

**Les rapports du Conseil national du
commerce**

La vacance commerciale en centre-ville

Juin 2026

Editorial

Les
corapporteurs de
ce rapport :



Emmanuel
Le Roch



Eric Malézieux

Lutter contre la vacance n'est pas une fin en soi, cela sera la résultante d'une démarche plus globale et résolument positive permettant de rétablir la confiance, l'envie d'investir et de collaborer entre les acteurs de l'écosystème local, pour générer une fierté partagée d'habiter et de commercer dans chaque centre-ville.

La posture initiale est fondamentale. Car, en effet, si le sujet est abordé comme une crise, on recherche seulement des mesures correctives (remplir des locaux ...) mais **penser le sujet comme une transition permet de penser l'approche comme une trajectoire pour penser l'avenir, construire le futur, être positif.**

Le nombre de locaux vides est un problème mais il existe deux manières de l'aborder localement :

- Soit construire un projet et des objectifs vers un centre-ville qui, demain, donne envie et donne de la fierté aux habitants, une nouvelle étape positive dans la vie du territoire en phase avec le futur de ses habitants
- Soit considérer que, compte tenu des difficultés, des défaillances passées ou avenir, des éléments rassurants ou inquiétants pour le futur d'un territoire, le taux de vacance est un marqueur qu'il faut chercher à réduire mais avec des solutions peu nombreuses en matière de commerce. Dans ce cas, le taux de vacance restera élevé même s'il diminue, cela ne peut donc être une fin en soi et un cadre d'objectif suffisant pour l'avenir du territoire

Chaque territoire doit donc se concevoir un avenir autour des besoins futurs des habitants et usagers au sens large, penser très largement au-delà du commerce, définir les contours d'un parcours marchand peut-être contracté, rechercher des solutions pour construire des solutions nouvelles pour les rez-de-chaussée pour lesquels le commerce ne sera pas l'avenir.

Le commerce et l'artisanat commercial sont fondamentaux car ils rendent le territoire vivant. Toutefois, il existe des fondamentaux pour qu'ils fonctionnent car ceux sont des activités économiques. Leurs modèles économiques s'appuient soit sur la densité de clients à proximité, soit sur les flux, le plus souvent une combinaison des deux. Il va sans dire que les actions et politiques locales ont de gros impacts sur le volume d'activité. Ceux-ci peuvent-être positifs (attractivité, habitat ...) ou négatifs (difficulté d'accès et de mobilité ...).

La mobilisation de l'ensemble des acteurs privés autour du projet de centre-ville est essentielle pour inscrire dans une dynamique positive, porteuse d'avenir et de fierté collective ne peut reposer uniquement sur la production d'indicateurs de vacance commerciale qui, dans certains territoires confrontés à un déclin démographique et économique durable, peuvent demeurer élevés sur le long terme. Pour autant, cette réalité ne doit pas faire obstacle à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse et tournée vers l'avenir, capable de redonner, des perspectives et de la confiance aux habitants.

Par ailleurs, toutes ces réflexions et propositions doivent s'inscrire dans la compréhension d'une grande diversité des formes de commerce, de la multiplication de canaux différents à la disposition des consommateurs et pour répondre aux besoins et attentes de ceux-ci.

Le groupe de travail à organisé ses travaux et classé ses propositions au sein de trois grandes thématiques

- Gouvernance et stratégie commerciale
- Attractivité des territoires, mutations des flux, de la consommation
- Immobilier commercial et fiscalité

Emmanuel Le Roch et Eric Malézieux, co-rapporteurs de ce rapport

Sommaire

Editorial	3
Sommaire	5
Préambule	6
Qu'est-ce que la vacance commerciale ?	9
Etat des lieux de la vacance commerciale en 2025	19
Les propositions du groupe de travail du Conseil national du commerce	24
Quelles pistes pour la suite ?	67
Remerciements	69
Annexes	70

Préambule

Les différents échanges sur le sujet de la vacance commerciale au sein du CNC ont souligné plusieurs besoins qui, sans relever de propositions opérationnelles clairement délimitées, renvoient à des enjeux de gouvernance locale et de coordination des acteurs, déterminants pour la réussite des démarches de revitalisation/transformation.

La richesse de ce groupe de travail tient à la diversité de ses participants **Cette expérience souligne l'importance de mettre en place, à l'échelle locale, des espaces de dialogue et de co-construction permanents associant l'ensemble des acteurs concernés.** La lutte contre la vacance commerciale suppose en effet de dépasser les approches en silos afin de mobiliser pleinement les connaissances, l'expérience et l'expertise des professionnels du terrain, trop souvent sollicités pour leurs seules données ou contributions techniques (cas des spécialistes du bail / conseils en immobiliser ou commerçants par exemple) sans inscription dans le temps long.

Ainsi il est à noter que, sans que le format exact en ait été précisément défini, un travail collectif avec un comité de réflexion/pilotage intégrant les représentants locaux des commerçants est indispensable localement. Celui-ci devra se retrouver de façon régulière et pourra, pour le moins de façon ponctuelle, intégrer d'autres acteurs liés au commerce (agents immobiliers sur l'urbanisme commercial, transporteurs concernant la logistique...). De telles approches, si elles existent localement restent largement à diffuser partout dans le territoire.

Nos 15 propositions prioritaires

PRIORITAIRE

Parmi les 40 propositions et avis du présent rapport 15 sont considérées comme prioritaires.

Thématique « Gouvernance et stratégie commerciale »

- **Mettre en place très largement des dispositions de La « charte ville commerçante »** et notamment la proposition de mise en place de **COPIL entre la Mairie, les Associations de Commerçants et Consulaires** (*proposition n°1*).
- **Créer une information annuelle à l'attention des élus sur les principales évolutions du commerce.** L'idée pourrait être que le CNC et la DGE réfléchissent à un document annuel ou une plateforme permettant aux élus et leurs équipes d'être toujours au fait des éléments qui marquent le commerce et ses fonctionnements et/ou pourraient les marquer dans les prochaines années dans une démarche prospective permanente (*proposition n°2*).
Un comité permanent du CNC pourrait être chargé de cette mission annuelle.
- **Assurer la pérennisation et la professionnalisation des managers de commerce** pour la mise en œuvre des stratégies commerciales des collectivités. **Le CNC souhaite que cette compétence ne soit pas réservée au centre-ville** mais porte sur l'ensemble du territoire, en particulier les périphéries commerciales (*proposition n°3*).
- **Prolonger et améliorer les programmes ACV au-delà de 2026 et Petites Villes de Demain et renforcer le volet commerce** (*proposition n°4*).

- Intégrer le CNC dans le pilotage national d'ACV
- Intégrer les représentants des acteurs du commerce dans le pilotage local d'ACV avec des territoires tests dès 2026
- Assurer la formation commerce des chefs de projets ACV
- Assurer un fonctionnement opérationnel local efficace entre ACV, manager de commerce en allégeant les process (reporting ...)
- Elargir ACV à d'autres villes car toutes les tailles de villes (y compris métropoles) et territoires d'Ile de France sont confrontées : bénéficier d'ingénierie, pouvoir appliquer les dispositions spécifiques à ACV ...

Thématique « Attractivité, mutations des flux, de l'offre commerciale et de la consommation »

- **Renforcer l'habitabilité de la ville et son attractivité résidentielle dans le cadre d'une approche globale et volontariste. Cette mesure est complétée par une proposition mettant en avant la nécessité de construire un narratif positif sur le centre-ville et son futur nationalement comme localement (proposition n°8).**
- **Vers des rez-de-chaussée mixtes et multifonctionnels en centre-ville (proposition n°10).**

L'objectif doit être de renforcer le rôle de centralité au sien du bassin de vie en y intégrant services et ressources administratives, offre de santé publique et privée, l'accueil et d'emplois

Dans ce cadre, l'usage des rez-de-chaussée n'est pas que commercial, il faut définir le périmètre du futur de celui-ci et travailler sur la mixité des usages des rez-de-chaussée afin de répondre aux besoins des habitants, de réduire leurs déplacements, de prendre en compte les évolutions de la population (vieillesse ...) : santé, commerce, services, emplois. Le centre-ville n'est pas un centre commercial à ciel ouvert mais doit présenter une multitude de fonction.

Et multiplier les raisons d'y passer du temps (espaces multi activités ...) : travail, sport, loisir, culture, patrimoine ...

- **L'accessibilité, les mobilités doivent être au cœur d'un dialogue organisé et permanent entre élus et acteurs économiques** en particulier les représentants des commerçants. Les difficultés d'accès et/ou coûts d'accès ont des impacts sur les zones de chalandise donc l'activité du commerce et la nature des commerces viables (proposition n°11).
- **Mieux accompagner les premières années d'un commerçant dans une approche collective réunissant les commerces récents.** Un commerce jeune est fragile, le commerçant se trouve obligatoirement confronté à des situations qu'il n'a pas prévues. Or les commerçants sont souvent isolés. Il est important de prendre les bonnes décisions. Idéalement, Il s'agirait que les associations de commerçants locales animent un groupe de commerçants récents, leur permettent d'échanger, le cas échéant avec quelques commerçants plus aguerris « mentors » (proposition n°16).

- **Simplifier et raccourcir le temps d'implantation et d'ouverture d'un commerce** qui est plus long que dans les autres pays. Mobiliser les ministères concernés par les ouvertures pour rechercher des solutions de simplification et de délais d'instruction (*proposition n°17*).

Thématique « Immobilier commercial et fiscalité »

- **Etendre les dispositifs « Opérations de restructuration immobilière » (ORI) aux locaux commerciaux** pour permettre d'intervenir et de restructurer des locaux dans le cadre des centres anciens (*proposition n° 18*).
- **Mobiliser les propriétaires de locaux commerciaux devenus libres d'occupation donc potentiellement classés vacants.** Instaurer un dialogue « obligatoire » avec la collectivité en cas de refus ou d'absence. L'objectif prioritaire doit être l'incitation à l'investissement et à l'engagement dans la co-construction du centre-ville. **Mais les sanctions sont à envisager en cas de comportements passifs.** (*proposition n°19*).
- **Mettre en place des dispositions fiscales favorables incitant à l'investissement local** en vue de mettre en location **un local commercial fortement rénové en centre-ville d'un local restructuré voir neuf** après démolition/reconstruction sous réserve de conditions sur un loyer plafonné (principe loi Pinel) ou du dispositif Jeanbrun pour le logement. (*proposition n°23*).
- **Modifier le régime du déficit fiscal existant** afin d'adapter le montant maximum de celui-ci en fonction des investissements réalisés par le propriétaire à travers un mécanisme de déficit foncier modulé **favorable aux propriétaires qui investissent.** (*proposition n°25*).
- **Poursuivre les travaux sur l'assouplissement des possibilités de modifications des loyers commerciaux en cours de bail** pour tenir compte des évolutions de loyer de marché, leur adaptation à la réalité de l'activité. Cette proposition n'a pas fait consensus. La FACT a fait part de son opposition (*proposition n°39*).
- **Engager rapidement une réflexion pour modifier les dispositions permettant aux propriétaires de refacturer la taxe foncière** au commerçant locataire. Important : La FACT est opposée à cette proposition (*proposition n°40*).

Qu'est-ce que la vacance commerciale ?

La vacance commerciale est l'une des manifestations les plus visibles des mutations économiques, urbaines et démographiques. Elle est bien entendu le marqueur de difficultés rencontrées par des exploitations commerciales mais pas seulement. La présence de locaux vacants, par son ampleur ou ses caractéristiques, alimente les inquiétudes des élus, des acteurs économiques de proximité, commerçants comme artisans et des habitants.

1- Les enjeux ne portent pas seulement sur l'occupation des locaux commerciaux

Pour comprendre la situation, il ne suffit pas de chercher à occuper les locaux vacants à tout prix ; il est d'abord nécessaire d'en saisir les causes afin d'apporter des réponses adaptées aux réalités locales.

La vacance commerciale est souvent perçue comme un indicateur particulièrement préoccupant de l'état d'un territoire. Une attention excessive portée à cet unique critère peut toutefois entretenir une vision pessimiste de la situation, en laissant penser que les difficultés des commerces et des centres-villes seraient irréversibles. Or, la réalité est plus nuancée : malgré les fermetures observées dans certains secteurs, de nombreuses créations et reprises d'activités continuent d'avoir lieu. Plusieurs territoires ont par ailleurs enregistré une baisse de la vacance commerciale ces dernières années, parfois à rebours des tendances observées à l'échelle nationale.

Une étude réalisée par la Fédération des Acteurs du Commerce (FACT), SAD marketing et Codata montre ainsi que la vacance peut reculer (sur le périmètre mesurer par Codata) dans un pourcentage significatif de villes (37,2 % des villes entre 2019 et 2024).



L'enjeu n'est pas seulement de mesurer la vacance commerciale mais de construire une vision partagée de l'avenir du centre-ville et de mobiliser les acteurs autour d'actions adaptées aux réalités locales. Les centres-villes et le commerce ne disparaissent pas ; ils se transforment, et il convient d'accompagner ces mutations.

Le taux de vacance constitue un indicateur utile, mais il ne doit pas être interprété isolément. Il offre une photographie à un instant donné, souvent en référence à une situation passée, sans rendre compte de la qualité de l'offre, des usages émergents ou des perspectives et potentiels d'évolution. Dans certains territoires, la réduction de la vacance passe par le retour d'activités commerciales ; dans d'autres, elle implique une diversification des usages ou une adaptation du linéaire commercial aux besoins réels actuels et futurs.

La comparaison entre villes doit également être menée avec prudence. Un faible taux de vacance n'est pas nécessairement synonyme de bonne santé commerciale, pas plus qu'un taux élevé ne traduit à lui seul un déclin. Aucun seuil universel ne permet de qualifier une situation. L'analyse doit avant tout s'appuyer sur les spécificités et les dynamiques propres à chaque territoire et apporter des réponses adaptées à une vision partagée de l'avenir local.

2- La vacance commerciale : un indicateur utile, mais à interpréter avec prudence

La vacance commerciale est le résultat de facteurs multiples. Si elle traduit en partie les profondes mutations du commerce et l'évolution des modèles économiques des entreprises, elle dépend également des dynamiques propres à chaque territoire : attractivité résidentielle, démographie, activité économique, accessibilité, flux de population, offre de services et de loisirs, ou encore stratégies des propriétaires immobiliers.

Pour identifier les leviers d'action pertinents, il est donc indispensable d'analyser les causes locales de la vacance plutôt que de se limiter à son niveau. Le taux de vacance constitue un indicateur utile, mais il ne renseigne ni sur la nature des locaux concernés ni sur leur rôle dans l'équilibre commercial d'un centre-ville. La fermeture d'une grande locomotive commerciale ou celle de plusieurs petits commerces de proximité peuvent produire des effets comparables sur la baisse d'attractivité du territoire, alors même que leur traduction dans le taux de vacance sera très différente.

Par ailleurs, cet indicateur dépend fortement du périmètre retenu pour son calcul. Les comparaisons entre territoires doivent donc être réalisées avec précaution, tant les contextes locaux, les structures commerciales et les choix d'aménagement peuvent différer. Plus qu'un objectif en soi, le taux de vacance doit être considéré comme un outil d'analyse parmi d'autres au service d'une compréhension plus globale des dynamiques commerciales locales.

Enfin, les causes de la vacance commerciale sont multifactorielles et celles-ci sont très différentes d'un territoire à l'autre. Les comprendre est essentiel pour concevoir les actions adaptées à mettre en œuvre localement.

Raisonnement en prospective est fondamental. En effet, quel que soit le taux de vacance, en particulier lorsque celui-ci est très élevé, l'une des questions centrales de l'action sera de s'interroger sur le périmètre sur lequel il convient d'agir pour construire l'avenir et, le cas échéant, d'agir sur l'existant. En d'autres termes, chercher à rétablir le commerce d'hier n'a aucun sens il faut se projeter sur le commerce de demain, ses localisations, ses natures dans une vision élargie au-delà du seul commerce pour appréhender toutes les activités qui agissent sur la qualité de vie, les usages et l'attractivité globale (commerce, restauration, loisirs, service ...).

Utilisé seul, le taux de vacance est insuffisant, voire trompeur, pour définir une stratégie et orienter les décisions publiques. De nombreux éléments doivent être pris en compte, notamment l'adéquation entre les locaux vacants et les besoins des porteurs de projets potentiels, mais également leur localisation au regard des caractéristiques du territoire : population, flux, dynamique économique, démographie, implantation des services essentiels (santé, éducation, services publics) et organisation des différentes polarités commerciales et économiques. **Utilisé seul le taux de vacance peut faire prendre de mauvaises décisions.** Par exemple, partir d'un taux de vacance élevé dans une ville centre pour figer l'évolution du commerce en périphérie de celle-ci peut s'avérer totalement contre-productif tant il est important de comprendre que l'offre commerciale répond à des impératifs globaux de vie des habitants dans un bassin de vie plus large que le périmètre de la ville centre et encore plus de son centre-ville.

Par ailleurs, la nécessaire modernisation de l'immobilier commercial et l'amélioration de son intégration urbaine concernent l'ensemble du territoire, aussi bien les centres-villes que les périphéries. Une approche équilibrée invite à considérer ces espaces comme complémentaires plutôt que comme concurrents. Il est fréquent de voir le taux de vacance élevé retenu comme argument pour refuser une autorisation d'équipement commercial, c'est compréhensible, mais totalement contre-productif dès lors que certaines activités ne s'implanteront pas en centre-ville, dès lors qu'elles ne présentent pas la condition d'une exploitation viable, et cela peut l'être également dans la mesure où les territoires en difficulté ont absolument besoin d'investisseurs et porteurs de projets. Même avec un centre-ville en difficulté, cette attractivité globale doit être prise en compte pour mettre en œuvre les projets, y compris et surtout, ceux visant à reconstruire, moderniser des équipements ou densifier.

Réduire le taux de vacance ne peut, être le seul indicateur d'une bonne politique commerciale locale.

Le « remplissage » /la re-commercialisation des locaux inoccupés est donc insuffisant. En effet, relouer des locaux vides ne dit rien sur la qualité des activités exploitées par les nouveaux occupants, ne dit rien non plus sur la fragilité ou la probabilité de pérennisation de ces nouvelles exploitations, et ne donne aucune information sur l'équilibre et la diversité des commerces proposés et activités exercés dans le périmètre considéré. L'approche qualitative au sens des besoins et de la création de valeur pour le territoire/centre-ville (attractivité, réponse aux besoins, image de qualité ...) doit évidemment être prise en compte. Valeur pour les consommateurs ainsi que pour les commerçants déjà en place et leur activité future. **Mais cette approche qualitative doit être objective**, elle ne doit pas résulter de la seule volonté locale de la collectivité d'implanter par exemple une activité / enseigne qui ne trouverait pas son modèle économique, ou, au contraire, qui refuse telle enseigne ou commerce alors même qu'elle pourrait répondre aux besoins de la population et ce faisant à l'attractivité territoriale.

Ainsi, chaque centre-ville doit à la fois bien analyser la nature de la vacance, de ses évolutions et les causes qui génèrent celles-ci afin d'établir le bon diagnostic et apporter les bonnes réponses en fonction des spécificités de chaque situation.

C'est pourquoi, il faut inscrire la réflexion dans une vision prospective du centre-ville et du commerce local et se servir de la vacance comme un indicateur parmi d'autres.

Il est indispensable d'apprécier d'autres indicateurs tels que les évolutions des flux, de l'activité des commerces, voire des loyers commerciaux afin que la vacance appréciée seule ne pousse pas dans l'idéal à ouvrir coûte que coûte des exploitations dans des

secteurs où les magasins sont déjà très nombreux par exemple alors que les potentiels et les besoins sont déjà satisfaits voire en baisse, fragilisant le tissu en place ou rendant fragile ladite nouvelle ouverture.

3- Comprendre et mesurer la vacance commerciale

La vacance commerciale n'est pas toujours le signe d'un déclin. Lorsqu'elle résulte d'un renouvellement naturel de l'offre, elle peut au contraire refléter le dynamisme économique d'un territoire¹. Un local temporairement vacant peut favoriser l'émergence de nouvelles activités, encourager la diversification des commerces et services, et répondre ainsi aux évolutions des modes de consommation. Ce qui inquiète les pouvoirs publics, c'est la persistance de la vacance commerciale dans les centres comme en périphérie, touchant aussi bien les petites que les grandes villes. Lorsqu'elle s'installe dans la durée, cette vacance fragilise la vitalité économique des quartiers concernés, donnant l'image d'un déclin progressif, voire d'un abandon, des zones autrefois commerçantes et dynamiques. Depuis 2018, les programmes nationaux, « Action cœur de ville » et « Petite ville de demain », et plus récemment « Villages d'avenir », mettent en œuvre des actions de revitalisation des territoires pour lutter contre ce phénomène selon plusieurs leviers : amélioration de l'habitat, dynamisation de la vie culturelle, aménagement des espaces publics et soutien au commerce de proximité.

Cette notion de vacance, cristallisant les débats et les analyses à toute échelle, doit ainsi être définie et ses facteurs explicatifs identifiés selon les différentes typologies de territoires, pour permettre aux acteurs locaux et nationaux d'agir au plus proche de la réalité des besoins du terrain.

Cette analyse de la vacance s'insère dans la stratégie globale d'un territoire. Elle met nécessairement en articulation les enjeux du centre, de la périphérie, et des zones désertées, tout en intégrant une vision à une maille plus large du territoire. Il est donc nécessaire dans un premier temps de se pencher sur les diverses définitions de la vacance pour bien en délimiter les contours.

a. Une définition ambivalente

Selon l'INSEE, un local vacant se définit selon « l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée ». Cette définition peut induire de multiples incohérences selon l'application qui en est faite.

En effet, le caractère « non exploité » d'un local peut être lié à plusieurs facteurs :

- Un local à la vente ou la location,
- Un local déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation,
- Un local en attente d'un règlement de succession,
- Un local en attente de travaux, transformation, extension,
- Un local gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire.

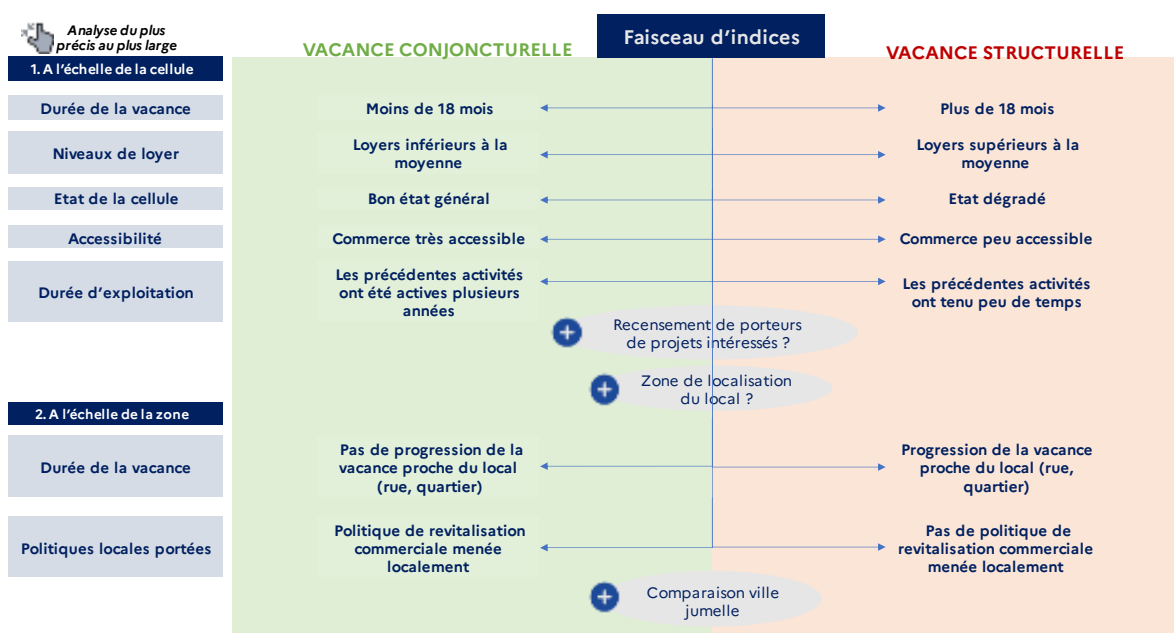
¹ Selon l'INSEE, 155 300 entreprises ont été créées en 2024 dans le commerce et l'artisanat commercial, soit +6% par rapport à 2023.

Sur ce premier point, cette définition trouve donc sa limite dans la pluralité des formes que peut prendre la vacance. De ce fait, le caractère vacant d'un local n'entraîne pas sa disponibilité immédiate : il peut s'intégrer dans un projet de restructuration, dans une démarche de reprise ou de succession, ne permettant pas le cas échéant une action immédiate sur le bien.

Sur la notion de « durée indéterminée », c'est ce deuxième critère qui vient préciser le niveau de gravité de la vacance, la marge de manœuvre possible et le type d'action à enclencher. Pour ce faire il est indispensable d'intégrer une nuance dans l'approche de cette notion afin de déterminer si elle est structurelle ou conjoncturelle, et d'en identifier les démarches adaptées.

Cette étude, propose d'établir le caractère conjoncturel ou structurel au regard de plusieurs critères formant un faisceau d'indices.

SCHÉMA D'IDENTIFICATION DE LA VACANCE COMMERCIALE STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE



A la lumière de ce schéma d'analyse, deux grandes situations de vacance commerciale peuvent être identifiées :

- **Une vacance conjoncturelle** qui désigne une situation temporaire, résultant d'un évènement naturel de la vie économique.

Elle survient généralement à la suite d'un changement ou d'un déplacement d'activité, entraînant le départ d'un occupant et nécessitant un réaménagement du local. Ce type de vacance ne constitue donc pas obligatoirement un signe inquiétant pour la dynamique commerciale locale. Elle a toujours existé. Au contraire, elle est nécessaire pour assurer un renouvellement, une adaptation de l'offre et permet la rencontre entre local vacant et potentiel repreneur, et l'adaptation de l'offre nouvelle aux mutations du commerce. Bien entendu, elle n'est efficace que lorsqu'elle demeure en dessous d'un seuil et n'entraîne pas en elle-même la fragilisation des exploitations voisines et l'accroissement du taux de vacance.

- **Une vacance structurelle** plus préoccupante car elle se manifeste par une inoccupation prolongée du local.

Cette durée est classiquement fixée à un maximum de deux années. Toutefois, dans un contexte de forte vacance ou un local sur lequel l'inaction du propriétaire est préoccupante, une vacance de 18 mois voire 12 mois est déjà préoccupante. Elle peut résulter d'une absence de besoin de création d'activité mais également révéler une inadéquation entre l'offre immobilière (nature des locaux, positionnement ou niveau de loyer/charges locatives) et la demande, résulter de l'évolution des pratiques de consommation ou encore traduire le dépérissement d'une zone de la ville. Cette vacance se caractérise souvent par des locaux inadaptés aux activités commerciales : surface mal dimensionnée, équipements énergétiques obsolètes, mauvaise accessibilité, niveau de loyer etc... L'absence de travaux de réhabilitation, accentuée par l'inaction des propriétaires empêchent et l'évolution rapide des modes de consommation, freine leur remise en activité. Conférant également un aspect de délaissement et de dégradation des vitrines de rez-de-chaussée, cette forme de vacance commerciale entraîne rapidement une dévitalisation des centres villes des petites et moyennes villes, une perception de déprise et induit donc des actions fortes en termes de réemploi de ces cellules.

Compte tenu de la diversité des formes que peut prendre la vacance commerciale, il est essentiel de disposer d'indicateurs permettant de les différencier. Ces derniers sont indispensables à l'élaboration de politiques publiques efficaces et ciblées. Dans cette optique, un outil de détection de la vacance commerciale² est mis à disposition des acteurs du développement économique et permettra d'évaluer précisément la situation et de s'orienter vers les actions et les ressources les plus adaptées. Une seconde version est en cours de finalisation pour l'été par la DGE.

b. Les prérequis pour une évaluation efficace de la vacance commerciale

Chaque ville a tendance à comparer son taux de vacance en centre-ville à celui de communes comparables, souvent sans avoir de visibilité sur les méthodes de collecte de données, sur les périmètres utilisés, et donc sans certitude que les comparaisons ne soient pas biaisées.

Prenons comme exemple, l'entreprise Codata qui chiffre le taux national de la vacance commerciale à 11,5 % en 2025. Cette estimation est réalisée selon le calcul : Locaux vacants / Emplacements commerciaux, au sein des communes de +15 000 habitants et au sein de périmètres déterminés. Ainsi, cette moyenne nationale ne prend pas en compte l'ensemble du territoire français ni les différentes formes de la vacance. Et pour une lecture comparative appropriée il est aussi primordial de s'évaluer avec des villes de même typologie et taille.

Par exemple, il n'existe pas d'observatoire privé mesurant la vacance commerciale dans les communes plus petites, une large partie du territoire français n'est donc pas couvert.

Les données Codata permettent toutefois de mettre en évidence le fait, qu'en moyenne, les taux de vacance diffèrent avec la taille des villes (source étude FACT – SAD marketing – Codata).

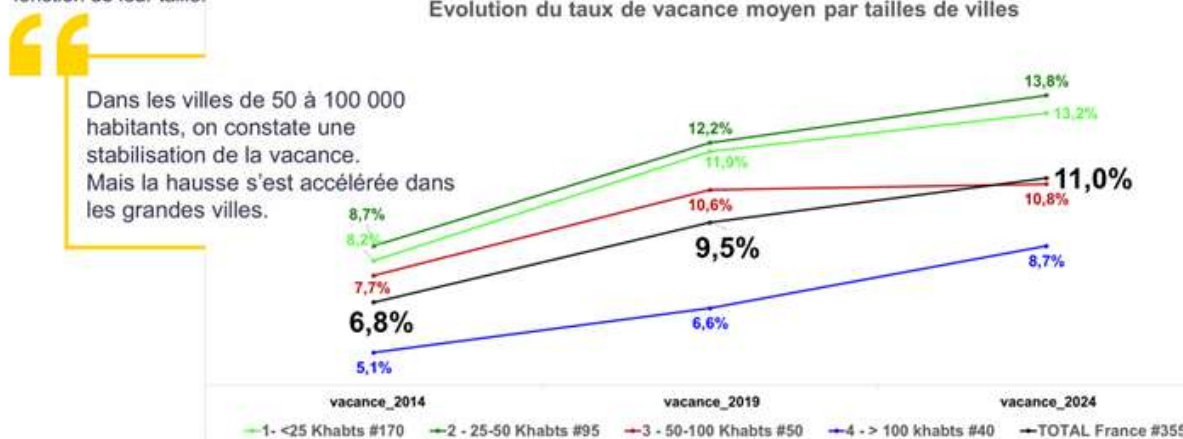
² <https://www.service-public.gouv.fr/simulateur/calcul/VacanceCommerciale>

UNE HAUSSE VARIABLE SELON LA TAILLE DES VILLES



Entre une petite ville et une grande métropole, les enjeux et les problématiques d'attractivité diffèrent. Pour la 1ère fois, nous vous proposons une analyse distinguant la situation des villes françaises en fonction de leur taille.

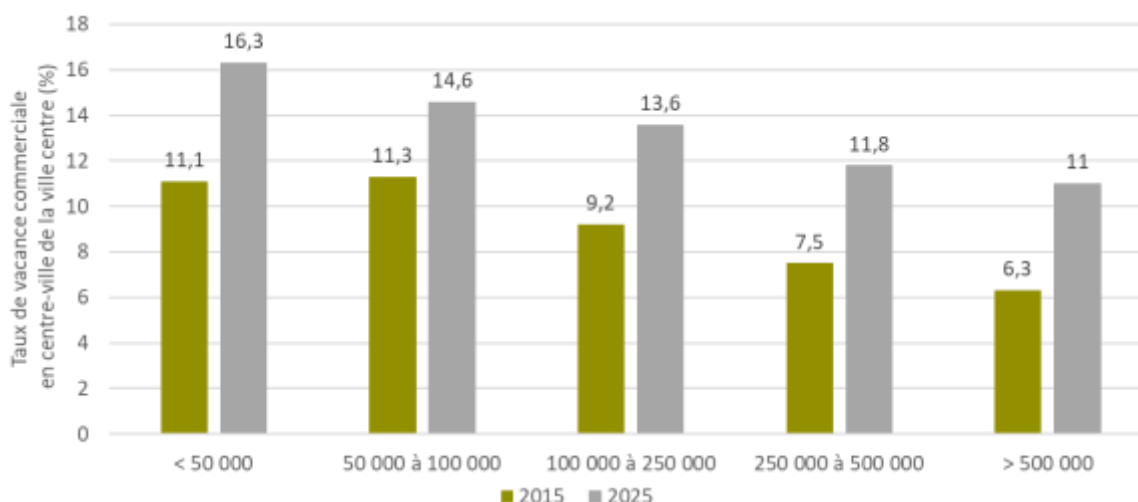
Evolution du taux de vacance moyen par tailles de villes



Etude FACT - SAD Marketing - Codata

25

Par ailleurs, le taux de vacance dans le centre-ville de la ville centre a augmenté également dans les grandes villes, pas seulement dans les petites et moyennes. Dans les métropoles, ce développement est toutefois plus récent.



