

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE



POUR UN **COMMERCE** DURABLE ET ACCESSIBLE

PRÉPARER LA TRANSFORMATION
COMMERCIALE DES TERRITOIRES

SEPTEMBRE 2023



LESTOUX & ASSOCIÉS

COLLECTION ÉCONOMIE



Sommaire

Chiffres clefs et propositions	P. 04
Éditos	P. 06
Contexte et enjeux	P. 08
Six défis de la transformation du modèle commercial pour les territoires	P. 12
Cinq axes pour accompagner le commerce de demain	P. 30

CHIFFRES CLEFS DE LA TRANSFORMATION DU COMMERCE

UN DÉVELOPPEMENT DU E-COMMERCE QUI IMPACTE LE SECTEUR ET LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALE DU COMMERCE

70 %

des Français ont réalisé un achat
sur internet en 2022

Source : Insee, enquêtes TIC auprès des
ménages.

64 %

des commerçants utilisent un ou
plusieurs canaux digitaux (site
internet et réseaux sociaux à des
fins commerciales)

Source : Baromètre 2023 Croissance &
Digital de L'Acsel

80 %

des e-acheteurs ont déjà acheté
et ou vendu des produits
reconditionnés ou de seconde
main sur internet

Source : Rapport annuel de la FEVAD 2022

LES INTERCOMMUNALITÉS ACCOMPAGNENT LES MUTATIONS DU COMMERCE ET LES COMMERÇANTS

78 %

des intercommunalités ont pris
des mesures d'accompagnement
et de soutien auprès de leurs
commerçants depuis la crise
covid (création de fonds d'aides,
plateformes de vente,
accompagnement à la
digitalisation).

Source : Étude quinquennale économique
2022 d'Intercommunalités de France

UNE PÉRIPHÉRISATION DU COMMERCE À REPENSER À L'HEURE DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

45 %

des intercommunalités élaborent ou disposent d'un PLUI
opposable, outil essentiel d'une stratégie d'aménagement
commercial équilibré du bassin de vie.

Source : Intercommunalités de France 2022

62 %

des communes françaises ne disposent d'aucun commerce
aujourd'hui contre 25% en 1980.

Source : INSEE, BPE en évolution 2016-2021, RP 2019 en géographie 2021

73 %

des Français des moins de 35 ans demeurent attachés à
leur centre-ville

Source : baromètre du centre-ville et des commerces 2023 de l'association Centre-ville
en Mouvement

55 %

des commerces de moins de 300 m² sont implantés dans les
centres des villes petites et moyennes en 2020 contre 70 % en
2010.

Source : Analyse LA ! - Base 50 territoires en France

La loi Climat et résilience vise à mettre un terme à un étalement des
surfaces commerciales artificialisées. Leur croissance a effectivement
ralenti mais

29 % des élus locaux sont inquiets face au risque
d'apparition de friches commerciales en périphérie.

Source : Enquête sur l'outillage des collectivités et la perception des process de gestion
de l'aménagement commercial - Lestoux et associés

L'ACCÈS AU COMMERCE ET AUX SERVICES À CONCILIER AVEC UNE MOBILITÉ LOCALE PLUS DÉCARBONÉE

Les achats sont le **deuxième motif de déplacement** dans les
territoires, après l'activité professionnelle.

80 % des distances sont encore parcourues en voiture

localement par les Français. La mobilité locale soit les déplacements
inférieurs à 80 km est responsable de 14% des émissions nationales
de GES.

Source : Commissariat général au développement durable, Juillet 2022

LES 8 PROPOSITIONS MAJEURES D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE POUR ACCOMPAGNER LOCALEMENT LA TRANSFORMATION DURABLE DU COMMERCE

1 | Améliorer les outils d'observation pour une meilleure stratégie commerciale territoriale

Améliorer l'exhaustivité du recensement de la TASCOM (Taxe sur les surfaces commerciales) par l'administration fiscale pour une meilleure transmission des informations aux collectivités

2 | Renforcer la généralisation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) en y intégrant des politiques d'aménagement structurantes et équilibrées

Intégrer plus massivement les besoins en logistique dans le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) du fait du développement du e-commerce et du recours massif à la livraison et ce même hors des métropoles

Améliorer la prise en compte du vieillissement de la population et l'accès à l'offre de soins et de santé dans les stratégies territoriales et dans les documents d'urbanisme

Fixer une obligation de déconstruction des surfaces commerciales libérées lors d'un transfert-déplacement d'enseigne

3 | Assurer les moyens pour conduire la transformation des zones commerciales vers de nouvelles fonctions économiques et industrielles

Faciliter le remembrement et la libération du foncier pour accueillir des fonctions économiques dans une triple perspective de réindustrialisation, de non-consommation foncière et de transformation des zones commerciales en déclin

Soutenir les foncières qui agissent sur la restructuration des locaux déjà existants plutôt que la création de nouvelles surfaces

Renforcer l'utilisation et l'opérationnalité de l'ORT (Opération de Revitalisation de Territoire)

4 | Renforcer les moyens financiers et la fiscalité locale pour faciliter la transition environnementale des espaces commerciaux

Créer un fonds « friches commerciales » pour outiller les territoires afin de mieux accompagner la transformation des zones commerciales

Réformer l'outil fiscal Taxe sur les friches commerciales (TFC) en permettant sa sectorisation pour inciter une reconversion des sites visés sans impacter tout le territoire

5 | Adapter les outils au Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et à la prise de valeur du foncier artificialisé

Se protéger des transformations non souhaitées initiées par des propriétaires privés par un projet de territoire robuste en matière d'aménagement commercial

Réinterroger l'obligation fixée par la loi d'installation d'ombrières sur les parkings de centres-commerciaux. Cette installation peut limiter leur réutilisation et leur désartificialisation

6 | Favoriser l'innovation et l'expérimentation des commerces

7 | Réformer la fiscalité sur l'investissement dans les murs commerciaux

8 | Concilier mobilité décarbonée et accès aux commerces et services de proximité sur tous les territoires

Intégrer la logistique comme outil de renouvellement urbain en rapprochant les entrepôts des commerces qu'ils desservent et en encourageant leur mutualisation, en évitant la consommation foncière sur des zones économiques plus utiles à la réindustrialisation et travailler à une implantation de la logistique du dernier kilomètre dans le PLU(i)

Maîtriser le développement commercial et les services de proximité (santé, services publics) sur les axes de flux/ronds-points et périphériques des territoires pour garder un dynamisme commercial dans les centralités

Ouvrir les discussions d'élaboration de la zone à faible émission à toutes les intercommunalités impactées pour adapter les réglementations aux enjeux locaux

Aider les consommateurs comme les professionnels (commerçants indépendants et artisans) à la conversion de leur véhicule



Sébastien Martin,
Président d'Intercommunalités de France
Président du Grand Chalon

La construction d'un modèle commercial durable et désirable ne se fera pas sans le bloc local !

Le commerce est essentiel pour tous les territoires : source d'activité économique, il est aussi un élément essentiel de l'animation, de la cohésion et de l'attractivité de nos bassins de vie. Or nos tissus commerciaux sont exposés à une transformation rapide. L'intercommunalité doit aujourd'hui relever notamment le défi d'une recomposition d'une offre de périphérie au profit des centres-villes/bourgs. Le modèle hérité des Trente Glorieuses, où l'hypermarché et la voiture individuelles étaient synonymes de modernité, est bouleversé par le e-commerce et les nouvelles pratiques des consommateurs. Pour accompagner les commerçants dans la transition vers un nouveau modèle commercial, plus durable et désirable, les collectivités du bloc local sont amenées à jouer un rôle majeur. Mais nous devons rapidement réinterroger et adapter nos politiques commerciales en matière d'aménagements et soutien au commerce.

Cette nouvelle étude d'Intercommunalités de France partage des propositions concrètes. Élaborée avec l'appui de David Lestoux et du cabinet LA !, elle s'adresse aux décideurs publics locaux pour nourrir leurs réflexions alors que les lois 3DS et Climat et résilience produisent leurs premiers effets sur nos politiques commerciales et que la refonte du programme Action Cœur de Ville crée de nouvelles opportunités pour les territoires.

Les propositions réunies dans cette étude s'adressent aussi aux pouvoirs publics nationaux, auprès desquels notre association plaide avec constance pour un commerce de proximité inscrit dans le projet de territoire et une plus grande capacité d'agir des élus locaux. Nous portons ces mêmes messages dans les débats du Conseil national du Commerce créé au début de l'année 2023. Car pour réussir la transition du secteur du commerce, il faut que toutes les parties prenantes – État, élus, entreprises, organisations professionnelles, promoteurs... – s'assoient à la même table et partagent une vision commune.



Éditos



Gabriel Baulieu,
*Vice-président
d'Intercommunalités de
France en charge du
commerce et de
l'aménagement commercial
Vice-président de Grand
Besançon Métropole*



David Lestoux,
*Fondateur de l'Agence LA !
Lestoux et associés*

Agir pour ne pas subir les transformations du commerce

La métamorphose rapide et inédite du modèle commercial français concerne chaque territoire mais tous n'en subissent pas les conséquences de la même manière. Le e-commerce fait apparaître de nouveaux acteurs comme les *darkstores*, qui vont impacter les grandes villes, tandis que les territoires ruraux sont plus exposés à la désertification commerciale.

Les grands changements qui s'annoncent offrent aussi des perspectives pour les territoires. Avec l'objectif de zéro artificialisation nette, le foncier commercial devient une ressource précieuse qu'il faudra requalifier, transformer, densifier et renaturer.

Pour faire émerger un nouveau modèle d'aménagement commercial durable, le bloc local affine ses stratégies, renforce ses actions et se saisit des outils de la planification commerciale. Le niveau d'intervention des intercommunalités en matière commerciale progresse rapidement : observation, rédaction de documents d'urbanisme, usage du droit de préemption et animation. Mais face à l'ampleur des enjeux et dans un contexte d'érosion de la fiscalité locale, les collectivités ont besoin d'être mieux outillées pour accompagner efficacement et durablement la transformation du modèle.

Les réflexions du groupe de travail inter-associatif regroupant Intercommunalités de France, Fnau, France urbaine et la fédération des SCoT ont permis d'aboutir aux propositions présentées dans ce document. Elles livrent de nombreuses pistes pour un commerce plus durable : accompagner les nouvelles manières de consommer, repenser le commerce de périphérie, programmer et spatialiser les implantations commerciales, rendre le commerce accessible à tous en préservant nos centres et en développant des mobilités décarbonées.

Ces propositions ont vocation à être largement partagées et débattues au sein de nos collectivités : nous vous en souhaitons bonne lecture !

Le commerce et les sites commerciaux vivent depuis quelques années un début de nouvelle ère avec des transformations à venir aussi marquantes que celles qui sont apparues à la fin des années soixante/ soixante-dix avec l'apparition des premiers hypers et supermarchés.

Les premiers signes de changement de modèle sont apparus dès 2012 environ avec une croissance 8 à 10 fois plus rapide des mètres-carrés que la population et une stagnation de l'emploi. Le secteur met en évidence pour la première fois la fragilité de son modèle... d'autant que cette croissance émerge sur une décennie au cours de laquelle le consommateur s'est mis à consommer de moins en moins dans les surfaces construites : e-commerce, des achats d'occasion de particulier à particulier, des circuits courts etc...

Ce constat, s'il n'explique pas tous les bouleversements à venir du commerce et de la consommation constitue un socle, un point de départ. Sur à peu près tous les territoires, le paradigme du commerce a changé en faisant émerger un rapport offre/demande déséquilibré.

Est-ce à dire qu'il y a trop de commerce ? Oui pour partie et le ratio de 30 m² commerciaux vacants pour 100 m² créés que nous observons sur les territoires devient la norme. Est-ce à dire que seuls quelques sites commerciaux à fort niveaux d'attraction garderont leur place sur les agglomérations obligeant les sites moins compétitifs à se renouveler ? Oui certainement.

Est-ce à dire que le commerce créera, avec une offre supérieure à la demande, moins naturellement des flux et qu'il conviendra de doter les sites commerciaux (et surtout les centres-villes) de marqueurs de multifonctionnalité afin de multiplier les occasions de fréquentation ? Oui avec une quasi-certitude !

Mais tous ces changements vont être amplifiés par un profond changement sociétal. L'enjeu de demain, tel que nous l'abordons avec les territoires et les acteurs du commerce, c'est de regarder les évolutions à 15 ans des modes de vie pour mieux comprendre les futures évolutions de la consommation et répondre à quelques questions stratégiques. Et ces évolutions que nous disent-elles ? D'abord que l'on doit passer d'un modèle d'implantation du commerce là où l'on passe à un modèle d'implantation du commerce là où l'on vit conséquence des nouvelles mobilités. Rappelons pour mémoire que 60 % des commerces de proximités créés en 5 ans l'ont été autour des axes de flux ou des ronds-points.

Une périphérisation qui s'accélère à l'heure où les collectivités investissent pour revitaliser les cœurs de ville.

Contexte et enjeux



1. LA CRISE SANITAIRE A MIS EN LUMIÈRE LA CAPACITÉ D'ACTIONS DES INTERCOMMUNALITÉS EN FAVEUR DU COMMERCE DE PROXIMITÉ

Le soutien des intercommunalités au commerce est protéiforme. L'intercommunalité porte une attention particulière au commerce, secteur fragilisé au sortir de la crise Covid alors même que son modèle se transforme avec le développement du e-commerce, des circuits courts, du réemploi et de la seconde main...

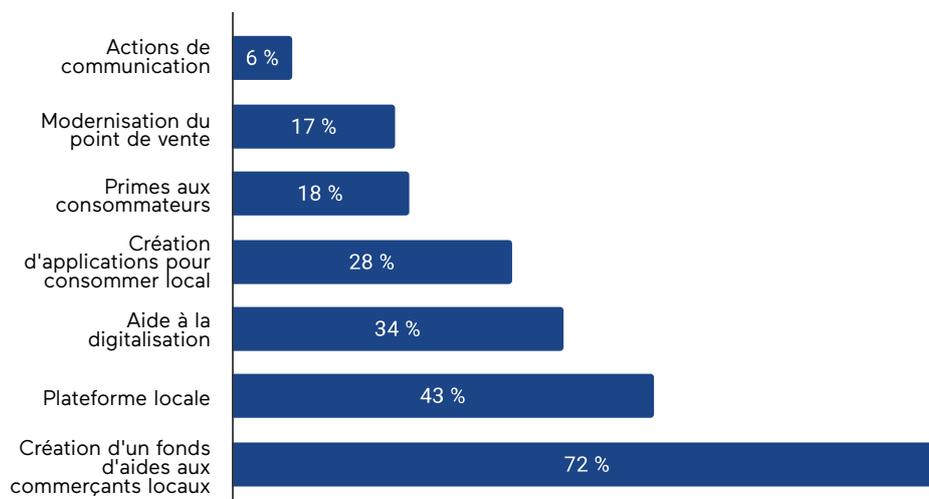
En complément de leur stratégie d'aménagement commercial, les intercommunalités de toutes tailles ont actionné une large palette d'actions en matière de soutien au commerce. Elles peuvent agir à la fois sur le plan réglementaire (avis communautaire à la commission des autorisations commerciales) et

sur le plan financier en soutien direct ou à l'immobilier mais également en matière d'animation et de formations aux commerçants.

