



REVITALISATION COMMERCIALE



Guide d'actions foncières
à destination des collectivités

En collaboration avec



semaest
aménagement et anime votre quartier



SOMMAIRE

ÉDITO	P. 4
INTRODUCTION	P. 5
PARTIE I – COMPRENDRE LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIOLOGIQUES À L'ŒUVRE	P. 6
LA VITALITÉ COMMERCIALE SOUMISE AUX ÉVOLUTIONS DE CONSOMMATION ET AUX DYNAMIQUES TERRITORIALES	P. 8
DES EFFETS DÉSTRUCTURANTS SUR LES TERRITOIRES	P. 9
PARTIE II – CONSTRUIRE SA POLITIQUE FONCIÈRE COMMERCIALE : DU DIAGNOSTIC AUX OUTILS	P. 14
DÉROULER UNE DÉMARCHE GLOBALE, SE FAIRE ACCOMPAGNER PAR UN AMO	P. 16
ARTICULER LES INTERVENTIONS COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES	P. 17
RÉALISER UN DIAGNOSTIC COMMERCIAL ET IMMOBILIER	P. 19
DÉFINIR SON PLAN DE MARCHANDISAGE	P. 22
DÉFINIR SA PROGRAMMATION COMMERCIALE	P. 24
ÉVALUER LE COÛT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE MAÎTRISE ET PORTAGE DES LOCAUX	P. 24
IDENTIFIER LES OPÉRATEURS LOCAUX, LES FINANCEMENTS ET LES MONTAGES POSSIBLES	P. 28
PARTIE III – MOBILISER LES PROCÉDURES D'URBANISME ET LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES	P. 30
OPTIMISER LES DOCUMENTS D'URBANISME	P. 32
INSTAURER LA PRÉEMPTION	P. 38
ADAPTER LES OPÉRATIONS DE REVITALISATION TERRITORIALE (ORT)	P. 41
ENCADRER LA LIVRAISON DE LOCAUX COMMERCIAUX NEUFS	P. 41
PARTIE IV – ORGANISER LES MONTAGES PARTENARIAUX POUR LA REVITALISATION COMMERCIALE	P. 44
IDENTIFIER LES ACTEURS PUBLICS POUR LA MAÎTRISE ET LA GESTION DU FONCIER COMMERCIAL	P. 46
ORGANISER DES PARTENARIATS ENTRE ACTEURS	P. 60

PARTIE V – ESPACES COMMERCIAUX PÉRIPHÉRIQUES : ENJEUX ET SPÉCIFICITÉS DE LEUR REQUALIFICATION

P. 64

LES CONTRADICTIONS D'UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE

P. 66

LA RESTRUCTURATION DES PÉRIPHÉRIES COMMERCIALES, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

P. 67

LA SPÉCIFICITÉ DES PÉRIPHÉRIES COMMERCIALES : SAVOIR APPRÉHENDER LES ENJEUX PROPRES À CES ESPACES

P. 68

LES PISTES DE SOLUTIONS DÉGAGÉES PAR « REPENSER LA PÉRIPHÉRIE COMMERCIALE », UNE DÉMARCHE PIONNIÈRE

P. 69

PARTIE VI – CONSTRUIRE UN PÔLE DE COMPÉTENCE LOCAL

P. 72

DÉFINIR LES MISSIONS D'UN OPÉRATEUR DE COMMERCE

P. 74

MONTER LA STRUCTURE OPÉRATEUR DE COMMERCE

P. 80

PARTIE VII – OPTIMISER SES CONDITIONS DE RÉUSSITE

P. 84

METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE GLOBALE DU COMMERCE

P. 86

SOUTENIR LES COMMERÇANTS PAR DES AIDES DIRECTES

P. 94

METTRE EN RELATION PROPRIÉTAIRES ET PORTEURS DE PROJETS

P. 88

ORGANISER LE SOUTIEN DE LA COMMUNAUTÉ AUX INITIATIVES MUNICIPALES

P. 96

INSTAURER UNE TAXE SUR LES FRICHES COMMERCIALES

P. 92

CONCLUSION

P. 98

POINT DE VUE : LA COLLECTIVITÉ DOIT-ELLE ACQUÉRIR LES LOCAUX COMMERCIAUX ?

P. 98

GLOSSAIRE

P. 100



Jean-Luc Rigaut
*Président de l'Assemblée
des Communautés
de France (AdCF)*

La problématique commerciale est sortie, ces dernières années, de l'angle mort des politiques publiques, dans lequel elle est restée longtemps confinée. La prise de conscience politique est certes tardive, mais aujourd'hui très vive dans les territoires. Les dysfonctionnements des centres-villes et le plan « Action cœur de ville » ont encouragé nombre de collectivités à élaborer des diagnostics portant sur les dynamiques commerciales, notamment des rez-de-chaussée. Après le temps des constats, vient désormais le temps de l'action, afin de lutter contre cette vacance commerciale. Tel est l'objet du présent guide de l'AdCF, qui présente les principales étapes d'une intervention opérationnelle que peut conduire la collectivité sur le foncier commercial.

Ce guide, que nous réalisons en bénéficiant de l'expertise ancienne et reconnue de la SEMAEST, complète les diverses publications et recueils juridiques récemment élaborés par l'AdCF sur le sujet du commerce, et s'inscrit dans la longue mobilisation de l'AdCF sur le sujet de l'urbanisme commercial. Déjà en 2011, elle appelait, au travers de l'unique pétition de son histoire, qui avait reçu plus de 400 signatures de présidents de communautés et métropoles, le Parlement et le gouvernement à poursuivre leurs travaux sur ce sujet. Plus récemment, elle a encouragé l'inscription de la compétence « politique locale du commerce » dans le code général des collectivités locales pour que s'organise, dans une parfaite cohérence avec les initiatives municipales, l'action intercommunale sur le commerce. À l'heure où le sujet de l'articulation centre-ville/périphérie est progressivement éclipsé par le sujet commerce physique/commerce numérique (qui ne manquera pas d'interroger également le devenir de nos espaces périphériques), le besoin d'actions concertées entre les communes et leur communauté se renforce.

Au-delà des outils méthodologiques qu'il présente, ce guide est riche de témoignages de territoires, qui illustrent la diversité des initiatives prises en faveur de la revitalisation commerciale. Il accorde également une large place aux multiples acteurs pouvant apporter leur concours dans cette conquête de la maîtrise des destinations commerciales dans nos cœurs de ville.



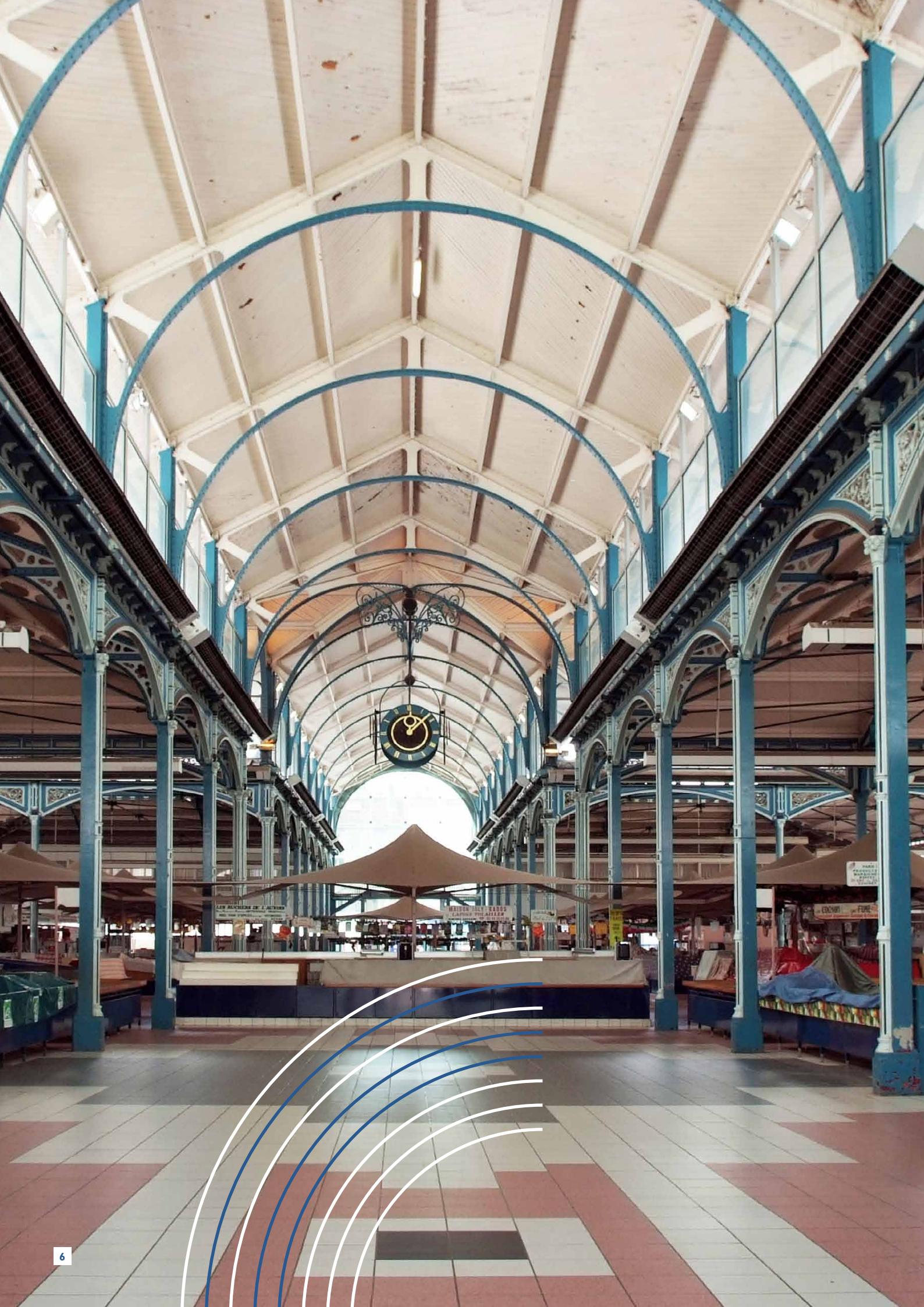
INTRODUCTION

À l'instar des équipements scolaires, sportifs ou culturels, la qualité d'un tissu commercial de proximité est aujourd'hui reconnue comme un marqueur fort de l'attractivité d'une commune. Le commerce est reconnu comme un véritable service au public, facteur d'animation, d'emploi, de lien social et de sécurité, qui légitime l'intervention publique pour maintenir un appareil commercial qualitatif, dense et diversifié.

C'est aussi un enjeu territorial, au sens où la vacance et la déqualification du commerce en zone urbaine sont la traduction symptomatique d'une dévitalisation globale d'un territoire, plus lente et moins visible : logements vacants ou dégradés, déprise foncière, vieillissement et paupérisation de la population, délocalisation des emplois, faible desserte, évasion des services, expansion des surfaces commerciales périphériques qui risquent à leur tour de créer des friches. Autant de causes profondes sur lesquelles il faut agir de concert, à tous les niveaux de compétences.

Cependant, à la différence des politiques de l'habitat, d'emploi ou de transport, mises en œuvre depuis des décennies, les interventions publiques locales sur le commerce constituent un champ d'action nouveau pour les collectivités, qui relève de politiques globales et de compétences complémentaires, locales et territoriales, publiques et privées. En particulier, la maîtrise et la gestion du foncier commercial apparaissent aux collectivités à la fois comme nécessaires, complexes et risquées.

Le présent guide présente les principales étapes d'une intervention opérationnelle que peut conduire la collectivité sur le foncier commercial. Il met notamment l'accent sur le processus d'acquisition, directement par la collectivité ou par l'intermédiaire d'un opérateur commerce, de cellules vacantes judicieusement sélectionnées, visant à remettre le parc commercial à niveau et à relancer sa commercialité par des activités pionnières. Soulignant cependant que ces opérations d'acquisition sont souvent déficitaires et qu'elles appellent des compensations d'équilibre ou des aides à la trésorerie, ce guide décrit les études préalables à conduire avant tout engagement de la collectivité. Il identifie par ailleurs l'ensemble des actions possibles pour la revitalisation commerciale et les leviers, autres que l'acquisition, à disposition des collectivités souhaitant maîtriser la destination commerciale.





PARTIE I

COMPRENDRE
LES TRANSITIONS
ÉCONOMIQUES
ET SOCIOLOGIQUES À L'ŒUVRE



COMPRENDRE LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIOLOGIQUES À L'ŒUVRE

Avant d'agir, communes et communautés doivent s'approprier les phénomènes qui agissent sur la vitalité commerciale, et leurs conséquences.

La vitalité commerciale soumise aux évolutions de consommation et aux dynamiques territoriales

Deux types de facteurs agissent sur la vitalité du commerce, qu'il s'agit d'appréhender pour mesurer leur impact sur la situation locale.

Le premier, global, porte sur les évolutions des modes de consommation :

- **La réduction de la part des biens au profit de celle des services** pour un pouvoir d'achat stagnant.
- **Une croissance des autorisations de surfaces commerciales** beaucoup plus importante que la croissance de la population.
- **La dématérialisation** des démarches et de certains types d'achats (équipement de la personne et de la maison) vers le e-commerce et le m-commerce (applications sur mobiles).
- **La scission de la consommation** entre le « **discount malin** », associant commerce ludique et promotions (Action, Stokomani, Primark, Gifi, Lidl...), et la « **premiumisation** » pour l'équipement de la personne et de la maison, entraînant un effondrement de l'offre de milieu de gamme.
- **L'émergence d'une demande de réassurance santé/qualité** avec des besoins axés sur le bien-être, les produits frais, la sécurité alimentaire, la qualité gustative et les services associés. Le tout rattaché aux nouvelles exigences de livraison, de personnalisation, d'horaires élargis des services et des commerces...
- **La prédominance des enseignes, la financiarisation des investissements commerciaux et la logique de turnover** qui conduisent à ouvrir toujours plus de surfaces commerciales, y compris dans de nouveaux sites (gares, aéroports, complexes de loisirs, villages de marques...).

Le deuxième type de facteurs est lié aux mutations du territoire et de ses habitants :

- **La spéculation immobilière** qui, notamment dans les grands pôles urbains, éloigne des centres-villes les familles et les classes moyennes, renchérit les loyers commerciaux et les charges, et favorise la constructibilité de terrains agricoles pour des activités ou des commerces périphériques (le coût de l'extension urbaine est moins élevé que le renouvellement urbain).
- **La prévalence de la voiture** et la recherche de trajets courts et de stationnements qui multiplient les commerces « hors la ville » (installation de boulangeries en drive sur les ronds-points, par exemple) et externalisent les services administratifs et médicaux (installation de maisons de santé ou de pôles hospitaliers en périphérie par exemple).
- **Une distorsion aggravée entre charges de centralité et recettes d'activités économiques** de plus en plus reportées vers la périphérie.
- **La surproduction de locaux commerciaux dans les programmes immobiliers**, pour équilibrer le coût des logements, dans des conditions inadaptées au marché : locaux trop grands, trop chers, livrés bruts (pas de vitrines ni de préaménagement), trop cloisonnés, non réversibles, sans emplacement de livraison, situés hors des zones de flux et de visibilité...



Des effets déstructurants sur les territoires

Aujourd'hui, une dévitalisation commerciale des centres-villes :

- **Un effet ciseau** sur la marge commerçante, entre des loyers et des charges locatives en hausse de 3 % par an depuis dix ans, et des revenus en baisse, dans un contexte où la retraite n'est plus assurée par la cession des fonds en fin de carrière.
- **Une contraction de la commercialité** sur les hypercentres, les parcours marchands les plus fréquentés, les carrefours et les linéaires numéros un. Elle entraîne alors une déshérence des locaux en galerie ou en cœur d'îlot, et une fragilité des rues piétonnes éloignées d'une offre de stationnement.
- **Une distorsion entre vacance apparente et vacance réelle** ; la première, théorique, considère l'ensemble des locaux vacants à une échelle donnée, y compris depuis dix ans. La seconde, plus opérationnelle, ne prend en compte que les locaux vacants effectivement commercialisables (accessibles, situés dans la zone actuelle de commercialité, sans besoin de gros travaux de reconfiguration...). Les villes d'aujourd'hui ne sont plus celles des années 70.
- **Une perte de diversité** par la réduction des activités culturelles et de loisir dont la rentabilité est limitée et par les commerces d'équipement de la personne et de la maison (vêtements, chaussures, maroquinerie, électroménager, bricolage, décoration...), concurrencés par l'offre abondante des centres commerciaux. A contrario, on observe une croissance des lieux de restauration banalisés et du maintien de l'alimentaire de détail.
- **Des phénomènes de déqualification et de spécialisation des activités** qui répondent à une logique de maximisation des loyers et de turnover des preneurs : restauration rapide, commerces ethniques, voire communautaires, services « opportunistes » (cigarettes électroniques, cash converters, téléphonie mobile, salons de massage...), centres de stockage et de retrait 24h/24...

Bientôt, l'apparition de friches commerciales périphériques :

- **L'arrivée de nouveaux acteurs** et, notamment, après celle des hard-discounters, des spécialistes du « retailtainment », qui allie loisir et commerce : villages de marques haut de gamme ou outlet, resorts, shopping ludique, clubs d'achat, parcours détente et commerce, food courts...
- **Une reconversion de la grande distribution classique vers d'autres activités** tournées vers le foncier (évolution de Ceetrus en une foncière mixte), le e-commerce (mutation de Carrefour vers le e-commerce) ou encore la logistique (partenariat entre Amazon et Casino)...
- **Une désaffection relative du modèle hypermarché périphérique/galerie marchande**, avec des enseignes qui ne peuvent répondre aux exigences de rentabilité locative. De plus, la concurrence des pôles de gares aux flux captifs crée un phénomène de vacance en tache d'huile, par répartition des charges sur ceux des commerces qui se maintiennent.
- **Une augmentation des demandes d'extension de surfaces commerciales existantes, qui contribuent à accroître l'offre**, et se situent dans une perspective de réserves foncières, de spéculation immobilière et de neutralisation des possibilités de la concurrence, au risque de générer des friches foncières.
- **Le maintien en l'état de locaux inexploités, sans démolition ni reconversion**, dans le cadre de logiques financières de valorisation des actifs de haut de bilan, qui risque d'augmenter l'émergence de friches immobilières.



Corinne Casanova,

Vice-présidente de l'AdCF, membre de la CNAC

Adjointe au maire d'Aix-les-Bains

Vice-présidente de la communauté d'agglomération Grand Lac

Membre de la Commission nationale d'aménagement commercial

LA RÉGULATION DES INSTALLATIONS COMMERCIALES S'EST RÉCEMMENT INVITÉE AVEC ACUITÉ DANS LA GRAMMAIRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Pendant longtemps, en effet, chacun avait bien conscience de leur contribution à la « France moche », ces entrées de ville banalisées et défigurées à coups d'enseignes criardes et de bâtiments en format de boîte à chaussures, juxtaposés autour des sorties de voies rapides... Mais désormais, c'est aussi en matière de dévitalisation des centres-villes ou centres-bourgs que l'urbanisme commercial est mis en accusation.

Et il y a une forme d'urgence à réagir.

Les taux de vacance de locaux commerciaux se sont accrus, laissant des pans de rue entiers avec des vitrines blanchies, des villages sans l'essentiel du commerce de bouche pour répondre aux besoins de leur population.

Le phénomène s'amorce même dans certaines zones commerciales périphériques vieillissantes avec des friches désormais difficiles à reconquérir.

Si le commerce de centre-ville n'est plus aussi florissant, c'est peut-être que la courbe des mètres carrés autorisés a largement décroché de celle de l'accroissement de la population, sans parler de celle des emplois créés.

C'est sûrement aussi que le commerce en ligne a grandement modifié nos habitudes de consommation, en nous permettant d'avoir un large choix à portée de « clic », sans les contraintes horaires du commerce physique.

Mais c'est peut-être par ailleurs que les élus ont (trop) longtemps considéré que les commerçants seuls portaient la responsabilité de la vitalité de leur activité. Par leurs prix, par la diversité de leurs marchandises, par leurs horaires, par leur capacité à s'adapter à la concurrence...

Or, désormais, il est admis que la commercialité d'une rue tient aussi à la présence d'habitants dans les étages des immeubles, à la possibilité d'arriver en voiture ou en transports en commun, au sentiment de sécurité qu'on ressent à flâner, au plaisir qu'on éprouve à découvrir l'architecture des lieux ou encore aux services publics auxquels on peut accéder à proximité.

Autant de critères, codifiés par la loi, qui sont mis en avant au sein de la Commission nationale d'aménagement commercial pour statuer sur les demandes de création ou d'extension d'enseignes

ou d'ensembles commerciaux... mais qui sont encore inégalement portés par certains pétitionnaires ou territoires.

Structure d'appel des commissions départementales qui sont parfois réputées laxistes ou statuant « en amitié » plus qu'« en droit », la CNAC est un lieu d'observation privilégié des dynamiques et des mutations commerciales qui sont à l'œuvre.

Ainsi, la taille des projets a plutôt baissé ces dernières années et on voit plus d'extensions de l'existant que de créations ex nihilo. Plus de requalifications de sites ou de projets à tiroirs recyclant des friches, intégrant de la mixité fonctionnelle, mettant l'accent sur l'usage des énergies renouvelables, accessibles par les modes doux et compacts en matière de stationnements. Des enseignes ont revu la conception architecturale de leurs bâtiments pour tenir compte des terroirs d'implantation. Des supermarchés sur des petits formats réintègrent les centres-villes et des drives piétons font leur apparition.

Cependant, quelques ovnis – comme les villages de marques, à la chalandise incertaine – perdurent ; la lutte contre « l'évasion commerciale » reste l'alibi sans cesse renouvelé aux nouvelles demandes de mètres carrés, sans forcément d'objectivation sur les attentes réelles des consommateurs ; des surfaces dédiées aux loisirs complètent opportunément des projets en blanc et des queues de ZAC à équilibrer budgétairement légitiment encore l'artificialisation de terres naturelles ou agricoles.

Nos ronds-points, quant à eux, se parent encore trop souvent de petites surfaces commerciales qui échappent aux demandes d'autorisation par la faiblesse de leur taille, mais qui contribuent au glissement de la commercialité le long des axes de flux routiers au détriment des centralités.

Les transformations digitales du commerce et les nouveaux enjeux de logistique (les flux et les entrepôts) qu'elles soulèvent en centre-ville comme en périphérie complètent ce paysage en profonde mutation. Jamais la question du commerce dans les territoires n'a appelé avec autant de force stratégie, innovation et inventivité, collégialité, pédagogie, observation et échange. Jamais son avenir ne fut paré d'autant d'incertitudes. L'acteur privé poursuit en tâtonnant l'adaptation de son modèle commercial ; l'acteur public prend conscience de son devoir d'agir.



Le commerce, c'est **3,4 millions** d'emplois et **1 412 milliards** d'euros de chiffre d'affaires.

Source : Ministères économiques et financiers, 2014

Taux moyen de vacance en centre-ville

- En 2012 : 7,2 %
- En 2015 : 9,5 %
- **En 2018 : 11,9 %**

Source : Baromètre Procos 2019

Un tiers des centres-villes

en dessous des 10 % de vacance.

Source : Baromètre Procos 2019

Seules dix villes

ont réussi à maintenir un taux de vacance inférieur à 5 % depuis 2001.

Source : Baromètre Procos 2019

+ 3 % de surfaces commerciales supplémentaires par an depuis l'an 2000. La consommation des ménages a, quant à elle, augmenté de 1,5 % par an. Soit une **offre deux fois supérieure à la demande.**

Source : CGEDD, La revitalisation des centres-villes 2016

2 à 3 millions de m² de surface commerciale autorisés par an en commission. Au total, **5 à 6 millions de m² autorisés** et 4 à 5 millions commercialisés.

Source : CGEDD, La revitalisation des centres-villes 2016

En 2016, le volume de surfaces commerciales autorisées a augmenté de **22 %**, dont **90 %** installées en périphéries.

Source : Centre-ville en mouvement

Le stock de surfaces commerciales projetées à 5 ans par les promoteurs se maintient autour de **5 millions de m², dont 3 millions autorisés** en 2019.

Parmi ce stock, la périphérie concerne **85 % des surfaces en projet**, soit **4,4 millions de m².**

Source : Procos 2019, Bilan et perspectives du marché

Croissance des achats en ligne de plus de **10 à 15 % par an.**

Source : Baromètre Procos 2019

67 % des Français sont des cyber-acheteurs (correspondant à environ 37,4 millions) et représentent **85 %** des internautes au 1^{er} trimestre 2018.

Source : Observatoire des usages internet de Médiamétrie

Le e-commerce continue à gagner des parts de marché et atteint les **9,1 % du commerce de détail** en 2018 (hors carburants, pharmacies, articles médicaux et orthopédiques).

Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), Chiffres clés 2019

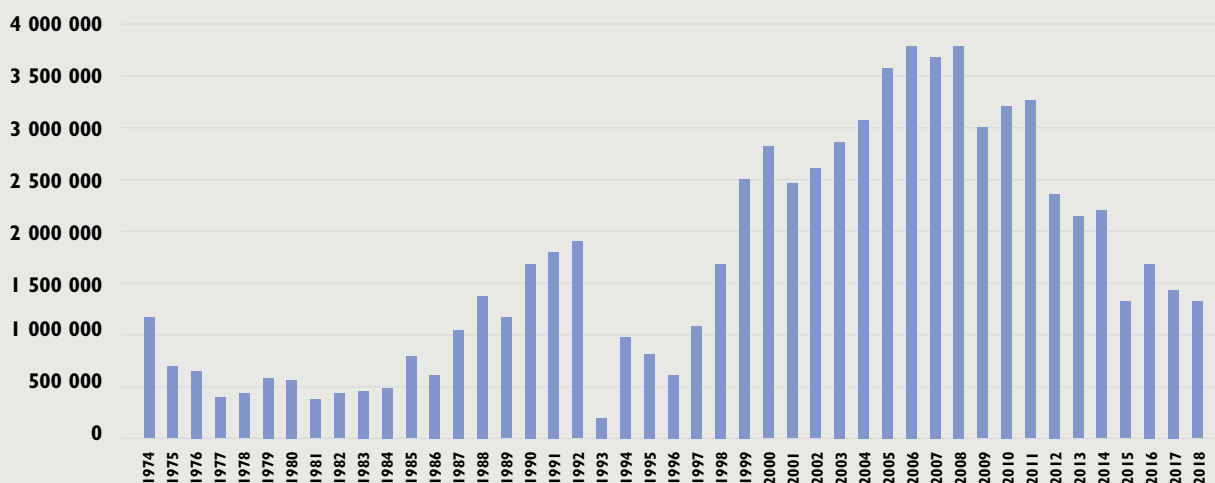
Le chiffre d'affaires du e-commerce atteint **92,6 milliards d'euros** en 2018, dont 22 milliards venant de la part des terminaux mobiles et 72,6 des ordinateurs de bureaux.

Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), Chiffres clés 2019

VACANCE COMMERCIALE : QUEL MODE DE CALCUL ?

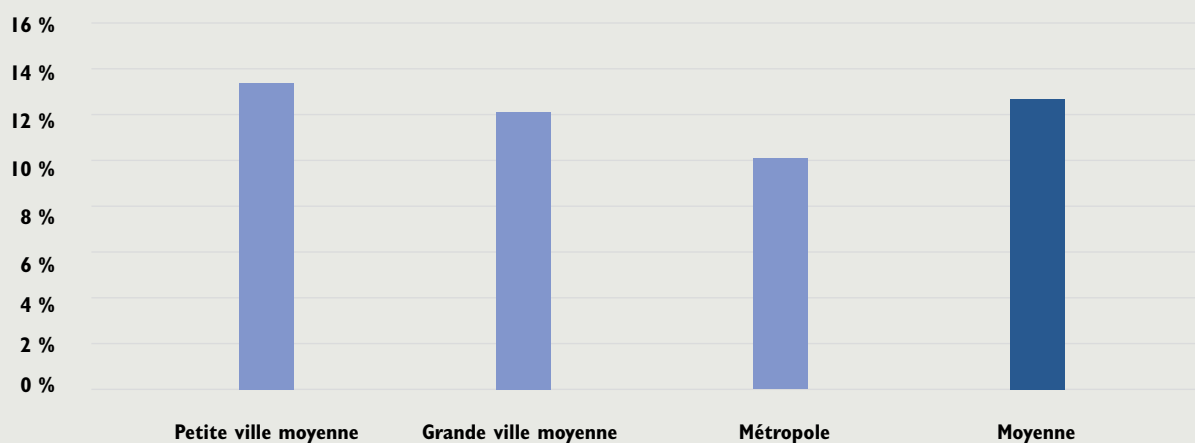
- En rapportant le nombre de cellules inexploitées de manière structurelle au nombre total de cellules sur le même périmètre (méthode Procos).
- En rapportant les loyers perçus sur les loyers théoriquement attendus (principe de vacance financière selon les foncières commerciales).
- En rapportant, à la différence de la vacance structurelle, les surfaces commerciales inexploitées en m² sur les surfaces commerciales totales du même périmètre.