Plusieurs prérequis doivent être réunis pour obtenir une mesure structurée de la vacance commerciale dans les centres-villes :

- **Un périmètre d'étude établi à l'échelle nationale :**

La notion de centre-ville n'étant pas définie, le périmètre d'analyse des outils existants varie en fonction des besoins des collectivités territoriales. Par ailleurs, les données disponibles via certains outils concernent seulement les communes d'une taille conséquente et en France métropolitaine, ce qui exclut de fait de la comparaison une grande partie du territoire. **Une juste mesure de la vacance nécessiterait, premièrement, que les définitions de périmètres soient harmonisées afin que les données puissent être comparables et constituer de véritables marqueurs de santé de la vie économique d'une commune et que les mesures soient également réalisées sur les villes plus petites.**

- **Un outil unique, accessible et regroupant les données nécessaires :**

Le marché des données sur la vacance commerciale est aujourd'hui fragmenté, avec une pluralité d'acteurs privés et publics utilisant des méthodologies hétérogènes de recensement et de calcul. Cette pluralité nuit à la lisibilité et à la comparabilité des données. Le regroupement des bases de données existantes permettrait de créer un référentiel commun, facilitant l'harmonisation des méthodes et la mise en synergie des informations disponibles. Une telle consolidation des données rendrait possible une analyse plus fine des facteurs de vacance commerciale, condition préalable à l'élaboration de stratégies d'intervention efficaces nationalement et ciblées localement. Elle permettrait également de comparer de manière pertinente des territoires aux profils similaires (communes jumelles), et ainsi d'identifier les leviers les plus performants. La fluidification de l'accès à la donnée permettrait de la rendre accessible aux différents échelons inter directionnels (EPCI, commune, intercommunalité, préfecture, région, administration centrale), d'évaluer l'impact des politiques publiques, et d'anticiper la vacance à venir. **En effet, la mise en réseau des données relatives à l'économie de proximité permettrait de détecter plus en amont les signaux faibles – comme les cessations d'activité à venir – et limiter ainsi le risque de vacance durable des locaux commerciaux.**

- **L'ancrage territorial :**

Face à la diversité des formes que peut prendre la vacance commerciale, et dans un contexte où l'aménagement commercial relève de compétences partagées entre plusieurs entités publiques, la présence d'un professionnel ancré localement, disposant d'une connaissance fine des enjeux socio-économiques de son territoire et d'outils permettant de mesurer et d'expliquer la vacance commerciale, constitue un véritable atout. **Dans ce cadre, le rôle des managers de commerce est central dans le déploiement coordonné de projets concrets.** Il apparaît donc qu'une pérennisation de cette fonction³ et son positionnement dans l'organigramme des collectivités locales soient intrinsèquement liée aux politiques de dynamique et de revitalisation commerciale.

c. Typologie des outils mesurant la vacance commerciale

Un tour d'horizon de l'écosystème de la donnée commerciale permet de dresser le constat d'une multitude d'acteurs qui se différencient par leur méthodologie, leur modèle économique, ou le type de données remontées. Comprendre cet écosystème est indispensable à la définition d'un observatoire national de la situation commerciale.

- **Les observatoires de commerce**

Les observatoires du commerce sont bien implantés dans l'écosystème de la donnée commerciale ; certains ont été lancés depuis plus de 20 ans. Ils fonctionnent pour la plupart selon deux modalités cumulatives : le recueil de données terrain, ainsi que le croisement et le traitement de flux de données en open data. Ainsi, les données récoltées permettent de réaliser des fiches d'identité des locaux – incluant parfois des informations

³ Rapport Cour des comptes « *La politique de l'Etat en faveur du commerce de proximité* », septembre 2023, recommande de poursuivre la sécurisation de la fonction de manager de commerce ajoutant que la profession est massivement plébiscitée par les collectivités.

de contact direct - et de mettre en place un suivi individualisé. L'accès aux données est enrichi par des API publiques (Sirene, DGE, ESS, Infogreffe), des fichiers fonciers, ainsi que des outils de CRM pour assurer un suivi relationnel. Enfin, des bases nationales comme Sirene permettent de fiabiliser les informations via la classification des commerces, l'analyse des CSP, du pouvoir d'achat, et la caractérisation des zones commerciales et des rues commerçantes attractives. Ces données sont croisées avec des données économiques locales et permettent des comparaisons interterritoriales.

- **Les observatoires privés** trouvent un modèle économique souvent hybride. Ils combinent, d'une part, des abonnements permettant un accès continu aux données, et, d'autre part, des prestations ponctuelles sous forme de commandes ciblées. Ces commandes « flash » portent généralement sur un périmètre défini et fournissent un état des lieux figé à un instant T. Toutes les communes ne peuvent faire appel à ces solutions qui, souvent, nécessitent une taille critique minimale (rarement les observatoires se penchent sur les communes de moins de 20 000 habitants).
- **Les observatoires publics** sont plus récents, et permettent la mise à disposition de données existantes aux services déconcentrés (de manière gratuite) et acteurs du développement économique local. On peut citer à ce titre l'exemple de l'outil Deveco déployé par l'ANCT il y a 3 ans, en vue de connecter les divers jeux de données existants à divers niveaux de l'administration centrale et de les faire compléter par les utilisateurs en local. Plébiscité par les acteurs de terrain, cet outil pâtit du manque de données disponibles à ce stade : **une volonté appuyée inter administrations permettrait un accès inter-directionnel afin d'enrichir les données relatives à la situation commerciale et aux caractéristiques connexes.**

Enfin, les chambres de commerce ont, pour certaines, entamé des travaux au niveau départemental ou régional afin de mettre en place un observatoire de données et le proposer aux collectivités qui souhaiteraient le développer.

- **Les outils d'analyse de fréquentation des centres-villes :**

Les outils d'analyse de fréquentation des centres-villes se concentrent, via diverses méthodologies (capteurs, données téléphoniques ...), sur l'analyse des flux piétons et automobiles. Ils permettent d'établir une mesure de l'attractivité (volume et évolution) des centres-villes, de certains axes, voire de certaines enseignes, par la remontée de données, voire même d'établir des pratiques de circuits de consommation.

Ces données donnent un éclairage complémentaire à ceux apportés par les observatoires, via une analyse dynamique voire comportementale. Elles permettent également de mesurer les impacts de telle initiative, événements ...

- **Les outils de mise en relation :**

Des plateformes facilitent la mise en relation entre porteurs de projets et acteurs territoriaux. Par exemple, « Transentreprise » développé par les chambres consulaires, met en contact cédants et repreneurs de locaux commerciaux ou artisanaux, avec un accompagnement préalable des porteurs de projet ; elle recense actuellement plusieurs

milliers d'offres. Autre exemple, la plateforme « Comm'une opportunité » permet aux collectivités de publier des besoins spécifiques (reprise de commerces, installation de professionnels, création d'activités), et aux porteurs de projet de proposer leurs idées gratuitement, en ciblant les territoires où ils souhaitent s'implanter.

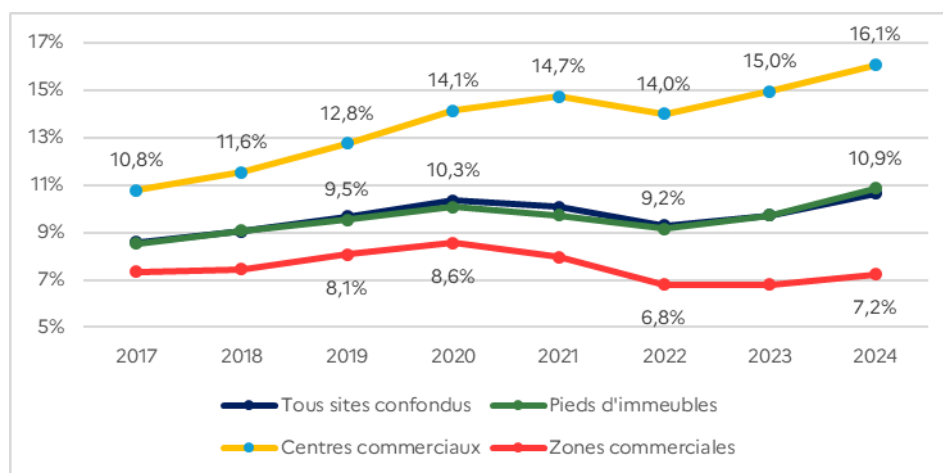
Ces outils viennent également s'additionner aux autres typologies d'outils en mettant en relation porteurs de projets et propriétaires de locaux vacants afin d'éviter une vacance qui se prolongerait ou de simplifier les projets de reprise ou de transmission.

Etat des lieux de la vacance commerciale en 2025

1- La vacance commerciale augmente en France

La vacance commerciale est l'un des indicateurs de l'état de santé d'un tissu économique local. Une vacance élevée et en progression peut s'accompagner d'une perte de diversité commerciale, de diminution de l'attractivité des zones concernées et d'une baisse de l'emploi local. Très vite, elle constitue un véritable marqueur de dégradation du centre-ville et entraîne souvent un rapide phénomène de contagion dont il est nécessaire de se préoccuper en amont afin d'en limiter l'ampleur.

Depuis 2014, la vacance commerciale est en hausse, à l'exception des années 2021 et 2022, où une baisse temporaire a été observée. Cette baisse est en partie attribuable aux mesures de soutien aux entreprises mises en place pendant la crise sanitaire, notamment les prêts garantis par l'Etat (PGE)⁴. Les défaillances d'entreprises ont alors connu des niveaux historiquement bas. Cependant, avec la fin progressive de ces dispositifs, et à plusieurs phénomènes impactant le commerce les défaillances ont repris en 2022 et 2023⁵. La vacance commerciale résulte en partie de ce phénomène de rattrapage, où les fermetures ne sont pas compensées par de nouvelles implantations. En 2025, la vacance atteint 11,6 % en moyenne nationale, contre 9,5% en 2019.



Lecture : La vacance commerciale atteint 10 ; 9% en pied d'immeuble et en moyenne nationale en 2024. Notons que le taux atteint en 2025 tous sites confondus est de 11,7 %

Définitions : « Pied d'immeuble » : en zone urbaine, il correspond aux quartiers commerçants du centre-ville. « Zone commerciale » : située en zone périurbaine ou périphérique où se concentre une activité commerciale significative. « Centre commercial » : ensemble commercial développé, géré, animé et promu comme une seule et même

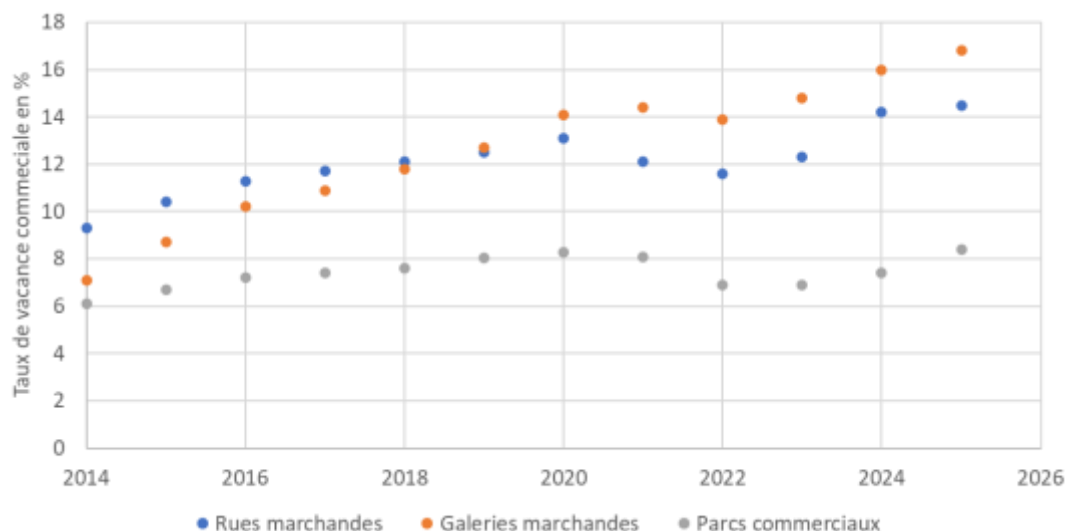
⁴ Pour faire face au choc économique lié à la crise du coronavirus, le Gouvernement a mis en œuvre dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, à hauteur de 300 milliards d'euros. [Les premiers PGE ont été octroyés en décembre 2021, 70 % avaient été octroyés dès juin 2020](#). Initialement prévus jusqu'au 30 juin, les PGE ont été prolongés [jusqu'à juin 2022](#).

⁵ En décembre 2019, le nombre de défaillances était de plus de 51 000 entreprises. Limitées par les aides Covid, elles sont tombées à près de 31 000 puis 28 en 2020 et 2021 à la même période. A la fin de ces aides, elles remontent pour atteindre plus de 41 000 entreprises en 2022, 56 000 en 2023 et 66 000 en décembre 2024. [Banque de France](#) – évolution du nombre de défaillances.

entité. Il est généralement couvert et comprend souvent un hypermarché comme locomotive.

Source : Codata – Digest 2021 - 2024 - 2025.

Evolution de la vacance commerciale par type de pôles marchands en France, hors Ile de France, à parc constant



Source : Institut ville et commerce (IVC) données Codata 2015 à 2025

Toutefois, le taux de vacance moyen est sensiblement différent en fonction de la taille des villes et de leur dynamique démographique et économique.

De nombreuses causes expliquent cette accélération. La consommation a été très marquée par l'important taux d'inflation suite à la guerre en Ukraine, en particulier pour les produits alimentaires et du quotidien. La consommation des français en a été fortement impactée, de même que, par voie de conséquence, les chiffres d'affaires d'une partie importante des commerçants.

Pour les mêmes raisons l'indexation des loyers (augmentation annuelle contractuelle basé sur une indexation) a été très élevée : la très forte inflation observée en 2022 a eu, d'une part, des impacts de la structure et les niveaux de consommation, et, par ailleurs, elle s'est répercutée fortement sur la croissance des loyers commerciaux. Les loyers commerciaux varient en fonction de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux (ILC), qui lui-même augmente avec l'inflation⁶. L'ILC a connu depuis le deuxième trimestre 2022 les plus fortes hausses enregistrées depuis 2010, entraînant une hausse mécanique des loyers⁷(rappelons toutefois que les TPE/PME ont bénéficié d'une hausse de l'ILC plafonnée à + 3,5 % pendant deux ans). Même si l'indice a ensuite connu des évolutions trimestrielles plus faibles, les

⁶ Les loyers commerciaux sont révisés selon la variation de l'ILC, par indexation directe ou révision triennale. L'ILC est composé à 75 % selon l'évolution des prix à la consommation (IPC).

⁷ Afin de protéger les petites et moyennes entreprises (PME) d'une révision excessive de leurs loyers, un plafonnement de la hausse de l'ILC à 3,5 % avait été mis en place entre T2 2022 et le T1 2024. [Loi n° 2022-1158](#) (2022) portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, modifiée par la [loi n° 2023-568](#) (2023). L'Insee estimait dans ses prévisions que la variation annuelle de l'ILC sera, à partir de T2 2024, inférieure à 3,5 % avec la fin de l'inflation, justifiant ainsi la fin du plafonnement de cet indice à la suite du T1 2024.

niveaux absolus des loyers atteints sont importants. L'indexation cumulée a été supérieure à 15 % entre 2022 et 2025. Par ailleurs, les événements mondiaux, en particulier la guerre en Iran, font craindre le retour d'un niveau d'inflation plus élevé qui générera alors mathématiquement une nouvelle croissance de l'IPC.

Dans une période de tension sur la consommation, des loyers élevés et/ou une augmentation forte de ceux-ci fragilise certaines exploitations et joue défavorablement sur le taux de vacance.

2- Une densité commerciale hétérogène

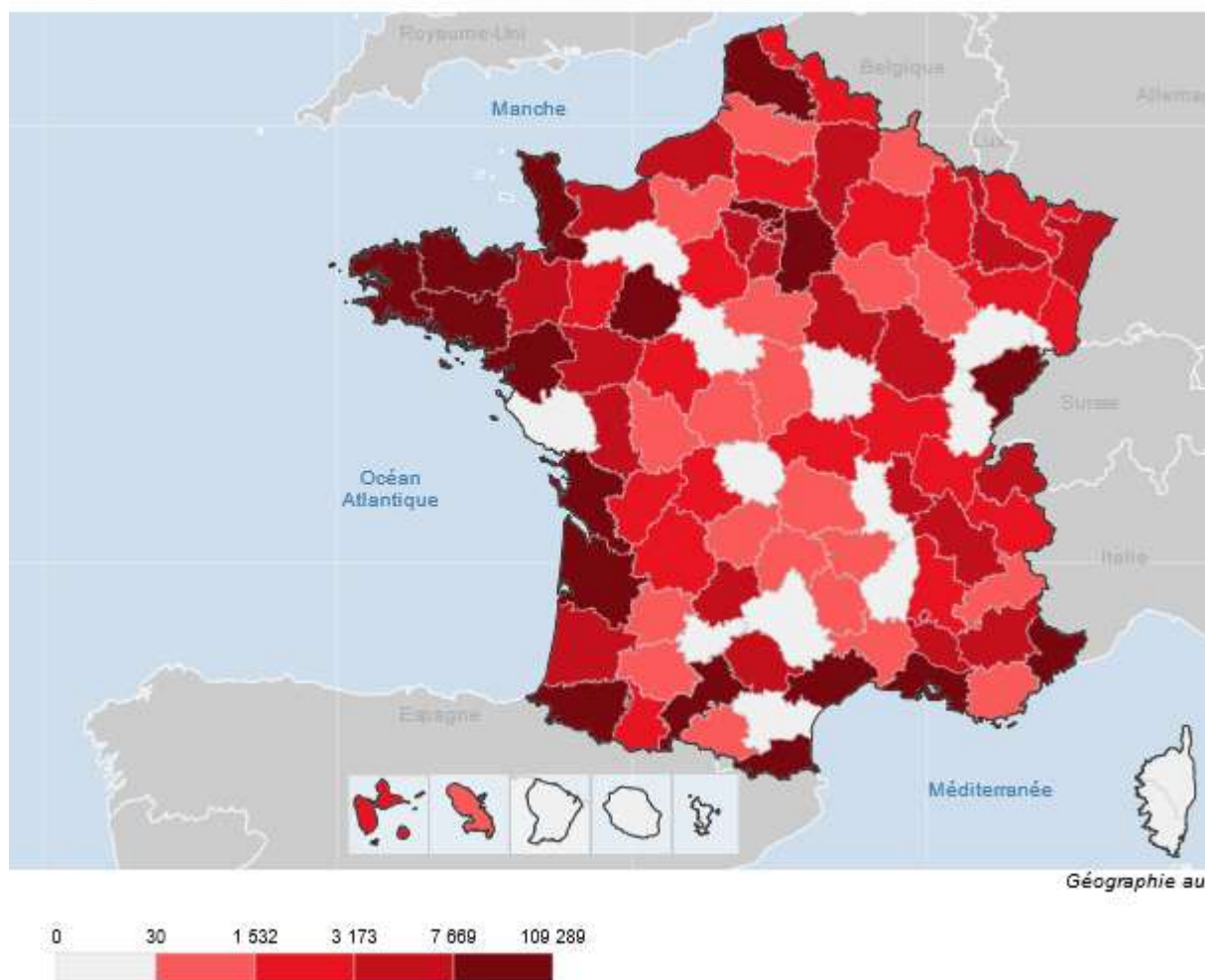
Si le soutien au déploiement du commerce a fait l'objet de plusieurs dispositifs étatiques qui ont donné des résultats et ont permis de mettre le commerce au cœur de plan d'action public, il n'en demeure pas moins que la question de la vacance nécessite d'être abordée sous l'angle de la donnée permettant la territorialisation des mesures à venir.

Les territoires ne sont pas tous dotés de la même structure commerciale (cf. carte ci-dessous). Paris fait partie des départements les plus dotés avec une densité de 9 magasins pour 10 000 habitants, contre 4 pour la moyenne nationale en 2023. Les régions du sud bénéficient d'une attractivité démographique et touristique notable, en témoigne une concentration globalement au-dessus de la moyenne. Des études de l'Insee⁸ indiquent que le commerce de proximité est plus dynamique dans les territoires attractifs tant en matière démographique que touristique. De même, la structure urbaine et les dynamiques de consommation influencent cette répartition. Dans les villes petites et moyennes, notamment dans le nord, l'emploi dans le commerce de détail est atone, et la grande distribution occupe une place plus importante dans le commerce alimentaire que dans les grandes métropoles⁹. Cette prédominance de la grande distribution peut réduire la diversité et la densité des commerces de détail traditionnels.

⁸ " [le commerce de proximité : des pôles plus florissants en périphérie qu'en centre-ville](#)" INSEE 2021

⁹ Commerces et inégalités territoriales – [INSEE](#) (2017)

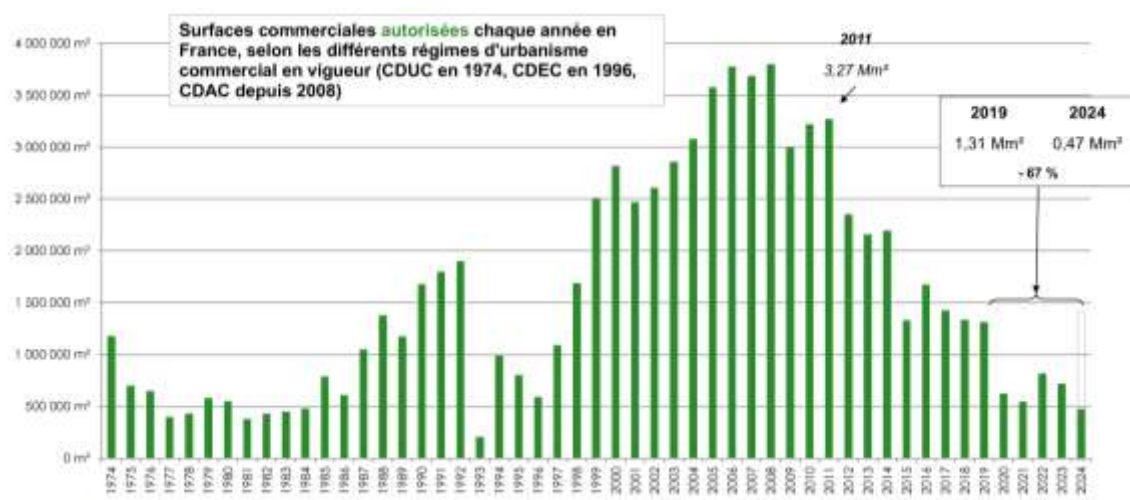
Surfaces de ventes acceptées par les CDAC en 2024 (m2) - Source :



L'évolution la plus notable est toutefois la baisse très significative des autorisations accordées en CDAC qui a atteint un plancher historique, par ailleurs la taille moyenne des projets (5000 m² en 2024 contre 14000 m² en moyenne en 2015 avec une baisse permanente depuis).

Graphique : autorisation (en m²) accordée en CDAC chaque année

Source : Procos/Kyris



Alors que la vacance commerciale persiste dans les villes labellisées « Action cœur de ville¹⁰ » et « Petites ville de demain¹¹ » il est impératif d'observer les différents facteurs influençant le phénomène de la vacance commerciale afin de mieux l'appréhender.

Cependant, les clés de lecture ne peuvent plus seulement se résumer à un diagnostic national, par exemple : l'étalement urbain, la crise du secteur de l'habillement, l'impératif du ZAN, l'évolution des modes de consommation, la démographie et l'activité économique et touristique, etc. Désormais, un diagnostic territorial tenant compte des données propres aux spécificités du territoire (*i.e* croissance démographique, réalités topographiques, analyse socio-économique, mobilités et l'accessibilité, gouvernance locale du commerce) est nécessaire dans le but d'adapter l'élaboration des politiques publiques pour répondre au mieux aux spécificités de chaque territoire.

¹⁰ En 2024, l'étude réalisée par Codata et la FACT a estimé le taux de vacance commerciale moyen à 13,4% dans les villes ACV.

¹¹ En 2023, la Banque des Territoires a estimé le taux de vacance commerciale moyen à 20% dans les communes PVD.

Les propositions du groupe de travail du Conseil national du commerce

Suite à la parution du **Rapport de mission** sur le commerce de proximité dans les centres-villes et les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹² paru en octobre 2025 sur « L'avenir du commerce de proximité dans les centres villes et les quartiers prioritaires de la politique de la ville » dont les rapporteurs sont : Frédérique MACAREZ, Maire de Saint Quentin (Aine), Dominique SCHELCHER (PDG de la Coopérative U), Antoine SAINTOYANT (Directeur de la Banque des Territoires), le groupe de travail a décidé d'inclure les propositions de celui-ci dans son analyse.

Ainsi, au sein de chaque partie du présent document le groupe de travail du CNC fait part de ses positions sur les propositions du rapport de mission lorsque celles-ci peuvent avoir un impact, positif ou négatif, sur la vacance commerciale.

Le groupe de travail a estimé nécessaire de donner la position du CNC sur les différentes propositions du rapport.

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail du CNC est en accord avec de nombreuses propositions, donne un avis défavorable à certaines d'entre elles, et propose de renforcer et/ou approfondir un troisième groupe de propositions.

1- Les propositions relevant de la « Gouvernance et de la stratégie commerciale locale »

Proposition n°1 du CNC

PRIORITAIRE

Le groupe du CNC recommande une mise en œuvre large des dispositions de la Charte « Ville commerçante » et en particulier la mise en place de comités de pilotage associant la commune ou l'agglomération, les associations de commerçants, les acteurs de l'immobilier, les représentants consulaires, les managers de commerce ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement commercial local.

Ces instances doivent constituer un cadre d'engagement partagé entre les différents partenaires, condition indispensable à une coordination efficace et à la co-construction des politiques commerciales locales. Elles traduisent également un signal fort de la volonté des élus locaux de tenir compte des avis et propositions des professionnels du commerce.

Par ailleurs, **cette organisation à l'échelle communale doit être articulée avec une gouvernance équivalente au niveau intercommunal. Cette double échelle apparaît essentielle**, à la fois pour assurer la cohérence de la coordination territoriale, mais également parce que la compétence en matière de développement économique relève de l'intercommunalité, tandis que les actions opérationnelles relatives au commerce s'exercent principalement à l'échelle communale

¹² [Rapport-mission-commerce-de-proximite-centres-villes-QPVf.pdf](#)

Enfin, les échanges ont mis en évidence la nécessité de structurer, normaliser et renforcer la régularité de la collecte des données chiffrées. Celles-ci ne doivent pas se limiter à un usage de communication politique, mais constituer un véritable outil d'aide à la décision, permettant d'éclairer objectivement les dynamiques à l'œuvre, de mieux les anticiper et d'évaluer l'efficacité des actions et décisions mises en œuvre.

L'idée a été émise de créer une conférence locale sur l'avenir du commerce » qui peut permettre de cadrer les enjeux et priorité du projet par une mise en débat libre et contradictoires des scénarios d'aménagement en présence des instances concernées : représentants SCOT, EPCI, agence d'urbanisme, CCI, CMA, observatoire local du commerce, PAT, Associations locales de commerçants, Aménageurs publics et privés, Représentant acteurs de ESS, consommateurs...

Avis du CNC sur la recommandation n°11.1 du rapport sur le commerce de proximité
Créer une formation destinée aux élus et aux techniciens des collectivités

Cette recommandation est soutenue par le GT qui constate que, bien que le commerce soit désormais au cœur des enjeux et des choix de développement et de la vie des villes, une part importante des élus et des agents territoriaux ne dispose pas d'une connaissance suffisante des modèles économiques, des modes de fonctionnement des différents acteurs du commerce, ni des fragilités auxquelles ils sont confrontés. Il apparaît notamment souhaitable que les élus connaissent les éléments impactant le modèle économiques, recettes comme coûts, et maîtrisent les principes fondamentaux d'un bail commercial afin de mieux comprendre les relations entre propriétaires et exploitants. Cette meilleure connaissance leur permettra d'articuler plus efficacement les politiques publiques locales avec les réalités et les besoins des commerçants et d'appréhender les impacts

La formation devrait également porter sur les outils mobilisables par les collectivités, notamment en matière d'urbanisme commercial, ainsi que sur la nécessité d'élaborer des stratégies fondées sur des diagnostics rigoureux, des analyses prospectives et une démarche collaborative associant l'ensemble des parties prenantes concernées, au premier rang desquelles les commerçants et leurs représentants.

Le rapport de mission annonce un programme de formation financé par la Banque des Territoires ce qui a été confirmé par son représentant lors des travaux du GT en précisant que ces formations seraient organisées par région.

Les membres du GT demandent que soient pris en compte les éléments suivants :

- En premier lieu, il est souhaité que des formations soient dispensées dès septembre 2026. Un programme a dès à présent été annoncé par la Banque des Territoires.
- Il leur semble aussi primordial et souhaite être rassurés sur le fait que le contenu pédagogique de cette formation intègre les éléments de contexte actuels, les besoins locaux, la différenciation entre piétonisation et accessibilité, mais aussi des notions d'équilibre économique du commerce.
- Ils demandent que chaque formation intègre une partie qui soit animée par des représentants du commerce.
- La formation pourrait utilement intégrer une vision prospective du commerce et des mutations en cours.

- Enfin, le contenu de la formation devra être adapté aux spécificités des territoires concernés (ruralité, centre-bourg à proximité d'une ville « centre », centre-ville de villes moyennes, métropole...).

Proposition du CNC n°2

PRIORITAIRE

Le GT propose de mettre en place un dispositif annuel d'information et de prospective à destination des élus et de leurs équipes. L'objectif est de leur permettre d'accéder chaque année à une analyse synthétique des principales évolutions susceptibles d'impacter le commerce et les centralités, ainsi qu'aux tendances émergentes qui pourraient influencer leur développement à moyen et long terme. Ce dispositif pourrait prendre la forme d'un panorama annuel des transformations du commerce, complété par des analyses thématiques lorsque cela apparaît nécessaire. Il aurait vocation à renforcer la capacité des collectivités à anticiper les mutations en cours et à adapter leurs stratégies en conséquence. Afin d'en assurer la production et l'actualisation, le CNC recommande la mise en place d'un comité permanent en son sein chargé d'identifier les sujets émergents, de coordonner les travaux d'analyse et de diffuser les enseignements auprès des élus et des collectivités.

Proposition n° 3 du CNC

PRIORITAIRE

En appui des recommandations 14.1, 14.2, 14.3 du rapport sur le commerce de proximité :

Assurer la pérennisation et la professionnalisation des managers de commerce pour la mise en œuvre des stratégies commerciales des collectivités.

Le CNC souhaite que cette compétence ne soit pas réservée au centre-ville mais porte sur l'ensemble du territoire, en particulier les périphéries commerciales.

Par ailleurs, le GT insiste sur l'importance d'assurer la formation de ces acteurs en dimensionnant les cycles de formation sur les activités commerce aussi bien avant la prise de fonction que pour assurer la formation continue indispensable.

Le GT soutient cette priorité. Le manager de commerce, à l'instar des autres acteurs locaux, comme les associations de commerçants, est un élément clef du dispositif donnant vie et soutien aux commerces.

Le sujet de la professionnalisation est en cours avec la création d'un code « ROME » (Répertoire Officiel des Métiers et Emplois) par la DGE. Le CNC souhaite que les missions des managers commerces soient précisées. Il paraît nécessaire de prévoir des fiches de mission différenciées selon le profil de la collectivité (une métropole nécessitant davantage un manager orienté vers l'urbanisme commercial, tandis qu'une ville moyenne requiert plutôt un profil polyvalent, capable d'appréhender une grande diversité de sujets, y compris, l'animation du territoire et la conception d'événements attractifs).

Il ressort des échanges la nécessité de clarifier les cursus en mutualisant les formations des managers commerce pour que celles-ci soient homogènes sur tout le territoire.

Il est prioritaire de définir les conditions permettant d'assurer une plus grande pérennité des postes pour une meilleure efficacité dans la durée sur des sujets qui concernent le temps long.

Le poste commerce doit exister dans l'organigramme des collectivités et progressivement, aucune ville ne doit imaginer fonctionner correctement sans disposer de cette compétence opérationnelle commerce, soit en propre soit partagé avec d'autres collectivités pour les plus petites.

Cette position nécessite de poursuivre le travail :

- Le financement : bien entendu, la décision de la Banque des Territoires de réitérer le cofinancement de certains postes est une excellente décision que le GT salue, mais il convient dès à présent de s'assurer que les financements/budgets locaux permettront la pérennisation de ces postes (comme pour les responsables de l'urbanisme ou des travaux par exemple),
- Renforcer les formations initiales au poste de managers,
- Développer la formation professionnelle et la certification professionnelle des managers,
- Définir et/ou diffuser les meilleures pratiques pour partager ces compétences lorsque les besoins d'un territoire pris isolément ne peut permettre son financement,
- Le positionnement de ces fonctions dans l'organigramme local afin d'assurer : la meilleure efficacité et la prise en compte des fonctions commerce dans les réflexions stratégiques impactant ces activités ainsi que sur tout projet territorial pouvant influencer sur le commerce (accessibilité, impacts sur les flux, l'organisation des parcours ...).

Le CNC soutient pleinement l'importance de la pérennisation de ces compétences dans les territoires. Il est important de faire en sorte que **le territoire d'intervention ne se limite pas au centre-ville mais soit étendu à l'ensemble des lieux de commerce, en particulier entrées de ville et zones commerciales.**

Proposition n° 4 du CNC

PRIORITAIRE

Prolonger les programmes ACV au-delà de 2026 et Petites Villes de Demain et renforcer le volet commerce -> en appui à la mesure 7 du rapport sur le commerce de proximité.

Avis du CNC sur la recommandation n° 7 du rapport sur le commerce de proximité

Prolonger les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain au-delà de 2026 en y intégrant un volet économie de proximité fort.

Le CNC complète sa proposition comme suit :

- **Intégrer le CNC dans le pilotage national d'ACV**
- **Intégrer les représentants des acteurs du commerce dans le pilotage local d'ACV.** Le CNC propose que dès 2026 des territoires tests soient mis en place pour une intégration forte des acteurs économiques, en particulier les commerçants, dans cette approche.
- **Assurer la formation commerce des chefs de projets ACV et intégrer expressément le commerce dans les objectifs majeurs de leur mission.**

- **Assurer un fonctionnement opérationnel local efficace entre ACV, manager de commerce en allégeant les process (reporting etc) pour consacrer le maximum d'énergie aux sujets opérationnels**

Par ailleurs, le CNC estime qu'il faut élargir ACV à d'autres villes car toutes les tailles de villes (y compris métropoles) sont confrontées au phénomène de la vacance, en particulier en cœur de ville. Par ailleurs, certaines villes en Ile-de-France (ne faisant pas partie du programme ACV) sont également confrontées au phénomène, d'où la nécessité de pouvoir bénéficier de certaines compétences.

L'avis du GT sur la proposition 7 du rapport sur le commerce de proximité **CNC est totalement favorable au renforcement du volet commerce**. Il est demandé de renforcer et donner la priorité aux actions en lien avec le développement économique et plus particulièrement le commerce. A cet égard, il serait pertinent d'élargir ACV aux métropoles et grandes villes, confrontées elles aussi à la vacance commerciale, aux mutations en cours et de différencier les accompagnements selon la fragilité et situations des territoires (territoire en déprise démographique par exemple).

Pour une coordination améliorée, le CNC propose que ses représentants soient intégrés aux comités de pilotage nationaux.

