification des dispositions de la loi LME du 4 août 2008 qui ont relevé le seuil d'autorisation pour les projets d'implantation de 300 m<sup>2</sup> à 1 000 m<sup>2</sup>...

François Baroin, président de l'Association des Maires de France (AMF), et André Marcon, président de CCI France, ont quant à eux signé le 8 septembre 2015 une convention de partenariat pour renforcer la coopération et le rapprochement des CCI et des communes de France, avec pour objectif de favoriser le développement économique des territoires dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale mise en place par la loi NOTRe et dans un contexte budgétaire très tendu. Elle comporte notamment des stipulations dans les domaines de l'animation du territoire, de la sécurisation des commerces et de l'accompagnement des entreprises.

L'AdCF a mené de nombreuses réflexions sur le rapport entre commerces et territoires<sup>1</sup>. Elle a notamment organisé, avec l'Institut pour la Ville et le Commerce, un colloque sur ce thème en septembre 2016<sup>2</sup>.

On notera enfin le rôle spécifique joué par l'association Centre-Ville en Mouvement, créée en 2005 par des élus locaux, des parlementaires, des représentants de corps d'État, des chambres consulaires et des chercheurs. Cette association vise à soutenir ses membres dans leurs projets d'innovation et de redynamisation des centres-villes. Centre-Ville en Mouvement organise chaque année les Assises Nationales du Centre-Ville, dont la 12<sup>e</sup> édition s'est tenue à Orléans les 29 et 30 juin derniers.

---

<sup>1</sup> « Que recouvre la "politique locale du commerce" pour les communautés ? », *article web*, 20 juillet 2016 ; « Politique locale du commerce, état d'urgence », *Intercommunalités*, 9 mars 2017 ; « Les politiques locales de développement et de soutien au commerce : quelles visions des Régions ? », *article web*, 23 mars 2017.

<sup>2</sup> « Commerce et territoires : la nouvelle donne pour les collectivités et les acteurs privés », 16 septembre 2016.

### III. DES CONSTATS DÉSORMAIS OBJECTIVÉS QUI PERMETTENT D'ENVISAGER DES SOLUTIONS CONCRÈTES

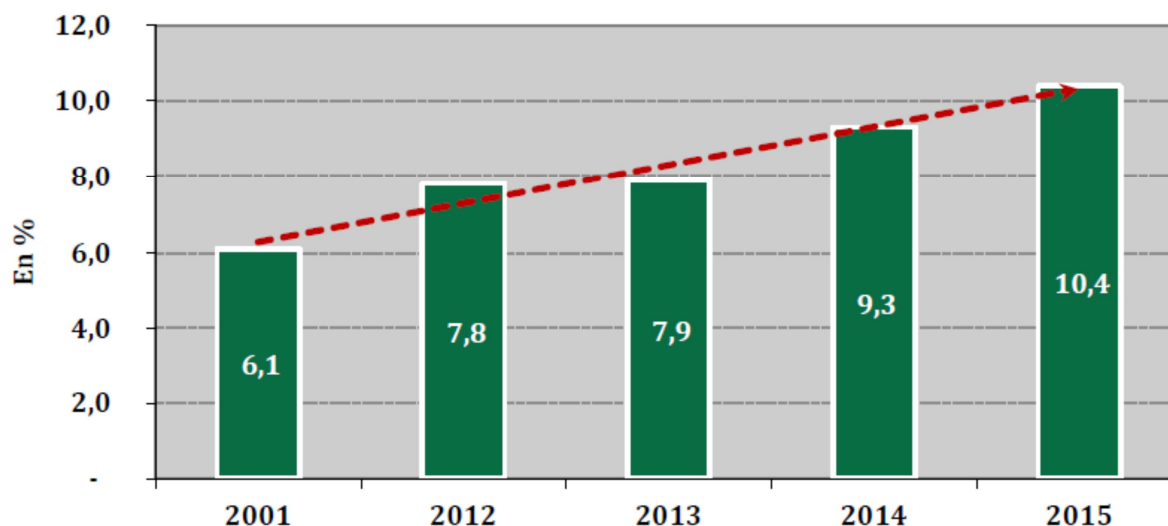
#### A. PREMIER CONSTAT : LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DES CENTRES EST UNE RÉALITÉ

Une des difficultés, s'agissant de la question de la désertification et de la paupérisation des centres-villes, est de faire la part entre une perception visuelle et une réalité générale objective. En d'autres termes, alors que certains évoquaient une renaissance des centres-villes (cf. l'étude d'impact de la loi ACTPE), qu'en est-il vraiment ?

Procos ou l'Institut pour la Ville et le Commerce avançaient des chiffres inquiétants et convergents depuis plusieurs années, mais il manquait une objectivation du phénomène par la sphère publique.

C'est chose faite, en particulier pour la dimension commerciale de cette fragilisation. Une bonne partie du rapport CGEDD-IGF porte en effet sur l'appréhension statistique de la dévitalisation des commerces de centres-villes. Les chiffres du rapport sont les mêmes que ceux de l'Institut pour le Commerce et pour la Ville mais apparaissent légèrement supérieurs à ceux de Procos, les panels examinés étant différents.

Évolution du taux de vacance commerciale de 2001 à 2015

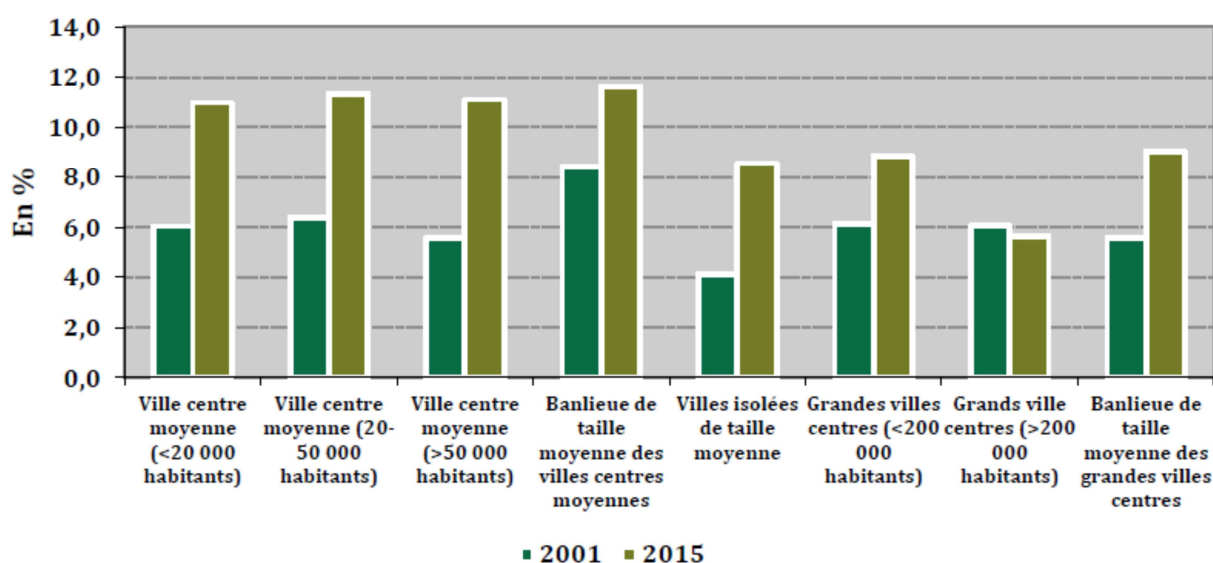


Source : Rapport CGEDD-IGF à partir des données de l'Institut pour la Ville et le Commerce retraitées par la mission. Panel de 187 villes.

Au-delà d'une augmentation de la moyenne, qui pourrait recouvrir des évolutions contraires, le rapport décèle, de 2001 à 2015, une hausse de la vacance du niveau du premier quartile<sup>1</sup>, de la médiane<sup>2</sup> et du troisième quartile<sup>3</sup> du panel des villes analysées. Il en conclut à l'existence d'un « phénomène global » d'accroissement de la vacance commerciale.

Le graphe ci-après illustre le caractère général d'augmentation de la vacance, excepté pour la catégorie des grandes villes de plus de 200 000 habitants.

**Évolution du taux de vacances commerciale de 2001 à 2015  
selon la typologie des villes**



Source : Rapport CGEDD-IGF à partir des données de l'Institut pour la Ville et le Commerce.

Un niveau de vacance commerciale est une chose, sa gravité et son impact en sont d'autres. Par convention, Procos établit l'échelle de gravité suivante :

- en-deçà de 5 % : niveau faible, la vacance est de nature conjoncturelle et s'explique principalement en raison des frictions entre l'offre et la demande en locaux commerciaux dues par exemple à des retards de commercialisation ou à des travaux d'aménagement ;

- de 5 à 7,5 % : vacance modérée ;

- de 7,5 à 10 % : vacance élevée, de nature structurelle, témoignant d'un déficit durable de commercialité ;

- plus de 10 % : vacance très élevée, témoignant d'un déclin de la commercialité.

<sup>1</sup> Premier quartile : taux de vacance au-dessous duquel se situent 25 % des villes du panel.

<sup>2</sup> Médiane : taux de vacance au-dessous duquel se situent 50 % des villes du panel.

<sup>3</sup> Troisième quartile : taux de vacance au-dessous duquel se situent 75 % des villes du panel.

Comme on le verra par la suite, ce phénomène de vacance commerciale est corrélé à des déterminants désormais bien identifiés qui, conjugués, dessinent des situations de centres-villes et centres-bourgs souvent très dégradées.

### B. DEUXIÈME CONSTAT : LES DÉTERMINANTS DE LA SITUATION COMMERCIALE DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS SONT IDENTIFIÉS

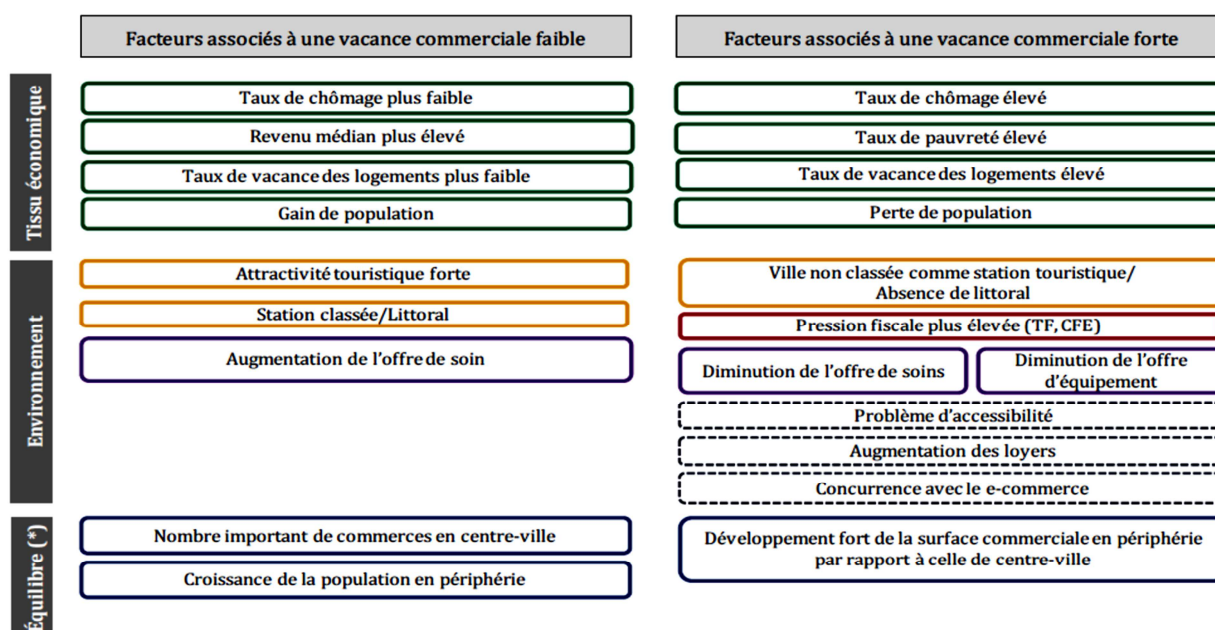
L'ensemble des experts souligne que la situation des centres-villes est liée à une **combinaison de facteurs**. Lors de leur audition, les auteurs du rapport CGEDD-IGF ont résumé les critères associés à la vacance commerciale autour de trois axes :

- **1<sup>er</sup> axe : l'existence d'un marché de consommation** est liée à la richesse des habitants, résidents ou personnes employées sur place et corrélée au taux de chômage, aux revenus des populations, au taux de vacance des logements et à l'évolution démographique de la population ;

- **2<sup>e</sup> axe : la commercialité de centres-villes** recouvre les équipements qui font l'attractivité d'un centre : équipements culturels, écoles, offre de soins, professions libérales... ;

- **3<sup>e</sup> axe : l'offre commerciale** a pour principaux déterminants l'action des commerçants eux-mêmes, l'animation commerciale du centre, l'organisation collective des commerçants indépendants, la situation des baux commerciaux, mais aussi, bien sûr, la présence d'une offre commerciale forte en périphérie.