SURFACES COMMERCIALES AUTORISÉES CHAQUE ANNÉE EN FRANCE, SELON LES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'URBANISME COMMERCIAL EN VIGUEUR (CDUC EN 1974, CDEC EN 1996, CDAC DEPUIS 2008)



Source : Procos 2019, Immobilier de commerce en France : bilan et perspectives du marché ; R.-P. Desse et Kyril

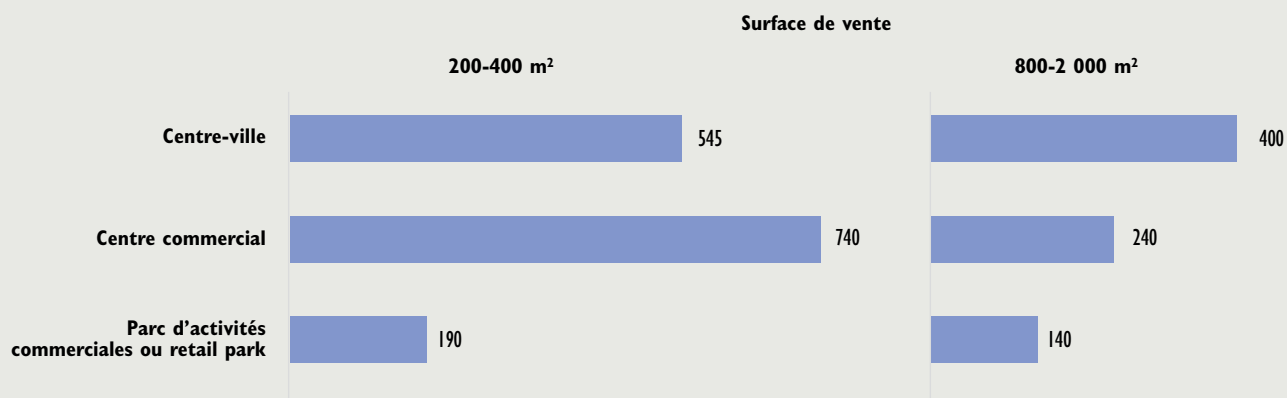
MOYENNE DES TAUX DE VACANCE DES CENTRES-VILLES PAR TAILLE DE ZONE D'INFLUENCE



Source : Baromètre Procos 2019

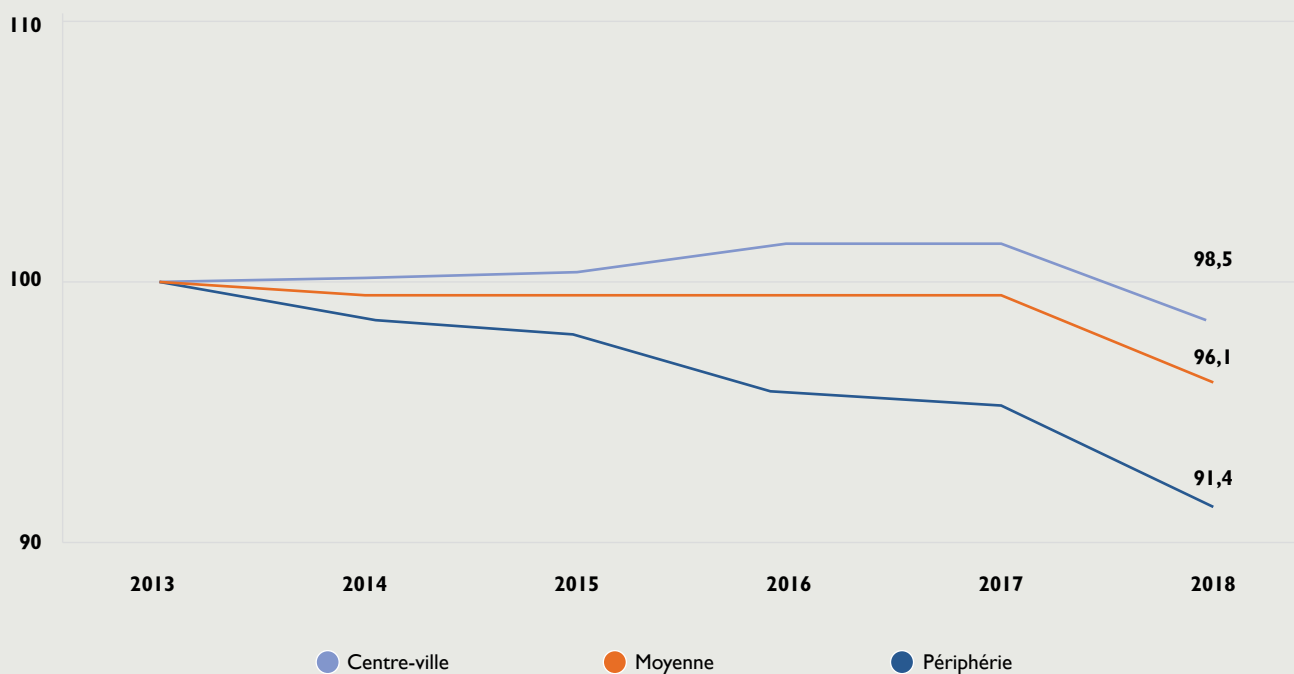


LOYER ANNUEL (HORS TAXES ET HORS CHARGES) PAR M² SELON LA SURFACE DE VENTE ET LE TYPE D'EMPLACEMENT (EN EUROS)



Source : Baromètre Procos 2019

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES, BASE 100 EN 2013



Source : Baromètre Procos 2019

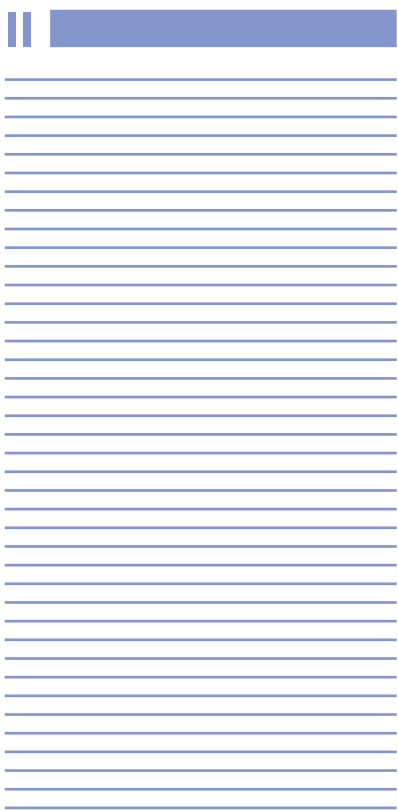




PARTIE II

CONSTRUIRE SA POLITIQUE FONCIÈRE COMMERCIALE : DU DIAGNOSTIC AUX OUTILS

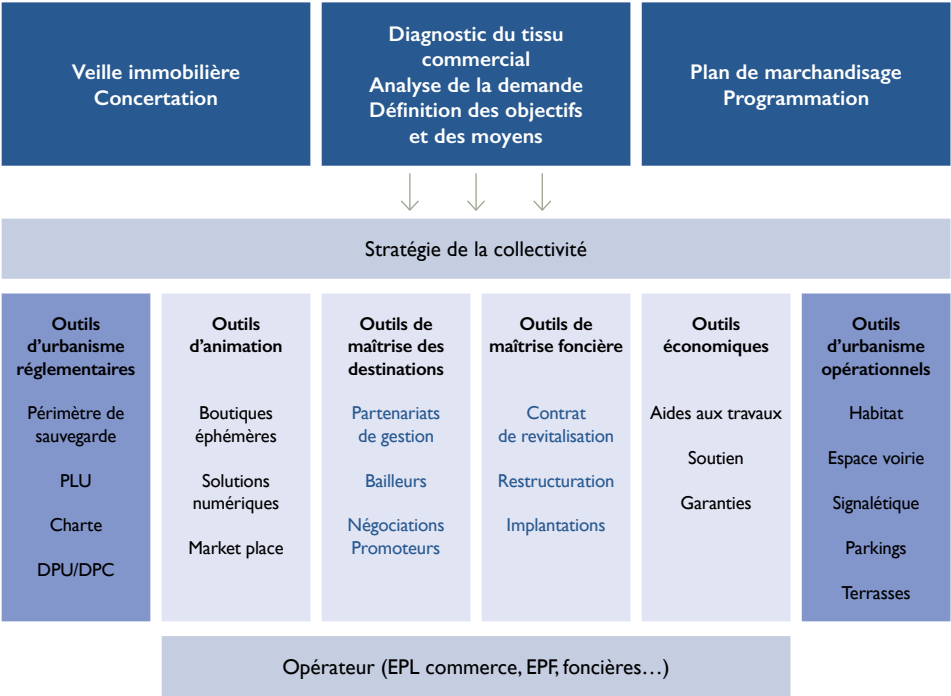
CONSTRUIRE SA POLITIQUE FONCIÈRE COMMERCIALE : DU DIAGNOSTIC AUX OUTILS



Dérouler une démarche globale, se faire accompagner par un AMO

Pour éviter les opérations d'opportunité au coup par coup, il est indispensable de construire une démarche globale, assise sur un **diagnostic commercial et immobilier**. Ce diagnostic se base notamment sur une analyse de la demande et une identification des **acteurs et des moyens mobilisables** permettant de définir un **plan de marchandisage** et une **programmation commerciale**. La **stratégie de la collectivité** doit agir sur tous les leviers d'actions, directs (urbanisme réglementaire et opérationnel) comme partagés (animation, soutien économique, maîtrise des destinations, maîtrise foncière et exploitation...), en lien étroit avec son opérateur de commerce.

Le schéma ci-dessous récapitule cette démarche exposée dans le présent chapitre.



Source : SEMAEST

Pour cela, il est recommandé de se faire accompagner par un Assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO). Il réalise les études et simulations nécessaires à la collectivité pour lui permettre d'évaluer le territoire et les locaux à cibler, de dimensionner les moyens financiers et humains à engager, et d'identifier les partenariats fonciers et commerciaux à monter.

Le cas échéant, cette démarche peut être scindée en deux. Le premier temps s'observe comme une **étape d'état des lieux et de préconisations commerciales** (diagnostic du tissu commercial, analyse de la demande, plan de marchandisage, pistes d'animation commerciale...), pouvant être effectuée par de nombreux prestataires spécialisés (bureaux d'études, CCI, écoles de commerce...). L'élaboration d'un diagnostic partagé par tous les acteurs locaux du commerce (union des commerçants, association de consommateurs, office de tourisme, consulaires, investisseurs, gestionnaires...) est naturellement souhaitable.

Le deuxième temps concerne l'**analyse foncière et le montage de l'opérateur de commerce**. Il est recommandé de faire appel à un prestataire spécialisé dans l'immobilier



commercial de proximité et le montage de structures foncières. Celui-ci accompagnera la collectivité dans l'élaboration d'un diagnostic immobilier, de la programmation des locaux à maîtriser, de la stratégie d'intervention foncière, des dispositifs et partenariats à monter, et des simulations de business plan de l'opérateur de commerce.

De façon à ce que les partenaires potentiels (EPF, SEM, SPL, Banque des territoires, ANAH, CCI, CMA...) puissent s'approprier les résultats et coélaborent les scénarios, il est préférable de les intégrer dès le lancement de la mission, au comité de pilotage.

Pour faciliter la réalisation de ces évaluations, la collectivité veillera à s'équiper des **compétences et des données nécessaires** à transmettre aux prestataires, notamment les éléments suivants :

- Documents et règlement d'urbanisme.
- Prospective immobilière et programmes de renouvellement urbain.
- Données de flux piétons, automobiles et TC, projets de transport, stationnement.
- Plan guide des façades et devantures, charte des enseignes.
- Données et cartographies sous SIG.
- Fichier des commerces, fichier FISAC.
- Observatoire des locaux.
- Valeurs locatives et de cession.
- Cartes de domanialité à la parcelle.
- Baux des locaux déjà propriété de la ville.
- Et tout autre document opportun.

Articuler les interventions communales et intercommunales

L'INTERVENTION OPÉRATIONNELLE SUR LE COMMERCE REQUIERT UNE ASSISE TERRITORIALE LARGE

Toute intervention en matière de commerce gagne à être construite à une **échelle territoriale suffisante** et dans une bonne articulation entre les **responsabilités respectives des différentes collectivités** (et, notamment, une bonne articulation communes/communauté).

Sur le champ opérationnel, il est important que l'assise territoriale d'intervention permette de :

- Disposer d'un vrai potentiel commercial et d'un vivier de porteurs de projets.
- Éviter la concurrence interne et de favoriser la cohérence des implantations.
- Avoir un effet de masse suffisant pour financer les frais de portage, de commercialisation et de gestion des locaux.

Sachant que **l'on estime à 300 le nombre de locaux constitutifs d'une polarité commerciale** pour permettre de bâtir une politique foncière commerciale réaliste (soit la maîtrise publique de 10 à 20 % des locaux), il convient de concevoir cette politique à la maille correspondante.

ORGANISER LA POLITIQUE LOCALE DU COMMERCE

Les communautés de communes et d'agglomération avaient jusqu'au 31 décembre 2018 pour délibérer sur la politique locale du commerce et les actions de soutien aux activités commerciales qui relèvent de l'intérêt communautaire. À défaut de définition, à l'issue de cette période, la communauté doit exercer l'intégralité de la compétence transférée. Cependant, même à l'expiration de ce délai, la communauté peut délibérer à tous moments pour définir l'intérêt communautaire.

S'agissant de la portée de l'intérêt communautaire à définir, on notera qu'un doute avait pu émerger sur le point de savoir si celui-ci devait porter uniquement sur le volet « soutien aux activités commerciales », « politique locale du commerce », ou bien sur les deux volets.

En ce sens, une réponse ministérielle¹ a précisé sans ambiguïté que l'intérêt communautaire devait être défini sur les deux volets de la compétence.

La loi NOTRe attribue cette compétence nouvelle « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » aux communautés de communes et d'agglomération. Elle ne mentionne pas les métropoles ni les communautés urbaines. Une réponse ministérielle² répare cet oubli et précise qu'« il convient ainsi de déduire de ces différentes dispositions que pour les métropoles et les communautés urbaines, à défaut d'être mentionnés expressément et d'être soumis à la définition d'un intérêt métropolitain ou communautaire, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales doivent être considérés comme faisant partie des actions dépendant du développement économique, et dont l'attribution relève légalement de la métropole et de la communauté urbaine et non de leurs communes membres ».

Bien que soumise à la définition de l'intérêt communautaire, la « politique locale du commerce » est une compétence obligatoire. Elle fait son apparition au sein du bloc développement économique et vise à renforcer l'**approche intercommunale des problématiques commerciales**.

Par cette disposition adoptée dans un large consensus, le législateur responsabilise les collectivités face aux effets déstructurants d'une implantation commerciale mal maîtrisée dans les territoires ; il souligne le besoin d'une approche à l'échelle du bassin de vie et invite les collectivités à appréhender le commerce dans sa globalité.

La loi n'apporte pas de précision particulière quant aux contours de cette nouvelle responsabilité en matière de politique locale du commerce. C'est donc en dehors de fondements juridiques précis qu'elle peut être appréciée comme ayant trait à l'observation des dynamiques commerciales (évolution des surfaces autorisées ou construites, mesure de la vacance ou des friches, suivi des évolutions de la logistique urbaine, mesure de l'emploi créé et de l'emploi détruit, observation des loyers, de la logistique...), à l'élaboration de chartes ou schémas de développement commercial, à la tenue de débats au sein des instances communautaires sur les projets d'implantation commerciale, à l'élaboration d'une stratégie d'intervention communautaire en matière de restructuration ou modernisation des zones commerciales, à l'organisation régulière de conférences sur la problématique commerciale du territoire, à l'appui aux réseaux locaux de commerçants et distributeurs...

La loi n'apporte pas non plus de précision quant aux actions de soutien aux activités commerciales. À la lecture des délibérations prises par les communautés, on observe un large panel d'initiatives possibles de l'intercommunalité : appui aux réseaux locaux de commerçants ; animation (ou soutien à) des centres-villes (managers, dont certains sont mutualisés et recrutés par la communauté pour accompagner chacune des communes membres...) ; aide aux commerçants dans leur modernisation (digitalisation et création de « market place »...) ; aide à l'immobilier d'entreprise commerciale (L.1511-3 CGCT) ; conduite des opérations d'interventions pour la revitalisation (gestion du FISAC, même si celui-ci est désormais placé en « gestion extinctive »), cosignature et mise en œuvre des opérations de revitalisation du territoire (ORT), délégation ou non à la communauté du droit de préemption commerce, relation à l'établissement public foncier, portage foncier, implication dans la création de foncières locales et participation au capital ; actions de marketing territorial et de prospection à des fins de développement de l'offre commerciale...

1. Rép. min., QE n° 03725, JO Sénat du 31 mai 2018, p. 2702.

2. Rép. min., QE n° 03726, JO Sénat du 31 mai 2018, p. 2703.



À la lumière des expériences en cours, on peut caractériser la répartition la plus fréquente des missions relatives au commerce de la façon suivante :

	Communauté	Commune
Observatoire du commerce	X	
SIG	X	
SCOT/DAAC	X	
PLUi	X	
DPU (murs)	X	
DPC (fonds et baux)	X	XX
ORT	X	XX
Zone d'activité économique (dont commerciale)	X	
Management	X	X
Animation	X	XX
Promotion	X	
Marchés		X
Soutien aux commerçants	X	XX

Réaliser un diagnostic commercial et immobilier

Le diagnostic doit pouvoir conjuguer une approche commerciale et une approche immobilière, afin d'appréhender la dynamique commerciale dans sa globalité. Il vient, en plusieurs étapes, faire état de l'évolution structurelle et sociale du tissu commercial de centre-ville et permet d'y dégager des orientations d'actions.

LES MULTIPLES DIMENSIONS DU DIAGNOSTIC COMMERCIAL

Évaluation de la demande

Le potentiel de commercialité du centre-ville peut se définir avec :

- L'identification de la **zone de chalandise**, en fonction des distances à pied (5 minutes ou 400 mètres) et en voiture (10 minutes), en tenant compte du relief, des ruptures physiques (autoroute, voie ferrée...) et de la concurrence des autres pôles commerciaux. Elle analyse également la caractérisation socioéconomique actuelle et prospective de la population de la zone, selon l'âge, la composition des ménages, la catégorie socioprofessionnelle...
- L'**analyse des flux** de piétons, d'automobiles et de transports en commun par la prise en compte du schéma de transport, du remplissage des parcs de stationnement, du plan de circulation, l'identification des carrefours clés...
- L'**enquête consommateurs** s'effectuant sur des données à la fois quantitatives (sondage téléphonique) et qualitatives (entretiens en face à face de clients et d'acteurs clés de la ville comme les conseillers de quartier, les associations...). Elle s'accompagne d'une caractérisation de la demande, des modes de consommation et des usages, en fonction des typologies de clientèles (habitants, salariés, étudiants, touristes, usagers...). De plus, elle spécifie la fréquence et les lieux d'achat, les modes de déplacement, les ambiances, les enseignes préférées, l'importance du marché ou encore les activités et services à la clientèle souhaitée.
- L'**évaluation du potentiel commercial** avec l'analyse du chiffre d'affaires théorique et estimé, le calcul du taux d'évasion commerciale par secteur d'activité et les perspectives éventuelles, en fonction de l'évolution de la population et de la sociologie (prise en compte des projets immobiliers...).

Caractérisation de l'appareil commercial

Sur le plan de la méthode, la caractérisation de l'appareil commercial peut passer par :

- **La conduite d'entretiens avec les commerçants**, permettant de connaître l'évolution des activités, la nature de la clientèle, la surface et le loyer du local, la concurrence, les services offerts, l'utilisation d'un site et des commandes en ligne, le stationnement, les livraisons, les animations commerciales, les activités complémentaires attendues et les perspectives.
- **Le recueil de relevés géolocalisés** des cellules commerciales (emplacement, commercialité, vacance, activité, configuration et état du local...).
- **L'organisation d'ateliers participatifs** permettant la consultation d'un panel d'habitants, d'usagers, de commerçants et d'acteurs locaux pour coconstruire des diagnostics et réfléchir à la constitution de plans de marchandisage et d'aménagements commerciaux.

L'appareil commercial doit pouvoir être caractérisé en fonction de :

- Son **adéquation à la demande**, avec une identification des activités qui sont sur ou sous-représentées par rapport aux communes de même type, à la zone de chalandise, à la concurrence et à la demande exprimée.
- Son **dynamisme**, en étudiant l'évolution des chiffres d'affaires, la situation et les perspectives des commerçants, le taux de rotation, le niveau de services aux consommateurs, la qualité de l'animation...
- Sa **diversité** avec le taux d'enseignes, le nombre d'indépendants locaux, les monopoles...
- Son **niveau de vacance**, notamment par les motifs d'absence de preneur de bail ou des murs (état des locaux, frein inhérent à une indivision, environnement insatisfaisant, niveau de loyer demandé trop élevé, règlement de copropriété handicapant...).
- Sa **déqualification commerciale**, en prenant en compte la baisse en gamme et en qualité, l'obsolescence, l'insécurité...
- Sa **spécialisation**, en termes de communautarisme, de tourisme, de services de type banque/assurances/agences immobilières, de stockage et de drives piétons...
- Ses **phénomènes spéculatifs**, avec l'achat/revente rapide, la mutation des bureaux et/ou des logements...
- Son **environnement**, par la qualité de la voirie, des espaces publics, des terrasses, de la signalétique, des façades, du stationnement...

L'IMPORTANCE DU DIAGNOSTIC IMMOBILIER

Le diagnostic immobilier se compose essentiellement :

- D'une **analyse du marché** immobilier commercial et de la rotation des enseignes et des preneurs.
- D'une **identification des valeurs locatives et des valeurs de cession**, suivant les emplacements, les activités, les surfaces et les équipements des locaux.
- D'une **étude de la domanialité** du foncier commercial par l'identification des propriétaires privés, des copropriétés, du parc social et public, des réserves foncières...
- D'une **étude de la mutabilité et de la facilité de maîtrise des locaux**, communément appelée « dureté foncière », en fonction de la nature des propriétaires (indivision, héritage, SCI...), de la division des rez-de-chaussée et étages en volumes, de l'état du bâti et des travaux à réaliser par la copropriété.
- D'un **état des locaux** (rez-de-chaussée et immeubles) qui prend en compte l'accessibilité, la configuration, les équipements...
- D'une **première évaluation du coût des travaux** de remembrement, de rénovation et de préaménagement.
- D'une **cartographie** des prix de cession des murs et valeurs locatives par secteurs et linéaires.
- D'une **évaluation des rentabilités locatives brutes par secteur** (loyer annuel HT hors charges/prix de revient du local après rénovation).



EXEMPLE DE RÉPARTITION D'ACTIVITÉS D'UN CENTRE-VILLE D'UNE VILLE MOYENNE

➤ Un manque d'activités d'équipement et des loisirs, un tissu alimentaire et de proximité à monter en gamme et diversifier au regard des populations attendues à l'horizon 2020.

Activités suffisantes (surreprésentées) : bâtiment, auto-moto, agences, coiffure, restauration rapide, épiceries

- Travaux généraux du bâtiment (9)
- Restauration rapide (9)
- Garage (7)
- Salons de coiffure (6)

- Services annexes aux entreprises (gestion, emballage) (6)
- Agences immobilières (6)
- Banques caisses (6)
- Épiceries de quartier (6)

Activités à densifier selon évolution de la population : alimentaire du quotidien, services à la personne.

- Supérettes et supermarchés (3).
- Boulangeries (5)
- Salon de thé (2)
- Épicerie fine (2)

- Fruits et légumes (2)
- Pharmacies (2)
- Location de véhicules automobiles (2)
- Agences de voyages (tourisme) (2)
- Librairie/presse (1)

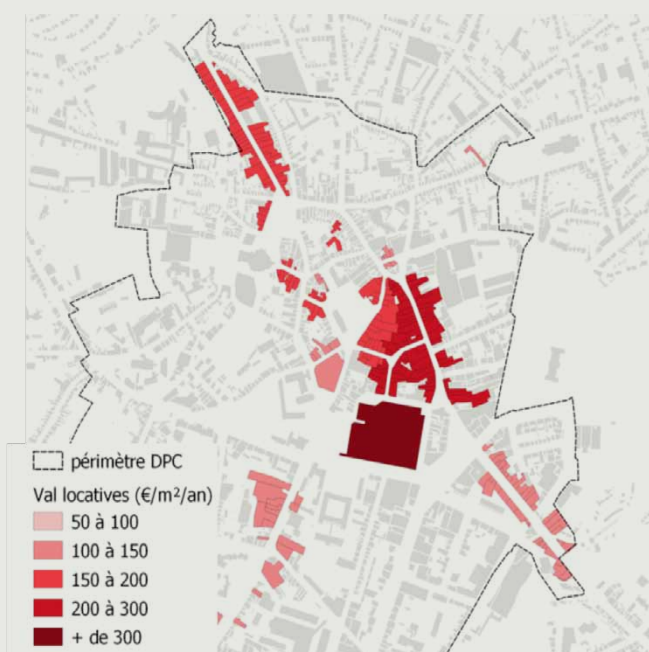
Activités à implanter : sous-représentées ou inexistantes en centre-ville et peu présentes à Bel Est : activités alimentaires qualitatives et diversifiées, activités loisirs-culture (bricolage, librairie, spa et détente...)

- Charcuterie-traiteur
- Produits bio et nature
- Torréfacteur thé et café
- Produits surgelés
- Poissonnerie
- Pâtisserie
- Blanchisserie-pressing
- Vente de jouets et jeux
- Puériculture
- Vente de prothèses auditive
- Papeterie
- Onglerie
- Bricolage, meubles
- Matériel d'arts graphiques

- Crèmerie-fromagerie (1)
- Chocolaterie-confiserie (1)
- Fleuriste (1)
- Opticien (1)
- Parfumerie-beauté (1)
- Institut de beauté (1)
- Vétérinaire (1)
- Activités culturelles en boutique (1)
- Caviste (1)

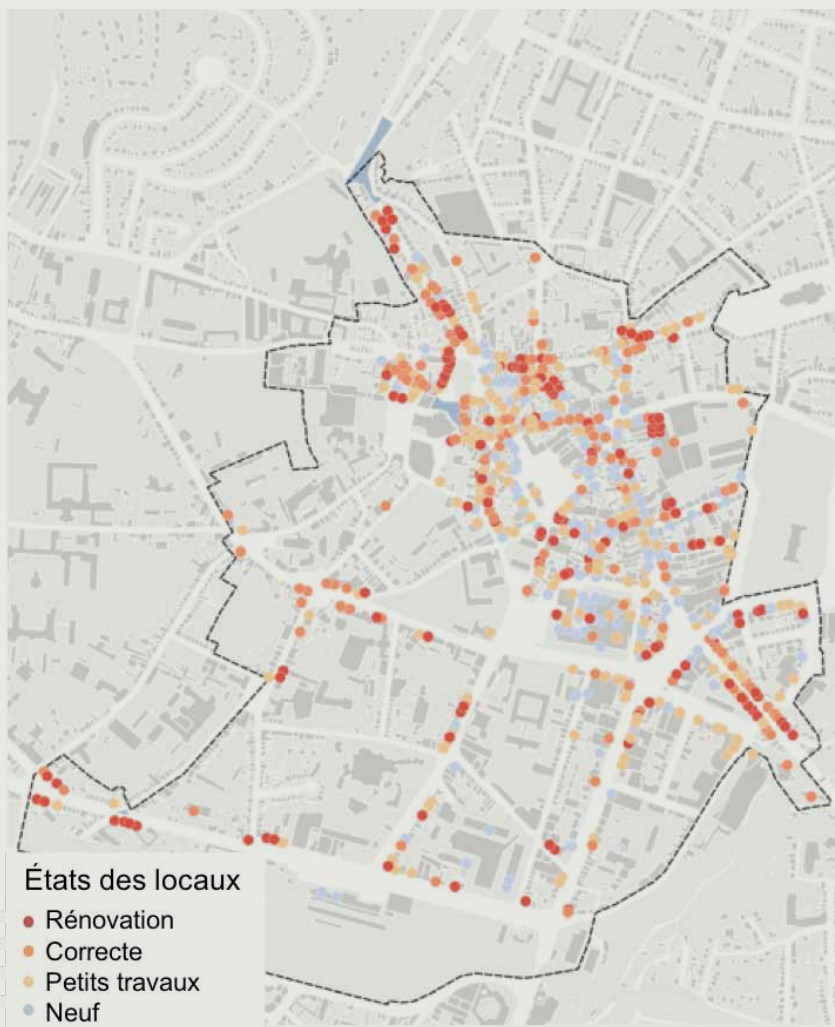
Source : SEMAEST

CARTE D'EXEMPLE DES VALEURS LOCATIVES DES RDC COMMERCIAUX D'UN CENTRE-VILLE



Source : SEMAEST

CARTE D'EXEMPLE DE L'ÉTAT DES RDC COMMERCIAUX EN CENTRE-VILLE



Source : SEMAEST

Définir son plan de marchandisage

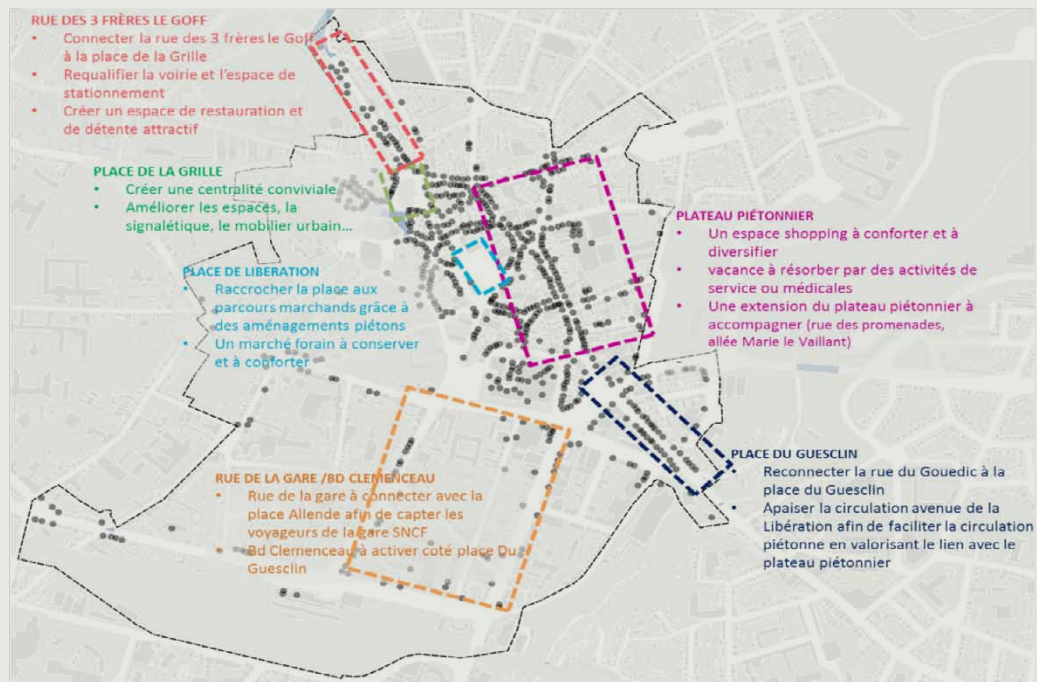
Le plan de marchandisage constitue le **plan guide des activités commerciales selon les secteurs** : pôles de destination, pôles de proximité, zones de services, restauration, artisanat...

Son élaboration permet, entre autres :

- D'identifier les parcours marchands, les pôles de centralité et les déplacements de commercialité.
- D'organiser la programmation commerciale des locaux vacants ou des projets immobiliers.
- D'identifier les secteurs à sauvegarder ou à faire muter, et de les inscrire au PLU via une OAP commerce.
- De définir un périmètre de protection renforcé où la mutation des destinations, ou même des activités, sera soumise à autorisation.
- De créer un droit de préemption urbain commerce pour maîtriser les locaux commerciaux.