Il est également souhaité de réfléchir à des outils pour les métropoles (observatoires, ingénierie adaptée) sur les thématiques logement et vacance commerciale et enfin de **proposer une formation axée sur le commerce aux Chefs de Projet ACV** et les associer en binôme avec le manager de commerce.

Le CNC propose d'ajouter les éléments suivants dans le cadre de ces programmes :

- **Les villes éligibles** : le taux de vacance a récemment évolué, il est important d'accompagner toutes les villes dans lesquels le taux a atteint un taux particulièrement élevé *a minima* pour leur permettre de réaliser le bon diagnostic de la situation et de définir leur « centre-ville objectif pour le futur ».

Un travail de recensement de ces villes qui ne sont actuellement pas incluses dans ces programmes pourrait être réalisé afin d'appréhender les modalités d'accompagnement adaptés au profit de ces territoires.

- **Augmenter la prise en compte des problématiques de commerce au sein des programmes ACV suppose notamment de s'assurer que le commerce constitue l'un des axes prioritaires.**

La gouvernance de ces programmes est souvent circonscrite à des acteurs publics et parapublics, et trop peu d'acteurs privés (à l'exception de la Banque des Territoires) sont associés à la gouvernance stratégique de ces projets.

- **Associer systématiquement les représentants des acteurs du commerce (sous une forme à préciser : comité de pilotage locaux, comité consultatif...) à l'ensemble des travaux dans un souci de meilleure concertation et d'une meilleure appropriation des visions et actions.**

Cette intégration insuffisante est, selon le CNC, préjudiciable à la démarche ACV/PVD et à son appropriation par les acteurs du commerce au sens large.

Proposition n° 5 du CNC

Un accompagnement spécifique pour les territoires en déprise démographique.

- **Adapter les accompagnements proposés à la spécificité des territoires en déprise démographique.**

Certains territoires sont dans une situation de déprise démographique importante et rencontrent des difficultés économiques particulières.

Il est bien évident que les réponses à apporter en matière de commerce sont très différentes de celles envisageables ailleurs. En particulier, l'attractivité commerciale risque d'être plus faible et insuffisante pour attirer de nouveaux acteurs (même s'il peut toutefois y avoir sur de nouveaux créneaux (ressourcerie, commerce local ...).

L'approche est totalement différente et l'intervention, notamment sur l'immobilier, devra porter en particulier sur l'action sur les locaux n'ayant plus de vocation commerciale (changements de destination ...) et sur le regroupement du commerce dans un périmètre restreint.

Bien entendu, il est probable que les financements privés soient plus difficilement mobilisables dans ces situations, la mobilisation de fonds d'origine publique s'impose davantage.

- **Intégrer une composante commerce obligatoire dans la fiche de poste et les objectifs des chefs de projets Action Cœur de ville.**

Le commerce ne sera pris en compte dans les dispositifs que si les personnes en charge de la mettre en œuvre localement ont cet élément formalisé dans leurs missions voire leur formation.

L'idéal serait d'intégrer une composante commerce même légère dans la formation de ces chefs de projet, puis de mettre des objectifs de renforcement ou de maintien du commerce dans leurs objectifs.

Il est à noter que si le chef de projet ACV et le manager de commerce/centre-ville sont deux personnes distinctes dans certains territoires, il conviendra de veiller à la bonne coordination entre les actions des uns et des autres et l'intégration du manager de commerce dans la gouvernance du programme ACV et sa comitologie.

Dans d'autres territoires, il s'agit d'une seule et même personne qui doit mener de front les fonctions de chef de projet ACV et managers de commerce. Les remontées terrains mettent en évidence qu'il est compliqué en termes de charge de travail de mener à bien les deux missions de manière efficiente.

Enfin, l'un des reproches exprimés par les opérationnels sur le terrain en ce qui concerne ACV est que le reporting est chronophage et qu'il conviendrait, **pour être efficace et consacrer plus d'énergie à l'opérationnel d'alléger ou de faciliter ces obligations de reporting (via un outil de reporting plus « automatisé »).**

- **Mobiliser collectivement les commerçants : des territoires tests au sein d'ACV**

L'un des enjeux du commerce est l'implication d'un maximum de commerçants dans les actions locales au profit de l'attractivité, de la vie du cœur de ville et des services rendus à la population et usagers pour contribuer à la qualité de vie perçue et à l'attractivité générale.

Le GT suggère que plusieurs territoires tests puissent être sélectionnés dans le cadre des villes ACV pour aider à cette mobilisation large des associations de commerçants et des commerçants eux-mêmes dans le but de rechercher la meilleure manière de motiver, les conditions de réussite, et 'de diffuser les bonnes pratiques.

Proposition n° 6 du CNC

Commissions départementales des loyers commerciaux : dresser un état de la situation et du fonctionnement actuel département par département.

Le GT propose qu'un groupe de travail du CNC engage des travaux sur cette question avec comme objectif : de faire un point sur la réalité de l'existence opérationnelle de chaque commission départementale et de l'efficacité ou non au regard des questions relatives aux recherches de solutions entre un bailleur et un locataire commercial.

- **D'identifier les commissions qui fonctionnent** bien afin de s'en servir pour diffuser les éventuelles bonnes pratiques.
- **D'identifier les conditions de réussite et les éventuels blocages** afin de faire des propositions pour lever ceux-ci.
- **D'ouvrir les commissions aux différents acteurs représentatifs du commerce local.**

Le rapport sur le commerce de proximité avait proposé de transformer les commissions départementales de conciliation en instances de dialogue permanent entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques (proposition 10.1). Sur le principe, le CNC pense que cela pourrait-être une bonne démarche pour favoriser le cas échéant la recherche de solution amiable dans certains différends entre bailleurs et preneurs à bail. Néanmoins, de nombreux acteurs s'interrogent sur le nombre de départements disposant à ce jour d'une commission en place, réellement active et sur les causes, de leur manque d'efficacité, perçues par les acteurs économiques dans les départements, voire leur capacité à mobiliser les bons acteurs en leur sein.

Il convient de préciser que le CNC estime que les conditions d'une activation large de ces commissions ne sont pas réunies à date à l'exception d'un nombre trop restreint de départements.

Proposition n° 7 du CNC

Le CNC soutient la proposition du rapport sur le commerce de proximité

Renforcer la présence de la police pour assurer la sécurité de proximité tel que recommandé par le rapport de mission et mettre en place des instances locales de dialogue entre forces de police et commerçants.

Ce point sort du champ des travaux portant sur la vacance commerciale mais fait l'objet d'un consensus. D'autres travaux du CNC sont menés sur le sujet de la sécurité afin de garantir un climat de confiance pour les commerçants et les habitants.

Par ailleurs le CNC estime qu'il serait utile d'avoir au plan local des instances de dialogue et d'échanges structurées entre les forces de police et les commerçants. Ce dialogue permettrait d'organiser sur la base des remontées du terrain ce renforcement de la sécurité là et quand il est nécessaire.

- ***Renforcer la connaissance des locaux économiques et commerciaux appartenant aux bailleurs sociaux et créer sous l'égide de l'USH un observatoire national des locaux économiques et commerciaux des bailleurs sociaux.***

Avis du GT du CNC - Le groupe, bien que n'ayant pas une appréciation complète des enjeux et de la volumétrie (manque d'informations accessibles), a bien mis en exergue l'importance d'outils qui au niveau national soient construits sur les mêmes bases afin de mieux connaître l'offre de locaux, le cas échéant la vacance commerciale dans une approche nationale homogène afin de permettre la réalisation d'analyses croisées et de se doter d'éléments de comparaison selon les typologies de villes et territoires.

En matière de gouvernance locale, **certaines propositions du rapport sur le commerce de proximité ne sont pas soutenues par le groupe de travail du CNC :**

- ***Rappel de la position de la mission commerce de proximité - Encourager les bailleurs sociaux et les collectivités locales à pratiquer des contrôles de notoriété sur l'identité et la qualité des personnes morales et physiques (actionnaires et gestionnaires) désireuses de créer une activité commerciale (proposition 5.1 du rapport sur le commerce de proximité).***

Avis du GT du CNC sur la proposition 5.1 du rapport sur le commerce de proximité - Cette proposition n'a pas été retenue par le GT du CNC. Malgré quelques avis positifs sur le sujet plusieurs membres ont exprimé leur crainte face au risque de clientélisme et d'arbitraire, un frein aux nouveaux projets (indispensables pour le renouvellement des commerces) et un risque d'augmenter des délais d'ouverture, qui sont d'ores et déjà ressenti comme trop long pour les acteurs économiques (supérieur à ceux rencontrés dans les autres pays en Europe). Plusieurs ont aussi exprimé leur doute quant à la possibilité même de mettre ce contrôle en place, voire un manque de formation au sein des bailleurs sociaux aux enjeux et fonctionnement du commerce.

Il est évidemment souhaitable et ne pose pas de difficultés que les bailleurs sociaux ou les collectivités locales propriétaires de locaux commerciaux exercent leur responsabilité de bailleur et fassent leurs contrôles sur les exploitants auxquels ils envisagent de donner à bail un local (comme peut le faire un bailleur privé), notamment pour en vérifier la nature ou encore la solvabilité, mais cela ne peut aller au-delà et ne peut pas intervenir lorsque la collectivité n'a pas la maîtrise du local dont il est question.

Dans tous les cas, on peut douter de la faisabilité juridique d'un tel dispositif et des critères sur lesquels ces contrôles pourraient intervenir, les décisions qui en découleraient et sur les autorisations accordées ou les refus.

- ***Rappel des propositions du rapport sur le commerce de proximité -***

- ***Prévoir un avis conforme du maire afin de mieux sélectionner les commerces désirés dans les territoires prioritaires (mesure 9.1)***
- ***Revoir les pouvoirs du Maire pour réglementer les installations commerciales (mesure 9 du rapport)***

Avis du CNC – avis défavorable sur les propositions 9 et 9.1 du rapport sur le commerce de proximité - Le GT vacance commerciale du CNC a conscience de certaines difficultés et de la nécessité de réfléchir à la manière de réduire les risques de sur-représentation de certaines offres commerciales dans un périmètre local donné si ce type d'activité est déjà très présente et que l'installation d'acteurs supplémentaires est susceptible causer des difficultés dans l'équilibre commercial.

Toutefois, les membres du groupe de travail rappellent que les collectivités locales disposent de nombreux dispositifs existants permettant déjà d'encadrer le développement et l'implantation des activités de commerce et ceci à plusieurs niveaux : dans le cadre du SCOT comme au niveau du PLU/PLUi mais également au niveau communal en particulier par la mise en place de linéaire de protection et de préemption. Dispositif qui s'ajoute par ailleurs, aux autorisations spécifiques à certaines implantations commerciales dans le cadre de l' « Autorisation d'équipement commercial (AEC) avec ses instances sectorielles dans lesquels les élus sont majoritaires (CDAC).

Ces deux propositions du rapport sur le commerce de proximité qui traitent de sujets très proches ont généré les mêmes avis de la part des membres du GT. Malgré quelques avis indiquant la possibilité par ce nouvel outil de permettre au Maire de réguler la diversité de l'offre commerciale de certaines rues/axes il ressort en grande majorité une opposition du CNC sur ce projet. Parmi les raisons évoquées, il y a la crainte d'un certain clientélisme ou a contrario de trop fortes pressions portant sur le Maire, l'augmentation des délais d'ouverture, ou encore le un risque de figer le commerce et de ne pas accompagner les nouvelles tendances et les nouveaux modes de consommation/besoins et attentes des habitants/consommateurs.

Avis très défavorable du CNC - Le groupe de travail du CNC est donc opposé à ce qu'un avis conforme préalable du maire de cette nature soit instauré par les collectivités territoriales avant toute création d'une activité commerciale. Une telle approche serait de fait une autorisation supplémentaire, basée sur des critères impossibles à établir.

2- Les propositions relevant de la thématique « Attractivité, mutations des flux, de l'offre commerciale et de la consommation »

L'attractivité des territoires a historiquement été envisagée sous l'angle de l'attractivité commerciale, celle-ci étant considérée comme un déterminant majeur de la fréquentation des centres-villes par les habitants et les visiteurs. Les évolutions à l'oeuvre dans l'offre commerciale, les modes d'organisation du commerce et les usages de consommation modifient néanmoins les cadres d'analyse traditionnels. Elles appellent à une réévaluation du rôle du commerce dans les stratégies de développement territorial et à une redéfinition

des leviers d'attractivité des centralités urbaines. **Le commerce et ses organisations spatiales, les comportements d'achat sont profondément modifiés et vont continuer de l'être** du fait de nombreux changements tels que :

- **La poursuite de l'augmentation du poids des ventes de produits et services par le canal internet et les réseaux sociaux.** En effet, même si les magasins devraient conserver durablement une part majoritaire des achats de produits, l'augmentation de la part de marché des autres canaux de vente ont un impact sur le modèle économique des magasins, leurs rôles, leur offre, leur attractivité et leurs positionnements géographiques.

Notons ici que de ce point de vue, le commerce de détail alimentaire n'est pas aussi exposé que le commerce de détail non alimentaire même si les changements interviendront également.

Par ailleurs l'intelligence artificielle générative va accélérer certaines transformations. Même si les impacts de l'intégration de l'IA générative et agentique dans les entreprises de commerce et le comportement des consommateurs sont difficiles à appréhender du fait de leur complexité et de leur dépendance à d'éventuelles décisions politiques venant les encadrer, il est certain que de nombreux bouleversement en découleront. En effet, l'utilisation de l'IA pourrait permettre à une partie des consommateurs d'automatiser leur réapprovisionnement pour certains achats hebdomadaires, ce qui provoquerait une accélération possible de la livraison, et donc une baisse de la fréquentation des lieux physiques.

De plus, rien ne garantit que les solutions proposées par un outil d'intelligence artificielle générative à un consommateur mettront en avant des produits ou services commercialisés par des acteurs situés à proximité de celui-ci. Les recommandations pourraient au contraire privilégier certains acteurs type pure players extra-européens. Dans cette perspective, l'IA pourrait constituer un puissant moteur de développement pour le commerce en ligne davantage que pour le commerce territorial de proximité. A ce stade, il demeure difficile d'apprécier dans quelle mesure les réponses fournies par ces outils reflètent réellement l'offre disponible localement et la diversité des commerçants présents sur le territoire.

A l'inverse, l'IA devrait permettre d'améliorer des réponses personnalisées proposées par les commerçants, ce qui aura pour effet d'accroître l'attractivité des points de vente.

- Autre évolution fondamentale à prendre en compte : **la baisse de consommation de biens au profit des services.**

Le poids des produits dans la consommation des ménages tend à décroître au profit de la vente de services (restauration, loisir, sport ...). De ce fait, la structure de l'offre commerciale et les besoins immobiliers nécessaire pour accueillir ces offres doivent également évoluer

- **La réduction du nombre d'acteurs dans le secteur habillement et chaussures :** La réduction du nombre d'acteurs dans le domaine de la mode par exemple, tend à réduire le besoin en nombre de locaux nécessaire pour ces activités. Toutefois, il est probable que les besoins des habitants en matière de mode au sens large

resteront importants et que certains acteurs continueront d'ouvrir des points de vente soit sans enseigne soit en réseau. La question reste de savoir si ces ouvertures interviendront en centre-ville ou non (ce qui dépendra notamment des paramètres liés à l'attractivité générale du centre-ville concerné).

-
- **A l'inverse, certaines activités récentes tels que la seconde main, les ressourceries, la réparation, auront des besoins supplémentaires dans les prochaines années.** Toutefois, la volumétrie de ces besoins, de même que la nature des locaux souhaités ne sont pas faciles à anticiper.

Le développement d'une consommation plus durable va augmenter le besoin de réparations des produits, celle-ci pourrait se faire demain dans des magasins qui proposeront ces services ou dans des locaux différents auprès de spécialistes de la réparation/reconditionnement. Les conséquences en matière de besoins de locaux ne seront pas identiques selon les deux schémas : ces nouveaux services pourraient supposer de nouveaux flux (entre le consommateur le point de « réparation » ainsi que les flux retour des produits « réparés/reconditionnés ». La composante livraison urbaine ne doit pas être oubliée ici.

- **Ces dernières années ont été marquées par la fragmentation de l'offre avec la multiplication de formats** tels que magasins « discounts » non alimentaires, offre alimentaire située géographiquement entre la proximité et les hypermarchés (commerces de ronds-points notamment en fruits et légume, boulangerie ...). Ces éléments s'ajoutent au développement du e-commerce en particulier des plateformes internationales, marketplaces, drives ...

Cette fragmentation a déplacé une partie de la consommation et génère une fragilisation des modèles antérieurs en leur enlevant une partie de leur chiffre d'affaires donc en écrasant leur volume de marge. Ces évolutions ont tendance à nécessiter la baisse des surfaces occupées afin de réduire les coûts fixes à supporter.

- **Les modifications des mobilités et leurs conséquences.**

Si son poids dans les déplacements doit diminuer, l'automobile demeurera encore un mode de déplacement important dans les prochaines années dans de nombreux territoires.

Toutefois, il est probable qu'une part croissante de la population privilégie progressivement d'autres modes de déplacement (vélo, marche, transport en commun ...), ce qui devrait privilégier l'offre de proximité en particulier pour les achats hebdomadaires, notamment alimentaires.

Ce type d'offre (alimentaire de proximité), sédentaire ou non (marchés ...) devraient plutôt être confortées dans les prochaines décennies, surtout si l'on parvient à redensifier les habitants dans les cœurs de ville.



Les données de Circana ci-dessus confirment l'augmentation tendancielle des ventes par les acteurs de la proximité pour les produits alimentaires et des parts de marché du e-commerce pour les produits non alimentaires du quotidien (PGC : produits grande consommation).

Il est évident que la géographie commerciale s'adaptera dans le temps à ces transformations de la mobilité, reste à savoir à quel rythme ces modifications peuvent intervenir en fonction des profils de territoire. Le temps et difficultés d'accès/stationnement (et non plus le nombre de km à parcourir) sont devenus la variable la plus importante pour les consommateurs (après le prix).

Il n'est pas possible de faire des hypothèses fiables qui permettraient d'anticiper les mêmes phénomènes partout en France. Les impacts sont évidemment plus rapides dans les grandes métropoles dont une partie des habitants n'est plus motorisée. Dans les villes de taille plus petite, tout dépendra de la réalité du retour d'une proportion significative d'habitants vers les cœurs de ville.

En effet, si dans les grandes métropoles certains acteurs sont en capacité de dupliquer points de vente en « périphérie » et en « centre-ville », les potentiels de certains cœurs de ville, de ville moyenne, n'est pas toujours suffisant pour le faire aujourd'hui même sur des petits formats, la préférence d'implantation si elle est unique dans le territoire reste alors la périphérie (surtout en non alimentaire). Reste à savoir ce qu'il en adviendra demain.

- **Le poids relatif de la demande touristique dans les dépenses locales totales :**

Au-delà des besoins et des usages des habitants des villes et de leur environnement, il convient d'appréhender les conséquences d'une attractivité touristique plus ou moins importante. Le poids des touristes est très variable selon les profils de villes et son importance relative dépend fortement de la présence d'habitants permanents ou non dans un lieu donné.

Dans les territoires, où le poids des touristes est très important, les conséquences sur l'offre commerciale le sont également, un phénomène pouvant aller jusqu'à la mise en place d'un commerce saisonnier qui peut déséquilibrer l'offre commerciale au profit des habitants et générer une « vacance commerciale saisonnière » potentiellement problématique pour la qualité de vie locale et l'attractivité commerciale de certains lieux.

Sur cet aspect, la politique menée en matière d'habitat n'est pas sans conséquence puisque si l'habitat saisonnier, notamment Airbnb occupe un poids très/trop important, les conséquences sur la structure du commerce est inévitable. Les besoins et attentes à satisfaire sont très différents, et l'offre commerciale s'adapte au contexte.

Par ailleurs, compte-tenu des modèles économiques commerciaux, certains propriétaires peuvent avoir intérêt à louer de manière saisonnière sans engagement dans le temps et avec la possibilité de fixer des loyers qui varient chaque année le cas échéant (Airbnbisation de l'offre commerciale).

Une priorité pour les centres-villes : l'attractivité résidentielle. Du fait de ces multiples changements impactant commerce et consommation, un centre-ville ne peut faire reposer son attractivité future et la qualité de vie sur le seul commerce mais doit réfléchir à **son attractivité globale, en priorité résidentielle**. Le traitement du problème de la vacance commerciale, n'est pas indépendant de celle de la vacance de l'habitat ni des multiples raisons qu'il doit y avoir de passer du temps dans un centre-ville.

Le commerce a longtemps été perçu comme un vecteur majeur d'attractivité urbaine, en particulier de celle des centres-villes.

La dispersion et la fragmentation de l'offre commerciale ont progressivement réduit le rôle du commerce comme principal moteur d'attractivité des centres-villes. Si celui-ci demeure une composante essentielle de la qualité de vie locale et de l'attractivité globale de la ville, il ne constitue plus, à lui seul sauf exception, un motif suffisant de déplacement pour une part croissante de la population. Parallèlement, le développement d'offres concurrentes et les contraintes liées à l'accès aux centres-villes, notamment les difficultés de stationnement, tendent à diminuer leur attractivité commerciale pour les habitants des secteurs périphériques, y compris pour ceux résidant à proximité immédiate du centre mais à une distance ne permettant pas un accès aisé à pied. Dans de nombreux cas, il est désormais plus simple et plus pratique de fréquenter les pôles commerciaux de périphérie (la zone de chalandise du centre-ville se contracte). Cette évolution est renforcée par la multiplication des motifs de déplacement vers les espaces périphériques, qui concentrent désormais une part importante des emplois, des services de santé, des administrations et des activités commerciales. A l'inverse, **les occasions de se rendre en centre-ville se sont réduites sous l'effet notamment de la numérisation croissante de la société et de la dématérialisation de nombreux services**. Bien entendu, certains éléments de l'offre commerciale demeurent générateurs de flux en eux-mêmes : cela peut être le cas d'un marché, par exemple, ou d'une ou plusieurs « locomotives commerciales » comme une librairie de taille importante ou un grand magasin proposant une offre différente, un concept store de décoration etc. Dans certains centres-villes heureusement, la masse critique de commerçants reste suffisante pour générer des déplacements pour le seul motif du shopping et des achats.

Aucune généralisation n'est possible, la réflexion devant être conduite à l'échelle locale. Toutefois, il apparaît nécessaire d'engager dès à présent une démarche d'évolution à

l'échelle du territoire, dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie des habitants actuels et futurs, de renforcement du sentiment de fierté d'appartenance au territoire, et de développement de l'attractivité du centre-ville, notamment **en donnant envie d'y venir et d'y passer du temps.**

Par ailleurs, il convient de mener des actions vers trois clientèles distinctes : les habitants du centre-ville, les habitants de la périphérie, les visiteurs plus occasionnels (touristes) et modifier les équilibres progressivement pour que les acteurs économiques, dont les commerçants, modifient leur prisme dans leurs réflexions de développement et d'implantation.

Proposition n° 8 du CNC

PRIORITAIRE

Renforcer l'habitabilité de la ville et son attractivité résidentielle dans le cadre d'une approche globale et volontariste

Si cela demeure fondamental, travailler sur les flux n'est pas suffisant, le premier objectif est de donner envie d'habiter le centre-ville et en créant les conditions.

Le commerce n'est qu'une des composantes de cette approche globale et de ce volontarisme avec une priorité à l'usage et aux besoins des habitants et usagers de la ville

La France a trop longtemps privilégié l'étalement urbain en matière d'habitat. De ce fait, toute l'organisation du territoire a suivi, y compris les activités économiques, les services publics etc.

La priorité pour un centre-ville est de travailler sur son attractivité résidentielle.

Cette attractivité résidentielle ne repose pas seulement sur l'incitation à l'investissement vers des logements répondant aux attentes des habitants dans les centres villes de demain (vieillesse mais aussi jeunes familles et jeunes) mais c'est un point fondamental.

L'enjeu est de donner envie d'habiter en centre-ville, que cela devienne à nouveau un idéal pour une partie croissante de la population. Cela dépasse l'habitat, il convient de traiter des espaces verts, de l'usage de la ville (par exemple, les personnes âgées ne voient pas aujourd'hui le centre-ville comme un espace qui leur est adapté) mais également la mise en place, voire le retour, de services et activités essentiels tels que : les maisons de santé, les bureaux des collectivités locales, les activités économiques et emplois.

De nombreux centres-villes font face la présence de nombreux logements vacants qui contribuent à la fois à la fragilisation du bâti mais également à la fragilisation des activités commerciales du fait de l'absence de consommateurs à proximité. **Redonner de l'habitabilité à ces logements vides est essentiel. Cela suppose également d'inciter le cas échéant les commerces de pied d'immeuble à échanger avec leur propriétaire pour redonner des accès aux étages lorsque ceux-ci n'existent plus.**

Proposition n° 9 du CNC

Pour un changement de prisme : construire un récit positif et désirable des centres-villes. Cette proposition vise à renouveler le discours sur les centres-villes en adoptant un prisme résolument tourné vers l'avenir. Il s'agit de sortir d'une communication centrée nationale et locale sur les difficultés (déprise, vacance commerciale, désertification) pour construire un récit positif, attractif et désirable. Cette nouvelle approche doit permettre de renforcer l'adhésion des habitants des acteurs

économiques, y compris en périphérie, et de soutenir une mobilisation collective en faveur de la qualité de vie, de l'attractivité et de la fierté d'appartenance au territoire.

Cette envie passe avant tout par l'approche locale, mais il est sans doute important également de créer (communication) au niveau national un nouveau discours autour des centres-villes de demain. La communication actuelle autour de centres-villes en déprise, aucune envie ni des habitants, ni des acteurs économiques. **Il faut changer ce prisme en créant un discours national et local positif sur la place centrale de ces espaces pour créer la qualité de vie de demain, des centres-villes répondant aux usages des habitants, jouant leur rôle de centralité principale de tout un territoire et qui font imaginer un futur enviable.**

Bien entendu, ceci n'a de probabilité d'intervenir que si l'on cherche à implanter (souvent à réimplanter) progressivement avec l'augmentation des habitants les activités indispensables à la qualité de vie permettant de réduire les obligations de déplacement et répondant aux usages de la ville : maison de santé, école, activités de loisir, activités sportives, ainsi que d'autres services publics et activités de bureaux.

De ce point de vue, certaines rues dont l'activité commerciale future n'est pas assurée, doivent permettre d'implanter, en rez-de-chaussée notamment, une partie de ces activités indispensables. Une évolution qu'il convient d'aborder comme une opportunité. Une transformation qu'il faut accompagner comme une priorité (cf proposition dans la partie immobilier et fiscalité).

Proposition n° 10 du CNC

PRIORITAIRE

Vers des rez-de-chaussée mixtes et multifonctionnels en centre-ville.

L'objectif doit être de renforcer le rôle de centralité au sein du bassin de vie en y intégrant services et ressources administratives, offre de santé publique et privée, l'accueil et d'emplois

Dans ce cadre, l'usage des rez-de-chaussée n'est pas que commercial, il faut définir le périmètre du futur de celui-ci et travailler sur la mixité des usages des rez-de-chaussée afin de répondre aux besoins des habitants, de réduire leurs déplacements, de prendre en compte les évolutions de la population (vieillesse ...) : santé, commerce, services, emplois ... Le centre-ville n'est pas un centre commercial à ciel ouvert mais doit présenter une multitude de fonctions. Et multiplier les raisons d'y passer du temps (espaces multi activités ...) : travail, sport, loisir, culture, patrimoine ...

Les marchés demeurent un moment important et particulier pour donner une raison de se déplacer.

Dans cet objectif, **le centre-ville doit être appréhendé** comme un lieu organisé pour répondre aux divers besoins de ses habitants, acheter des produits n'étant qu'un des éléments de ceux-ci. Contrairement à une idée trop souvent répandue, un centre-ville ne se réduit pas à un centre commercial à ciel ouvert et ne doit pas tenter de copier les codes de celui-ci.

Les habitants des périphéries :

Au-delà des habitants, prioritaires dans le temps long, d'autres usagers de la ville sont à prendre en compte et à travailler en termes d'attractivité : en premier lieu les habitants des périphéries de la ville centre. Il va de soi que le projet stratégique doit, dans son approche des besoins, intégrer le bassin de vie, et dans son analyse du fonctionnement, la nécessité d'inclure les habitants de la périphérie des villes dans les plans d'actions. En effet, se préoccuper des habitants des périphéries suppose à la fois de leur donner des raisons/envies de venir dans le cœur de ville de la ville centre, qui est également le centre de leur territoire au sein plus large, et, pour se faire qu'ils puissent y accéder dans de bonnes conditions.

Il s'agit ainsi de renforcer les événements, les animations autour de la culture, du sport, des loisirs, du patrimoine etc. Le milieu associatif est évidemment vital pour y parvenir. En ce qui concerne les commerçants, l'un des objectifs est **d'impliquer un maximum de commerçants dans l'organisation, la contribution et la participation active au succès de ces événements. La programmation vivante (culture, marché, événements) permet de générer des flux réguliers mais également de multiplier les lieux dans lesquels les gens ont envie de passer du temps** et y développer des liens sociaux :

- **Les marchés** : dans de nombreuses villes le marché demeure le moment/lieu pour lesquels les habitants se déplacent de plus loin. Pour l'offre commerciale mais aussi des moments de convivialité.
- **Café/Restauration avec terrasse** : le « café » reste le lieu de rencontre local par excellence.
- **Espaces multi activités** : coworking, musée, jeux collectifs (jeux de société ...), espace accueillant les associations, activités sportives, cinéma

Ne peut-on pas imaginer par exemple que les télétravailleurs préfèrent parfois se rendre dans un lieu collectif plutôt que demeurer à leur domicile ?

- Les habitants disposent de temps, l'objectif pour le futur doit être qu'ils **en passent au maximum dans le territoire, et si possible en centre-ville.**

L'objectif général doit être d'augmenter le poids du territoire de vie dans l'organisation du temps des habitants, afin d'encourager les pratiques de proximité, favoriser les moments de loisir près du domicile et stimuler les interactions sociales locales.

L'important est de bâtir des centres-villes que l'on ne traverse pas mais où l'on choisit de vivre. Le commerce ne fait pas tout. La vie dans les rues dépend de nombreux autres lieux/utilisation des locaux. Il faut toutefois organiser le positionnement des activités pour ne pas créer de ruptures fortes dans le linéaire commercial. C'est un travail très précis.

David Mangin (Urbaniste) a émis l'idée intéressante de voir nommé/e **un/e adjoint/e au rez-de-chaussée dans les équipes municipales.**

Les visiteurs plus occasionnels (touristes)L'attractivité touristique des villes est multifactorielle : patrimoniale, culturelle, événementielle, balnéaire, festive, voire même créer de toutes pièces (les grandes machines...).

Le commerce est trop rarement intégré dans les plans touristiques mis en place. Or, il est primordial de l'inclure pour les équilibres économiques de ses acteurs mais également parce qu'il peut et doit participer à l'attractivité de la ville (commerces historiques, spécificités locales...).

La ville doit recenser l'ensemble de ces facteurs d'attractivité et les intégrer dans un plan global d'accueil, de communication et de déambulation des touristes.

- **La ville doit ainsi rechercher un équilibre permanent :**
 - **Dans ses différents urbanismes et organisations des espaces : commerciale, accueil de touriste, nouvelles attractions, nouveaux lieux d'animations...**
 - **Dans sa diversité des offres et des services : résidentiels, lieux conviviaux, touristiques.**

Proposition n° 11 du CNC

PRIORITAIRE

L'accessibilité et les mobilités doivent être au cœur d'un dialogue organisé et permanent entre élus et acteurs économiques, en particulier les représentants des commerçants.

Les difficultés d'accès et/ou coûts d'accès ont des impacts sur les zones de chalandise donc l'activité du commerce et la nature des commerces viables. Cette forte sensibilité aux flux (les habitants ont beaucoup d'autres solutions que se rendre en centre-ville) fait que ce sujet mérite une attention et un dialogue permanent indispensable entre ville et commerce.

Les décisions municipales impactant la voirie, le stationnement ou les travaux peuvent avoir des conséquences directes et parfois dramatiques sur l'activité commerciale : perte de chiffre d'affaires, fermetures temporaires ou définitives, dégradation de l'accessibilité. **Or, ces décisions sont trop souvent prises sans consultation préalable sérieuse des commerçants**, qui se retrouvent mis devant le fait accompli. Instaurer une concertation systématique, c'est-à-dire obligatoire, structurée et en amont représente un changement de culture profond indispensable dans la relation entre la municipalité et le tissu commercial.

Ce dialogue est une condition indispensable de la confiance entre élus et commerçants.

Les réflexions et actions concernant l'accessibilité (plan de circulation, stationnement, transport en commun ...), ses difficultés, son amélioration, les conséquences des mesures réduisant la fluidité des accès sont l'un des enjeux fondamentaux du dialogue et de la confiance entre élus et commerçants.

La question sur la place de la voiture cristallise souvent deux approches : celle d'élus fondée sur des études souvent réalisées dans des contextes très différents et celle de commerçants préoccupés par les conséquences sur leur activité, et de ce fait parfois fermés au dialogue. Dans ce contexte, il revient aux élus d'impulser une dynamique de dialogue et de concertation.

L'issue se situe dans la recherche d'équilibre et de compromis entre projet de ville et dynamisme de l'activité économique.

Il n'est pas contestable que, compte-tenu de toutes les possibilités offertes aux habitants pour répondre à leurs besoins (sur internet, en périphérie des villes) **toute mesure visant à complexifier ou à restreindre les possibilités d'accès** (plan de circulation, stationnement payant, piétonisation excessive ...), **réduit la zone de chalandise du centre-ville**. Par voie de conséquence, certains modèles économiques (grands magasins par exemple et certaines

activités non alimentaires, équipement de la maison ou de la personne) ne pourront pas faire face aux conséquences de la baisse d'activité générée. En effet, une baisse de chiffre d'affaires de 10 % par exemple peut rendre un magasin non rentable et le mettre en danger.

Cette réflexion sur l'accessibilité au commerce doit être élargie aux autres raisons pour lesquelles les gens pourraient avoir envie de se rendre en cœur de ville et d'y rester. Sans accessibilité facilitée, ce qui passe en partie par l'accès voiture, toute action en ce sens est vouée à l'échec.

Ces restrictions mal pensées et/ou excessives, auront des impacts sur les comportements et habitudes des habitants des périphéries de la ville.