#### Synthèse des déterminants associés à la vacance commerciale en centre-ville



Source : Rapport CGEDD-IGF. En pointillés sont indiqués les facteurs apparus dans le cadre des entretiens de la mission

**S'agissant de l'existence d'un marché de consommation**, les auteurs du rapport CGEDD-IGF relèvent que les villes-centres de taille moyenne connaissent, par rapport aux grandes villes ou à leurs propres périphéries, un niveau de vie et une croissance démographique plus faibles (+4,3 % en moyenne entre 2007 et 2012 contre une hausse nationale de 7,5 %) et un niveau de chômage et de logements vacants plus forts.

En 2015, l'Insee avait déjà alerté sur la prégnance de la pauvreté dans les centres-villes<sup>1</sup>. Il notait que la pauvreté est, d'une part, plus forte dans les villes-centres des aires urbaines et dans les communes isolées hors de l'influence des villes et, d'autre part, plus élevée dans les pôles<sup>2</sup> que dans leurs couronnes.

Les taux de pauvreté sont les plus élevés dans les centres des grandes villes et atteignent 19,5 %. Viennent ensuite les communes isolées, avec un taux moyen de pauvreté de 16,9 %. Les banlieues n'arrivent qu'après, avec 13,9 %, et dans les « couronnes urbaines », c'est-à-dire, dans le langage de l'Insee, les communes ou unités urbaines dont au moins 40 % des actifs résidents ayant un emploi travaillent dans le pôle voisin ou dans les communes attirées par celui-ci – soit l'espace situé au-delà des banlieues – ce taux de pauvreté n'est que de 10 %.

On note par ailleurs qu'entre 2007 et 2011, « le revenu fiscal médian par unité de consommation a augmenté plus rapidement dans les couronnes périurbaines (+ 3,8 %) que dans les banlieues (+ 2,2 %) et les villes-centres (+ 1,8 %) »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Anne-Thérèse Aerts, division Statistiques régionales, locales et urbaines, Sandra Chirazi, Lucile Cros, direction régionale de Bretagne, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », *Insee Première*, n° 1552, 2 juin 2015. Voir aussi Martial Maillard, « Les grands pôles urbains et les zones rurales plus exposés au risque de pauvreté », *Insee Flash Picardie*, n° 4, 10 février 2015.

<sup>2</sup> Par « pôle », l'Insee entend les unités urbaines, zones de bâti continu de plus de 2000 habitants, d'au moins 1500 emplois.

<sup>3</sup> Jean-Michel Floch, « Disparités de revenus et ségrégation dans les grands pôles urbains », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Édition 2016, Insee Références, 28 juin 2016, p.41.



### Niveau de vie par type d'espace

Catégorie de communes	Population des ménages fiscaux	Niveau de vie médian [en euros]	Premier décile de niveau de vie [en euros]	Neuvième décile de niveau de vie [en euros]	Taux de pauvreté [en %]	Répartition de la population pauvre [en %]	Niveau de vie médian de la population pauvre [en euros]	Intensité de la pauvreté [en %]
Grands pôles urbains	35 864 657	19 887	9 960	39 547	16,1	65,2	9 242	22,1
- villes-centres	14 265 385	18 731	9 210	39 601	19,5	31,4	9 132	23,1
- banlieues	21 599 272	20 619	10 579	39 516	13,9	33,8	9 344	21,3
Couronne des grands pôles urbains	12 178 299	20 975	12 295	36 085	8,8	12,1	9 725	18,1
Communes multipolarisées	3 316 246	19 377	11 229	32 975	12,1	4,5	9 666	18,6
Moyens pôles	1 734 551	18 447	10 241	32 975	15,7	3,1	9 489	20,1
Couronne des moyens pôles	360 796	19 350	11 681	32 055	10,6	0,4	9 779	17,6
Petits pôles	2 263 588	18 231	10 302	32 023	15,6	4,0	9 528	19,7
Couronne des petits pôles	168 534	19 012	11 124	31 865	12,3	0,2	9 636	18,8
Autres communes multipolarisées	3 372 445	18 607	10 905	31 205	13,3	5,1	9 661	18,6
Communes isolées hors influence des pôles	2 805 422	17 941	10 000	31 923	16,9	5,3	9 464	20,3
<b>France métropolitaine</b>	<b>62 064 538</b>	<b>19 786</b>	<b>10 503</b>	<b>37 236</b>	<b>14,3</b>	<b>100,0</b>	<b>9 378</b>	<b>21,0</b>
<b>France métropolitaine (ERFS 2012) (*)</b>	/	<b>19 740</b>	<b>10 610</b>	<b>37 430</b>	<b>13,9</b>	/	<b>9 410</b>	<b>20,5</b>

(\*) Pour les indicateurs d'inégalité des niveaux de vie et de pauvreté concernant l'ensemble de la France métropolitaine, l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) reste la source de référence.

"/" signifie que les informations ne sont pas disponibles à partir de l'ERFS 2012.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012 et ERFS 2012

Ces éléments laissent penser qu'une politique de revitalisation de centres-villes passe aussi par un renouveau du bâti, visant à augmenter la population vivant au centre et à l'hypercentre ainsi que le niveau de vie moyen de ces habitants.

En ce qui concerne **la commercialité de centres-villes**, les constats sont que la fuite des équipements et services hors du centre-ville détourne logiquement les consommateurs et les habitants de ce centre. C'est particulièrement vrai pour l'offre de soins, médecins et pharmaciens, mais aussi notable pour les professions libérales (notaires, avocats, etc.). Or, on constate globalement une raréfaction de ces services en centres-villes, comme le montre le tableau ci-après. Le niveau des loyers commerciaux et l'accessibilité du centre-ville, comme la présence de stationnements en nombre suffisant, sont aussi des éléments à prendre en compte.

Enfin, **l'offre commerciale** est un critère essentiel. La fragilisation et la raréfaction des commerces de centre-ville fait entrer ceux-ci dans un cercle vicieux. Mais il en va de même de l'implantation de certains commerces qui brisent les parcours de chalandise, comme un trop grand nombre d'agences bancaires ou immobilières, de salons de coiffure ou de magasins d'optique ou, *a fortiori*, de « mauvais commerces », souvent à tendance communautaire ou ethnique, qui provoquent la chute du chiffre d'affaires des voisins et, de ce fait, leur volonté de quitter les lieux.

La construction de supermarchés, d'hypermarchés, voire de galeries marchandes en périphérie peut aussi, bien sûr, déstabiliser un centre-ville. Au niveau macroéconomique, l'Institut pour la Ville et le Commerce fait valoir une statistique qui en dit long : **entre 1994 et 2009, la superficie consacrée au commerce, tirée par la grande distribution, a progressé de 60 %. Dans le même temps, la dépense de consommation finale des ménages en volume n'a augmenté que de 38 %**. Par ailleurs, la surface commerciale moyenne progresse plus vite pour les villes moyennes (+ 1,5 %) que pour les grandes villes (+ 0,8 %) entre 2012 et 2013. Si l'on revient à l'échelle micro-économique, on relèvera toutefois que l'implantation d'une grande surface n'est pas toujours un handicap pour le centre-ville, à la condition qu'elle puisse jouer le rôle de locomotive pour le commerce d'hypercentre.

### Évolution de la présence de certains équipements de 2010 à 2014

Services / Équipements	Villes moyennes
Bureaux de poste	- 1,2 %
Médecins omnipraticiens	- 5,5 %
Pharmacie	0,3 %
Établissements de santé / Services d'urgence et maternité	- 9,0 %
Cinéma	- 2,2 %
Terrain de grands jeux	- 1,2 %
Éducation (écoles maternelles et collèges)	- 4,0 %
Sécurité (police, gendarmerie)	+ 2,0 %

Source : rapport CGEDD-IGF. Données BPE et Insee retraitées par la mission

### C. TROISIÈME CONSTAT : IL N'Y A PAS DE FATALITÉ

Il est fréquent d'entendre une forme de fatalisme s'exprimer sur l'avenir des centres-villes et de leurs commerces. Selon les cas, sont convoqués, pour le justifier, les nouveaux modes de vie et de consommation, qui se traduiraient par une fréquentation désormais incontournable de galeries marchandes, le rôle de la voiture, les besoins de consommation à bas prix, le désintérêt de nombre de nos concitoyens pour leurs centres-villes, voire une forme de schizophrénie à leur égard (« j'aime le centre-ville mais je n'y achète pas »), le développement du *e-commerce*, le faible prix du foncier en périphérie...

Vos rapporteurs considèrent cependant qu'il ne faut pas baisser les bras pour les raisons suivantes.

#### 1. Les exemples français montrent qu'à conditions égales il est possible de dynamiser un centre-ville

**Certains centres-villes s'en sortent mieux que d'autres tout en étant soumis à des conditions similaires.** C'est la leçon que l'on peut tirer du Palmarès Procos des centres villes commerçants<sup>1</sup> qui met en valeur les réussites dans quatre catégories homogènes :

- les grandes agglomérations, généralement résilientes ;
- les grandes villes moyennes, souvent fragilisées ;
- les petites villes moyennes, qui apparaissent fréquemment en danger ;

<sup>1</sup> Palmarès Procos des centres-villes commerçants, janvier 2017.

- les villes touristiques, habituellement préservées.

Dans ces quatre catégories, y compris celle des petites villes moyennes en danger, Procos identifie des villes qui parviennent à préserver leur dynamisme dans un contexte difficile. En 2017, le palmarès distingue ainsi, dans cette catégorie, Saint-Lô, Lons-le-Saunier, Bastia, Gap et Bayeux.