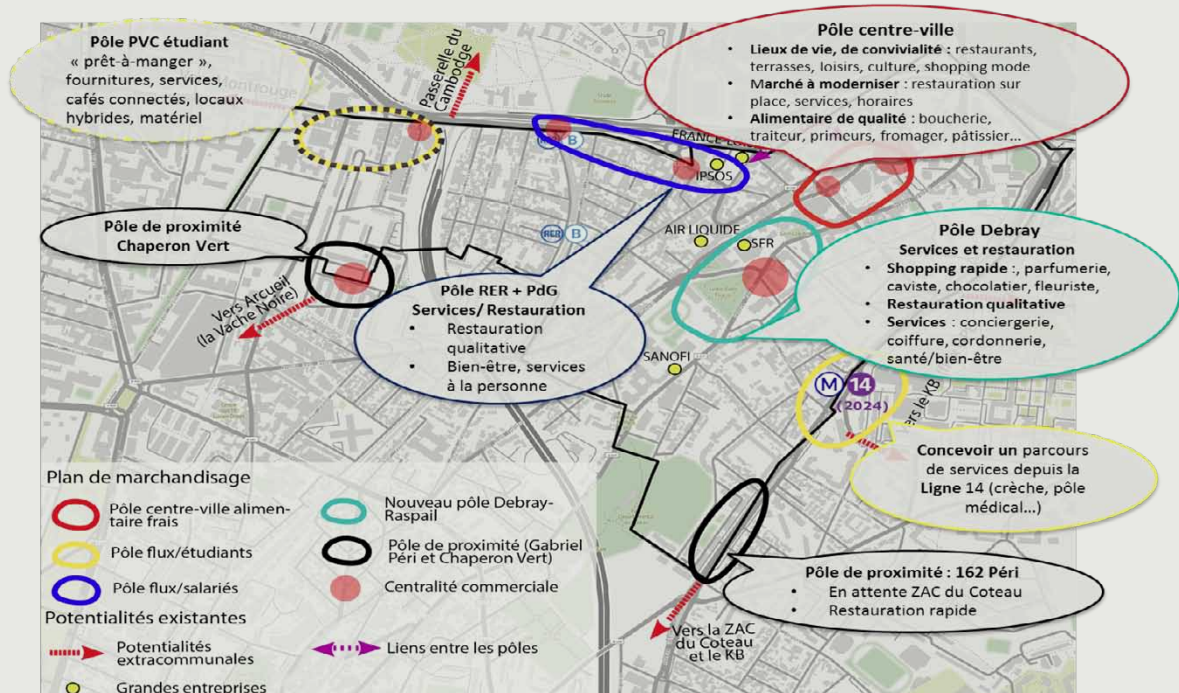


EXEMPLE DE PLAN DE MARCHANDISAGE GLOBAL D'UNE VILLE MOYENNE



Source : SEMAEST

EXEMPLE DE PLAN DE MARCHANDISAGE DÉTAILLÉ PAR SECTEUR



Source : SEMAEST

Définir sa programmation commerciale

Une programmation commerciale **viable et cohérente par rapport aux dynamiques territoriales** se définit comme la base sur laquelle le projet pourra se construire.

Elle vise notamment à :

- Cibler les locaux stratégiques à acquérir par la collectivité ou son opérateur délégué, pour les remembrer, les rénover, les commercialiser et les gérer :
 - Vacants à activer (propriétaire identifié, localisation, bonne commercialité, configuration et état corrects sans nécessiter trop de travaux, rentabilité locative estimée comme satisfaisante, potentiel de cession à terme au locataire occupant ou à un investisseur).
 - Occupés à reconvertir (activité non souhaitée, à évincer).
- Cibler les locaux stratégiques du parc social ou public dont la collectivité souhaite maîtriser les destinations via son opérateur délégué ou elle-même.
- Organiser les transferts d'activités éventuels.
- Flécher les activités des locaux des programmes immobiliers neufs ou en renouvellement urbain.

Évaluer le coût de la politique publique de maîtrise et portage des locaux

Cet exercice vise à définir l'ordre de grandeur des investissements à mobiliser par la collectivité pour acquérir, porter et céder à terme les locaux stratégiques ciblés. In fine, l'objectif est d'y implanter de nouvelles activités adaptées à la demande, d'engager la création de polarités commerciales et d'enclencher la dynamisation des sites.

Ces politiques d'incubation du commerce de proximité se situent dans un contexte de faible rentabilité des locaux (taux de vacance élevé, travaux à réaliser, marché immobilier en déprise...), expliquant un manque d'investissement privé. Elles ont pour objectif de remettre le parc commercial à niveau et de relancer la commercialité par des activités pionnières.

En conséquence, les business plans de ces opérations, qui s'apparentent à celles de la politique de la ville, sont souvent déficitaires et appellent à des compensations d'équilibre ou des aides à la trésorerie (le temps que les locaux acquis soient rénovés et loués, y compris avec la période de franchise de loyer).

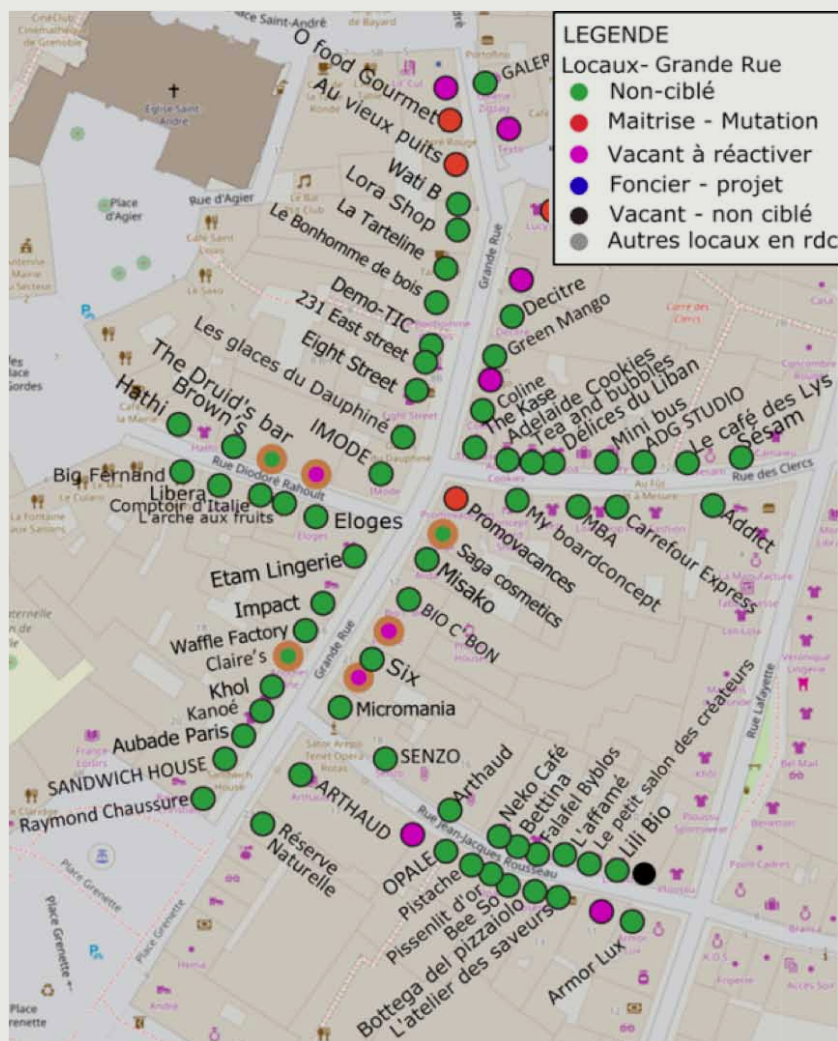
Pour établir ces business plans, il est recommandé de procéder pas à pas, en fonction des données du terrain, des orientations souhaitées par la collectivité (état de livraison des locaux, évictions à réaliser, niveau de loyer, franchises éventuelles...) et des objectifs de valorisation :

- **Estimer le nombre de locaux** stratégiques à acquérir et les **prix de revient** (acquisition, frais de notaire, travaux de remembrement et de mise aux normes, indemnités éventuelles d'éviction ou de transfert des commerces...). Ces locaux devront être choisis pour répondre à la fois aux objectifs de réactivation des locaux vacants (sites fragiles et dévitalisés) et aux nécessités d'équilibre économique de l'opération (sites de bonne rentabilité pour compenser les plus difficiles et permettre, le cas échéant, une péréquation des loyers).
- **Évaluer le montant global des investissements à mobiliser.**
- **Élaborer le plan de financement** en y définissant les fonds propres, les emprunts, les avances remboursables ou comptes courants d'associés, et les modalités de remboursement.
- **Définir les paramètres d'exploitation et de cession** comprenant les loyers et charges récupérables, la durée de portage avant cession, l'indexation du loyer et des charges, les frais de commercialisation et de gestion immobilière et locative (internalisés ou externalisés), le taux d'impayés, le taux de vacance, les franchises de loyer, la taxe foncière, la valorisation attendue à la cession (en fonction de la rentabilité locative souhaitée par un

investisseur et du marché local, soit entre 6,5 et 8 % selon les sites)...

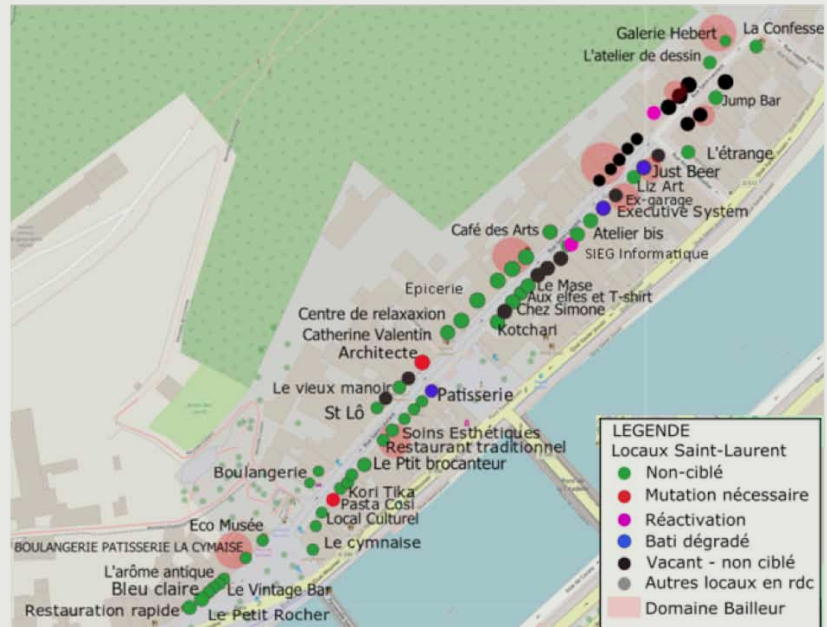
- **Réaliser les simulations de bilan d'exploitation** par secteur et globales.
- **Estimer le besoin éventuel de compensation d'équilibre ou de participation publique.**
- Ces simulations de bilan sont à réaliser quel que soit l'opérateur chargé de maîtriser, exploiter et céder les locaux : soit la collectivité elle-même, soit son ou ses délégataires contractuels.

EXEMPLE DE PROGRAMMATION DE LOCAUX EXISTANTS (HYPERCENTRE D'UNE MÉTROPOLIS)



Source : SEMAEST

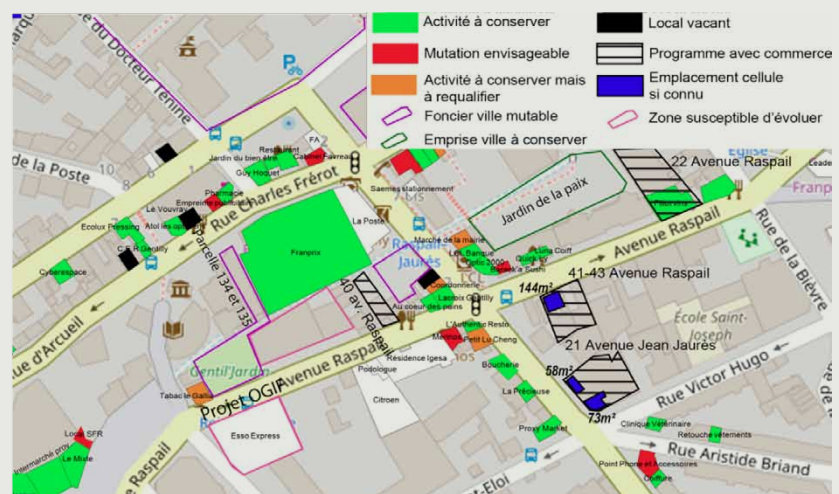
EXEMPLE DE PROGRAMMATION DE LOCAUX EXISTANTS (HYPERCENTRE D'UNE MÉTROPOLE)



Source : SEMAEST

Les locaux ciblés sont des locaux de propriétaires privés.

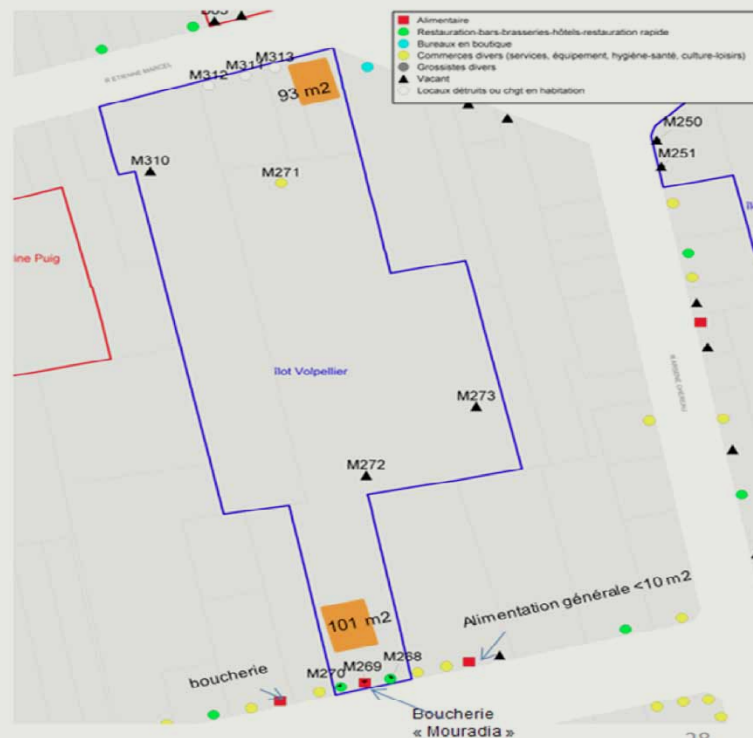
EXEMPLE DE PROGRAMMATION À LA PARCELLE (PETITE VILLE PÉRIURBAINE)



Source : SEMAEST



EXEMPLE DE PROGRAMMATION PAR LOT EN RENOUVELLEMENT URBAIN (PETITE VILLE PÉRIURBAINE)



Source : SEMAEST

PROGRAMMATION COMMERCIALE : SECTEUR VOLPELIER

OBJECTIF : RUE DE PARIS, IMPLANTER DE LA DIVERSITÉ COMMERCIALE. MONTER EN GAMME SI POSSIBLE.

Locaux impactés

- M311-M312-M312 locaux vacants **démolis**.
- M310 Stockage « JC Decaux » (départ volontaire) : **départ souhaité EE**.
- M271 Garage « Blondeau » (voitures de collection) : **départ souhaité EE ou à relocaliser (place de la Fraternité, hors îlot PNRQAD)**.
- M273 Local vacant (ex-garage « Delphi Montreuil ») : **à démolir**.
- M272 Bureau vacant (départ en retraite du locataire) : **départ souhaité EE**.
- M270 Restaurant « l'Ardoise » (en liquidation) (101 m²) : **type d'activité à maintenir** (pertinente pour des bureaux).
- M269 Boucherie « Mouradia » : **départ souhaité EE ou à relocaliser** (place de la Fraternité, hors îlot PNRQAD ?). Présence de deux autres boucheries halal à proximité et qui ont un CA en progression.

Programmation commerciale

- Une surface de 93 m² place de la Fraternité et une autre de 101 m² donnant sur la rue de Paris.
- En angle de la place de la Fraternité, implanter un commerce alimentaire structurant de type boulangerie-pâtisserie, au vu des futurs logements et de la clientèle étudiante également (sandwichs). (**Sensibilité de la programmation commerciale : forte**).
- Rue de Paris, maintenir un restaurant en rapport avec les flux et les futurs bureaux (restaurant de type traditionnel français, par exemple). (**Sensibilité de la programmation commerciale : faible**).

Remarques

Prévoir les contraintes techniques pour les activités d'alimentation et de restauration (fluides, réseaux, équipements, ventilation, déchets, extractions...).

Identifier les opérateurs locaux, les financements et les montages possibles

Il convient de **recenser les acteurs locaux** susceptibles d'acquérir ou de préempter des locaux, de les porter, de les rénover, de les commercialiser, de les gérer et de les céder. Plusieurs acteurs peuvent être référencés sur le territoire local et national. D'une manière générale, on peut trouver :

- Des **opérateurs publics** tels que les établissements publics fonciers (EPF), locaux ou d'État, les entreprises publiques locales (EPL), SEM et SPL, d'aménagement ou de développement économique, les SAS d'économie mixtes portant déjà des locaux d'activité ou encore les bailleurs sociaux, **tous déjà compétents ou susceptibles d'être renforcés ou diversifiés en compétences commerce**.
- Des **opérateurs privés** tels que les foncières privées, les investisseurs, les aménageurs et promoteurs, les commercialisateurs et les gestionnaires (avec les réserves liées aux difficultés de maîtrise publique des partenariats possibles).
- Des opérateurs à créer tels que les structures locales dédiées au commerce (foncières et SCI spécialisées, avec un actionnariat d'acteurs locaux tels que EPF, SEM, investisseurs privés, Caisse des Dépôts...).

Il convient également d'identifier le cadre réglementaire (ORT, OPAH-RU, ORHL...) et les dispositifs contractuels susceptibles d'être mobilisés par la commune ou la communauté en impliquant les acteurs identifiés : convention de portage avec un EPF, concession d'aménagement avec un aménageur privé ou public, contrat de revitalisation artisanale et commerciale (sous réserve de pérennisation ou équivalence), mandats de commercialisation, convention de gestion...

Il convient enfin d'imaginer les montages entre les collectivités compétentes et les opérateurs existants ou à créer, selon la **répartition des missions** à effectuer par chacun (maîtrise, rénovation, commercialisation, gestion), les **périmètres d'intervention** (par exemple, les EPF sont souvent susceptibles de maîtriser les immeubles ou les locaux sur les sites d'opérations d'aménagement ou de réserves foncières), les montants financiers engagés...



FINANCER LES INTERVENTIONS : QUELS FINANCEMENTS ET DISPOSITIFS MOBILISABLES ?

À la différence de dispositifs structurels lourds comme la politique de la ville, qui s'appuie sur des acteurs nationaux comme l'ANRU, la revitalisation commerciale est d'abord portée par les collectivités, et conçue comme une politique contractuelle entre les territoires investisseurs et leurs partenaires nationaux, publics ou privés. La création de l'ANCT ira peut-être à terme dans le sens d'un réinvestissement de l'État sur des sites prioritaires. Cependant, à ce jour, les financements mobilisables consistent essentiellement en soutiens d'actions ciblées, menées par les collectivités, les commerçants ou les propriétaires bailleurs, en participation à des structures locales et en prêts bancaires.

La Banque des Territoires

La Banque des Territoires (ex-Caisse des Dépôts et Consignations) est le principal partenaire financier des collectivités pour leurs actions de revitalisation des centres-villes, notamment dans le cadre du programme « Action cœur de ville », où 50 M€ ont été fléchés pour soutenir des actions des 222 collectivités (études, recrutement de managers, soutien aux commerçants, travaux d'aménagement...), 200 M€ pour participer à l'actionnariat de foncières locales, et 700 M€ pour des prêts à long terme. La Banque des Territoires propose également de l'ingénierie financière à conditions préférentielles pour des projets en convention ORT.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

L'ANAH met en œuvre toutes les politiques nationales de développement et d'amélioration du parc de logements privés existants. Elle accorde notamment des subventions pour l'amélioration des résidences et des logements locatifs de propriétaires modestes, dans le cadre d'OPAH-RU, qui peuvent s'intégrer dans les stratégies globales de revitalisation du centre-ville. Depuis mai 2019, l'ANAH peut également soutenir la reconversion en logements de locaux dont la commercialité paraît trop faible. Les aides de l'ANAH sont désormais transférables aux opérateurs publics locaux type EPL.

Action Logement

Action Logement (ex-1 % Logement), qui mobilise les contributions des entreprises employeurs, peut accompagner les opérateurs immobiliers, notamment dans le cadre du programme « Action cœur de ville », et contribuer à rééquilibrer la mixité de l'habitat des centres-villes paupérisés.

EPARECA

L'Établissement public national en charge de la requalification des ensembles commerciaux et artisanaux dans les quartiers NPNRU a vu ses missions évoluer vers la possibilité d'investissement dans les centres-villes dans le programme « Action cœur de ville », en substitution d'opérateurs privés et publics locaux. Son action sera intégrée dans la future ANCT.

Aides régionales

Dans certains territoires, le conseil régional peut proposer des programmes d'accompagnement et d'aides aux entreprises, aux commerçants et artisans de proximité, tels que le « Pass Commerce et Artisanat », contractualisés avec les communautés. Les régions peuvent faciliter le financement d'implantation de projets, participer à la rénovation de façades, accompagner les commerçants à la transition numérique et financer les formations des salariés. Plusieurs conseils régionaux se sont également engagés dans des appels à projets « centres-villes, centres-bourgs », en anticipation (Bretagne) ou en complément (Hauts-de-France) du programme national « Action cœur de ville », et cofinancent les projets des collectivités lauréates (études et travaux).

AUTRES FONDS

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Ce fonds, destiné aux travaux réalisés par les commerçants et les collectivités, a été placé en gestion extinctive lors du dernier projet de loi de finances de 2019, avec un ciblage des projets en conventions « Action cœur de ville », et non reconduit en 2020. L'ANCT pourrait peut-être s'y substituer à l'avenir, notamment via la mobilisation du FNADT.

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)

Le FNADT a pour vocation de soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire. Il peut soutenir des projets locaux contractualisés dans le cadre du contrat de projets État-région 2015-2020. Pour les prochains contrats de plan, il sera intégré dans les politiques mises en œuvre par l'ANCT.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER est un dispositif européen déployé dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Les conseils régionaux, qui sont en gestionnaires, peuvent le mobiliser pour qu'il puisse être orienté vers les objectifs de revitalisation des centres-villes, afin de financer des opérations d'aménagement, de rénovation ou d'animation.





PARTIE III

MOBILISER LES PROCÉDURES D'URBANISME ET LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES



MOBILISER LES PROCÉDURES D'URBANISME ET LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES

III

Optimiser les documents d'urbanisme

Deux documents de planification, le SCOT et le PLU, 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, toute règle adoptée 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.

LE SCOT (SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE) ET LE DOCUMENT D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (DAAC). RAPPEL DU CADRE LÉGAL (EXTRAIT DE « LE CADRE LÉGAL DE L'URBANISME COMMERCIAL ». ADCF 2019)

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 et commercial (DAAC) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux 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.

Le SCOT, généralités et principaux objectifs

- Le rapport de présentation comporte un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population, et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement (biodiversité), d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.
- Ce rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO).
- Le PADD fixe les objectifs de diverses politiques publiques, notamment en matière d'urbanisme, d'implantations commerciales, d'équipements structurants, de développement économique, de lutte contre l'étalement urbain.
- Le DOO détermine les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.
- Doivent notamment être compatibles avec le DOO du SCOT, les permis de construire tenant lieu d'AEC prévus à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme et les autorisations d'exploitation commerciale (AEC) prévues à l'article L. 752-1 du code de commerce, ainsi que les autorisations d'exploitation cinématographique prévues à l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée.
- Il est procédé tous les six ans à l'analyse des résultats de l'application du SCOT, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, d'implantations commerciales.
- Le SCOT a vocation à être généralisé depuis 2017, compte tenu du durcissement de la règle de l'urbanisation limitée. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2017, la délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après le 4 juillet 2003 est interdite dans les communes non couvertes par un SCOT.



Le document d'orientations et d'objectifs (DOO), volet réglementaire du SCOT

- Le DOO détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace, les conditions d'un développement urbain maîtrisé et d'un développement équilibré dans l'espace rural.
- Il arrête des objectifs chiffrés en matière de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteurs géographiques.
- Le DOO peut, dans des secteurs qu'il délimite, déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU. Ces secteurs sont délimités en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles.
- Le DOO précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces, en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.
- Le DOO comprend un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).
- Le DOO définit les grandes orientations de la politique des transports et de déplacements. Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.
- Il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les PLU doivent imposer.
- Le DOO peut définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction, à condition d'y apporter une justification particulière.
- En l'absence de SCOT, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU intercommunaux comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal, et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

Le DAAC, volet commerce désormais obligatoire du DOO du SCOT

- L'élaboration d'un DAAC a été rendue obligatoire par la loi ELAN.
- Le DAAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable.
- Ces conditions sont liées à la consommation économe de l'espace (notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties), l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Les conditions portent également sur la desserte par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes, ainsi que sur la qualité environnementale, architecturale et paysagère (notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux) des équipements commerciaux.
- Le DAAC localise les secteurs d'implantation périphérique, ainsi que les centralités urbaines dans lesquels se posent des enjeux spécifiques (revitalisation des centres-villes, maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, cohérence de localisation des équipements et maîtrise des flux, consommation économe de l'espace et préservation des paysages...). Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs.

Il peut également :

- Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques.
- Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines, afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines.
- Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales, en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises.
- Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale, en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes.
- Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

EXEMPLES DE PRESCRIPTIONS INSTITUÉES SUR LE VOLET COMMERCIAL

- Le SCOT de Grenoble-Alpes Métropole organise les activités possibles en fonction de la fréquence d'achat. Il exclut notamment l'implantation hors zones urbaines des activités d'achat quotidien de type alimentaire.
- Le SCOT de Brest Métropole Océane n'autorise l'installation de commerces dans certaines zones périphériques qu'à partir de 400 m².
- Le schéma directeur du commerce (SCOM) de Plaine Commune, dans un contexte saturé en centres commerciaux, hiérarchise les pôles commerciaux et interdit l'extension des pôles non prioritaires.
- Le schéma directeur du commerce du Grand Angoulême propose de contenir les centres commerciaux, de revitaliser les centres-bourgs et de requalifier le commerce de la ville centre.

OBJECTIFS DU DOCUMENT D'AMÉNAGEMENT ARTISANAL ET COMMERCIAL (DAAC)

Le SCOT précise les orientations d'activités par type de secteur

↳ Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)

Objectifs	Agir sur...	Agir sur...	Agir sur...	Agir sur...
	La localisation des RDC actifs	Les destinations des RDC actifs	L'organisation des locaux et circulations	L'intégration urbaine et paysagère
	Zonages, linéaires commerciaux, périmètres de centralités	Artisanat, commerce, tertiaire, services	Densité, parkings, livraisons	Accessibilité, espaces publics, formes urbains

Exemple : distinction possible selon le site, la surface, la catégorie de commerce autorisé, la fréquence d'achat et le mode de déplacement



Source : SEMAEST



PLU, PLUi. RAPPEL DU CADRE LÉGAL (EXTRAIT DE « LE CADRE LÉGAL DE L'URBANISME COMMERCIAL ». ADCF 2019)

Depuis 2015, des outils sont mis à disposition des collectivités pour mieux maîtriser les implantations commerciales. En effet, les OAP peuvent prévoir un pourcentage de commerces dans les 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.

Le PLU, généralités et principaux objectifs

- Le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins, notamment en matière de développement économique, de commerce, d'équipements et de services.
- Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) définit les orientations générales, notamment en matière d'équipement commercial, de développement économique et de loisirs.
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.
- Le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales, les servitudes d'utilisation des sols et le zonage graphique permettant d'atteindre les objectifs de développement durable définis par la loi.

Les OAP et le commerce

- Les travaux ou opérations exécutés par toute personne publique ou privée doivent être compatibles avec les OAP.
- Depuis le 1^{er} janvier 2016, les OAP peuvent également favoriser la mixité fonctionnelle, en prévoyant qu'un pourcentage des opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation est destiné à la réalisation de commerces.
- En l'absence de SCOT, les OAP d'un PLUi comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal du DOO du SCOT et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, prévues dans un DAAC.

Le règlement du PLU et le commerce

- Les travaux ou opérations exécutés par toute personne publique ou privée doivent être conformes au règlement du PLU et à ses documents graphiques.
- Dans les zones urbaines, le règlement peut :
 - Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. Cela peut être l'activité commerciale dans son ensemble ou une activité commerciale plus spécifique, si cela est justifié par des considérations d'aménagement du territoire ; il peut ainsi, dans une zone, interdire ou soumettre à des conditions particulières les commerces ou ses sous-destinations que sont l'artisanat, le commerce de détail, la restauration, le commerce de gros, les activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, l'hébergement hôtelier, le cinéma, ou encore certains types d'activités qu'il définit.
 - Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. Ainsi, il peut y avoir des règles spécifiques pour les commerces, voire pour l'artisanat, le commerce de détail, la restauration, le commerce de gros, les activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, l'hébergement hôtelier, le cinéma.
 - Identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée

la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif. C'est la base légale des linéaires de commerces dans lequel le changement de destination en une autre destination peut être proscrit.

- Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière.
- Définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions.
- Définir, pour les commerces ou ses sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur, si c'est justifié par un objectif de mixité fonctionnelle.
- Concernant les normes de stationnement des commerces, le règlement peut :
 - Minorer les obligations pour les véhicules motorisés quand les projets comportent plusieurs destinations ou sous-destinations permettant la mutualisation de tout ou partie des aires de stationnement.
 - Fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage de commerces, dans les zones où les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent.
 - À l'inverse, décider d'alléger le plafond défini à l'article L. 111-19 (qui prévoit que l'emprise au sol des surfaces affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce ne peut excéder les $\frac{3}{4}$ de la SDP des bâtiments affectés au commerce) pour le fixer à un niveau compris entre les $\frac{3}{4}$ et la totalité de la surface de plancher affectée au commerce.
- Dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments. Ainsi, il peut être défini la SDP à destination de commerce dans chaque îlot.

PLU, PLUi. OUTIL DE SÉCURISATION DE LA PRÉEMPTION

Pour sécuriser les préemptions, le PLU gagne à intégrer l'objectif général de « requalification du commerce par la maîtrise foncière », sur des périmètres d'intervention précis.

Il est ainsi recommandé d'inscrire au PLU/PLUi des OAP, soit propres au commerce, qui transcrivent le DAC (OAP commerce), soit spécifiques au centre-ville (OAP centre-ville), qui intègrent alors aussi les orientations relatives à l'habitat, aux équipements, aux espaces publics, et servent de support aux ORT.

Ces OAP ne doivent pas se limiter aux constructions neuves, mais faire figurer les objectifs de requalification du commerce existant, et la volonté de maîtrise foncière publique.

Ces précautions doivent permettre de faire reconnaître au juge des préemptions la notion d'intérêt général pour l'usage du droit de préemption de locaux commerciaux (hors de toute opération d'aménagement ou de renouvellement urbain), au motif de revitalisation.

Le PLU/PLUi doit délimiter le ou les périmètres d'exercice de droit de préemption urbain spécifique au commerce, au motif de la requalification et de la diversification commerciales (préemption de rez-de-chaussée seuls pour en modifier la destination).

Ces dispositions visent à la fois la sécurisation du **droit de préemption urbain au motif commerce** et la réduction des contentieux en cas d'expropriation de propriétaires ou d'éviction de locataires après préemption des murs.



OPTIMISER LE RÈGLEMENT D'URBANISME POUR RÉGULER LE FONCIER COMMERCIAL

Le rappel du cadre légal ci-dessus permet de rappeler que le PLU encadre les mutations d'activités et la programmation de locaux neufs et en précise les sous-destinations et les contraintes de construction.

La destination commerce est donc, depuis l'arrêté du 25 novembre 2016, décomposée en sous-destinations ; ce qui permet une orientation plus fine des activités, en considérant les six sous-destinations suivantes : « artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma ».