Le risque est même de générer la perception par ces habitants des périphéries qu'ils ne sont pas les « bienvenus » au sein de ce qui est pourtant leur ville centre également, **alors qu'il faut, au contraire, les rendre également fiers d'habiter ce territoire et en faire des acteurs engagés de son dynamisme (participation aux événements, envie d'y passer du temps ...).**

Il apparaît paradoxal qu'il soit parfois plus facile d'accéder à la ville depuis des territoires plus éloignés, notamment grâce au train, que depuis une commune voisine.

- Compte tenu de l'importance de l'accessibilité et des événements pour l'attractivité, **une structure de concertation permanente doit être mise en place pour assurer le dialogue entre élus et commerçants (ainsi que les autres acteurs de la ville) pour toute décision ayant des conséquences sur les flux à la fois des personnes et des produits (livraison).**
- **Il est souhaitable que le commerce, le loisir/ le sport et la culture/ le patrimoine soient organisés dans une démarche commune pour une attractivité globale. Il faut impérativement sortir d'un travail en silo pour privilégier une organisation multidimensionnelle. Cet effacement des approches en silo suppose de le faire dans l'équipe municipale (entre les élus concernés), mais également les services administratifs ainsi que les acteurs économiques (dont les commerçants) ou associatifs concernés.**

Les ZFE et ZTL au cœur des préoccupations des commerçants : La récente décision du Conseil Constitutionnel censurant le projet de suppression des ZFE remet d'actualité les préoccupations sur l'attractivité, la mobilité au sein des territoires concernés.

Rappelons que le CNC a rendu un rapport sur ce sujet des ZFE établissant des préconisations du secteur pour que, lorsqu'elles seront maintenues, l'organisation et l'accompagnement de ces périmètres soient compatibles avec les activités de commerce.

Proposition n° 12 du CNC

Organiser localement une démarche commune d'attractivité globale en supprimant le travail en silos aussi bien entre acteurs publics que privés

Supprimer les silos administratifs, politiques, acteurs économiques et associatifs pour organiser l'attractivité cohérente commerce, loisir/sport, patrimoine/culture.

Cette volonté locale de co-construction n'est pas suffisante pour obtenir des résultats mais c'est l'une des conditions de réussite et d'appropriation des actions par l'ensemble des acteurs.

Proposition n° 13 du CNC

La livraison : une priorité des centres-villes - L'approvisionnement des exploitations (points de vente, restaurants, cafés ...) est aussi vitale que d'avoir des clients. En centre-ville, cet impératif doit être bien appréhendé par les élus (accès des véhicules, horaires, conditions de stationnement ...). Conserver la place des camions en fondamentale. A défaut, ces exploitations sont en danger et peuvent être amenées soit à disparaître soit à se transférer dans des lieux où leurs conditions d'exploitation sont viables.

Par ailleurs, la mutation future vers un commerce plus serviciel (réparation des produits, location ...) va augmenter les flux de livraison.

La livraison en cœur de ville et son organisation est très importante pour ne pas étouffer l'activité économique, en particulier le commerce, les restaurants.

Donc organiser la livraison, en particulier celle qui sert à approvisionner les points de vente et les restaurants, est vitale pour la pérennisation de ces activités en centre-ville.

En effet, si cette livraison devient trop complexe (horaire, taille des véhicules ...) et rend la mise en œuvre opérationnelle trop coûteuse, cela devient un élément de fragilisation supplémentaire voire une barrière de plus à l'entrée pour toute exploitation en centre-ville. Cela poussera le porteur de projets à s'orienter vers des lieux plus accessibles sur le plan de la logistique quotidienne.

Or, cet objectif est souvent complexe à coordonner avec les récentes orientations des villes, en particulier en particulier la piétonisation.

La solution ne peut pas passer par l'obligation de livrer à l'aide de dispositif très léger tel que la cyclo-logistique car cela démassifie les flux, les multiplie (donc augmente de manière considérable le nombre de véhicules même plus légers) et rend le coût de la livraison difficilement supportable pour l'exploitant. **Il est impératif de conserver une offre logistique adaptée à tout type de volume.** Un trop grand nombre de rupture de charge créera des coûts supplémentaires qui impacteront eux aussi les équilibres des commerces physiques.

Conserver une place au camion est donc fondamental, de même que prévoir des horaires suffisamment larges ainsi que cohérents avec les communes voisines pour permettre aux professionnels du transport de s'organiser au mieux.

Il convient aussi de souligner que l'élévation des contraintes logistiques augmentera la distorsion concurrentielle entre le commerce physique et les plateformes extra européennes. En effet, leurs marges liées à la data, leur fiscalité plus légère, et la livraison de petits colis leur permettront de s'adapter beaucoup plus facilement aux nouvelles contraintes logistiques que les réseaux traditionnels.

Le groupe de travail souligne l'importance de poursuivre le programme INTERLUD qui permet d'organiser la concertation et les actions localement sur ces aspects et permet de faire apparaître les meilleures pratiques dont pourraient bénéficier tous les territoires.

Également, le développement de la durabilité des produits suppose davantage de réparations et/ou remises en état, donc un accroissement des flux :

- **Soit chez le client** (ce qui suppose que les véhicules des « réparateurs de toute sorte » puissent entrer dans la ville avec leur matériel et pièces détachées, et stationner le temps de l'intervention.
- **Soit au sein d'un point de vente ou d'un local de réparation** : ce qui suppose que le client puisse amener son produit et le rechercher. Si les conditions d'accessibilité sont trop complexes, cela les repoussera en dehors du centre-ville.
- **Soit en atelier délocalisé** pour massifier les compétences et les coûts : ce qui suppose que le réparateur puisse envoyer les pièces déposées par les clients et les faire revenir après réparation. Il faut donc des flux véhicules à cet effet.

Proposition n° 14 du CNC

Soutenir la diversité de l'offre en centre-ville. La réponse aux besoins et usages nécessite de proposer des offres variées proposées par des acteurs divers.

Il est impératif de ne pas opposer les formes de commerce (franchises, commerçants sans enseignes, positionnement prix...) car un centre-ville répondant aux usages et besoins de ses habitants/consommateurs doit s'appuyer sur une diversité d'offre et d'acteurs du commerce.

Certaines mesures sont souhaitables pour permettre d'accompagner les porteurs de projet débutant. Il est en effet prouvé que les commerces nouveaux sont particulièrement fragiles durant les trois premières années d'exploitation et qu'il conviendrait de les accompagner durant toute cette période et pas seulement au moment de leur ouverture. **Par ailleurs, il convient de promouvoir les dispositifs permettant de tester des concepts avant leur implantation pérenne**

De nombreuses collectivités ont mis en place des « pépinières » de commerce ou des locaux pouvant être utilisés de manière éphémère dans le but de tester un concept.

Par ailleurs, le dispositif « Made in Local » porté par la Direction Générale des Entreprises (DGE) mis en place en janvier 2026 permet à une collectivité sélectionner de mettre un ou plusieurs locaux identifiés à disposition gracieusement de commerçants ou artisans locaux pour la vente ou l'exposition de leurs produits ou services pendant une période limitée (1 mois minimum). Le CNC soutient ce dispositif à la condition qu'il soit mis en œuvre de telle sorte qu'il ne devienne pas une concurrence « déloyale » de commerçants en place.

Sur le plan contractuel, le bail dérogatoire permet d'organiser une exploitation pour une courte durée (3 ans maximum). Lorsque la pérennisation de l'exploitation est souhaitée dès le départ par le locataire comme le propriétaire en cas de réussite du test, il est recommandé que les parties s'accordent en amont sur les conditions (loyer, conditions contractuelles principales d'un bail commercial) afin de préparer la suite. Il existe trop de cas pour lesquels le commerçant espère poursuivre après un test réussi mais se heurte à

de nouvelles exigences du propriétaire (notamment de loyer) qui rendent impossible la pérennisation du magasin.

Proposition n° 15 du CNC

Immersion en commerce pour les porteurs de projets avant engagement définitif. Mettre en place, à l'échelle locale, un dispositif permettant aux futurs commerçants de vivre une courte période d'immersion au sein d'un commerce existant, avant de confirmer leur investissement. L'initiative pourrait s'intituler « vivre dans un commerce ». L'objectif est de mieux appréhender la réalité quotidienne du métier - souvent passionnant mais exigeant - et de réduire le taux élevé de défaillances d'entreprises commerciales, particulièrement concentré sur les trois premières années.

Le dispositif reposerait sur le volontariat de commerçants locaux expérimentés, sous l'égide des associations de commerçants.

Par ailleurs, le CNC rappelle que, pour les porteurs de projets dépendant de France Travail, cette période d'immersion peut être organisée dans le cadre d'un programme d'accompagnement pour une période à convenir.

Être commerçant est un métier spécifique qui réclame certaines qualités qui vont au-delà de la gestion d'une activité.

La formation à l'accueil, à l'écoute client, la prise de conscience de ce que suppose l'activité quotidienne au sein d'une boutique sont des éléments fondamentaux à appréhender avant même de se lancer dans un tel projet afin de tester la capacité et le goût à exercer cette activité.

L'idéal serait de réfléchir à la manière de mettre en place un dispositif de période test « vivre dans un commerce » pendant quelques jours et permettre à la personne de confirmer son choix de se lancer dans l'aventure d'ouverture d'un point de vente.

En effet, les porteurs de projet passent beaucoup de temps à réfléchir à leur business plan, à rechercher un local mais trop peu, à savoir s'ils sont faits pour ce métier et ses conséquences : stress de l'attente client, relations avec les clients, horaires et jours d'ouverture, isolement, résistance à l'activité et chiffre d'affaires peu satisfaisants.

L'idée serait de le mettre en place avec les commerçants locaux (association de commerçants par exemple) sous forme d'un mentorat volontaire pour accueillir le futur porteur de projet dans son établissement.

Proposition n° 16 du CNC

PRIORITAIRE

Accompagnement collectif des commerçants dans leurs premières années d'activité. Il s'agirait de mettre en place des groupes d'échange réunissant les commerçants récents, afin de rompre l'isolement souvent ressenti en début d'activité. Face aux situations imprévues qui fragilisent les jeunes commerces, cette approche collective permettrait de partager les expériences, de prendre de meilleures décisions et d'éviter des erreurs susceptibles de mettre en péril l'exploitation. Ces groupes organisés par les associations ou unions commerciales pourraient associer ponctuellement des commerçants plus

expérimentés. La démarche pourrait valablement être soutenue selon les situations locales par la CCI et CMA.

L'accompagnement des commerçants dans leurs premières années d'exploitation doit être renforcée en s'appuyant sur le réseau des CCI/CMA en mettant en place localement un suivi « collectif » des commerçants récents.

Il est bien évident que peu de commerçants ouvrant un point de vente « sans enseigne » seraient en mesure de financer seul un accompagnement individuel.

De fait, les business plans prévoient le plus souvent un budget communication pour le lancement de l'activité mais prévoient rarement un budget accompagnement/formation, pourtant souvent indispensable voire vital, en particulier pour tous les porteurs de projets sans enseigne. Ce type de problème ne se pose pas dans le cadre d'un projet en franchise où l'accompagnement est assuré le plus souvent par le franchiseur.

Le GT estime qu'il faut creuser la manière de réduire les risques de défaillance en début d'activité par la mise en place de suivis collectifs permettant aux commerçants récents d'échanger sur leurs difficultés, de s'informer sur la manière de traiter tel ou tel problème, les réponses pouvant venir soit des autres commerçants eux-mêmes., soit de la structure animatrice des échanges lorsqu'elle existe (CCI, CMA ...).

Dans ces étapes complexes et de fragilité, il s'agit de rompre avec l'isolement et de permettre à chaque porteur de projet de s'ouvrir sur ces difficultés, et le cas échéant de trouver des solutions « à moindre coût » en s'appuyant sur l'expérience d'autres exploitants plus aguerris.

Proposition n° 17 du CNC

PRIORITAIRE

Simplifier et raccourcir le temps d'implantation et d'ouverture d'un commerce

En France l'ouverture d'un commerce (autorisations, parcours administratifs ...) est plus longue que dans les autres pays. Il est impératif de tout mettre en œuvre pour simplifier cette étape et en raccourcir le temps donc les coûts.

Le CNC propose :

- De **mobiliser les ministères, représentants des collectivités locales** concernés par les ouvertures pour rechercher des **solutions de simplification et de rationalisation des délais d'instruction**
- D'engager un **travail de fond sur le rôle et les décisions des ABF (Architectes des Bâtiments de France)** sans remettre en cause le rôle essentiels de ceux-ci
- **De travailler sur les droits des copropriétés** lors de l'implantation ou du changement d'exploitant ou d'activité d'un commerce dans un local membre d'une copropriété

Raccourcir le temps nécessaire à l'ouverture d'un magasin : le premier danger d'un commerçant

La durée d'obtention des autorisations préalables à l'ouverture d'un point de vente est sensiblement plus longue en France que dans les autres pays d'Europe.

Si l'on peut comprendre l'attention louable portée à la sécurité et au respect du patrimoine, **il est impératif qu'un véritable travail interministériel et des associations d'élus soit mené pour réduire considérablement le temps d'ouverture** : délivrance d'une autorisation permettant à un commerçant de commencer ses travaux d'aménagement, coordination entre les différents services administratifs, véritable accompagnement dans cette démarche préouverture

Ce temps est aujourd'hui une véritable barrière à l'entrée, d'une part, et est consommateur de temps et d'argent pour le porteur de projet.

Il est très fréquent qu'un exploitant doive s'engager sur un bail en prenant le risque de l'obtention des autorisations nécessaire qu'il obtiendra ensuite à l'issue d'une durée plus ou longue (parfois 4 mois). Pendant ce temps, dans de nombreux cas, les travaux n'ont pas encore commencé alors que le loyer commence déjà à s'appliquer.

Notons que, depuis la loi de simplification, les établissements ERP de moins de 300 m² disposant d'un système d'extinction adapté au risque d'incendie (c'est-à-dire exploité en centre commercial) ou en gare peuvent ouvrir sous un régime déclaratif sans autorisation préalable. Or cette possibilité n'est pas offerte aux magasins situés en dehors de ces ensembles, notamment en centres-villes dans lesquels les délais restent donc plus long, un handicap et une difficulté pour les porteurs de projets.

Le jour de l'ouverture le commerçant aura déjà payé plusieurs mois de loyer sans avoir encaissé un euro, sans compter les mois de garanties qu'il aura eu à déposer. L'adoption récente de la loi de simplification apporte une première réponse en imposant le paiement mensuel des loyers à tout commerçant qui le souhaite ainsi qu'en limitant les garanties exigibles par le bailleur.

Mais il faut poursuivre ces réflexions sur les plans administratifs et opérationnels pour accélérer ce rythme d'ouverture pour les porteurs de projets identifiés.

Plus les administrations et les services s'organiseront pour mettre en place des dispositifs de démarches administratives, de traitement des dossiers, de délais d'instruction raccourcis, plus elles contribuent à diminuer le risque de mise en danger du commerçant.

De même, rechercher la manière de limiter les risques de décisions de blocage par un ABF (Architectes des Bâtiments de France) sans recherche de compromis reste à dossier à investiguer et qui concerne aussi bien les élus que les propriétaires immobiliers et les exploitants. Si le GT comprend l'impératif de protéger le patrimoine, Une homogénéité des réponses/refus des ABF est également nécessaire, de même qu'une possibilité de recours devant un collège arbitrale (3 ABF par exemple).

Il restera à traiter également le sujet des copropriétés afin de limiter les autorisations à obtenir dès lors qu'une activité commerciale a déjà été exploitée par le passé dans le local : autorisation d'enseigne, façade du point de vente ...

Tous ces éléments font à la fois porter un risque juridique sur les projets, alors même qu'ils sont plus faciles et moins risqués dans les périphéries commerciales, et augmentent les délais entre le début du projet et sa mise en œuvre réel. Le caractère chronophage des procédures s'accompagne généralement d'une augmentation des coûts préalables à l'ouverture et donc des financements à mobiliser (fonds propres et financements bancaires). Toutes ces contraintes contribuent à limiter le nombre de porteurs de projets potentiels.

3- Les propositions relevant de la thématique « Immobilier commercial et fiscalité »

Le GT rappelle que la vitalité commerciale d'un territoire, et en particulier d'un centre-ville, est étroitement liée à son attractivité résidentielle. Renforcer la présence d'habitants grâce à une offre d'habitat adaptée dans ces cœurs de ville demeure un enjeu central, identifié dès le début du programme Action Cœur de Ville, et incontournable pour construire les cœurs de ville de demain.

Cette dynamique passe nécessairement par une approche immobilière. Plusieurs leviers doivent être sélectionnés conjointement :

- Lutter contre la dégradation du bâti et la vacance des logements, en redonnant notamment leur vocation résidentielle aux étages vides situés au-dessus des commerces ;
- Mobiliser les propriétaires immobiliers autour d'un projet de centre-ville partagé ;
- Impliquer les bailleurs commerciaux dans une démarche proactive de réduction de la vacance commerciale, fondée sur l'anticipation et la réactivité face aux locaux libérés ;
- Encourager les investisseurs privés à engager des opérations de restructuration permettant d'adapter à la fois ou les étages et les rez-de-chaussée commerciaux aux besoins actuels.

Recommandation du rapport n° 3.1 (le fléchage de la taxe de 2 euros sur les petits colis)
2 leviers principaux pour réduire la distorsion de concurrence entre commerce physique et commerce en ligne

Recommandation du rapport n° 3.3 (taxe sur les surfaces commerciales >400 m²)
Taxer les locaux d'entreposage des plateformes comme des commerces

Le CNC émet un avis défavorable concernant les recommandations 3.1 et 3.3 du rapport sur le commerce de proximité. Sans opposer magasins et e-commerce, le groupe de travail du CNC est conscient du fait qu'il convient de trouver un équilibre et de ne pas laisser la livraison directe au consommateur générer une fragilisation insupportable des flux magasins et des flux vers les lieux de commerce dont les centres villes.

Il est proposé de poursuivre les travaux afin de rechercher des solutions d'équilibre.

Plus généralement, le groupe a débattu de la difficulté de trouver les bons équilibres entre livraison hors des lieux de commerce (domicile, lieux d'habitats, lieux de flux ...) et politique d'attractivité et de déplacement des consommateurs vers les lieux de commerce et magasins. Ce débat n'a pas permis de faire apparaître de propositions consensuelles entre les participants et reste donc un sujet d'échanges futurs pour limiter les excès et assurer les équilibres, tout en répondant aux attentes des consommateurs.

Proposition n° 18 du CNC

PRIORITAIRE

Etendre les dispositifs ORI (Opérations de restauration immobilière) aux locaux commerciaux pour permettre d'intervenir et de restructurer des locaux dans le cadre des centres anciens.

Ce dispositif a été créé par la loi dite « Aménagement » du 18 juillet 1985 afin d'intervenir sur l'amélioration de l'habitat existant sur le parc de logements privés. Il a vocation à transformer les conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. L'ORI est engagée par une collectivité publique ou un ou plusieurs propriétaires.

En centre-ville, dans de nombreux cas, des locaux commerciaux sont situés en pied d'immeubles et certains d'entre eux peuvent réclamer des travaux d'adaptation/modernisation/restructuration. Il est souhaitable que ces locaux puissent être inscrits dans le financement global d'un projet d'ensemble lorsque la partie commerce se situe en situation de blocage en particulier.

Proposition n° 19 du CNC

PRIORITAIRE

Mobiliser les propriétaires de locaux commerciaux vacants - L'objectif est d'engager les propriétaires de locaux commerciaux devenus inoccupés - et donc susceptibles d'être classés vacants - dans une démarche de dialogue obligatoire avec la collectivité.

Être propriétaire génère des droits mais également des responsabilités qui rendent la passivité inacceptable. L'incitation doit primer sur la contrainte. **L'objectif prioritaire est de donner envie aux propriétaires d'investir et de s'engager dans la co-construction du centre-ville, en les associant pleinement au projet urbain et en leur conférant un rôle de partenaires actifs de la transformation vers le centre-ville de demain.**

La contrainte reste un outil disponible - notamment en cas de refus persistant de dialogue ou d'absence de réponse aux sollicitations- mais elle ne constitue qu'un levier de dernier recours, non le moteur principal de la démarche. Une des raisons du développement ou du maintien du taux de vacance résulte du manque de volonté, ou d'intérêt, de certains bailleurs de mettre rapidement sur le marché, à un « loyer de marché » c'est-à-dire adapté à l'activité locale, un local laissé vacant.

Plusieurs raisons peuvent générer ce comportement en fonction des situations, de la stratégie et des profils de bailleurs :

- Envisager de transformer le local pour l'adapter à d'autres activités et/ou le mettre aux normes
- Préférer garder un local vide aussi longtemps que possible pour ne pas le déprécier à l'actif de la société bailleusesse : acter un loyer plus bas oblige à déprécier la valeur du local alors que le laisser vacant pendant une période (en général jusqu'à deux ans) permet de conserver une valeur basée sur le loyer du précédent locataire (règles d'appréciation de l'AMF).
- L'absence de coût important à ne pas relouer rapidement. Un bailleur non endetté, avec un local amorti depuis longtemps, n'aura à supporter qu'une baisse de recette locative. Cela peut générer un impact fiscal positif (baisse des recettes) et les coûts

(taxe foncière, gardiennage ...) peut rester suffisamment faible pour préférer « attendre des jours meilleurs » pour louer plus tard à un meilleur niveau.

- L'état du local dégradé ou non conforme au dernière norme qui peut nécessiter des travaux pour qu'un nouvel exploitant puisse envisager une installation. Certains propriétaires refusent de réaliser ces travaux à leur charge (ils espèrent qu'ils seront financés par le futur exploitant), d'autre n'ont pas les moyens de les financer.

Autre cas, les locaux sont dans un tel état de dégradation que les travaux ne sont pas finançables au regard du loyer espéré (mise aux normes très complexe (copropriété, immeuble dégradé ...))

Depuis plus 20 ans, les commerçants ont largement laissé la main aux investisseurs sur la partie immobilière. Bien entendu certains d'entre eux, petits ou grands, sont encore propriétaires de leur local commercial mais le cas le plus général est qu'ils sont locataires d'une diversité de profil de propriétaires qui peuvent être des individus/familles (parfois anciens commerçants eux-mêmes) ou des acteurs de l'immobilier plus institutionnels (foncières, gestionnaires d'actifs ...).

Cette évolution a généré deux phénomènes majeurs :

- De moins en moins de commerces peuvent utiliser l'immobilier comme « amortisseur » des aléas d'activité, il faut supporter un loyer ;
- Le marché s'est financiarisé avec des acteurs qui appréhendent l'immobilier commercial comme un placement financier avec une rentabilité, sans lien avec l'activité commerciale.

Suite aux échanges au sein de ce groupe de travail, il arrive fréquemment que la collectivité ne parvienne pas à entrer en contact avec le/les propriétaire/s pour échanger sur la situation et se heurte durablement au refus/silence de ceux-ci.

La propriété est bien un droit inaliénable. Toutefois dans un centre-ville en particulier, **ce statut de propriétaire confère des obligations en matière d'intérêt général.**

Compte-tenu des impacts, un propriétaire ne devrait pas être autorisé à laisser un local vacant voire à l'abandon sans justification. **Le statut de propriétaire de locaux vides (immeuble, logements, local commercial) ne doit pas être statut passif mais actif, tourné vers la recherche de solutions/projets.**

Dans la mesure où le comportement/les décisions d'un ou plusieurs propriétaires fait porter des risques sur la qualité de vie et l'attractivité locale (et donc sur l'intérêt général), **les obligations des propriétaires doivent être réelles, et renforcées si nécessaire vu le contexte et les solutions à rechercher en matière de vacance commerciale et de vitalité commerciale des cœurs de ville ; plus généralement de qualité de vie, de bien-être dans les cœurs de ville.**

L'objectif collectif est d'inciter les propriétaires de locaux commerciaux à s'engager activement dans l'attractivité d'un territoire. Cela implique, sauf exception dûment justifiée, de remettre tout local vacant en commercialisation active dans les meilleurs délais, avec un loyer adapté au marché - ou, si la vocation commerciale future de la rue n'est pas souhaitée, d'engager une réflexion sur un changement d'usage et/ou une restructuration du bien.

Rien ne pourra se construire sans l'implication des propriétaires, qu'il s'agisse des locaux commerciaux ou d'immeubles d'habitation.

Lorsqu'un propriétaire refuse le dialogue ou ne répond pas aux sollicitations, il convient de pouvoir l'y contraindre. Mais la contrainte seule ne suffit pas : il faut également donner envie d'investir, en intégrant les propriétaires dans le projet de ville - notamment via leur participation à la gouvernance - et en leur faisant percevoir les bénéfices collectifs et individuels d'un centre-ville dynamique. Plusieurs propositions en ce sens sont formulées

Proposition n° 20 du CNC

Faire de la taxe sur les friches commerciales (TFC) un outil de mobilisation des propriétaires de locaux commerciaux vacants en améliorant le dispositif et en lui donnant davantage de puissance.

Le premier objectif est de permettre la remise rapide sur le marché à des conditions de marché adaptées et d'ouvrir un dialogue. Toutefois, pour être réellement efficace, le groupe du travail du CNC estime qu'il faut aller plus loin que les modifications introduites par la loi de finance 2026 :

- **Limiter très fortement les possibilités de dérogation ou de les conditionner ;**
- **Permettre de fixer un montant encore plus important de la taxe ;**
- **Permettre aux collectivités de cibler plus finement que le cadre des ORT qui demeure trop large ;**
- **Pouvoir déclencher la TFC dès 18 mois de vacance voire 12 mois en cas d'échange avec la collectivité ;**
- **Réduire les délais administratifs préalable à la mise en œuvre (DGFIP).**

Depuis sa création, la TFC a été peu utilisée par les collectivités du fait de l'impossibilité de définir un périmètre restreint d'application. Les maires ne souhaitant pas pénaliser des propriétaires dont les locaux auraient perdu leur commercialité, dans des territoires dans lesquels il est très difficile de trouver des porteurs de projets, ne l'ont pas mise en place.

En conséquence afin d'en améliorer l'efficacité, l'article 44 de la loi de finance 2026 vient apporter des améliorations en permettant aux collectivités de s'appuyer sur les ORT pour bénéficier d'une base légale pour mettre en place la TFC dans un périmètre. Objectif affiché : améliorer le dispositif voir si davantage de communes mettent en place la taxe, estimer son efficacité pour, le cas échéant, l'améliorer à l'avenir.

Le GT du CNC estime que ces améliorations ne vont pas assez loin et qu'il faut l'améliorer pour le rendre plus efficace.

Pour qu'il soit soumis à la TFC, le local doit être sans occupant depuis plus de deux ans ce qui est trop long dans le cadre d'un fonctionnement normal. Par ailleurs, il convient d'ajouter le délai d'identification des locaux vacants par la DGFIP également de deux années. En conséquence **le délai cumulé est beaucoup trop long pour être opérant.**

Avec un tel fonctionnement, le propriétaire n'est impacté par la TFC qu'après un délai de 3 ou 5 ans d'absence d'exploitation. Malheureusement, pendant ce temps, la vacance du local a largement contribué à la spirale du développement de la vacance dans la rue et le centre-ville concernés.

En matière de périmètre, le groupe estime que faire reposer la territorialisation de la taxe sur le périmètre ORT est insuffisant. En effet, d'une part, il n'existe pas d'ORT partout en France ; or il peut exister des problèmes de vacance commerciale à résoudre ; par ailleurs, au sein même des ORT il peut y avoir des périmètres résultant de la stratégie du futur parcours commercial qui n'auraient plus de commercialité donc les locaux ont peu ou plus

de valeur commerciale soit sont devenus non re-commercialisable en commerce du fait des choix de la collectivité sur le centre-ville de demain. Dans ce cas, la TFC n'est pas justifiée pour les propriétaires concernés.

Autre question : celle du montant maximum de la TFC. Pour être efficace, incité au dialogue, créer un risque à la passivité pour les propriétaires, le montant doit être suffisamment élevé et remettre en cause l'intérêt de laisser le local vacant ou de tarder à relouer.

La Loi de finance 2026 permet aux collectivités d'augmenter le taux de la taxe qui est progressive pour passer à un maximum de 20 % en année 1, 30 % en année 2 et 40 % en année 3 du revenu net servant au calcul de la taxe foncière. Il conviendra de voir si cette latitude supplémentaire accordée aux collectivités est suffisante pour que la TFC soit efficace.

Proposition du GT du CNC - **Le GT propose donc que le délai de déclenchement soit possible 12 mois après l'absence d'exploitation du local** et que la DGFIP puisse s'organiser pour instruire et informer la collectivité sur un délai très raccourci (des travaux sont engagés par la DGFIP et la DGE à cet effet). Objectif, la TFC doit réellement être supportée par le propriétaire concerné après 18 mois de non-exploitation du local. De ce fait la collectivité n'en a connaissance que plusieurs années de vacance effective.

Par ailleurs, il est aujourd'hui trop facile pour un propriétaire d'échapper à la TFC dès lors qu'il peut produire une preuve que le bien a été remis en location sans succès.

Proposition du GT du CNC – **Il est impératif de durcir rapidement les causes d'exonération** possible pour les limiter à des difficultés majeures ou engagements fermes d'investissement (transformation, mise aux normes ...).

Le groupe de travail du CNC estime que la TFC doit devenir un outil d'aide à la mobilisation des propriétaires concernés bien plus qu'une sanction aveugle. On pourrait imaginer par exemple qu'une collectivité soit autorisée à accorder une exonération plus tard après accord avec la collectivité sur un projet co-discuté/coconstruit.

La taxe doit devenir avant tout une incitation à l'échange constructif. L'utiliser pour sanctionner des propriétaires n'ayant aucune solution à mobiliser n'est pas n'a que très peu de sens. En revanche, sanctionner celui qui ne cherche ni à accélérer/s'engager, ni à adapter le dossier aux conditions de marché s'inscrit dans la logique de l'intérêt général. Ainsi, il conviendrait de :

- Réduire considérablement les possibilités de déroger à la taxe ;
- Soumettre le cas échéant l'exonération de la taxe à la réalisation de travaux d'adaptation, de modernisation du local ;
- Permettre aux collectivités d'augmenter sensiblement le niveau de la taxe et de la moduler le cas échéant (progressivité) sous une approche bonus/malus (ex : baisse de loyer lors de la mise en commercialisation, travaux réalisés par le propriétaire, acceptation d'une activité soutenue par la collectivité ...).

Proposition n° 21 du CNC

Le GT du CNC est favorable à la création d'une sanction (sous une forme à définir) pour les bailleurs refusant de répondre aux demandes de contacts et d'échanges de la part de la collectivité dans des périmètres prédéfinis en centre-ville

De nombreuses collectivités se heurtent à une difficulté réelle d'entrer en contact avec un propriétaire d'un local vacant et/ou d'un immeuble mal entretenu/ voire qui présente des risques.

Il serait donc souhaitable, sous réserve d'un formalisme à définir et à respecter, de sanctionner le propriétaire fermé à ce contact.

- **Favoriser et inciter à l'investissement local**

L'objectif d'attractivité des centres villes ne peut reposer uniquement sur l'action publique : l'efficacité, le rythme et la mise à l'échelle dépendent très largement de la capacité de mobiliser les investisseurs privés.

Cet objectif est majeur. La question est donc de savoir comment mobiliser l'investissement et l'épargne privés dans cette perspective.

En effet, la contrepartie logique aux sanctions (TFC, obligation de contact etc) est d'accompagner le plus possible les acteurs qui choisissent d'investir dans ces lieux dans le cadre d'un dialogue et d'une co-construction.

Est visée particulièrement l'épargne d'acteurs locaux qui pourraient être particulièrement motivés par le fait de contribuer à l'amélioration et au dynamisme de leur centre-ville.

Comment y parvenir. Le GT émet les propositions suivantes :

Proposition n° 22 du CNC

Le groupe du travail du CNC souhaite que les collectivités puissent accompagner les propriétaires mettant en location leur bien auprès de commerçants débutants à des loyers raisonnables en garantissant partiellement le paiement des loyers en cas de défaillance (pendant les trois premières années du bail par exemple).

Des fonds de garantie pourraient être créés (par exemple au niveau régional ou de l'intercommunalité). L'idée serait de permettre à une collectivité de créer des fonds de garantie des loyers pour ce type de cas ou, a minima, de se porter caution pour le dépôt de garantie.

Il est clair que l'équilibre recherché localement entre marché immobilier et objectifs/stratégie de la ville sur un parcours marchands souhaitables ne pourra passer par le rachat à grande échelle des locaux par les collectivités ou les foncières parapubliques. Les moyens seront toujours trop restreints par rapport aux enjeux.

La plus grande partie des réponses doit donc passer par des locaux maîtrisés par des acteurs privés.

Louer un local commercial à un exploitant créant son activité présente des risques pour le propriétaire dans la mesure où les statistiques montrent un niveau de fragilité particulièrement élevé pendant les trois premières années d'exploitation.

De nombreux bailleurs vont donc privilégier la recherche de locataires plus aguerris et apportant davantage de garanties.

Il est bien évident que les collectivités locales ne peuvent acquérir tous les locaux commerciaux même si elles aimeraient « favoriser » l'implantation de telle ou telle activité

car elle vient compléter l'offre existante et est en phase avec le projet de « centre-ville de demain » défini localement.

Il faudra alors définir les conditions d'éligibilité à cet accompagnement : caractère débutant de l'exploitant, niveau de loyer en phase avec l'activité, état du local lors de sa mise à disposition à l'exploitant (correspondance aux normes ...).

Il convient de voir à quel niveau géographique de tels fonds pourraient être créés (région, département, intercommunalité, commune). Les dispositifs mis en place pour le logement (Fonds de solidarité logement au niveau départemental) pourraient servir de base pour construire ces dispositifs.

En effet, il est beaucoup plus efficace de mobiliser des fonds publics pour réduire les risques de bailleurs faisant des efforts dans le profil de leur locataire, que d'être réduit à l'acquisition de fonds ou de locaux qui mobilisent beaucoup de moyens financiers et mettent du temps à être opérants sur un nombre d'opérations forcément plus limités.

A contrario, **une garantie n'est pas une dépense certaine mais une couverture en cas de problème.**

Proposition n° 23 du CNC

PRIORITAIRE

Mettre en place des dispositions fiscales favorables incitant à l'investissement local en vue de mettre en location un local commercial fortement rénové en centre-ville dans un local restructuré voir neuf après démolition/reconstruction sous réserve de conditions sur un loyer plafonné (principe loi Pinel) ou du dispositif Jeanbrun pour le logement.