## **2. Une politique de dynamisation peut s'appuyer sur l'attachement des Français aux centres-villes**

Par ailleurs, **lorsqu'ils sont interrogés sur le sujet, les Français marquent sans ambiguïté leur attachement aux centres-villes.** À cet égard, le Baromètre annuel du Centre-ville et des commerces, réalisé depuis 2016 par l'institut CSA pour l'association Centre-ville en mouvement et *Clear Channel*, à l'occasion des Assises du centre-ville, donne des éclairages importants. Ainsi, une large majorité des interrogés, 59 %, se déclare attachée aux centres-villes. Contrairement aux idées reçues, les jeunes sont encore plus attachés aux centres que le reste de la population puisque que c'est le cas de 65 % des 18-24 ans.

Le centre-ville est d'abord un lieu de rendez-vous personnels (médecin, coiffeur, etc.). Mais il demeure l'endroit où effectuer des achats pour plus de 43 % des personnes interrogées. Il est à noter que cette proportion décroît, ce qui peut illustrer la perte d'attractivité commerciale des centres. Les centres-villes sont aussi appréciés pour flâner, se promener dans la rue (42 %), ce qui souligne l'importance d'un bâti de qualité, ainsi que pour se retrouver dans des lieux conviviaux (35 %). Cette proportion est beaucoup plus importante chez les 18-24 ans.

Le baromètre identifie plusieurs leviers d'attractivité : la facilité d'accès, la présence de nombreux lieux de convivialité, l'animation d'une offre commerciale qui permette de consommer plus local et plus responsable. À l'inverse, le stationnement cher et rare, le choix limité de commerces et un accès compliqué sont de sérieux handicaps.

Surtout, le baromètre permet de comprendre que les attentes sont désormais différentes selon les catégories d'âge et selon les tailles de ville. Par exemple, si l'ouverture en semaine à l'heure du déjeuner ou le stationnement sont particulièrement importants pour les habitants des villes de moins de 50 000 habitants, les animations commerciales et la présence de grandes enseignes spécialisés sont davantage appréciées par les habitants des villes de 50 à 100 000 habitants.

Bien sûr, l'affichage d'un intérêt pour le centre-ville ne signifie pas nécessairement que l'on fasse l'effort d'y faire ses courses mais c'est un levier psychologique qui, conjugué à une action concrète, peut avoir des effets.

---

### 3. Les exemples étrangers montrent qu'une politique de préservation des commerces de centres-villes est possible

Tant le rapport CGEDD-IGF de 2016 que l'étude de l'Institut pour le Commerce et pour la Ville ont montré que la situation française pouvait, à bien des égards, apparaître comme différente de celle d'autres pays comparables de l'Union européenne. Le rapport note ainsi : « *Plusieurs pays d'Europe du Nord bien ancrés dans une forte tradition de libre-commerce appliquent des dispositifs permettant un meilleur cadrage du développement commercial périphérique. Dans certains cas, des contentieux sont engagés au niveau européen mais les autorités concernées défendent vigoureusement leur approche (visant à préserver le commerce de centre-ville) à leurs yeux compatible avec le droit européen, notamment les principes de libre concurrence.* »<sup>1</sup> Les pays étudiés par la mission CGEDD-IGF sont, en particulier, l'Allemagne, le Royaume-Uni, et les Pays-Bas<sup>2</sup>.

**La législation allemande sur l'urbanisme**, par exemple, est centrée sur les intérêts des centres-villes et impose notamment l'implantation de grandes surfaces exclusivement dans les zones spéciales situées au sein ou au bord d'un centre commercial déjà existant, intégrées aux réseaux de transports publics ou situées au sein d'un nouvel espace à vocation mixte prévu pour l'approvisionnement de nouveaux habitats. Mais l'autorisation d'implantation dans une telle zone est conditionnée aux conclusions positives d'une étude d'impact et prend en compte :

- les risques que l'implantation fait courir aux espaces commerciaux existants sur son périmètre, en particulier pour le commerce de proximité ;
- l'impact sur la saturation du réseau de voirie ou des espaces de stationnement existants ;
- les effets « considérables » sur l'environnement, avec comme objectif la préservation des espaces ruraux.

**Le Royaume-Uni** procède lui par un *Sequential test*, institué par le *National Planning Policy Framework*, qui oblige les projets d'implantation locale à passer une série de tests avant finalisation. Il s'agit de garantir que l'unité commerciale en question sera implantée au meilleur endroit possible, étant entendu que les centres-villes bénéficient d'une priorité. Ainsi, l'implantation sera d'abord envisagée en centre-ville et c'est seulement si les espaces disponibles dans ce cadre ne conviennent pas qu'une implantation en périphérie pourra être envisagée. Dans ce cas, le *Sequential test* est complété par un *Impact test* dont l'objet est d'évaluer les impacts négatifs potentiels du projet sur les équilibres locaux à 5 ou 10 ans.

---

<sup>1</sup> Rapport CGEDD-IGF sur « La revitalisation commerciale des centres-villes », juillet 2016, p. 34.

<sup>2</sup> Sont par ailleurs examinés la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Canada.

#### **4. Remettre en cause les dispositions de la loi de modernisation de l'économie relatives à l'urbanisme commercial ?**

Dans leur rapport, et encore plus nettement lors de leur audition au Sénat, les membres de la mission CGEDD-IGF ont souligné la spécificité de la traduction en France de la directive dite « services »<sup>1</sup>, dont l'objet est de « *faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services* », **spécificité qui peut être analysée, aux yeux de vos rapporteurs, comme un cas de surtransposition d'une directive européenne.**

L'article 14 de cette directive mentionne, à son 5°, parmi les « *exigences interdites* » aux États-membres en matière d'autorisation de fournitures de services, donc d'activités commerciales, « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général* ».

La France en a tiré les conséquences à sa façon en réformant le droit de l'urbanisme commercial par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie dite « LME ». Ce texte limite considérablement le champ de la régulation des implantations commerciales en relevant les seuils de saisine des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) de 300 à 1 000 m<sup>2</sup> et en supprimant des critères à prendre en compte par lesdites CDAC l'impact économique du projet d'implantation.

En 2008, les seuls critères à prendre en compte par les CDAC étaient ainsi ramenés au nombre de cinq :

- En matière d'**aménagement du territoire** :
  - 1) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;
  - 2) L'effet du projet sur les flux de transport ;
  - 3) Les effets découlant des procédures relatives aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et aux zones d'aménagement concerté.
- En matière de **développement durable** :
  - 4) La qualité environnementale du projet ;
  - 5) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs.

---

<sup>1</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

---

On le voit, toute référence à un critère économique, était gommée pour se « conformer » à la lecture d'alors de la directive par la France. **Il en résultait l'impossibilité juridique pour une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) d'apprécier un projet au regard de son impact économique sur les commerces de centre-ville.**

Depuis 2008, le texte a évolué et la loi « ACTPE » de 2014, en particulier, a complété les cinq critères d'origine. Désormais, les CDAC doivent se pencher sur douze critères. Parmi les éléments nouveaux introduits par la loi en 2014, on relève, à l'initiative du Gouvernement d'alors, « *La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains* ». Il va de soi, cependant, que l'impact de cette disposition récente est encore difficile à apprécier. Par ailleurs, sa rédaction peut être discutée.

On relèvera ainsi, par exemple, que la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé une autorisation délivrée par la CNAC pour un supermarché d'une surface de vente de 2 193,42 m<sup>2</sup> et un point de retrait automobile (*drive*) sur le territoire de la commune de Saint-Germain-du-Puy (Cher) au motif que, compte tenu des autorisations précédemment délivrées et de la baisse de la démographie dans la zone de chalandise concernée, ce projet était susceptible « *de détourner la clientèle du centre-ville de Bourges et de nuire ainsi à l'animation urbaine de celui-ci en renforçant la zone périphérique* »<sup>1</sup>. La cour n'a cependant pas usé du nouveau critère lié à la revitalisation du tissu commercial mais celui de l'animation de la vie urbaine. Au contraire même, la décision laisse penser que l'objectif de « revitalisation », tel qu'inscrit dans la loi, aurait pu être utilisé au profit, non du centre-ville, mais d'une zone d'activité périphérique, s'agissant d'un projet visant à combler une friche commerciale.

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, n°15NT01757, lecture du mardi 11 avril 2017.

**Les critères que peuvent prendre en compte les CDAC  
pour délivrer une autorisation d'aménagement commercial  
(Article L.752-6 du code de commerce)**

• En matière d'**aménagement du territoire** :

1. La localisation du projet et son intégration urbaine ;
2. La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ;
3. L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
4. L'effet du projet sur les flux de transports ;

• En matière de **développement durable** :

5. La qualité environnementale du projet (performance énergétique, énergies renouvelables, matériaux ou procédés écoresponsables, imperméabilisation des sols, préservation de l'environnement) ;
6. L'insertion paysagère et architecturale du projet ;
7. Les nuisances de toute nature ;

• En matière de **protection des consommateurs** :

8. L'accessibilité ;
9. La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
10. La variété de l'offre proposée par le projet ;
11. Les risques naturels, miniers et autres ;
12. « À titre accessoire », la contribution du projet en matière sociale.

La LME a aussi eu pour impact le fait que les projets d'implantations commerciales d'une superficie inférieure à 1000 m<sup>2</sup> n'avaient plus à être connus des CDAC. Ils ont ainsi largement disparu des statistiques disponibles, ce qui a d'ailleurs pu donner, à tort, l'impression d'une accalmie de l'emballlement des surfaces commerciales. Par ailleurs, des témoignages nombreux font état de la multiplication d'agrandissements de grandes surfaces d'une taille juste inférieure à la limite des 1000 m<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Au niveau européen, des contentieux sont en cours, des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas souhaitant maintenir leurs législations protectrices des commerces de centres-villes alors que la Commission européenne, se fondant notamment sur la directive services et sur le principe de liberté du commerce inscrit dans les traités, souhaite les remettre en cause.

---

<sup>1</sup> Voir notamment « Leroy Merlin : quand le juriste crée de la valeur dans l'entreprise », <http://legalstrategy.canalblog.com/archives/2010/10/04/19208450.html>. Dans son rapport de février 2010, la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale s'en était étonné, cf. Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, (2010-2011) n° 2312, 18 février 2010.



Néanmoins, les auteurs du rapport CGEDD-IGF ont fait valoir, lors de leur audition, d'une part, que les autorités des pays concernés ne semblaient pas disposées à renoncer à leur législation et la considéraient compatibles avec le droit européen et notamment le principe de libre concurrence et, d'autre part, que la Commission semblait soucieuse de ne pas brusquer les choses. Dès lors, ils ont estimé possible de remodeler la loi pour que soit mieux prise en compte la situation des centres-villes et centres-bourgs, à condition que cette situation soit établie comme l'une des « raisons impérieuses d'intérêt général » qui peuvent justifier, selon la directive, la prise en compte de l'impact économique d'une implantation.