Ainsi, le règlement peut préciser les contraintes techniques des locaux neufs ou requalifiés en prenant en compte, notamment, la hauteur sous plafond, la taille, la configuration, les vitrines, l'accessibilité ou encore les terrasses, avec des règles de gabarit et d'aspect, comme par exemple :

- Obligation d'une largeur de commerce sur façade : les commerces très étroits, ou d'une hauteur sous plafond minimale pas respectée (3,50 mètres le plus souvent), risquent d'être déqualifiés.
- Limitation des tailles de commerce en périphérie (éviter les hypermarchés).
- Majoration des hauteurs et différence de hauteur entre le rez-de-chaussée et les étages (3,50 mètres).
- Obligation d'alignement commercial sur la voirie.
- Règles de stationnement suivant la surface de vente du commerce et places de livraison.
- Interdiction des devantures opaques.
- Institution d'un règlement d'enseignes.

UNE DÉMARCHE GLOBALE ET COLLECTIVE VIA LA CHARTE D'URBANISME COMMERCIALE

Une charte « d'orientation commerciale » ou « d'urbanisme commercial » est un document stratégique qui vise à définir les principes et les objectifs partagés pour le développement commercial à l'échelle intercommunale (soit dans le cadre de la communauté ou de la métropole, soit dans le cadre intercommunautaire tel que le territoire du SCOT ou celui du PETR).

Elle constitue un document de référence non réglementaire, sans valeur juridique, sans portée normative. Elle est conçue comme un outil d'aide à la décision et un cadre de référence à l'action politique locale (elle peut servir de support aux débats internes à la communauté avant qu'elle ne porte ses avis sur les projets en réunion de CDAC). À ce titre, elle est perçue comme un engagement fort de ses signataires. Elle constitue l'un des piliers de la politique locale du commerce du territoire et a vocation à voir ses orientations traduites dans les documents d'urbanisme.

Elle vise notamment à définir les lieux à privilégier pour le développement commercial du territoire : création des conditions d'équilibre entre les pôles (priorisation des zones) ; création des conditions favorables au développement durable (densification des zones à urbaniser, optimisation des places de parking, réduction des flux automobiles, pérennisation des emplois...) ; préservation de la diversité commerciale...

« ILS LE DISENT »

« L'élaboration de la charte de stratégie et de développement commercial a été lancée et va s'appliquer sur l'ensemble du territoire intercommunal, en l'absence de document d'urbanisme opérationnel à l'heure d'aujourd'hui (SCOT en révision et PLUi non élaboré). La charte, coécrite avec l'ensemble des communes, se veut être un document programmatique, afin de répondre aux problématiques prégnantes sur le territoire, d'anticiper les dynamiques commerciales (centre-ville et périphérie) et d'être dans la future intégration des documents d'urbanisme. En lien avec la création d'un observatoire local, la charte vise à définir des règles communes d'implantations commerciales, ainsi qu'un dispositif d'actions opérationnelles concernant les centres-villes. »

Saint-Brieuc Agglomération (22)

Instaurer la préemption

LES DIFFÉRENCES D'APPLICATION ENTRE LE DPU (DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN) ET LE DPC (DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL)

Si de nombreuses villes ont instauré un périmètre de sauvegarde du commerce prévu par la loi LME du 4 août 2008 (qui ne peut être équivalent à la totalité du territoire communal, sous peine de nullité), et se sont dotées sur ce périmètre du droit de préemption commercial, il ne s'agit pour elles que de la possibilité d'intervenir sur la cession des baux et des fonds.

Cette intervention sur les baux doit être réservée dans le cas où la collectivité dispose d'un repreneur immédiat (car si le foncier peut s'apprécier, le fonds ne peut que se déprécier avec le temps) ou si elle souhaite éviter un autre repreneur, voire éteindre le bail. Dans ce dernier cas, il faudra veiller à ce que le PLU soit très explicite sur les orientations des activités souhaitées et le projet municipal pour éviter le contentieux. De plus, reprendre le bail ne permet pas de s'affranchir de ses modalités imposées par le bailleur (loyer, type d'activités autorisées) et du règlement de copropriété, souvent contraignant.

Pour ces raisons, il est plus intéressant pour une commune de se saisir du DPU, sous réserve de disposer de capacité de commercialisation et de gestion. Pour autant, le DPC est intéressant à instituer pour permettre d'alimenter l'observatoire des locaux, connaître et contacter les propriétaires, via les déclarations d'intention d'aliéner (DIA).



Le tableau ci-dessous récapitule les avantages et inconvénients des deux dispositifs :

DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL (DPC) COMPÉTENCE DES COMMUNES	DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN (DPU) COMPÉTENCE DES COMMUNES OU DES COMMUNAUTÉS
Création d'un périmètre de sauvegarde en centre-ville, instituant le DPC : baux et fonds à rétrocéder dans les trois ans	DPU simple ou renforcé (terrains et murs) à justifier par la notion d'intérêt général et par une opération spécifique (diversification et requalification du commerce), et conforme aux orientations du PLU
Permet à la commune de disposer d'informations (activités, localisation, prix...) pour son observatoire du commerce, via les DIA	Permet à la commune de disposer d'informations (activités, localisation, prix...) pour son observatoire du commerce, via les DIA
Risque de dépréciation du bien et difficulté de cession	Appréciation du bien (surtout en contexte spéculatif) et intégration au patrimoine communal
Pas de maîtrise de la destination	Garantit la maîtrise du bien et de son affectation précise (bail spécialisé)
Maintien des contraintes du bailleur (loyer, modalités du bail...) et du règlement de copropriété	Permet de modifier le règlement de copropriété et de faire des travaux
Permet de créer un rapport de négociation avec les vendeurs	Permet de passer des protocoles d'affectation (renonciation au DPU) : pas d'impact financier
Suppose de devenir employeur de salariés éventuels en attendant la cession, ou de mettre en sous-location	Permet de choisir l'activité et l'exploitant, mais suppose une bonne gestion locative
Utile pour résilier un bail (éviction) ou en cas de cession immédiate à un repreneur	À privilégier pour la maîtrise directe ou déléguée à un opérateur

Il s'agit en l'occurrence d'un DPU spécifique au commerce, et non d'un DPU généraliste (pour des opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain), permettant à la collectivité de préempter les rez-de-chaussée seuls et non les immeubles.

Pour sécuriser ce DPU, il convient de l'adosser à un PLU solide, qui intègre les éléments suivants : PADD, OAP commerce, périmètre de protection renforcé, ORT... Il doit expliciter la stratégie et le projet de la collectivité (diversification, requalification, préemption...).

Délégation du DPU

Le DPU revient à la communauté, si celle-ci est compétente en matière de PLU. Le cas échéant, la communauté peut déléguer ce droit à ses communes membres. Ces dernières ne peuvent pas subdéléguer ce DPU à un opérateur avec qui elles souhaiteraient contractualiser pour la revitalisation ; c'est à leur communauté de déléguer directement le DPU commerce à l'opérateur retenu.

LA POSSIBILITÉ D'INSTRUIRE UN PROTOCOLE D'AFFECTATION

Cette procédure permet la renonciation au droit de préemption contre l'engagement de l'acquéreur à maintenir la destination du local pendant au moins sept ans.

Il existe alors deux types de protocoles :

- **Activité** : prescription de l'activité à installer (activité prévue par le preneur conforme au plan de marchandisage).
- **Négatif** : définition des activités non installables.
- Si le local préempté est vacant lors de la vente, on utilisera davantage le protocole négatif, afin d'être moins prescriptif.

Il s'agit d'un document annexé à l'acte de vente par le notaire, qui prévoit une clause de dommages et intérêts si non respecté, d'environ 10 % du prix de vente.

Cette procédure n'est pas inscrite dans la loi Pinel, mais elle est expérimentée avec succès depuis 15 ans par la SEMAEST, en permettant d'élargir l'effet du DPU sans investissement (40 % des locaux maîtrisés par la SEMAEST le sont par des protocoles d'affectation).

MAÎTRISE FONCIÈRE PUBLIQUE : ACQUISITION D'UN BIEN VIA LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

Réception de la DIA : formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Elle est destinée à informer avant la vente la collectivité titulaire du droit de préemption, afin qu'elle puisse faire valoir ses droits. Le notaire du propriétaire du bien est tenu de formaliser sa DIA via le formulaire CERFA dédié.

Généralement, la déclaration constitue une véritable offre de vente, notamment lorsqu'il s'agit d'une vente de gré à gré avec précision du prix et des modalités de paiement.



Étude de la DIA par la collectivité qui pourra demander des informations complémentaires au notaire du vendeur.

La collectivité dispose de **deux mois** à compter de la réception de la DIA pour faire savoir si elle souhaite ou non acquérir le bien. L'absence de réponse dans le délai imparti équivaut à un refus de préempter.



Saisine de France Domaine, afin d'estimer la valeur du local et réception de l'avis de France Domaine.



Si la décision d'acquérir est retenue, elle doit être suivie d'une rédaction des courriers de notification : trois exemplaires pour chaque vendeur, trois exemplaires pour chaque acquéreur évincé et trois exemplaires pour le notaire du vendeur. S'y ajoutent une signification des notifications par un huissier et des annexes si nécessaires (concession d'aménagement, délibération du conseil municipal) **dans un délai de 60 jours à compter de la réception de la DIA par la collectivité**.

Transmission au préfet au titre du contrôle de légalité et, à défaut, risque d'annulation de la décision par le juge administratif. La préfecture conserve un exemplaire et rend les deux autres, dont un tamponné par ses soins.



Délai de recours de deux mois, à compter de la signification pour permettre au propriétaire de contester la préemption.



Procédure d'achat par la collectivité :

- **Saisine du notaire de la collectivité** en joignant à la DIA les courriers de notification et les significations.
- Lecture du projet d'acte transmis par le notaire.
- Organisation du rendez-vous de signature.
- **Virement des fonds**, selon le décompte transmis par le notaire. Si la signature de l'acte authentique intervient plus de quatre mois après la signification au notaire, les fonds doivent être consignés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations pour peine d'annulation de la préemption.
- **Signature de l'acte notarié** et constatation du transfert de propriété qui intervient rétroactivement à la fin du délai de recours. Il est à prévoir de faire assurer le bien à la fin du délai de recours et non pas à la signature de l'acte notarié.



Adapter les opérations de revitalisation territoriale (ORT)

La mise en place d'une ORT, instituée par la loi ELAN, permet l'activation de plusieurs dispositions légales facilitant la maîtrise foncière commerciale publique en centre-ville, dont :

- **L'assouplissement des autorisations d'exploitation commerciale** et la possibilité pour le préfet de suspendre au cas par cas les projets commerciaux périphériques. Cette disposition, qui entend favoriser l'installation de grandes enseignes ou de centres commerciaux en centre-ville, ne peut à elle seule remédier au déficit de commercialité que connaissent les villes en déprise et aux réticences des enseignes. Souvent, les villes l'activent à l'occasion de la valorisation d'ensembles historiques requalifiés (anciens grands magasins, halles, ateliers, casernes...).
- **L'accès prioritaire aux aides de l'ANAH**, d'Action Logement et du dispositif Denormandie dans un quartier ancien dégradé. Cette possibilité permet également de minorer les travaux de rénovation et reconfiguration des rez-de-chaussée commerciaux des immeubles, notamment dans le cadre d'OPAH-RU et lors de portage par les EPF.
- **Les financements préférentiels de la Banque des Territoires.**
- **Un droit de préemption urbain** justifié d'emblée pour les murs commerciaux, évitant ainsi les contentieux.
- **Le droit à la mise en œuvre du dispositif expérimental « permis d'aménager multi-sites »**, valant concession d'aménagement en diffus. Cette disposition intéressante mérite d'être utilisée par les collectivités pour mener des opérations mixtes logements/commerces sur des îlots à remembrer et à réhabiliter.

Le périmètre d'ORT peut être également utilisé :

- **Pour définir le périmètre de préemption urbaine et de protection renforcée** du commerce et de l'artisanat.
- **Pour fixer le périmètre des aides aux commerçants de centre-ville** (FISAC, aides aux travaux, aides au fonctionnement/au loyer, droit à l'abattement fiscal...).

Le classement en ORT, disposition d'urbanisme et déconnecté de la signature de conventions « Action cœur de ville », doit pouvoir être sollicité par des villes de toutes tailles, pour des métropoles comme pour des intercommunalités rurales ou périurbaines. L'organisation territoriale de ces ORT est en cours de fixation, avec en principe des ORT cadres et des ORT par centres-villes ou centres-bourgs. La définition des périmètres va souvent au-delà du centre-ville historique, pour des motifs fiscaux ou de financement.

Enfin, si l'ORT donne un cadre d'intervention facilité, elle ne suffit pas à elle seule à engager une revitalisation commerciale. Elle ne peut être efficace que si la collectivité effectue d'autres actions en sa faveur et dispose d'un **opérateur** et d'un **dispositif contractuel**.

Encadrer la livraison de locaux commerciaux neufs

La dynamisation commerciale passe aussi par l'encadrement des locaux des programmes immobiliers. Il permet notamment d'éviter la surproduction de surfaces commerciales concurrençant les commerces existants, mais également la livraison de locaux inadaptés qui risqueront de rester vacants car trop grands, trop chers, non conformes, livrés en brut, et dont le coût d'aménagement pèsera sur les preneurs, avec des charges trop élevées...

Comme pour le logement, les collectivités ont donc tout intérêt à prévoir des documents cadres que les promoteurs seront tenus de suivre afin de conditionner la délivrance du permis de construire ou d'aménager au respect de ces prescriptions.

L'ENCADREMENT DES LOCAUX SE FAIT À TRAVERS PLUSIEURS DOCUMENTS CADRES

Ces documents cadres peuvent concerner :

- Les OAP et zonages commerce du PLU/PLUi et prescriptions du règlement d'urbanisme.
- Le plan de marchandisage territorial.
- La programmation commerciale par projet et par lot, fiche de lot.
- Le référentiel de prescriptions techniques pour chaque commerce, liées aux destinations retenues (portance des planchers, puissance des extractions d'air et lieu des rejets, accès PMR, nombre d'issues, puissance électrique, attentes, locaux techniques, stockage, quai de livraison...).
- Le référentiel de loyers selon l'état de livraison, la destination et la taille du local.

PRÉPARER LA LIVRAISON DANS LES PROGRAMMES NEUFS GRÂCE AU CAHIER DES CHARGES PROMOTEUR

Si la ville ou son aménageur vend des charges foncières, il est recommandé d'intégrer et de documenter, dans le cahier des charges de l'appel à projets, les objectifs suivants :

- **Configuration et taille des locaux** (limitation éventuelle des surfaces pour éviter des loyers trop élevés, divisibilité).
- **État de livraison le plus finalisé possible** avec, notamment, les vitrines posées (des vitrines occultées par des carreaux de plâtre réduisent l'attractivité des étages et limitent les possibilités d'installation d'indépendants), le bandeau de préenseigne installé pour garantir l'harmonie du site, les fluides en attente, le sol réagréé, les murs, l'extraction et la gaine, si la destination l'exige, la boîte aux lettres...
- **Investisseur commercial unique** (associé en groupement au promoteur, par exemple), sauf pour un supermarché. Sinon, obligation de gestion en bail emphytéotique par l'EPL opérateur de commerce de la ville ou de montage d'une SCI avec l'EPL aménageur de la ville.
- **Modalités de cession ou de location** (obligation de gestion des locaux sur une durée minimale par l'investisseur avant cession, engagement de recommercialisation...).
- **Respect du plan de marchandisage.**
- **Respect du référentiel de prescriptions techniques.**
- **Fourchette de loyers cibles par local.**
- **Obligation de division en volumes** (pour éviter les problèmes de copropriété), **limitation au maximum des parties et services mutualisés** (parkings, boîtes aux lettres, halls...) et répartition équitable des charges des parties communes.

BIEN DÉFINIR L'ACTE DE VENTE DES CHARGES FONCIÈRES

Dans l'acte de vente, la collectivité gagnera à se montrer la plus précise possible et à garder le contrôle des destinations commerciales et des modalités de location et de cession, sous peine de pénalités.

Elle pourra instaurer notamment les clauses suivantes :

- La **clause de validation des facilités locatives**, en y définissant la franchise de loyers, la progressivité du loyer ou les clauses de recettes.
- La **clause de validation de la première commercialisation.**
- La **clause de préférence** (rachat du local par la ville ou l'aménageur en cas de vacance longue d'un local, au prix de revient promoteur).
- **Clause d'encadrement des plus-values à la cession des locaux.**



En tout état de cause, même si la collectivité ne maîtrise pas le foncier cédé, les négociations liées à la délivrance du permis de construire, et le cas échéant, à la concertation publique, devraient lui permettre de s'approcher des objectifs précités.

« ILS LE DISENT »

« L'intérêt de travailler le plus en amont avec les opérateurs privés (aménageurs, promoteurs, bailleurs...) permet d'avoir un meilleur contrôle de la destination et de l'état de livraison de locaux commerciaux des programmes neufs. Au travers de cette approche partenariale, l'objectif est d'avoir des rez-de-chaussée occupés à leur livraison, d'accueillir des activités qui répondent aux besoins du quartier et d'impulser l'animation de l'espace public par la création de flux. Les rez-de-chaussée actifs peuvent avoir une destination commerciale, mais pas uniquement ; ils peuvent amener un service tel qu'un espace de coworking, un atelier, une salle de cours, une laverie... Par leur intégration économique, architecturale et urbaine, les rez-de-chaussée actifs font ainsi effet de levier sur la dynamique commerciale. »

EPT Est Ensemble (93)

EXEMPLE DE RÉFÉRENTIEL TECHNIQUE POUR UNE SUPÉRETTE

- 100 à 150 m².
- Surcharge de plancher 1 T/m².
- Décaissé de sol de 10 à 12 cm pour installation réseaux.
- HSP ≥ 3,50 m.
- Accessibilité PMR.
- Isolation acoustique renforcée.
- Isolation CF vis-à-vis des tiers.
- Isolation thermique.
- Accès ERP : minimum 3 UP en 2 dégagements, distants de plus de 5 m pour un effectif ≤ 200 personnes.
- Gaine technique de 1 m², comprenant 2 gaines chaudes pour les fours de 40x40. Plateforme de 10 m² en terrasse pour l'installation des groupes (+ protection acoustique des groupes).
- Grilles de prises d'air neuf en façade, une pour de l'extraction, une pour le gaz et une pour la prise d'air neuf de la ventilation double flux (40x40). Les grilles de rejet doivent être situées à plus de 8 m de tout ouvrant.
- Gains VMC pour local poubelles, vestiaires, douche, sanitaires.
- Devanture + portes automatiques et rideaux métalliques intérieurs + ouvrants pour ventilation naturelle + prévoir la possibilité de pose de stores extérieurs par les locataires.
- Accès livraison et évacuation des déchets à proximité d'une voie lourde (farine en sacs...).
- Puissance électrique suffisante tarif jaune : 72 KVA à 108 KVA.
- Arrivée téléphonique DTI, voire fibre.
- Voir pour bac à graisses, si nécessaire.
- Ventilation naturelle dans le laboratoire.
- Attentes réseaux pour sanitaires, vestiaires, local déchets, éviers et siphons de sol + ventilations primaires.
- Alimentation d'eau + compteur d'eau + clapet antiretour.
- Boîte aux lettres norme PTT dans parties communes ou en façade du local éventuellement.





PARTIE IV

ORGANISER LES MONTAGES PARTENARIAUX POUR LA REVITALISATION COMMERCIALE

ORGANISER LES MONTAGES PARTENARIAUX POUR LA REVITALISATION COMMERCIALE

IV Identifier les acteurs publics pour la maîtrise et la gestion du foncier commercial

On distingue **trois grandes familles d'acteurs** voués à intervenir auprès des collectivités en faveur de la redynamisation commerciale. Ces acteurs peuvent opérer tout au long du processus de reconquête et de maîtrise du tissu commercial avec des **pôles de compétences et des missions pouvant être différents**. On observe ainsi les entreprises publiques locales (EPL), les foncières spécialisées dans le commerce et les établissements publics fonciers (EPF). Pouvant être à dominante publique ou privé, locales ou nationales, elles interviennent différemment dans les missions d'acquisition, de portage, de rénovation, de commercialisation, de gestion et de cession.

LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (EPL)

Les EPL, opérateurs structurels des collectivités, sont les acteurs privilégiés de maîtrise publique et de gestion déléguée du foncier commercial pour le compte des communes et des communautés. En effet, elles cumulent plusieurs avantages majeurs comme :

- La **gouvernance publique** et les orientations par les élus locaux des investissements et des choix d'activités implantées, de fourchettes de loyers, d'animations...
- Les **métiers et compétences du privé** tels que les négociateurs immobiliers, les gestionnaires locatifs, les commercialisateurs...
- Les **partenariats** avec des établissements bancaires, des investisseurs et opérateurs privés.
- L'**autonomie et la rapidité de décision** pour acquérir et commercialiser des locaux, avec une marge de négociation par rapport aux valeurs de France Domaine.
- La **comptabilité privée** qui permet de suivre le recouvrement des loyers et des charges, et de négocier en direct avec les commerçants les échéanciers d'apurement des dettes locatives (à la différence des collectivités, en comptabilité publique, qui doivent passer par le Trésor public pour ce recouvrement, émettre des titres de recette à chaque impayé et déléguer les commandements de payer et les contentieux).

Les EPL sont par nature des outils d'intervention pour des actions d'intérêt général et de service au public. **Si elles se doivent d'être à l'équilibre financier, voire de dégager des résultats, elles ont vocation à intervenir là où les opérateurs privés font défaut, faute de rentabilité suffisante, en créant de la valeur et des externalités positives, y compris via des participations publiques pour compenser les déficits éventuels.** Elles sont donc à différencier des foncières pures, qui ont comme objectif de servir des dividendes à leurs actionnaires investisseurs.

Aujourd'hui, les EPL rassemblent trois statuts différents au sein d'une même famille. Ce sont là trois modes opératoires qui se positionnent entre le tout public et le tout privé. Elles se différencient principalement par la composition du capital et des relations contractuelles qu'elles entretiennent avec leurs collectivités locales actionnaires. On distingue ici les SPL, les SEM et les SEMOP qui permettent de répondre à la diversité des attentes et des projets des élus locaux.

La société publique locale (SPL)

Les SPL, dont l'actionnariat est exclusivement réservé aux collectivités locales, ont comme intérêt de n'avoir pas à être mises en concurrence pour la passation d'un contrat avec un de leurs actionnaires. Elles peuvent opérer directement sur le foncier commercial via une concession d'aménagement, un contrat de revitalisation artisanale et commerciale, un mandat de gestion, ou tout autre forme de contrat.



A contrario, elles ne peuvent ni s'appuyer sur des coactionnaires privés, ni créer de filiales spécialisées ou de projet, ni intervenir en dehors du périmètre géographique et de compétence de leurs actionnaires. Cela **limite fortement leur intérêt en matière de foncier commercial**, dans la mesure où elles ne peuvent pas intervenir en prestation ou en gestion pour le compte de bailleurs sociaux ou de privés, réduisant ainsi leur impact sur le territoire et leurs possibilités d'équilibre économique.

S'agissant du commerce, compétence dont les communautés peuvent ou non choisir de se saisir, et compte tenu des évolutions juridiques en cours, il est recommandé d'intégrer au tour de table toutes les collectivités ayant une compétence liée au développement économique et commercial, ou un intérêt à agir.

Plusieurs SPL ou SPLA (SPL d'aménagement) se sont engagées dans le portage et l'exploitation de locaux commerciaux en pied d'immeubles réhabilités ou recyclés dans le cadre d'OPAH-RU, d'opérations d'aménagement, ou de contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC).

EXEMPLES DE SPL OPÉRATEURS DE COMMERCE

- La SPLA La fabrique des quartiers (Métropole européenne de Lille).
- La SPL Marne au Bois (EPT Paris Est Marne & Bois).
- La SPL Lyon Confluence (Métropole de Lyon).
- ...

La société d'économie mixte (SEM)

La SEM est la forme la plus adaptée à l'intervention foncière commerciale, tant pour l'aménagement, le renouvellement urbain, le remembrement et la reconfiguration des locaux, que pour leur portage, leur commercialisation, leur gestion et leur cession valorisée.

En effet, cette structure souple peut, moyennant mise en concurrence, intervenir en propre ou via une filiale sur un patrimoine élargi à tous les opérateurs d'un territoire, voire à un territoire voisin. Elle atteint un équilibre économique en **mutualisant ses charges et ses personnels sur une masse critique de locaux**. Cette disposition peut, via une **péréquation**, permettre de faire financer des locaux de moindre commercialité (prix de revient élevé du fait du coût des travaux de rénovation, loyers faibles, risques de vacance...) par les résultats dégagés par des sites de bonne rentabilité.

De plus en plus de SEM d'aménagement se sont engagées dans une diversification en opérateur de commerce pour effectuer des missions d'acquisition, de rénovation, de commercialisation, de portage, de gestion et de cession.

EXEMPLES DE SEM OPÉRATEURS DE COMMERCE

SEM d'aménagement qui disposent d'un pôle de compétences partielles ou totales commerce :

- La SEMAEST (Paris, Est Ensemble et Métropole du Grand Paris), opérateur historique pionnier, spécialisé dans le commerce de proximité.
- La SERL (Lyon).
- La SERM (Montpellier).
- La SAIEM (Draguignan).
- InCité (Bordeaux).
- ...

SEM en projet de diversification commerce :

- InnoVia (Grenoble).
- La SHEMA (Normandie).
- La SEM Breizh (Bretagne).
- La SEMPI (Brest).
- ...

La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)

Il s'agit là de SEM à opérations uniques, sociétés de projet pour les collectivités locales. Elles peuvent participer au tour de table à titre minoritaire tout en les présidant, et sont l'objet d'un contrat (concession d'aménagement, DSP...) de mise en concurrence. Ce statut, préconisé par la FedEPL, commence à être utilisé pour des opérations d'aménagement et de construction, avec production de locaux commerciaux.

EXEMPLES DE SEMOP À CE JOUR

- SEMOP de Châtenay-Malabry, première de France, avec comme opérateur privé Eiffage Construction et la Caisse des Dépôts en tant qu'investisseur.
- SEMOP Foch Sully à Roanne, avec la ville, la SERL du Grand Lyon et des investisseurs privés de l'hôtellerie et du commerce.

Rien n'interdit la création de futures SEMOP de commerce, du moment qu'elles sont adossées à un contrat de prestations. Elles permettent d'associer acteurs publics et privés, les SEM pouvant jouer le rôle de privé, seules ou en groupement. Cela ouvre la possibilité de filiales de SEM avec les collectivités clientes (non actionnaires de la SEM), au contraire des SCI et des SAS.

90 % des 222 villes bénéficiaires du programme « Action cœur de ville » ont à leur disposition, dans leur environnement proche, au moins 1 EPL de logement social ou 1 EPL d'aménagement.

Source : Fédération des EPL

81,5 % des 222 villes bénéficiaires du programme « Action cœur de ville » ont à leur disposition, dans leur environnement proche, au moins 1 EPL d'aménagement en mesure d'assurer le pilotage d'une opération d'aménagement complexe.

Source : Fédération des EPL



TRIBUNE



Jean-Marie Sermier,
Député du Jura
Président de la Fédération des EPL

FÉDÉRATION DES EPL

Le dynamisme commercial de nos centres-villes et centres-bourgs est un des facteurs d'attractivité et de qualité de vie pour nos populations, aussi une intervention publique est-elle parfois nécessaire en cas de vacance commerciale, spéculation foncière, mono-activité, offre inadaptée à la demande...

En ma qualité d'ancien maire de Dole et toujours conseiller municipal, je me suis engagé sur ces questions de longue date, ce qui est également le cas d'un bon nombre de mes collègues élus locaux.

Depuis une vingtaine d'années, des projets de revitalisation commerciale ont démarré comme à Rennes, Montrouge, Paris, appuyés opérationnellement par des entreprises publiques locales (EPL). Dans ces villes des EPL d'aménagement et immobilières, qui travaillent en confiance avec les élus et connaissent parfaitement leurs territoires, ont élargi leurs champs d'intervention et ont apporté des solutions opérationnelles sur mesure.

Plus récemment, Nancy, Draguignan, Roanne, Calais ou encore Pau ont choisi de recourir à des sociétés d'économie mixte, des sociétés publiques locales et SEM à opération unique pour acquérir, rénover, revaloriser et gérer des rez-de-chaussée commerciaux. Ces opérateurs réalisent également le portage d'actifs immobiliers ou investissent à travers des foncières.

En outre, la gestion des locaux commerciaux nécessite des compétences spécialisées, en matière de commercialisation et de gestion immobilière, et requiert une connaissance fine du tissu socio-économique et des activités existantes pour faire concorder les besoins des commerçants et les demandes des habitants, tout en assurant la bonne mixité des commerces.

Les EPL sont également à la pointe de l'innovation en matière de nouveaux services publics locaux, à travers l'incubation d'activités telles que les tiers-lieux, les espaces de coworking, les boutiques éphémères ou encore les fablabs.

Aujourd'hui, le réseau des EPL maille l'ensemble du territoire national avec 301 EPL d'aménagement et 104 SEM immobilières, capables de piloter des projets qui allient technicité et proximité. Elles peuvent intervenir à tous moments : des études à la mise en œuvre, en passant par l'animation commerciale, le management et l'adaptation au numérique des métiers du commerce et de l'artisanat. Leurs modalités d'intervention sont souples : AMO, concession d'aménagement, mandat, bail emphytéotique...

Une EPL compétente se trouve forcément à côté de chez vous ! Pour les territoires qui se trouvent dépourvus d'ingénierie publique, je veux dire aux élus que la Fédération des EPL est à leur disposition pour leur fournir des retours d'expériences et les accompagner dans leur réflexion.

La mobilisation autour de la revitalisation commerciale dans les centres-villes, à travers le programme « Action cœur de ville », me semble être une première étape. J'émet le vœu que cette dynamique serve le prochain défi qui nous attend : la résorption des friches commerciales en périphérie urbaine. Comme toujours les EPL seront au rendez-vous !

LES FONCIÈRES

Ce mot « valise » recouvre des réalités très différentes.

On appelle usuellement foncières toutes sortes de structures qui investissent et achètent, portent, exploitent ou font exploiter des locaux, pour ensuite les revendre avec une valorisation. On n'évoquera ici que les foncières mixtes, qui réunissent des structures publiques (EPL, EPIC, EPA...) et des investisseurs (Banque des Territoires, banquiers, promoteurs...), sous forme de SCI ou de SAS.

Elles peuvent intervenir :

- **En aval des opérations d'aménagement, de promotion immobilière, de recyclage ou de contrats de revitalisation** pour racheter et porter les locaux, permettre aux concessions et contrats de rembourser leurs avances et de clôturer leur bilan. Elles revendent, après quelques années, les locaux.
- **En propre**, afin d'acheter des locaux en diffus pour en préserver l'activité et/ou les rénover pour les valoriser à la revente.

EXEMPLE DE FONCIÈRE DE COMMERCE GÉNÉRALISTE

- La Foncière des Quartiers, créée par l'EPARECA et la Banque des Territoires. L'objectif est d'acheter en VEFA ou achevés, de porter et de faire exploiter en sous-traitance 22 centres artisanaux et commerciaux de proximité des quartiers NPNRU, rénovés par l'EPARECA.