Selon l'étude économique quinquennale d'Intercommunalités de France réalisée auprès de plus de 300 intercommunalités, 78 % des intercommunalités ont pris des mesures exceptionnelles de soutien au commerce lors de la crise Covid (fonds d'aides directes, développement d'une plateforme d'achat en ligne, aides à la digitalisation, primes au consommateur...).

Un nombre important sont devenues pérennes (plateformes d'achats en ligne et applications pour consommer local, aides à la digitalisation) afin d'accompagner les commerçants aux mutations du commerce.¹

LES INITIATIVES INTERCOMMUNALES DE SOUTIEN AU COMMERCE MISES EN PLACE PENDANT LA CRISE DU COVID ET DEVENUES PÉRENNES



2. LA COMPÉTENCE PARTAGÉE « POLITIQUE LOCALE DU COMMERCE ET SOUTIEN AUX ACTIVITÉS COMMERCIALES » ENTRE LES INTERCOMMUNALITÉS ET LES COMMUNES

La loi NOTRe a introduit pour la première fois la question du commerce dans le bloc de compétence concernant le développement économique des intercommunalités. Contrairement aux autres volets, il s'agit du seul de ce bloc à conserver la notion d'intérêt communautaire. Au sein des communautés d'agglomération et des communautés de communes, depuis le 1^{er} janvier 2017, pour connaître la collectivité compétente entre la commune et l'intercommunalité pour agir en faveur du commerce à l'échelle locale, il faut se référer à la délibération définissant l'intérêt communautaire relatif à « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales ».

L'intérêt communautaire permet de faire la distinction entre ce qui relève de la compétence de l'intercommunalité ou de la commune. Si la définition de l'intérêt communautaire permet, en creux, une possibilité d'intervention économique communale, alors la commune pourra intervenir. Si la définition de l'intérêt communautaire ne laisse aucune possibilité d'intervention aux communes, alors l'intervention économique sera uniquement réalisable par la communauté de communes ou d'agglomération. À défaut de délibération définissant l'intérêt communautaire rattaché à cette compétence, l'intercommunalité exerce la compétence en intégralité. L'enjeu de la définition communautaire est d'améliorer la coordination de l'exercice de ces actions entre intercommunalité et commune.

Au sein des communautés urbaines et les métropoles, cette question ne se pose pas puisque le libellé de leur compétence

¹. Étude quinquennale économique d'Intercommunalités de France, "L'intercommunalité, partenaire incontournable du développement local", septembre 2022.

en matière de développement économique est exclusive : elle ne comprend pas la notion de « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » permettant de répartir les compétences entre communes et intercommunalité. En conséquence, dans ces intercommunalités, les communes n'ont plus aucune compétence directe dans le domaine du développement économique. Seule l'intercommunalité à fiscalité propre pourra agir en faveur du commerce.

Que recouvre cette compétence ?

Sans définition légale à ce jour, elle comprend le soutien, le maintien, le développement et la création de commerces de proximité ou de première nécessité et les études de faisabilité l'organisation et la promotion d'événements et d'animations à vocation commerciale. La compétence inclut aussi le montage, l'animation et le suivi de tous dispositifs en faveur du commerce, ou encore l'encouragement pour la mise en place d'une dynamique d'animation commerciale collective du commerce local et les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce. Forte de cette compétence un des

défis importants pour les intercommunalités est de développer une stratégie commerciale à l'échelle du bassin de vie en cohérence articulée avec ses différentes compétences (aménagement, mobilité, habitat, environnement, déchets, ...).

3. LES MOYENS D'ACTION DES INTERCOMMUNALITÉS EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL

Deux documents de planification, le SCoT et le PLU(I) permettent aux collectivités d'exercer une influence déterminante sur les implantations commerciales ayant lieu sur leur territoire. Toutefois, les règles contenues dans ces documents doivent impérativement être édictées en fonction de considérations urbanistiques et environnementales. Les rédacteurs des documents d'urbanisme doivent respecter le droit de l'Union européenne qui encourage la liberté d'établissement et la libre circulation des services y compris les commerces de distribution. Ainsi, toute règle pour des motifs d'ordre purement économique conduisant à restreindre la liberté d'établissement et à fausser la concurrence en méconnaissance du droit de l'Union Européenne ne peut être adoptée.

LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION MAJEURS EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL POUR LES INTERCOMMUNALITÉS

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est le document d'urbanisme de référence en matière de planification d'aménagement commercial et artisanal. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT est opposable aux autorisations d'exploitation commerciale (AEC) et aux permis de construire valant AEC. Le DOO comprend un document d'aménagement artisanal commercial et logistique (DAACL) déterminant les

conditions d'implantation des équipements commerciaux et logistiques qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Le DOO doit en tout état de cause définir à l'échelle du territoire intercommunal les localisations préférentielles des commerces.

Depuis 2015, des outils sont mis à disposition des collectivités pour mieux maîtriser les implantations commerciales. En effet, les OAP (Orientations d'aménagement et de programmation) des PLU(i) peuvent prévoir un pourcentage de commerces dans les surfaces d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation. En outre, le règlement peut imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une même construction, ou encore définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions.

Les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) et la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) ont conservé leur pouvoir décisionnel : le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ne peut être accordé en cas d'avis défavorable de la CDAC, ou de la CNAC, sur le projet. Bien que la représentation des collectivités et de leurs groupements au sein de ces commissions se soit améliorée (pour chaque

CDAC, 1 à 3 élus représentant les intercommunalités sont désignées par l'association la plus représentative des maires au niveau du département), **l'aménagement commercial n'est donc toujours pas réellement décentralisé.**

Un premier pas a été fait avec les intercommunalités qui peuvent désormais se voir déléguer le droit de préemption commerciale. Cet outil leur permet d'acquérir, par voie de priorité, lorsqu'ils sont situés dans le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité préalablement délimité, les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux, les terrains portant des commerces dont la surface de vente est comprise entre 300 et 1 000 m² ou destinés à l'être dans les cinq ans de leur aliénation. Dans les deux ans suivant la prise d'effet de l'aliénation, les collectivités doivent, suivant une procédure spécifique, rétrocéder le bien préempté à une entreprise en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale.

LE DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL

La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a ouvert la possibilité aux communes de recourir à un droit de préemption spécifique à l'artisanat et au commerce. Les intercommunalités, qui étaient exclues de ce dispositif jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2014 dite « loi ACTPE » et ses textes d'application, peuvent désormais se voir déléguer, avec leur accord, tout ou partie de ce droit de préemption.

La loi ELAN, par le biais de l'outil de l'opération de revitalisation de territoire (ORT), offre la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé, et également un droit de préemption ou sa délégation sur les fonds artisanaux ou de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projet d'aménagement commercial.

Lorsqu'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité a été délimité, les intercommunalités peuvent donc acquérir certains biens après déclaration préalable du cédant sous réserve de procéder, ensuite, à leur rétrocession.

Le conseil municipal, ou l'organe délibérant de l'intercommunalité auquel le droit de préemption commercial a été délégué peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption certaines aliénations à titre onéreux.

Le projet de délibération, accompagné d'un plan de périmètre, d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale, est transmis pour avis par le maire, ou le président de l'intercommunalité, à la chambre du commerce et de l'industrie et à la chambre des métiers et de l'artisanat de région. Ces avis sont réputés favorables en l'absence d'observations dans un délai de deux mois à compter de leur saisine.

Cette délibération fait ensuite l'objet de mesures de publicité et d'information (affichage en mairie pendant un mois et insertion d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département).

Les évolutions apportées par les lois ELAN et Climat et résilience

En matière d'aménagement la loi Elan permet :

- d'offrir des solutions nouvelles au service des projets des élus, faciliter l'acte d'aménager sans introduire de nouvelles procédures ;
- d'accélérer la réhabilitation des centres de villes moyennes notamment à travers un contrat intégrateur unique « l'opération de revitalisation des territoires » (ORT), en complément du programme Action Cœur de Ville.

Dans un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, la loi a contraint les implantations commerciales en interdisant la construction sur des espaces non artificialisés. Néanmoins pour les projets de moins de 10 000 m², il est possible d'avoir une dérogation si le projet :

- est compensé par une désartificialisation ;
- situé en ORT ou QPV ;
- situé dans une opération d'aménagement d'un secteur déjà urbanisé pour favoriser la mixité fonctionnelle du secteur ;
- situé dans un secteur identifié par le SCoT (S.I.P. ou centralité urbaine) ou dans une zone d'activité commerciale délimité dans le PLUI. Les projets entre 3 000 et 10 000 m² sont également soumis à l'avis conforme de l'État.

Dans ce contexte juridique, cette étude a vocation à remettre au centre des réflexions des décideurs locaux les nouvelles pratiques de consommation afin que les politiques publiques locales puissent accompagner la transformation d'un modèle commercial plus durable.

4. ACCOMPAGNER L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODÈLE, D'UNE MODERNISATION À UNE TRANSFORMATION DU MODÈLE

Qu'il soit en entrée ou en cœur de ville, le commerce, n'échappe pas aux grandes logiques économiques et à l'évolution des rapports offre/demande. Le consommateur consomme de moins en moins d'offres alors qu'il n'y a jamais eu autant de commerces physiques. Depuis 2010, en France, les surfaces commerciales ont fait un bond de près de 20 % et la population sur la même période s'est accrue de 2,6 % soit une croissance des surfaces 6 à 8 fois plus rapide que la croissance de population. Dans le même temps, le digital, les ventes de seconde main ou d'occasion ont explosé (par exemple ces deux circuits pèsent près de 30 % sur le segment de l'équipement de la personne). La prochaine décennie oscille entre développement du e-commerce et attentes croissantes de services de proximité, mais aussi entre appétence pour les produits du terroir et croissance des achats en drive ou en livraison à domicile et va créer un bouleversement majeur. Le commerce connaît sa plus profonde mutation depuis trente ans. Les acteurs publics et privés assistent au début **de l'émergence d'un nouveau modèle commercial qu'il va falloir accompagner en passant d'une logique de modernisation et de régulation à une logique de transformation** qui nécessite de mobiliser des outils plus prospectifs pour aller chercher des relais de croissance.

Un changement de modèle sociétal qui accélère les bouleversements

La transformation nécessaire des sites commerciaux de périphérie ou de centre-ville n'est pas simplement la conséquence d'une reconfiguration de l'offre et ou de l'émergence du digital. La France vit aussi un changement de modèle sociétal sans précédent. La part des seniors (les plus de 60 ans) franchit la barre des 30 % sur la plupart des territoires (contre 15 % quand la distribution moderne a été créée), la génération Z né après 1996 (hyper connectée et moins utilisatrice de la voiture) aspire à de nouveaux modes de vie et de consommation. La classe moyenne se réduit, les segments de population avec des revenus plus contraints augmentent tout comme la population avec un niveau de vie aisé entraînant **une fragilisation sans précédent des enseignes moyenne gamme**. La crise sanitaire et la crise énergétique font apparaître des changements profonds avec des formes de déconsommation subies ou choisies qui concernent près de 45 % de la population faisant naître deux notions : pouvoir d'achat et vouloir d'achat.

Cette mutation profonde ré-interroge de facto la place de la zone commerciale et requestionne le format de l'hyper marché. Cette évolution trouve déjà aujourd'hui sa concrétisation avec les fermetures d'enseignes d'entreprises et en particulier pour le secteur de l'équipement de la personne, fleurons du modèle commercial des années 80 et 90. Moins de 40 % des français réalisent leurs courses dans un hyper-marché aujourd'hui.

L'innovation d'usage : une condition de réussite

Pour réussir il va falloir aller plus vite, plus loin en bâtissant des projets novateurs en accompagnant mieux **l'innovation commerciale**. Un défi qui se traduira par une attention particulière à imaginer des concepts commerciaux nouveaux en cœur de ville, à imaginer les entrées de villes au-delà des formes urbaines connues aujourd'hui, à intégrer à chaque instant les nouveaux usages vécus sur les territoires. Mais néanmoins retenons que cette transformation sociétale avec des segments de population plus sensibles au lien social (convivialité, loisirs) comme la génération Z ou les seniors ouvre certainement une décennie plus favorable que jamais pour les centres-villes. Un retour vers des formes de mixités urbaines qui trouvera dans le cadre du zéro artificialisation nette (ZAN) un accélérateur du changement.

Demain, s'engager face à de nouveaux défis

Le présent travail prospectif propose de se projeter sur les outils à mobiliser afin de permettre aux intercommunalités d'être acteurs du changement de modèle à l'œuvre et de répondre aux questions essentielles pour demain :

- **Comment remettre au cœur de la réflexion les usages futurs des consommateurs** pour éviter la logique quantitative consistant à prendre uniquement en compte les évolutions de l'offre ?
- **Comment réinventer la gouvernance de l'aménagement commercial** quand les projets sont d'avantage portés par des opérateurs immobiliers au détriment des opérateurs commerciaux ?
- **Comment maîtriser la croissance des loyers** et les adapter à la nouvelle donne commerciale qui se caractérise par une offre supérieure à la demande pour éviter les effets de fragilisation du commerce qui s'observent aujourd'hui et vont s'accélérer dans les prochaines années ?
- **Comment calibrer et aménager le commerce de demain** au regard du risque de friches commerciales en centralité et entrée de ville face à la croissance de la consommation hors magasin ?
- **Comment quitter l'ère du quantitatif** (des surfaces toujours plus importantes et magasins toujours plus grands) pour rentrer dans l'ère du qualitatif et de l'innovation marchande en particulier pour le commerce indépendant ?
- **Comment améliorer l'expérience du client** dans les lieux commerciaux pour conserver l'attractivité des lieux commerciaux physiques face au digital ?
- **Comment préparer l'avenir des cœurs de ville** en agissant non seulement sur le commerce mais sur tous les facteurs qui créent les conditions favorables au développement du commerce (habitat, services médicaux, mobilité, activités économiques, animations) ?
- **Comment concilier concomitamment revitalisation des cœurs de ville**, mutations des zones commerciales, la couverture maîtrisée des territoires par les commerces de première nécessité qui devrait être de forte proximité (nouvel impératif pour contenir les mobilités subies et participer à la décarbonation) ?





LES SIX DEFIS DE LA TRANSFORMATION DU MODÈLE COMMERCIAL

DÉFI N° 1 :

ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT DE MODÈLE SOCIÉTAL

On résume trop souvent les difficultés du commerce territorial aux effets du digital en pointant des questions d'iniquité fiscale et sociale. Une posture qui, bien que parfois relayée par les opérateurs, relève d'une réalité tout autre. En effet, le modèle commercial construit pour une société des années 70/80/90 correspond de moins en moins aux aspirations des citoyens... Si ce dernier paraît s'essouffler, il invite par conséquent à être réinterrogé sous le prisme de l'évolution de nos modes de vie et de consommation.