---

## LES PROBLÉMATIQUES À TRAITER DANS LE CADRE DE LA SECONDE PHASE

Comme on le voit, un travail d'ampleur sur les centres-villes et centres-bourgs exige une vision transversale mobilisant de nombreux sujets. C'est d'autant plus nécessaire que la situation est grave et que le temps n'est plus aux demi-mesures. Dans un premier temps, l'attention s'est souvent portée avant tout sur les seules spécificités commerciales. **Aujourd'hui, un consensus se dégage sur la nécessité d'aborder l'avenir des centres-villes et centres-bourgs de manière globale.**

### 1. La question de l'urbanisme général

Elle recouvre notamment :

- le sujet de la **rénovation du bâti en centre-ville** et de la résorption de l'habitat indigne mais, plus largement, de l'habitat non adapté aux conditions de vie recherchée aujourd'hui par les résidents et, en particulier, les familles. Il s'agit de permettre aux centres-villes d'attirer, d'une part, une population permanente accrue, renouvelée et disposant de revenus moyens assurant aux commerces un volume d'affaires suffisant et, d'autre part, des consommateurs extérieurs grâce à un parcours global intégrant commerces de détails, équipements culturels, offre de soins, services publics... Dans ce cadre, seraient notamment analysés l'impact du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), mais aussi les instruments collectifs type opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), ou plus coercitives, comme les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) ou encore les opérations de restauration immobilière (ORI) ;

Il s'agit aussi de faciliter l'implantation en centre-ville de grandes et moyennes surfaces jouant le rôle de locomotives pour les commerces plus petits, ce qui peut supposer des évolutions-simplifications du droit de l'urbanisme ou la remise en cause de normes peu adaptées ;

- **l'accessibilité** non seulement des personnes handicapées mais aussi, plus largement, des consommateurs, ce qui inclut la question de la circulation routière, des transports et des connexions entre quartiers et centres, mais aussi le stationnement.

L'accessibilité doit aussi être numérique, ce qui suppose de travailler sur les capacités de collaboration-coopération des commerçants indépendants *via* le numérique et notamment grâce à internet ;

- la situation des centres-villes et centres-bourgs à fort **patrimoine** protégé méritera une évaluation autour de la question de l'équilibre entre la protection et la revitalisation.

## 2. Le volet commercial de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs

Il porte notamment sur :

- **l'organisation commerciale** des centres-villes, qui recouvre la question de la politique du commerce, municipale ou intercommunale, les regroupements de commerçants, le rôle des managers de centres-villes et, au-delà, les différentes formes d'organisation permanente des acteurs du commerce. Elle peut conduire à se pencher sur les possibilités de mise en œuvre d'actions collectives au travers d'établissements publics fonciers locaux mais aussi sur le rôle que peuvent jouer les chambres consulaires. Elle touche aussi à la question de l'amplitude horaire des ouvertures de commerces ;

- elle est connexe aux sujets relatifs à la **formation, à l'installation et au statut des commerçants indépendants** ;

- **l'offre commerciale** doit permettre d'aborder la question controversée mais essentielle des implantations de grandes surfaces sous leurs différentes formes : super et hypermarchés, galeries marchandes et centres commerciaux, et, à présent « atolls » de très grandes dimensions<sup>1</sup>. Plus généralement, elle touche aux stratégies à mettre en œuvre aux différents échelons de décision pertinents et à la prise en compte de l'aménagement commercial dans les stratégies de développement à toutes les échelles de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi) et à la législation sur l'aménagement commercial. S'agissant de ce sujet, le rôle et le fonctionnement des commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) devront être évalués ;

- les **outils spécifiques dont disposent les collectivités et les intercommunalités** devront être examinés : usage du SCoT, du PLU/PLUi et intégration de la dimension commerciale dans ces documents, droit de préemption commercial, et du contrat de revitalisation commerciale (CRAC), réglementation de l'affichage publicitaire extérieur et exceptions au repos dominical, compétences respectives des communes, intercommunalités en matière de commerce, articulation avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)...

---

<sup>1</sup> L'Atoll d'Angers compte ainsi 71 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale.

---

### 3. La dimension foncière de la revitalisation

Elle a trait notamment aux éléments suivants :

- une politique de revitalisation de centre-ville ou centre-bourg ne peut faire l'économie d'une analyse de l'utilisation et des disponibilités du **foncier**. Cela suppose d'abord des capacités d'observation permettant d'apprécier les caractéristiques foncières d'un territoire (marchés, prix, surfaces, évolution de la consommation foncière, ...), mais aussi, au-delà, des outils de mobilisation du foncier (établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte [SEM], sociétés publiques locales [SPL], établissements publics d'aménagement [EPA]...);

- la réappropriation et le remembrement des **friches d'activités** sont des éléments qui peuvent éviter la surconsommation de terres agricoles et la réduction de la croissance des superficies commerciales en périphérie ;

- **dans bien des cas, des dispositifs de minoration** du coût du foncier seront nécessaires pour arriver à des opérations équilibrées et concurrentielles par rapport à la périphérie (Fonds de minoration foncière...).

### 4. Les moyens financiers associés

Ils concernent :

- **la question fiscale** est importante dans la mesure où une pression fiscale forte est un des déterminants identifiés en matière de vacance commerciale. Le sujet est ample et touche non seulement à la fiscalité foncière, mais aussi à la fiscalité spécifique applicable aux entreprises et, en particulier, à la foisonnante fiscalité liée aux activités commerciales : taxe sur les friches commerciales, Tascom, contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), taxe sur la publicité extérieure... Il concerne également les politiques territorialisées à impact fiscal qui peuvent favoriser des implantations ou les décourager : exonérations liées aux zones de revitalisation rurale (ZRR), impact des zones franches urbaines (ZFU)... ;

- **les financements mobilisables** au profit de projets de revitalisation : la question du fonctionnement du FISAC mais aussi celle du volume des crédits afférents devraient être abordées, ainsi que celle du nouvel engagement de la Caisse des dépôts et consignations, au travers par exemple des conventions « centres-villes de demain ». L'utilisation des moyens du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), des fonds liés au programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou des volets territoriaux des contrats de plan État-Région pourrait être analysée. Les financements innovants, type financement participatif ou *crowdfunding*, méritent d'être examinés.

**À l'évidence, cet ensemble de problématiques inclut mais dépasse, de loin, la simple simplification normative. C'est une politique publique destinée à redynamiser les centres-villes et centres-bourgs qu'il s'agit d'imaginer.**

---

## DES PISTES À EXPERTISER POUR LA SECONDE PHASE

À partir de leur première analyse, vos rapporteurs estiment utile d'expertiser les pistes suivantes au cours de la seconde phase de leurs travaux. Bien évidemment, cette liste n'est pas exhaustive et sera amenée à évoluer à mesure de l'avancement des travaux de seconde phase :

### 1. Statistiques

1) Comment améliorer la connaissance statistique de la situation des centres-villes et centres-bourgs ?

### 2. Urbanisme général

2) Quelles dispositions du droit de l'urbanisme faut-il simplifier pour faciliter les implantations en centre-ville ?

3) Comment donner des moyens efficaces aux élus locaux pour empêcher l'implantation du « mauvais commerce » ?

4) Quel équilibre trouver entre protection du patrimoine et nécessité de renouveler et restructurer le bâti des centres-villes ?

5) Comment faciliter l'accessibilité des centres-villes ?

6) Quel équilibre trouver entre piétons et voitures dans les centres-villes et centres-bourgs ?

### 3. Urbanisme commercial

7) Faut-il réviser la législation sur l'urbanisme commercial ?

8) En particulier, faut-il modifier le positionnement et/ou la composition des commissions locales d'aménagement commercial ? Le fonctionnement des CDAC a-t-il connu une évolution depuis l'Instruction du Gouvernement du 3 mai 2017 aux préfets sur la législation en matière d'aménagement commercial ?

9) Faut-il maintenir sous sa forme actuelle le recours à la CNAC ?

10) Faut-il abaisser les seuils d'autorisation d'implantation commerciale ?

11) Faut-il, face à l'urgence de la situation dans de nombreuses collectivités, envisager un moratoire national des implantations commerciales en périphérie ou des moratoires locaux ou encore des seuils d'alerte puis de blocage en cas d'implantations trop nombreuses sur des aires géographiques données ?

12) Faut-il diversifier les règles d'implantation selon les lieux concernés ?

#### **4. Organisation du commerce**

13) Comment favoriser l'organisation locale des commerçants indépendants ?

14) En particulier, faut-il améliorer le positionnement des managers de centre-ville ?

15) Quelle place donner aux chambres consulaires en matière de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ?

16) Comment remédier à la fuite des petites surfaces de la vie quotidienne (boulangeries...) vers les périphéries ?

17) Faut-il imaginer des opérations volontaristes de restructuration des friches commerciales ou de réduction des superficies commerciales dans certaines aires géographiques ?

18) Comment intégrer le commerce de centre-ville dans la dynamique du *e-commerce* ?

19) Comment implanter des « locomotives » qui favorisent le dynamisme commercial du centre-ville ? Comment faciliter l'installation de surfaces des grandes enseignes en centre-ville ?

20) Comment concevoir la compétence intercommunale relative à la politique du commerce et à la gestion des zones commerciales ? Et quelle articulation avec les compétences économiques régionales, en particulier, avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ?



## **5. Fiscalité et Financements**

21) Faut-il renforcer le FISAC et selon quelles modalités ?

22) Faut-il imaginer des compensations, financières ou autres, au profit des centres-villes en cas d'implantation commerciale en périphérie ? Faut-il prévoir la mise en place de zones franches de centre-ville ?

23) Faut-il regrouper et simplifier les instruments existants d'accompagnement financier des opérations de revitalisation des centres-villes ?

24) Faut-il réviser la fiscalité applicable aux activités commerciales ?

25) Comment faire en sorte que les zones type ZRR et ZFE participent de la redynamisation des centres-villes ?

## **6. Foncier**

26) Comment doter les collectivités territoriales de capacités d'observations du foncier ?

27) Comment favoriser la mobilisation du foncier nécessaire à des implantations de centre-ville ?

28) Comment en réduire le coût ?

29) Comment éviter la concurrence entre collectivités territoriales face à des projets d'implantations commerciales ?

30) Comment améliorer la connaissance du foncier disponible ? De la situation des centres-villes et centres-bourgs ?

31) Comment éviter des fermetures non anticipées de services publics fragilisant les centres-villes ?

32) Comment, au contraire, intégrer les perspectives de libération d'espaces par des services publics aux projets de revitalisation ?

33) Faut-il instituer un délai d'alerte des collectivités territoriales par ces services ?



---

## UNE MÉTHODE DE TRAVAIL POUR LA SECONDE PHASE

Comme on l'a vu, les rapports sur la revitalisation des centres-villes sont nombreux. Il n'est pas attendu du Sénat qu'il en ajoute un à cette liste, mais qu'il propose des solutions efficaces.

Compte tenu de leur transversalité, les questions abordées justifient la constitution, à partir du renouvellement sénatorial d'octobre 2017, d'un groupe de travail transpartisan commun aux commissions concernées et aux deux délégations, à l'instar de celui qui a travaillé en 2016 sur la simplification du droit de l'urbanisme. Ces commissions permanentes sont, au premier chef la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable et la commission des Affaires économiques, mais aussi les commissions des Finances (notamment pour les questions de fiscalité) et de la Culture (pour la protection du patrimoine notamment).

Ce groupe de travail devrait disposer de moyens administratifs renforcés. Il est rappelé que pour rédiger le rapport sur « *La revitalisation commerciale des centres-villes* » l'IGF et le CGEDD ont mobilisé cinq fonctionnaires, soutenus par deux assistants de mission et deux superviseurs et que cette équipe a disposé de six mois pour réaliser son travail.