Mettre en place des dispositions fiscales favorables incitant à l'investissement local en vue de mettre en location un local commercial fortement rénové en centre-ville dans un local restructuré voir neuf après démolition/reconstruction sous réserve de conditions sur un loyer plafonné (principe loi Pinel ou du dispositif Jeanbrun pour le logement, éventuellement sous réserve que cet investissement intervienne dans un périmètre à définir (ORT ou autre). La durée de la notion de loyer réduit devra être débattue (dans tous les cas minimum 9 ans voire 12 ans) pour éviter les effets d'opportunité ainsi que le risque d'augmentation forte du loyer à l'issue de la période d'avantage fiscal.

Proposition n° 24 du CNC

Mettre en place des dispositions fiscales visant à favoriser les fonds privés à investir dans les foncières de restructuration/redynamisation

Ces dispositions permettraient de compenser en partie le fait que les foncières visent des niveaux de rentabilité plus faibles que les foncières classiques (ainsi que la pratique de loyer adapté au projet de territoire).

Ceci supposerait que la gouvernance des foncières soit adaptée à la présence plus forte de fonds privés : conserver le principe de l'intérêt général tout en respectant le droit de représentation des investisseurs privés.

Proposition n° 25 du CNC

PRIORITAIRE

Réformer le mécanisme de déficit foncier. Il s'agit de moduler le régime fiscal du déficit foncier en fonction du comportement du propriétaire, afin de récompenser l'investissement actif et de pénaliser la passivité. Concrètement, le plafond de déficit foncier déductible serait ajusté selon le niveau d'engagement du propriétaire :

- Abaissement du plafond actuel (10 700 €) pour les propriétaires passifs, qui n'engagent aucuns travaux ni démarche d'amélioration de leur bien
- Relèvement du plafond jusqu'à 21 400 € pour les propriétaires qui investissent, notamment dans des travaux de rénovation, d'adaptation ou de décarbonation.

Le CNC propose qu'une réduction du plafond actuel (10 700€) pour les propriétaires passifs et l'augmentation (jusqu'à 21 400€) pour ceux réalisant des travaux de rénovation, d'adaptation ou de décarbonation.

Cette proposition vise à inciter la remise en état des locaux vacants, à inciter à l'investissement et à limiter le bénéfice fiscal pour un propriétaire passif qui n'a pas d'intérêt à agir plus rapidement. Ce mécanisme de déficit foncier modulé crée ainsi une incitation fiscale directe à l'investissement, tout en introduisant une forme de différenciation entre propriétaires actifs et inactifs.

Proposition n° 26 du CNC

Exonération de taxe foncière pour la restructuration de friches commerciales - Afin d'encourager la reconversion des friches commerciales, il est proposé d'accorder aux investisseurs s'engageant dans des opérations de restructuration un dispositif d'exonération de taxe foncière sur une durée portée à 5 ans. Cette mesure vise à compenser le poids financier des opérations de reconversion, souvent complexes et coûteuses, et à rendre ces projets économiquement viables et attractifs.

Proposition du GT du CNC - Accompagner les investisseurs s'engageant sur des restructurations de friches commerciales en accordant un dispositif d'exonération de taxe foncière prolongée (5 ans au lieu de 2 ans). La question posée serait de savoir si ce dispositif devrait être modulé en fonction des engagements du porteur de projet, notamment selon qu'il s'inscrit dans une logique de maîtrise foncière et de loyers sur le long terme, ou au contraire dans une perspective de revente à court ou moyen terme.

Proposition n° 27 du CNC

Offrir la possibilité aux territoires qui le souhaitent de lancer des emprunts locaux afin de financer des investissements d'attractivité résidentielle ou de locaux commerciaux en centre-ville

Cela peut également être l'incitation d'emprunts d'investisseurs locaux voire de citoyens en complément de financements publics ou privés.

Il s'agit de mobiliser l'épargne locale en offrant la possibilité aux territoires qui le souhaitent de lancer des emprunts locaux afin de financer des investissements d'attractivité résidentielle ou de locaux commerciaux en centre-ville pour mobiliser l'épargne locale, et faire du centre-ville un enjeu collectif impliquant tous les usagers de la ville qui le souhaitent

Suivant l'exemple d'initiatives d'emprunts citoyens (plateforme de type Villys) dans le cadre de compléments à d'autres financements publics ou privés mais permettant de lever des fonds auprès de personnes intéressées par la vie de leur territoire et générant des taux d'intérêt plus faible que le secteur privé (2,8/3 % vs 4 à 4,5 % auprès des banques actuellement).

Proposition n° 28 du CNC

Accompagner la transformation et le changement de destination des locaux commerciaux sans avenir commercial.

Tous les locaux commerciaux historiques n'ont pas vocation à rester commerciaux. Une partie d'entre eux ne trouvera plus preneur, quelle que soit la dynamique de redynamisation engagée. La transformation de ces locaux - vers du logement, des usages culturels, des tiers-lieux ou d'autres destinations (services aux habitants ...) constitue un enjeu majeur pour la ville, mais aussi une opération complexe, aux conséquences importantes pour les propriétaires concernés et, dans certains cas, pour les commerçants en place. Il est donc proposé de structurer une politique locale d'accompagnement au changement de destination, qui permette d'anticiper ces mutations, d'en organiser les conditions et d'en partager les implications entre les différentes parties prenantes.

Proposition du GT du CNC - Accompagner la transformation/changement de destination de locaux commerciaux qui ne seront plus à l'avenir.

L'une des questions les plus sensibles de chaque centre-commercial avant de s'engager dans une politique est la définition de l'avenir du périmètre marchand afin de concentrer les flux mais aussi pour éviter la dispersion à « fond perdu » des actions de soutien, investissement.

En effet, le commerce de demain (au sens large c'est-à-dire comprenant restauration, loisir ...) ne sera pas celui d'hier.

La première décision à prendre localement est de réaliser le bon diagnostic prospectif afin, **le cas échéant, de décider que telle ou telle rue ne serait plus commerciale à l'avenir.** Vouloir remplir les locaux vides « coûte que coûte » est une très mauvaise stratégie.

Cette décision est complexe, politiquement engageante, et ne peut se prendre que si elle est objectivée, confortée par une co-réflexion avec les acteurs en place et dans le cadre du partage de la vision de l'attractivité future du centre-ville considéré.

Une fois cette décision prise, les acteurs et le territoire se heurtent à plusieurs difficultés qu'il convient d'accompagner pour augmenter leur degré d'acceptabilité.

L'une des questions à traiter est l'éventuel transfert de commerces encore exploités dans des rues dont l'avenir ne serait pas commercial et le second point est de faciliter le changement d'activité des locaux dont la vocation commerciale n'est pas souhaitable à l'avenir.

Proposition n° 29 du CNC

Accompagner le transfert d'activités commerciales vers le futur parcours marchand.

Lorsqu'un commerce est exploité dans un local sans avenir commercial, il peut être pertinent d'accompagner son transfert vers un emplacement situé au sein des zones à vocation commerciale pérenne, telles que définies par la stratégie commerciale du territoire.

L'objectif est de préserver l'activité et l'emploi en préparant avec le commerçant les conditions de sa relocalisation, sous réserve que des locaux adaptés existent et que le niveau de loyer soit compatible avec la viabilité de l'activité exercée. **L'accompagnement du commerçant pourrait prendre deux formes complémentaires :**

- **Un avantage fiscal, notamment via un mécanisme de suramortissement des investissements liés au transfert ;**
- **Un soutien financier, à travers des conditions de financement préférentielles. .**

Le niveau d'accompagnement pourrait être conditionné à des discussions engagées avec le propriétaire du local que le commerçant exploite avant transfert dans le but d'envisager avec lui les futurs usages possibles de celui-ci et de l'accompagner dans ce changement de destination.

Proposition n° 30 du CNC

Lever les freins au changement de destination des locaux commerciaux. Lorsque l'avenir commercial d'un local n'est pas souhaité ou envisageable, sa transformation vers une autre destination se heurte souvent à des obstacles réglementaires multiples : règles d'urbanisme inscrites au PLU, règlements de copropriété, procédures d'autorisation complexes.

Accélérer les modifications de PLU si nécessaire, travailler sur les activités souhaitées, accompagner sur les autorisations ...

- Il est proposé d'accompagner activement les propriétaires concernés en agissant sur plusieurs leviers : - Diagnostic préalable des destinations possibles pour chaque local vacant, en fonction de ses caractéristiques et de son environnement
- Adaptation du PLU si nécessaire, pour autoriser de nouvelles affectations

- Accompagnement des démarches d'autorisation, afin de simplifier et accélérer les procédures pour les propriétaires engagés dans une démarche de transformation.

Les propriétaires concernés ne peuvent pas être laissés seuls devant des difficultés aussi importantes, qui impactent la valeur de leurs biens et face à des enjeux de transformations administratives, techniques, financiers souvent complexes et longs à mettre en œuvre.

La première responsabilité de la collectivité est d'adapter rapidement les règles d'urbanisme pour rendre possibles et accélérer ces transformations (PLU ...).

Par ailleurs, certaines étapes peuvent s'avérer problématiques :

- La première étant le règlement de copropriété et/ou les décisions nécessaires de copropriété pour modifier la destination du local et/ou les travaux à réaliser
- La seconde peut résulter les services publics : sécurité, ABF ... Certaines modifications peuvent nécessiter des dérogations et/ou recherche de solutions avec des acteurs des services publics lors desquels l'assistance de la collectivité peut s'avérer importante.

De telles approches ne peuvent fonctionner que dans un cadre de co-construction public/privé.

Proposition n° 31 du CNC

Créer un statut de « territoire en mutation d'affectation ». Permettre à une commune ayant acté l'abandon de la vocation commerciale d'une zone ou d'une rue de qualifier officiellement ce périmètre de « territoire en mutation d'affectation » afin d'y accélérer les process de transformation et de changement de destination des locaux concernés.

Il serait nécessaire qu'une commune ayant décidé, après un diagnostic cohérent et argumenté, une concertation locale forte, d'abandonner le caractère « commercial » d'une rue, puisse qualifier cette rue de « territoire en mutation d'affectation » afin de mettre en place des règles spécifiques permettant d'accélérer les modifications de PLU, d'affectation des locaux sur simple demande des propriétaires et de règles allégées de majorité pour les changements d'affectation au sein d'un règlement de copropriété.

Proposition n° 32 du CNC

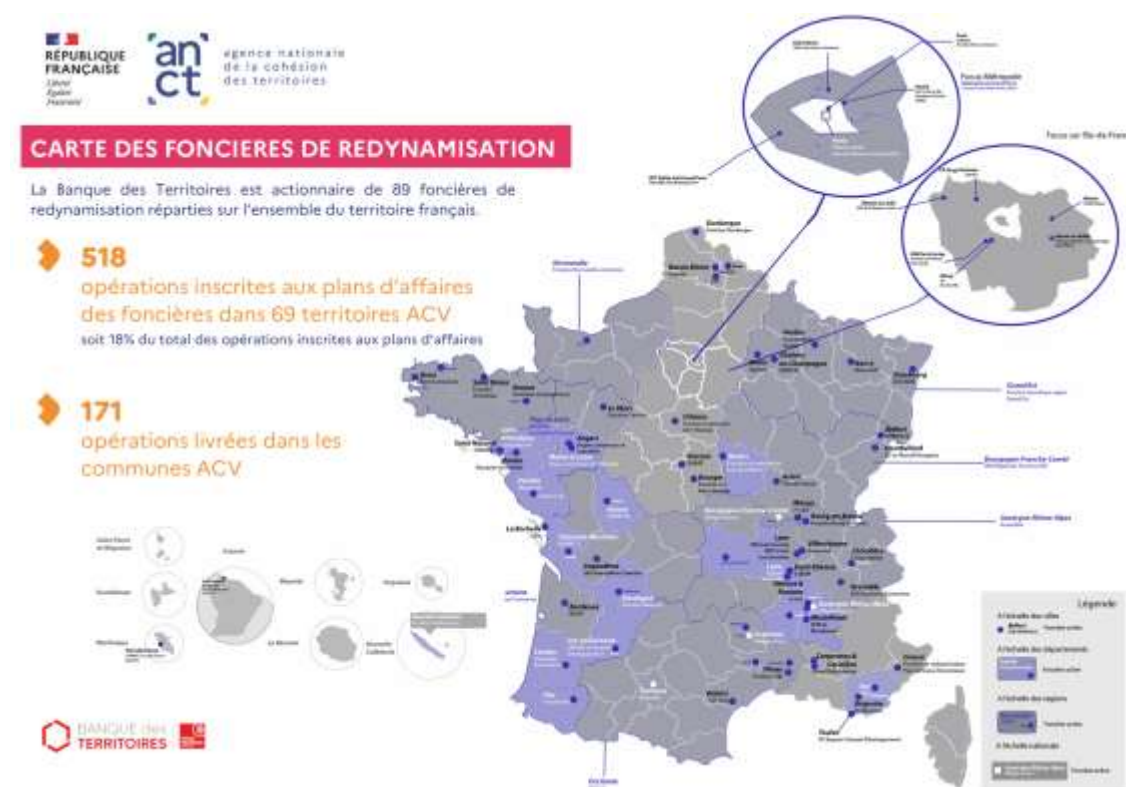
Renforcer, sécuriser, professionnaliser les foncières de réhabilitation commerciale et augmenter la présence des acteurs privés pour augmenter la puissance de feu et l'appropriation d'une démarche globale public/privé (capital, partenariat, banques locales, promoteurs, foncières locales, projets publics/privés)

Les foncières de revitalisation (objectif 100 foncières) sont portées dans le cadre du programme ACV.

Plus de 90 de ces foncières existent aujourd'hui, la Banque des Territoires y est largement engagée. Celles-ci sont organisées de manière très différentes, ont des vocations et des territoires très différents. **Leurs actionnaires sont majoritairement des collectivités, sem. La Banque des Territoires est un actionnaire minoritaire avec droit de veto dans la plupart des cas.**

- La situation actuelle appelle certaines remarques générant des propositions de la part du groupe de travail du CNC : **Une existence géographique inégale de ces foncières en France métropolitaine.** La carte ci-dessous montre l'absence de foncières dans de nombreux départements. Il convient d'en étudier la raison : absence de besoin ou difficultés politiques de s'accorder pour en mettre une en place, ou existence d'autre mode d'intervention choisi localement.

A un moment où il apparaît clairement qu'un certain nombre d'interventions de réhabilitation/restructuration ne pourra être menée par des acteurs privés dans de nombreux territoires, en centre-ville mais également en périphérie (entrées de ville, zones commerciales), **il convient de s'interroger sur l'importance de faire en sorte que chaque territoire puisse bénéficier des compétences et leviers d'actions d'une foncière de réhabilitation : identifier les blocages ou les raisons et ce compris, bien entendu, dans des territoires « en déprise démographique » voire économique dans lesquels mener des projets immobiliers est beaucoup plus complexe et relève de modèles économiques de fait plus « risqués ».**



- Quelle taille idéale pour une foncière ?

Pour l'avenir plusieurs questions devront se poser : Les foncières existantes interviennent-elles sur des périmètres suffisant pour équilibrer les risques et la rotation des projets dans le temps. Faudra-t-il envisager des fusions pour que leurs tailles répondent aux enjeux de temps, de portage, et de montant de financement à lever pour être efficace.

- **La faible mobilisation des investisseurs privés dans ces foncières et/ou dans les montages d'opérations**

Les foncières actuelles, quelles que soient leurs territoires d'intervention sont essentiellement constitués par des acteurs publics et financées par eux ou leur partenaire classique représenté par la Banque des Territoires.

Il est souhaitable de s'interroger sur la nécessité de renforcer la présence d'acteurs privés soit dans les foncières elles-mêmes pour augmenter la force de frappe mais également dans les montages d'opérations afin que leur soit associées des compétences immobilières, commerciales, techniques maîtrisées par des acteurs privés.

A cet égard l'opération « rue des arts » réalisées à Toulon, donne de très intéressantes pistes d'enseignement sur l'efficacité d'une collaboration avec un acteur privé (ici la Foncière SEBBAN) notamment dans la capacité lorsque c'est nécessaire de ne pas se cantonner à la partie immobilière du projet mais de **s'engager, pendant quelques années au moins, dans l'exploitation directe de magasins** qui servent d'appui pour relancer la vocation commerciale, recrée de l'attractivité pour les consommateurs mais également les autres exploitants.

Il s'agit ici de trouver les bons leviers pour lever les financements, partager le risque entre collectivité/public et acteurs privés.

Proposition n° 33 du CNC

Le groupe de travail du CNC estime que dans certaines villes/régions, l'action des foncières de redynamisation pourrait être démultipliée voire plus efficace grâce à l'association avec des foncières locales ou promoteurs locaux, en particulier autour de la question du commerce.

Cette proposition nécessite une phase de travail et d'échanges entre les foncières, la Banque des Territoires, et des acteurs privés « locaux », pour imaginer la faisabilité d'une telle approche publique/privée plus systématique et volontariste.

La faisabilité d'une telle approche repose toutefois sur la volonté des élus locaux, des organisations qu'ils contrôlent (SEM ...) et de la Banque des Territoires d'aller dans ce sens compte-tenu de leurs poids respectifs dans la gouvernance des foncières.

Par ailleurs, la question de l'exploitation par le monteur de projet lui-même (donc prévu dans les financements) de certains magasins (cf exemple Sebban à Toulon) permettant de jouer le rôle de locomotive et de relancer l'attractivité de rues qui n'en avaient plus, est une approche intéressante qui mérite d'être explorée dans une logique de multiplication de projets publics/privés plus dynamiques.

Bien entendu, il convient d'avoir des partenaires privés qui n'attendent pas la rentabilité d'une opération simple, qui a une culture de l'engagement dans le temps ; des partenaires qui attachent de l'importance à l'engagement local

Cela répond à une triple volonté du GT :

- Augmenter le volume de dossiers
- Croiser les compétences complémentaires publiques/privés

- Intégrer le privé dans la dynamique sociétale/politique de renforcement des centres-villes et de leur avenir pour demain

Proposition n° 34 du CNC

Assurer l'avenir pluriannuel des fonds au service des opérations commerce - Fonds Friche, FRLA, conditions de la faisabilité de nombreuses opérations dans les villes moyennes.

Assurer un montant minimum durable de 20 M€ par an pour le FRLA pendant une durée de 5 ans.

Cette proposition renforce la recommandation 22.3 du rapport sur le commerce de proximité.

Force est de constater que de nombreuses opérations ne sont envisageables, en particulier dans les villes moyennes, que dans la mesure où un fond (fonds friche, FRLA) vient rendre possible l'opération en aidant au financement du déficit de l'opération.

De fait, il existe des risques de suppression de ces fonds ou leur diminution forte. Cela aurait également pour conséquence d'orienter leur action sur les projets et territoires les moins risqués, les plus « finançables » et, de qui auraient pu être mis en œuvre par des acteurs privés dans une logique de marché classique ou quasi-classique.

Renforcer fonds Friches et FRLA est donc impératif pour assurer la réalité des capacités d'intervention futures.

Le FRLA est aujourd'hui en danger budgétairement, ; or, il n'y aurait pas de sens de défendre l'importance d'un volet commerce renforcé dans le cadre d'ACV 3 sans la sécurisation du FRLA dont le montant annuel de 20 M€ doit être confirmé dès à présent et sur une vision pluriannuelle dans la mesure où les opérations immobilières s'inscrivent sur un temps de maturation long (études, autorisations, montages, pré-commercialisation, lancement ...) donc cela n'a pas de sens de raisonner annuellement sur les fonds engagés ; or, c'est le cas aujourd'hui.

Proposition n° 35 du CNC

Placer la recherche d'exploitants au cœur des projets de foncière commerciale. Il s'agit de positionner la recherche d'exploitants comme priorité centrale des projets portés par les foncières, plutôt que comme étape finale. Cela suppose que ces structures soient en capacité de monter des opérations commerciales en acceptant une part de risque de commercialisation inerrante à ce type d'opérations

La recherche du futur exploitant doit être au cœur des projets réalisés par les foncières et les opérations de commerce présenteront toujours des risques de commercialisation qu'il faut assurer et limiter au maximum

L'un des risques majeurs est de mettre en œuvre un projet de restructuration et de ne pas trouver d'exploitant pour les locaux remis en état.

Intervenir sur un local commercial suppose qu'à l'issue un exploitant soit en mesure d'y exercer son activité dans les conditions économiques au moins égales à celles prévues dans le projet initial.

Or, réaliser un projet immobilier prend du temps et il est de moins en moins aisé d'identifier des porteurs de projet en capacité d'attendre et de s'engager sur un délai long. Ce sujet est de plus complexifié par la situation actuelle car les porteurs de projet sont moins nombreux et leurs capacités à se financer le moment venu aléatoires.

L'immobilier commercial ne peut pas être une activité sans risque, la foncière doit donc être en capacité de le mesurer, se préparer, mais le prendre. A défaut aucune opération n'est jamais en condition d'être lancée.

En conséquence, le fonctionnement d'une foncière repose sur :

- **La capacité de celle-ci et ses actionnaires de prendre des risques de commercialisation.** Aucune activité de ce type ne se fait sans risque, la gouvernance des foncières doit donc être organisée autour de ces critères. Il est par exemple illusoire de mettre comme condition d'une opération que la pré-commercialisation soit totalement sécurisée (signature d'un bail, financement du porteur de projet ...) car cela ne ferait qu'aboutir à l'abandon de nombreuses opérations.
- L'encadrement de ces risques en **s'entourant des meilleures compétences pour laisser le plus de possibilités de sortie** possibles et concevoir un immobilier qui ouvre des possibilités de flexibilité suffisantes pour s'adapter aux évolutions permanentes du commerce et de ses acteurs.
- La garantie d'un volume d'affaires suffisant (mener suffisamment de dossiers en parallèle) pour faire face aux difficultés éventuelles rencontrées sur une opération donnée, répartir les risques et faire face aux aléas.

Il semble que ce soit sur cet aspect pré-commercialisation/commercialisation que certaines foncières aient des difficultés à monter en compétence et que cette acquisition de savoir-faire soit plus lente que prévu.

Il apparaît que **la bonne collaboration avec le manager de commerce et du territoire lorsqu'il existe soit, à l'expérience, une des meilleures manières** de rapprocher les porteurs de projet potentiels des projets en cours du côté de la foncière.

Proposition du GT du CNC - Sans doute serait-il opportun de travailler sur ce point du rapprochement offre/demande afin de voir quel dispositif pourrait être mis en place pour améliorer ce point délicat de la réussite des projets d'intervention.

Loyers commerciaux, bail commercial - Proposition sur laquelle le GT souhaite que le travail soit engagé et/approfondi

Proposition n° 36 du CNC

Mieux exploiter les données disponibles sur les loyers commerciaux

Il est proposé de s'appuyer sur les données issues des déclarations annuelles de loyers - notamment via l'outil DECLOYER - pour produire des références locales partagées et

objectiver les échanges entre propriétaires, commerçants et collectivité sur les niveaux de loyers pratiqués sur le territoire.

Il est très complexe de disposer d'une vision objective des loyers pratiqués dans un territoire donné.

Cette difficulté et ce manque de transparence, rendent difficiles les réflexions et échanges objectifs entre les parties prenantes (élus locaux, commerçants, propriétaires) sur les montants et évolutions des loyers pratiqués. Cela pousse à des raisonnements parfois précipités, à des propositions radicales mais peu réalistes, et cela ne facilite pas le dialogue entre les parties.

Une piste de travail est en cours d'approfondissement du côté de la DGFiP et de la DGE afin de savoir quelles données locales pourraient émaner de l'utilisation des données déclarées annuellement par les entreprises dans le cadre de « DECLOSER ».

Localement, de nombreuses initiatives plus ou moins formelles existent pour consolider certaines données grâce aux agents immobiliers, manager de commerce, CCI, CMA ...). Par ailleurs les collectivités peuvent alimenter certaines données en exploitant les éléments reçus lors des projets de cession de mur (DIA) ou de fonds (protection des linéaires commerciaux).

Certains estiment par ailleurs que, lorsqu'elles sont opérantes, les commissions départementales de conciliation pourraient alimenter à partir de données lorsqu'elles sont saisies de dossiers.

La problématique du loyer est évidemment un enjeu car celui-ci est parfois responsable de risques. Mais ce n'est évidemment pas le seul. En l'absence de potentiel d'activité, le loyer sera toujours trop cher.

Dans un souci d'amélioration de la gouvernance locale, le GT pense que toute approche de partage d'information qui permettra d'appréhender la réalité de manière plus objective va dans le bon sens. Aussi, diffuser les meilleures pratiques existant déjà dans certains territoires devrait être largement diffusé pour inspirer l'ensemble des territoires.

Les membres des GT rappellent qu'il convient d'être attentifs à ne pas s'intéresser qu'aux loyers récents mais d'avoir une vision sur ceux supportés par des exploitations plus anciennes (baux en cours).

Les échanges du groupe de travail ont mis en exergue la nécessité d'uniformiser, clarifier et « modéliser » les suivis des observatoires et même de la vacance commerciale. En effet, ces outils doivent permettre une comparaison entre ville de composante similaire afin que chacun puisse se positionner, avoir des repères dans ses réflexions et décisions.

La « standardisation » des démarches doit aussi permettre d'éviter un usage politique de ces données et de les conserver comme un outil permettant d'améliorer ou adapter les travaux et réflexion en cours. **Ainsi la charte ville commerçante, préconise d'inclure les associations de commerçants et les managers commerce dans le recensement annuel du tissu commercial et de créer une instance annuelle de travail.** Cette logique de mutualisation des réflexions et de collecte doit permettre un usage pragmatique et non communicatif de la donnée.

Proposition du GT du CNC - Mieux identifier/anticiper les risques de « fermetures »

Chaque territoire doit tenter de mettre en évidence les risques de fermeture, de difficultés majeures. Il convient, notamment, de chercher à anticiper les périodes à risque tel que départs en retraite/recherche de repreneurs.

Dans le cadre du départ en retraite, il est certain que faciliter la reprise par un salarié est une solution à privilégier et qu'il faut accompagner fiscalement (Pacte Dutreil étendu à un salarié).

Pour les autres éléments, à défaut d'éléments factuels (évolutions de chiffre d'affaires ...) c'est l'échange avec les commerçants (manager de commerce par exemple) qui peut permettre d'anticiper des difficultés, donc des risques et de rechercher des solutions adaptées pour accompagner la situation et mettre en œuvre les solutions adaptées : soit pour tenter de pérenniser l'activité, soit pour anticiper l'existence d'un futur local disponible.

Bien entendu, une telle approche informelle ne peut viser que des résultats très partiels. Toutefois c'est en créant un climat de confiance que la probabilité d'avancer existe. Par ailleurs, plus le commerçant pense que la collectivité (manager, ville, CCI, CMA ...) peut l'aider plus la probabilité de s'exprimer augmente.

Les difficultés d'adaptation du niveau de loyer en cours de bail au cœur des préoccupations :

Les dispositifs existant actuellement dans le code du commerce pour permettre aux loyers de s'adapter à la réalité de l'activité locale sont inopérants.

Les dispositions de l'article L145-38 permet aux parties de demander au juge des loyers (sous réserve que le loyer actuel a été fixé depuis plus de 3 ans) la fixation à la valeur locative sous réserve du respect cumulatif de deux conditions : une modification matérielle des facteurs locaux de commercialité ayant entraîné une variation de plus de 10 % de la valeur locative.

Néanmoins, indépendamment du respect de ces deux conditions, le dispositif demeure difficilement mobilisable. En outre, le loyer peut être devenu inadapté à la réalité du potentiel commercial offert par l'emplacement du point de vente sur l'axe d'entrée.

- Dans la mesure où le loyer peut représenter un frein, il est évident que les échanges entre représentants des bailleurs et des preneurs devront se poursuivre pour rechercher les meilleures solutions qui permettraient de résoudre cette difficulté majeure.

A ce stade les premiers échanges n'ont pas permis de dégager de consensus au sein du GT.

Proposition n° 37 du CNC

Le GT propose qu'une réflexion soit engagée pour envisager la faisabilité d'un dispositif qui permettrait à un commerçant de demander la fixation de son loyer à la valeur locative de marché dès lors que son loyer actuel fixé il y a plus de trois années est supérieur de plus de 15 % à cette valeur de marché actuelle.

N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.

L'une des difficultés fortes rencontrées par le commerce résulte du fait que le loyer fixé à l'origine peut être devenu, au fil du temps, totalement décalé avec la réalité des loyers supportés par le marché actuel et la valeur des loyers dans les nouveaux baux signés (valeur de marché) et ceci suite à l'impact de l'indexation des loyers d'un côté, et des éventuelles baisses de potentiel commercial de l'environnement de l'autre.

En conséquence, il est très fréquent que les locataires anciens supportent des loyers sensiblement supérieurs qu'un locataire récent.

Le loyer commercial fonctionne de fait avec un effet de cliquet qui fait qu'il évolue le plus souvent à la hausse quelle que soit l'évolution de l'activité commerciale locale. Notons par exemple que l'indexation joue quasi exclusivement à la hausse depuis de très nombreuses années et ceci quelles que soient les évolutions de la consommation, des transformations du commerce ...

Proposition n° 38 du CNC

Modifier les dispositions concernant le bail commercial pour limiter les effets d'opportunité des bailleurs qui augmentent leur loyer en s'appuyant sur les travaux d'amélioration réalisés par la collectivité (espace public ...).

N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.

Les échanges du GT du CNC ont mis en exergue une difficulté majeure reliant les travaux d'amélioration réalisé par la collectivité pour accroître l'attractivité de son centre-ville et l'augmentation du risque de voir des bailleurs demander une augmentation du loyer du fait desdits travaux.

En effet, l'existence d'un tel risque est une difficulté majeure parce que s'il n'est pas encadré, c'est une spirale sans fin.

Plus la collectivité investit plus elle fragilise potentiellement les exploitants qu'elle entend pérenniser et alimente un enrichissement sans cause de certains bailleurs.

Il faut donc mettre en place des conditions beaucoup plus exigeantes et cumulatives pour que les seuls travaux d'une collectivité ne soient pas un élément suffisant pour déplaçonner le loyer, ni d'augmenter la valeur du loyer en cours de bail.

Une des pistes de travail pourrait être d'associer la démarche de modification de valeur locative à la réalisation d'investissements lourds par le bailleur pour rénover le local.

Proposition n° 39 du CNC

PRIORITAIRE

Le GT souhaite travailler sur la possibilité d'interdire toute clause prévoyant que la valeur du loyer ne peut être fixée à la baisse et/ou en dessous du dernier loyer indexé que ce soit en cours du bail ou lors d'un renouvellement.

N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.

Le bail commercial ne peut être totalement protégé des aléas des évolutions de la consommation, du commerce en ayant un revenu minimum garanti quoi qu'il se passe.

Cette clause fait obstacle à toute adaptation du loyer à de nouvelles conditions de l'activité d'un commerce local, protège le bailleur de manière abusive, et met en danger l'exploitant qui n'a alors qu'une issue : fermer son magasin.

Proposition n° 40 du CNC

PRIORITAIRE

Le GT du CNC propose qu'une réflexion soit rapidement engagée pour modifier progressivement les dispositions permettant aux propriétaires de refacturer la taxe foncière au commerçant locataire.

N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.

La refacturation la taxe foncière à l'exploitant constitue un danger pour le commerce.

Le fait que la loi Pinel autorise un bailleur à refacturer à son locataire commerçant la taxe foncière dont il est redevable en tant que propriétaire est un sujet qu'il faut impérativement réformer.

En effet, faire supporter à l'exploitant locataire le montant de la taxe foncière lui fait supporter tous les risques d'évolution de celle-ci alors même que les collectivités à la recherche de ressources budgétaires sont souvent contraintes de l'augmenter et qu'il sera de même à l'avenir. Or, il n'est pas contesté que la taxe foncière est par nature un impôt propriétaire et qui vise celui-ci.

Permettre la refacturation de la taxe foncière à l'exploitant déresponsabilise ledit propriétaire et transfère injustement le risque vers les exploitants au risque de les fragiliser alors même que cette taxe n'a aucune relation avec leur activité.

Les propositions pourraient être :

- Pour les baux en cours, si le bail prévoit la refacturation de la TF, le bailleur ne pourra plus refacturer l'augmentation de celle-ci à compter du 1er janvier 2027 (et ceci jusqu'à l'échéance du bail en cours). A l'inverse il fera bénéficier à son locataire de l'impact d'une éventuelle baisse de cette TF
- Pour les nouveaux baux signés ou les renouvellements signés à compter du 1er janvier 2027, la refacturation de la TF du bailleur au preneur ne sera plus possible. Toute clause contraire sera réputée non écrite.

Avis défavorable du CNC sur la recommandation n°29.2 du rapport sur le commerce de proximité

Expérimenter un mécanisme de régulation des loyers commerciaux

Avis défavorable du CNC - Sans nier ou sous-estimer les difficultés qui peuvent exister sur certains niveaux de loyer et les conséquences possibles sur la vacance commerciale, le GT

du CNC est opposé à ce projet de dispositif. Cette opposition résulte en particulier sur le caractère très technique des loyers commerciaux et des paramètres qui les régissent (précision de l'emplacement, nature des locaux (pondération ...), très grande diversité des secteurs et des modèles économiques. Autant d'éléments qui rendent impossible la fixation de repères administrés

Les débats du GT du CNC n'ont pas permis de dégager d'avis favorable sur ce point même pour une période test.

Bien entendu, le GT ne sous-estime pas les difficultés qui peuvent être générés par les loyers trop élevés dans certains sites, de même que les évolutions des loyers ont de multiples conséquences sur la fragilisation de certaines activités, voire la fermeture de points de vente mais également les impacts sur la nature et les déséquilibres de l'offre car certaines activités peuvent se retrouver de fait exclu du fait des niveaux de loyer et soit disparaître, soit se déplacer ailleurs.

L'encadrement des loyers et sa faisabilité supposerait, comme cela peut être le cas dans le domaine du logement, qu'il soit imaginable de fixer des valeurs de référence.

Or, le marché des loyers commerciaux dépend d'éléments complexes tant l'emplacement exact a une conséquence directe sur le potentiel d'activité, la valeur du local donc du loyer : niveau de sensibilité important à l'emplacement exact dans une rue.