UNE NOUVELLE SEGMENTATION SOCIOLOGIQUE À INTÉGRER

Le modèle de l'hypermarché, de l'hyper-périphérie, s'est construit sur les fondements d'une société des « trente glorieuses » avec une senior-economy² à moins de 10 %, un modèle sociétal construit autour de la famille avec deux enfants, de l'automobile (signe pour l'époque de modernité). Force est de constater que de nos jours il ne reste plus grand chose de ce modèle sociétal, au-delà des habitudes... Entre une senior-economy qui devrait représenter 40 % de la population d'ici dix ans, un individu sur quatre qui sera issu de la génération Z (individus nés après 1996) et une forte proportion de ménages vivant seuls (plus de 35 %), les changements sociologiques témoignent plus que jamais de la nécessité d'un modèle commercial à (ré-)inventer sur ces dix prochaines années.

Génération Z :

Individus nés après 1996, leur part atteindra 25 % dans 10 ans. Ils n'ont pas connu le monde sans Internet, fixent les critères environnementaux comme essentiels dans l'acte d'achat et ont moins le permis de conduire en ville. Adeptes des centres-villes pour leur convivialité, des centres commerciaux avec une expérience shopping forte, du drive et de la livraison à domicile. Néanmoins, les rapports de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) révèlent une fracture territoriale et sociale sur les questions de mobilité en France : 85 % des jeunes de 18-24 ans résidant en milieu rural avaient le permis en 2019, contre 41 % en agglomération parisienne. En 2014, ils étaient 77 % dans la première catégorie et 50 % dans la seconde.

Seniors :

Le vieillissement de la population s'accélère depuis 2011. La part des 75-84 ans va enregistrer une croissance inédite de 49 % entre 2020 et 2030, passant de 4,1 millions à 6,1 millions³. Pourra-t-on continuer à aménager les territoires comme aujourd'hui en éloignant commerces, services et habitat alors que d'évidents problèmes d'autonomie et de mobilité vont se poser ? Cette question interroge tous les territoires urbains, péri-urbains et vastes zones rurales.

Génération Solo :

Plus de 11 millions de personnes vivent seules en France, leur part dans l'ensemble de la population a été presque multipliée par trois en moins de 60 ans, passant de 6 % à 17 % de l'ensemble de la population, selon l'Insee... Elles ont des attentes nouvelles en lieu de sociabilisation, besoins de loisirs et plus petit panier moyens. Les « solos » rebattent eux aussi les cartes de la périphérie.



² Senior économie ou silver économie vise à améliorer la qualité de vie des personnes âgées, garantir leur autonomie et allonger leur espérance de vie. Les secteurs de la silver économie concernent la santé, l'habitat, les services à la personne, les transports, etc.

³ Vieillesse de la société française : réalité et conséquences, Haut-commissariat au Plan, février 2023

UNE CERTAINE HYPERMOBILITÉ QUI STIMULE DE NOUVELLES IMPLANTATIONS

Sous l'effet conjugué de la périphérisation de l'habitat et de la concentration croissante des emplois dans les métropoles, les trajets des actifs se sont multipliés, ces dix dernières années, générant un commerce de flux de plus en plus prégnant sur le territoire. Le télétravail d'une part plus importante des salariés est venu infléchir cette tendance mais a généré, compte tenu des nouvelles organisations individuelles qu'il implique, une appétence pour de nouveaux services dont la livraison à domicile.

75 %

Part des actifs travaillant à plus de 15 mn de leur lieu de résidence (contre 50 % il y a 10 ans)

Source : DARES.travail-emploi.gouv

1h19

Le temps moyen de déplacement quotidien des Français mixant trajets domicile-travail et déplacements contraints (accès aux services, loisirs ...) stimulant de facto un commerce sur les flux

Source : Insee

70 %

des achats alimentaires de proximité sont réalisés entre 17h et 20h

Source : LA!

... ET CONTRASTE AVEC LA CONTRACTION DU RAYONNEMENT COMMERCIAL

Les effets cumulés de l'accélération du digital (évasion numérique), de la crise sanitaire (fermeture temporaire et renforcement des achats de proximité à hyper-proximité) et du conflit ukrainien (croissance du coût des carburants) ont, quant à eux, conforté la tendance à un rétrécissement des zones de

-3,6 %

de baisse du rendement (CA/m²) au mètre carré des hypermarchés sur ces 3 dernières années contre + 9,8 % pour les réseaux de proximité

Source : LSA

Ces différents bouleversements sociologiques s'accompagnent parallèlement d'une **profonde restructuration des temps sociaux**, sous l'effet conjugué de l'allongement des trajets du quotidien (**temps subi**) et du renforcement de la place des activités de loisirs et de convivialité dans nos vies (**temps choisi**). Des mutations sans précédent avec, à la clef, de vrais questionnements sur **la place du commerce dans nos villes et centres bourgs**, tant du point de vue des **horaires d'ouverture** que de **la capacité d'adaptation selon les jours et temps de la semaine**.

27 %

Part des salariés qui pratiquent le télétravail en 2021, contre 4 % en 2019 (80 % souhaitent le poursuivre en réduisant toutefois son intensité) avec une croissance proportionnelle de la livraison à domicile

Source : DARES.travail-emploi.gouv

Seulement

22 %

du temps d'ouverture des commerces de centres-villes correspondant au temps disponible des actifs pour consommer

Source : LA!

chalandise. Ainsi, le **modèle historique de l'hypermarché** construit sur le **principe d'un rayonnement à trente minutes**, présente aujourd'hui de réels **signes de fragilisation** accentués par la **multiplication des commerces petits formats de proximité** et la recherche d'une densification de zone primaire par des opérateurs amenés à investir en habitat.

-8 points

c'est l'érosion de la part du chiffre d'affaires non-alimentaire dans le chiffre d'affaire des hypermarchés (rayonnement large) passant de 28 % à 20 % en 10 ans.

Source : LSA

LE COMMERCE FACE À UNE TENDANCE INÉDITE À LA DÉCONSUMMATION

Nouvelles segmentations sociologiques et chronologique (temps subi / temps choisi), hypermobilité des actifs, contraction des zones de chalandise, inflation qui dure... Autant de facteurs qui impactent le modèle commercial actuel, allant même jusqu'à **générer un phénomène de déconsommation subie (baisse du pouvoir d'achat) comme choisie (baisse du « vouloir d'achat »)**. Une tendance clairement illustrée par le secteur alimentaire qui connaît une baisse des dépenses moyennes (même la croissance de la consommation des produits bio s'est arrêtée en 2021⁴). Elle est liée à l'inflation qui impacte la consommation des ménages les plus modestes, de nouveaux profils de consommateurs (fléxitariens, végétariens, etc.) et à de nouvelles exigences (manger moins mais mieux, circuits-courts, fait maison, etc.).

Cette nouvelle structure de la population impacte les dépenses de consommation. Une déconsommation subie ou choisie : « Les contraints » et les « Less is more » qui pèsent 45 % des consommateurs, les affectifs (20 %) qui soutiennent la consommation, des compulsifs (20 %) qui diminuent de moitié avec trois conséquences :

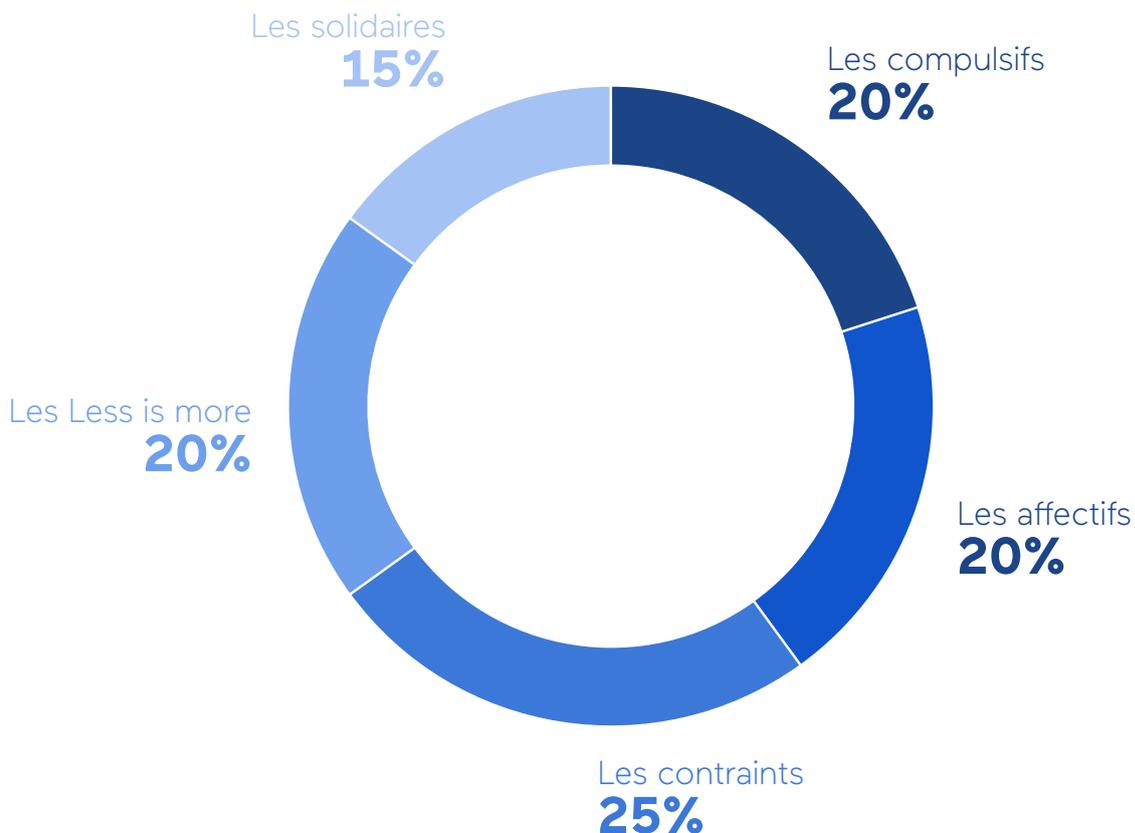
- la baisse des dépenses alimentaires avec un report vers la restauration hors foyer (RHF) ;
- la croissance des dépenses de restauration et de loisirs qui deviennent deux moteurs de fréquentation majeurs ;
- le tassement fort des dépenses en biens d'équipement.

24 %

24 % des consommateurs se définissant comme fléxitariens⁵ soit 10,6 millions de personnes (1 % de végétariens, 0,5 % de végans)⁶

LA NOUVELLE RÉPARTITION DE LA POPULATION FRANÇAISE SELON LA TYPOLOGIE DE CONSOMMATION

Source : LA!



⁴. Elle a été multipliée par deux entre 2016 et 2019. En 2022, fait inédit en dix ans de croissance, les ventes de produits alimentaires bio sont en recul de 4,6 points par rapport à 2021. Source : Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique.

⁵. Personne qui tend à limiter fortement sa consommation de viande.

⁶. Ramené à la population 15-70 ans de 44 578 963 individus (source INSEE 2020).

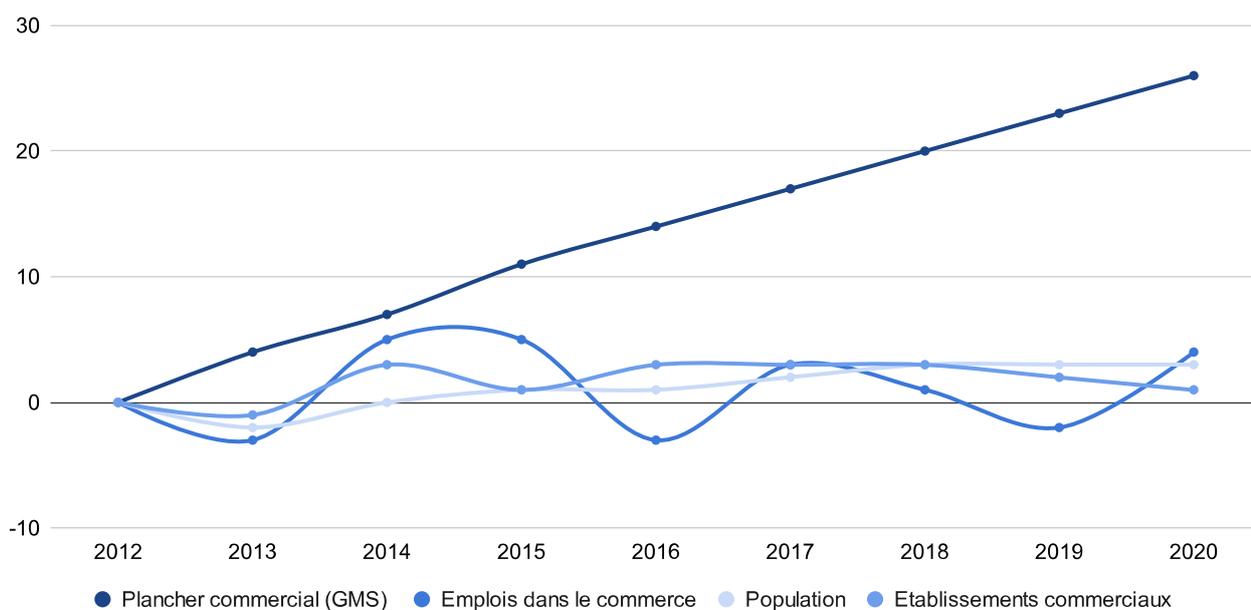
DÉFI N° 2 : REPENSER ET AGIR SUR LA PÉRIPHÉRISATION DES ACTIVITÉS

La gestion de l'urbanisme commercial va rentrer dans une nouvelle ère, qui ne sera plus synonyme de course aux mètres carrés commerciaux mais bien de renouvellement et modernisation du modèle actuel. Une tendance que les opérateurs ont déjà saisie en réinventant leur approche de la multifonctionnalité et transformant certaines de leurs zones en nouveaux quartiers à vocation de lieux de vie, voire de « destination ». Charge alors aux collectivités locales de se (re-)positionner face à ces nouveaux enjeux et défis.

UNE OFFRE DEVENUE SUPÉRIEURE À LA DEMANDE ... DES PHÉNOMÈNES DE DÉCONNEXION QUI SE RENFORCENT

Jusqu'en 2008, chaque croissance annuelle des surfaces commerciales s'accompagnait d'une croissance quasi équivalente de la population et de l'emploi dans le commerce. La dernière décennie (2012-2020) est venue marquer un **phénomène de déconnexion entre ces trois dynamiques**. L'évolution des surfaces commerciales dans les villes moyennes ayant

notamment augmenté de +26 % contre respectivement +2,6 % pour la population et +2 % pour l'emploi commercial. En somme, l'offre commerciale est devenue supérieure à la demande. Ces trajectoires décorrélées s'accompagnent également d'une expression de plus en plus forte des consommateurs quant au **caractère suffisant de l'offre actuelle**, et par conséquent de **l'absence de « besoin nouveau »** exprimé en matière de commerce par les consommateurs eux-mêmes.