Outre le travail classique d'auditions qui devrait, en particulier, permettre un dialogue avec les représentants des collectivités, de grandes enseignes commerciales, de commerçants, ce groupe de travail se pencherait *in concreto* sur le cas de plusieurs collectivités, mais aussi sur des exemples étrangers pertinents, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Il pourrait organiser une consultation des élus locaux, en partenariat avec leurs associations nationales, pour mieux connaître les situations locales et recueillir les remarques et propositions desdits élus. Le cas échéant, et à l'instar du groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme, qui avait fait appel à un cabinet d'avocats pour l'établissement d'une étude d'impact de ses propositions, il pourrait s'adjoindre les services d'un cabinet spécialisé en matière de commerce.

L'engagement du Président du Sénat, qui avait été déterminant pour le succès du groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme serait un atout incontestable pour la réussite de ce nouveau groupe. Il démontrerait l'existence d'une dynamique sénatoriale forte au service des centres-villes et centres-bourgs et permettrait à notre institution de montrer un front uni sur un sujet qui exigera des décisions fortes.

Le produit de cette seconde phase serait un programme de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il pourrait comporter un rapport, bien sûr, mais une proposition de loi, une proposition de résolution pour les mesures de nature réglementaire et, éventuellement, des éléments de bonnes pratiques. Il constituerait une contribution utile du Sénat à la Conférence nationale des territoires qui a débuté ses travaux le 17 juillet dernier.

**ANNEXES**



---

## ANNEXE 1 : EXAMEN DU RAPPORT D'ÉTAPE EN DÉLÉGATION

### **Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : présentation, devant la délégation aux entreprises et la délégation aux collectivités territoriales, du rapport d'étape de MM. Martial Bourquin et Rémy Pointereau, le 20 juillet 2017**

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Nos deux délégations ont montré à de nombreuses reprises leur capacité de travail en commun. L'idée de nous pencher sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs a été lancée dès le début de la mandature par le premier vice-président de la délégation aux collectivités locales, Rémy Pointereau, qui s'est attelé à la question de la simplification des normes, en particulier en matière d'urbanisme et de construction. Le groupe de travail qu'il présidait a eu pour rapporteurs MM. François Calvet et Marc Daunis. Le partenariat avec la délégation aux entreprises nous a donné une vision plus large, et nos deux délégations ont de concert effectué un travail de fond très sérieux.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – En février dernier, M. Bockel a proposé à la délégation aux entreprises d'être associée au travail sur la revitalisation des centres-bourgs, question qui effectivement concerne directement les entreprises. Nous avons désigné M. Martial Bourquin pour constituer un binôme – transpartisan, je le souligne – avec M. Rémy Pointereau. Ils ont procédé à des auditions pour évaluer le champ de l'étude à mener.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – La dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs apparaît désormais comme une question politique de première importance. Longtemps peu visible, ou ramenée à des évolutions purement locales, elle a parfois même été niée, voyez l'étude d'impact de la loi Artisanat, commerce et TPE (ACTPE) du 18 juin 2014. Mais, elle est dorénavant perceptible dans la quasi-totalité des villes et bourgs de France.

Un sondage présenté lors des douzièmes assises des centres-villes à Orléans, les 29 et 30 juin dernier, a montré que seuls 32% des Français jugent leurs cœurs de ville dynamiques ; neuf interrogés sur dix ont le sentiment que la modernisation du centre-ville devrait constituer un objectif important pour les maires. Le sentiment de déclin est particulièrement vif dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants ; seuls 23% des interrogés y jugent le centre-ville plutôt en développement.

Lors de leurs travaux sur la simplification du droit de l'urbanisme en 2016, nos collègues Marc Daunis et François Calvet, rapporteurs du groupe de travail que j'ai eu l'honneur de présider, avaient été confrontés à

plusieurs reprises à la question de l'avenir des centres-villes et centres-bourgs. Ils avaient recommandé « d'évaluer grâce à un travail transversal la situation des centres-villes et les solutions à mettre en œuvre », notamment en matière de simplification des normes.

Nos deux présidents, Jean-Marie Bockel et Élisabeth Lamure, ont jugé à raison nécessaire de se saisir de ce sujet, qui touche non seulement à l'économie, à l'emploi, au bien-être de nos concitoyens, à l'avenir des collectivités territoriales mais aussi à l'équilibre des territoires et à l'identité de notre pays.

Ils ont souhaité que les deux délégations mènent un travail commun ; que le champ de cette étude soit clairement défini afin de vérifier si elle pouvait être réalisée dans le cadre de la simplification normative ou si elle impliquait un regard plus large. Ils ont également demandé que nous distinguions deux phases bien distinctes : une étude de « faisabilité » de mai à juillet 2017, puis, après le renouvellement sénatorial, le lancement éventuel de travaux de plus grande ampleur.

Nous avons construit notre étude de faisabilité à partir de l'exploitation des données et rapports déjà publiés, et en auditionnant les auteurs du rapport produit par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF) sur la revitalisation commerciale des centres-villes, ainsi que des responsables du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en charge du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs.

Nous avons ainsi identifié les problématiques pertinentes pour la seconde phase, distingué ce qui relève de la simplification normative de ce qui entre dans des préconisations plus larges ; nous avons établi une liste de pistes de réformes à explorer et proposé une méthode de travail pour aboutir à des propositions ambitieuses. L'ensemble fait l'objet d'une note d'orientation que nous nous proposons de publier.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** - Les chiffres collectés par l'organisme Procos, qui fédère le commerce spécialisé, par l'Institut pour la Ville et le Commerce, par l'Insee ou encore par les auteurs du rapport CGEDD-IGF révèlent une situation et une évolution préoccupantes. La vacance moyenne sur le territoire national est importante, avec des taux parfois très élevés dans des villes petites ou moyennes. La vacance commerciale, c'est-à-dire le taux de cellules commerciales vides à un moment donné rapporté au nombre total des cellules commerciales sur une aire donnée, atteint selon Procos en moyenne 9,5% du parc des locaux commerciaux en 2015 - mais 11,1% dans les cœurs d'agglomérations de moins de 50 000 habitants. Ces moyennes cachent des disparités régionales extrêmement fortes, avec des situations particulièrement difficiles dans le nord de la France, autour d'une diagonale Meuse-Landes et dans des régions marquées par le déclin économique ou une régression démographique. Et si



---

certaines villes parviennent à maintenir des taux inférieurs à 5%, d'autres dépassent 10, 15, voire 20% de vacance commerciale, ce qui conduit Procos à les classer parmi les centres-villes relégués voire déclassés.

On observe une aggravation nette et continue du phénomène depuis 2010. Procos estime que la vacance commerciale est passée de 7,2% en 2012 à 9,5% en 2015, avec une réduction sensible du nombre de villes en situation favorable (moins de 5% de vacance) : 87 en 2001 à 15 en 2015 ; et une très forte augmentation du nombre de villes en situation très défavorable (plus de 10% de vacance) : 23 en 2001, une centaine en 2015. Ce sont les centres-villes de petites et moyennes villes qui souffrent le plus. Et ces différentes études minorent probablement la réalité de la vacance commerciale car elles ne portent que sur des villes d'une certaine taille. Il en résulte une incertitude sur la vacance commerciale dans les petites villes et les centres-bourgs. Le ministère de l'Économie et des Finances n'a pas été en mesure de communiquer des statistiques pertinentes pour les villes et bourgs de moins de 10 000 habitants.

La vacance commerciale n'est cependant pas la seule dimension à traiter. La fragilisation des centres-villes est en effet le produit d'un cocktail dont les principaux ingrédients sont la dégradation du bâti, intérieur et extérieur, les difficultés d'accès et de stationnement, la baisse de la population du centre et sa paupérisation, la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, la concurrence des grandes surfaces en périphérie...

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Quelles ont été les réactions face à cette situation ? Relevons d'abord que le sujet a émergé tardivement. S'il est régulièrement abordé depuis les années 1990, il fut d'abord évoqué de façon ponctuelle, soit au travers du cas particulier d'une ville isolée confrontée à un dépérissement de son centre-ville, soit en lien avec une problématique spécifique, l'ouverture des commerces le dimanche ou l'installation d'agences bancaires à la place de certains commerces. Une prise de conscience plus générale se fait néanmoins jour. Si l'Institut pour la Ville et le Commerce la fait débiter en 2016, avec la mission confiée par la ministre du Logement au CGEDD et à l'IGF, on doit noter que, dès 2009, Élisabeth Lamure s'inquiétait de l'impact de la loi de modernisation de l'économie sur les centres-villes. Du côté des institutions, le sujet est régulièrement évoqué à l'occasion des nombreuses modifications de la législation sur l'urbanisme commercial. Mais les principales initiatives sont apparues après l'adoption de la loi de modernisation de l'économie (LME) en 2008. Outre le rapport déjà cité de Mme Lamure en 2009, on doit relever le rapport du député Jean-Paul Charié, remis au Premier ministre la même année, la loi Grenelle 2 de 2010, qui systématise l'intégration d'un volet « commerces » dans les Scot et rend obligatoire la réalisation d'un document d'aménagement commercial (DAC), ou encore la proposition de loi Ollier-Piron relative à l'urbanisme commercial. Ce texte ambitieux, adopté

en première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, n'a pas résisté au changement de majorité en 2012.

Le sujet a néanmoins été repris par le nouveau Gouvernement sous une nouvelle forme. Si la loi Alur aborde la question de l'urbanisme commercial, c'est surtout le cas de la loi ACTPE de 2014. Ce dernier texte opère la fusion des procédures de permis de construire et d'autorisation d'exploitation commerciale, le permis de construire ne pouvant être délivré que si la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), ou la Commission nationale (Cnac) ont émis un avis favorable. Il modifie par ailleurs la composition des CDAC et de la Cnac ainsi que l'étendue de la compétence de cette dernière. Surtout, la loi met en place de manière expérimentale, spécifiquement pour les centres-villes, un « contrat de revitalisation artisanale commerciale » (Crac) dans des zones marquées par une disparition progressive des activités commerciales. Le Crac permet notamment de déléguer le droit de préemption des fonds de commerce à d'autres opérateurs publics (société d'économie mixte, intercommunalité...) et allonge le délai dont dispose la commune pour trouver un repreneur.

La problématique spécifique des centres-villes et centres-bourgs n'était pas abordée dans le projet de loi initial lui-même. Le Crac n'y figurait pas. Il a été introduit par un amendement gouvernemental en séance publique à la demande de plusieurs députés, dont le rapporteur du texte. De manière encore plus surprenante, l'étude d'impact ne mentionnait nullement les difficultés de nombreuses villes en matière commerciale. Elle indiquait que, « après plusieurs années de désertification, les centres-villes retrouvent sous l'impulsion des enseignes un nouvel élan ». Les administrations centrales, en particulier celle de Bercy, ont bien du mal à appréhender la réalité de nos villes et bourgs !

La question des centres-villes réapparaît six mois plus tard, lorsque le Gouvernement lance, au début de l'été 2014, un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, soutenu par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui a retenu 54 lauréats pour une durée de 6 ans.

Quelques mois plus tard, en 2015, la loi NOTRe télescope la question du commerce en transférant aux communautés de communes et d'agglomération, d'une part, la « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » et, d'autre part, la compétence de « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique ».

Le Comité interministériel aux ruralités de Vesoul, le 15 septembre 2015, semble montrer une nouvelle sensibilité de l'État à la question. Il comporte un chapitre intitulé « Renforcer les bourgs-centres et les villes moyennes qui animent la ruralité », rappelle l'existence du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs ainsi que le rôle des

---

volets territoriaux des contrats de plan État région, et le Gouvernement annonce la mobilisation de 300 millions d'euros du Fonds de soutien à l'investissement local (Fsil) pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants. Enfin, en février 2016, la ministre du Logement et la secrétaire d'État au Commerce ont demandé à l'IGF et au CGEDD le rapport que nous avons précédemment mentionné, qui a été publié à l'été 2016.