EXEMPLES DE FONCIÈRES DE COMMERCE LOCAL LIÉES À UN TERRITOIRE ET À UNE SEM

- La SAS Foncière Paris Commerces, avec la SEMAEST et la Banque des Territoires, qui a pour travaux de porter 65 locaux en fin de contrat de revitalisation et de concessions d'aménagement, et d'acquérir en propre des locaux à sauvegarder.
- La SCI Foncière Empalot, à Toulouse, avec la SEM OPPIDEA et un investisseur privé, est liée à une ZAC.
- Le projet de SAS foncière à Saint-Denis avec la Banque des Territoires et des bailleurs sociaux.
- Le projet de foncière régionale de Bretagne, porté par la région, la Banque des Territoires, l'EPFB et la SEM Breizh.

Les formes juridiques (SAS et SCI) présentent l'avantage d'une certaine souplesse dans leur constitution et leur fonctionnement. La différence la plus significative entre SCI et SAS tient à la gestion locative et immobilière, qui, pour les SCI, peut être déléguée dans les statuts à un des associés considéré comme le gérant, et doit faire l'objet d'une convention pour les SAS.

La constitution d'une SCI immobilière est intéressante pour une foncière commerce. Elle permet des apports de toutes sortes sans plancher, suppose des associés personnes morales et physiques qui ont les mêmes droits, et n'empêche pas d'exercer des activités commerciales liées aux biens dont l'acquisition et la gestion y sont l'objet.

Donner tous les pouvoirs de gestion courante au gérant ou au président, à l'exception de ceux que la loi donne à l'assemblée générale, permet de ne réserver les décisions importantes qu'à l'AG. On peut ainsi gagner en efficacité et réactivité.

On attire l'attention sur le fait que les collectivités locales n'ont pas la possibilité légale d'être actionnaires de SCI ou de SAS. Ces structures peuvent par contre être des filiales de SEM ou d'EPF, déléguant ainsi à leurs opérateurs la défense des intérêts publics. Mais la loi ouvre la possibilité, en application d'un règlement intérieur, de créer un **comité d'investissement ou d'engagement** pour l'arbitrage de l'opportunité d'acquisition, de travaux à réaliser ou l'actualisation du budget voté en assemblée générale. **Cet organe décisionnel présente l'avantage d'associer d'autres partenaires**, et notamment de réintégrer les collectivités locales, afin d'assurer la diversité des intérêts et de mutualiser la décision.



Les différences statutaires sont récapitulées dans le tableau suivant :

SOCIÉTÉ CIVILE IMMOBILIÈRE (SCI)	SOCIÉTÉ PAR ACTIONS SIMPLIFIÉE (SAS)
OBJET	
Immobilier	Commerciale par sa forme, commerciale ou civile par son objet
ASSOCIÉS	
Au moins deux associés	Au moins un associé
CAPITAL	
<i>Apport en nature</i>	
Libre	Apports en nature et en numéraire possibles
	Si apport en nature : nécessité de désigner un commissaire aux comptes
<i>Minimum</i>	
Aucun	Aucun
<i>Variabilité</i>	
Possible	Possible
<i>Dirigeants</i>	
Non nécessaire	Non nécessaire
<i>Limite d'âge</i>	
Néant	Néant
<i>Désignation d'une personne morale</i>	
Possible	Possible
<i>Contrat de travail</i>	
Possible	Possible pour les dirigeants non majoritaires
<i>Fiscalité de la rémunération</i>	
Non taxée en tant que telle. Par exception, imposition comme un salaire en cas d'option pour IS ou si le gérant n'est pas un associé	Comme un salaire
<i>Conditions de révocation</i>	
À l'unanimité des associés ou selon les conditions prévues dans les statuts	Conditions prévues dans les statuts
FONCTIONNEMENT	
<i>Organes de direction</i>	
Un ou plusieurs gérants	Un président
<i>Approbation annuelle des comptes</i>	
Six mois à compter de la clôture de l'exercice	Délai fixé par les statuts
IS pour la part du résultat correspondant aux droits des commanditaires	IS, sauf option pour le régime des personnes
<i>Commissaire aux comptes</i>	
Obligatoire si deux des trois seuils suivants sont atteints : Total du bilan > 1,55 M€ CA HT > 3,1 M€ 50 salariés	Obligatoire si deux des trois seuils suivants sont atteints : Total du bilan > 1 M€ CA HT > 2 M€ 20 salariés

TRIBUNE



Gisèle Rossat-Mignod,
Directrice du réseau de la Banque des Territoires

BANQUE DES TERRITOIRES

Développer le commerce n'est pas qu'une affaire de commerçants : la vitalité commerciale est en effet une problématique protéiforme, qui incombe aussi à ceux qui « font la ville » et la projettent : les élus locaux.

Évolution des modes de consommation, installation de zones commerciales et glissement de l'habitat en périphérie au détriment du centre, sous l'effet de l'extension urbaine : les causes générales de la dévitalisation de nos cœurs de ville sont aujourd'hui identifiées et documentées. Face à de tels enjeux, une réflexion lucide sur la situation des bassins de vie, ses atouts, ses carences et ses besoins en lien avec la question de l'offre commerciale est essentielle.

Cette phase de diagnostic, dont les élus locaux ont bien conscience, est un préalable indispensable pour bâtir une stratégie globale de reconquête commerciale adaptée au bassin de consommation, tenant compte des leviers d'intervention disponibles en termes d'aménagement, de réglementation et de restructuration urbaine.

Différents leviers d'action plus spécifiques, à manier en complémentarité, existent également pour assurer le maintien et la consolidation de l'offre commerciale en cœur de ville : l'adaptation du foncier, la reconfiguration de l'immobilier commercial, le soutien des commerçants face aux mutations numériques et l'appui aux porteurs de projets. Il n'y a pas de « formule magique ». À chaque territoire correspond une partition équilibrée, spécifique, susceptible d'être mise en musique et d'insuffler un nouvel élan au service du commerce de proximité.

Avec ses 16 directions régionales et ses 35 implantations réparties sur tout le territoire français, qui sont autant de portes d'entrée

possibles, la Banque des Territoires est aux côtés des collectivités. Elle accompagne leurs projets tenant à la reconquête commerciale à chaque étape, en proposant une approche de « bout en bout ». De l'élaboration du diagnostic préalable, en mobilisant ses ressources d'expertise, jusqu'au déploiement de solutions immobilières : elle met toute son expérience et son réseau au service des territoires. Selon les besoins, la Banque des Territoires peut intervenir sur le tissu urbain et le bâti. Elle peut soutenir par exemple la rénovation, l'agrandissement des boutiques par le portage immobilier de ces cellules au sein d'une foncière dont elle sera actionnaire.

L'économie du commerce est dans une transformation fulgurante : de nouveaux formats apparaissent, le rapport entre espaces de vente, de stockage, de dépôts, de consommation se diversifient et se complexifient. Nous nous devons aussi d'éclairer ces mutations et accompagner les démarches d'innovation. La Banque des Territoires est aussi présente pour accompagner ces initiatives.

Elle offre ainsi aux collectivités du bloc local une panoplie d'outils adaptés à leurs besoins et leurs compétences pour leur permettre de donner vie à leurs projets de redynamisation et de requalification de façon complémentaire.



TRIBUNE



Hélène Geoffroy,
Ancienne Secrétaire d'État à la ville
Maire de Vaulx-en-Velin
Présidente d'EPARECA

EPARECA

EPARECA est l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Présidé par une élue locale, c'est le seul établissement public national qui prenne en charge la problématique commerciale sur laquelle l'ingénierie fait largement défaut. Il assure, sur saisine des collectivités, la création, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales.

En tant que promoteur public d'immobilier commercial et artisanal, il intervient depuis plus de 20 ans dans les quartiers de la politique de la ville. Il se charge des études préopérationnelles, mais aussi, et surtout, de la maîtrise d'ouvrage des opérations ou de l'acquisition de volumes commerciaux en pieds d'immeubles auprès des promoteurs de logements, dans le cadre d'opérations mixtes. C'est également lui qui assume la commercialisation et la gestion locative des surfaces restructurées, le temps que les activités soient pérennisées et qu'une rentabilité suffisante puisse être dégagée pour intéresser un investisseur sur le marché de l'immobilier privé.

Les élus le savent : ces opérations de restructuration s'intègrent dans des projets urbains particulièrement complexes, lourds et prennent du temps. Les équations financières sont particulièrement difficiles et l'initiative privée fait souvent défaut. Pourtant, les constats sont patents, et il faut pouvoir intervenir sur l'offre commerciale pour redynamiser les cœurs de ville. À travers le programme « Action cœur de ville », l'État apporte une réponse forte, en mobilisant un apport conséquent en matière d'ingénierie de la part des partenaires pour construire des stratégies de revitalisation des centres-villes intégrant l'ensemble des fonctions urbaines, dont la redynamisation commerciale.

C'est la loi ELAN qui a élargi le périmètre d'intervention d'EPARECA aux opérations de revitalisation du territoire (ORT),

préfigurées dans le cadre du programme « Action cœur de ville ». Notre établissement intervient aux côtés d'une trentaine de collectivités dans ce cadre et expérimente de nouveaux scénarios d'intervention.

Le positionnement des acteurs privés sera essentiel pour la réussite de ces projets. À défaut ou en complément des initiatives privées, il faudra pouvoir compter sur des opérateurs publics pour les concrétiser. Notre ambition est d'accélérer la diffusion des expertises métiers pour démultiplier les capacités d'interventions opérationnelles des opérateurs locaux sur la question commerciale. C'est la raison pour laquelle EPARECA a entrepris de réunir un réseau des opérateurs de commerces pour accélérer les réflexions en cours sur leur modèle économique, leur gouvernance, leur périmètre d'intervention et de compétences, en lien avec la FedEPL et la Banque des Territoires.

Le défi de l'ingénierie à disposition des territoires a été relevé et a vocation à être pérennisé dans le cadre de l'offre de services déployée par la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qu'EPARECA intégrera au 1^{er} janvier 2020. EPARECA contribuera ainsi à redonner à nos cœurs de ville et à nos quartiers populaires attractivité et vitalité propres à renforcer la cohésion de notre pays.

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF)

Les EPF, financés par les taxes foncières, prennent de plus en plus d'importance dans la revitalisation commerciale. Ils commencent à intervenir dans l'acquisition et le portage des locaux commerciaux en centres-villes et centres-bourgs, à la demande des collectivités, en faisant évoluer leurs règlements. Ils ont été créés pour faire de la réserve foncière et du proto aménagement (dépollution, démolition...), afin de faciliter les opérations d'aménagement. Cela permet de minorer les coûts des travaux et de revendre au prix de revient la charge foncière ou l'immobilier aux collectivités ou à leurs opérateurs.

On peut cependant distinguer :

- **Les EPF d'État**, dont les statuts limitent les possibilités (pas de rénovation et de préaménagement des locaux, pas de portage au-delà de dix ans), peuvent toutefois intervenir pour sauvegarder le dernier commerce du centre-bourg, rendre possibles des opérations complexes avec des locaux commerciaux, ou reconfigurer et remembrer des locaux en OPAH-RU.
- **Les EPF locaux**, dont les modalités peuvent être adaptées par les collectivités actionnaires, notamment par des conventions spécifiques pour la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs qui prévoient des frais de portage.

EXEMPLES DE CONVENTIONS SIGNÉES ENTRE COLLECTIVITÉ ET EPFL

- Opération Commerce Avenir et convention entre Toulouse Métropole et son EPFL pour l'acquisition, la rénovation, le portage et la gestion de locaux sur 34 centres anciens.
- Convention entre Grenoble-Alpes Métropole et l'EPFL du Dauphiné pour l'acquisition et le portage de locaux en centres-villes et centres-bourgs.

De façon générale, les EPF ne sont pas en situation de commercialiser ou de gérer effectivement les locaux. Quand ils ont à porter des locaux qui doivent être exploités, ils peuvent intervenir de trois façons différentes :

- **Acquisition de la nue-propriété et cession de l'usufruit** à un acteur public local qui effectue les travaux de rénovation, commercialise et gère le local.

EXEMPLE

- L'EPF Bretagne avec cession pour 1 € à la collectivité locale et revente de la nue-propriété en fin de portage.



- **Acquisition, portage et convention de gestion en bail emphytéotique** avec un opérateur.

EXEMPLE

- Projet à l'étude de revitalisation commerciale du centre-ville de Saint-Brieuc entre l'EPF Bretagne, la ville, l'agglomération SBAA et la SEM Breizh.

Ce type de gestion suppose soit un portage de 18 ans minimum avant revente au locataire, soit une cession du local à un investisseur avec son bail emphytéotique.

- **Création d'une filiale d'EPF avec un opérateur compétent**, qui rachète et exploite les locaux.

EXEMPLE

- Foncière Plaine Commune Développement, filiale de l'EPFIF et de la SEM Plaine Commune Développement, pour les locaux des opérations d'aménagement.

TRIBUNE



Jean-Baptiste Butlen,
Sous-directeur de l'aménagement durable
DGALN/DHUP/AD3

EPF D'ÉTAT

Les établissements publics fonciers, acteurs de la redynamisation commerciale des centres-bourgs et centres-villes.

Les établissements publics fonciers de l'État se mobilisent depuis plusieurs années pour la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes. Si leur mission prioritaire est d'acquérir et porter du foncier au bénéfice de la construction de logements, notamment sociaux, leurs interventions dans les centres-bourgs ou centres-villes inclut également une action de revitalisation commerciale. Redonner de l'attractivité aux centres-bourgs et centres-villes nécessite en effet d'adopter une approche de projet urbain intégré, prenant en compte la qualité du logement, mais aussi les équipements, les services, les commerces disponibles, la proximité de l'emploi, les espaces publics, la qualité environnementale et la réponse aux attentes sociétales.

À ce titre, les EPF, qui interviennent essentiellement dans le cadre de conventions, accompagnent les collectivités, tant dans l'élaboration d'une méthodologie de travail (réalisation d'un référentiel foncier, diagnostic, identification du bâti vacant, élaboration d'un projet et définition des modalités de sa réalisation), que dans la mise en œuvre effective des projets de revitalisation (acquisition foncière, portage, dépollution, démolition...).

L'expertise, les moyens techniques et financiers des EPF sont particulièrement utiles dans ces projets complexes, qui nécessitent d'intervenir sur un nombre important de locaux, souvent dégradés, ayant parfois un intérêt patrimonial, mais qui sont le plus souvent inadaptés aux besoins des commerces d'aujourd'hui (cellules commerciales de petites tailles en rez-de-chaussée, logements à l'étage sans accès indépendants...). Outre l'appui en ingénierie, en amont des projets, l'EPF peut acquérir tout ou partie des différents bâtiments et parcelles concernés,

par voie amiable ou préemption, à un prix négocié. Pendant le portage par l'EPF, les éventuels travaux de démolition, dépollution, la collectivité peut mûrir son projet, contacter les entreprises et commerçants intéressés. Les opérations en centres-bourgs et centres-villes, outre leur complexité opérationnelle, sont le plus souvent coûteuses, et assez fortement déficitaires : elles nécessitent donc des financements adaptés. Par son intervention et la mobilisation de ses ressources financières (notamment les recettes de la taxe spéciale d'équipement), l'EPF va contribuer à cet équilibre économique : la cession du foncier se fait au prix de revient, voire avec une minoration sur le coût des travaux ou sur le foncier lui-même. D'autres solutions d'optimisation peuvent être recherchées, notamment en dissociant la propriété du foncier et du bâti, pour faciliter les sorties opérationnelles des opérations.

Mais l'action de l'EPF ne peut être réellement efficace et durable, techniquement et financièrement, que dans le cadre de partenariats avec d'autres acteurs, outre la commune et l'intercommunalité : les services de l'État, la Banque des Territoires, l'ANAH, Action Logement, l'EPARECA, la CCI et l'ensemble des usagers de la ville... Certains conseils régionaux mettent également en place des appels à projets ou appels à manifestation d'intérêt, avec financements spécifiques. L'appel à candidatures partenariale État – Région – EPF Bretagne et Banque des Territoires « Dynamisme des centres-villes et des bourgs ruraux en Bretagne », dont la seconde édition a été lancée en 2019, peut notamment être cité.



TRIBUNE



Alphonse Bellonte,
Président de l'Association des EPFL
Président de l'EPF d'Auvergne

EPF LOCAUX

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL), qui ont pour mission principale d'acquérir et de porter du foncier en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, apportent conseil et expertise technique aux collectivités dans le domaine du foncier.

Dans le cadre d'objectifs de redynamisation commerciale, ils vont pouvoir accompagner les collectivités à plusieurs niveaux :

- Repérage de parcelles commerciales, de fonds de commerce vacants et de gisements fonciers pouvant potentiellement être destinés à du commerce, que ce soit en centre-ville ou en périphérie. Depuis ces cinq dernières années, l'activité des EPFL en matière d'observation foncière s'est fortement développée, notamment au travers de l'utilisation de logiciels SIG et de la mise en place d'observatoires.
- Conseil en matière de stratégies foncières et de planification ; la politique de revitalisation commerciale s'inscrivant dans une démarche globale de requalification urbaine et de développement durable.
- Évaluation des biens relatifs à une activité commerciale et négociation en direct avec les propriétaires. Les agents des EPFL sont formés, notamment par le biais de l'Association nationale des EPFL, à l'estimation de ce type de biens.
- Déléataire du droit de préemption pour les fonds de commerce et les locaux artisanaux, les EPFL peuvent mener ce type de procédures juridiques pour le compte des collectivités adhérentes.

- Acquisition des murs commerciaux pour maintenir une activité commerciale en centre-ville/centre-bourg. Dans le cadre d'une cessation d'activité, cela peut permettre à la collectivité de rechercher un autre acquéreur-gestionnaire pendant la durée du portage. Dans le cadre d'un maintien temporaire de l'activité, certains EPFL mettent en œuvre des conventions de mise à disposition ou exercent la gestion locative des fonds de commerce via des baux commerciaux.

- Acquisition de friches commerciales et remise en l'état des terrains : démolition, dépollution, désamiantage. La réhabilitation de ces friches est importante à la fois pour l'image et pour les dynamiques des territoires, mais également pour des questions de lutte contre l'étalement urbain. Cela permet par ailleurs de libérer de vastes emprises foncières en cœur urbain.
- Développement de partenariats, notamment avec les chambres de commerce et d'industrie.

Enfin, il est important de souligner que les EPF locaux sont engagés dans le programme « Action cœur de ville ». Ils accompagnent les collectivités dans la revitalisation de leur centre-ville et sont associés aux autres acteurs du dispositif (Banque des Territoires, Action Logement, ANAH...), afin de garantir une sortie opérationnelle qualitative et rapide des projets.

TRIBUNE



Pierre Goguet,
Président de CCI France

CCI FRANCE

Aider toutes les formes de commerces à imaginer leur avenir sur le territoire.

Au nom du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), je tiens à remercier l'AdCF pour cet ouvrage utile qui permettra à chaque intercommunalité de mieux connaître les outils et les partenaires à mobiliser dans le cadre d'un projet de revitalisation commerciale. Les CCI font partie de ces partenaires décisifs pour la réussite d'un projet, qu'il s'agisse du maintien du dernier commerce dans un centre-bourg, de la redynamisation d'une artère du cœur de ville ou de la requalification d'une zone commerciale en périphérie. Ne nous y trompons pas : nous devons sortir de l'impasse visant à opposer commerces de proximité et grandes surfaces commerciales. La question qui nous est collectivement posée est celle de l'avenir du commerce physique, sous toutes ses formes : comment maintenir le commerce « en dur » pour que les villes restent des lieux de vie ? La coopération entre l'intercommunalité et la CCI est l'une des réponses à ce nouveau défi. D'un point de vue opérationnel tout d'abord. Notre partenariat permet de partager la connaissance des dynamiques commerciales du territoire et de gagner en rapidité dans la prise de décision. La CCI propose à l'intercommunalité des outils d'observation et de pilotage de plus en plus dynamiques : enquêtes sur le comportement d'achat des consommateurs, études sur la vacance commerciale, répartition des flux de consommation, complémentarité des activités, emplacement idéal pour un nouveau commerce, impact des travaux...

L'expertise de la CCI est régulièrement sollicitée dans le cadre de l'élaboration du volet commerce des documents d'urbanisme. La CCI contribue également à l'installation de nouveaux porteurs de projets sur le territoire avec la mise à disposition de boutiques test ou l'aide à la recherche de locaux commerciaux adaptés.

D'un point de vue stratégique ensuite, la coopération entre CCI et intercommunalité est indispensable. De nouvelles problématiques émergent et mériteraient une mise en commun de nos visions prospectives. La création de cellules d'intelligence économique partagées permettrait sans doute de s'emparer de nouvelles opportunités telles que la structuration des activités d'entrepôts et de logistique, l'accueil des activités territorialisées des géants du e-commerce, le développement des circuits courts, l'émergence de lieux alternatifs comme les pépinières commerciales, la complémentarité des offres physiques et digitales, la desserte en transports en commun des zones commerciales ou encore les nouvelles modalités d'animation des halles et des marchés. Les CCI, riches de la diversité des commerces qu'elles représentent, se tiennent à la disposition des intercommunalités pour imaginer l'avenir du commerce dans les territoires.



TRIBUNE



Patrice Vergriete,
Président délégué de la FNAU
Président de la communauté urbaine de Dunkerque

FNAU

Les agences d'urbanisme, aiguillons pour innover dans les politiques d'aménagement commercial.

Les enjeux du commerce obligent les collectivités à innover, à construire des stratégies robustes et à mettre en place des outils opérationnels efficaces, pour aménager de façon équilibrée les territoires et accompagner les mutations du commerce. Cela passe par la création d'un partenariat d'acteurs pour partager les enjeux et les besoins du territoire, intégrer les stratégies dans les documents de planification, mettre en place des outils opérationnels pour accompagner les porteurs de projets, restructurer les espaces, optimiser les investissements...

Les agences d'urbanisme jouent un rôle de tiers de confiance auprès des collectivités dans l'articulation des différents acteurs et partenaires de l'aménagement opérationnel du commerce. Avant de définir les outils qui permettront de développer, de restructurer ou de transformer les espaces commerciaux, il est important d'établir un diagnostic et d'observer les dynamiques commerciales, de définir de manière objective et neutre les polarités. Ce travail permet d'identifier les évolutions des différents secteurs de l'espace urbain.

Les agences d'urbanisme ont développé des dispositifs d'observation et de suivi à différentes échelles (larges, mais également très fines), mais organisent aussi des séminaires d'échange permettant aux élus et aux acteurs de partager les diagnostics, de s'approprier les outils opérationnels existants et ainsi de faire des choix éclairés pour leur territoire (exemple du cycle d'ateliers commerce organisé par l'agence d'urbanisme de l'Artois). L'action opérationnelle sur le commerce doit être conduite au regard des dynamiques globales de l'intercommunalité (démographie, emploi, habitat, mobilité).

La gestion des friches et locaux commerciaux vacants est une préoccupation croissante qui appelle à utiliser de nouveaux outils. Ainsi, l'agence d'urbanisme et de développement de Boulogne-sur-Mer a construit une « bourse des opportunités économiques », en lien avec la collectivité, les agences immobilières et la SEM. L'objectif est de mieux adapter l'offre à la demande.

Il est également essentiel d'anticiper les futures mutations. Les évolutions des pratiques de consommation, le développement du e-commerce, les stratégies des nouveaux acteurs du commerce amènent les agences d'urbanisme à produire de l'information sur les dynamiques plus globales et à les diffuser auprès des acteurs économiques. Un travail de prospective et de travail fin avec les acteurs de terrain permet de mieux orienter la préemption et la réhabilitation des cellules commerciales, de concentrer l'offre, d'anticiper la formation de friches, qu'elles soient en centre-ville ou dans les zones périphériques, et de favoriser leur reconquête. Enfin, les partenariats dans les territoires entre les établissements publics fonciers et les agences d'urbanisme sont très fructueux pour remettre sur le marché des cellules commerciales identifiées stratégiquement par les collectivités territoriales.

Les territoires fourmillent d'initiatives et d'expérimentations pour conduire des politiques commerciales innovantes. Il faut les détecter, les partager en réseau entre collectivités, acteurs de l'aménagement et du commerce. C'est aussi ce qu'attendent les élus de leurs agences d'urbanisme.

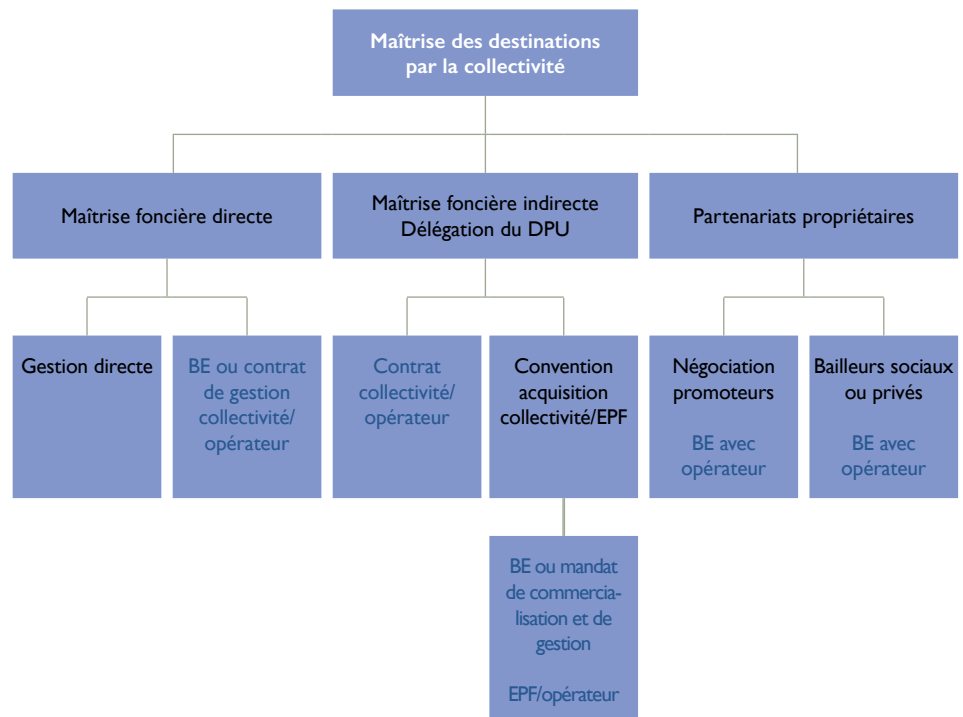
Organiser des partenariats entre acteurs

LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS DE MAÎTRISE DES DESTINATIONS COMMERCIALES

Si elle construit un pôle de compétence commerce (opérateur de commerce), la collectivité peut maîtriser les destinations de trois façons différentes. Ces scénarios dépendent notamment de ce qui a été tiré du **diagnostic, de la programmation commerciale et du nombre de cellules à maîtriser**. Ainsi, la collectivité peut décider de procéder de manière :

- **Directe**, en achetant les locaux et en les gérant en propre, ou de façon déléguée à un privé ou à son opérateur, dans un objectif patrimonial ou de cession.
- **Indirecte, par une contractualisation** :
 - Avec l'EPF (dans les situations compatibles avec les modalités d'intervention de l'EPF, notamment dans l'acquisition à l'amiable, ou la préemption d'un immeuble entier dans le cadre d'une opération d'aménagement ou d'une réserve foncière) qui peut à son tour déléguer la gestion des locaux à la collectivité ou à son opérateur de commerce.
 - Avec son opérateur dans le cadre :
 - D'un **contrat de type CRAC** (contrat de revitalisation artisanale et commerciale) ou renouvellement urbain.
 - D'une **concession d'aménagement** avec portage de locaux.
 - D'un **pacte d'actionnaires**, s'il s'agit d'une foncière mixte.
- **Partenariale**, en négociant une délégation de gestion des locaux par l'opérateur public local de commerce, avec des propriétaires :
 - Bailleurs sociaux.
 - Promoteurs privés.
 - Particuliers.

Le schéma ci-dessous résume ces différents scénarios :



* BE : bail emphytéotique
Collectivité : commune ou communauté

Source : SEMAEST



LES DISPOSITIFS D'EXPLOITATION COMMERCIALE

Pour des locaux déjà acquis, remembrés et rénovés, plusieurs modes de gestion et d'exploitation sont possibles :

• Commercialisation et gestion interne par les villes

Intérêt : suivi rapproché des commerçants.

Inconvénients : charges de personnel, difficulté de recrutements de compétences spécialisées en gestion commerciale dans la fonction publique territoriale, longueur des procédures d'acquisition (délibérations) incompatibles avec les délais du commerce, risques de conflits d'intérêt pour les élus, dépendance du Trésor public pour le suivi du recouvrement, les impayés, les contentieux juridiques, peu de souplesse pour la négociation des échéanciers de dettes...

• Mandat de commercialisation (coût : 25 à 35 % du loyer annuel, une seule fois)

Intérêt : recours ponctuel à un professionnel, évite la prospection et les appels à projets.

Inconvénients : la rédaction du bail et la négociation des modalités locatives restent à la charge de la ville et sont à renouveler à chaque vacance, pas d'assurance de la pérennité du candidat retenu, projet souvent banalisé (les commercialisateurs fonctionnent essentiellement avec les enseignes), ne dispense pas d'une instruction attentive des candidatures.

• Mandat de gestion locative (coût : 4 à 6 % du loyer annuel perçu hors impayés, chaque année, selon les prestations réalisées)

Intérêt : recours à un professionnel pour le seul quittance des loyers et charges.

Inconvénients : identiques à ceux de la gestion interne, sauf pour les compétences humaines, la collectivité reste dépendante du Trésor dès qu'un impayé survient et ne maîtrise ni le recouvrement des charges et loyers, ni le contentieux.

• Gestion sous bail emphytéotique (transfert des droits et devoirs au locataire emphytéote contre perception d'une redevance servie au propriétaire : bailleur social, ville, EPF ou investisseur privé, et sous-location en bail commercial)

Intérêt : transfert du risque locatif (vacance, impayés) et des procédures et charges de commercialisation et de gestion immobilière (maintenance) sur l'opérateur locataire, outre les tâches de gestion locative, bail transféré au repreneur si cession avant 18 ans, progressivité possible de la redevance.

Inconvénients : durée du bail (18 ans minimum), gestion en risque pour l'opérateur (redevance à bien calculer en fonction des prévisions de travaux de maintenance, des estimations d'impayés et de vacance).

Ratios d'exploitation sous gestion en bail emphytéotique

PRODUITS D'EXPLOITATION	
Loyers	Selon site
Charges récupérées	75 à 100 % selon le type de charges
Franchise sur loyer pour les nouveaux locataires	1 à 3 mois
Coût de la vacance	Manque à gagner : 5 à 8 % des loyers des surfaces vacantes
CHARGES D'EXPLOITATION	
Provisions sur impayés	8 à 10 % des produits d'exploitation
Charges directes d'exploitation	Syndic, assurances, clés, entretien, rénovation...
Impôts et taxes	Selon site
Remise en état à chaque recommercialisation	Selon site
Maintenance, mise aux normes (PMR, ERP...)	Selon site
Redevance	30 à 50 % des produits (loyers et charges hors vacance/franchise)
Honoraires de gestion immobilière et locative	7 à 10 % des loyers hors impayés
Honoraires de commercialisation	15 à 20 % du loyer annuel

DISPOSITIFS GLOBAUX DE MAÎTRISE, RÉNOVATION ET EXPLOITATION DE LOCAUX

Dans le but de maîtriser les cellules commerciales préalablement définies et identifiées, la collectivité est amenée à contractualiser avec un opérateur dédié. Cet opérateur viendrait alors procéder aux différentes missions nécessaires sur un périmètre et un temps donné, de l'acquisition (notamment par préemption, grâce à la délégation du droit à la suite de la contractualisation) à la location ou revente des biens. Deux dispositifs (dont l'un néanmoins caduc) sont aujourd'hui utilisés par les collectivités pour contractualiser avec des opérateurs amenés à travailler sur les questions de commerce.