Source : LA! - Base 50 territoires en France

+26 %

c'est l'évolution des surfaces commerciales dans les villes moyennes entre 2012 et 2020 contre +2,6 % de croissance de population, +2 % de croissance de l'emploi commercial

Source : Analyse LA! - Base 50 territoires en France

60 %

En moyenne, la part des consommateurs sondés n'évoquant pas de « besoin nouveau » en matière de commerce

Source : Analyse LA! - Base 50 territoires en France

QUI DONNE À VOIR UN RISQUE DE FRICHES COMMERCIALES

Une surproduction de mètres carrés commerciaux des années 2012 à 2020 a généré un effet de « cannibalisation » sur le marché. La croissance a soit saturé les marchés avec, pour corollaire, des fermetures d'enseignes (San Marina, Kookai,

André, Alinéa, La Halle et dernièrement Camaieu, etc.), soit généré des déplacements d'enseignes vers des nouveaux sites. Néanmoins les conséquences sont les mêmes : une croissance des friches. Un phénomène qui peut avoir du bon à l'heure du ZAN ou un risque pour les territoires ?

20 %

En moyenne, c'est le % de mètres carrés commerciaux vacants générés par la création de 100 mètres carrés nouveaux

Source : Analyse LA ! – Base 50 territoires en France

15 %

des surfaces commerciales de périphérie soumises à un risque de vacance d'ici 2025 (soient 20 à 25 millions de m² commerciaux / 2 400 à 4 000 sites)

Source : Analyse LA ! – Base 50 territoires en France

3,2 %

des communes ont institué la taxe sur les friches commerciales en 2018 (1 155 communes)

Source : Rapport d'information – Rôle et avenir des commerces de proximité - Assemblée Nationale – Janvier 2022

29 %

des élus sondés inquiets face au risque d'apparition de friches commerciales en périphérie (classé 6^e parmi 10 propositions)

Source : Enquête sur l'outillage des collectivités et la perception des process de gestion de l'aménagement commercial – Agence LA ! – Base 300 répondants)

VERS UN BASCULEMENT DU MARCHÉ DE L'IMMOBILIER COMMERCIAL ...

Bien qu'à ce jour, près de **90 % des projets** soumis à la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) sont autorisés, on assiste à un **relatif ralentissement du nombre de dossiers déposés** chaque année. **Plus de 574 000 m² de surfaces commerciales ont ainsi été déposées et autorisées en 2021, ce qui ne représente toutefois qu'un peu moins de 20 % du volume observé dix ans auparavant.** Les CDAC et Commission Nationale d'Aménagement Commercial

(CNAC) s'appuient notamment sur les programmes **Action Cœur de Ville (ACV)** et les **Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT)** signés par le bloc local pour autoriser ou non un projet. Une tendance qui se confirme aussi en matière de volumes financiers investis, ces derniers étaient, pour l'année 2021, inférieurs de 36 % à la moyenne de ces dix dernières années. Reste à savoir si ce fléchissement s'inscrit dans une **tendance conjoncturelle à la modération** (cf. effets de la crise sanitaire notamment) ou donne à voir des **signes structurels de saturation des marchés.**

89 %

Le taux d'autorisation des projets en CDAC

Source : Procos dossier de presse février 2022 taux d'autorisation des CDAC en 2021

- 83 %

les surfaces commerciales autorisées connaissent une baisse importante, 574 266 m² commerciaux ont été autorisés en 2021, ce qui équivaut à une baisse de 83 % du volume global autorisé par rapport à 2011

Source Kyris/Procos 2022

... ET DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT À SUIVRE AVEC ATTENTION

Traduction directe du constat d'une **surproduction commerciale**, il apparaît clairement que le nombre de zones commerciales est trop important. Si le risque de production de friches est à considérer avec attention, il en est de même pour le sujet de la **modernisation et la requalification** de ces espaces. Des mutations notables pour les territoires devront s'opérer avec un **défi majeur : celui de mobiliser et impliquer finan-**

cièrement les opérateurs. Se posera alors la question du **portage et du modèle économique de ces opérations**, ainsi que **du niveau de multifonctionnalité proposé.** Si certains projets pilotes ont déjà vu le jour en la matière (Avenue 83 à la Valette-du-Var, Shopping Promenade à Vendenheim, etc.), la mixité fonctionnelle de ces nouveaux « morceaux de ville » est à questionner pour **ne pas générer de « centre-ville bis ».**

LA PÉRIPHÉRISATION DE L'OFFRE TRADITIONNELLE

La « France des ronds-points » est-elle un modèle d'avenir ou un risque de fragilisation accrue de nos centralités ? Avec **une tendance au glissement de l'offre traditionnelle le long des flux et axes routiers**, se pose de plus en plus la question de la **localisation future de nos cœurs de villes**. Une réflexion centrale qui, au-delà du symbole même du rond-point, invite à être prolongée aux gares (de plus en plus fréquentées), **aires de covoiturage ou encore aux pôles d'échanges multimodaux (PEM)**. Des localisations « nouvelles » qui, bien que témoignant du phénomène d'hypermobilité des publics ne semblent

toutefois peu ou pas correspondre aux attentes de la génération Z et de la senior economy. Ce sujet complexe devra donner lieu à des arbitrages locaux selon les typologies de territoires **entre un commerce « là où les usagers passent » et un commerce « là où les usagers vivent »**. Autrement dit, **selon la nature plus ou moins diffus de l'habitat du territoire et selon les solutions de mobilité qu'il offre (Transports en commun, modes doux, voitures) et leur adéquation, la coexistence mobilités automobiles dominantes en habitats diffus et centres-villes atteint rapidement ses limites**.

55 %

La part des commerces de moins de 300 m² implantés en centre-ville (contre 70 % il y a dix ans)

Source : Analyse LA ! – Base 50 territoires en France

+15 %

L'augmentation de la fréquentation des gares TER connectées à un pôle métropolitain entre 2015 et 2020

Source : open data SNCF gare et connexions

50 %

La part des boulangeries créées depuis 10 ans et localisées sur ou à proximité d'un rond-point

Source : Analyse LA ! – Base 50 territoires en France

2 200

Le nombre d'aires de co-voiturage en France. Un futur lieu de commerce à maîtriser ?

Source : Insee



ZOOM SUR LA TRANSFORMATION DES ZONES COMMERCIALES, UN GISEMENT FONCIER À EXPLOITER À L'HEURE DU ZAN MAIS À MAÎTRISER

La loi NOTRe a transféré l'intégralité des zones d'activités économiques vers l'intercommunalité qui est entièrement compétente pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activités, y compris les zones commerciales.

Le bloc local a aujourd'hui des obligations légales en matière de sobriété foncière introduite par la loi Climat et résilience. Il doit anticiper le risque d'apparitions de friches commerciales en raison de la croissance des surfaces commerciales constatée ces dix dernières années. Par conséquent, la transformation des zones commerciales périphériques soulève des interrogations et préoccupations pour nombre de territoires. Les 1 500 zones commerciales qui représentent encore 75 % du marché du commerce de détail^[1], héritage d'un modèle d'artificialisation massive des espaces périphériques monofonctionnel devront en partie muter, ce qui implique des opérations complexes et longues. Néanmoins, elles constituent une potentielle réserve foncière importante, source d'opportunités de développement pour les prochaines années.

Le devenir des zones commerciales périphériques dépasse donc les enjeux de la politique locale du commerce. La libération et la destination du foncier à l'échelle d'un bassin de vie permet de créer, développer, accueillir des activités économiques (industrielles, tertiaires), de l'habitat, des formations, activités de loisirs, santé et requalification. En fonction de leurs typologies, la requalification, densification et mutabilité de ces zones constituent des réservoirs fonciers importants pour l'aménagement économique et résidentiel de l'espace et de l'attractivité des territoires.

Plusieurs typologies de zones commerciales périphériques « à muter » peuvent être modélisées :

- Les zones à faire muter hors commerce : quand elles présentent un fort taux de vacance, il s'agira d'exfiltrer les derniers commerces pour faire muter ces espaces

vers de l'économie productive (artisanat et industrie), de l'habitat ou de la renaturation.

- Les zones à faire muter comme une partie de la ville : historiquement hors de la ville, elles ont été rattrapées par l'urbanisation. Elles deviendraient des pôles de quartiers en développant de la multifonctionnalité, en y intégrant notamment de l'habitat, des services publics et de santé. Ces zones doivent être desservies par des transports en commun et permettre la mobilité douce.
- Les zones à densifier : elles conservent une finalité commerciale et de loisirs grâce à une attractivité urbaine majeure. Elles peuvent être plus facilement requalifiées par les opérateurs privés mais avec un portage politique local fort.

Des freins identifiés restent encore à lever pour enclencher la transformation.

Après la revitalisation des centres villes et centres bourgs, les zones commerciales intègrent les politiques publiques d'aménagement au national (dispositif « Entrées de villes » d'ACV2) et au local mais les opérations de transformation peinent à se généraliser à l'ensemble du territoire.

Les opérateurs privés et les collectivités ont des difficultés à maîtriser et acquérir le foncier commercial en vue d'une requalification et/ou d'une mutation. La maîtrise foncière s'avère difficile en raison de la multiplication des propriétaires (dans le cas le plus courant où plusieurs enseignes sont présentes sur une même zone) et par le coût du foncier commercial, plus cher car il implique l'achat du foncier mais aussi des murs et du fonds de commerce.

Ces zones présenteraient en moyenne des chiffres d'affaires en baisse et un taux de vacance commerciale qui aurait doublé entre 2007 et 2020, (de 4 % à plus de 8 % en 2020, contre 13 % dans les centres-villes en 2020). Le niveau de vacances demeure encore trop faible pour enclencher un projet de transformation de la part des propriétaires. Le point de bascule pour enclencher une

transformation de la part d'un opérateur privé se situerait plutôt aux alentours de 25 % de vacance^[2].

De plus, les zones, même en déclin, continuent d'attirer encore certaines enseignes du fait d'un niveau de loyer plus attractif qu'en centre-ville.

Néanmoins trois leviers principaux pourraient accélérer la transformation des zones :

- Le besoin des opérateurs de trouver de nouvelles sources de rentabilité : la diminution de rentabilité et de la valeur des actifs due à la croissance de la vacance combinée à la baisse de loyers, la prolifération des enseignes de moyenne gamme dans ces zones commerciales périphériques et à une hausse des taux d'intérêt pourraient favoriser la prise de décision des propriétaires.
- La mise aux normes énergétique : dans le cadre du décret tertiaire, les propriétaires de locaux commerciaux de plus de 1 000 m² doivent réduire la consommation d'énergie de leurs bâtiments de 40 % en 2030, de 50 % d'ici à 2040 et de 60 % en 2050. Cette obligation va engendrer des investissements importants et une rénovation du bâti existant.
- L'impulsion des collectivités : les acteurs publics locaux, peuvent amorcer ce changement. Les expérimentations en cours dans les programmes « entrées de villes » au sein des programmes ACV et le programme lancé par l'Etat pour la transformation des zones commerciales peuvent donner une impulsion à cette mutation. Des moyens réglementaires et financiers pourraient encourager les décideurs publics locaux à engager des opérations de transformation d'envergure sur leur territoire.

^[1] Source Procos 2020

^[2] Source : Note rapide n° 983 de l'Institut Paris Région « Faciliter la mutation du foncier commercial vers une ville mixte », Juin 2023

Les zones commerciales désignent ici les zones commerciales périphériques monofonctionnelles, les entrées de ville ou d'agglomération, les hypermarchés et les centres commerciaux.

DÉFI N° 3 : ORGANISER LE COMMERCE HORS MAGASIN

À horizon 2030, peut-on poser comme perspective l'hypothèse selon laquelle 50 % du commerce se fera hors magasin ? Une projection à prendre en compte pour les territoires, qui doit aussi intégrer la question des casiers / consignes automatiques qui seront un modèle adopté par bon nombre des opérateurs de la distribution, demain. Cette perspective aura notamment pour conséquence directe la réduction des besoins en surfaces des enseignes et la probable mutation des existantes vers des fonctions répondant aux besoins logistiques.

UNE NOUVELLE PROXIMITÉ QUI ÉMERGE...

Quelle sera la place du commerce physique demain sur les territoires ? Aura-t-il davantage un rôle **expérientiel (théâtralisation et personnalisation)** ? Une vocation de **show-room (lieu d'exposition des produits)** ? Des interrogations légitimes à l'heure où le stock de mètres carrés commerciaux est élevé et où la part de marché du digital, notamment en non alimentaire, dépasse les 21 %. Si la place du digital apparaît de plus en plus prégnante dans les modes de consommation, ce dernier présente également la spécificité de couvrir **toutes les catégories socio-professionnelles et classes d'âge**⁷. Dans la perspective d'une rétractation des zones de chalandise, **le digital ne serait-il pas en train de s'imposer comme une nouvelle forme de proximité ?**

... DONT LES OUTILS NUMÉRIQUES SONT À ADAPTER POUR Y RÉPONDRE

Pour répondre à ce défi d'une « nouvelle proximité », de nombreux territoires ont souhaité s'engager dans le déploiement de solutions « clés en main » de type **marketplaces**⁸. Si ces dernières ont pu s'avérer utiles au cœur de la crise sanitaire, elles ne trouvent souvent que peu leur place sur le long terme, et ce malgré les investissements réalisés. Un constat qui illustre d'une part, une **relative inadéquation avec les attentes des consommateurs** (livraison à domicile), et d'autre part, **une certaine technicité vis-à-vis de l'usage et de la maîtrise par les commerçants du numérique** (outils dédiés, gestion informatisée des stocks, réalisation et mise à jour d'une page Google My Business, fiches produits en ligne, etc.).

20 %

des commerçants de centre-ville ont une gestion informatisée des stocks

Source : LSA

30 %

des commerçants sont adaptés au Click&Collect

Source : LSA

18 %

des commerçants disposent d'une page Google My Business à jour

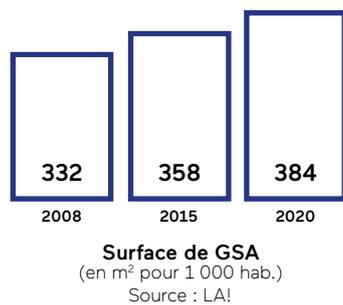
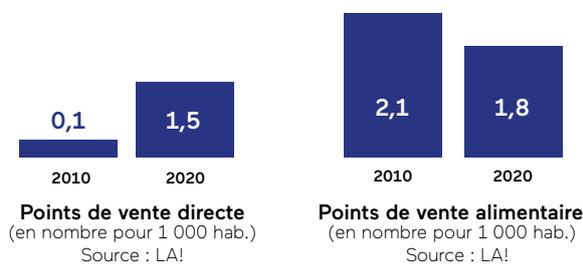
Source : LSA

⁷ 86 % de la population française est internaute en 2021 (source : Banque mondiale).

⁸ plateforme dédiée à la vente qui met en relation un vendeur (professionnel ou non) et un acheteur sur internet.

UNE RÉPARTITION PLURIELLE DE L'OFFRE ALIMENTAIRE ...