Par ailleurs, ce marché ne repose pas seulement sur des éléments de nature immobilière liée au local, sa construction, etc., mais sur une notion dite de « taux d'effort » qui fait que les loyers supportés varient fortement en fonction des activités exercées.

En conséquence, les loyers pratiqués ont une amplitude très forte qui rend inopérante l'idée de fixation de valeur de référence sur la base de médiane qui s'appliquerait à tous les locaux même en admettant une fourchette d'écart à la médiane tant l'amplitude est élevée.

Cet avis défavorable ne signifie pas que les membres du GT sous-estiment les sujets concernant les loyers commerciaux et leurs conséquences, nous y reviendrons plus loin, mais bien qu'un travail plus approfondi sur le sujet doive se poursuivre pour rechercher des solutions et des équilibres acceptables par les parties et qui donneraient les résultats réels souhaités.

Les conclusions du GT seraient plutôt d'objectiver certaines données sous la forme d'observatoire sur les loyers commerciaux réellement pratiqués localement pour servir de base aux échanges entre élus, professionnels de l'immobilier et du commerce et tenter de dégager des équilibres partagés.

Quelles pistes pour la suite ?

Les échanges et travaux au sein du groupe de travail du CNC ont permis de mettre en évidence les enjeux et conditions nécessaires à la construction de l'avenir. La vacance commerciale apparaît à la fois comme un symptôme de certains dysfonctionnements et comme la conséquence des profondes transformations qui affectent aujourd'hui le commerce et les territoires.

Certaines propositions et pistes de travail du présent rapport ne marquent que **le départ d'un travail collectif indispensable qu'il faut poursuivre à la fois à l'échelle nationale et locale autour de trois axes principaux** :

- **Les équilibres économiques des commerçants** : Impactés par de nombreux bouleversements, le commerce ~~et qui~~ doit s'adapter à l'environnement actuel et futur. Cela pose des questions internes au commerce (transformation, IA, offre servicielle supplémentaire, des fonctionnements voire une offre plus responsable ...) mais également et surtout de redonner des capacités financières perdues (très forte détérioration des EBE) aux commerçants en retravaillant notamment les charges fiscales (équilibrer les apports des différents types de commerces), ainsi que les loyers, charges locatives, ... Les travaux sur ces sujets doivent se poursuivre et impliquer tous les acteurs de la filière : commerçants, élus, acteurs de l'immobilier et propriétaires, ... Evidemment le travail sur le bail commercial et son adaptation à un commerce du futur est plus que jamais d'actualité.
- **Le rôle central du travail collectif local** : Il est d'une impérieuse nécessité d'organiser le partage d'une vision locale de la place du commerce, d'organiser la concertation réelle pour rechercher les consensus entre territoires, vie économique et les conditions des équilibres des centres villes de demain. Les élus doivent être à la manœuvre mais impliquer toutes les parties pour que chacun puisse bien faire son métier dans des objectifs partagés. C'est la condition d'une confiance collective indispensable. Le CNC doit participer à ces approches en organisant un travail sur le temps long sur l'évolution et l'avenir des centres villes.
- **Redonner de l'attractivité aux centres-villes** : Il est apparu indispensable de construire une vision, un narratif et un imaginaire positif du centre-ville et du commerce dans ces lieux. Ce n'est pas en mettant en avant chaque jour les difficultés sans rappeler les potentiels majeurs (qualité de vie, patrimoine, beauté ...) que le centre-ville sera attractif pour les habitants et les acteurs économiques. Construire cet imaginaire positif est indispensable. Le discours

trop présent d'une déprise continue ne peut que décourager les porteurs de projets de toute nature.

Donner envie d'habiter en centre-ville, créer les conditions de centralités agréables dans lesquels chacun souhaite passer du temps est prioritaire. Donner envie d'investir sur l'habitat, la transformation de l'existant pour des logements adaptés aux besoins futurs, doit être au cœur de l'ambition politique nationale et locale. Faire en sorte que dans une trajectoire de transformation partagée, les activités économiques, emplois, ainsi que tous les services indispensables au vivre en ville soient engagés. Et enfin donner vie et des motifs de venue en centre-ville par des animations, événements ainsi qu'une offre culturelle, et déployer localement un travail collectif autour de la cible touristique sont des outils indispensables pour des centres-villes attractifs.

Remerciements

Ce travail a pu être réalisé grâce à la participation active des commerçants, de leurs fédérations professionnelles mais également des experts et des représentants de l'administration. Nous leur adressons, ici, nos plus sincères remerciements.

Les entreprises : Carrefour, FNAC-Darty, Kingfisher, Kyrs Group, Philip Morris, Système U

Les personnalités qualifiées : Minvielle Gildas – Directeur général de l'Institut Français de la Mode,

Les organisations professionnelles et interprofessionnelles : l'Alliance du commerce, Association des commerçants de centre-ville (Montpellier), Commerçants et Artisans des Métropoles de France (CAMF), Commerçants de France (CDF), Confédération générale de l'Alimentation en Détail (CGAD), Club des Managers de Centre-Ville (CMCV), Confédération nationale de la Boulangerie et de la Boulangerie-Pâtisserie Française (CNBPF), Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT), Fédération des fromagers de France, Fédération nationale des marchés de France, Fédération Française des Artisans Fleuristes (FFaF), Fédération Française Pressing (FFBP), Fédération Française de la Franchise (FFF), Fédération des Magasins de Bricolage (FMB), Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM), Fédération Nationale des Détaillants en Maroquinerie et Voyage (FNDMV), Fédération Nationale de l'Habillement (FNH), Groupement de Hôtelleries et Restaurations d'Ile de France (GHR IDF), MEDEF, PROCOS, Réseau Vrac et Réemploi, Syndicat des Indépendants (SDI), Syndicat professionnel National de la Filière Armurière (SNAFAM), Union sport et cycle,

Les organisations syndicales : Confédération française démocratique du travail (CFDT), Fédération Générale des Travailleurs de l'Alimentation, des Tabacs et des services annexes (FGTAO-FO)

Les acteurs publics nationaux : Direction générale des Entreprises (DGE), Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la Banque des territoires, Chambre de commerce et d'industrie (CCI), Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC),

Association des Maires ruraux (AMRF), Eurométropole de Strasbourg, France Urbaine, Grand Nancy, Grand Paris Est, Grenoble Alpes Métropole, Intercommunalités de France, Labelville Grenoble, Mairie de Lille, Métropole de Bordeaux, Métropole du Grand Paris, Métropole de Grenoble Alpes, Métropole de Nantes, Métropole de Rennes, Cille de Caen, Ville de Limoges, Ville de Lyon, Ville de Savigny-le Temple, Villes de France

Annexes

1- Les multiples éléments et acteurs impactant le commerce, la consommation et les territoires pour bien analyser les impacts territoriaux et agir sur la vacance commerciale

a. Le rôle des rez-de-chaussée dans la ville de demain

- i. Des centres villes au cœur des préoccupations des français mais cela ne se traduit pas en comportement de consommation



Les enquêtes et études faites régulièrement auprès des français mettent en exergue un véritable attachement au centre-ville ainsi qu'une certaine nostalgie des anciennes rues marchandes. Toutefois ces attachements ne génèrent pas de modifications favorables suffisantes des modes de consommation qui permettent de faire vivre les commerces qui s'y installent le cas échéant. Néanmoins, la persistance de la vacance commerciale et ce, malgré les dispositifs institutionnels mis en place, oblige à mener un réel travail de réflexion sur la ville de demain afin **de mettre en place une nouvelle stratégie de revitalisation des centres villes et de réhabilitation des locaux d'activités situés en rez-de-chaussée**¹³

L'ensemble des mesures de lutte contre la vacance commerciale ne peut se faire sans s'intégrer dans le cadre d'une réflexion plus **large tendant à l'attractivité, à l'usage, la transformation, et la restructuration de la ville de demain au regard des mutations sociales, commerciales, environnementales et urbanistiques**¹⁴. Ainsi, La mobilisation des rez-de-chaussée vacants est un levier essentiel face aux enjeux sociétaux actuels, notamment pour revitaliser les centres-villes en perte d'attractivité. Longtemps conçus uniquement comme des espaces commerciaux, ces rez-de-chaussée doivent sans doute

¹³ En parallèle des travaux sur la vacance commerciale, la DGE étudie en partenariat avec l'institut de la ville et du commerce, la réhabilitation des locaux d'activités localisés en RDC

¹⁴ Ces réflexions ont été nourries notamment par l'expertise de David LESTOUX, Directeur du cabinet LA ! et auteur du livre « Revitaliser son cœur de ville. L'adapter au commerce de demain ».

pour certains être repensés pour accueillir une diversité d'usages : commerces de proximité, lieux de services, espaces partagés, ateliers, ou encore tiers-lieux, selon leurs caractéristiques.

Leur activation permet non seulement de lutter contre la vacance commerciale mais aussi de recréer du lien social, d'améliorer la sécurité urbaine par une présence continue, et de répondre à des besoins locaux évolutifs. La place du commerce, les parcours marchands de demain doivent être appréhendés dans une logique prospective (le commerce de demain) et non des repères relevant du passé. En transformant ces espaces en lieux vivants et ouverts, adaptés aux transitions écologique, numérique et sociale, les collectivités doivent poser les bases d'un centre-ville répondant aux usages de la population, plus résilient, inclusif et attractif. **C'est une condition-clé pour construire la ville de demain autour d'un cœur urbain actif et habité. Bien entendu, ceci suppose par ailleurs, de partager cette vision, ces objectifs, avec les acteurs privés concernés et qui devront être acteurs et intégrés dans ces changements, en premier lieu les commerçants et les propriétaires immobiliers.**

- ii. La problématique des zones commerciales et de leurs transformations : des enjeux importants pour l'avenir, une faisabilité sur laquelle il faut travailler

Le centre-ville et la périphérie sont deux territoires physiquement bien distincts, mais pourtant bien liés puisque visant les besoins et usages des habitants et usagers d'un même bassin de vie.

Comme indiqué plus haut, le présent rapport ne traitera que de la vacance commerciale en centre-ville. Mais il est bien évident que le commerce territorial et l'organisation du territoire doit appréhender les deux composantes des activités commerciales locales dans le cadre d'une construction globale de la présence du commerce dans les bassins de vie.

Dans les prochaines années, il faudra également se préoccuper de l'accompagnement de l'avenir et du futur de ces périphéries dont une partie est également touché par le développement du taux de vacance.

En effet, il est des territoires dans lesquels le développement de la vacance touche à la fois le centre-ville et la périphérie. Elle est même parfois supérieure en zone commerciale qu'en centre-ville.

En 2025, le taux moyen de vacance en zone commerciale est de 8,4 % (en hausse par rapport à 2024 : 7,4 %)

Et, surtout, de nombreux centres commerciaux connaissent un taux de vacance très élevé portant la moyenne nationale à 16,8 % en 2025.

Comme dans les centres villes, l'écart entre le taux de vacance des zones commerciales et centres commerciaux qui se portent bien et ceux qui rencontrent des difficultés est très élevés.

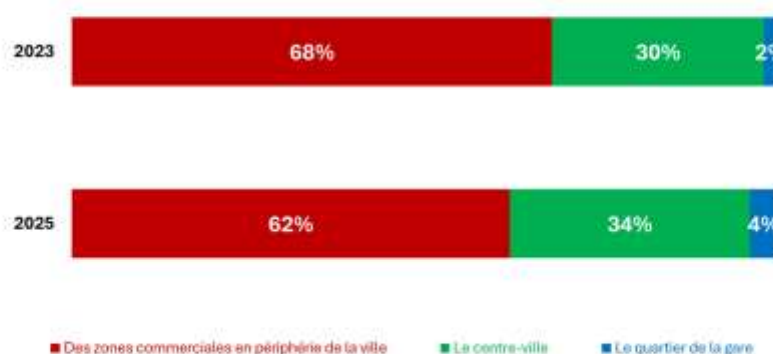
Par ailleurs, compte tenu des surfaces concernés par certains de ces lieux, un niveau de vacance élevé peut faire craindre l'apparition de friches commerciales durables, problèmes sur lesquels il faudra s'interroger pour aider les territoires à trouver la manière de rechercher des solutions pour l'avenir de ces lieux.

Par ailleurs, les résultats de la consultation citoyenne réalisée par la Banque des Territoires en octobre 2024, ont démontré que les zones commerciales étaient plébiscitées par la population française **puisqu'elles y concentrent 72% de leurs dépenses de consommation**.

Des chiffres confirmés par ceux de l'IFOP pour l'ANCT et la Banque des Territoires. A la question « *Dans quelle zone privilégiez-vous vos achats, loisirs et autres services ?* » les français répondent à 62 % les zones commerciales. Notons toutefois une amélioration du score des centres-villes lors de ces déclarations entre 2023 et 2025.

Les zones commerciales continuent d'attirer...

Question : En général, dans quelle zone privilégiez-vous vos achats, vos loisirs, l'accès à certains services ?



IFOP - ANCT - Wides de France - Banque des Territoires

18

Nous n'approfondirons pas ici le sujet des zones commerciales, dont l'adaptation au futur est centrale pour l'avenir du commerce et l'organisation future des territoires. Elles font l'objet d'un plan de transformation des zones commerciales (PTZC) qui supposent un engagement sur le temps très long pour lever les freins, s'accorder sur les objectifs correspondant aux besoins et faisabilités locales, mobiliser les acteurs concernés (collectivités, commerçants, propriétaires immobiliers ...) et, ce qui n'est pas le plus simple, trouver des modèles économiques qui fonctionnent pour monter les projets mais aussi pérenniser les activités de commerce, avec le plus souvent une collaboration impérative entre public et privé.

Afin de mieux maîtriser le développement et le devenir de ces zones, des outils existent déjà à la main des élus locaux

Le commerce est depuis longtemps, un secteur d'activité encadré par un régime d'autorisation spécifique (AEC).

Par ailleurs, afin de mieux maîtriser l'étalement urbain, un des **leviers à actionner est celui de l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN)**. La création de nouveaux commerces de détails entraînant une artificialisation des sols est interdite¹⁵. L'impact de la loi climat et résilience s'est d'ores et déjà fait ressentir par les grandes enseignes et le déclin du nombre d'installation en périphérie¹⁶. L'incitation à réhabiliter des friches doit être encouragée et accompagnée par les élus. En fonction du contexte local une friche commerciale ne doit

¹⁵ Rapport CNAC 2024, une baisse de 52% de la surface de vente totale examinée (234 940 m² en 2024 contre 487 999 m² en 2023) qui peut s'expliquer en partie, par le déploiement du ZAN.

¹⁶ Rapport CNAC 2024, 21% de baisse du nombre d'avis/décisions rendus par les CDAC.

pas nécessairement redevenir un commerce seul et peut nécessiter d'appréhender les projets dans une démarche de mixité fonctionnelle à privilégier.

Bien entendu, les situations sont différentes en fonction des territoires, notamment selon la pression foncière, les besoins de logements, voire la distance entre la zone commerciale et la ville.

- iii. La vacance commerciale : un indicateur qui ne se suffit pas en lui-même

Un taux de vacance commerciale élevé est préoccupant la présence de locaux non exploités génère une baisse d'attractivité d'un lieu. La vacance commerciale peut en effet enclencher une spirale négative. La fermeture de plusieurs points de vente peut, si de nouvelles activités ne viennent pas rapidement prendre place dans ces locaux vides, générer une baisse d'attractivité, donc d'activité des exploitants en place alors fragilisés et/ou amenant ceux-ci à s'interroger sur leurs propres avenir : transferts vers un lieu plus adapté/attractif voire fermeture etc. ...

Mais au départ, **le taux et l'évolution de la vacance commerciale ne sont que le résultat de nombreuses autres causes** qu'il faut bien comprendre et appréhender afin d'identifier les problématiques et ce faisant les possibilités d'actions sur chacune d'entre elles en fonction du réel contexte local.

- **La vacance, une donnée importante mais pas unique** : même si elle n'est pas suffisante pour comprendre un territoire, connaître le taux de vacance et l'évolution de celui-ci constituent un impératif important pour fixer des objectifs, s'accorder sur des actions et en mesurer les effets.

En conséquence, être en capacité de la mesurer, de comprendre sa nature (structurelle, conjoncturelle ...) est essentiel pour permettre à chaque territoire de faire le bon diagnostic et d'imaginer des réponses adaptées au contexte du territoire et de la situation globale de celui-ci. C'est également **un indicateur important au sein du dialogue entre les collectivités locales d'un territoire mais également avec les parties prenantes** de la réflexion : commerçants, acteurs de l'immobilier (agents, promoteurs, foncières, bailleurs ...).

- **Toutefois, pour être pertinente, aucune analyse ne peut s'appuyer sur le seul taux de vacance.** Pris isolément, ce taux pris isolément n'est pas suffisant, ni pour comprendre la situation, ni pour définir une politique d'action ni comme seul objectif et indicateurs de mesure de l'efficacité d'un plan d'actions local.

Les diagnostics, réflexions et échanges entre acteurs locaux doivent également s'appuyer sur des indicateurs donnant des informations complémentaires : évolutions des niveaux d'activité, loyers commerciaux et leurs évolutions, fréquentation : flux, nature ; évolutions des habitants et autres usagers/visiteurs (quantitatives et profils) ...

Ayons en tête qu'un centre-ville dont le taux de vacance reste faible ne signifie pas obligatoirement qu'il va bien. En effet, pour se projeter, il ne faut pas oublier qu'une fragilisation des acteurs (par exemple des commerçants qui ne sont plus en mesure de se

payer ou moins que le smic) peut rapidement générer une dégradation forte de la situation. Il faut donc aller au-delà.

b. Lutter contre la vacance commerciale dans un monde confronté à des changements rapides et nombreux

Comme vu plus haut, **la vacance commerciale est un symptôme et ne devient une cause que par effet d'entraînement et « cercle vicieux »**. En effet, la vacance pouvant entraîner la vacance, son développement peut réduire l'attractivité d'un lieu (masse critique ou diversité de l'offre devenue insuffisantes pour générer le déplacement des clients potentiels ...) générant ainsi la fragilisation des autres exploitants qui finissent eux-mêmes par fermer (définitivement ou pour s'implanter ailleurs).

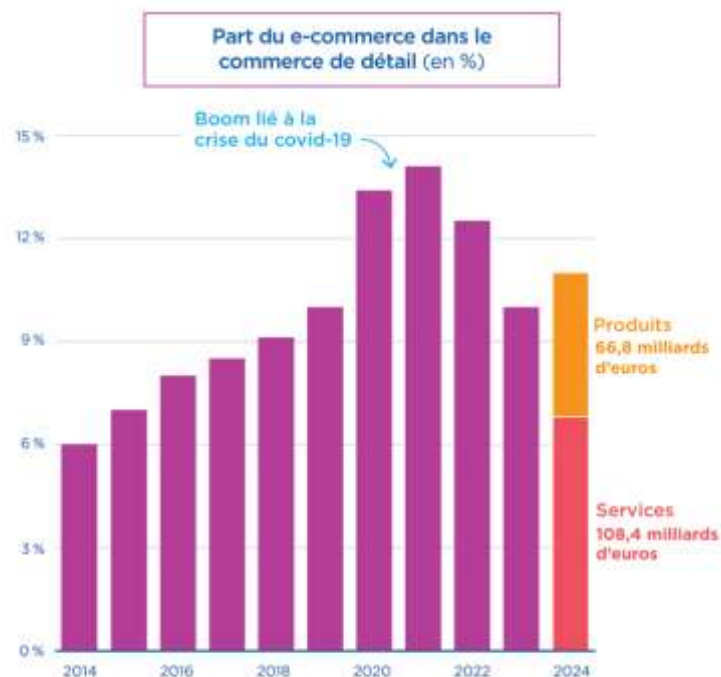
Les causes de développement du taux de vacance sont nombreuses, s'additionnent le plus souvent, et résulte de domaine et d'acteurs différents.

i. Des causes résultantes du commerce, de la consommation et de leurs multiples et permanentes transformations

Depuis quelques années le commerce et la consommation se transforment fortement, et certains de changements ont, ou peuvent avoir, de forts impacts sur l'évolution de l'activité et de la présence de points de vente dans les territoires, en particulier les centres-villes.

Ces changements sont multiples, se sont accélérés ces dernières années, et leurs impacts ont été particulièrement accrus par un contexte de consommation qui, lui-même, change et est impacté à la fois par des éléments structurels et conjoncturels. Or ces phénomènes s'additionnent.

- **Les premiers éléments proviennent du développement parallèle de nombreux canaux de vente ou profils d'acteurs qui génèrent une dispersion et une fragmentation de la consommation.** Nous ne détaillerons pas tous ces éléments ici mais revenons sur quelques-uns.
 - o **En premier lieu, bien entendu, le développement du e-commerce** qui, même s'il connaît un développement régulier et non une explosion que la période Covid aurait pu faire craindre, capte une partie croissante des dépenses des consommateurs (11 % des ventes selon la Fevad), en particulier dans les achats non alimentaires. Même si le poids varie fortement entre les acteurs d'activité (16 % dans l'habillement, 25 % dans l'électronique grand public, ...), c'est une activité qui, voici quelques années étaient totalement captées par les magasins. Or les coûts d'exploitation des magasins n'ont pas diminué alors qu'ils sont nombreux à avoir perdu du chiffre d'affaires.



Source : FEVAD

Nous y reviendrons plus loin mais il est important de se rappeler que les achats des consommateurs sont constitués de biens et de services, que ces derniers voient leurs ventes croître davantage depuis de nombreuses années. Les ventes de biens ne représentent que 38 % des ventes internet.

Par ailleurs, ces ventes e-commerce se sont profondément modifiées ces dernières années avec le développement très forts des marketplaces, notamment internationales. Amazon en premier lieu, mais également les marketplaces d'acteurs en provenance de Chine tels que Shein, Témou ou AliExpress. Leur positionnement est totalement discount et pas toujours fondé sur un équilibre économique du seul secteur commerce de ces entreprises. Elles viennent fortement bousculer l'activité de pans entiers du commerce de détail, impactant fortement l'activité et l'équilibre des modèles économiques de nombreux acteurs gérant des points de vente, petits comme gros.

Assurer le respect des normes par ces plateformes est évidemment une priorité européenne et française. Le gouvernement doit continuer à en faire un objectif prioritaire (contrôle, sanctions, équité (tarifs douaniers, postaux, fiscalité ...)) car il est vital pour l'avenir de très nombreux points de vente et acteurs du e-commerce en France.

- **Le commerce en magasins a également rencontré de profondes transformations avec le développement de réseaux de magasins dont les concepts sont positionnés sur des prix très bas ou bas.** Un positionnement qui répond par ailleurs à une attente très forte des consommateurs français dont l'attraction pour le critère prix est devenu prioritaire depuis la forte période d'inflation de 2020/2021.

- **Par ailleurs, l'attractivité pour les prix bas, le positionnement géographique de ces points de vente (souvent en périphérie) sont plutôt défavorables à l'offre située dans le cœur des villes.**
- **Le secteur de l'habillement dont le marché en valeur est en baisse depuis plus de dix ans a été celui qui a été le plus impacté** avec la défaillance de nombreuses enseignes et commerçants et la fermeture de magasins partout en France, en particulier dans les galeries marchandes et les centres-villes dans lesquels leur nombre en faisant des occupants majeurs de ces sites.

Par ailleurs, à la recherche d'un modèle économique pérennisable (concurrence accrue, prix bas, augmentation des coûts d'exploitation), de nombreux réseaux ont dû se séparer de leurs magasins les moins rentables (souvent en centre-ville mais également en galeries marchandes), ou les transférer vers des lieux dans lesquels les coûts d'exploitation sont plus adaptés au potentiel de marché, stratégie qui a souvent profité aux retail parks situés en périphérie des villes et proposant un rapport niveau d'activité/coûts d'exploitation (en particulier loyer) plus favorable..

Cette profonde transformation du secteur de l'habillement et de la chaussure est sans doute l'un des phénomènes les plus impactant puisque ce secteur historiquement très peu concentré (comparativement par exemple au bricolage, meuble ou autre) occupait traditionnellement entre 30 et 40 % des locaux exploités en cœur de ville (environ 6000 magasins ont fermé soit 20 % du parc depuis 2019, et 26 % des magasins de chaussures)

Les magasins d'habillement-chaussure représentent environ 6,6 % du chiffre d'affaires du commerce de détail (Insee) mais leur poids en nombre de magasins dans les linéaires commerciaux est beaucoup plus élevé même si ce poids décroît fortement. (20,6 % en 2015 contre seulement 14,2 % en 2025 selon Codata).

Cela a une double conséquence :

- La première est que cette importante restructuration/crise/transformation/adaptation de ce secteur génère beaucoup de fermetures (beaucoup plus que d'ouvertures)
- La seconde est que, compte tenu de ce poids, **aucun secteur du commerce ne peut générer un rythme d'ouvertures capable de compenser** ces fermetures en centre-ville.

Bien entendu, la restauration surtout mais également les services, les parfumeries, opticiens ... ont connu un développement qui a permis de compenser en partie les nombreuses fermetures dans l'équipement de la personne mais en partie seulement, et pas partout.

Le secteur textile n'est pas le seul dans lequel les défaillances et les fermetures se sont développées pour des raisons de difficultés économiques

- **Autre cause préoccupante, les difficultés croissantes exploitants parvenus à l'âge de la retraite rencontrées lors de la recherche d'un repreneur.**

Or du fait du vieillissement de la population des commerçants et artisans-commerçants (métiers de bouche ...), le nombre d'affaires à céder va croître de manière exponentielle générant des risques forts de multiplications des impacts de fermetures partout en France. Ce sujet de la reprise doit être au cœur de tout dispositif en soutien au commerce de détail. Cela pose des questions de financement, fiscaux, de formation, d'accompagnement. Cela pose également des questions immobilières puisque le changement d'activité dans un local peut générer davantage de travaux de transformation. Cela pose enfin des questions d'équilibre de l'offre locale puisqu'en l'absence de transmission, le risque augmente de voir l'activité exercée dans le local changer ce qui impactera obligatoirement la présence ou non de telle ou telle activité dans le linéaire commercial.

En termes de relations entre commerce et collectivité, cette question passe par des échanges entre les parties afin d'anticiper et de maximiser les chances de mener à bien la reprise dans de bonnes conditions pour chacun.

Mais la matière est complexe car de nombreux porteurs de projets préfèrent repartir de zéro sur un nouvel emplacement que de supporter le coût, les conséquences et la complexité d'une cession de fonds. C'est donc une phase majeure de la vie de l'entreprise (avec impacts sur le territoire) qu'il faut mieux accompagner.

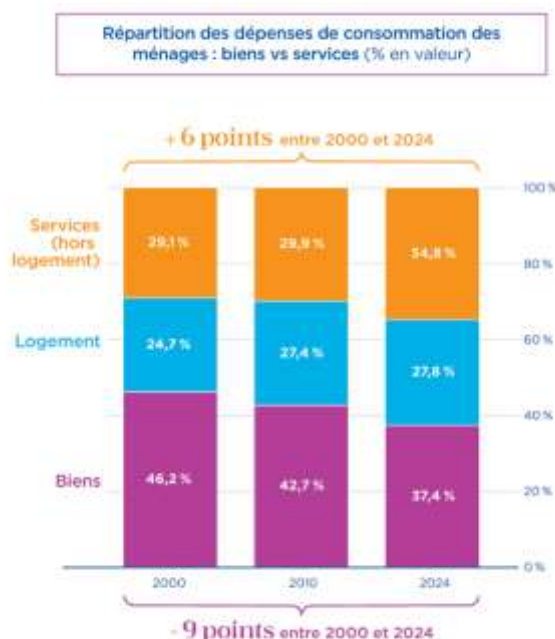
- **Le commerce de détail dans son ensemble est également bousculé par le développement des marchés de la seconde main.** En premier lieu développement de spécialistes des ventes entre consommateurs sur internet (Vinted, Le Bon Coin ...) mais également le développement de réseaux de magasins spécialisés (occasion ...). Une autre raison de la dispersion des dépenses des consommateurs et de la fragilisation des chiffres d'affaires d'une partie des acteurs historiques même si ceux-ci, notamment les enseignes ont mis en place des dispositifs (en magasins ou sur internet) visant à proposer de la seconde main à leurs clients.

Par exemple, selon la CCI Paris Ile de France, la mode représente 40 % du marché de la seconde main. La seconde main textile progresserait deux fois plus vite que le marché des produits neufs et pèserait 4,6 Milliards d'euros en France en 2025.

- **L'observation des données de consommation met également en évidence que la vente de biens, de produits, a tendance à décroître en proportion au dépend de dépenses et d'activités plus orientées services** telles que la restauration, les loisirs, les activités sportives, les voyages etc. ...

Le graphique ci-dessous (source INSEE) fait apparaître l'évolution du poids des dépenses des différentes catégories service/logement/biens dans les dépenses des ménages. La dépense en bien est passée de 46,2 % à 37,4 % entre 2000 et 2024. Même si le total des dépenses a évidemment cru en 24 ans, la part des budgets accessibles pour les acteurs vendant des biens a diminué fortement. Phénomène qui génère à la fois des recherches de prix plus bas pour satisfaire un besoin de consommation, et une tension sur le nombre d'acteurs en capacité de conserver leur place sur le marché. Si l'on ajoute le fait que de nouveaux acteurs importants (notamment plateformes mais également nouveaux réseaux de magasins) sont entrés sur le marché et conquis rapidement des parts de marché, la tension est aisément compréhensible.

Ce transfert progressif vers une part plus importante des ventes de services au regard des ventes de biens oblige à repenser le commerce mais également les lieux pour que ces nouvelles activités soient accessibles pour les habitants et consommateurs.



Source : INSEE

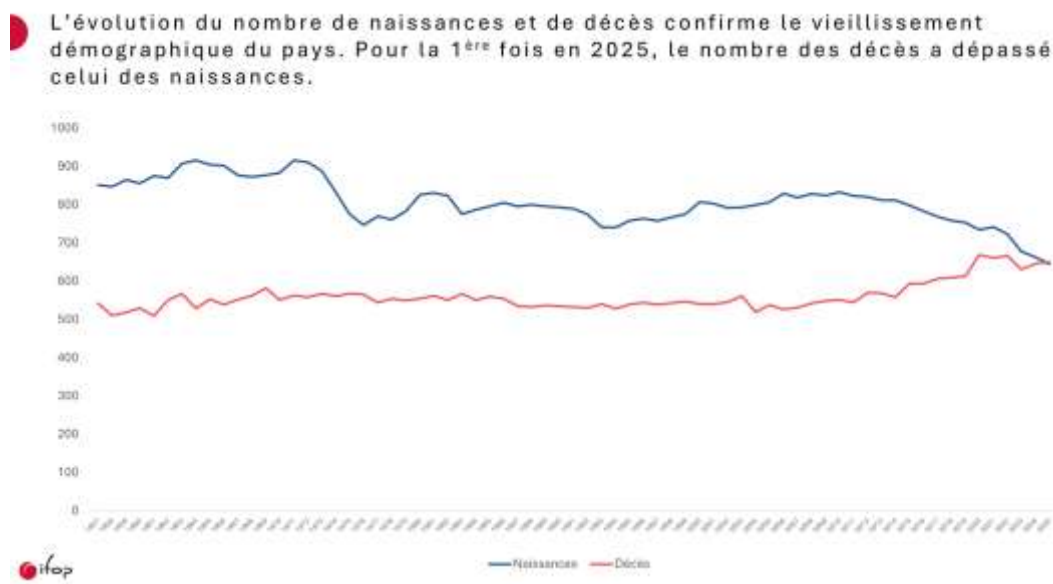
Il apparaît que le « commerce » comprend des activités de plus en plus hybrides, qui s’adaptent aux conditions d’exploitation locale, et dont les activités relèvent de plusieurs secteurs historiques : produits neufs mais aussi réparation et occasion, équipement de la personne et équipement de la maison, équipement de la personne et restauration/café ... Et ce n’est probablement qu’un début car il convient également d’appréhender de futures évolutions vers l’hybridation commerce/service/loisir/sport ...

Ces multiples transformations de l’offre mais également du comportement des consommateurs ne peuvent qu’impacter fortement les manières d’anticiper l’occupation de l’espace (les locaux ...), de modifier les besoins de surfaces, l’impérative mixité croissante des lieux initialement très commerciaux et qui, demain, se construiront autour d’une plus grande mixité d’activité répondant aux besoins des habitants et/ou des visiteurs.

- **De manière à se projeter en matière de consommation mais également de la vie dans les centres-villes de demain, il convient de prendre en compte les changements démographiques avec le double effet du vieillissement de la population et de la baisse de la natalité.**

Des conséquences directes sur le commerce, dès à présent les commerces spécialisés dans les vêtements pour bébés rencontrent des tensions importantes de leurs marché.

Par ailleurs, le développement important des seniors ainsi que du grand âge nécessite de réfléchir autrement la manière d'habiter ainsi que d'utiliser l'espace public, les activités de services et de santé impératives ...



Se préoccuper de la vacance suppose également de s'intéresser à l'activité des commerçants, à leurs éventuelles difficultés, à leur fragilisation. La première question est celle de l'adaptation des commerçants existants aux nouvelles réalités et attentes de la société, de la consommation et des innovations technologiques.

Cette transformation/évolution n'est pas toujours aisée et suffisante, il faudra éventuellement s'adapter au contexte (horaires d'ouverture ...), et plus certainement à de nouvelles exigences (disponibilité des produits, transformation de l'offre ...) ou services ainsi que, bien entendu aux nouveaux outils (web, réseaux sociaux voire IA ...).

Cela suppose des accompagnements, bien entendu, mais également une prise de conscience par chaque commerce des changements et une volonté de répondre aux nouveaux enjeux.

Le commerce n'est plus celui d'hier, les exigences des consommateurs ont changé, la concurrence également, il n'y a plus de monopoles, l'univers de choix du consommateur est sans borne, il est blasé, cela joue sur son infidélité, sur ces attentes.

Le métier est différent, il ne s'agit plus seulement d'attirer davantage de clients dans un point de vente mais de mieux s'occuper de celui qui entre en magasin, il s'agit également, quand on le peut et selon les activités de rester en contact avec les clients potentiels alors même qu'ils ne sont pas dans le magasin (réseaux sociaux, fichier clients ...).

Or dans un tel contexte, la solitude du commerçant pèse. Les sujets sont divers, la charge de travail importante. Il est majeur d'être accompagné, d'une part, et d'échanger avec d'autres, d'autre part.