CRAC (contrat de revitalisation artisanale et commerciale)

Le CRAC, créé par la loi Pinel de juin 2014 sur le modèle des opérations « Vital Quartier » de la SEMAEST, mises en œuvre depuis 2003, a été prévu pour une durée d'expérimentation de cinq ans. Il est donc caduc à ce jour, mais sa pérennisation est portée par la FedEPL et par de nombreuses collectivités, faisant l'objet de discussions avec l'État. Cette concession de travaux et services permet d'intervenir sur les seuls rez-de-chaussée commerciaux en diffus, hors de toute opération d'aménagement et de logements. Elle intervient notamment quand la ville n'a ni foncier disponible, ni opération de renouvellement urbain ou de requalification du bâti.

Le CRAC vise à contractualiser, avec délégation du droit de préemption urbain, la maîtrise d'un nombre de locaux prédéfini (par préemption, acquisition ou protocole d'affectation) avec leur rénovation et reconfiguration, leur commercialisation par implantation d'activités souhaitées par la collectivité, leur gestion immobilière et locative, leur accompagnement et leur cession en fin d'opération.

EXEMPLES DE CRAC INSTAURÉS PAR LES COLLECTIVITÉS

- Contrat passé entre Draguignan et la SAIEM.
- Contrat passé entre Champigny-sur-Marne et la SPL Marne au Bois.
- Contrat passé entre Paris et la SEMAEST.
- Contrat passé entre Orléans et la SEMDO...

Les modalités du CRAC peuvent être résumées par :

- La **contractualisation** entre une collectivité et un opérateur EPL, avec ou non appel à projets selon qu'il s'agit d'une SPL ou d'une SEM.
- Une **concertation publique** sur le périmètre et les orientations du contrat.
- La **négociation du cadre du contrat** avec notamment un volet immobilier (nombre de locaux, périmètre...), un volet économique (rentabilité cible, fourchette de loyers, activités souhaitées, durée de portage...) et un volet financier (montant et financement de l'investissement et de la trésorerie, remboursement...).
- La **délégation du DPU** sur les locaux commerciaux de la collectivité à l'opérateur.
- Une **avance remboursable** de la collectivité et/ou une compensation publique du déficit à l'opérateur, ou emprunts levés par l'opérateur.



Concession d'aménagement avec portage et exploitation des locaux

L'autre forme de contractualisation concerne simplement la concession d'aménagement. Elle permet d'intervenir sur les immeubles et leurs îlots dans leur globalité, notamment dans le cadre d'une ORT en aménagement multisites. Dans le cadre d'une concession d'aménagement, il peut se décider :

- Soit d'intégrer un volet portage et exploitation des rez-de-chaussée commerciaux dans le bilan de la concession.
- Soit de céder les locaux remembrés à une foncière publique, filiale de la SEM d'aménagement, qui les portera et les exploitera (exemple : SERL du Grand Lyon et SERLIMMO).

EXEMPLES DE CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT AVEC UNE PORTÉE COMMERCIALE

- Opérations de renouvellement urbain et de portage de locaux en pied des immeubles rénovés, menées par la SPLA La fabrique des quartiers, à Tourcoing.
- Projet global de revitalisation du centre-ville de Pau, mené par la SIAB avec, entre autres, 11 000 m² de locaux commerciaux réhabilités.

« ILS LE DISENT »

« Les signes de difficultés et de vieillissement du centre commercial à Orléans-La Source ont poussé les pouvoirs publics à intervenir sur le foncier. Cette volonté politique de maintenir le commerce de proximité et de redynamiser le centre commercial « Les Halles Bolière » a fait l'objet d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC), signé avec la SEM locale (SEMDO) le 15 mai 2017. Parallèlement à la mise en place de la procédure administrative de la déclaration d'utilité publique, la SEM a finalement acquis à l'amiable une quinzaine de cellules commerciales pour leur rénovation et/ou leur commercialisation. À terme, ces cellules viendraient à être vendues à une société foncière spécialisée dans le commerce. L'opération, s'inscrivant dans un projet global de renouvellement urbain (NPRU), est entièrement prise en charge par la SEMDO. Les subventions de l'ANRU et la participation de la métropole viennent assurer l'équilibre économique de l'opération. »

Orléans Métropole (45)

« ILS LE DISENT »

« Pour lutter contre la mono activité, la spéculation, la vacance et la déqualification des commerces, la ville de Paris a imaginé dès 2003 la première politique publique locale de maîtrise foncière publique commerciale, en spécialisant sa SEM d'aménagement en opérateur public local de commerce. La SEMAEST intervient sur 650 locaux en programmation commerciale, maîtrise foncière (acquisition ciblée de locaux en pieds d'immeubles ou prise à bail emphytéotique), rénovation, implantation d'activités adaptées aux besoins du quartier, gestion locative commerciale, cession des locaux aux commerçants ou aux investisseurs avec clause d'affectation. Cette politique est mise en œuvre via les programmes « Vital'Quartier », sous la forme de concessions et, désormais, d'un contrat de revitalisation artisanale et Commerciale (CRAC). Elle passe également par la gestion sous bail emphytéotique de locaux de bailleurs sociaux, de collectivités ou de promoteurs privés, des missions de programmation, et des mandats de commercialisation et de gestion. »

SEMAEST (Paris)





PARTIE V

ESPACES COMMERCIAUX PÉRIPHÉRIQUES : ENJEUX ET SPÉCIFICITÉS DE LEUR REQUALIFICATION



ESPACES COMMERCIAUX PÉRIPHÉRIQUES : ENJEUX ET SPÉCIFICITÉS DE LEUR REQUALIFICATION

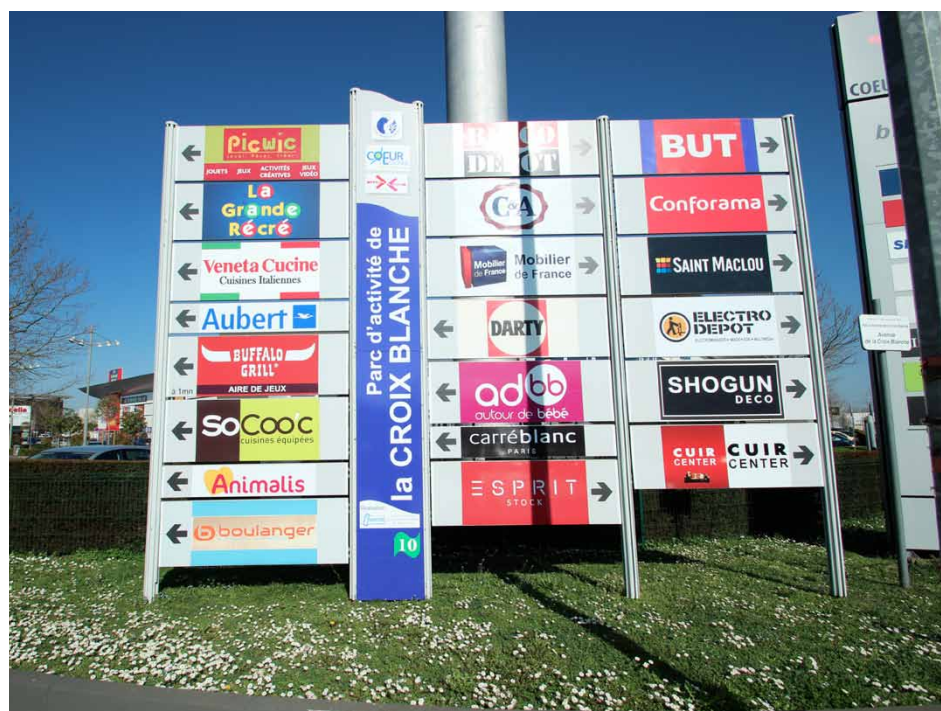
V

Préambule

Les observations mentionnées ci-dessous sont pour une grande part issues des travaux conduits par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (plus précisément la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DHUP), dans le cadre du réseau Commerce, ville & territoire.

Ce réseau a lancé en novembre 2017 l'appel à projets « Repenser la périphérie commerciale » qui lui permet, depuis septembre 2018, d'accompagner six territoires³ engagés dans la restructuration de leur périphérie commerciale et d'observer les conditions de mutation des espaces commerciaux en quartier de ville mixte présentant une meilleure qualité urbaine.

L'idée est, à partir des enseignements tirés de l'accompagnement des six projets lauréats, de formuler des enseignements qui puissent être bénéfiques à toute collectivité souhaitant se lancer dans un projet de restructuration de périphérie commerciale.



Les contradictions d'un modèle à bout de souffle

Nombre de zones de périphérie commerciale ne se portent pas aussi bien qu'on pourrait le croire : les zones et centres commerciaux souffrent de vacance, au même titre que les centres-villes. Le taux de vacance dans les centres commerciaux est passé de 4,6 % en 2012 à 11 % en 2017 (chiffres Procos).

Si les impacts de cette vacance et de l'évolution des pratiques de consommation ne se traduisent pas encore par une évolution urbaine évidente de ces zones commerciales, les risques de développement, voire de propagation de friches commerciales périphériques sont sérieux. En effet, la désaffection des grands formats de la grande distribution alimentaire (véritables locomotives de nombreux pôles commerciaux), le développement du commerce numérique (et l'enjeu sous-jacent de l'implantation des plateformes logistiques) laissent présager des évolutions importantes de ces espaces.

3. Métropole Aix-Marseille-Provence (site de la RD 113) ; Limoges Métropole (site de l'entrée sud rue de Toulouse) ; ville de Montigny-Lès-Cormeilles (site de la RD 14) ; agglomération de Saint-Quentin en Yvelines (site de Pariwest) ; ville de Saint-Pierre de La Réunion (site Grand Large ZII) ; communauté Thiery Dore et Montagne (site ville basse de Thiery).



Dans un rapport datant de 2016, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), l'autorité macroprudentielle française chargée d'exercer la surveillance du système financier, s'inquiétait déjà de l'apparition d'une possible bulle, du fait des prix anormalement hauts de l'immobilier commercial. L'Institut pour la ville et le commerce (IVC) souligne également les risques d'éclatement d'une bulle spéculative induite par un décalage croissant, ces quinze dernières années, entre les capacités locales de consommation et la surproduction de surfaces commerciales et la crainte d'une prolifération des friches.

Si aucune friche commerciale⁴ n'est à déplorer en France à ce jour, nombre de ces espaces périphériques sont en déclin. L'enjeu est donc de se saisir de cette situation pour anticiper la fragilisation continue de ces espaces et imaginer leur transformation en quartier de ville mixte. La question commence toutefois à émerger dans l'agenda politique, comme en témoigne l'intervention de Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, lors de Assises nationales du centre-ville, à Pau, le 4 juillet 2019 : « je vois bien l'attachement qui réapparaît pour les centres-villes, [...] et le] déclin de l'attrait pour les grandes surfaces [...]. Les friches commerciales de périphérie vont être un vrai sujet pour les villes ».

La restructuration des périphéries commerciales, une opportunité à saisir pour le développement des territoires

DES ESPACES PORTEURS DE SENS ET D'EMPLOI

Ces entrées de ville constituent bien souvent la première vision que l'on peut se faire d'une ville. Elles sont fréquentées de façon épisodique, dans un but de consommation ou de loisir, et représentent donc un morceau de ville à part entière, du moins dans les habitudes des usagers. Certains y travaillent et fréquentent donc ces périphéries commerciales de façon quasi quotidienne, sans que ces espaces n'appartiennent réellement au reste de la ville. L'enjeu est donc d'en faire des espaces mixtes, et de ne pas simplement réaliser des travaux de maintenance ou de rénovation (planter des arbres, refaire les trottoirs...), mais bien de les restructurer pour y apporter des fonctions plus urbaines (logements, activités culturelles...).

DES GISEMENTS FONCIERS STRATÉGIQUES À PROXIMITÉ DES CENTRALITÉS

Tous ces espaces de périphérie commerciale représentent des milliers d'hectares, à proximité immédiate des centres-villes. Dans un contexte national où la notion de zéro artificialisation nette commence à s'imposer, tous ces espaces représentent un vivier de foncier à ne surtout pas négliger pour les collectivités. En effet, les périphéries commerciales sont reliées aux centralités par des axes de transports importants et dotées en réseaux. Pourtant, ces espaces sont très peu denses : la morphologie des bâtiments qui les occupent – généralement de vastes hangars avec une grande surface de stationnement – morcelle l'espace disponible, qui pourrait servir à développer d'autres aménités sur le territoire.

4. Au sens de l'ensemble d'un secteur à dominante commerciale laissé à l'abandon.

La spécificité des périphéries commerciales : savoir appréhender les enjeux propres à ces espaces

LES PÉRIPHÉRIES COMMERCIALES : LES FRICHES INDUSTRIELLES DE DEMAIN

À la différence des centres-villes qui éveillent un affectif politique très fort, en témoigne la visibilité du plan national « Action cœur de ville », l'évolution des zones d'aménagements économiques (ZAE) commerciales périphériques (leur vieillissement et leur besoin de restructuration et/ou de diversification de leurs fonctions...) reste un enjeu peu appréhendé. Les initiatives de collectivités dans la restructuration des espaces commerciaux périphériques sont encore timides et les enseignements des observations et réflexions nationales encore parcellaires.

La prise de conscience des risques encourus par ces espaces n'atteint pas aujourd'hui un niveau suffisant pour que les élus locaux s'en saisissent. Les signes de disqualification de certains espaces sont encore trop disséminés pour que les constats emportent la mobilisation collective.

Pourtant, les périphéries commerciales comportent de nombreuses similitudes avec les enjeux soulevés par les friches industrielles. Des milliers d'hectares en jeu, des espaces difficiles à restructurer, un sujet national... En conservant toutefois des spécificités : alors qu'une friche industrielle se caractérise le plus souvent par un unique tènement foncier et un propriétaire, l'espace commercial est marqué par un morcellement foncier et une multiplicité des propriétaires, dont les plus gros joueront un rôle majeur dans l'évolution (ou non) de la zone. Les études foncières portant sur des projets de requalification de périphéries commerciales sont donc complexes à réaliser, bien qu'on puisse noter un développement de l'ingénierie foncière dans les collectivités, notamment en association avec les EPFL.

Alors que la friche industrielle naît de la cessation totale d'une activité, la zone commerciale va connaître une vacance qui ne sera que progressive, laissant en activité certaines enseignes commerciales dont il faudra indemniser la rupture d'activité. Bien que présentant dans la plupart des cas des sites moins pollués et encombrés de bâtiments à structure plus légère, les espaces commerciaux soulèvent des difficultés foncières plus complexes que la reconversion des sites industriels.

UNE ORGANISATION PARTICULIÈRE DES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES

Plus encore dans les espaces commerciaux périphériques doivent être distingués les intérêts financiers du propriétaire des murs et locaux (qui peut en outre être distinct du propriétaire foncier) de ceux de l'enseigne/exploitant commercial. Par exemple, une SCI peut laisser vacant un local et bénéficier d'une réduction d'impôts, en fonction de son régime fiscal, grâce au déficit foncier.

Par ailleurs, les baux commerciaux s'inscrivent dans des temporalités longues et des modes de reconduction encadrés : ils répondent souvent à des règles d'indexation sur le chiffre d'affaires (CA) et leurs durées d'amortissements des investissements immobiliers créent des contraintes ou des rentes financières. L'enseigne, ou le commerçant, tire ses revenus du chiffre d'affaires (ventes) et de la marge qu'il dégage en fonction des surfaces exploitées.

En conséquence, la collectivité doit être consciente des contraintes, des obligations et des marges de manœuvre de chacun des acteurs, qui déterminent les conditions de faisabilité, orientent les négociations possibles et, in fine, le programme.



Pour cela, il est nécessaire de connaître les acteurs de ces zones périphériques dont l'identification peut être complexifiée par la composition de la chaîne d'acteurs des groupes nationaux. Dans le cas d'une enseigne franchisée, les interlocuteurs sont multiples, à l'inverse d'une cellule commerciale isolée pour laquelle le propriétaire peut également être l'exploitant. L'exercice est donc indispensable, puisqu'il conditionne la restructuration des périphéries commerciales.

Les pistes de solutions dégagées par « Repenser la périphérie commerciale », une démarche pionnière

DISPOSER D'UNE VISION POLITIQUE FORTE POUR FAIRE ÉMERGER UN PROJET DE RESTRUCTURATION

Les périphéries commerciales sont des espaces difficiles à restructurer, notamment pour les points évoqués précédemment : multiplicité d'acteurs nationaux, multiplicité d'interlocuteurs, gigantesques tènements fonciers... L'enjeu est donc d'anticiper le déclin de ces espaces en portant un projet fort politiquement. Des groupes de travail de « Repenser la périphérie commerciale », on note que cette nécessité de vision politique de ces espaces est la condition sine qua non de leur transformation en morceaux de ville.

Qu'il s'agisse d'une requalification de l'espace avec maintien de la fonction commerciale ou en vue d'une diversification des fonctions (logement, bureaux, services, équipements, voire retour au végétal...), le projet gagne à être lisible, le plus précocement possible, pour mobiliser les acteurs du site. Les opérateurs sont beaucoup plus sécurisés si la collectivité est capable de donner une vision à long terme du site et de ses intentions en matière de peuplement, de projets de transports collectifs urbains ou encore de mobilité, dans la mesure où cela influe sur les caractéristiques de la zone de chalandise future.

RENFORCER LES OBLIGATIONS DE DÉMANTÈLEMENT D'ANCIENS SITES COMMERCIAUX

« Le propriétaire d'un équipement bénéficiant d'une autorisation d'exploitation commerciale est responsable de l'organisation de son démantèlement et de la remise en état de ses terrains d'assiette s'il est mis fin à l'exploitation et qu'aucune réouverture au public n'intervient pendant un délai de trois ans. La loi ELAN de 2018 est venue préciser les mesures mises à la disposition du Préfet pour faire respecter cette obligation. Celui-ci pourra notamment procéder à une mise en demeure du propriétaire et l'obliger à verser une somme correspondante aux travaux à réaliser⁵. »

ÉLABORER UN SCHÉMA TERRITORIAL DES ZAE

Les transferts des ZAE opérés vers l'intercommunalité, en application de la loi NOTRe, encouragent l'élaboration de schéma territorial des ZAE. Ce type de schéma offre une occasion de suivi et d'appropriation des enjeux des espaces économiques périphériques. Surtout, il permet de travailler sur le panel d'offres, en matière de diversification et de différenciation, mais aussi sur le parcours résidentiel de l'entreprise, le maillage territorial et l'armature d'ensemble.

Si l'absence de caractère obligatoire à sa réalisation et la montée en puissance d'une planification spatiale plus intégrée, stratégique et transversale (SCOT, PLU intercommunal) peuvent expliquer sa diffusion limitée, l'intégration des principes du schéma territorial des

5. Source : www.implantaction.fr. En complément, voir le décret du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et au contrôle du respect des autorisations commerciales.

ZAE dans les documents d'urbanisme participe à la définition des modalités d'information et d'implication des entreprises et propriétaires dans le projet global territorial des collectivités. Dans tous les cas, l'inscription des sites d'activité au sens large doit s'accompagner d'une véritable démarche de programmation urbaine.

Ce schéma permet de réinterroger les outils et les stratégies de suivi, d'information et de promotion économique du territoire⁶. Ainsi, pour 34 % des communautés qui n'en sont pas dotées, une réflexion est en cours quant à l'élaboration de ce document⁷.

UNE PRÉOCCUPATION DES FONCIÈRES COMMERCIALES

En conséquence de l'évolution des modes de consommation, ayant une incidence sur la structuration des périphéries commerciales, on observe une recomposition de l'activité des grandes foncières. Par exemple, Ceetrus (anciennement Immochan), la branche du groupe Auchan créée en 1976, tend à devenir un développeur immobilier mixte, produisant donc logements, bureaux, surfaces de loisirs et infrastructures urbaines. On note un processus similaire dans d'autres grands groupes, comme Frey et sa filiale Citizers qui développent des projets urbains mixtes ou encore le groupe Les Mousquetaires avec Immo Mousquetaires, créée en 2009, dont l'ambition est de développer des projets associant « commerces et services, parfois des logements⁸ ».

La diversification de l'activité des grandes foncières commerciales témoigne du changement de modèle que nous vivons et alerte sur la nécessaire prise en main par les collectivités du sujet de la restructuration des périphéries commerciales.

Il est donc urgent d'anticiper l'évolution de ces espaces en mutation profonde, autour desquels les principaux acteurs de la chaîne de l'aménagement et du commerce commencent d'ores et déjà à se positionner, sans que les acteurs publics ne soient nécessairement moteur de cette transformation.

6. Source : AdCF.

7. Enquête 2018 AdCF/Cerema.

8. <https://www.mousquetaires.com/nos-filiales/immo-mousquetaires/qui-sommes-nous/>



REQUALIFICATION PÉRIPHÉRIQUE : DÉMARCHE ET OUTILS FONCIERS

Cette liste de bonnes pratiques et d'outils est non exhaustive.

Les outils évoqués ici ne sont pas présentés dans ce document : vous les trouverez détaillés sur le site <http://outil2amenagement.cerema.fr>







PARTIE VI
CONSTRUIRE UN PÔLE
DE COMPÉTENCE LOCAL



La décision finale tiendra compte du prix de revient total estimé au regard du loyer prévu par l'opération et convenu avec la collectivité, en fonction d'un **taux de rentabilité cible** nécessaire à l'équilibre économique. Ce taux peut être différent selon les activités installées (plus proche de 3 % pour une librairie, de 7 % pour un restaurant), selon les territoires et selon le caractère de l'opérateur (entre 8 et 10 % pour un investisseur privé, entre 6 et 8 % pour un opérateur public).

Dans un premier temps, l'acquisition des biens ciblés peut se faire à l'amiable avec les propriétaires. Si la préemption est envisagée, il conviendra de s'appuyer sur les DIA (déclarations d'intention d'aliéner produites par le notaire et transmises par la collectivité) et de faire connaître sa décision aux deux parties sous deux mois.

RÉNOVER, RECONFIGURER ET PRÉAMÉNAGER LES LOCAUX

La plupart des locaux anciens doivent faire l'objet a minima de travaux de mise en accessibilité PMR de l'entrée (procédure de demande de dérogation expirée au 1^{er} mars 2019) et parfois des sanitaires, en fonction de l'activité et du classement ERP, mais souvent aussi de reconfiguration pour redonner un accès indépendant aux étages ou une vitrine élargie.

Pour les locaux artisanaux, les prescriptions techniques sont renforcées, en matière de portance de plancher, de hauteur sous plafond, d'isolation phonique et thermique, d'extraction (poussières) et de courant électrique (triphase), pour un loyer souvent moins élevé.

Ces coûts des travaux doivent être intégrés dans le prix de revient des locaux, qu'il est recommandé de préaménager de façon assez avancée pour favoriser l'installation d'indépendants et d'activités souhaitées : accessibilité, vitrines posées, plancher réagréé, grille interne, tableau électrique, chauffage, prise d'eau...

COMMERCIALISER LES LOCAUX ET RECEVOIR LES PORTEURS DE PROJETS

Appel à candidatures et fiche technique du local

Après un travail de communication et de prospection, l'attention de l'opérateur de commerce doit être portée à l'instruction des dossiers de candidature des porteurs de projets.

L'appel à candidatures doit comporter au moins les éléments suivants :

- Localisation et desserte.
- Présentation du local et sa fiche technique : surfaces, plans, photos, équipements, état...
- Activités souhaitées et projet de la collectivité.
- Nature du bail.
- Loyer et périodicité.
- Dépôt de garantie.
- Provisions pour charges locatives et communes.
- Taxe foncière, refacturée ou non.
- Dossier de candidature.

Instruction des candidatures

Le **dossier de candidature** doit être complet et adapté aux projets de commerce et selon les critères définis par la collectivité. A minima, le dossier de candidature comporte les éléments suivants :

- L'**identité** de tous les associés avec la photocopie recto-verso de la carte nationale d'identité ou de la carte de séjour en cours de validité (avec mention du droit de travailler).
- La **compétence** de tous les associés avec curriculum vitae et diplômes qualifiant pour le commerce spécialisé envisagé (boucherie, boulangerie, coiffure...).
- La ou les **société(s) existante(s)** avec le Kbis de l'entreprise, les deux dernières liasses fiscales, l'attestation de bon fonctionnement délivrée par le responsable de compte

bancaire, le relevé d'identité bancaire et le catalogue des produits et des photos du local actuel (devanture, intérieur, trois dernières quittances de loyer ou dernier avis de taxe foncière).

- La ou les **société(s) en création** avec les projets de statuts et l'état des actes accomplis pour le compte de la société, le relevé d'identité bancaire du gérant, l'attestation d'emprunt, les aides à la création et l'accompagnement à la gestion.
- Le **projet** souhaité, qui définit l'étude de marché, le plan d'aménagement du local, la concurrence, le catalogue des produits, la gestion des stocks, l'intégration du e-commerce, la livraison aux clients, la promotion...
- Le **business plan prévisionnel**, qui intègre l'investissement des matériels à prévoir, le plan de financement, le taux d'effort (loyer/CA), les banques et organismes d'accompagnement, le bilan et compte de résultat prévisionnel et annexes sur trois ans, le prévisionnel de trésorerie sur les deux premières années...

Il est recommandé de recevoir les candidats et de les aider à compléter et à monter leur projet, pour être en mesure de leur proposer un bail (dérogatoire ou commercial) et des clauses adaptées (franchise, progressivité du loyer, destination spécifique, répartition des charges et des travaux, rachat des murs en fin de portage...).

GÉRER LES LOCAUX ET LES BAUX

L'élaboration du bail commercial appelle à la vigilance

Il n'existe pas de bail type. Idéalement rédigé avec l'aide d'un avocat spécialisé, il devra porter une attention particulière aux points suivants :

- La **mise à disposition de locaux conformes à l'exercice de l'activité**. Le bailleur est responsable de l'état des locaux et ne peut se décharger des travaux sur le preneur, même s'ils en conviennent.
- La **destination de l'activité**, qui doit être la plus précise possible (restauration traditionnelle avec cuisson sans vente de produits à emporter, par exemple) et peut comporter des termes négatifs (à l'exclusion de toute activité de kebab, sandwicherie, bar à chicha, restauration rapide).
- La **répartition des travaux entre bailleur et preneur**, qui est définie par la loi selon la nature des travaux, mais doit être rappelée et précisée.
- L'**identification des charges refacturables au preneur**, comme les charges de copropriété, les parties communes et les charges locatives payées par le bailleur (hors contrats directs du preneur), notamment la taxe foncière.
- La **cession du bail**, qui peut être interdite sans accord du bailleur et concerner également la cession de parts majoritaires de l'affaire du preneur. Si l'interdiction de cession de fonds est difficilement possible, il peut être rappelé la clause préférentielle de rachat du fonds par la commune ou son bailleur, si le local est situé dans un périmètre de préemption commerciale.
- La **clause résolutoire** est indispensable pour pouvoir résilier le bail en cas d'impayés ou de non-respect des clauses après les procédures usuelles (lettre de rappel, mise en demeure, commandement de payer, contentieux). Il est recommandé d'user, le cas échéant, de cette clause résolutoire le plus tôt possible, pour éviter de creuser la dette du locataire et de placer la collectivité ou son bailleur en situation de créancier d'une entreprise en liquidation. Le juge jugera au fond et ne les considérera pas forcément comme prioritaires, et pourra en outre être amené à choisir un repreneur qui ne soit pas conforme aux souhaits de la collectivité.

La résiliation d'un bail commercial se fait à la demande du locataire, à chaque terme triennal, le bailleur ne pouvant y mettre fin sans activation de la clause résolutoire. Le renouvellement doit être demandé par le locataire après neuf ans.



La valeur locative considère de multiples critères

La valeur locative s'évalue en fonction des caractéristiques des locaux, de leur destination et commercialité, des obligations des parties (répartition des charges et des taxes et impôts) et des prix du secteur, et sur la base de la **surface pondérée**. La pondération des surfaces commerciales permet en effet de ramener la valeur locative d'un magasin à une unité de base, le « mètre carré pondéré » ; de grandes surfaces de vitrines augmentent la commercialité, un local en profondeur la diminue...

La fixation et l'évolution du loyer

Toutes les possibilités sont ouvertes au bailleur pour fixer au départ le niveau et les modalités locatives, sachant que l'augmentation du loyer est strictement encadrée par la loi Pinel. Il est possible d'accorder une franchise de loyer pour permettre au locataire de financer ses aménagements : franchise totale (un mois à un an) ou partielle (réfaction d'un pourcentage du loyer sur X années).

On peut aussi fixer une **clause de palier** (les parties conviennent des différents niveaux de loyer au fil du bail), une **clause de recettes** (le loyer est déterminé exclusivement en fonction d'un pourcentage du chiffre d'affaires) ou un **loyer binaire** (loyer minimum garanti avec un surloyer qui s'applique si un pourcentage prédéfini du chiffre d'affaires est supérieur à un taux fixé dans le bail). Cela suppose que le locataire transmette régulièrement ses comptes au bailleur.

Pour inciter le locataire à se maintenir dans les lieux et éviter les effets d'aubaine à la cession du bail, on peut aussi proposer un **bail à cliquets**. Ce bail comporte une valeur faciale élevée et une franchise partielle qui perdure tant que le locataire initial reste en place. Celle-ci disparaissant alors à la cession du fonds.

À noter, enfin, qu'on ne peut déplaçonner le loyer d'un bail commercial qu'au terme du bail, au moment du renouvellement, sous conditions de travaux importants de rénovation, ou en cas de cession de bail avec changement d'activité.

Les différentes tâches de la gestion immobilière

Les tâches de gestion immobilière commerciale, ou suivi du local, sont multiples et peuvent être mutualisées avec celles de gestion de locaux d'activités. Elles concernent alors la mise en conformité du local, la maintenance, les autorisations d'urbanisme, la réfection, l'état des lieux d'entrée et de sortie, les assemblées générales et le suivi des travaux de copropriété...

La gestion locative demande un suivi du bail permanent

La gestion locative concerne le suivi du bail et du locataire, notamment par le suivi et la récupération des charges, le quittancement du loyer, le recouvrement, les procédures d'activation de la clause résolutoire et les contentieux, le renouvellement et l'évolution du bail, le suivi des activités du locataire et la négociation éventuelle d'échéancier d'apurement des dettes locatives, la gestion des sinistres, la facilitation des relations avec la collectivité, l'aide à la cession du bail et du fonds...