Si la multiplication des surfaces des grandes surfaces alimentaires est connu depuis longtemps, le **phénomène de multiplication des offres de vente directe est récent et significatif**, (comme sur les exploitations agricoles par exemple). Le circuit court et la vente directe sont des solutions de diversification plus rémunératrices et complémentaires pour les producteurs, à ce titre, soutenue par de nombreuses collectivités dans les Projets Alimentaires Territoriaux. Néanmoins, la vente directe a des **effets souvent peu pris en compte dans les stratégies d'urbanisme commercial et doit questionner la localisation de ces activités**. Entre commerce de flux et vente directe, le glissement des fonctions de proximité essentielles comme l'alimentaire en dehors des périmètres de centres-villes et centres-bourgs s'accélère et doivent être pris en compte afin de ne pas déséquilibrer les dispositifs en leur faveur.



... COUPLÉE À L'ESSOR DES CIRCUITS BIS EN NON ALIMENTAIRE

Le circuit ou marché « bis » désigne le marché de biens d'occasion en ligne (le Bon Coin, Vinted) ou physique (ressourcerie, Emmaüs, etc.). Il inclut également les pratiques collaboratives (achat en commun de biens, co-voiturage). Si la nouvelle répartition de l'offre alimentaire questionne sa localisation, les dynamiques à l'œuvre en non alimentaire obligent quant à elles à repenser le rôle du magasin, voire le sujet même de la consommation.

En effet, si le marché de l'occasion et de la seconde main pèse aujourd'hui entre 5 et 7 % des dépenses non alimentaires, sa croissance donne à voir des perspectives de l'ordre de 13 à 15 % dans les 5 ans à venir (soit une part de marché équivalente à celle des enseignes de fast fashion comme H&M et Zara).

Cette tendance de fond qui impacte en particulier les segments de l'équipement de la personne et de la maison, déjà érodés par les formes de déconsommation, dicte de nouvelles orientations pour les enseignes confrontées à une baisse de fréquentation.

50 %

des e-acheteurs ont acheté sur internet en 2021 des produits reconditionnés ou de seconde main

Source : Baromètre Fevad / Médiamétrie, Achat et vente sur Internet, Janvier 2022

80 %

des e-acheteurs ont déjà acheté des produits reconditionnés ou de seconde main et/ou vendu eux-mêmes des produits sur internet

Source : Baromètre Fevad / Médiamétrie, Achat et vente sur Internet, Janvier 2022

DE NOUVELLES FORMES DE DISTRIBUTION À APPRÉHENDER

Avec près de 140 dark-stores⁹ en France, principalement concentrés aujourd'hui à Paris et dans les grandes villes, le phénomène bouscule les perceptions traditionnelles du commerce alimentaire. Ce phénomène peut s'analyser comme une **adaptation des formes de commerce**, d'une part **aux nouvelles temporalités de consommation**, et d'autre part à **une nouvelle gestion des mobilités dans nos villes** (moins de voiture donc moins de capacité à gérer soi-même sa logistique d'achat). Si ces nouvelles entreprises peinent encore à trouver un modèle économique rentable, les conséquences de leur activité sont à anticiper par les acteurs publics. Des mutations significatives sont notamment à prévoir et à prendre en compte dans la **gestion des linéaires commerciaux**. Depuis mars 2023 le législateur a clarifié le statut des darkstores et des dark-kitchens¹⁰. C'est un premier pas pour les collectivités qui permet de réguler l'implantation anarchique de ces nouveaux acteurs dans l'espace urbain. Les collectivités concernées peuvent, à droit constant ou en adaptant leurs documents d'urbanisme, déterminer les secteurs d'implantation où les dark-stores et les dark-kitchens sont autorisés.

⁹. Dark-Store : Anciens magasins transformés pour l'entreposage, le stockage et la préparation des livraisons, sans accueil du public. Les commandes des clients sont préparées par des salariés du dark store et confiées à des livreurs, qui peuvent être également des salariés ou des prestataires extérieurs.

¹⁰. Décret n°2023-195 du 22 mars 2023 portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu ; arrêté du 22 mars 2023 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, JO du 24 mars 2023, textes n° 23 et 30.

60 %

des dark kitchen sont implantées à Paris contre 30 % dans les grandes villes et 10% dans les petites villes

Source : Figaro / Neo Restauration 2022

21 %

des achats alimentaires en livraison à domicile à Paris sont effectués en quick commerce (39% chez les moins de 28 ans)

Source : LSA, Nielsen IQ, Mai 2022

42 %

des internautes ont utilisé des services de livraison de repas à domicile en ligne au cours des 12 derniers mois

Source : Baromètre Fevad / Médiamétrie, Achat et vente sur Internet, Mai 2022



11. Quick Commerce : « Commande et livraison à domicile de produits du quotidien sur de très courts délais (généralement inférieurs à 15 minutes) ».

DÉFI N° 4 : PRÉSERVER LES CŒURS DE VILLES ET ACCÉLÉRER L'INNOVATION COMMERCIALE

Après être intervenu de manière significative sur les sujets de dévitalisation et avoir stabilisé les effets de déstructuration des centres, l'action publique va devoir prendre en compte les enjeux du modèle en favorisant des politiques de soutien à l'innovation en faveur des commerçants. Elles devront aussi réinventer la relation aux propriétaires et intégrer plus fortement l'enjeu de multifonctionnalité des cœurs de villes. En somme un réel changement de paradigme pour passer de revitalisation à transformation.

DES FONCTIONS PIVOTS A INTÉGRER EN CENTRE-VILLE...

L'enjeu réel de la réflexion est d'intégrer une **mixité de fonctions** (commerces, services, habitat, espaces publics, mobilité, etc.) pour être certain de faire les bons choix pour le commerce et, plus largement, pour **la vitalité d'un cœur de ville**. Si **l'investissement sur l'urbain est fort et que les interventions sur l'habitat en cœur de ville commencent à démontrer leurs effets, la périphérisation d'autres activités se poursuit** voire s'accélère notamment pour le commerce et la santé.

On peut distinguer le commerce et les services de première nécessité (alimentaire, médicaux) qui doit être facilement accessible aux populations des commerces de biens d'équipement à la personne.

Pour accueillir des commerces, les centres villes et les centres-bourgs doivent disposer d'aménagement suffisants (parkings, transports en communs, espaces piétons), objectif majeur des opérations de revitalisation des centres villes.

LES 4 FONCTIONS DU CENTRE-VILLE COMME PIVOT DE LA REVITALISATION

Quatre fonctions fondamentales qui agissent comme des facteurs de commercialité. L'enjeu est d'intégrer ces interactions entre fonctions (mixité fonctionnelle) pour être certain de faire les bons choix pour le commerce. Si l'investissement sur l'urbain est fort, si les interventions sur

LA MATRICE DES 4 FONCTIONS DU CENTRE-VILLE (David Lestoux 2017)

LA FONCTION ÉCONOMIQUE Conserver une fonction emploi et de lieu d'échange	LA FONCTION IDENTITÉ Créer un attachement, un point de repère, une fierté
LA FONCTION HABITAT Proposer un habitat adapté aux nouveaux parcours résidentiels	LA FONCTION SERVICES Répondre à des besoins non-marchands d'habitants

l'habitat commencent à porter leurs fruits, la périphérisation des services se poursuit et celle du tertiaire (la fonction économique) s'accélère.

58 %
des internautes ont utilisé des investissements immobiliers sont liés à l'immobilier de bureaux en 2019 (premier secteur devant le commerce avec 13 %)

En moyenne, près
d'un professionnel de santé sur deux
est implanté à l'extérieur du centre-ville / centre-bourg
Source : Sitedel

... POUR CONFORTER SA VOCATION DE LIEU DE COHÉSION SOCIALE

Une mixité de fonctions en **cœurs de villes** pour répondre aux **usages d'aujourd'hui et de demain**, et faire de ces derniers **des espaces de vie, de balade, de rencontres et de convivialité**. Des actions fortes sont à engager pour améliorer **l'ambiance d'achat et, plus largement, réinvestir l'espace public pour le rendre désirable et attractif**.

64 %

des usagers sont attachés à leur centre-ville (73 % chez les 18-24 ans)

Source : LA!

73 %

des usagers fréquentent un centre-ville au moins une fois par semaine

Source : LA!



WUNE VACANCE COMMERCIALE À SUIVRE AVEC ATTENTION...

Après près de quinze ans de hausse quasi-continue de la vacance commerciale en centre-ville, cette dernière connaît actuellement une **relative stabilisation, voire légère régression** (13 %). L'impact de l'attention portée aux centralités par les **programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain** y a contribué mais ce phénomène est aussi lié à la « **mise sous perfusion** » des **activités** réalisées au cours de la crise sanitaire (prêt garanti par l'État, décalage des charges URSSAF, etc.). Reste que **la tendance pour les mois à venir s'avère moins favorable avec une croissance continue des loyers, l'ouverture de la période de remboursement des aides et la contraction du pouvoir d'achat...** L'année 2024 pourrait être une annus horribilis pour le commerce et marquer la reprise de la vacance en centre-ville.

13 %

de vacance du commerce des centres-villes (+6 points depuis 2005)

Source : Procos

20 %

de vacance moyenne en habitat des centres-villes (la vacance commerciale étant aussi impactée par l'absence de clients à proximité)

Source : LSA / INSEE / IRIS

... ET UN COMMERCE A RÉINVENTER POUR SE MAINTENIR ET DIFFÉRENCIER

Face à un **environnement commercial de plus en plus dense et incertain**, le commerce de centre-ville n'a d'autre perspective que celle de **se (ré-)inventer**, en rentrant **dans l'ère de la théâtralisation et de l'expérientiel** : nouveaux concepts marchands, boutiques hybrides, animations éphémères, etc. Un **réel pas de côté individuel comme collectif** (mobilisation et implication des unions commerciales) qui souligne le **déficit actuel en accompagnement à la créativité**. Cette dimension pourrait être plus intégrée à la **compétence actuelle du commerce des intercommunalités**.

DES DISPOSITIFS EN QUÊTE DE VICTOIRES RAPIDES

Sous l'impulsion des politiques publiques engagées, au cours de ces dernières années, (Opération de Revitalisation Territoriale, les programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain), **la revitalisation des cœurs de villes est désormais intégrée dans les politiques publiques nationales**. Néanmoins, force est de constater que les **aides nationales sont encore souvent centrées sur l'ingénierie** et le **passage de l'étude à la réalisation est plus délicat**. Il reste à proposer de nouveaux leviers en la matière, en activant notamment des « **victoires rapides** » sur lesquelles capitaliser, ainsi que des actions réglementaires (PLU/PLUi) pour adopter un positionnement résolument proactif face au changement.

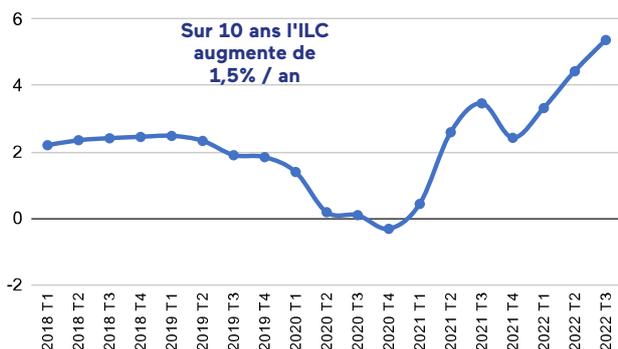
DÉFI N° 5 : MAÎTRISER LA TRANSFORMATION NON COMMERCIALE

Au regard des mutations du commerce, ainsi que des mécanismes associés qui déconnectent les murs commerciaux de l'activité commerciale et du territoire, les collectivités locales vont devoir se doter, non seulement d'outils de veille et de suivi des linéaires commerciaux, mais également de gestion. Un sujet qui concerne aussi l'accompagnement à la mutation des espaces de périphérie et invite à dépasser le recours aux foncières comme unique outil pour proposer de nouvelles conditions de dialogue et portage aux opérateurs et acteurs de l'immobilier commercial

DES LOYERS ÉLEVÉS QUI IMPACTENT LA RENTABILITÉ

L'analyse de l'évolution des loyers commerciaux donne à voir une réelle décorrélation de ces derniers avec la rentabilité des points de vente. L'effet ciseau apparaît encore plus marqué depuis la crise sanitaire. Les loyers commerciaux, souvent excessifs, sont ainsi plus fixés par valeur patrimoniale que par rentabilité commerciale. Alimentée par une fiscalité avantageuse et des fonds d'investissement, une « bulle immobilière » semble bel et bien présente autour de l'immobilier commercial.

Évolution de l'indice des loyers commerciaux



T1 2008 : Indice 100
T4 2021 : Indice 118,6

Source : Insee, Mars 2022

-2,3 %

Entre 2011 et 2021, c'est la baisse annuelle du CA des magasins des rues marchandes (-1,8% pour les centres commerciaux)

Source : Dossier de presse Procos – Février 2022

+1,5 %

Le taux d'évolution moyen annuel, depuis 10 ans, des loyers commerciaux

Source : Insee, 2022

LE DÉCOUPLAGE ENTRE PROPRIÉTÉ ET EXPLOITATION, REVOIR LA RELATION ENTRE COLLECTIVITÉS, COMMERÇANTS ET PROPRIÉTAIRES

Le caractère prégnant des loyers commerciaux illustre ainsi la nécessité de **refonder la relation aux propriétaires**. Face à cet état de fait, on peut affirmer aujourd'hui que **ce sont davantage ces derniers qui font le commerce que les commerçants eux-mêmes**.

UN COMMERCE DÉTERRITORIALISÉ ...

L'immobilier commercial, comme tertiaire, est passé en une vingtaine d'années d'un **marché indexé sur des potentiels de marchés locaux (commerce territorialisé) à un marché de placement financier stimulé par un contexte fiscal très favorable** (Société d'Investissement Immobilier cotée (SIIC), Sociétés Civiles de placement immobilier (SCPI)). On parle alors de **commerce « déterritorialisé »** puisque la potentielle valeur ajoutée générée ne s'évalue plus au regard du nombre d'emplois créés ou du chiffre d'affaires de la société d'exploitation mais à **la valeur des murs inscrite au bilan**. Il est ainsi possible, pour les promoteurs, de faire figurer la valeur de **murs commerciaux vacants** à l'actif de leur bilan et de **bénéficier du déficit foncier**.

70 %

des commerçants sont aujourd'hui locataires contre 30 % il y a 10 ans

Source : LSA

34

SIIC en France qui investissent à 54 % dans le commerce pour une capitalisation de l'ordre de 80 milliards d'euros à la Bourse de Paris

SIIC

(Société d'Investissement en Immobilier Commercial)

Un statut juridique favorable, créé par les pouvoirs publics en 2002 pour développer la construction d'immeubles commerciaux. Les SIIC sont exemptés d'IS. L'immobilier permet ainsi de restaurer les marges très faibles de leurs activités alimentaires.

Baux

L'investissement dans l'immobilier commercial reste toujours attractif. Contrairement à l'immobilier d'habitat, les impayés sont bien moins nombreux et l'investisseur assoit son projet sur un bail de longue durée. Peu importe que les locaux soient vides, puisque des procédés comptables permettent aux promoteurs de faire figurer la valeur de leurs murs commerciaux à l'actif de leur bilan et de jouer du déficit foncier.