À la suite de ce rapport, des Assises pour la revitalisation économique et commerciale des centres-villes, fin février 2017, ont débouché sur plusieurs annonces : mise en ligne d'un portail internet « cœur de ville » piloté par la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie ; orientation prioritaire en 2017 de l'appel à projets du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) sur « les centralités commerciales dégradées des villes connaissant un fort taux de vacance » ; fléchage d'un million d'euros pour « les opérations collectives de revitalisation commerciale qui font appel à une ingénierie de projets porteurs de partenariats innovants entre acteurs publics et privés, et mettant en œuvre une démarche structurée de développement du management de centre-ville » ; instruction aux préfets pour les inviter à davantage de vigilance sur le fonctionnement des CDAC et leur rappeler les enjeux liés à l'équilibre du commerce.

Le Sénat, de son côté, s'est préoccupé à plusieurs reprises de la situation des centres-villes et centres-bourgs, notamment au travers de questions écrites ou orales ou de rapports. Toutefois, ses travaux n'étaient généralement pas centrés sur le sujet, ils intervenaient dans le cadre de thèmes plus larges.

Sans souci d'exhaustivité, citons les rapports de Renée Nicoux et Gérard Bailly sur l'avenir des campagnes, en janvier 2013, de François Calvet et Marc Daunis sur la simplification du droit de l'urbanisme et de la construction, ou de Bernard Delcros sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, en septembre 2016. Tout récemment, le rapport d'Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité » comporte une 21<sup>e</sup> recommandation visant à « conforter l'attractivité des centres-bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale ».

Du côté des organisations d'élus, l'Association des Petites Villes de France (APVF), l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Villes de France, présidée par Caroline Cayeux, et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont avancé des propositions en matière de revitalisation des cœurs de villes.

Le 15 mars 2016, Villes de France a ainsi publié le manifeste « Pour faire vivre le cœur des villes ». L'APVF suit la question depuis plusieurs

années et a par exemple publié, à l'occasion de la dernière élection présidentielle, un « Manifeste des petites villes de France », dont une partie s'intitule « La revitalisation des centres-bourgs, une politique globale ». Sa proposition n° 13 porte d'ailleurs sur « la création de zones franches commerciales dans des périmètres restreints au cœur de petites villes en difficulté ».

Quant à l'AMRF, son « Pacte national pour les territoires », présenté en 2012, comporte des propositions relatives au commerce en zone rurale, appelant à l'évaluation des dispositifs de soutien au commerce en milieu rural (Fisac, Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), et à la modification des dispositions de la loi LME relevant le seuil d'autorisation, pour les projets d'implantation, de 300 à 1 000 mètres carrés.

S'agissant de l'AMF, son président a signé en septembre 2015 avec le président de CCI France une convention de partenariat pour renforcer la coopération et le rapprochement des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des communes de France. Cette convention contient notamment des stipulations dans les domaines de l'animation du territoire, de la sécurisation des commerces et de l'accompagnement des entreprises. Les fédérations de commerçants fonctionnent souvent difficilement, faute d'une bonne entente entre leurs membres. Le rôle des CCI est donc déterminant, et elles doivent travailler encore plus en profondeur.

L'AdCF a mené de nombreuses réflexions sur le rapport entre commerces et territoires. Elle a notamment organisé un colloque sur ce thème, en septembre 2016, avec l'Institut pour la ville et le commerce. On notera le rôle spécifique joué par l'association Centre-Ville en Mouvement, créée en 2005 par des élus locaux, des parlementaires, des fonctionnaires, des chambres consulaires, des chercheurs, qui vise à soutenir ses membres dans leurs projets d'innovation et de redynamisation des centres-villes. Centre-Ville en Mouvement organise chaque année les Assises nationales du centre-ville, dont il a déjà été question.

De nombreux travaux ont déjà été publiés. Notre idée est d'en faire une synthèse afin d'en extraire les meilleures propositions.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Quels constats objectifs peut-on faire aujourd'hui ? Premier constat : la dégradation de la situation des centres. Le processus de dévitalisation se généralise, en dépit du dynamisme des élus. Depuis plusieurs années, Procos et l'Institut pour la ville et le commerce avançaient des chiffres inquiétants, mais il manquait une objectivation du phénomène par la sphère publique. C'est chose faite : une bonne partie du rapport CGEDD-IGF porte en effet sur l'appréhension statistique de la dévitalisation des commerces de centre-ville.

---

Le rapport conclut non seulement à une augmentation de la vacance commerciale moyenne mais surtout à l'existence, de 2001 à 2015, d'un phénomène global d'accroissement de la vacance commerciale.

Deuxième constat : les déterminants de la situation commerciale des centres-villes et centres-bourgs sont identifiés. Les experts sont unanimes, la situation des centres-villes est liée à une combinaison de facteurs. Les auteurs du rapport CGEDD-IGF mentionnent trois axes. Premier axe : l'existence d'un marché de consommation est liée à la richesse des habitants, résidents ou personnes employées sur place, et corrélée au taux de chômage, aux revenus des populations, au taux de vacance des logements et à l'évolution démographique de la population. Deuxième axe : la commercialité dépend des équipements culturels, des écoles, de l'offre de soins, des professions libérales, qui font l'attrait d'un centre de ville.

Troisième axe : l'action des commerçants eux-mêmes. L'animation commerciale du centre, l'organisation collective des commerçants indépendants, la situation des baux commerciaux sont importantes, mais aussi, bien sûr, la présence ou non d'une offre commerciale forte en périphérie...

Les villes-centres de taille moyenne connaissent une croissance démographique bien inférieure à celle des grandes villes ou à leurs propres périphéries : 4,3 % en moyenne entre 2007 et 2012 ; elles ont aussi un niveau de vie plus faible, un taux de chômage plus élevé et plus de logements vacants.

En 2015, l'Insee avait déjà alerté sur la prégnance de la pauvreté dans les centres-villes. Les taux de pauvreté sont les plus élevés dans les centres des grandes villes, où ils atteignent 19,5 % en moyenne. Viennent ensuite les communes isolées, avec 16,9 %, et seulement après les banlieues, avec 13,9 %. Dans les « couronnes urbaines », ce taux n'est que de 10 %. Ces chiffres vont à l'encontre des idées reçues, qui tiennent insuffisamment compte de l'effet pavillonnaire. On note par ailleurs qu'entre 2007 et 2011, le revenu fiscal médian par unité de consommation a augmenté plus rapidement dans les couronnes périurbaines (3,8 % de hausse) que dans les banlieues (2,2 %) et dans les villes-centres (1,8 %).

Une politique de revitalisation des centres-villes passe donc aussi par un renouveau du bâti pour augmenter la population vivant au centre et à l'hypercentre et accroître son niveau de vie moyen.

La fuite des équipements et services hors du centre-ville détourne les consommateurs. C'est particulièrement vrai pour l'offre de soins, médecins et pharmaciens, mais aussi notable pour les professions libérales (notaires, avocats, etc.) ou les services publics. Or on constate globalement une raréfaction de ces services en centre-ville. Le niveau des loyers commerciaux et l'accessibilité du centre-ville, ainsi que la présence de places

de stationnement en nombre suffisant, sont aussi des éléments à prendre en compte.

Enfin, l'offre commerciale est un critère essentiel. La fragilisation et la raréfaction des commerces de centre-ville enclenchent un cercle vicieux. L'implantation de certains commerces brise les parcours de chalandise ; il en va ainsi d'agences bancaires ou immobilières, de salons de coiffure ou de magasins d'optique installés en trop grand nombre, qui provoquent la chute du chiffre d'affaires des voisins et les incitent à quitter les lieux. Dans la commune belge de Verviers, jumelée avec la mienne, le centre-ville s'est très rapidement dévitalisé à la suite de l'installation de commerces nuisibles.

La construction en périphérie de grandes surfaces et de galeries marchandes peut aussi, bien sûr, déstabiliser un centre-ville. Entre 1994 et 2009, la superficie consacrée au commerce, avec la progression de la grande distribution, a crû de 60 %. Dans le même temps, la dépense de consommation finale des ménages augmentait en volume de 38 % seulement.

Toutefois, l'implantation d'une grande surface n'est pas toujours un handicap pour le centre-ville : elle peut jouer un rôle de locomotive pour le commerce d'hypercentre, mais ce n'est pas toujours le cas.

Troisième constat : il n'y a pas de fatalité. Les nouveaux modes de vie et de consommation, l'intégration des galeries marchandes à notre modèle culturel, le rôle de la voiture, les besoins de consommation à bas prix – je pense en particulier à des magasins *low cost* tels Action ou GiFi –, le désintérêt de nombre de nos concitoyens pour leurs centres-villes, le développement du e-commerce, le faible prix du foncier en périphérie : tout cela fait craindre à certains que le combat soit par trop inégal. Nous ne considérons pas qu'il faille baisser les bras. Certains exemples français montrent qu'il est possible de dynamiser un centre-ville. À conditions égales ou similaires, certains centres-villes s'en sortent mieux que d'autres. Le palmarès Procos des centres-villes commerçants montre que certaines villes parviennent à préserver leur dynamisme dans un environnement pourtant difficile. Les Français sont en outre très attachés aux centres-villes. Le baromètre annuel du centre-ville et des commerces, établi depuis 2016 par l'institut CSA à l'occasion des Assises du centre-ville, l'indique clairement. Contrairement aux idées reçues, ce sont les jeunes qui sont les plus attachés aux centres-villes. Un bémol toutefois : cela n'empêche pas de faire ses achats ailleurs... Cette forme de schizophrénie est assez fréquente !

Le baromètre identifie plusieurs leviers d'attractivité : la facilité d'accès, la présence de nombreux lieux de convivialité, l'animation, une offre commerciale permettant de consommer plus local et plus responsable. À l'inverse, un stationnement cher et rare, un choix de commerces limité et un accès difficile constituent de sérieux handicaps.

Les exemples étrangers montrent qu'une politique de préservation des commerces de centre-ville est possible. La législation allemande sur

---

L'urbanisme impose notamment que les grandes surfaces soient implantées exclusivement dans les zones spéciales situées au sein ou en lisière d'un centre commercial déjà existant, intégrées aux réseaux de transports publics ou situées au sein d'un nouvel espace à vocation mixte prévu pour l'approvisionnement de nouveaux habitats. En outre, l'autorisation d'implantation dans une telle zone est conditionnée aux conclusions positives d'une étude d'impact. Elle prend en compte les risques que l'implantation fait courir aux espaces commerciaux existants sur son périmètre, en particulier s'agissant du commerce de proximité, mais aussi l'impact sur la saturation du réseau de voirie ou des espaces de stationnement existants et les effets sur l'environnement, l'objectif étant la préservation des espaces ruraux.

Quant au Royaume-Uni, il procède par un *sequential test* garantissant l'implantation de l'unité commerciale au meilleur endroit possible, étant entendu que les centres-villes bénéficient d'une priorité. Ainsi, l'installation sera d'abord envisagée en centre-ville, et c'est seulement si les espaces disponibles dans ce cadre ne conviennent pas qu'une implantation en périphérie pourra être envisagée. Dans ce cas, le *sequential test* est complété par un *impact test* dont l'objet est d'évaluer les impacts négatifs potentiels du projet sur les équilibres locaux à 5 ou 10 ans.