ANIMER LE RÉSEAU DE COMMERÇANTS

À la différence d'un simple syndic immobilier, un opérateur de commerce est impliqué dans la réussite des locataires qu'il a installés et se doit de les accompagner. Il s'engage notamment dans :

- L'inauguration des locaux et des enseignes.
- La promotion des activités et le soutien à la participation aux foires, salons, réseaux sociaux...
- L'organisation d'animations et d'événements.
- La formation des commerçants au e-commerce (sites vitrines, commande en ligne, livraisons, promotions...) et aux applications de service et de notoriété.
- L'animation du réseau (exemple : réseau CoSto « Connected Stores » de la SEMAEST).

- La mise en relation avec des partenaires (financement participatif, réemploi, revente solidaire des invendus alimentaires, mise en place de corners, mobilités, stockage...).
- L'aide au développement et à la diversification.

VALORISER LE LOCAL À LA REVENTE

L'objectif de l'opérateur de commerce est de valoriser le local à la revente. Après une durée de portage suffisante pour le rentabiliser, il doit permettre au locataire de le racheter (au moins cinq ans, si le bien a été préempté, et souvent huit à douze ans avec une réfection intermédiaire) et rembourser les avances de la collectivité ou les emprunts bancaires.

La revalorisation du local à la cession doit être envisagée dès l'achat. On calcule le montant de la cession en tenant compte du prix de revient indexé, mais aussi du **taux de rentabilité locative attendu par un investisseur**, en fonction des loyers du marché, de l'état et de la situation du local (la mise aux normes, l'entretien et l'occupation permettent, entre autres, une meilleure valorisation qu'à l'achat).

Si le locataire commerçant n'est pas en mesure de racheter, la collectivité ou l'opérateur possédant le local peut le céder à une foncière créée à cet effet, de type **foncière de défaisance** (comme la Foncière Paris Commerces de la SEMAEST), ou à un **investisseur sous clause de maintien** de l'affectation originelle inscrite au bail (à l'expérience, ce type de protocole fonctionne cinq à sept ans).

« ILS LE DISENT »

« Depuis 2006, une quinzaine de cellules ont été acquises par la ville via son droit de préemption urbain. L'utilisation du droit de préemption, au cas par cas, a permis de préserver la vocation commerciale des cellules vacantes et de réguler le prix des loyers. Une convention a été signée avec l'EPF Nord-Pas de Calais pour le financement d'une partie des acquisitions. L'agglomération finançait également les acquisitions à hauteur de 50 %, sous un fonds de concours. La ville a alors effectué les travaux de rénovation, notamment grâce au FISAC, afin de remettre les locaux sur le marché et de les gérer. La ville conserve alors un patrimoine commercial assez important et maîtrise les destinations commerciales. »

Ville de Carvin (62)

« ILS LE DISENT »

« La SPL Grand Dole Développement a été créée pour effectuer des missions d'acquisition, de rénovation et de gestion du patrimoine commercial. Elle intervient en dernier recours sur des cellules commerciales difficiles (locaux vieux, loyer trop élevé, travaux importants nécessaires, long temps de vacances...), lorsque toutes les actions préalables n'ont pu aboutir à la reprise du local (accompagnement des propriétaires, aides à la réhabilitation...). Quatre biens ont déjà été acquis et sont en cours de rénovation, deux le seront prochainement. À travers la SPL, la ville et l'agglomération se dotent d'un outil permettant d'agir directement sur le foncier commercial, dont le montage est beaucoup moins lourd que les procédures de droit de préemption urbain ou commercial, ou de rachat et de gestion directe par la collectivité. »

Agglomération du Grand Dole (39)

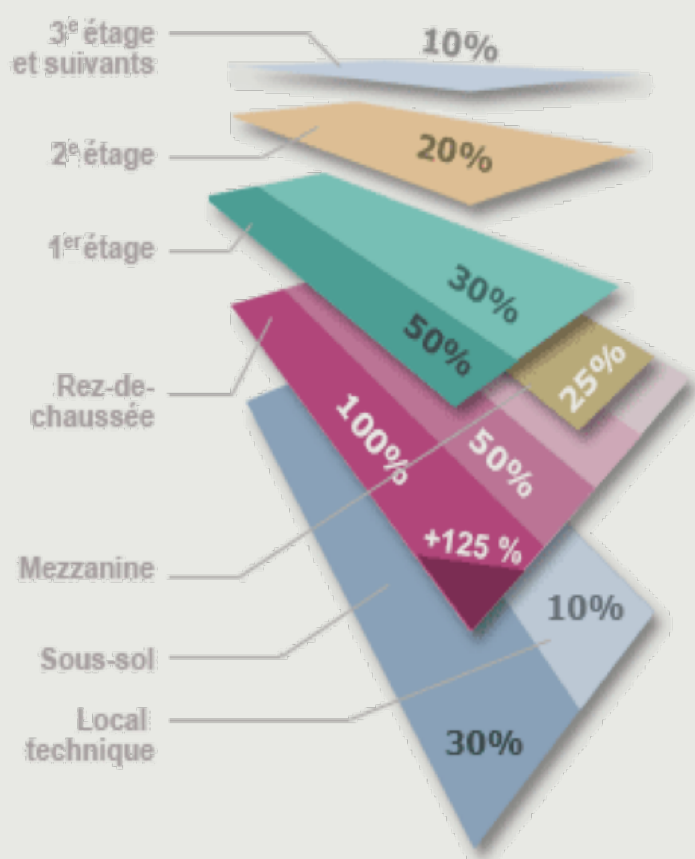


« ILS LE DISENT »

« Le centre-ville de Saint-Brieuc, en dispositif "Action cœur de ville", sera intégré dans une ORT et donnera lieu à une OPAH-RU qui permettra, via une concession d'aménagement, une réhabilitation des logements et des commerces, et une concentration de la commercialité pour réduire la vacance. Cette opération intégrera notamment les compétences des EPL (SPL Baie d'Armor Entreprises et SEM Baie d'Armor Aménagement), dans le cadre d'un pôle de compétence élargi. Après acquisition, rénovation et portage publics, par la collectivité ou par un opérateur public tel que l'établissement public foncier de Bretagne, les cellules seront valorisées et remises sur le marché à des loyers ajustés. L'agglomération viendrait apporter un soutien financier à l'opération pour assurer son équilibre économique. »

Saint-Brieuc Agglomération (22)

SCHEMA D'ÉVALUATION DES VALEURS LOCATIVES



Source : SEMAEST

Monter la structure opérateur de commerce

LE CHOIX DU STATUT ET DE LA GOUVERNANCE DE LA STRUCTURE

Plusieurs possibilités s'offrent aux collectivités. Elles peuvent dépendre de la stratégie globale préalablement définie, du nombre de cellules à acquérir ou bien des différents acteurs locaux présents sur le territoire. Le montage de la structure de l'opérateur de commerce, voué à intervenir sur un périmètre identifié, peut se faire de différentes façons, et notamment par :

- La diversification d'une structure existante (SEM locale), avec qui contractualiser.
- La création d'une structure par filialisation des opérateurs locaux, chargée d'acquérir en propre ou avec qui contractualiser.
- La création d'une structure dédiée (SEMOP) et l'objet du contrat à passer (avec sa SEM locale et/ou des privés).

Le tableau ci-dessous résume les statuts, les caractéristiques et les gouvernances des différentes options envisageables :

	Diversification de SEM	Foncière filiale des opérateurs	SEMOP
Forme	Pôle commerce SEM	Filiale EPF + SEM + autres	Société de projet dédiée
Statut	SEM	SAS ou SCI	SEMOP
Actionnariat	Commune, communauté, bailleurs CDC, banques CCI, CMA, investisseurs	EPF, SEM, bailleurs sociaux CDC, banques CCI, CMA, investisseurs	Commune, communauté, SEM, investisseurs, CDC, banques
Capitalisation Emprunt	Recapitalisation Emprunt garanti par les actionnaires	Apport en locaux par l'EPF et en capital Recapitalisation SEM Emprunt gagé sur les locaux EPFL, puis sur ceux de l'opérateur	Apport en fonds propres et en locaux par les actionnaires Comptes courants d'associés Emprunt garanti par les actionnaires
Gouvernance Contrôle par la collectivité	Contrôle direct Conseil d'administration (vote des budgets, des moyens et des missions)	Contrôle indirect Comité d'engagement Choix des acquisitions et des cessions	Contrôle direct Conseil d'administration (vote des budgets, des moyens et des missions)
Gestion financière et locative	Interne (moyens à mobiliser)	Mandat de gestion donné à un actionnaire (SEM ou privé)	Interne (moyens à mobiliser)
Charges de structure/Fonctions support	Déjà existantes	Faibles, supportées par les actionnaires SEM et EPF	Charges de structure à financer Création de services support

DÉFINIR LES MISSIONS DE L'OPÉRATEUR ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE RETENU

Indépendamment du statut choisi, il est essentiel de définir :

Les fonctions et les compétences

Elles doivent être définies en fonction de l'opérateur, ainsi que des modes d'exercice (internalisé ou externalisé). Cela permet d'envisager les recrutements à effectuer selon les caractéristiques du patrimoine commercial concerné.



POUR UNE VILLE AU TISSU DENSE EN DIFFUS

- I ETP acquisition/commercialisation pour environ 30 locaux.
- I ETP gestion immobilière pour 40 locaux.
- I ETP gestion locative pour 5 locaux.
- I ETP animation/accompagnement pour 80 locaux.

Les partenariats avec les acteurs locaux

Pour optimiser les résultats économiques et financiers, il apparaît indispensable de diversifier les missions et les clients de l'opérateur, justifiant le statut de SEM à privilégier à celui de SPL (sauf subvention de fonctionnement ou articulation en GIE). De façon à optimiser la productivité des personnels et à répartir les charges de la structure, le partenariat avec les acteurs locaux peut porter sur l'acquisition sur fonds propres et emprunts comme une foncière, la contractualisation de maîtrise et de portage de locaux avec les collectivités, le mandat de commercialisation et de gestion ou gestion en bail emphytéotique pour les EPF, et la négociation avec les bailleurs sociaux et les promoteurs.

La surface commerciale critique

Si les fonctions support (études, comptabilité, maintenance, secrétariat, informatique...) peuvent être mutualisées avec d'autres pôles de compétence de l'opérateur, les fonctions spécialisées demandent une surface minimale de locaux pour absorber les coûts directs. Cette masse critique peut être obtenue en multipliant les acquisitions, mais aussi les prestations de gestion.

Par ailleurs, un éventail important et diversifié de locaux (de bonne commercialité) trouvera plus facilement preneurs et pourra permettre de **compenser la prise en charge de locaux moins rentables**.

Plusieurs expériences sont en cours, notamment pour tester la massification des locaux et la mutualisation des moyens humains, par la simultanéité de démarches de contractualisation entre un même opérateur et des villes différentes.

Le business model

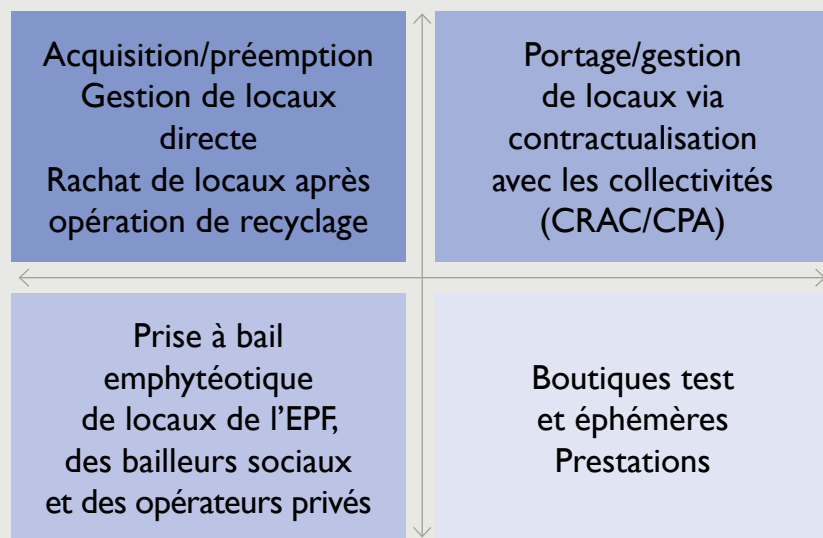
Les bilans prévisionnels, par opération et globaux, doivent être réalisés en prenant en compte des ratios prudentiels. Ils sont liés à l'exercice du commerce dans un contexte économique et immobilier incertain. Ils portent notamment sur :

- Le prix d'achat.
- Les frais de préemption et acquisition.
- Les travaux de mise en conformité, remembrement, reconfiguration, préaménagement...
- Les indemnités éventuelles d'éviction des locataires.
- Le taux de vacance et niveau d'impayés.
- Les aléas travaux, maintenance, sinistres.
- Les frais de commercialisation.
- Les frais de gestion immobilière et locative.
- Les honoraires d'avocats ou d'huissiers.
- Les impôts et taxes foncières non récupérables.
- Les franchises de loyers.
- Les charges récupérées.
- L'indexation des loyers.
- La valeur de cession (rentabilité locative cible).

Si les bilans en fin d'opération, à la revente des locaux, dégagent une marge insuffisante ou s'avèrent même déficitaires, il sera nécessaire de définir une participation publique prévisionnelle ou de minorer les coûts d'acquisition (par exemple, par convention avec un EPF).

Compte tenu du décalage temporel entre l'acquisition d'un local et la perception du premier loyer (travaux, commercialisation, franchise de loyer...), qui atteint souvent 12 mois, une compensation publique ou un prêt relais à court terme peut être également nécessaire. Dans le cas d'une foncière, le recours à des comptes courants d'associés pourra jouer ce rôle. De plus, les cellules en activité déjà acquises par la collectivité peuvent être reversées au capital de cette foncière, afin d'assurer une source de revenus rapide et certaine dans les premières phases d'opération.

SCHÉMA DE LA DIVERSIFICATION DES MISSIONS D'UN OPÉRATEUR DE COMMERCE



Source : SEMAEST

CHOISIR UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

Quels que soient la stratégie définie et le scénario retenu, il importe de prévoir un développement par étapes, permettant d'atteindre un certain équilibre économique. Cela passe notamment par :

- Un **déploiement progressif des compétences internes** avec, par exemple, le recours à un gestionnaire externe dans un premier temps ou un fonctionnement en GIE pour mutualiser les charges de structure.
- Une **montée en puissance du parc** de locaux commerciaux, avec la possibilité d'élargir le périmètre géographique des missions, dans le respect des péréquations et des objectifs cibles, avec l'accord des actionnaires pour les opérations en risque.
- Une **optimisation des moyens et des opérations** par le recyclage de certains locaux en cours de portage avec les partenariats avec l'EPF sur certains secteurs d'aménagement ou



de renouvellement urbain, ou avec les CCI et CMA pour la prospection et l'instruction des candidatures de porteurs de projets.

- Une **capitalisation progressive**, en s'appuyant sur les facilités d'emprunt et de coinvestissement liées aux ORT.

« ILS LE DISENT »

« La création d'une foncière, structurée en SAS dont l'EPASE serait actionnaire majoritaire, a été jugée nécessaire à la suite d'un travail préalable de diagnostic d'environ deux ans. Un business plan bien construit a permis de rassembler la Caisse des Dépôts et d'autres banques au tour de table. Cette structure aura donc pour mission d'acquérir des locaux commerciaux préalablement rénovés, dans un périmètre défini, afin de les recommercialiser à des loyers de marché. Les travaux de remise aux normes et/ou de remembrement de cellules commerciales auront été réalisés par l'EPASE, avec le soutien financier éventuel de la ville si le prochain contrat de plan État-région ne l'intégrait pas dans sa programmation 2021-2026. La foncière devrait ainsi constituer et gérer un portefeuille patrimonial suffisamment attractif pour être à terme cédé à un investisseur privé. Hors travaux préalables pris en charge par l'EPASE, l'opération globale est au final non déficitaire. »

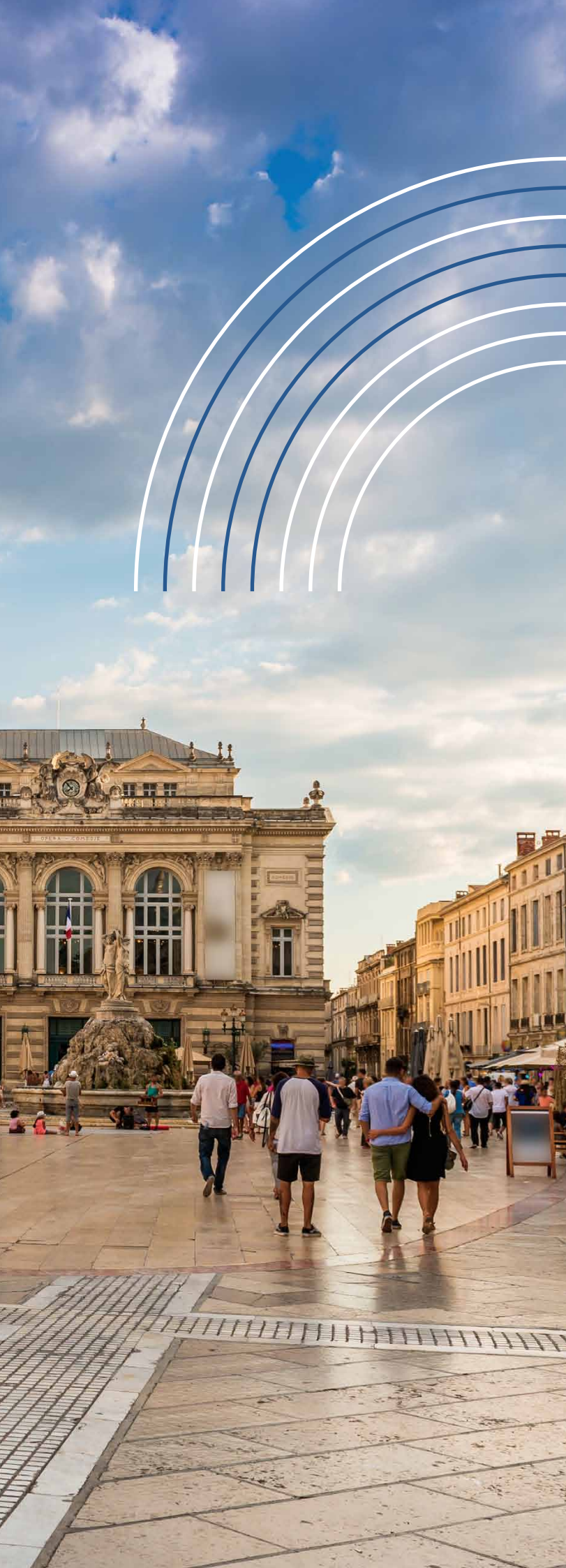
Ville de Saint-Étienne (42)

« ILS LE DISENT »

« La politique volontariste de la métropole menée en matière de reconquête du tissu commerciale passe par une maîtrise du foncier et se concrétisera par la création d'une foncière de commerce. Celle-ci pourrait s'appuyer sur la SEM locale qui diversifiera ses missions et développera des compétences de gestion et de commercialisation. Il pourrait également s'agir d'une nouvelle structure composée d'une SEM existante, de l'EPFL du Dauphiné et d'autres partenaires privés. Un travail préalable a permis d'identifier au moins 12 sites prioritaires, comprenant environ 70 cellules, où l'intervention publique est nécessaire. Les missions confiées au pôle de compétence commerce porteront sur l'acquisition, la rénovation, la commercialisation et la gestion de ces cellules. L'EPFL du Dauphiné viendrait participer à l'acquisition et la rénovation des biens, afin de les porter le temps de trouver un porteur de projet à installer, permettant d'externaliser une partie des coûts. Le montant total des acquisitions et travaux a été estimé à environ 16 millions d'euros, que la foncière pourrait mobiliser sur fonds propres, avec des apports en capitaux et un recours à l'emprunt, ou via un CRAC, si le modèle en est reconduit, via des avances remboursables. »

Grenoble Métropole (38)





PARTIE VII

OPTIMISER SES CONDITIONS DE RÉUSSITE



OPTIMISER SES CONDITIONS DE RÉUSSITE

VII

Dans le processus d'intervention opérationnelle de reconquête du tissu commercial de la collectivité, l'aspect de la maîtrise foncière semble indispensable. Néanmoins, il doit pouvoir s'accompagner de la mise en œuvre d'un ensemble d'actions permettant de faire levier pour la relance de la commercialité et venant en complément des missions d'acquisition. Bien menées sur leurs territoires et dans des contextes appropriés, certaines collectivités peuvent même se permettre de ne pas s'appuyer sur une maîtrise foncière des cellules commerciales.

Ces actions sont alors plus du ressort de l'animation, de l'organisation et du soutien aux différents porteurs de projets et à leurs activités actuelles et futures. Il s'agit là de lister et de détailler, de façon non exhaustive, l'éventail des actions à mener sur son territoire, afin d'optimiser au mieux ses chances et conditions de réussite, et de respecter au mieux les objectifs définis.

Mettre en œuvre une politique globale du commerce

CRÉER UN GUICHET UNIQUE DES FORMALITÉS ET DES AIDES POUR LES COMMERÇANTS

La mise en place d'un guichet unique apporte un véritable sentiment d'accompagnement et de proximité pour tous les porteurs de projets installés ou souhaitant s'installer. Un unique interlocuteur dédié permet de faire le lien, de manière plus simplifiée et efficace, avec le commerçant pour l'ensemble des demandes de renseignements et des formalités. La création d'un guichet unique peut alors permettre :

- De renseigner les fichiers commerces.
- D'aider à la recherche de locaux.
- De conseiller la cession de baux et fonds, la recherche de repreneurs...
- De renseigner les aides aux travaux et au fonctionnement disponibles.
- De gérer les demandes d'exploitation commerciale.
- De gérer les demandes d'autorisation de terrasses.

MONTER UN OFFICE DU COMMERCE POUR L'ANIMATION

À l'image des offices de tourisme, il s'agit d'organiser l'animation partagée du commerce avec un statut opérationnel et une gouvernance collégiale et collective, en créant des synergies entre acteurs. Le but est de rassembler collectivités, associations de commerçants, CCI, CMA, entreprises employeurs locales ou encore associations, afin de maximiser les ressources, contrôler l'utilisation des subventions, mutualiser les coûts de financement des personnels (manager de commerce, animateur) et réaliser des actions communes. Agissant à la fois en tant qu'outil d'animation, de promotion et de valorisation des commerces de proximité du territoire sur lequel il s'applique, l'office du commerce peut, entre autres :

- Délivrer des informations réglementaires.
- Aider à la transition numérique (formation).
- Créer une plateforme de e-commerce.
- Animer et concilier les dynamiques commerciales, touristiques et culturelles.
- Créer des offres promotionnelles comme des chèques cadeaux, des cartes de fidélité, des heures de parking offert...
- Proposer des services aux consommateurs (livraisons, consignes...).
- Informer les touristes et voyageurs.



- Réaliser l'observation du tissu commercial.
- Réaliser des enquêtes consommateurs et commerçants.
- Accueillir les nouveaux commerçants, rechercher de nouvelles enseignes et aider à l'installation.

EXEMPLES DE COLLECTIVITÉS AYANT MONTÉ UN OFFICE DE COMMERCE

- Office de commerce de Bayonne avec l'association de la ville, de l'Union commerciale et artisanale, de la CCI Bayonne-Pays Basque, de la CMA des Pyrénées-Atlantiques et de l'office de tourisme.
- Office de commerce et d'artisanat de Hyères, en tant qu'établissement public administratif, qui réunit la ville, les chambres consulaires, les associations de commerçants et l'association de consommateurs.
- Office du commerce du centre-ville de Dunkerque en tant que structure informelle avec la ville, les chambres consulaires et les associations de commerçants.
- Office intercommunal du commerce et de l'artisanat de l'agglomération du Pays de Saint-Omer, sous la forme d'association présidée par un commerçant. Elle est composée d'une soixantaine de membres commerçants, artisans indépendants et franchisés, présidents d'unions commerciales, élus du territoire, chambres consulaires...

« ILS LE DISENT »

« L'attractivité des centres-villes repose notamment sur la mise en œuvre d'actions d'animation sur l'ensemble du territoire intercommunal. Pour pallier les carences de ces actions, il a été décidé de créer l'office intercommunal du commerce et de l'artisanat. Sa portée intercommunale assure une certaine cohérence et visibilité des polarités commerciales, et une démarche collective et partagée. Elle vient décloisonner les frontières entre commerce, tourisme et culture, et permet de mieux articuler la politique commerciale avec l'événementiel. De manière générale, l'office intercommunal du commerce et de l'artisanat a pour objectif :

- De mettre en place et animer une véritable gouvernance sur les questions de commerce.
- D'accroître l'attractivité par l'image du commerce et l'augmentation des flux.
- De construire une stratégie globale de communication, d'animation et de développement du commerce avec tous les acteurs et partenaires mobilisables. »

Agglomération du Pays de Saint-Omer (62)

PRÉPARER EN AMONT L'AVIS DE LA COLLECTIVITÉ SUR LES DOSSIERS SOUMIS EN CDAC

Les projets soumis à la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) gagnent à faire préalablement l'objet d'un débat en conseil municipal ou communautaire. À l'occasion de la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce, des communautés ont pu instaurer une systématisation du débat communautaire avant toute expression d'avis en CDAC. Il s'agit là de s'appuyer sur les dispositions faites dans les documents d'urbanisme comme le SCOT, le PLUi et la charte « d'urbanisme commercial », afin de préparer au mieux l'examen du projet soumis en CDAC.

Pour rappel, la CDAC est composée de sept élus, dont notamment le président de la communauté dont est membre la commune d'implantation, le maire de la commune, le président du SCOT et deux représentants des communes et communautés du département. Ainsi, préparer en amont l'avis de la CDAC permet de travailler collectivement autour d'un même objectif, dans le respect et la cohérence des stratégies et prescriptions faites dans les documents d'urbanisme.

FICHE RÉFÉRENTIEL DES TROIS MÉTIERS DE MANAGER

LES TROIS MÉTIERS

Le rôle des managers est de définir un plan d'actions stratégiques qui permettra de mettre en exergue les schémas de structure commerciale qui auront pour mission de définir le paysage de l'activité économique et de l'attractivité de la ville, « centre-ville et centre-quartier », des territoires (communautés/agglomérations) pour les années à venir. Ce sont des outils à la fois stratégiques et opérationnels. Ils visent aussi l'aide à la décision en matière commerciale.

MANAGER DU COMMERCE

Ses missions : l'animation commerciale du centre-ville et la définition d'un plan d'actions stratégiques en faveur du développement du commerce.

Le manager du commerce a d'abord un rôle opérationnel :

Il conçoit les opérations, les projets d'actions commerciales, les politiques collectives d'animation et de promotion.

Il procède au diagnostic qui permettra de faire la proposition d'un plan d'actions dont les objectifs sont :

- Le développement de l'offre commerciale.
- Le développement d'enseignes.
- La modernisation du commerce.

Son action s'exercera en étroite collaboration avec les conseillers des chambres consulaires, les associations de commerçants, la ville, la communauté, dans le cadre de la création et de l'entretien de synergies entre les différents acteurs.

MANAGER DE CENTRE-VILLE

En complément des missions du manager de commerce, l'essentiel de son métier réside dans des fonctionnalités urbaines, dans la définition d'un plan d'actions stratégiques en faveur d'une organisation commerciale du centre-ville et de centres-quartiers, ainsi que dans le fait de fédérer toutes les entreprises commerciales.

Il joue le rôle d'interface entre tous les acteurs qui participent au bon fonctionnement du commerce en milieu urbain. Il doit donc associer à ce comité de pilotage les services de la ville et de l'intercommunalité : affaires générales, urbanisme, communication, voirie, propreté, vie économique, organisme de gestion du stationnement, office de tourisme et toutes les structures qui participent à ce bon fonctionnement dans les domaines aussi variés que la mobilité, les livraisons, l'aménagement urbain, les professionnels de l'immobilier commercial...

MANAGER DE VILLE ET TERRITOIRE

En complément des missions du manager de centre-ville, l'une de ses actions principales est le développement homogène de la structure commerciale des centres-villes, des centres commerciaux et des zones d'activités commerciales périphériques.

Il assure une fonction d'expertise et de conseil dans la dynamisation et le développement commercial des territoires.

Il fédère l'ensemble des acteurs locaux concernés par l'attractivité du territoire (commune et communauté) pour les impliquer et les associer à la réflexion stratégique et à la mise en place des actions définies ensemble.

Autre action : mise en place d'un système d'information géographique (SIG) de la politique du développement commercial de la ville permettant l'identification des espaces commerciaux urbains et périurbains disponibles. Cette cartographie permet également une mise à jour de l'observatoire du commerce en temps réel.

Source : Club des managers de centre-ville (CMCV)

Mettre en relation propriétaires et porteurs de projets

CRÉER UN OBSERVATOIRE LOCAL DU COMMERCE

Les grandes mutations des territoires et de la consommation et les enjeux qui en découlent (hausse de la vacance commerciale, apparition de friches...) mettent en évidence le besoin des collectivités de mieux connaître les dynamiques commerciales et territoriales.

Pour définir des actions et une stratégie cohérente avec le territoire et ses dynamiques en cours et avenir, il faut pouvoir bien les qualifier et les quantifier. L'observatoire devient alors indispensable, puisqu'il permet de construire et d'alimenter le diagnostic et les



constats faits sur le territoire, mais également d'évaluer les politiques publiques. Il permet de dégager les différentes polarités commerciales et de mieux comprendre les dynamiques commerciales à l'œuvre.

Aujourd'hui, on trouve des formes d'observations locales diverses tant sur la gouvernance, le périmètre, les objectifs, les méthodes et les indicateurs. Ces initiatives d'observatoire permettent toutes de bâtir des stratégies locales et/ou d'évaluer les politiques déjà mises en place. L'observation contribue alors à apporter une meilleure connaissance sur le commerce dans les territoires et se base sur de nombreux indicateurs devant être définis. Entre autres, ces dispositifs permettent de connaître de façon précise les activités commerciales, la consommation locale et les comportements d'achat des ménages. Les données relatives à la vie des commerces, à l'immobilier, à l'occupation de l'espace ou aux différents flux inhérents sont plus ou moins accessibles en fonction des territoires, des partenaires et des moyens.

Les observatoires locaux du commerce sont un moyen de faire dialoguer l'ensemble des acteurs publics comme privés du territoire concerné par cette question, de mutualiser les diagnostics et de construire des analyses s'appuyant sur des réalités de terrain. Leur mise en place montre bien l'importance de construire un **projet partenarial et collectif**. De plus, l'observatoire doit être **porté et suivi politiquement**, puisqu'il alimente la politique publique et apporte une **aide à la décision** pour agir concrètement. Il permet de développer une certaine intelligence territoriale et vient notamment nourrir les réflexions des collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme (SCOT, PLUi, charte d'urbanisme commercial) et dans le processus de décision des projets soumis en CDAC.

Afin d'aller plus loin dans la construction d'observatoires, il faut une capitalisation nationale avec un socle d'indicateurs communs bien définis, permettant des analyses nationales et des éléments de comparaison pour les territoires.