SCPI

(Sociétés Civiles de Placement Immobilier)

Depuis 2012, les épargnants peuvent intégrer du placement immobilier dans leur contrat d'assurance vie, le placement préféré des Français. Le système s'auto-alimente ainsi.

... ET UNE GESTION DES ACTIFS A (RÉ-)INTERROGER

Face aux profondes transformations à l'œuvre et à la tendance au « suréquipement », les **surfaces et galeries commerciales** vont, elles aussi, devoir se **réorganiser**. Les premiers concernés en la matière seront les **hypermarchés**, dont le chiffre d'affaires a fléchi de 30 % sur ces dix dernières années en **non alimentaire**. Cette transition prend la forme **d'une transformation progressive des galeries marchandes** par la **location (shop-in-shop)** mais aussi par la **diversification d'activités de plus en plus fréquente réalisée par des opérateurs privés** en y accueillant de nouveaux services comme le **médical**, générateur de flux (patientèle / clientèle).

DES BESOINS D'OUTILLAGE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION

Principe de conditionnalité, objectifs quantifiés, critères qualitatifs réhaussés, ... autant de leviers d'actions possibles et complémentaires qui doivent **dépasser la simple appréhension coercitive pour être utilisés à bon escient** par les territoires dans leurs **relations aux opérateurs**, afin **d'œuvrer et veiller conjointement à l'intérêt général**. Si les enjeux et défis à relever apparaissent nombreux, le premier d'entre eux consiste avant tout à **renforcer et développer une culture commune autour de l'urbanisme commercial et de sa gestion transversale par les collectivités**.

35 %

des élus du bloc local qualifient encore leur gestion des implantations commerciales d'opportuniste contre 26 % qui la qualifie de stricte

Source : Enquête sur l'outillage des collectivités et la perception des processus de gestion de l'aménagement du territoire
- LA! pour Groupement Joubert

DÉFI N° 6 : RENFORCER L'OUTILLAGE DES TERRITOIRES

Si la récente loi 3DS (2022) donne plus d'autonomie aux territoires pour leur gestion des implantations commerciales, la question du niveau d'appropriation et de maturité de ces derniers face aux défis du commerce de demain est posée. Les documents de planification (SCoT et PLUI) permettent de rééquilibrer dans le temps et dans l'espace les activités commerciales de son bassin de vie, notamment au profit des centres villes/centres bourgs lorsqu'ils sont suffisamment aménagés.

UN RÉEL CHANGEMENT DE PARADIGME POUR LE COMMERCE....

En faisant le lien entre commerce et habitat, la loi ELAN (2018) a ouvert la porte à davantage de **transversalité**. Une démarche qui invite à changer de vision, à « **désiloter** » pour co-construire les projets autour de grands axes stratégiques : **favoriser les centres- villes** (création du dispositif de Opération de Revitalisation de Territoire), **renforcer la place du commerce dans les SCoT** (caractère obligatoire du Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique) et **lutter contre les friches commerciales** (étude d'impact et démantèlement). À noter toutefois que ce dernier dispositif anti-friches est encore peu utilisé par les territoires.

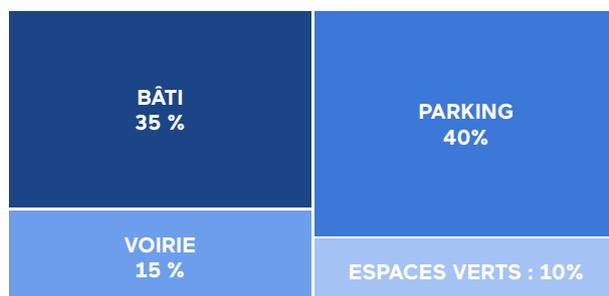
... MAIS ÉGALEMENT POUR LE FONCIER COMMERCIAL

S'ajoute à cette nouvelle appréhension du commerce, l'objectif national de **réduction progressive de la consommation foncière à horizon 2030**. Cette trajectoire va induire un **repositionnement des opérateurs quant à la valorisation de leur foncier** actuel. En la matière, **les parkings des centres et ensembles commerciaux** vont devenir d'importants actifs sur lesquels capitaliser notamment pour **densifier verticalement des sites périphériques déjà artificialisés** souvent peu exemplaires en la matière.

Mais la loi Climat et résilience et le décret du 12 octobre 2022 soumettent déjà le commerce au ZAN

LA COMPOSITION D'UN ACTIF DE PÉRIPHÉRIE

Source : LA !



DES NOUVEAUTÉS RÉGLEMENTAIRES

La Loi Climat et Résilience est venue à la fois confirmer le rôle intégrateur du SCoT en matière d'organisation du commerce, réduire les marges de croissance du commerce en l'absence de SCoT et renforcer la régulation de l'urbanisme commercial. La loi érige un principe général d'interdiction de toute nouvelle autorisation d'exploitation commerciale gén-

COMPOSITION D'UN ACTIF COMMERCIAL

La démarche de Zéro Artificialisation Nette, consacrée en 2018 par le Plan Biodiversité, puis en 2019 par la Convention pour le Climat vise à un premier objectif chiffré de réduction de 50% du rythme d'artificialisation à horizon 2030. Et le commerce dans tout ça ? Les opérateurs vont chercher à valoriser un extraordinaire gisement foncier à verticaliser : les parkings

Source : LSA

rant une artificialisation du sol. En effet, L'article 215 de la Loi Climat a modifié l'article 752-6 du Code de commerce qui prévoit, désormais, que « *l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols* ». Toutefois cet article de loi ne signifie pas l'arrêt total de l'urbanisme commercial, le décret du 12 octobre 2022 soumet certes le commerce au ZAN tout en indiquant les modalités d'application de dérogations prévues et les projets considérés comme engendrant une artificialisation. Il existe plusieurs **régimes dérogatoires** pour les projets de moins de 10 000 m² dans les espaces déjà urbanisés ou encore les projets intégrant un principe de compensation (cf. Contexte et Enjeux). De plus, les dossiers de demande d'autorisation d'exploitation commerciale devront comprendre une présentation des effets du projet en matière d'artificialisation des sols.

LA LOGISTIQUE URBAINE AU CŒUR DES ENJEUX

Cette même loi est venue adjoindre au commerce l'enjeu de la **logistique** et de sa **déclinaison aux différents échelons territoriaux**. Un défi de taille, tant à l'échelle des SCoT (intégration du volet « Logistique » au Document d'Aménagement Artisanal et Commercial devenu **DAACL**), qu'à celle des centres-villes et centres-bourgs, ce dernier réinterrogeant plus que jamais notre **rapport à la mobilité**. Ces interrogations « nouvelles » donnent à voir d'importants leviers d'adaptation de nos cœurs de villes car plus d'un établissement commercial livré sur deux ne dispose aujourd'hui pas de lieu de stockage dédié.

20 %

des déplacements motorisés en centre-ville liés aux flux de marchandises (1/3 des émissions GES du secteur des transports)

Source : InTerLud/Cerema/LET

40 %

des livraisons de marchandises en infraction de stationnement

Source : InTerLud/Cerema/LET

2 arrêts de livraison sur 3 n'exèdent pas les 10 minutes

Source : InTerLud/Cerema/LET

Plus de la moitié des établissements livrés ne disposent pas de lieux de stockage dédié

Source : InTerLud/Cerema/LET

UNE GESTION DE L'URBANISME COMMERCIAL À (RÉ-) INVENTER

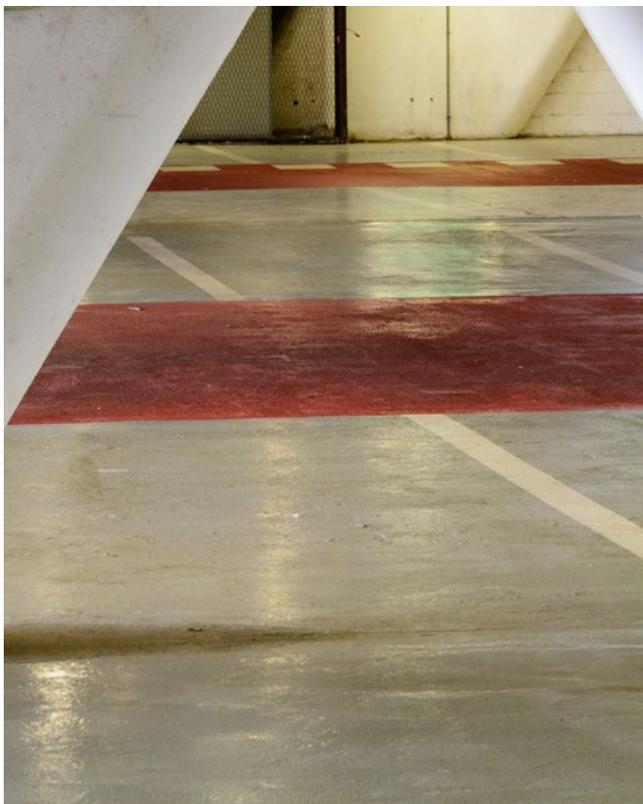
La loi 3DS propose de **conférer plus de poids aux collectivités locales dans la gestion de l'urbanisme commercial**, sans dépendre principalement ou exclusivement des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC). Une orientation qui, à première vue, peut s'avérer intéressante et louable, mais qui souligne plus que jamais **le double enjeu d'acculturation et d'outillage des collectivités locales** en la matière. Un **défi de taille** lorsque l'on sait qu'à aujourd'hui plus d'un élu sur deux sondés juge l'aménagement commercial complexe à appréhender et que près d'un tiers qualifie leur gestion des implantations comme « opportuniste ».

Face à cette mutation du modèle commercial inédite, les intercommunalités peuvent agir dans leur façon d'aménager le territoire et d'accompagner les acteurs du commerce. Un des enjeux majeurs pour elles étant d'intervenir en tenant compte des réalités et des disparités territoriales pour assurer à tous un accès durable aux commerces et aux services. Une attention particulière devra être portée aux commerces et services de première nécessité. En effet, alors que les diagnostics visent logiquement les évolutions des commerces et des services en centres-villes et dans les zones commerciales, les intercommunalités ont le devoir de porter une égale attention à ces évolutions à maîtriser et à la présence nécessaire et suffisante de ces services et commerces dans les territoires diffus ruraux et de périphérie.

55 %

des élus sondés jugeant l'aménagement commercial complexe (49 % du côté des techniciens)

Source : Enquête sur l'outillage des collectivités et la perception des process de gestion de l'aménagement commercial-
Lestoux et associés





A photograph of a man with glasses and a brown jacket looking towards a market stall. The stall is filled with fresh produce, including green beans, tomatoes, and leafy greens. In the background, there are stacks of wooden crates and a wooden structure. A large blue circle is overlaid on the right side of the image, containing white text.

**5 AXES POUR
ADAPTER
L'AMÉNAGEMENT
COMMERCIAL ET
ACCOMPAGNER
LE COMMERCE DE
DEMAIN**

AXE N° 1 :

MAITRISER ET RENFORCER L'OUTILLAGE POUR RÉUSSIR LA TRANSFORMATION DU MODÈLE COMMERCIAL

DE L'OBSERVATION À L'INTERVENTION

En faisant le lien entre commerce et habitat, la loi ELAN (2018) établit qu'observer, décoder et mutualiser seront les conditions essentielles pour permettre aux collectivités d'être pro-actives afin de moins subir un aménagement commercial dicté bien souvent moins par l'intérêt général que par des initiatives des investisseurs privés.. Il ne s'agit pas de contraindre mais bien de permettre des investissements commerciaux pertinents, au profit de l'intérêt général sans rendre les territoires otages de luttes d'enseignes. Il s'agira aussi d'adapter les temps (longs) des outils de l'aménagement commercial aux temps (courts) des acteurs privés et aux effets de cycles de plus en plus réduits des concepts marchands. Ces propositions visent à redonner la main aux décideurs politiques locaux et accompagner les projets d'investissement pour assurer la transformation du modèle commercial en cohérence avec les besoins réels de la population locale (besoins actuels et futurs).

Améliorer les outils d'observation pour une meilleure stratégie commerciale territoriale

- Se doter d'observatoires de suivi des transformations et des implantations du commerce qui permettront d'améliorer l'analyse des projets par des indicateurs objectifs et ainsi établir au niveau de l'État, via l'INSEE, des bases fiables de l'offre commerciale sur les territoires.
- Étendre la généralisation des inventaires des sites d'activités économiques réalisés par les intercommunalités aux zones commerciales pour en conforter la connaissance avec l'appui de la Banque des territoires et du Cerema.
- Améliorer l'exhaustivité du recensement de la Tascom (Taxe sur les surfaces commerciales) par l'administration fiscale pour une meilleure transmission des informations aux collectivités. Elle permettrait de prendre en compte et d'identifier les commerces entre 400 à 1 000 m², part aujourd'hui invisible du recensement des commerces. La Tascom est due par les commerces de détail de plus de 400 m² et les Commissions Départementales de l'Aménagement Commercial (CDAC) et la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) ne peuvent être saisies qu'à partir de 1 000 m².
- **Mettre à disposition des collectivités une offre de services** d'« appui à l'observation foncière », avec une déclinaison en termes de stratégie foncière et économique, et de leviers concrets (documents d'urbanisme, dents creuses) en lien avec les autres acteurs du fonciers (établissements publics foncier, agences d'urbanisme, régions).

Assurer les moyens pour conduire la transformation des zones commerciales vers de nouvelles fonctions économiques et industrielles

- Dans le cadre d'une opération de transformation, la maîtrise et la libération du foncier pour une autre activité est souvent nécessaire. Déplacer les commerces d'une zone vers une autre permet de réduire les coûts mais ces transferts sont aujourd'hui soumis à une AEC car considérés comme une extension ou une nouvelle surface commerciale, ce qui retarde l'opération (procédure longue, recours). À l'instar des ORT, le législateur pourrait étendre l'exonération des AEC (autorisations d'exploitation commerciales) aux PPA (projet partenarial d'aménagement) et leur éventuel périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU), accélérant ainsi la transformation d'une zone d'activité visée. Il faudra néanmoins donner des moyens pour les déficits de compensation afin de transférer les activités commerciales d'une zone et faciliter la préemption et l'expropriation. Ces mesures faciliteraient le remembrement et la libération du foncier pour accueillir des fonctions économiques dans une triple perspective de réindustrialisation, de non-consommation foncière et de transformation des zones commerciales en déclin.
- Attribuer le droit de préemption commercial à l'intercommunalité sous réserve d'un PLUI validé et allonger le délai de rétrocession à un tiers de 3 ans à 5 ans par exemple¹².
- Impliquer les Établissements publics fonciers dans la restructuration des zones commerciales.
- Activer un principe de perte de commercialité de toute surface libérée par un opérateur générant une friche commerciale.
- Soutenir les foncières qui agissent sur la restructuration des activités déjà existantes plutôt que la création de nouvelles activités.