D'autres pays sont en revanche moins vertueux, comme l'Italie, où la situation est encore pire qu'en France.

En la matière, dans leur rapport, et encore plus nettement lors de leur audition au Sénat, les membres de la mission CGEDD-IGF ont souligné la spécificité de la traduction en France de la directive dite « services » *via* la loi LME, qui surtranspose la directive européenne.

La LME limite considérablement le champ de la régulation des implantations commerciales publiques en relevant les seuils de saisine des Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) de 300 à 1 000 mètres carrés et en supprimant de la liste des critères à prendre en compte l'impact économique du projet d'implantation.

Les projets d'une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés ont ainsi largement « disparu » des statistiques disponibles – ce qui a pu donner, à tort, l'impression d'une accalmie dans l'emballement des surfaces commerciales. Par ailleurs, des témoignages nombreux font état de la multiplication des agrandissements de grandes surfaces d'une taille juste inférieure à la limite des 1 000 mètres carrés.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Que proposons-nous pour la suite ? Comme on le voit, un travail d'ampleur sur les centres-villes et centres-bourgs exige une vision transversale abordant de nombreux sujets. Aujourd'hui, un consensus se dégage sur la nécessité d'envisager l'avenir des centres-villes et centres-bourgs de manière globale.

Nous proposons donc de travailler d'abord sur la question de l'urbanisme général, laquelle recouvre notamment les sujets de la rénovation du bâti en centre-ville et de l'accessibilité, y compris numérique, pour les personnes en situation de handicap et, plus largement, pour les consommateurs en général (circulation, transports, stationnement, etc.), mais aussi le problème de l'équilibre entre la protection et la revitalisation dans les centres-villes et centres-bourgs à fort patrimoine protégé.

Notre idée de créer l'équivalent de l'Anru pour le milieu rural a été reprise lundi par le Président de la République lors de la première Conférence des territoires, ce dont nous nous réjouissons.

Il faudra en outre se pencher sur le volet commercial de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : politique du commerce, municipale ou intercommunale, regroupements de commerçants, rôle des managers de centres-villes et des chambres consulaires, statut des commerçants indépendants, etc. Il faudra bien sûr, dans ce cadre, aborder la question controversée mais essentielle des implantations de grandes surfaces sous leurs différentes formes : super et hypermarchés, galeries marchandes, centres commerciaux et, désormais, « atolls » de très grande dimension. Sont en jeu, plus largement, la législation sur l'aménagement commercial et les stratégies à mettre en œuvre aux différents échelons de décision pertinents. Le rôle et le fonctionnement des Commissions départementales et nationale d'aménagement commercial devront être évalués.

À mon avis, dans certains départements, on ne pourra échapper, tôt ou tard, à un moratoire des implantations commerciales. Se pose aussi le problème de l'installation de petits commerces – boulanger, boucher, pharmacien, etc. – sur les axes routiers fréquentés à l'entrée des bourgs, avec parkings aménagés pour les clients : c'est une tendance négative.

Enfin, les outils spécifiques dont disposent les collectivités et les intercommunalités devront être examinés : usage du Scot, du PLU et du PLUi et intégration de la dimension commerciale dans ces documents – droit de préemption commercial, contrats de revitalisation artisanale et commerciale, réglementation de l'affichage publicitaire extérieur, exceptions au repos dominical, compétences respectives des communes et des intercommunalités en matière de commerce, articulation avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, etc.

La revitalisation comporte une dimension foncière : l'analyse de l'utilisation et des disponibilités du foncier suppose des capacités d'observation permettant d'apprécier les caractéristiques foncières d'un territoire, mais aussi, au-delà, des outils de mobilisation du foncier (établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, établissements publics d'aménagement, etc.).

Par ailleurs, la réappropriation et le remembrement des friches d'activités peuvent éviter la surconsommation de terres agricoles et réduire



---

la croissance des superficies commerciales en périphérie. Il n'est pas rare de voir de nouvelles surfaces commerciales construites sur des terres agricoles alors qu'il existe à proximité des friches.

Enfin, des dispositifs de minoration du coût du foncier seront nécessaires pour obtenir des opérations équilibrées et concurrentielles par rapport à la périphérie, *via* notamment l'action du Fonds de minoration foncière.

Le volet financier est bien sûr essentiel. En premier lieu, une pression fiscale forte constitue l'un des déterminants identifiés en matière de vacance commerciale. Le sujet est ample et touche non seulement à la fiscalité foncière, mais aussi à la fiscalité spécifique applicable aux entreprises, en particulier la foisonnante fiscalité liée aux activités commerciales : taxe sur les friches commerciales, taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), taxe sur la publicité extérieure, etc. Il recouvre aussi les politiques territorialisées à impact fiscal qui peuvent favoriser des implantations ou les décourager : exonérations liées aux zones de revitalisation rurale (ZRR), impact des zones franches urbaines (ZFU).

En second lieu, tous les financements mobilisables au profit de projets de revitalisation doivent être examinés : la question du fonctionnement du Fisac, mais aussi celle du volume des crédits afférents devraient être abordées, ainsi que celle du nouvel engagement de la Caisse des dépôts, au travers par exemple des conventions « centres-villes de demain ». L'utilisation des moyens du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), des fonds liés au programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs ou des volets territoriaux des contrats de plan État-régions pourrait être analysée. Les financements innovants, type financement participatif, méritent d'être examinés.

À l'évidence, cet ensemble de problématiques inclut mais dépasse, de loin, la simple simplification normative. C'est une politique publique volontariste destinée à redynamiser les centres-villes et centres-bourgs qu'il s'agit d'imaginer.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nous avons d'ores et déjà identifié un certain nombre de pistes à expertiser dans le cadre de la seconde phase. Bien évidemment, cette liste n'est pas exhaustive et sera complétée à mesure de l'avancement des travaux.

Dans le domaine de l'urbanisme général, quelles dispositions du droit de l'urbanisme faut-il simplifier pour faciliter les implantations en centre-ville ? Comment donner des moyens efficaces aux élus locaux pour empêcher l'implantation du « mauvais commerce » ?

Dans le domaine de l'urbanisme commercial, faut-il modifier le positionnement ou la composition des Commissions locales d'aménagement commercial ? Faut-il abaisser les seuils d'autorisation d'implantation

---

commerciale ? Face à l'urgence de la situation dans de nombreuses collectivités, faut-il envisager un moratoire national sur les implantations commerciales en périphérie, des moratoires locaux, ou encore déterminer des seuils d'alerte puis de blocage en cas d'implantations trop nombreuses sur des aires géographiques données ?

Dans le domaine de l'organisation commerciale, comment favoriser l'organisation locale des commerçants indépendants ? En particulier, faut-il améliorer le positionnement des managers de centre-ville ? Quelle place donner aux chambres consulaires en matière de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ?

Dans le domaine des financements et de la fiscalité, faut-il renforcer le Fisac et selon quelles modalités ? Faut-il imaginer des compensations, financières ou autres, au profit des centres-villes en cas d'implantation commerciale en périphérie ? Faut-il réviser la fiscalité applicable aux activités commerciales ? Comment faire en sorte que les zones de type ZRR et ZFE participent de la redynamisation des centres-villes ?

Compte tenu de leur transversalité, les questions abordées justifient la constitution, à partir du renouvellement sénatorial d'octobre 2017, d'un groupe de travail transpartisan commun aux commissions permanentes concernées et aux deux délégations, analogue à celui qui a travaillé en 2016 sur la simplification du droit de l'urbanisme.

Ce groupe de travail devrait disposer de moyens administratifs renforcés. Je rappelle que pour réaliser son rapport, l'Inspection générale des finances et le CGEDD ont mobilisé cinq fonctionnaires, soutenus par deux assistants de mission et deux superviseurs ; cette équipe a disposé de six mois pour réaliser son travail.

Outre le travail classique d'auditions, qui devrait en particulier permettre un dialogue avec les représentants des collectivités, les grandes enseignes commerciales et les représentants des commerçants, ce groupe de travail se pencherait *in concreto* sur le cas de plusieurs collectivités, mais aussi sur des exemples étrangers pertinents, comme ceux de l'Allemagne ou des Pays-Bas.

Il pourrait aussi organiser une consultation nationale des élus locaux, en partenariat avec leurs associations nationales, pour mieux connaître les situations locales et recueillir les remarques et propositions desdits élus. Le cas échéant, à l'instar du groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme, qui avait fait appel à un cabinet d'avocats pour l'établissement d'une étude d'impact de ses propositions, il pourrait s'adjoindre les services d'un cabinet spécialisé en matière de commerce.

Enfin, l'engagement du président du Sénat et des présidents des commissions concernées serait un atout incontestable pour la réussite de ce

---

groupe, et démontrerait l'existence d'une dynamique sénatoriale forte au service des centres-villes et centres-bourgs.

Le produit de cette seconde phase serait un rapport, mais comporterait aussi une proposition de loi et une proposition de résolution pour les mesures de nature réglementaire. Ce travail pourrait être une contribution concrète du Sénat aux travaux de la Conférence nationale des territoires.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Je salue la qualité et l'exhaustivité de votre travail. Votre diagnostic me semble très pertinent. Les mêmes questions se posaient déjà voilà trente ans, quand j'étais ministre du commerce. Elles concernent aujourd'hui tous les territoires, sans exception. Si le phénomène est multifactoriel, n'oublions pas que sa cause majeure réside, historiquement, dans notre choix de laisser se développer de grandes surfaces commerciales en périphérie des villes. D'autres pays ont suivi des chemins différents.

Il me semble qu'il est aujourd'hui indispensable de hiérarchiser les réponses que l'on peut apporter à ce problème. Ne nous faisons pas d'illusion : la solution ne viendra pas d'une énième proposition de loi, même si un toilettage de la législation peut s'avérer nécessaire sur certains points.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** - Les pistes que vous esquissez sont très intéressantes. La prochaine Conférence territoriale pourrait utilement servir de tremplin à vos propositions, par exemple à travers un atelier.

**M. René Vandierendonck.** - J'approuve vos propositions et votre méthode. Le président Macron a commis une erreur en ne plaçant pas ce thème au cœur de la première Conférence des territoires. On parle de simplification administrative : je suis pour ma part favorable à la suppression des Scot. Les PLUi permettent-ils vraiment de réguler le développement commercial ? Ne serait-ce pas plutôt aux départements d'accompagner les intercommunalités pour les aider à fixer les règles du jeu ?

Nos concitoyens n'hésitent pas à faire deux heures de voiture pour rejoindre des grands centres commerciaux, comme celui de Noyelles-Godault, l'un des plus grands de France, qui a vu de surcroît une enseigne Ikea s'établir à proximité.

Les commerces de centre-ville subissent également la concurrence directe des magasins à bas coûts comme Aldi ou Lidl, souvent implantés au cœur même des villes. Des expériences intéressantes d'aide au commerce de centre-ville sont menées dans différentes communes. C'est le cas notamment au Puy-en-Velay qui, avec le soutien financier de la région Auvergne-Rhône-Alpes, présidée par Laurent Wauquiez, propose des aides à l'installation, à la rénovation ou à l'achat d'équipements professionnels, ou encore une plate-forme d'échanges et d'informations destinée aux artisans et

commerçants. Il faut aussi aider les commerçants à s'adapter aux nouvelles demandes des consommateurs en imaginant de nouvelles formules de transport, de livraison à domicile ou de vente directe.