De façon synthétique, l'observatoire peut notamment permettre d'appréhender les dynamiques commerciales, d'un centre-ville notamment, avec :

- Le suivi des locaux et de leurs fiches techniques (état, activité, loyer, vacance...).
- Une bourse aux locaux privés et publics, anciens et neufs/en VEFA.
- L'analyse des DIA.
- Le suivi des programmes neufs (surfaces, configuration, équipements, respect du plan de merchandising...).
- Le référencement de valeurs d'acquisition et de location.
- Le suivi des locaux vacants soumis à la taxe sur les friches commerciales.
- ...

On trouve environ **100 observatoires locaux** actuels sur le territoire national

Source : Créer un observatoire local de commerce, IVC 2019

Pour une ville moyenne, le coût d'un observatoire local du commerce oscille **entre 30 000 et 50 000 €** la première année de mise en place, et entre 10 000 et 20 000 € les années suivantes d'actualisation.

Source : Créer un observatoire local de commerce, IVC 2019

« ILS LE DISENT »

« L'observatoire du commerce, monté par l'office de commerce, permet de comprendre au mieux l'état et les dynamiques actuelles du tissu commercial sur le territoire. Il prend la forme d'un SIG comprenant l'ensemble des données relatives aux locaux commerciaux occupés et non occupés. Nécessitant un travail de recensement important, l'observatoire permet de concentrer un ensemble de données précises sur le territoire (taux de vacance, types d'activités, nombre d'enseignes...), sur les cellules vacantes (surface, loyer, état, temps de vacances...) et sur les cellules actives (type d'activité, loyer, propriétaire, état, qualité de service...). Il est alimenté par les déclarations d'intention d'aliéner, issues de l'instauration du droit de préemption commercial, mais également par la connaissance du tissu commercial du manager de commerce. »

Agglomération du Grand Dole (39)

METTRE EN PLACE UNE LOCATION ET CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE

Pour inciter les propriétaires à louer leurs locaux, certaines collectivités ont mis en place un dispositif de location (bail civil, car la collectivité n'exploite pas), puis de « **sous-location** » (sous forme de convention d'occupation temporaire, s'agissant du domaine public) à des porteurs de projets, en **prenant en charge une partie ou un différentiel dégressif de loyer**.

L'objectif est de permettre au sous-locataire de tester son projet, puis de **signer directement un bail avec le propriétaire, afin de pérenniser son activité**. La durée du bail de « sous-location » peut varier en fonction des contextes et des moyens de la collectivité. En effet, ce dispositif suppose un déficit économique certain de la collectivité.

Cette solution suppose :

- De s'adresser essentiellement à des propriétaires privés non assujettis à la TVA (les collectivités étant exonérées), car les SCI et autres structures professionnelles sont pénalisées par un dispositif qui les oblige à reverser 20 % du loyer perçu TTC.
- De disposer de gestionnaires capables de quittance et recouvrer le loyer et les charges, et de résilier rapidement la convention d'occupation en cas d'impayés ou d'exercice non conforme à la destination indiquée.
- De combiner ce dispositif avec des aides aux travaux pour adapter et rénover les locaux.

Ainsi, la collectivité vient réinvestir les cellules vacantes en incitant les porteurs de projets à s'installer, grâce à des aides financières. De plus, le porteur de projet peut se faire accompagner tout au long de son installation et de son bail, afin de sécuriser son développement et sa pérennisation (accompagnement de la CCI dans la mise en place de son business plan, formation au e-commerce, aide aux formalités juridiques...). Ce dispositif est utilisé par de nombreuses collectivités qui se le réapproprient en « boutiques test », « pépinières commerciales », « couveuses commerciales » ou encore « j'ouvre mon commerce ».

Ce dispositif peut être assimilé aux **boutiques à l'essai**, qui sont des locaux préaménagés du parc municipal ou de l'opérateur pour lequel un bail dérogatoire (moins de trois ans) est consenti, avec souvent des facilités associées (prêt bancaire prénégocié, communication, promesse de fourniture de la collectivité).

De façon générale, des baux dérogatoires peuvent être signés pour tous les locaux d'un opérateur, et correspondent à une mesure de prudence partagée avant la signature d'un bail commercial classique (à noter cependant qu'un tel bail n'ouvre pas droit à la constitution d'un fonds de commerce valorisable et doit donc être apprécié avec discernement pour préserver les intérêts du commerçant).



« ILS LE DISENT »

« La mise en place de pépinières commerciales, calées sur le modèle de pépinière d'entreprises, a pour objectif de faciliter l'installation de nouveaux porteurs de projets. Les cellules commerciales vacantes réinvesties se trouvent en continuité de l'hypercentre, où les locaux peinent à retrouver une commercialité avec des carences d'initiatives privées. L'agglomération vient négocier, puis louer le local commercial avec une autorisation de sous-location via un bail précaire. Elle intervient sur trois ans et prend alors en charge 75 % du loyer la première année, 50 % la deuxième et 25 % la troisième, dans un objectif de pérennisation de l'activité du porteur de projet. Celui-ci est accompagné et suivi par les chambres consulaires si elles ont pu instruire le dossier. Une dizaine de pépinières ont déjà été installées sur le territoire. »

Agglomération du Pays de Saint-Omer (62)

« ILS LE DISENT »

« Le concept de boutiques test, mis en place au sein du périmètre ORT, propose des aides d'installation et d'accompagnement aux nouveaux porteurs de projets. Une convention est signée entre le porteur de projet souhaitant s'installer, la ville et l'office de tourisme. Cette dernière joue le rôle d'intermédiaire, négocie avec les propriétaires et loue le local le plus adapté à l'activité concernée. La ville vient financer à hauteur de 50 % du loyer les six premiers mois et de 33 % le second semestre d'exploitation commerciale. L'office de tourisme sous-loue le local pour un an au porteur de projet. Celui-ci est accompagné par l'Initiative Pays de Fougères dans son développement, afin de pérenniser son activité. »

Ville de Fougères (35)

OUVRIR UNE BOUTIQUE ÉPHÉMÈRE

La collectivité, ou son opérateur de commerce, peut décider de mettre en place des boutiques éphémères sur son centre-ville pour une durée limitée et dans une période choisie (période estivale ou de fêtes, par exemple). Ce dispositif peut concerner une cellule préalablement acquise ou faire l'objet d'une location, puis d'une sous-location, de cellules vacantes sur les mêmes conditions précédemment définies. Comme son nom l'indique, la boutique éphémère voit accorder au porteur de projet un bail pouvant aller de quelques jours à plusieurs mois. Elle n'a pas vocation à pérenniser l'activité installée, mais elle permet de créer un turnover dynamique de l'activité commerciale.

La boutique éphémère présente alors un triple intérêt pour un centre-ville en revitalisation, notamment pour :

- **Permettre à des créateurs de tester leurs projets** comme, par exemple, la vente physique d'activités en ligne et l'identification de la clientèle, le test de l'offre et des prix, la garantie de la viabilité du projet aux banques...
- **Créer un pôle commercial ou un parcours commercial** en générant du flux et de l'attractivité via l'installation d'activités originales, innovantes, régulièrement renouvelées et qui provoquent un effet de « buzz ».
- **Rémunérer l'opérateur de commerce** avec des loyers de bon niveau qui couvrent les charges de personnel plus élevées au vu des faibles durées de bail (instruction des dossiers, état des lieux d'entrée et de sortie), et des charges intégrées supportées directement par le bailleur (abonnements électricité et internet, impôts et taxes, assurances, maintenance et entretien du local...). Dans le cas où la collectivité prend en charge l'occupation, elle sera libre de choisir le montant du loyer.

Afin d'assurer la bonne conduite de ce dispositif, il importe également :

- **De cibler des locaux de bonne commercialité** (desserte, emplacement, configuration) et de forte visibilité, en les aménageant sommairement.
- **De disposer d'une capacité de promotion** et de communication sur ces projets.
- **De bien choisir les projets** pour s'assurer de leur originalité et de leur attractivité physique.

Une fois la période du bail terminé, le porteur de projet peut souhaiter poursuivre son activité (réussite de l'activité, bonne rentabilité, moyen de louer un local...). Ainsi, la collectivité pourra l'accompagner dans la recherche d'un local commercial présentant les dispositions nécessaires à son activité. Le porteur de projet viendra alors signer un bail commercial avec le propriétaire de la cellule vacante identifiée dans l'objectif de pérenniser son activité.

LE TESTEUR DE COMMERCE

La SEMAEST a créé en 2015 les premiers « testeurs de commerces », en maîtrise propre, loués de quinze jours à quatre mois, pour permettre aux porteurs de projets de tester leur activité avant implantation ailleurs en bail commercial. Cela permet notamment de créer du flux physique et de l'animation. Les projets accueillis proposent des concepts hybrides innovants avec des ateliers ou des événements ouverts au public. Un « atelier testeur », dédié à l'artisanat et aux métiers d'art a été également ouvert au viaduc des Arts, ensemble artisanal de 50 cellules, maîtrisé par la SEMAEST.

« ILS LE DISENT »

« La mise en place de boutiques éphémères sur le centre-ville a plusieurs objectifs : d'abord, permettre à des artisans d'exposer leurs travaux et de se confronter à un public nouveau et différent. Ensuite, de (re)découvrir le cœur de ville, car la multiplicité des boutiques sur une même période permet de créer une déambulation dans le centre-ville. Enfin, en changeant chaque semaine d'artistes dans la boutique, nous créons une réelle animation, et donc une attractivité, et l'envie de revenir régulièrement pour les visiteurs. Les boutiques éphémères se déroulent en été, en juillet et en août, et l'hiver, pendant le mois de décembre. Concrètement, la ville loue les cellules vacantes et les met à disposition des artisans pour un coût symbolique de 30 €/semaine, l'objectif n'étant pas de rentabiliser l'opération, mais de dynamiser le centre-ville par une proposition innovante. »

Agglomération du Grand Dole (39)

Instaurer une taxe sur les friches commerciales

La taxe sur les friches commerciales est un impôt local qui peut être mis en place, par délibération de la commune ou de la communauté compétente, pour aménager les zones d'activités commerciales (article 1 530 du code général des impôts). La délibération est de portée générale, puisqu'elle concerne tous les biens qui remplissent les conditions pour être imposables. Ainsi, la taxe sur les friches commerciales s'applique sur l'ensemble du territoire de l'autorité publique l'ayant instaurée.

L'instauration de la taxe sur les friches commerciales a pour objectif de remettre sur le marché davantage de cellules commerciales vacantes depuis de nombreuses années et dont les propriétaires ne s'y attendent pas. Ainsi, elle permet de **provoquer le propriétaire et d'entrer en contact** avec lui pour l'inciter à faire les travaux nécessaires et à remettre



sa boutique en location ou en vente. Elle permet également d'influer sur les prix des loyers globaux en les diminuant. Avant son instauration, la collectivité peut prévenir les propriétaires des biens concernés par un simple courrier.

Néanmoins, certains propriétaires peuvent rester difficilement joignables et ne se préoccupent pas de la taxe qui leur est exigée, remettant en cause son application. De plus, la taxe doit pouvoir être instaurée sur un territoire relativement attractif où la demande de biens commerciaux existe, car la taxe ne se veut pas punitive pour les propriétaires connaissant déjà des difficultés financières (travaux trop coûteux, pas d'acquéreurs ou de locataires...). Certains biens peuvent alors être exonérés de la taxe (article 1 530 du code général des impôts). Une des difficultés réside alors dans l'identification de l'ensemble des locaux vacants qui peuvent être soumis à la taxe sur les friches commerciales.

Bien que cela ne soit pas son intérêt premier, la taxe permet également de dégager un certain revenu pour la collectivité qui l'instaure. Son rendement peut alors être redistribuer, notamment pour financer différentes actions d'animation ou de fonctionnement en faveur du commerce de centre-ville.

Les biens imposables par la taxe sont :

- Les locaux commerciaux ciblés par la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle concerne alors les immeubles de bureaux, les immeubles destinés à une activité commerciale, les aires de stationnement des centres commerciaux ou encore des lieux de dépôt et de stockage.
- Les biens qui ne sont plus affectés à une activité soumise à la cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et inoccupés pendant cette période (sauf si l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable).

Le calcul de la taxe sur les friches commerciales se fait à taux évolutifs fixes, pouvant être augmentés jusqu'au double par l'autorité locale. Son taux est donc fixé à 10 % la première année d'imposition (avec un maximum de 20 %), 15 % la deuxième année (avec un maximum de 30 %) et 20 % à partir de la troisième année (avec un maximum de 40 %).

On notera alors des points de vigilance, puisque la taxe :

- Ne rentre en action qu'à partir de deux ans de vacance dûment constatée.
- Ne concerne que les locaux exploitables, dont seul le registre des locaux imposables à la CFE (RLCFE) permet d'établir la liste officielle.
- Ne suffit pas à elle seule à réactiver des locaux en l'absence de commercialité.
- Peut être ignorée par des propriétaires aisés ne souhaitant pas investir dans leur boutique.
- Peut faire l'objet de dérogations aux motifs variés.

En conséquence, il est recommandé de nouer un partenariat avec la DGFIP pour connaître précisément les locaux, documenter les valeurs locatives de référence, utiliser ce dispositif pour des locaux laissés vacants à des fins spéculatives, et contacter les propriétaires. De plus, la délibération du conseil municipal ou communautaire instituant la taxe doit être approuvée avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de la première application.

« ILS LE DISENT »

« L'intérêt premier de la taxe sur les friches commerciales est qu'elle permet d'entrer en contact avec les propriétaires de locaux commerciaux et de bureaux vacants, et de comprendre leurs motivations. L'instauration de la taxe facilite l'observation des dynamiques sur les rez-de-chaussée commerciaux et fait effet de levier pour leur recommercialisation. Son rendement financier n'est que secondaire, mais permet de réinvestir le montant récupéré dans des actions d'animation du commerce, comme des vitrophanies ou le montage d'une boutique à l'essai. Son caractère intercommunal nourrit alors cette observation dans les centres-villes/centres-bourgs comme dans les espaces périphériques. »

Douarnenez Communauté (29)

« ILS LE DISENT »

« L'instauration de la taxe sur les friches commerciales vise à inciter les propriétaires à remettre sur le marché (location ou vente) leurs biens commerciaux vides depuis plus de deux ans. Dans cet objectif, la taxe permet d'encourager les propriétaires à réaliser les travaux de rénovation nécessaires de leurs biens commerciaux anciens et vétustes. Globalement, son instauration peut avoir un effet à la baisse sur le montant des loyers. »

Ville de Fougères (35)

Soutenir les commerçants par des aides directes

AIDE AUX TRAVAUX DE RÉNOVATION

Sur le modèle ou en complément du FISAC, de nombreuses régions ont mis en place une aide à l'exploitant du local, propriétaire ou locataire. Elle concerne notamment des travaux de mise aux normes, accessibilité, embellissement de façades pour des cellules commerciales, vacantes ou non, présentant des signes de vieillissement et de vétusté. Les communes et communautés peuvent également mettre en place ce type d'aide ou venir financer les aides régionales en complément, plafonné au total à 50 % des montants de travaux éligibles.

Cette aide est réservée aux activités de commerce et d'artisanat, à l'exclusion des services et professions libérales (médicales ou paramédicales), ce qui empêche sa mobilisation pour la reconversion de locaux de faible commercialité.

À noter que l'ANAH a mis en place, dans le cadre des conventions « Action cœur de ville », des financements mobilisables pour la conversion de ces locaux à faible commercialité en logements, dans les zones tendues qui appellent une densification de l'habitat en centre-ville.

Par ailleurs, certaines collectivités accordent également, dans les secteurs anciens en site NPNRU, des aides aux propriétaires non exploitants des locaux, pour des travaux de remise aux normes.

ABATTEMENT FISCAL POUR LE COMMERÇANT EXPLOITANT

Depuis le 1^{er} janvier 2019 (loi ELAN), les communes et les communautés ont la possibilité d'instaurer un abattement de 1 à 15 % sur la taxe foncière pour les commerces de proximité (art. 1 338 quinquies C du CGI). Cet abattement concerne les locaux de moins de 400 m²,



non intégrés dans un ensemble commercial (galerie marchande ou centre commercial). La collectivité peut, le cas échéant, établir des taux d'abattement différenciés selon les zones (abattement plus favorable en ORT, par exemple).

SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT

Il s'agit là d'aides à la création et à l'extension d'entreprises, versées sous forme de subventions mensuelles de soutien au fonctionnement, sous réserve que l'activité soit conforme aux orientations de la collectivité, et qui équivalent de fait à une franchise de loyer portée par la collectivité.

Elle fonctionne sur la base de :

- Justificatifs (bail commercial, quittances de loyer acquittées, interruption).
- Signature d'une convention et engagement en contrepartie à cette aide financière tel que l'élargissement des horaires, l'animation, le respect de la charte des devantures...

Cette aide doit bien être mentionnée comme soutien au fonctionnement du commerce et non prise en charge partielle du loyer, sinon un juge pourrait considérer que la collectivité prend à son compte les impayés de charges. Par ailleurs, pour éviter le risque de renchérissement des loyers (« phénomène APL »), il est important qu'elle soit subordonnée au respect d'une fourchette de loyers prédéterminée, selon le secteur. De plus, une aide de la collectivité peut s'appliquer directement à l'installation d'un porteur de projet, en prenant en charge une partie des coûts d'acquisition des murs, par exemple.

Les trois dispositifs (aide au travaux, aide au fonctionnement, abattement fiscal) sont soumis au respect de la réglementation européenne relative aux aides de minimis. Le total des avantages fiscaux et subventions est limité à 200 000 € sur une période glissante de trois ans.

EXEMPLES DE COLLECTIVITÉS AYANT MIS EN PLACE DES AIDES AUX COMMERÇANTS

- Châteauroux peut prendre en charge 75 % du loyer (hors taxes et hors charges) pendant un an. L'aide est plafonnée à 400 € TTC/mois.
- Troyes peut prendre en charge 50 % du loyer (hors taxes et hors charges) pendant la première année et 30 % pendant la deuxième. L'aide est plafonnée à 500 €.
- Nemours peut prendre en charge 75 % du loyer pendant la première année, 50 % pendant la deuxième et 25 % pendant la troisième. L'aide est plafonnée à 500 €.

« ILS LE DISENT »

« La situation économique et la forte activité touristique des centres-villes sur le territoire permet de disposer d'un tissu commercial dynamique. Afin d'éviter une amplification des destinations touristiques, des aides à l'installation des nouveaux porteurs de projets et des travaux de rénovation des cellules ont été mis en place. L'agglomération peut alors venir financer une partie de l'acquisition d'un local commercial vacant pour aider le porteur de projet à s'y installer. Depuis 2015, cette aide a été versée seulement sept fois, montrant la difficulté pour un porteur de projet d'assurer un coût important. En effet, le coût immobilier est élevé et il faut pouvoir prouver que le local est vacant depuis six mois. Une seconde aide vient financer en partie les travaux d'aménagement, de sécurité et d'accessibilité d'un local commercial vétuste. Elle est rapidement mise en place et est plus facilement utilisable. Elle a été versée plus de 49 fois depuis 2009. »

Colmar Agglomération (68)

Organiser le soutien de la communauté aux initiatives municipales

LE FONDS DE CONCOURS

À la suite de la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce, certaines compétences régissant les questions du commerce sont restées de compétence communale, alors que d'autres ont été transférées aux communautés.

Lorsque des actions concernant les activités commerciales sont de compétence communale, la communauté peut décider par délibération d'y participer financièrement via un fonds de concours. Une communauté pourra alors soutenir ses communes membres agissant en faveur de la redynamisation commerciale avec le maintien, la reprise ou la création de commerces de proximité.

Les opérations éligibles et le montant total du fonds de concours sont précisés par la communauté. Celui-ci ne peut excéder la part du financement assuré par la commune bénéficiaire. Ainsi, certaines communautés peuvent venir en soutien des communes souhaitant user de leur droit de préemption pour maîtriser les destinations commerciales ou souhaitant organiser un événement d'animation commerciale de leur centre-ville.

LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL

On observe que des communautés mettent en place un fonds de développement pour financer leurs initiatives ou celles de leurs communes membres. Le fonds de développement peut être alimenté par des recettes extérieures pouvant venir des activités commerciales et notamment du produit de la taxe sur les friches commerciales ou de la cotisation foncière des entreprises, issues des commerces ayant une certaine superficie, par exemple.

Le fonds de développement mis en place par une communauté vient alors faire office de levier pour le déploiement d'initiatives, jugées prioritaires, des communes membres. Ces initiatives pouvant bénéficier de financement de la part de la communauté doivent bien être définies et peuvent concerner différentes opérations (animation, fonctionnement, investissement...).

« ILS LE DISENT »

« Afin d'agir concrètement et mettre en œuvre des actions et des outils efficaces, l'agglomération a créé un fonds de développement commercial, issu de la charte d'urbanisme commercial instaurée en 2017. Ce fonds est alimenté par les recettes CFE (cotisation foncière des entreprises) des surfaces commerciales de plus de 800 m² implantées sur l'ensemble du territoire. Les recettes, évaluées à 500 000 €/an, sont réparties de la manière suivante : 30 % pour l'office intercommunal du commerce et de l'artisanat, 30 % pour les initiatives d'animation commerciale des communes à rayonnement intercommunal et 40 % pour des initiatives d'investissement privées et communales des communes (diagnostic de l'état des locaux, travaux de rénovation des vitrines et de remise aux normes, signalétique directionnelle). »

Agglomération du Pays de Saint-Omer (62)

Co-fondatrice, Stratégie & Communication



Coordinateur national



Le commerce de proximité est aujourd'hui perçu comme un véritable service au public, qui appelle des politiques publiques locales de diversification, requalification et adaptation aux évolutions des modes de consommation.

Les opérations de maîtrise, gestion et valorisation du foncier commercial sont un des leviers majeurs des actions de revitalisation des centres anciens et d'évitement des friches commerciales. Elles constituent de nouveaux champs d'intervention très attendus par les habitants, les usagers et les commerçants.

Elles supposent de construire une démarche globale à partir de diagnostics professionnels, d'intervenir à une échelle suffisante pour créer et organiser des pôles de commercialité, de s'appuyer sur des opérateurs publics de commerce à structurer et renforcer, et de soutenir le démarrage des opérations par des participations publiques en attendant que le marché puisse prendre le relais.

Ces compétences sont en cours de construction et d'appropriation par les collectivités locales et leurs partenaires, et se traduisent par un corpus d'outils et de pratiques. Le présent guide se veut un reflet de l'état de l'art en 2019 et une base documentaire opérationnelle pour les **collectivités de toutes tailles**. Il a vocation à être actualisé, enrichi et amendé par les contributions des adhérents de l'AdCF pour accompagner les élus locaux et témoigner de la richesse de l'innovation des territoires.

POINT DE VUE



David Lestoux,
Fondateur de l'agence LA ! – Lestoux et Associés
Revitalisation de centre-ville et prospective commerce

LA COLLECTIVITÉ DOIT-ELLE ACQUÉRIR LES LOCAUX COMMERCIAUX ?

Parce que les loyers commerciaux sont souvent élevés par rapport à la rentabilité actuelle des commerces et les barrières financières à l'implantation nombreuses (pas-de-porte, fonds de commerce), nombre de collectivités investissent pour maîtriser le bâti commercial et faciliter l'implantation de nouveaux commerces en centre-ville. Ce sujet toujours au centre des discussions dans les missions de revitalisation de centre-ville que nous menons doit être abordé avec de multiples précautions. Faut-il que la collectivité investisse systématiquement ? L'investis-

tissement dans les locaux commerciaux est-elle la martingale absolue pour revitaliser les linéaires commerciaux ? Tout dépend de la situation concurrentielle de la centralité en question et des objectifs que l'on se fixe. Investir oui, mais à condition de bien savoir pourquoi la collectivité investit...

.../...



.../...

Acquérir pour préserver la diversité commerciale

Revenons aux fondamentaux : la mise en place du droit de préemption sur les murs et fonds commerciaux a été instaurée initialement pour permettre de préserver la diversité commerciale à une période (2005) où la question de la vacance des commerces était assez peu problématique (6 à 7 % en 2005 contre en moyenne 13 % aujourd'hui sur les villes moyennes). Il s'agissait de préserver, en particulier, la disparition de commerces indépendants, de bouche, face à l'offensive des banques, agences immobilières, etc., sur les emplacements stratégiques. L'acquisition de locaux commerciaux pour ces motifs prend son sens sur les territoires à faible taux de vacance et sur les villes sur lesquelles les marchés de l'immobilier commercial de centre-ville restent tendus (aires métropolitaines, communes balnéaires).

Acquérir pour proposer une première étape de parcours résidentiel aux entreprises innovantes du commerce

En se focalisant souvent sur les enjeux de protection de la diversité, la question du parcours résidentiel des entreprises du commerce a souvent été oubliée. Depuis des décennies, il est communément acquis d'investir pour permettre à des artisans, à des petites entreprises de production d'être accueillis en pépinières, en locaux relais afin d'alléger la charge immobilière sur les premières années d'activité. Pour le commerce, ce système existe peu. Pas de possibilité de tester son projet, de se lancer à coût maîtrisé... L'acquisition de locaux commerciaux par la collectivité peut être une solution tout à fait pertinente pour favoriser l'implantation de nouveaux commerces à l'image du dispositif Boutiques à l'Essai, des pop-up stores ou de boutiques Starter portées par le Crédit Agricole. Attention néanmoins à l'emplacement et à l'existence de potentiels de marché ! Acquérir des locaux sur des rues dévitalisées ou sans facteurs de commercialité constitue une erreur fréquente. Certes, les locaux sont peu onéreux, mais les chances de réussite pour le commerce qui s'y implante sont très faibles. Acquérir pour faciliter l'implantation de startupper : oui, à condition que les prérequis au fonctionnement d'un commerce soient présents.

Acquérir pour recomposer le linéaire commercial : un enjeu pour les territoires en déprise commerciale

Sur bon nombre de territoires sur lesquels nous intervenons, la reconquête des locaux commerciaux vacants constitue un objectif quasi impossible à atteindre. Au risque d'être politiquement incorrects, nous devons objectivement indiquer que des rues avec plus de 25 % de taux de vacance commerciale ont très peu de chances d'être revitalisées. L'enjeu, dans ce cas, pour la collectivité est d'agir pour éviter que le mitage se développe sur les rues à plus faible vacance. L'acquisition de locaux commerciaux ici prend tout son sens pour relocaliser, dans les rues les plus attractives, les commerces ayant très peu de chances de survie dans les rues très fragilisées. Il s'agit ici d'engager une

stratégie durable de massification commerciale. L'acquisition pour relocaliser : à utiliser en particulier sur les territoires en déprise ou stabilité démographique pour lesquels les évolutions de populations ne permettront pas de booster les potentiels commerciaux.

Acquérir pour recycler le commerce en d'autres fonctions : un enjeu d'accompagnement du changement de modèle commercial

Conséquence de cette stratégie précédente de massification ou de recentrage, l'avenir des rues en déprise profonde reste en suspens. L'acquisition des pieds d'immeubles commerciaux peut avoir un sens, mais avec une fonction d'accompagner la mutation : linéaires de services (MSAP horizontale ?), restructuration en espaces de coliving pour les habitants des étages supérieurs (buanderie collective, lieu de stockage de vélos...). L'enjeu est ici de restructurer pour développer la désirabilité du centre-ville, moins pour y implanter du commerce.

Ne pas acquérir : un enjeu à intégrer à la réflexion

Avant de se décider à acquérir (ou à s'outiller que la collectivité puisse acquérir), prenons le temps de regarder si l'initiative privée peut faire son œuvre. Travaillons en amont avec les propriétaires. Marqués par l'absence de loyers, de plus en plus de propriétaires sont prêts à jouer le jeu de loyer réduit sur les premières années d'activité d'un commerce, de loyer indexé sur le chiffre d'affaires... L'enjeu est, avant d'engager ces démarches d'acquisition, de mettre en place une véritable gouvernance de l'immobilier commercial sur le centre-ville, en mobilisant notaires, agents immobiliers, propriétaires... En fonction de la dureté immobilière rencontrée et de la mise en mouvement ou non de ces acteurs, des démarches plus volontaristes, qui font l'objet de ce guide, seront à engager. Enfin, pourquoi systématiquement acheter, lorsque la ville peut louer pour ensuite faire un bail de sous-location ?

AEC : Autorisation d'exploitation commerciale	FISAC : Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage	FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
ANAH : Agence nationale de l'habitat	HCSF : Haut Conseil de stabilité financière
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires	(LOI) LME : Loi de modernisation de l'économie
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine	(LOI) NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République
BE : Bail emphytéotique	NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain
CCI : Chambre de commerce et d'industrie	OAP : Orientations d'aménagement et de programmation
CDAC : Commission départementale d'aménagement commercial	OPAH-RU : Opération programmée d'amélioration de l'habitat-renouvellement urbain
CFE : Cotisation foncière des entreprises	ORHI : Opération de renouvellement de l'habitat insalubre
CMA : Chambre de métiers et de l'artisanat	ORT : Opération de revitalisation du territoire
CNAC : Commission nationale d'aménagement commercial	PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
CPA : Concession publique d'aménagement	PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural
CRAC : Contrat de revitalisation artisanale et commerciale	PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
DAAC : Document d'aménagement artisanal et commercial	PUP : Projet urbain partenarial
DGFIP : Direction générale des Finances publiques	SAS : Société par actions simplifiée
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	SCI : Société civile immobilière
DIA : Déclaration d'intention d'aliéner	SCOT : Schéma de cohérence territoriale
DOO : Document d'orientations et d'objectifs	SEM : Société d'économie mixte
DPC : Droit de préemption commercial	SEMOP : Société d'économie mixte à opération unique
DPU : Droit de préemption urbain	SMF : Secteur de mixité fonctionnelle
DSP : Délégation de service public	SPL : Société publique locale
(LOI) ELAN : Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique	SPLA : Société publique locale d'aménagement
EPA : Établissement public d'aménagement	VEFA : Vente en état futur d'achèvement
EPARECA : Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	ZAC : Zone d'aménagement concerté
EPIC : Établissement public industriel et commercial	ZAE : Zone d'aménagement économique
EPF : Établissement public foncier	
EPL : Entreprise publique locale	
ERP : Établissement recevant du public	
ETP : Équivalent temps plein	
FedEPL : Fédération des entreprises publiques locales	
FEDER : Fonds européen de développement régional	



COORDINATEUR RÉDACTIONNEL

Philippe Schmit,
secrétaire général, AdCF

RÉDACTION

Magali Vergnet-Covo,
directrice de l'appui territorial, SEMAEST

Fabien Thabouret,
chargé d'étude sur le commerce, AdCF

AUTRE CONTRIBUTION À LA RÉDACTION

Éléonore Jabaud,
consultante pour la DGALN, Algoé

Zoé Chaloin,
chargée de mission, Fnau

MISE EN PAGE

P2C

CRÉDITS PHOTOS

**AdobeStock Altitude Drone Valery Inglebert,
Leonid Andronov, ArTo, Andre Belikov,
Marie Capitain, Fred34560, mr green,
Laura – Wikipedia Lionel Allorge,
Floppy36 – LIL', DR**

IMPRESSION

Imprimerie Wauquier

Octobre 2019

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express de l'AdCF. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr

Avec le soutien de