Renforcer l'utilisation et l'opérationnalité de l'ORT (Opération de Revitalisation de Territoire)

- **Favoriser un portage intercommunal** plus fort associant une gouvernance en matière de gestion des implantations du commerce afin d'éviter un manque de cohérence entre la ville centre et la périphérie. Cet enjeu de coordination devient encore plus essentiel avec l'intégration des entrées de villes au programme d'Action Cœur de Ville pour les reconquérir et les faire muter.
- **Mise en place** de mesures fiscales incitatives pour l'installation de commerces dans les périmètres ORT à l'image des zones franches urbaines.

¹². Source : Étude Intercommunalités de France « Les communautés et le droit de préemption : La commune ou l'intercommunalité n'ayant vocation ni à jouir des utilités du bail, ni à exploiter de manière pérenne une activité économique, le bien préempté doit en principe être rétrocédé à un commerçant ou à un artisan dans un délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux.

De nouvelles dispositions issues de la loi portent ce délai à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal. Le titulaire ou le délégataire du droit de préemption a ainsi la possibilité d'exploiter le fonds par l'intermédiaire d'un tiers pendant un délai de trois ans, ce qui devrait faciliter la recherche d'un repreneur ayant les qualités requises tout en évitant la dévalorisation du fonds de commerce ou du fonds artisanal.

Réformer la taxe sur les friches commerciales : la taxe sur les friches commerciales (TFC)¹³ se développe encore faiblement bien que le seuil de la durée de la vacance soit réduit de 5 à 2 ans et que ses motifs ont été mieux définis. Elle est encore peu appliquée car elle porte sur l'ensemble du périmètre de la collectivité et concerne aussi des sites d'une zone qui n'entreraient pas dans la stratégie de revitalisation commerciale du territoire. De plus, elle est facilement contournable par les propriétaires et nécessite une ingénierie importante, une sensibilité dans la pratique et une grande pédagogie avec les propriétaires car elle interfère avec la notion toute-puissante de propriété. Une réforme de cet outil fiscal permettant d'établir des périmètres d'application plus fins pourrait améliorer son utilisation et son acceptabilité.

Renforcer les moyens financiers et la fiscalité locale pour assurer la transition environnementale des espaces

- **Créer un fonds « friches commerciales »** pour outiller les territoires face à la transformation des zones commerciales et **doter les collectivités d'un fonds d'intervention pour le remembrement des zones commerciales**. Ils soutiendraient les collectivités dans le recyclage des friches ou la transformation de foncier déjà artificialisé (acquisition, dépollution, démolition) dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain, de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs ou des périphéries urbaines, ou encore pour en faire des sites prêts à l'emploi permettant la relocalisation d'activités. Des ressources importantes sont nécessaires pour mener à bien la transformation et la mutation vers la multifonctionnalité des zones commerciales. Dans un contexte de fin du plan relance, le fonds friches qui a été doté de 750 millions d'euros jusqu'en 2022 et de la création d'un fonds vert, les ressources financières pour mener à bien ce type de projet posent question.

Adapter les outils au ZAN et à la prise de valeurs du foncier artificialisé. Les gisements fonciers déjà artificialisés comme les parkings en zone commerciale (2^e usage foncier d'une zone après le bâti) vont devenir un enjeu essentiel pour leurs propriétaires. Les surfaces sont telles qu'à l'heure du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), les stratégies de valorisation financière des groupes pourraient conduire à leur densification extrême et risquerait d'aboutir à la création d'activités fragilisant les centres-villes bénéficiant des dispositifs publics Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain.

- **Renforcer le projet de territoire en matière d'aménagement commercial en facilitant la mise en œuvre rapide d'outils (périmètre d'étude, périmètre d'attente) et piloter, orienter les opérations et dialoguer avec les opérateurs (partenariat public-privé) afin d'éviter des transformations des propriétaires privés non souhaitées.**
- **Réinterroger l'obligation fixée par la loi d'installation d'ombrières sur les parkings de centres-commerciaux qui limite leur réutilisation et leur désartificialisation¹⁴**. La loi visant « l'accélération de la production d'énergies renouvelables » du 11 mars 2023 impose l'installation d'ombrières photovoltaïques sur tous les parkings existants de plus de 1500m² à partir du 1^{er} juillet 2023. Une modification législative pourrait permettre aux propriétaires de désimperméabiliser, renaturer ou densifier ces surfaces, véritable réservoir foncier à transformer. En parallèle, il faudrait plutôt favoriser l'installation des systèmes photovoltaïques et solaires sur le bâti commercial existant, requalifié et nouveau.

¹³. Un outil existe déjà, la taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local qui peut être institué sur un territoire donné sur délibération des communes et les intercommunalités. La TFC est due par les propriétaires de certains biens inexploités. La mise en place de cette taxe a pour objectif d'inciter les propriétaires à exploiter ou à louer leurs biens dans le cadre de la stratégie de développement économique des territoires pour lutter contre la vacance commerciale. Elle permet aussi de prévenir l'augmentation des loyers commerciaux par manque de disponibilité.

¹⁴. La loi visant « l'accélération de la production d'énergies renouvelables » du 11 mars 2023 impose l'installation d'ombrières photovoltaïques sur tous les parkings existants de plus de 1 500 m² à partir du 1^{er} juillet 2023.

AXE N° 2 : PORTER DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL MIEUX ARTICULÉES ENTRE SCOT ET PLUI, CLEF D'UN NOUVEAU PAYSAGE COMMERCIAL

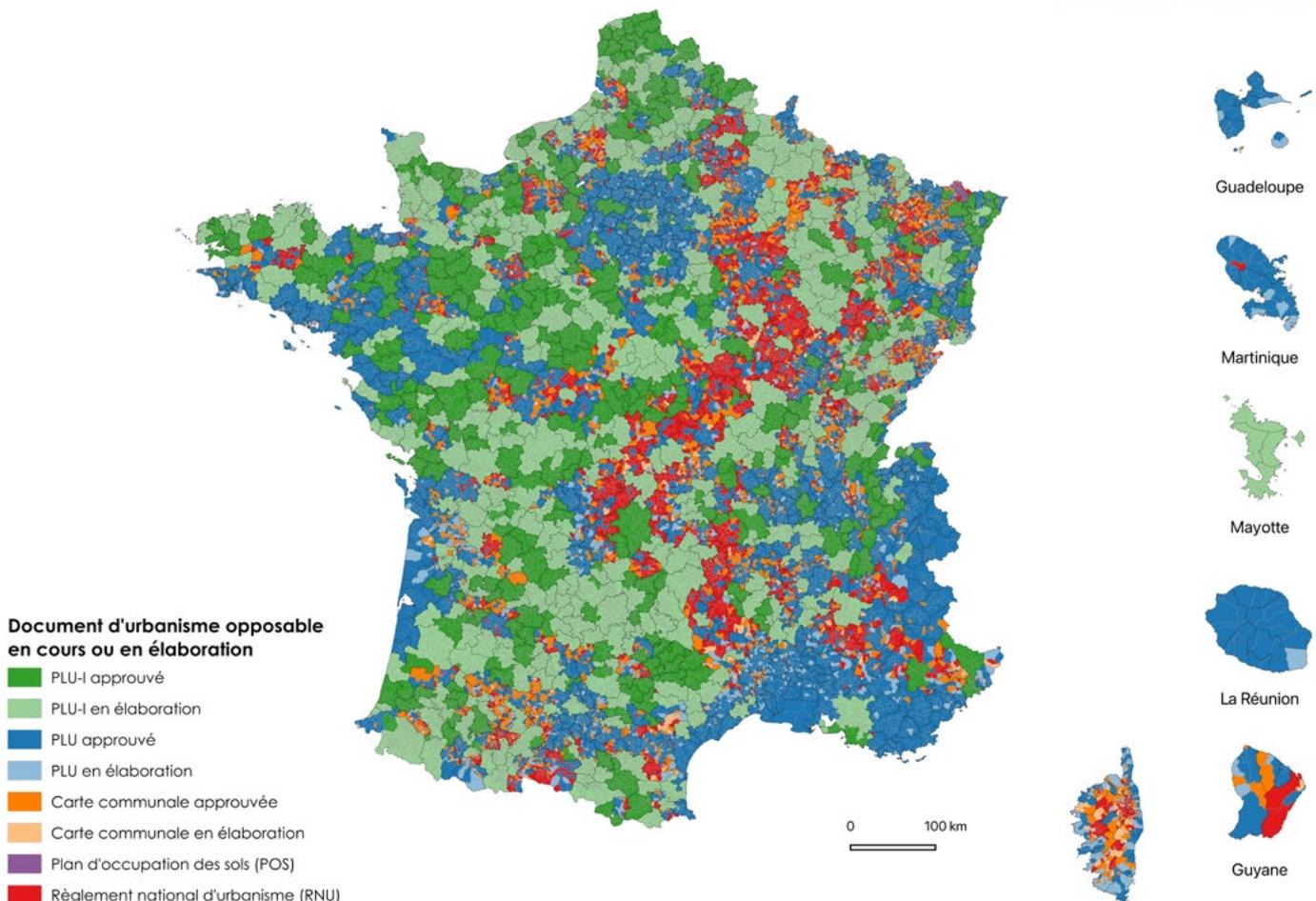
VERS L'INTÉGRATION DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS DE PROXIMITÉ

L'entrée dans un modèle commercial avec une offre supérieure à la demande met en évidence deux changements dans la notion d'attractivité commerciale. Tout d'abord, le commerce ne créera plus seul des flux mais aura besoin de s'intégrer dans un bouquet d'offres (loisirs, services, médical) pour bénéficier de l'attractivité d'autres fonctions de la ville. Ensuite, il conviendra de construire l'attractivité du commerce de demain avec moins (ou pas plus) de surfaces qu'aujourd'hui. Il conviendra donc de faire évoluer le rôle des volets commerce de SCoT et PLUI pour intégrer ces deux nouveaux paradigmes.

- Encourager une généralisation des PLUI, en appui de la stratégie commerciale de l'intercommunalité. Elle permettrait de planifier une trajectoire favorable pour la réservation et la libération du foncier dans les documents d'urbanisme pour développer des activités économiques selon les besoins (industriels, tertiaire, habitat, renaturation), d'encourager à terme la mutabilité et la reconfiguration des espaces artificialisés dans les zones périphériques, entrées d'agglomération et apporter une réponse à l'enjeu de la rétractation du foncier commercial au profit d'autres activités économiques, habitat ou renaturation.
- Intégrer plus largement les nouveaux modes de consommation et adapter les plans de mobilité à la rédaction des SCoT et des PLUI.

Projection des documents d'urbanisme en cours ou en élaboration au 31 décembre 2022

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE



Source : SIDAUIH : ICAPP-SIDAUIH-OPENDATA-URBANISME-SUDOCUH-DU-01-Bilan annuel au 08/02/23 - Retraitement des données : Intercommunalités de France - Fond de carte IGN

Droits réservés : Intercommunalités de France - Mars 2023

- Redessiner l'armature et la localisation du commerce en fonction de ces nouveaux enjeux. **Les collectivités peuvent structurer l'armature commerciale de leur territoire pour réduire les déplacements et aller vers des solutions de mobilité plus vertes.** La rédaction et la révision des documents d'urbanisme SCoT (DACCL) et des PLU(i) à la main des collectivités peut permettre l'installation de nouveaux commerces à proximité d'un moyen de transport en commun, de manière à irriguer tous les territoires de manière raisonnée.
- **Intégrer plus massivement les besoins en logistique dans le DAACL du fait du développement du e-commerce et du recours massif à la livraison et ce même hors métropole.**
- **Intégrer les réflexions sur le commerce dans un bouquet d'offres de proximité** plus large (commerce, artisanat, médical, activités économiques et industrielles, tertiaire) dans les documents d'urbanisme en généralisant dans les PLUi non seulement une OAP commerce mais aussi une OAP centra-

lité qui permettra d'intégrer les implantations du commerce en lien avec les facteurs de commercialité.

- **Améliorer la prise en compte du médical et de l'offre de soin dans les stratégies territoriales et dans les documents d'urbanisme** en veillant à leur localisation actuelle et future, compte tenu du phénomène de glissement vers la périphérie déjà observé notamment dans le cadre de projets de nouvellement des espaces commerciaux périphériques (ex. plateau médical au sein des galeries marchandes) mais aussi du vieillissement de la population qui nécessite également une offre en centre-ville.
- **Fixer une obligation de déconstruction des surfaces** libérées lors d'un transfert-déplacement d'enseigne en appliquant davantage le dispositif anti-friche de la Loi Elan qui oblige les propriétaires d'équipements commerciaux à démanteler et remettre en état dans un délai réglementaire les surfaces libérées.



AXE N° 3 : INVESTIR POUR FAVORISER L'INNOVATION ET L'EXPÉRIMENTATION DES COMMERCES

RELANCER L'INVESTISSEMENT EN CENTRE-VILLE ET EN CENTRE-BOURG

Le commerce, à la différence du tertiaire et de l'artisanat, dispose de peu de dispositifs de soutien à l'innovation. Les pépinières ou incubateurs accompagnant des commerçants n'existent que rarement. Ils ne sont pas éligibles à des fonds de soutien à l'innovation et ne bénéficient pas de financement type crédit recherche innovation.

- Renforcer le rôle opérationnel des programmes « Action Cœur de Ville » et « Petite Ville de Demain » en dédiant des fonds destinés à soutenir la modernisation des commerces. Les réactualisations des programmes devront permettre d'expérimenter plus et de mettre en œuvre les études réalisées en amont des projets.
- Accompagner les établissements commerciaux à s'adapter aux nouvelles attentes des consommateurs en créant un écosystème de soutien à l'innovation et en intégrant la question du commerce de demain dans les pôles de compétitivité. Notamment dans le commerce alimentaire les commerçants alimentaires devront rendre leurs espaces plus confortables, élargir leur offre (bio) et intégrer le digital.
- Étendre, en concertation avec les collectivités locales, les chambres consulaires, CCI France et CMA France, la mission des conseillers numériques (CnFS) dans l'accompagnement des TPE, artisans et commerçants. Outre sa mission de formation en compétences numériques auprès du grand public, le dispositif actuel était conçu pour accélérer également la numérisation des entreprises mais aujourd'hui les CnFS ne forment pas les professionnels (moins de 1 %).
- **Renforcer le rôle des structures de management des centres-villes de type offices de commerce** pour coordonner, de manière transversale, l'action terrain des acteurs du bloc local.
- **Favoriser l'orientation des fonds formation sous utilisés des commerçants vers du soutien à l'innovation** qui pourrait être mené par des structures de management de centre-ville et qui trouverait, dans ces fonds, de nouveaux leviers de développement.
- **Rendre le commerce et les TPE de centre-ville éligibles aux dispositifs de renforcement de fonds propres** afin d'améliorer l'éligibilité aux financements bancaires



AXE N° 4 : RÉFORMER LA FISCALITÉ SUR L'INVESTISSEMENT DANS LES MURS COMMERCIAUX

AUGMENTER L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE RÉGULATION DU COMMERCE ET REVOIR LA GOUVERNANCE AVEC LES PROPRIÉTAIRES

L'investissement dans les murs commerciaux connaît un contexte fiscal particulièrement avantageux pour les propriétaires et investisseurs. Entre déficit foncier applicable sur la vacance commerciale et exonération d'impôts sur les sociétés des Sociétés d'investissement en Immobilier Commercial (SIIC), ce cadre fiscal favorise l'investissement dans les murs commerciaux, et ce même en déconnexion avec l'état du marché, ce qui réduit l'efficacité des politiques territoriales de régulation du commerce.