Je suggère enfin que l'on rapatrie tout l'argent des fonds nationaux ou européens vers les territoires. La gestion du Fisac est honteuse : les paiements interviennent à n+3 ! C'est au niveau des départements que doit s'exercer la solidarité territoriale !

**M. Antoine Lefèvre.** – On ne manque pas d'études sur les mutations contemporaines des différentes formes de commerce.

Vous avez raison, Monsieur Bourquin, de souligner l'ambiguïté de nos concitoyens : ils estiment que les centres-villes manquent d'animation le dimanche, mais ils vont faire leurs courses en périphérie le samedi ! Il est nécessaire, aussi, de faire preuve de pédagogie.

Les bisbilles entre associations de commerçants sont aussi une réalité. Je suis bien placé pour la savoir dans ma commune, qui comprend une ville haute et une ville basse !

Mais quels leviers actionner pour lutter contre la désertification et la paupérisation des centres-villes ? Le dispositif Malraux était intéressant, mais il attire de moins en moins d'investisseurs, rebutés notamment par la multiplication des redressements fiscaux. Les Chambres de commerce et d'industrie accomplissaient un travail remarquable, mais elles n'ont plus les moyens d'agir...

Nous devons assouplir le cadre législatif, investir et attirer dans les centres-villes des populations à plus fort pouvoir d'achat. Certaines communes, y compris des villes importantes comme Béziers, ont connu un déclassement complet de leurs centres-villes ces dernières années.

**M. Philippe Dallier.** – Je ne suis pas élu d'une zone rurale, mais je retrouve dans vos propos de nombreuses problématiques communes avec la Seine-Saint-Denis. Si les surfaces commerciales vides ne sont pas encore très nombreuses dans ce département, la paupérisation des commerces est patente.

Le droit de préemption du maire est une bonne chose, mais encore faut-il avoir les moyens financiers de ses ambitions !

Nous devons peut-être nous interroger sur la sacro-sainte liberté du commerce et de l'industrie. Il faudrait, par exemple, que l'on puisse s'opposer à l'installation de multiples commerces d'un même type dans la même rue.

Sans tomber dans l'arbitraire ou le fait du prince, il serait utile de renforcer les pouvoirs du maire, qui me semblent trop faibles.

**Mme Françoise Gatel.** – Nous devons développer une approche systématique et privilégier la mixité des usages du centre-ville.

---

Les installations commerciales en périphérie de ville, sur lesquelles nous avons tendance à nous focaliser, ne sont pas le seul problème. Le déport des commerces sur les axes routiers fréquentés à l'entrée des bourgs, évoqué par Rémy Pointereau, est un phénomène particulièrement pervers. Au-delà, l'essor très rapide du e-commerce représente vraisemblablement la principale menace. La grande distribution développe elle-même très rapidement ces techniques commerciales répondant aux attentes de nos concitoyens, qu'il s'agisse du *drive* ou des courses en ligne. En effet, celui qui déclare son amour pour sa boulangerie de quartier préfère bien souvent faire ses courses ailleurs que dans les commerces de proximité ! Il ne faut pas hésiter à lancer des campagnes de communication, comme cela avait été fait sur le thème « Nos achats sont nos emplois ».

Les élus peuvent faciliter l'accès aux centres-villes, concourir à la création d'équipements structurants, mais leur rôle est nécessairement limité. Ils ne peuvent pas se substituer aux clients !

En matière d'urbanisme, il est nécessaire de raisonner au niveau d'un territoire, et non d'une commune. Il me semble toutefois que la Commission nationale d'aménagement territoriale ne joue pas son rôle.

Nous nous battons pour que les grandes surfaces alimentaires n'ouvrent pas le dimanche matin. Nous avons manifesté devant les grandes enseignes afin que le préfet prenne un arrêté d'interdiction. Cela a été fait, mais l'une d'entre elles est encore ouverte, et la Dirrecte ne fait rien !

**Mme Annick Billon.** – Merci de ce travail. Les PLU et les Scot sont élaborés par les élus, ne l'oublions pas. Lorsqu'ils consacrent 140 hectares à l'activité économique et commerciale, se demandent-ils si cela ne va pas entraîner des déports d'activité ? J'ai des exemples...

Les PLU ne pourront pas tout résoudre ; les Scot restent un moyen d'agir contre l'urbanisation à outrance et, dans le code de l'urbanisme, des outils peuvent être remis en œuvre. Les Allemands ou d'autres de nos voisins y parviennent, pourquoi pas nous ? Il faut aussi chercher des solutions du côté de la fiscalité et d'une taxe sur les friches commerciales. Chez moi, en Vendée, dans notre communauté de communes d'Olonne, un pôle attractif a été créé en périphérie nord. Le résultat, c'est que le pôle commercial sud meurt, tous les commerces rallient l'autre pôle. Les friches commerciales se multiplient. Une taxe est cependant difficile à mettre en place, surtout lorsque l'on connaît les propriétaires depuis longtemps...

La CDAC n'intervient plus pour les surfaces de moins de 1 000 mètres carrés : or les Leader Price ou les Lidl occupent des surfaces inférieures à ce seuil et fleurissent partout.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il y a autant de situations que de villes. Dans les centres-bourgs des zones très rurales, la difficulté essentielle c'est la paupérisation, et les loyers sont prohibitifs pour des locaux où les

propriétaires ne font pas de travaux. Ces derniers n'habitent pas sur place, le plus souvent, et les retrouver prend du temps !

Le retour au commerce de proximité, c'est aussi la mise en valeur de centres-villes de caractère. Les commerçants n'y sont pas hostiles ; ils ont aussi la volonté de s'adapter aux nouvelles habitudes de consommation, avec le e-commerce et le portage à domicile. Il est indispensable que les chambres de commerce les accompagnent dans cette modernisation et cette professionnalisation. Or nous manquons de moyens financiers - l'évolution des crédits du Fisac en témoigne - pour mener des actions de fond... et pour mener des actions auprès des propriétaires afin d'accélérer la remise en état des locaux.

**M. François Bonhomme.** - Il y a à l'évidence un mouvement puissant, et quand dans les rues principales des petites villes il ne reste que quelques magasins, c'est le début de la fin, on le sait bien. J'apprécie les propos de Mme Gatel sur l'approche globale, car tout ce qui sera fait par les élus pour valoriser le centre-ville sera utile : si une place centrale est agréable, s'il y a un café, les gens y passent plus de temps et consomment. Certaines villes tirent leur épingle du jeu, en créant parfois un office de commerce qui concentre les moyens sur des actions ciblées. C'est une idée à reprendre, car le maire est le mieux placé pour agir.

**M. Jean-Marc Gabouty.** - Le développement commercial a été facile pour les opérateurs locaux, chambres de commerce, communes. Mais ce fut un leurre : ils attendaient un développement, il y a eu simple déplacement d'activité. Sans création de valeur ajoutée, sans emplois supplémentaires, sans hausse par conséquent du pouvoir d'achat, quel dynamisme économique pouvait-on espérer ? Chez moi, à la fin des années 1990, nous avons créé une zone d'activité dans un cadre intercommunal... mais nous en avons exclu toute activité commerciale grand public ! Beaucoup de responsables locaux ont eu l'illusion qu'ils y gagneraient de belles recettes, en taxe professionnelle, en taxe foncière. Ce fut une erreur.

Je veux aussi souligner que le temps pour lancer une galerie commerciale, environ trois ans, correspond mieux à la durée d'un mandat municipal que la restructuration et la redynamisation d'un centre-bourg, projet de longue haleine, qui n'a de résultats tangibles qu'après quinze ou vingt ans.

Il faut sensibiliser les élus locaux et tous les décideurs locaux. Pour ma part, je cherche un cordonnier pour exercer en centre-ville, je ne le trouve pas ! Il me semble que c'est un commerce moteur pour un centre-ville, hélas nous ne sommes pas aidés par la chambre des métiers.

**M. Georges Labazée.** - Je soulignerai quant à moi un problème lié à la composition des commissions d'aménagement commercial, localement ou nationalement. L'exécutif, le maire donc, est en minorité et les décisions peuvent être contraires à celles qu'il souhaite.

---

Voici une proposition iconoclaste : autour de Pau, sur la côte basque, des stations-essence sont revendues à prix d'or par Total ou Esso, à des boulangers, par exemple. Il faut alors aller très loin pour trouver de l'essence. Pourquoi ne pas créer une taxe sur les grands groupes pétroliers qui ferment ces postes à essence ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Notre objectif initial, s'agissant de la revitalisation des bourgs-centres, était de créer un groupe de travail comme nous l'avons fait sur l'urbanisme. Que les commissions permanentes nous fassent savoir si elles souhaitent s'associer à ce projet comme elles l'ont fait naguère – la formule a bien fonctionné.

**Mme Élisabeth Lamure, présidente.** – Avec le renouvellement et la mise en place des nouvelles commissions, nous ne serons pas opérationnels avant la mi-octobre. Le délai sera-t-il suffisant pour rendre notre copie à la prochaine Conférence territoriale ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Il me semble, quoi qu'il en soit, qu'un groupe transpartisan est essentiel pour donner du poids à nos conclusions : c'est le Sénat tout entier, représentant des élus, qui s'exprimera sur la dévitalisation des cœurs de ville.

Le Sénat doit impérativement prendre en considération cet enjeu de revitalisation. Oui, il sera sans doute nécessaire de fermer le robinet du développement des grandes surfaces, peut-être en imposant un moratoire sur les nouvelles implantations. Il faut donner davantage de pouvoirs aux maires, en particulier un droit de préemption renforcé sur les baux commerciaux. Ils sont certes confrontés à un cruel manque de moyens, mais si rien n'est fait, la situation se dégradera encore, dramatiquement. Chaque maire devrait avoir un adjoint au commerce chargé de coordonner les actions à mener en matière d'urbanisme, de services et d'environnement. Mais nous pouvons, nous aussi, les aider en leur fournissant des idées, des facilités et des pouvoirs renforcés. C'est une juste cause !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Nous devons effectivement être prêts pour la prochaine Conférence des territoires. Rappelons-le, le Sénat est l'assemblée des territoires, et il est constructif depuis l'origine !

Des initiatives innovantes se développent, notamment dans le Massif Central, où plusieurs plates-formes locales de e-commerce ont vu le jour. Elles permettent à des commerçants, artisans et producteurs locaux de promouvoir et vendre en ligne leurs produits, qui peuvent ensuite être retirés dans des points relais ou livrés à domicile.

Faut-il ensuite, comme le suggère Philippe Dallier, restreindre la liberté du commerce et mieux contrôler les nouvelles installations ? Il faut sans doute mieux réguler, car nos rues ne peuvent pas être envahies de *fast food* et de marchands de chaussures. Mais attention aussi à ne pas aller à l'encontre de notre objectif de simplification des normes.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Une bonne régulation ne s'accompagne pas nécessairement d'un excès de normes. L'Allemagne, qui n'est pas un modèle pour tout, a réussi en la matière à fixer des règles du jeu pertinentes, mais néanmoins simples.



---

## ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

Caroline LARMAGNAC, Directrice de cabinet

Philippe MATHERON, Chef du pôle des systèmes territoriaux

- **Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)**

Pierre NARRING, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Paul LE DIVENAH, Inspecteur général de l'administration du développement durable

- **Inspection générale des finances (IGF)**

Julien MUNCH, Inspecteur des finances

Camille FREPPEL, Inspecteur des finances