Dans ce cadre l'aspect collectif est de plus en plus fondamental pour proposer des solutions dans un monde qui change et s'adapter aux changements. Il est important que, lorsque cela n'est pas encore le cas,

Les commerçants se fédèrent beaucoup davantage au sein des associations de commerçants afin de mutualiser des dynamiques, des actions voire des services.

Par ailleurs, deux phénomènes doivent être appréhendés ceci d'autant plus qu'ils sont fondamentaux pour le potentiel développement du taux de vacance. Il s'agit : de la transmission d'entreprise/vente de fonds de commerce, et du taux de rotation donc de la fragilité des nouveaux acteurs.

Nous avons traité plus haut le cas de la reprise et des risques de fermetures en cas de transmission ses dangers et la nécessité impérieuse d'en faire un combat prioritaire.

Le second phénomène à observer est l'important taux de mortalité des activités de commerce dans leurs trois premières années d'exploitation. Cette phase durant laquelle l'entreprise est très fragile doit être mieux analysées et accompagnées. Les cas sont évidemment divers et il sera impossible de solutionner le cas du projet qui ne trouve pas sa clientèle mais d'autres problématiques existent

- **Le montant des sommes investies et bloquées alors même que le commerçant n'a pas encore fait un euro de chiffre d'affaires.** Point qui constitue une barrière à l'entrée mais surtout augmente les montants à financer et les risques pour une activité qui se lance. Obtenir des autorisations est sensiblement plus long en France que dans les autres pays d'Europe, il convient souvent d'y ajouter des problèmes de copropriétés ou d'ABF.
- **La difficulté à appréhender le temps de montée en puissance de l'activité.** Qui peut, au moins sur la période des premières années, avoir généré une surestimation de la capacité à supporter les charges, notamment les loyers.
- Il existe dans l'esprit de nombreuses personnes (plan de licenciement, changement de carrière...) la sensation trompeuse qu'il peut être simple d'ouvrir un commerce et de le gérer.

Le commerce est une activité économique, bien entendu, mais sa complexité est augmentée par le fait qu'il faille apprendre à s'occuper de clients en face à face, à être disponible y compris et notamment quand les clients le sont (horaires et jours d'ouvertures ...). Ce n'est pas une activité classique dans laquelle tout le monde peut se sentir à l'aise. Cette indispensable écoute active, la disponibilité, cette capacité à se mettre au service des autres n'est pas innée. **Il faut s'y préparer, se former ! Combien de porteur de projet le fait avant d'ouvrir un point de vente ?** Il faut savoir, entre autres, être à la fois commercial, community manager, gestionnaire RH, de stock et acheteur ... Il faut par ailleurs être en capacité de prendre des décisions notamment en cas d'événement imprévu ou sous-estimé ...

- On peut regretter l'absence d'un accompagnement, pendant cette période de fragilité absolue que représentent les 3 ou 4 premières années d'exploitation.

Les causes résultant des transformations impactant le commerce lui-même et ses modèles économiques sont évidemment fondamentales à appréhender. En effet, de nombreux modèles économiques subissent un écrasement des marges unitaires et volumes de marges ainsi que des chiffres d'affaires. Ces modèles sont mis en danger par une évolution

plus rapide des coûts (loyers, salaires, énergie, charges diverses) qui croissent plus vite que leur volume de marge, un effet ciseau qu'il faut prendre en compte.

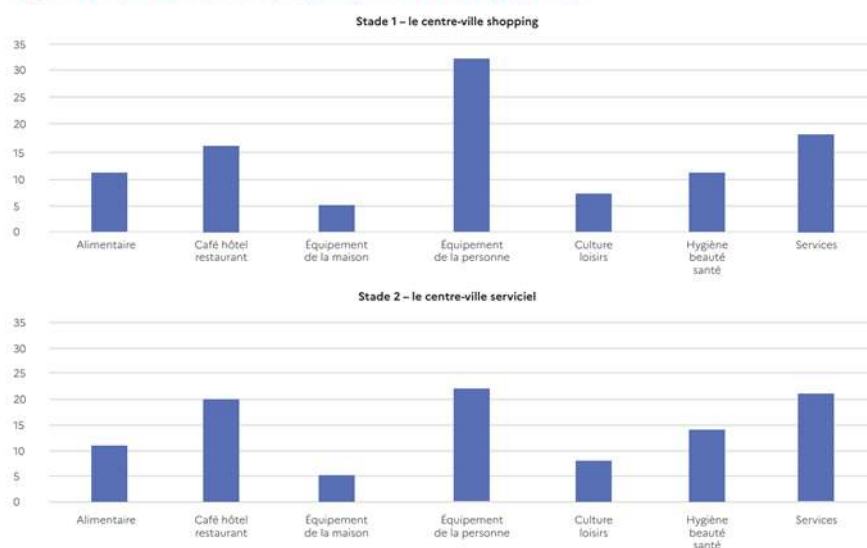
Le commerce est une activité économique qui sans rentabilité n'a pas d'avenir.

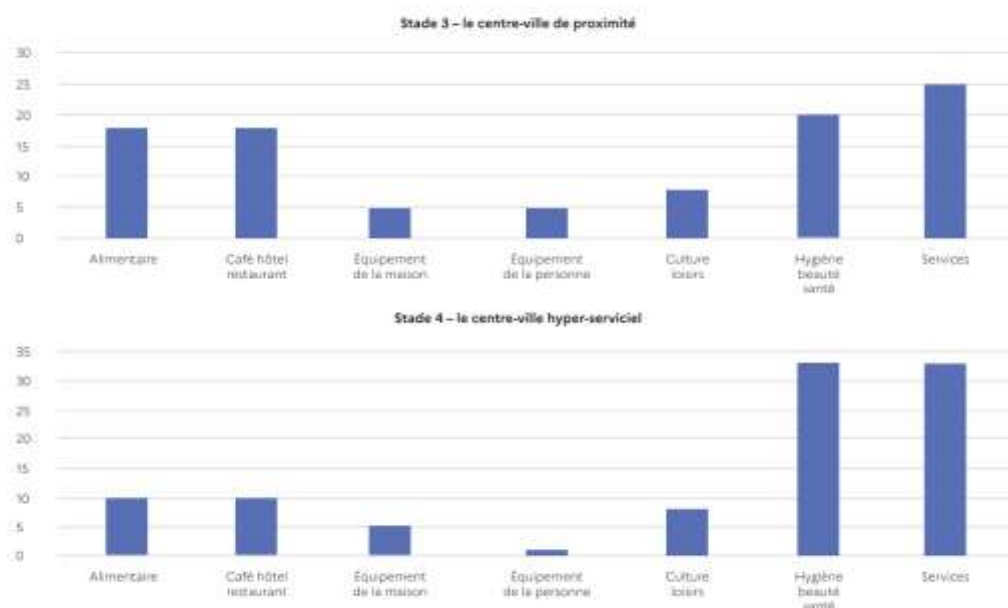
C'est un aspect encore trop peu pris en compte ou méconnu, notamment par les élus locaux et certaines de leurs équipes, qui voient encore trop souvent dans le commerce une activité certes importante mais plus par ses vertus sociales (emplois, animation de la ville ...) que par le prisme économique. Or une entreprise de commerce est un acteur économique et dans de nombreuses Régions le commerce représente le premier employeur privé.

- **Une offre locale qui a tendance à se tertiariser.**

Le document « Mon centre-ville 2030 » de l'ANCT – Action cœur de ville projette l'offre en 2030 avec plusieurs stades présentant des équilibres différents avec un poids relatifs différents entre commerce et services en particulier.

Fig 3 – Les 4 stades de la tertiarisation de l'offre d'un centre-ville





Cette évolution peut être décrite à travers quatre stades successifs :

Stade 1 – Il s'agit de la configuration initiale, dans laquelle la fonction « shopping » domine, portée par l'équipement de la personne (vêtements, chaussures, maroquinerie, horlogerie, bijouterie...). La plupart des centres-villes ont connu ce stade au début des années 2010.

Stade 2 – Le centre-ville serviciel, désormais majoritaire. La fonction « shopping » subsiste, mais elle est dépassée en volume et en visibilité par les services (soins, bien-être, banques, services aux particuliers, restauration...). L'attractivité commerciale commence à se contracter.

Stade 3 – Le centre-ville de proximité. Le commerce d'équipement de la personne disparaît presque totalement. L'offre se concentre sur les besoins quotidiens : alimentation, hygiène, santé, services.

Stade 4 – Le centre-ville hyper-serviciel. À ce stade, même l'offre de proximité se réduit fortement. Ne subsistent que quelques services (santé, soins, beauté). La vente de biens devient marginale.

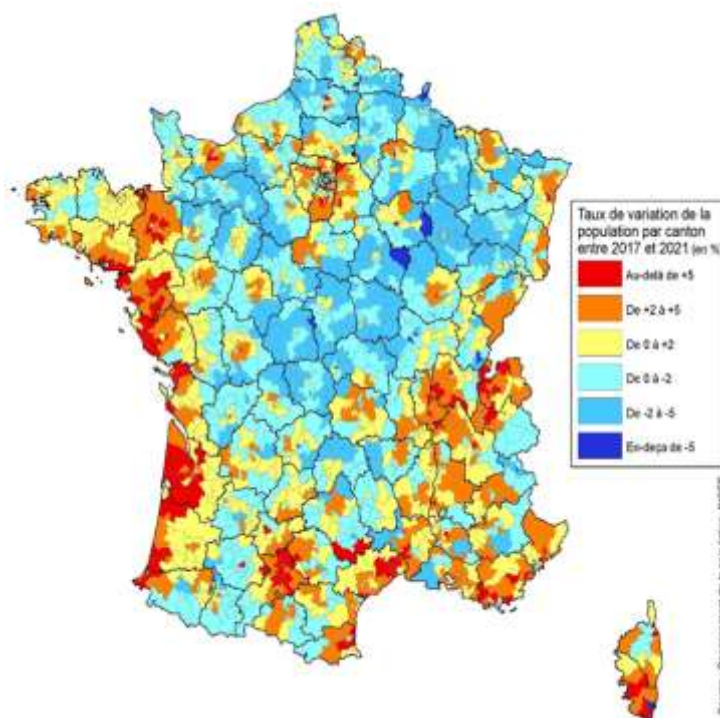
Bien entendu, le passage d'un stade à l'autre est progressif et variable selon les territoires.

Toute la question pour l'avenir est d'assurer les équilibres correspondant aux besoins et usages des habitants et spécificités locales.

ii. Les causes résultant des territoires, de leurs actions et de leurs évolutions

- En premier lieu, les territoires ne vivent pas tous les mêmes évolutions démographiques. Or la croissance démographique a, évidemment, d'importantes conséquences sur les besoins de consommation et de commerce.

Les évolutions démographiques récentes : « le nouveau croissant fertile »
Poursuite de la périurbanisation et de la « course à la mer »



Source image : IFOP

Par ailleurs, au-delà des profondes transformations du commerce et de la consommation, les décisions locales et les projets des collectivités peuvent avoir des impacts très importants sur le commerce et ses acteurs.

En France la plus importante de ces décisions historiques a été **le développement de l'habitat à l'extérieur des centres-villes au profit de territoires périphériques.**

Ces phénomènes ont touché à la fois le développement de l'habitat en majorité pavillonnaire mais également l'implantation de tous les éléments qui ont accompagné celui-ci (en particulier les équipements de santé, de sport, de loisir ...) et, bien entendu, les lieux de commerce, les études notariales, les bureaux des collectivités ... Le tout rendu possible par le développement de la voiture.

Les habitants se sont éloignés de plus en plus de la ville centre pour disposer d'un immobilier plus grand, plus vert. Avec une dépendance forte à la voiture pour tous les déplacements courants (travail mais également activités des enfants, commerce ...). De manière naturelle, les commerces ont suivi ce même chemin pendant cinquante ans et les implantations de commerce se sont faits en majorité dans les zones périphériques et/ou sur le trajet des habitants.

Le phénomène est largement connu et cette prise de conscience a généré la mise en place d'une politique de soutien, en particulier dans les villes moyennes avec Action Cœur de Ville et Petites Villes de demain.

Les diagnostics ayant précédé ces plans ont clairement identifié que travailler sur l'attractivité des centres-villes, les rendre attractifs, supposaient une approche globale dont le commerce n'était qu'une petite partie, la priorité revenant à l'habitat.

Ne l'oublions pas, le commerce est une activité dont les mécaniques sont assez simples, sa dynamique d'activité dépend soit de la densité urbaine, donc de clients habitant à proximité, soit de clients qui viennent de l'extérieur proche (habitants) ou plus lointain (touristes ou consommateurs plus occasionnels). Donc sans habitant, point d'issue favorable au commerce.

Nous reviendrons sur l'importance de développer l'habitat et l'attractivité résidentielle pour construire les cœurs de ville et quartiers de demain.

Par ailleurs **la désertification des locaux d'habitation est un élément essentiel de l'ambiance et la baisse d'attractivité générale d'un centre-ville.** Par ailleurs, les logements vides génèrent une dégradation des immeubles, au-delà même de leur partie commerciale en rez-de-chaussée. Plus grave mais de plus en plus fréquent, un immeuble menaçant de péril met évidemment en danger le commerce exploité en rdc. **Avoir une véritable volonté et des moyens d'actions puissants pour agir sur cette question de l'habitat vacant est prioritaire pour bâtir les centres villes de demain.**

- La perception d'une accessibilité aisée reste vitale pour le commerce et, plus globalement ; la dynamique du centre-ville ?

Certaines décisions des collectivités, en particulier en matière d'accessibilité et de mobilités ont des impacts majeurs sur l'activité du commerce en général, donc sur la vacance commerciale en impactant fortement sur certains modèles de commerce qui ont besoin d'une zone de chalandise pour réaliser un chiffre d'affaires suffisant pour écraser les coûts.

En effet, si nous résumons, il existe deux formes de commerce. Ceux dont la zone de chalandise peut être courte (la densité d'habitants permet de disposer de suffisamment de clients pour générer un chiffre d'affaires suffisant) et ceux qui sont dépendants de la venue d'une clientèle extérieure. Ce sujet est, évidemment, un élément fondamental de la compréhension du modèle économique de tout commerce et de l'impact que peuvent avoir les décisions qui modifient la taille de la zone de chalandise ou la nature de la clientèle.

Compte tenu de la multitude des offres existantes sur internet ou dans les territoires, les habitants consommateurs modifient beaucoup plus facilement que par le passé leurs comportements. En cas de création de difficultés importantes, notamment en termes d'accès et de déplacements, un pourcentage important de la clientèle d'un commerce est susceptible de rechercher des solutions plus aisées pour répondre à ses besoins. En cas de contraction de la zone de chalandise d'un point de vente du fait des changements de comportement de la clientèle, le volume d'activité est rapidement affecté alors que la structure de coûts du points vente a fortement augmenter durant ces dernières années (salaires, loyers, ...). **La sensibilité de l'activité d'un point de vente à son accessibilité est assez forte.**

Lorsque les chiffres d'affaires augmentaient fortement (développement de la consommation, moindre pression concurrentielle ...), supporter les augmentations de coûts étaient viables, mais les conditions d'exploitation ont beaucoup changé, et le chiffre d'affaires est tout tension. Si un magasin est privé d'une partie de sa clientèle parce que les consommateurs trouvent trop compliqué de s'y rendre, le magasin est en danger.

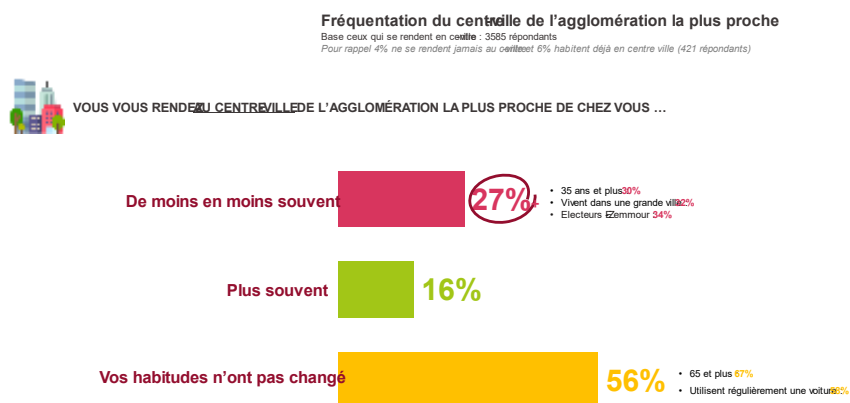
Or cette contraction de zone de chalandise n'est pas aisée à compenser par l'attraction d'une autre clientèle plus proche si cette dernière ne s'intéresse pas aux mêmes profils de magasins et n'a pas les mêmes besoins.

Plan de circulation, partage de l'espace public, accès aux stationnements, politique tarifaire en la matière, politique de combinaison des mobilités, travaux sur la voie public, sont autant d'éléments qui peuvent s'ils sont mal appréhendés ou sous-estimés, fragiliser des exploitations, soit les inciter à se transférer vers des lieux plus adaptés, soit mettre un terme à leur activité.

Exploiter en centre-ville génère davantage d'incertitudes, de risques que sur des grands axes ou grandes zones commerciales car les projets et politique des villes, avec qui plus est des variations dans le temps, font supporter à l'exploitant un risque potentiel fort sur l'avenir de son activité.

Lorsque les français sont interrogés, un quart dit se rendre de moins en moins souvent en centre-ville (IFOP), c'est considérable et ne peut pas être sans conséquence sur les activités des commerçants de toute nature.

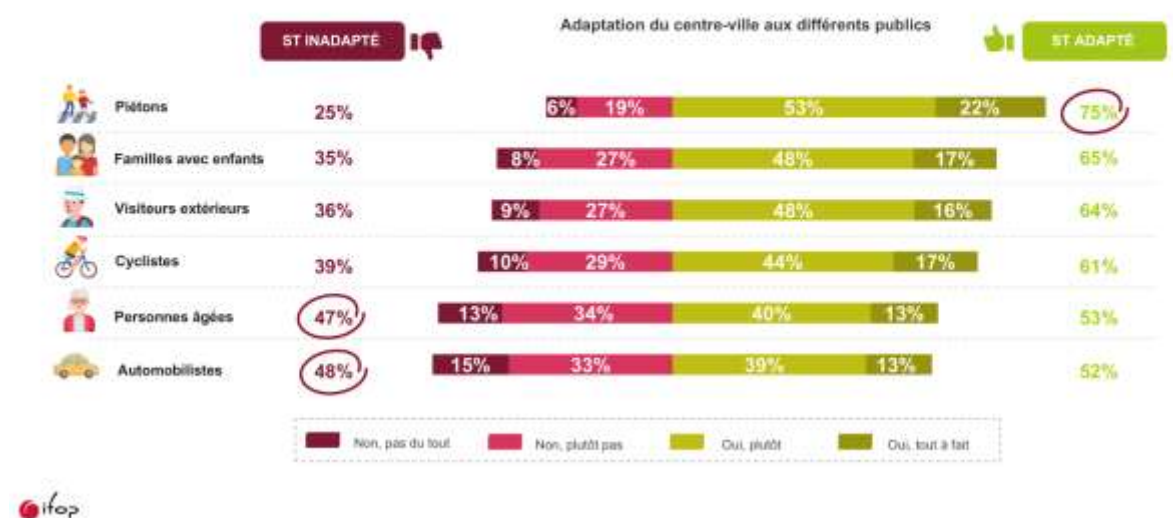
Plus d'un quart des Français déclarent se rendre de moins en moins souvent en centre-ville.



Certaines populations, en particulier les plus âgés, et, bien entendu, les automobilistes ont le sentiment que le centre-ville est mal adapté à leurs attentes, besoins, capacités et aspirations. Paradoxalement c'est également largement le cas des cyclistes même si c'est dans une moindre mesure (source : IFOP)

Un centre-ville assez mal adapté aux personnes âgées et aux automobilistes

Question : Le centre-ville de l'agglomération la plus proche de chez vous semble 1-4 bien adapté aux...



Il est donc très important que les élus locaux aient conscience de ces éléments et les maîtrisent aussi bien que possibles et que la mise en œuvre des projets tient compte de ces impacts et de leurs conséquences.

La formation des élus et de leurs équipes est donc un enjeu important sur lequel il convient de se pencher.

Mais l'un des enjeux est celui de l'attractivité résidentielle des centres-villes. Son importance est fondamentale pour les villes moyennes et plus relatif pour les métropoles. En premier lieu il est primordial de développer une stratégie permettant d'avoir un habitat en capacité de répondre aux besoins d'une population vieillissante mais aussi de ceux de familles qui ont eu tendance à s'éloigner des villes pour répondre à leurs besoins de logements et/ou à une qualité de vie qui ne répondait pas aux attentes : espaces verts, vie quotidienne des enfants, complexité d'accès et de déplacement, etc.

Faire de l'habitat un enjeu prioritaire est une évidence. Comment redonner de la vie aux centaines de logements vides au cœur des villes, au-dessus des commerces ? Comment créer des lieux de vie pour une population qui vieillie et qui, aujourd'hui n'est pas attirée par le centre-ville, ou des jeunes familles ?

Réhabilitation ou démolition/reconstruction doivent évidemment être au cœur de toute politique visant à construire le centre-ville de demain dans les différents territoires.

Autre point essentiel : la place accordée par le maire à l'activité du commerce et des commerçants qu'ils soient sédentaires ou non (marché). En effet, compte tenu de tous les éléments de la décision publique ayant des impacts potentiels sur le commerce, si le maire n'est pas lui-même porteur d'une volonté politique forte en la matière il est très probable que les impacts et/ou l'efficacité des actions en faveur du commerce aient beaucoup moins d'efficacité car le commerce n'est pas placé au bon niveau des priorités. Une situation qui impacte le comportement et les décisions de tous les acteurs de la ville, élus ou administration. Pour cela il est important que les élus soient parfaitement conscients de la situation actuelle du commerce et des risques sur sa pérennité.

Si le commerce n'est pas l'un des éléments fondamentaux de la vision du maire et de son projet, alors le niveau de risque croît rapidement. Car cela aura des conséquences multiples, en chaîne, sur l'organisation au sein de l'équipe municipale : recrutement de compétences tel que manager de commerce et positionnement de celui-ci dans l'organigramme de la ville et son association aux différentes réflexions concernant le commerce (stratégie, définition de la politique commerciale) et/actions pouvant impacter celui-ci (projets sur l'espace public, circulation, politique événementielle et touristique ...). Les personnes en charge du commerce dans l'équipe municipale (en particulier le manager) est-il impliqué en amont ou est-il seulement un acteur de la mise en œuvre de décisions déjà prises. Dans le même esprit accompagner, soutenir les dynamiques des associations de commerçants, ainsi que de les associer aux décisions participent très fortement à la mise en place de politiques locales positives pour le commerce. Bien entendu, s'intéresser au commerce, c'est également s'intéresser aux attentes et besoins des habitants et consommateurs. Il est contre-productif de vouloir implanter un type de commerce dont les habitants/consommateurs ne ressentent pas le besoin, à l'inverse il n'est pas logique de ne pas étudier l'implantation d'acteurs demandé par les consommateurs pour des raisons de principe ou de vision restrictive de l' élu. Un élu efficace en matière de commerce au-delà d'une vision doit savoir écouter, comprendre les évolutions, s'adapter aux changements des attentes des consommateurs ... L' élu doit comprendre les enjeux globaux du commerce (équilibre économique, accessibilité, attractivité, urbanisme) mais aussi apporter une vision consommateur pour un parfaite équilibre des actions.

Les élus doivent aussi intégrer que leurs décisions doivent se fonder sur des études sérieuses apartisanes et que défavoriser d'une façon ou d'une autre (taxes, accessibilité...) le commerce physique augmente les distorsions concurrentielles avec les grandes plateformes étrangères.

iii. Les causes relevant du fonctionnement de l'immobilier et de ses acteurs, notamment commercial mais également au sens plus général notamment d'habitation

- Lorsqu'il est question de fonctionnement du commerce, le sujet du loyer, de son niveau, de son évolution, revient fréquemment, et plus le taux de vacance est élevé plus les niveaux de loyers posent questions aux acteurs en place et aux élus locaux. En effet, les exploitants considèrent qu'un taux de vacance élevé réduit l'attractivité du lieu dans lesquels ils exploitent donc que cela pénalise leur activité ce qui est très souvent le cas. Mais la mécanique contractuelle des loyers des baux en cours ainsi que la perception de certains bailleurs considérant que cela n'a pas d'impact et que la valeur du bail en cours où qu'ils demandent pour un nouveau bail n'a pas de raison d'être impacté par le phénomène.
- De fait on n'observe pas de lien automatique entre augmentation des taux de vacances et baisse des loyers.

En conséquence le développement de la vacance et un taux de vacance élevé augmente l'écart de perception et les tensions entre propriétaires et exploitants dans un moment où, par ailleurs, la tension est souvent forte sur de nombreuses activités du fait des modifications structurelles du commerce et des impacts conjoncturels sur la consommation des ménages.

- Il est évident que le loyer étant un élément très important du compte d'exploitation d'un commerce, son montant a d'importantes conséquences dès

lors que son niveau et/ou son évolution est déconnectée de l'évolution du chiffre d'affaires et de la masse de marge de l'exploitant. Même si le poids des loyers sur le chiffre d'affaires est très variable, son niveau (taux d'effort) a eu tendance à croître ces dernières années du fait d'un effet combiné de baisse d'activité de nombreux exploitants et d'une indexation récente forte. Cette difficulté est d'autant plus difficile à supporter dans le compte d'exploitation que la dernière fixation du loyer du bail peut être intervenu à des périodes où l'activité du commerçant et l'attractivité du lieu était meilleure et/ou ne faisait pas apparaître d'hypothèses de fléchissement (bonne fréquentation, niveau de vacance faible ...). Mais les conditions de nombreux marchés ont changé, d'une part, et le taux de vacance s'est développé. La question est donc de savoir comme le loyer fixer historiquement peu bouger pour s'adapter à une nouvelle réalité. Un problème contractuellement et juridiquement complexe (lourd et lent), nous y reviendrons.

En pratique, lorsque le taux de vacance est élevé, le niveau de loyer proposé lorsqu'il baisse, le fait plus rapidement et plus fortement pour les nouveaux projets alors que ce n'est pas le cas pour les baux en cours. Un fonctionnement pénalisant pour les commerces existants et qui crée par ailleurs une difficulté pour les cessions d'activité (le porteur de projet n'ayant pas intérêt, sur ce plan en tout cas, à prendre la suite d'une exploitation).

Il en va de même de l'importance de l'état du bâti et des locaux et de l'entretien de ceux-ci par leur propriétaire qui ont évidemment d'importantes conséquences sur l'utilisation desdits locaux, de leurs impacts sur l'attractivité générale du lieu et des porteurs de projets éventuels.

Dans le cadre de la vacance commerciale, le niveau et l'évolutions des loyers commerciaux peuvent jouer de nombreux rôles, tels que, par exemple :

- Un montant de loyer qui ne correspond plus au niveau d'activité potentiel du commerçant. Tel que vu plus haut, le chiffre d'affaires d'un commerce est affecté par de nombreux phénomènes associés soit à de nouvelles concurrences, en particulier le développement des ventes internet dont de très gros acteurs venant impacter fortement les parts de marché très rapidement (c'est le cas par exemple des plateformes et marketplaces étrangères qui, proposant une offre très large à des niveaux de prix parfois très bas, cumulée à un rythme de pénétration des marchés jamais rencontrés, viennent réduire le potentiel de dépenses accessibles pour les acteurs en place, en particulier dans les secteurs du commerce de détail non alimentaire).

Mais cette baisse d'activité peut provenir également de décisions prises localement par la collectivité et qui réduisent la zone de chalandise (accessibilité ...).

Dans ces deux cas, le chiffre d'affaires baisse mais, trop souvent, le niveau de loyer ne suit pas la même évolution générant un effet de ciseau mettant en danger l'exploitant.

Les rigidités du marché immobilier (fonctionnement du bail commercial, mais également limites dans la capacité à adapter les surfaces à l'évolution de l'activité) ont des conséquences sur la fragilisation des exploitants qui peut aller jusqu'à la fermeture et/ou le transfert d'activité vers des lieux plus adaptés (zone de chalandise, taille des locaux, loyer au m²) en tout cas un phénomène qui n'est pas favorable à la poursuite d'exploitation.

Plus généralement, d'autres éléments peuvent venir aggraver la situation telles que le niveau ou l'évolution des charges locatives ou des taxes payées par l'exploitant (y compris lorsque la taxe foncière est refacturée par le propriétaire à son locataire).

Le montant des loyers et l'insuffisante efficacité des modalités d'adaptation en cours de bail jouent un rôle important dans le développement des défaillances donc du taux de vacance même si, évidemment, ce n'est pas le seul.

L'une des difficultés fortes ici est que le bailleur/propriétaire ne se sent ni responsable, ni concerné par ses évolutions. Le loyer étant un revenu fixe, il entend en percevoir le montant sans conséquence supporter les conséquences de l'évolution des conditions d'exercice de l'activité de son locataire.

L'absence de loyer variable, par exemple, fait que le bailleur ne se sent pas impliqué dans les difficultés d'exploitation de son commerçant locataire.

C'est l'un des enjeux du travail de fond à faire car, en effet, si le bailleur n'est pas responsable des modifications lourdes intervenant dans le commerce, il ne peut pas considérer que les conditions d'hier sont celles d'aujourd'hui ou de demain.

Par ailleurs, si les éléments locaux (baisse de fréquentation du lieu, problème d'accessibilité, développement du taux de vacance) ne sont pas de son fait, sa qualité de propriétaire doit faire en sorte qu'il se sente engagé, concerné par ces sujets que subit son exploitant locataire et pousser à en tenir compte dans les recherches de compromis et les évolutions de conditions du bail. Le bailleur n'est pas un acteur « hors sol » qui pourrait ne pas tenir compte des évolutions importantes de l'environnement de l'exploitant.

Bien entendu, cette approche ne peut se résumer à des baisses de loyers systématiques mais doit faire obligation à regarder honnêtement la situation pour en tenir compte.

- **Le second rôle important provient des modalités de remise sur le marché des locaux devenus vacants.** Il est évident que le niveau d'exigence du propriétaire en termes de loyer demandé aura des conséquences sur la rapidité avec laquelle le local pourra à nouveau être en exploitation. Plus le niveau de loyer demandé prend du temps à s'adapter, plus longtemps le local est inoccupé, et plus le risque de fragilisation des exploitants voisins est élevé, pouvant entraîner le cercle vicieux du développement de la vacance.

On doit s'interroger sur les éléments qui ralentissent la remise sur le marché et les éléments qui inciteraient tout propriétaire à accélérer ce processus et parvenir plus rapidement à des niveaux de loyers proposés en phase avec la réalité du marché au moment de l'événement et non sur des bases anciennes.

Il en va de même de la qualité physique des locaux (travaux à réaliser, mise aux normes ...) qui complique la faisabilité des projets lorsque le bailleur estime que son futur locataire devra en faire son affaire et en supporter les coûts !

- **L'impact d'un loyer trop élevé au regard de l'activité du commerçant a d'autres impacts** qui n'ont pas obligatoirement visibles dans le taux de vacance commerciale à court terme puisque les magasins restent exploités dans des conditions parfois très dégradées : écrasement des capacités des commerces à payer des salaires (y compris la rémunération du commerçant lui-même), écrasement des capacités à investir sur l'avenir (offre, transformation, attractivité

...) **avec, dans le temps, plus long, une fragilisation puis une mise en danger de l'exploitation.**

- Autres éléments de préoccupation, les niveaux de loyer pratiqué (loyer en cours pour les magasins ouverts) et/ou exigé (pour les locaux en re commercialisation) : la nature des activités exercées. En effet, tous les secteurs du commerce de détail, de la restauration ou des services ne peuvent supporter le même niveau de loyer. Il en va de même d'activité telles que la réparation ou la seconde main.

En conséquence, **un des enjeux majeurs mais l'un des plus difficiles** à résoudre en centre-ville (c'est une faiblesse d'un centre-ville comparativement à un centre commercial bien géré qui bénéficie d'une unicité de décideur en matière d'équilibre de l'offre) **est de combiner équilibre de l'offre, attractivité, réponse aux besoins et niveau de loyer demandé par des propriétaires souvent très différents et qui voient en premier lieu leur intérêt.** C'est humain mais peut avoir des conséquences sur l'intérêt général représenté par l'attractivité commerciale globale du lieu et la diversité de l'offre.

- **Le niveau de loyer et les exigences de garantie de la part des bailleurs est également l'un des facteurs bloquants pour l'installation d'un nouvel exploitant.** Il arrive même parfois, paradoxe malheureux, qu'un porteur de projet, alors même qu'il a pu tester pendant plusieurs mois la viabilité de son projet, la réceptivité des consommateurs, dans le cadre d'une pépinière gérée par la collectivité ou une location de courte durée par exemple, ne trouve pas de local à des conditions financières accessibles pour poursuivre et pérenniser son activité.

Sur ces derniers points, il apparaît clairement qu'une amélioration de la collaboration avec la collectivité des propriétaires immobiliers et des agences immobilières reste une piste sur laquelle il faut impérativement progresser. Cela suppose évidemment une volonté des parties d'échanger, de rechercher activement des solutions.

En conséquence, le rapport avec les propriétaires, au-delà même des seuls éléments de loyer, la capacité d'entrer en contact avec eux, d'échanger, de partager des préoccupations et projets est un facteur déterminant de la gouvernance et de la cohésion locale, nous y reviendrons. Ceci suppose donc un contact, des échanges, des volontés partagées de co-construire, mais aussi une responsabilisation, le cas échéant un accompagnement et des incitations mais aussi, si nécessaire, des sanctions pour celles et ceux qui ne « jouent pas le jeu ».

Par ailleurs, dans un centre-ville, la mobilisation des propriétaires a dépassé le seul immobilier à usage commercial tant l'attractivité dépend d'un contexte global : état des bâtiments (étages, rez-de-chaussée, façade), mise aux normes, accessibilité et occupation des étages ... Autant de sujets qui rend indispensable **l'implication des propriétaires de toute forme dans le projet commun et la vision globale du centre-ville de demain.** Cela suppose que ceux-ci soient consultés, mais également responsabilisés, associés dans un parcours commun et global vers le centre-ville de demain.