Les propriétaires de murs commerciaux ne sont plus majoritairement les commerçants qui les exploitent : 70 % des commerçants sont aujourd'hui locataires contre 30 % il y a 10 ans. Ce glissement impacte directement la rentabilité et la pérennité des activités commerciales. SCI (Société Civile Immobilière) en centre-ville et SIIC (Société d'Investissement Immobilier cotée) en périphérie ont changé la donne. Cette évolution oblige les intercommunalités et les communes à revoir leurs modèles de gouvernance avec les commerçants

mais elle interroge aussi le cadre fiscal national souhaitable pour la survie du commerce de proximité.

L'immobilier commercial (comme l'immobilier tertiaire) est passé en 20 ans d'un marché indexé sur des potentiels de marchés locaux (commerce territorialisé) à un **marché de placement financier stimulé par un contexte fiscal très favorable**. On parle ainsi de commerce déterritorialisé puisque la valeur ajoutée générée ne s'évalue plus au nombre d'emplois créés ou au chiffre d'affaires généré par la société d'exploitation mais se mesure à la valeur des murs inscrite au bilan. Conséquence directe de ce découplage entre exploitation et propriété, les loyers suivent une courbe complètement décorrélée des rentabilités de point de vente.

Sur 10 ans, l'ILC (l'Indice des Loyers Commerciaux) augmente de **1,5 % par an**. Cet effet ciseau est encore plus marqué depuis la crise sanitaire. Les loyers sont souvent excessifs, d'avantage fixés par valeur patrimoniale que par rentabilité commerciale. Alimentée par une fiscalité avantageuse et des fonds d'investissement, la « bulle » de l'immobilier commerciale est une réalité.

LE CADRE FISCAL PARTICULIER DES SIIC

Les SIIC, ou « foncières cotées en bourse » sont des entreprises spécialisées dans la détention d'un parc immobilier locatif avec un régime fiscal particulier. En France, les plus connues sont Unibail, Klépierre, Gecina, Covivio... Les centres commerciaux sont bien souvent détenus par une SIIC. Elles bénéficient d'un statut juridique et d'un régime fiscal particulier voire favorable, créé par les pouvoirs publics en 2002 pour développer la construction d'immeubles commerciaux. Les SIIC ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés. En contrepartie, l'imposition est reportée sur l'actionnaire selon le principe de transparence fiscale. L'immobilier devait permettre ainsi de restaurer les marges très faibles de leur activité commerciale. Les SIIC ont une obligation de distribution : au moins 85 % des bénéfices tirés des loyers et 50 % des plus-values réalisées doivent être distribués sous forme de dividendes.

Les SIIC sont particulièrement attractives pour les investisseurs en quête de rendement régulier, car le

dividende est relativement élevé et prévisible. En France 34 SIIC investissent à 54 % dans le commerce pour une capitalisation de l'ordre de 80 milliards à la bourse de Paris.

L'investissement dans l'immobilier commercial reste également toujours attractif car contrairement à l'immobilier d'habitat, les impayés sont bien moins nombreux et l'investisseur assoit son projet sur un bail de longue durée. Et peu importe que les locaux soient vides, puisque des procédés comptables permettent aux promoteurs de faire figurer la valeur de leurs murs commerciaux à l'actif de leur bilan et de jouer du déficit foncier.

De plus, depuis 2012, les Sociétés Civiles de placement immobilier (SCPI) permettent aux épargnants d'intégrer du placement immobilier dans leur contrat d'assurance vie, le placement préféré des Français. Le système s'auto-alimente en déconnexion avec les réalités des besoins de la population.

- **Engager un dialogue avec toutes les parties prenantes (fédérations, associations d'élu, État...)** pour analyser les effets des mécanismes fiscaux depuis 2012 sur la surproduction des surfaces commerciales.
- **Modifier le cadre fiscal** autour des SIIC
 - **Repenser le déficit foncier applicable à la vacance commerciale.** Les procédés comptables actuels permettent aux promoteurs de faire figurer la valeur de leurs murs commerciaux à l'actif de leur bilan et de bénéficier du mécanisme de déficit foncier permettant de diminuer le niveau d'impôt de la société. Il est proposé de travailler à un plafonnement possible du montant déductible et de contraindre les possibilités de son report pour encourager la réduction de la vacance commerciale des locaux existants.
 - Repenser le cadre fiscal national des sociétés immobilières et **contraindre le régime fiscal** autour des SIIC en les rendant éligible à l'IS sauf à investir en centre-ville dans des projets multifonctionnels (habitat, commerce).
 - Encourager la diversification des SIIC vers de l'immobilier industriel et artisanal avec des mesures incitatives afin d'encourager la multifonctionnalité des espaces.
- **Repenser le principe d'équité fiscale** entre centres-villes et périphéries par une analyse globale intégrant la fiscalité et les valeurs locatives.
 - Réussir une révision des valeurs locatives des locaux professionnels équitable, base du calcul de la taxe foncière et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle permettra d'éviter une inégalité entre les commerçants de centre-ville et de périphérie et ne pas défavoriser les commerçants locataires dans les galeries des centres commerciaux.
- Réaliser une collecte de loyers plus complète avec des données robustes afin d'éviter les variations déconnectées des réalités.
- Refondre la méthode de collecte des loyers en favorisant la déclaration des propriétaires des locaux commerciaux.
- Assouplir la comitologie en permettant aux élus siégeant en Commission départementale des valeurs locatives (CDVL) d'être plus facilement suppléés et accompagnés par un technicien.
- Réaliser des simulations pour mesurer l'impact sur les recettes des collectivités et sur les contribuables.
- Favoriser l'implantation et soutenir les commerces de centre-ville
 - Étudier les possibilités d'une expérimentation d'un encadrement des loyers commerciaux dans certains secteurs, comme pour les loyers d'habitation.
 - Pérenniser le plafonnement de l'indice des loyers commerciaux destiné aux TPE/PME bénéficiant aux commerçants qui subissent la conjoncture économique peu favorable (augmentation des charges et baisse du pouvoir d'achat) tant que l'inflation sera élevée. La loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant sur les mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a mis en place un plafonnement pendant un an de l'augmentation de l'indice des loyers commerciaux (ILC) à 3,5 %.

AXE N° 5 : CONCILIER MOBILITÉ DÉCARBONÉE ET ACCÈS AUX COMMERCES ET SERVICES DE PROXIMITÉ DANS TOUS LES TERRITOIRES

Face à la périphérisation du commerce et une tendance au glissement de l'offre commerciale le long des flux et axes routiers, quels sont les choix qui s'offrent aux collectivités ?

En dehors de l'Île de France, le nombre d'automobilistes n'a cessé de croître et le commerce de périphérie, comme celui de centre-ville, est encore central dans la société française. Plusieurs modèles de territoires co-existent : les territoires urbains denses bénéficient de solutions de mobilité douce et transports en commun, tandis que la voiture reste le moyen de déplacement privilégié pour les territoires peu denses et diffus (périurbain et rural). Une alternative au commerce de flux et périphérique réside dans de nouvelles localisations et nouvelles formes de commerces : dans les gares, aires de covoiturage et autres pôles d'échanges multimodaux par les collectivités.

Pour diminuer l'empreinte carbone des déplacements liés au commerce, il faut pouvoir limiter l'usage de la voiture individuelle mais également diminuer les impacts de l'augmentation des flux logistiques liée à l'augmentation des livraisons. Là encore, l'intercommunalité peut agir pour encourager un commerce accessible à tous en fonction des mobilités des habitants de tous les types de territoire.

- **Intégrer la logistique comme outil de renouvellement urbain** en rapprochant les entrepôts des commerces qu'ils desservent et en encourageant leur mutualisation, en évitant la consommation foncière sur des zones économiques plus utiles à la réindustrialisation et travailler à une organisation de la logistique du dernier kilomètre dans le PLU(i).
- Maitriser le développement commercial et les services de proximité (santé, services publics) sur les axes de flux/ronds points pour éviter de fragiliser un peu plus le centre-ville et les centre bourg des bassins de vie. Des solutions alternatives peuvent être engagées comme la densification des zones commerciales périphériques situées hors d'un rayon d'attractivité d'un centre-ville ou d'un centre bourg en assurant leur desserte en transports en commun, ou en proximité directe avec les points d'intermodalité (gares, pôles d'échanges multimodaux...).
- **Anticiper les impacts de la mise en place des Zones à faible émission sur le commerce¹⁵**. Le périmètre des ZFE et les restrictions associées sont décidés par les agglomérations et les métropoles, après la tenue d'une concertation sur leur territoire. **Outre les implications sociales et environnementales de ces dispositifs, les impacts sur l'accès au commerce de centralité pour les commerçants et les consommateurs devront être anticipés et accompagnés par les collectivités mais aussi par l'État.**

- **Ouvrir les discussions d'élaboration de la ZFE à toutes les intercommunalités impactées par le territoire objet de la ZFE est essentiel pour adapter les réglementations aux enjeux locaux.** Pour chaque ZFE, **les restrictions de circulations doivent être établies en concertation** avec les territoires voisins, cela afin de déployer les infrastructures et les services de mobilité réfléchis pour **éviter que la rupture de charge dans les déplacements ne devienne un obstacle à l'entrée en ville.**

L'implantation des parcs de rabattement, des aires de covoiturage, des lignes de car express, des voies cyclables comme des pôles d'échanges multimodaux doit faire l'objet d'une concertation de tous les territoires impactés par la ZFE afin de proposer des **alternatives concrètes et complètes à l'autosolisme et ne pas nuire aux politiques publiques de revitalisation des cœurs de ville.**

- **Réfléchir à un statut particulier pour les utilisateurs occasionnels de la ZFE.** La mise en place d'un statut « petit rouleur » pour **les utilisateurs occasionnels** de leur véhicule en ville est indispensable **pour les commerçants comme les consommateurs.** Afin que la fracture entre territoires périphériques et territoires urbains ne se creuse, une dérogation doit être pensée pour permettre aux consommateurs occasionnels des centre-ville de continuer à accéder aux **commerces** d'équipement de la personne et de la maison, commerces spécialisés, loisirs, ... mais également pour permettre **aux commerçants ou aux fournisseurs occasionnellement en ville** de s'y rendre (commerçants non sédentaires, agriculteurs en circuit court, ...).
- **Instaurer un dialogue collectivités - commerçants sur les dérogations de véhicules professionnels. Des instances de discussions entre les autorités en charge des ZFE et les commerçants de tous les territoires impactés** doivent être mises en place pour répondre aux contraintes de chaque tissu économique. **Un socle commun national de dérogation doit être doublé de dérogations locales.**
- **Permettre la planification des aires de livraison pour mutualiser les flux logistiques.** Intercommunalités de France fait des **schémas des aires de livraison et de stationnement** une réponse aux contraintes des ZFE sur le secteur de la logistique urbaine et prône une **inclusion des territoires périphériques dans l'élaboration et le suivi de ces schémas.** Dans le but d'organiser **la mutualisation des flux de marchandises** et le regroupement de données des opérateurs de logistique urbaine, il est crucial d'associer tous les territoires polarisés pour faire émerger une dynamique de coopération chez les opérateurs de la logistique urbaine.

¹⁵. Une ZFE, ou ZFE-m est une zone où la circulation des véhicules les plus polluants est restreinte de manière pérenne selon les modalités spécifiques définies par la collectivité. Les lois d'orientation des mobilités (LOM) en 2019 et Climat et résilience en 2021 rendent obligatoire la mise en place de ZFE sur les territoires de plus de 150 000 habitants d'ici à 2025. L'objectif est de réduire les émissions de polluants atmosphériques afin d'améliorer la qualité de l'air et de répondre à un enjeu majeur de santé publique, la pollution de l'air étant responsable de 47 000 décès par an en France en 2021.

- **Aider les consommateurs comme les professionnels (commerçants indépendants et artisans) à la conversion du véhicule.** L'aide financière aux particuliers et professionnels pour adapter ou renouveler leurs véhicules constitue un accompagnement indispensable de la mise en place des ZFE. Pour qu'elle soit adaptée, **la gestion de ces aides doit être territorialisée.** Les aides doivent pouvoir concerner, en plus des résidents des ZFE, les territoires voisins impactés et les acteurs économiques de l'aire d'attraction de la ZFE. Les dispositifs d'aides doivent porter une **attention particulière aux TPE/PME/ artisans et commerçants des espaces ruraux** pour lesquelles la transition est souvent plus difficile. Pour simplifier les procédures, la mise en œuvre de guichet unique permettant un accès facilité aux aides nationales et locales est à mettre en œuvre.



Autres publications d'Intercommunalités de France



PROPOSITIONS POUR UN PLEIN EMPLOI QUALITATIF

www.intercommunalites.fr/actualite/plein-emploi-de-qualite-les-leviers-a-la-main-des-intercommunalites/



BAROMÈTRE 2023 DE LA MATURITÉ NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

<https://www.intercommunalites.fr/publications/barometre-2023-de-la-maturite-numerique-des-territoires/>



PROJET DE LOI INDUSTRIE VERTE : PROPOSITIONS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

<https://www.intercommunalites.fr/publications/projet-de-loi-industrie-verte-propositions-dintercommunalites-de-france/>



ETUDE QUINQUENNALE ÉCONOMIQUE 2022

<https://www.intercommunalites.fr/publications/etude-quinquennale-economie/>



LES INTERCOMMUNALITÉS, ANIMATRICES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

<https://www.intercommunalites.fr/publications/les-intercommunalites-animatrices-du-developpement-economique-local/>

Rédacteurs

David Lestoux

Fondateur - Expert
Agence LA !

Rémi Lespiau

Urbaniste - Chef de projet
Agence LA !

Clément Baylac

Conseiller économie
Intercommunalités de France

Carole Ropars

Responsable du pôle aménagement
Intercommunalités de France

Direction de projet

Floriane Boulay

Directrice générale,
Intercommunalités de France

Charlotte Sorrin-Descamps

Directrice générale adjointe,
Intercommunalités de France

Suivi éditorial et mise en page

Mathilde Lemée

Chef de projets événementiels
Intercommunalités de France

Alexis Fressard

Conseil en communication

Crédits photo

Istock, RossHelen, Olrat, Jp wallet,
Diamond Dogs, Drogos condrea,
Julien viry, Jack sooksan

Impression

Handiprint

Date de publication

Septembre 2023

INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.intercommunalites.fr
contact@intercommunalites.fr



LESTOUX & ASSOCIÉS

Agence LA !

11-13 rue de Bouin - 22400 Lamballe
34 Rue Desaix - 75015 Paris
T. 02 96 50 55 01

www.lestoux-associes.com