- c. Faire impérativement l'effort de se projeter dans l'avenir : le commerce et le centre-ville de demain

Lorsqu'il est question de vacance commerciale, le premier réflexe est de se référer au passé, à un idéal représenté par le centre-ville tel qu'il vivait dans le passé et, ce faisant, d'imaginer que la question principale est de « remplir des locaux » en attirant des activités préalablement exercées dans un parcours marchand « idéalisé et d'hier » qui, peut-être, n'est plus adapté à ce qu'il devrait être pour construire l'attractivité et la vie du centre-ville de demain. Chaque situation locale doit être diagnostiquée.

La démarche est indispensable. Le bon diagnostic est celui qui, tout en traitant de difficultés et problématiques de court terme, permet de se projeter dans des configurations adaptées aux besoins, usages et objectifs pour demain, pour les habitants et usagers de la ville. Besoin en termes d'habitat mais aussi de services indispensables au profil de la population projetée, besoins et formes des activités économiques dans le futur, besoins en cohérence avec les évolutions sociétales et le projet de co-construction de centre-ville de demain.

L'exercice est évidemment complexe tant les certitudes en la matière sont fragiles et peu nombreuses dans le temps long. Le maître mot restera l'adaptabilité, l'adaptation dans la mesure où les activités et acteurs de commerce (au sens large, restauration, services, loisirs ...) devront s'adapter dans le temps à de multiples éléments : besoins et attentes des consommateurs, nouveaux business modèles, nouvelles offres et concurrence, nouvelles tailles de magasins ...

Toute la question est d'appréhender les aspects immobiliers de ces évolutions puisqu'il s'agit de cela quand on construit et adapte la ville. Grands locaux, petits locaux, ..., la question des besoins projetés ne trouvera pas une réponse unique mais l'important est de rester à l'écoute des phénomènes qui ont ou auront des impacts réels (et pas des modes passagères ou des impacts marginaux) et de rester agile dans la capacité d'action et d'adaptation des règles, ce qui reste évidemment complexe en matière d'urbanisme et d'immobilier, deux sujets marqués par une certaine rigidité et des temps d'action considérablement plus long que l'évolution indispensable aux exploitations.

Par exemple, il est évident que la réduction du nombre de magasins d'équipement de la personne dans un linéaire marchand a des conséquences sur le nombre de locaux nécessaire pour le seul commerce à l'avenir. En effet, il est peu probable que d'autres activités soient en mesure, par leur développement, de générer autant de besoins immobiliers pour des commerces tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Il est impératif d'anticiper (dans une écoute permanente, pas seulement par une photographie à l'instant T) les impacts des modifications des besoins et usages de la consommation et de ceux concernant l'offre de commerce, services et autres réponses audits besoins. Puis de traduire ces enjeux et changements dans la manière d'imaginer et de concevoir la ville, ses composantes immobilières mais également espaces publics, espaces verts, lieux de vie et de travail au sens large ... **Au plan local cela suppose en particulier de comprendre dans quelle mesure le futur parcours marchand sera différent de celui d'hier et d'en mesurer l'impact sur les rues** à retenir ou non, celles sur lesquelles consacrer les moyens et l'énergie. Cela signifie également, bien entendu, de se préoccuper des exploitations qui ne sont pas dans ce périmètre futur (faut-il les transférer ...) et de travailler sur l'avenir des lieux dont la commercialité ne semble pas pérenne : ces rues ne peuvent pas être abandonnées, comment imaginer leur avenir, quelle destination imaginer

pour les rez-de-chaussée ? Et ce faisant, comment faciliter les transformations/adaptations pour les propriétaires concernés, les accompagner, les inciter ...

Il est bien évident que la projection des besoins, attentes et usages seront très différents en fonction des caractéristiques territoriales.

Les territoires confrontés à une déprise démographique à laquelle s'ajoute un vieillissement à venir de la population doivent raisonner autrement de ceux bénéficiant d'une dynamique démographique, d'une perspective de venue de population nouvelle avec, certes, des difficultés dans certains domaines (offre de logement, besoins d'infrastructure et de services publics nouveaux ...).

Mais à l'échelle de la France, de la politique publique, et des solutions à apporter en matière de commerce répondant aux besoins, les deux sont essentiels, réclameront des outils et moyens différents.

Chacun comprendra que cela doit avoir des conséquences sur la manière d'appréhender la vacance commerciale, des objectifs à viser pour construire l'avenir, et de manière de percevoir l'avenir des locaux inexploités. Bien loin du « remplissage » rapide de locaux vides !

Sur le plan des activités, de nombreux enjeux et sujets obligeront les acteurs locaux à s'interroger, échanger et coconstruire en permanence afin d'être capable de réagir et de s'adapter. Même lorsque les phénomènes sont déjà identifiés, il est souvent compliqué d'en estimer l'ampleur et le rythme de développement donc d'impact réel sur les territoires. Citons par exemple :

- L'impact de l'IA : quels impacts, quels risques (notamment du fait de préconisations axées dans le cadre d'accords commerciaux entre acteurs de l'IA et fournisseurs), générés par l'utilisation des agents conversationnels sur les modalités d'achat et d'approvisionnement des consommateurs
- Les volumes futurs des livraisons au consommateur en dehors des points de vente (à domicile, dans des points de retrait/lockers)
- Les impacts du développement non régulé des lockers et autres distributeurs automatiques
- Le développement des activités autour du commerce responsable, de l'économie sociale et solidaire, de la réparation, des circuits courts : quelle volumétrie ? quels besoins immobiliers ? quelles conséquences sur les flux de livraison pour le retour de produits envoyé en réparation ... ?
- Les rôles futurs du magasin au-delà de la vente de produits (service, multi activité, stock rapproché, ...)
- La place des services au sein des futures activités de commerce et l'impact sur les besoins immobiliers
- Les impacts des mobilités futures et la répartition géographique des points de contact en commerçants et habitants/consommateurs. En particulier, la place de la voiture.

2- La territorialisation de l'action de l'Etat et la pérennisation des dispositifs existants

Selon les typologies de territoires, la vacance commerciale résulte de causes multiples qu'il convient de déterminer pour garantir une action ciblée et adaptée. C'est dans cette logique que la Direction Générale des Entreprises a progressivement orienté sa stratégie vers la mise en place de dispositifs spécifiques, ciblés par type d'enjeu ou par type de territoire, permettant une action cohérente et démultipliant ainsi son effet levier.

Historiquement, le Ministère de l'Economie pilotait depuis 1992 le Fonds d'intervention en faveur des services, du commerce et de l'artisanat (FISAC). Il s'agissait d'un dispositif de soutien direct aux commerces de proximité afin de favoriser leur attractivité par leur modernisation (communes de +3 000 habitants), par la création et/ou le maintien des commerces de proximité (communes de -3 000 habitants). L'enveloppe budgétaire globale attribuée sur l'ensemble de la période de 1992 à 2024 est estimée à 1,28 Md€. Le FISAC a permis de financer 55% d'opérations collectives¹⁷ et 70% en milieu rural.

D'autres dispositifs plus ciblés ont ensuite été déployés en réponse aux besoins exprimés par les territoires :

- > Le dispositif de soutien au commerce rural soutient l'installation d'un commerce sédentaire multiservices situé dans une commune rurale ou d'un commerce non sédentaire dont la tournée hebdomadaire prévoit *a minima* le passage dans quatre communes rurales sous dotées.

Le dispositif vient donc expressément cibler les communes rurales à habitat dispersé ou très dispersé, sous dotées en commerce. Lancé en mars 2023, ce dispositif a permis à ce jour de financer plus de 640 dossiers pour une enveloppe 15M€ versés. Ce sont ainsi près de 500 communes qui ont été bénéficiaires du dispositif, 1000 ETP durables créés et au total quasi 1 million d'habitants qui sont concernés par l'ouverture d'un commerce ou le passage d'un ambulant grâce au dispositif. L'aide porte majoritairement sur l'acquisition et l'aménagement d'un local visant à accueillir une activité répondant à un besoin de première nécessité, la diversification de commerces existants afin d'en permettre l'équilibrage économique, ainsi que sur le financement de projets de commerces itinérants. Une nouvelle enveloppe de 4M€ permet la poursuite de ce dispositif en 2025.

- > Le plan de transformation des zones commerciales (PTZC) vient, lui, cibler la requalification des zones commerciales d'entrée de ville afin de les adapter aux diverses mutations du commerce et des aspirations qui ont impacté les territoires. Il vise à inciter et permettre à des porteurs de projet publics ou privés de mener à bien ces programmes de requalification et des opérations commerciales. Une première enveloppe de 31M€ a permis de financer 89 lauréats. Cette initiative est accompagnée d'une réflexion sur les zones périphériques de demain et dont les modalités s'intègrent à la stratégie de revitalisation des centres villes.
- > Le Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA), dispositif de facilitation de restructuration et de rénovation de locaux d'activités

¹⁷ Les opérations collectives éligibles devaient être portées par un groupement d'entreprises réalisant un CA inférieur à 1 million € HT, mises en œuvre par un acteur public ou assimilé, et viser le soutien au tissu économique local dans les zones rurales ou urbaines de plus de 3 000 habitants.

permettant de soutenir la diversité de l'offre commerciale, artisanale et de services. Depuis mars 2021, le FRLA a bénéficié d'une première enveloppe du Fonds de Relance de 60M€, puis d'une nouvelle enveloppe en 2023 de 25M€ sur le Fonds Vert. Cette nouvelle enveloppe a permis d'intégrer les projets liés à l'Economie sociale et solidaire (ESS), ainsi que des projets touristiques sous réserve de démontrer l'effet levier sur le tissu commercial et artisanal local. Le bilan est positif puisque ce dispositif a permis de soutenir 180 opérations immobilières, soit 698 locaux d'activités remis sur le marché pour un montant total de subvention engagé de 58,17M€. Dernièrement, le FRLA a bénéficié d'une nouvelle enveloppe de 12M€ pour l'année 2025 via le Fonds Vert.

- Le Fonds territorial d'accessibilité (FTA), lancé en novembre 2023 afin d'encourager la mise en accessibilité des établissements de proximité localisés dans les communes accueillant les épreuves des JO 2024. Désormais applicable à tout le territoire, ce dispositif permet de prendre en charge jusqu'à 20 500€ de la mise en accessibilité d'un ERP privé de 5^{ème} catégorie.

2.1 L'outil des foncières de redynamisation

La crise covid a montré la nécessité pour la Banque des Territoires de renforcer son action en matière de revitalisation territoriale. En 2020, elle s'est ainsi fixée pour objectif de déployer 100 foncières de redynamisation sur l'ensemble du territoire, avec l'ambition de rénover 6 000 petits commerces d'ici 5 ans (soit 7% des 85 000 commerces de proximité recensés en France). Au-delà de la vacance, il s'agit de réduire plus largement les fractures socio-spatiales via un maillage territorial densifié.

Les foncières de redynamisation sont des structures efficaces pour concrétiser les partenariats publics/privés, notamment par le financement de projets innovants. Souvent constituées sous forme de Sociétés d'Economie Mixte (SEM), elles mettent à contribution en majorité des acteurs publics, et en minorité des privés, afin de mener à bien des projets de financement d'immobilier commercial. Ce partenariat public-privé permet de créer un véritable effet levier dans la réalisation des projets fonciers locaux et forme ainsi un outil ciblé et pertinent de lutte contre la vacance commerciale.

Si leur utilisation dans le cadre de la lutte contre la vacance commerciale n'a pas encore fait l'objet d'évaluations chiffrées, leur impact en matière de revitalisation est toutefois reconnu. Elles permettent le rachat de locaux souvent vacants, financent les travaux nécessaires à leur remise sur le marché, offrent la possibilité de maîtriser les modalités d'implantation des activités qui y seront installées. Selon les cas, les foncières peuvent même aller plus loin dans leur soutien à la revitalisation, par exemple en cofinçant les loyers des porteurs de projets, comme le fait la foncière de la ville de Châteauroux.

Dans ce type de stratégie, le caractère vacant du bien acquis par la foncière représente un véritable atout : il laisse une plus grande marge de manœuvre et limite les contraintes opérationnelles et juridiques, ce qui facilite la conduite de projets de renouvellement de l'offre dans les territoires (exemple de la foncière « Cristal Habitat¹⁸ », à Chambéry métropole). Les actions de lutte contre la vacance sont ainsi au plus près des besoins

¹⁸ Les 46 cellules commerciales (4 527 m²) ciblées en cœur de ville sont concentrées sur 2 rues. Cette stratégie permet d'atteindre un effet de masse que ne pourrait pas viser un investisseur classique et de créer une dynamique structurante pour le cœur de ville.

locaux grâce à la large gamme de services que peuvent proposer les foncières en matière de revitalisation.

Toutefois, les foncières présentent certaines vulnérabilités économiques qui limitent leur déploiement uniforme sur l'ensemble du territoire. Elles fonctionnent d'autant mieux que la zone est économiquement déjà dynamique (exemple de Paris) : les foncières de redynamisation s'appuient ainsi quasi-exclusivement sur des Etablissements Publics Locaux (EPL) existants, la création *ex nihilo* de sociétés mixtes sans portefeuille d'amorçage conduisant à un équilibre économique souvent fragile¹⁹. Les remontées terrains ont également fait émerger comme limite au dispositif, le manque d'investissement des foncières qui ne sont pas issues du territoire. Enfin, lorsque les foncières se placent à l'échelle intercommunale, elles nécessitent un dénominateur commun en matière de gouvernance, souvent difficile à établir. De ce fait, elles ne font pas toujours consensus auprès des décideurs, et d'autres instruments peuvent lui être préférés (e.g la concession d'aménagement).

2.2 Les programmes nationaux

- Le programme « Villages d'avenir » lancé le 1er janvier 2024 dans le cadre du plan France Ruralités 2023-2027 et opéré par l'ANCT, vise à soutenir les communes rurales de moins de 3 500 habitants en leur offrant un accompagnement personnalisé pour la réalisation de leurs projets de développement. Ce programme permet de mobiliser des chefs de projet placés au plus près des territoires pour aider les élus à concevoir et mettre en œuvre leurs initiatives. Depuis son lancement, 2 498 communes ont été sélectionnées. L'enveloppe budgétaire dédiée à ce programme s'élève à 45 M€ sur trois ans, pour soutenir la revitalisation des territoires ruraux.
- Le programme « Petite ville de demain » a financé des études d'ingénierie et la mise en place de chefs de projets PVD. L'obligation de mise en place d'une ORT pour être PVD permet de renforcer les actions de redynamisation d'un territoire. Cela peut être le cas notamment en suspendant l'instruction des projets d'implantations commerciales en périphérie de villes jugés préjudiciables à la revitalisation commerciale de leur centre-ville²⁰. 1 646 communes sont bénéficiaires de ce programme de revitalisation opéré par l'ANCT et qui a permis d'allouer 3Md€ sur l'ensemble des politiques menées par les partenaires sur ces villes.
- Le programme « Action cœur de ville » vise à redynamiser les centres villes, renforcer l'action menée par les villes en réponse aux défis majeurs des transitions écologiques et élargir son action aux quartiers de gare et aux entrées de ville. Le premier volet avait dédié des crédits au commerce de proximité des communes ACV via des investissements de la Banque des Territoires (15M € entre 2018-2022), le marché d'ingénierie de l'ANCT ou le financement des managers de commerce ; le second volet a permis un élargissement du programme vers les entrées de ville et les quartiers de gare. Si le volet commercial a été traité par la publication d'un guide

¹⁹ Il a été précisé à la DGE lors d'entretiens que sans le FRLA, les foncières n'auraient pas été en mesure de porter leurs projets.

²⁰ Art. L.752-1-2 du code de commerce

pratique recensant l'offre de services²¹ afin de redynamiser les quartiers de gare ; l'action sur les entrées de ville se concentrera sur leur renaturation. 245 villes bénéficient de ce programme, qui, sans disposer de fonds propres, a permis de mobiliser les financements issus des enveloppes budgétaires de ses partenaires, pour un montant total de 6 Md€ depuis 2018.

Ces programmes nationaux ont permis de mettre autour de la table une multitude d'acteurs impliqués dans la revitalisation du territoire, afin de proposer des actions transverses et non plus sectorielles. Néanmoins, les actions ciblant le commerce appellent à une coordination des partenaires afin de pouvoir être efficacement mises en œuvre.

2.3. La Taxe sur les Friches Commerciales (TFC)

La TFC a été instituée en 2008 et présentée comme un outil de mesure et de lutte contre la vacance commerciale, à disposition des communes et de leurs groupements. L'objectif de la TFC est de lutter contre le phénomène de rétention foncière délibérée, permettre la remise sur le marché des locaux vacants, maîtriser les loyers devenus trop élevés en centre-ville, ou encourager la rénovation des locaux commerciaux et la reconversion de locaux désuets en logements. Les modalités d'application de la TFC sont régies par l'article 1530 du Code Général des Impôts : son application est facultative, les locaux commerciaux assujettis à la taxe doivent être vacants depuis 2 ans²² ; l'assiette de la TFC représente 50% de la valeur locative et son taux d'imposition fixé à 10% la première année, évolue à 15% la deuxième et 20% la troisième année²³. Le CGI prévoit également que si le propriétaire du local commercial démontre qu'il subit une vacance involontaire²⁴, il est exonéré de la taxe. Malgré un rendement en progression (passé de 2,6M€ à 12,6M€ entre 2017 et 2020), les collectivités ne s'emparent encore que peu de la TFC : en 2024 seulement 68 EPCI et 480 communes (soit 5% du territoire) avaient eu recours à cet outil

²¹ [1749717263274.pdf](#)

²² Les biens évalués mentionnés à l'art. 1500 du CGI sont exemptés de cette imposition (bâtiments industriels nécessitant d'importants moyens techniques).

²³ Ces taux peuvent être majorés dans la limite du double sur décision de la commune ou de l'EPCI.

²⁴ En pratique, la simple publication d'une annonce de location restée sans réponse permet d'obtenir l'exonération à la TFC.

ANNEXE 2 – Ensemble des propositions

Thématique	Proposition	Intitulé	Position du CNC
Gouvernance et stratégie commerciale	n° 1	Le groupe du CNC recommande une mise en œuvre large des dispositions de la Charte « Ville commerçante » et en particulier la mise en place de comités de pilotage associant la commune ou l'agglomération, les associations de commerçants, les acteurs de l'immobilier, les représentants consulaires, les managers de commerce ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement commercial local.	PRIORITAIRE
	n° 2	Le GT propose de mettre en place un dispositif annuel d'information et de prospective à destination des élus et de leurs équipes. L'objectif est de leur permettre d'accéder chaque année à une analyse synthétique des principales évolutions susceptibles d'impacter le commerce et les centralités, ainsi qu'aux tendances émergentes qui pourraient influencer leur développement à moyen et long terme. Ce dispositif pourrait prendre la forme d'un panorama annuel des transformations du commerce, complété par des analyses thématiques lorsque cela apparaît nécessaire. Il aurait vocation à renforcer la capacité des collectivités à anticiper les mutations en cours et à adapter leurs stratégies en conséquence. Afin d'en assurer la production et l'actualisation, le CNC recommande la mise en place d'un comité permanent en son sein chargé d'identifier les sujets émergents, de coordonner les travaux d'analyse et de diffuser les enseignements auprès des élus et des collectivités.	PRIORITAIRE
	n° 3	En appui des recommandations 14.1, 14.2, 14.3 du rapport sur le commerce de proximité : Assurer la pérennisation et la professionnalisation des managers de commerce pour la mise en œuvre des stratégies commerciales des collectivités. Le CNC souhaite que cette compétence ne soit pas réservée au centre-ville mais porte sur l'ensemble du territoire, en particulier les périphéries commerciales. Par ailleurs, le GT insiste sur l'importance d'assurer la formation de ces acteurs en dimensionnant les cycles de formation sur les activités commerce aussi bien avant la prise de fonction que pour assurer la formation continue indispensable.	PRIORITAIRE
	n° 4	Prolonger les programmes ACV au-delà de 2026 et Petites Villes de Demain et renforcer le volet commerce -> en appui à la mesure 7 du rapport sur le commerce de proximité.	PRIORITAIRE
	n° 5	Un accompagnement spécifique pour les territoires en déprise démographique.	
	n° 6	Commissions départementales des loyers commerciaux : dresser un état de la situation et du fonctionnement actuel département par département.	
	n° 7	Le CNC soutient la proposition du rapport sur le commerce de proximité Renforcer la présence de la police pour assurer la sécurité de proximité tel que recommandé par le rapport de mission et mettre en place des instances locales de dialogue entre forces de police et commerçants.	

Attractivité, mutations des flux, de l'offre commerciale et de la consommation	n°8	Renforcer l'habitabilité de la ville et son attractivité résidentielle dans le cadre d'une approche globale et volontariste	PRIORITAIRE
	n°9	Pour un changement de prisme : construire un récit positif et désirable des centres-villes. Cette proposition vise à renouveler le discours sur les centres-villes en adoptant un prisme résolument tourné vers l'avenir. Il s'agit de sortir d'une communication centrée nationale et locale sur les difficultés (déprise, vacance commerciale, désertification) pour construire un récit positif, attractif et désirable. Cette nouvelle approche doit permettre de renforcer l'adhésion des habitants des acteurs économiques, y compris en périphérie, et de soutenir une mobilisation collective en faveur de la qualité de vie, de l'attractivité et de la fierté d'appartenance au territoire.	
	n°10	Vers des rez-de-chaussée mixtes et multifonctionnels en centre-ville. L'objectif doit être de renforcer le rôle de centralité au sein du bassin de vie en y intégrant services et ressources administratives, offre de santé publique et privée, l'accueil et d'emplois. Dans ce cadre, l'usage des rez-de-chaussée n'est pas que commercial, il faut définir le périmètre du futur de celui-ci et travailler sur la mixité des usages des rez-de-chaussée afin de répondre aux besoins des habitants, de réduire leurs déplacements, de prendre en compte les évolutions de la population (vieillessement ...) : santé, commerce, services, emplois ... Le centre-ville n'est pas un centre commercial à ciel ouvert mais doit présenter une multitude de fonctions. Et multiplier les raisons d'y passer du temps (espaces multi activités ...) : travail, sport, loisir, culture, patrimoine ... Les marchés demeurent un moment important et particulier pour donner une raison de se déplacer.	
	n°11	L'accessibilité et les mobilités doivent être au cœur d'un dialogue organisé et permanent entre élus et acteurs économiques, en particulier les représentants des commerçants.	PRIORITAIRE
	n°12	Organiser localement une démarche commune d'attractivité globale en supprimant le travail en silos aussi bien entre acteurs publics que privés	
	n°13	La livraison : une priorité des centres-villes - L'approvisionnement des exploitations (points de vente, restaurants, cafés ...) est aussi vitale que d'avoir des clients. En centre-ville, cet impératif doit être bien appréhendé par les élus (accès des véhicules, horaires, conditions de stationnement ...). Conserver la place des camions en fondamentale. A défaut, ces exploitations sont en danger et peuvent être amenées soit à disparaître soit à se transférer dans des lieux où leurs conditions d'exploitation sont viables. Par ailleurs, la mutation future vers un commerce plus serviciel (réparation des produits, location ...) va augmenter les flux de livraison.	
	n°14	Soutenir la diversité de l'offre en centre-ville. La réponse aux besoins et usages nécessite de proposer des offres variées proposées par des acteurs divers.	
	n°15	Immersion en commerce pour les porteurs de projets avant engagement définitif. Mettre en place, à l'échelle locale, un	

		dispositif permettant aux futurs commerçants de vivre une courte période d'immersion au sein d'un commerce existant, avant de confirmer leur investissement. L'initiative pourrait s'intituler « vivre dans un commerce ». L'objectif est de mieux appréhender la réalité quotidienne du métier - souvent passionnant mais exigeant - et de réduire le taux élevé de défaillances d'entreprises commerciales, particulièrement concentré sur les trois premières années. Le dispositif reposerait sur le volontariat de commerçants locaux expérimentés, sous l'égide des associations de commerçants. Par ailleurs, le CNC rappelle que, pour les porteurs de projets dépendant de France Travail, cette période d'immersion peut être organisée dans le cadre d'un programme d'accompagnement pour une période à convenir.	
	n°16	Accompagnement collectif des commerçants dans leurs premières années d'activité. Il s'agirait de mettre en place des groupes d'échange réunissant les commerçants récents, afin de rompre l'isolement souvent ressenti en début d'activité. Face aux situations imprévues qui fragilisent les jeunes commerces, cette approche collective permettrait de partager les expériences, de prendre de meilleures décisions et d'éviter des erreurs susceptibles de mettre en péril l'exploitation. Ces groupes organisés par les associations ou unions commerciales pourraient associer ponctuellement des commerçants plus expérimentés. La démarche pourrait valablement être soutenue selon les situations locales par la CCI et CMA.	PRIORITAIRE
	n°17	Simplifier et raccourcir le temps d'implantation et d'ouverture d'un commerce	PRIORITAIRE
Immobilier commercial et fiscalité	n°18	Etendre les dispositifs ORI (Opérations de restauration immobilière) aux locaux commerciaux pour permettre d'intervenir et de restructurer des locaux dans le cadre des centres anciens.	PRIORITAIRE
	n°19	Mobiliser les propriétaires de locaux commerciaux vacants - L'objectif est d'engager les propriétaires de locaux commerciaux devenus inoccupés - et donc susceptibles d'être classés vacants - dans une démarche de dialogue obligatoire avec la collectivité.	PRIORITAIRE
	n°20	Faire de la taxe sur les friches commerciales (TFC) un outil de mobilisation des propriétaires de locaux commerciaux vacants en améliorant le dispositif et en lui donnant davantage de puissance.	
	n°21	Le GT du CNC est favorable à la création d'une sanction (sous une forme à définir) pour les bailleurs refusant de répondre aux demandes de contacts et d'échanges de la part de la collectivité dans des périmètres prédéfinis en centre-ville	
	n°22	Le groupe du travail du CNC souhaite que les collectivités puissent accompagner les propriétaires mettant en location leur bien auprès de commerçants débutants à des loyers raisonnables en garantissant partiellement le paiement des loyers en cas de défaillance (pendant les trois premières années du bail par exemple). Des fonds de garantie pourraient être créés (par exemple au niveau régional ou de l'intercommunalité). L'idée serait de permettre à une collectivité de créer des fonds de garantie des loyers pour ce type de cas où, a minima, de se porter caution pour le dépôt de garantie.	

	n°23	Mettre en place des dispositions fiscales favorables incitant à l'investissement local en vue de mettre en location un local commercial fortement rénové en centre-ville dans un local restructuré voir neuf après démolition/reconstruction sous réserve de conditions sur un loyer plafonné (principe loi Pinel) ou du dispositif Jeanbrun pour le logement.	PRIORITAIRE
	n°24	Mettre en place des dispositions fiscales visant à favoriser les fonds privés à investir dans les foncières de restructuration/redynamisation	
	n°25	Réformer le mécanisme de déficit foncier. Il s'agit de moduler le régime fiscal du déficit foncier en fonction du comportement du propriétaire, afin de récompenser l'investissement actif et de pénaliser la passivité. Concrètement, le plafond de déficit foncier déductible serait ajusté selon le niveau d'engagement du propriétaire : Abaissement du plafond actuel (10 700 €) pour les propriétaires passifs, qui n'engagent aucuns travaux ni démarche d'amélioration de leur bien Relèvement du plafond jusqu'à 21 400 € pour les propriétaires qui investissent, notamment dans des travaux de rénovation, d'adaptation ou de décarbonation.	PRIORITAIRE
	n°26	Exonération de taxe foncière pour la restructuration de friches commerciales - Afin d'encourager la reconversion des friches commerciales, il est proposé d'accorder aux investisseurs s'engageant dans des opérations de restructuration un dispositif d'exonération de taxe foncière sur une durée portée à 5 ans. Cette mesure vise à compenser le poids financier des opérations de reconversion, souvent complexes et coûteuses, et à rendre ces projets économiquement viables et attractifs.	
	n°27	Offrir la possibilité aux territoires qui le souhaitent de lancer des emprunts locaux afin de financer des investissements d'attractivité résidentielle ou de locaux commerciaux en centre-ville. Cela peut également être l'incitation d'emprunts d'investisseurs locaux voire de citoyens en complément de financements publics ou privés.	
	n°28	Accompagner la transformation et le changement de destination des locaux commerciaux sans avenir commercial. Tous les locaux commerciaux historiques n'ont pas vocation à rester commerciaux. Une partie d'entre eux ne trouvera plus preneur, quelle que soit la dynamique de redynamisation engagée. La transformation de ces locaux - vers du logement, des usages culturels, des tiers-lieux ou d'autres destinations (services aux habitants ...) constitue un enjeu majeur pour la ville, mais aussi une opération complexe, aux conséquences importantes pour les propriétaires concernés et, dans certains cas, pour les commerçants en place. Il est donc proposé de structurer une politique locale d'accompagnement au changement de destination, qui permette d'anticiper ces mutations, d'en organiser les conditions et d'en partager les implications entre les différentes parties prenantes.	
	n°29	Accompagner le transfert d'activités commerciales vers le futur parcours marchand. Lorsqu'un commerce est exploité dans un local sans avenir commercial, il peut être pertinent d'accompagner son transfert vers un emplacement situé au	

		sein des zones à vocation commerciale pérenne, telles que définies par la stratégie commerciale du territoire.	
	n°30	Lever les freins au changement de destination des locaux commerciaux. Lorsque l'avenir commercial d'un local n'est pas souhaité ou envisageable, sa transformation vers une autre destination se heurte souvent à des obstacles réglementaires multiples : règles d'urbanisme inscrites au PLU, règlements de copropriété, procédures d'autorisation complexes. Accélérer les modifications de PLU si nécessaire, travailler sur les activités souhaitées, accompagner sur les autorisations	
	n°31	Créer un statut de « territoire en mutation d'affectation ». Permettre à une commune ayant acté l'abandon de la vocation commerciale d'une zone ou d'une rue de qualifier officiellement ce périmètre de « territoire en mutation d'affectation » afin d'y accélérer les process de transformation et de changement de destination des locaux concernés.	
	n°32	Renforcer, sécuriser, professionnaliser les foncières de réhabilitation commerciale et augmenter la présence des acteurs privés pour augmenter la puissance de feu et l'appropriation d'une démarche globale public/privé (capital, partenariat, banques locales, promoteurs, foncières locales, projets publics/privés)	
	n°33	Le groupe de travail du CNC estime que dans certaines villes/régions, l'action des foncières de redynamisation pourrait être démultipliée voire plus efficace grâce à l'association avec des foncières locales ou promoteurs locaux, en particulier autour de la question du commerce.	
	n°34	Assurer l'avenir pluriannuel des fonds au service des opérations commerce - Fonds Friche, FRLA, conditions de la faisabilité de nombreuses opérations dans les villes moyennes. Assurer un montant minimum durable de 20 M€ par an pour le FRLA pendant une durée de 5 ans. Cette proposition renforce la recommandation 22.3 du rapport sur le commerce de proximité.	
	n°35	Placer la recherche d'exploitants au cœur des projets de foncière commerciale. Il s'agit de positionner la recherche d'exploitants comme priorité centrale des projets portés par les foncières, plutôt que comme étape finale. Cela suppose que ces structures soient en capacité de monter des opérations commerciales en acceptant une part de risque de commercialisation inerrante à ce type d'opérations	
	n°36	Mieux exploiter les données disponibles sur les loyers commerciaux Il est proposé de s'appuyer sur les données issues des déclarations annuelles de loyers notamment via l'outil DECLOYER pour produire des références locales partagées et objectiver les échanges entre propriétaires, commerçants et collectivité sur les niveaux de loyers pratiqués sur le territoire.	
	n°37	Le GT propose qu'une réflexion soit engagée pour envisager la faisabilité d'un dispositif qui permettrait à un commerçant de demander la fixation de son loyer à la valeur locative de marché dès lors que son loyer actuel fixé il y a plus de trois années est supérieur de plus de 15 % à cette valeur de marché actuelle.	

		<i>N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.</i>	
	n°38	Modifier les dispositions concernant le bail commercial pour limiter les effets d'opportunité des bailleurs qui augmentent leur loyer en s'appuyant sur les travaux d'amélioration réalisés par la collectivité (espace public ...). <i>N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.</i>	
	n°39	Le GT souhaite travailler sur la possibilité d'interdire toute clause prévoyant que la valeur du loyer ne peut être fixée à la baisse et/ou en dessous du dernier loyer indexé que ce soit en cours du bail ou lors d'un renouvellement. <i>N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.</i>	PRIORITAIRE
	n°40	Le GT du CNC propose qu'une réflexion soit rapidement engagée pour modifier progressivement les dispositions permettant aux propriétaires de refacturer la taxe foncière au commerçant locataire. <i>N.B : Cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres ; la FACT a eu l'occasion d'exprimer son opposition sur cette mesure.</i>	PRIORITAIRE

ANNEXE 3 – Bibliographie

- ANCT, Action Cœur de Ville, « Commerce de centre-ville : Guide à destination des collectivités territoriales », 2025
- ANCT, « Mon commerce 2030 », 2025
- Centre-ville en Mouvement, « 11^{ème} baromètre des centres-villes », juin 2026
- CESE « Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres bourgs », Marie-Odile ESCH, Dominique RIQUIER-SAUVAGE, Les avis du CESE, mars 2021
- François De MAZIERES, « Pour une ville belle », Edition Eyrolles, 2025
- Maïssa DOUFFI, « La vacance commerciale en centre-ville », Mémoire Master 2 Immobilier, construction, environnement, Université de Lille, 2025
- Institut Paris Région, « Prendre en main l’attractivité de son centre-ville », décembre 2022
- Institut pour la ville et le commerce (IVC), « Créer un observatoire local de commerce », Cahier en l’IVC, juin 2019
- David LESTOUX, « Préparer aujourd’hui le centre-ville de demain : l’adapter aux usages », territorial éditions, juin 2022
- MACAREZ Frédérique MACAREZ, Dominique SCHELCHER, Antoine SAINTOYANT, « Rapport de la mission sur l’avenir du commerce de proximité », octobre 2025
- Revue Urbanisme, « Mutations commerciales : La grande recomposition », mars/Avril 2026
- The Shift Project, « Comment transformer nos territoires », Les cahiers de la résilience des territoires, novembre 2022
- Toutcomme, Vivre le centre-ville », Livre Blanc 2026

Contacts :

Emmanuel Le ROCH

eleroch.edor@gmail.com

Eric MALEZIEUX

emalezieux.laronde@gmail.com

Conseil national du commerce

invitation.cnc@finances.gouv.fr