

Contribution commune

Mission nationale sur l'avenir du commerce de proximité

— 17 septembre 2025

Contribution conjointe à la mission nationale sur l'avenir du commerce de proximité (centres-villes et QPV)

Audition du 17 septembre 2025

Associations contributrices : Intercommunalités de France & France urbaine

Introduction commune.....	2
PARTIE I — Contribution d'Intercommunalités de France	3
OBJECTIF DE LA MISSION	Erreur ! Signet non défini.
ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	3
1) Qu'est-ce que le commerce de proximité ?	3
2) La mutation du commerce : risques et opportunités	3
MESSAGES D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE	4
I) Bilan global des programmes	4
II) Limites et critiques	4
III) Pistes d'amélioration	5
4) Le commerce en QPV, l'oublié des politiques publiques nationales ?	5
5) ZFU : un bilan mitigé.....	5
6) Foncières locales pour redynamiser commerce en cœur de ville et en QPV....	9
PARTIE II — Contribution de France urbaine.....	9
Contexte et positionnement	9
Principes de l'action publique défendus par France urbaine	10
Conclusion commune	11
Annexes (rappel)	12
Réponses détaillées au guide d'entretien	12

Introduction commune

La mission nationale sur l'avenir du commerce de proximité, confiée à Mme Frédérique Macarez, M. Dominique Schelcher et M. Antoine Saintoyant, s'inscrit dans un contexte de profondes mutations du modèle commercial et de la société française : essor du e-commerce, développement de la livraison à domicile, financiarisation de l'immobilier commercial, vieillissement de la population, de la seconde main et des circuits courts...

À ces évolutions s'ajoute l'héritage d'une politique de « périphérisation » et d'une croissance irraisonnée des surfaces commerciales pendant des décennies, dont les effets pèsent désormais lourdement sur les territoires. Vacance commerciale dans les centres-villes, inadéquation croissante entre l'offre et les attentes des consommateurs, impact environnemental et modèle architectural des zones commerciales dépassées, fragilité accrue du commerce dans les quartiers prioritaires : autant de défis qui appellent une réponse nationale et locale ambitieuse et coordonnée.

Dans ce contexte, il importe de réaffirmer un principe fondamental : chaque habitant, qu'il vive en zone urbaine, périurbaine ou rurale, doit pouvoir accéder à une offre de services commerciaux de proximité et de première nécessité – à l'image des pharmacies. Ce droit d'accès doit être garanti tout en intégrant les impacts sociétaux et environnementaux d'un modèle commercial « régénéré », plus sobre et mieux adapté aux besoins des habitants.

Face à ces enjeux, l'action des élus locaux sera déterminante pour inventer et mettre en œuvre les solutions qui permettront de concilier développement économique, justice sociale et transition écologique.

France urbaine et **Intercommunalités de France** ont été auditionnées conjointement le **17 septembre 2025**.

Sont intervenus :

- Intercommunalités de France : **Gabriel Baulieu**, 1er Vice-président de Grand Besançon Métropole.
- France urbaine : **Michèle Lutz**, maire de Mulhouse et co-présidente de la commission Économie de France urbaine.

Dans le prolongement de cet échange, nos associations transmettent une contribution consolidée. Ce document regroupe les deux notes préparatoires rédigées par nos associations, chacune conservant son angle d'analyse et sa tonalité propres, afin de donner à la mission une vision complète et fidèle de nos travaux sur la question de la revitalisation commerciale dans nos territoires.

Le présent document est structuré en deux parties :

- La contribution d'**Intercommunalités de France**, centrée sur l'analyse des programmes publics (ACV, PVD), les limites constatées, les spécificités des QPV, ainsi que les outils fiscaux et fonciers à mobiliser.
- La contribution de **France urbaine**, qui met en avant les constats nationaux sur les mutations du commerce, les enjeux de régulation, de fiscalité et de

sécurité, ainsi que les propositions relatives à la transformation des zones commerciales et à la logistique urbaine.

Ces approches sont complémentaires : ensemble, elles témoignent de la nécessité de penser le commerce de proximité comme un levier structurant de cohésion sociale, de vitalité urbaine et de développement économique équilibré au sein des bassins de vie.

PARTIE I — Contribution d'Intercommunalités de France

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1) Qu'est-ce que le commerce de proximité ?

Le commerce de proximité regroupe les commerces de détail fréquentés régulièrement par les habitants (alimentation, pharmacie, services du quotidien, restauration, culture, artisanat). Sa spécificité tient à sa localisation au plus près des lieux de vie, de travail et de mobilité des habitants d'un territoire. Historiquement structurant pour les centres-bourgs, centres-villes et quartiers populaires, il a été bousculé par l'essor des grandes surfaces périphériques et la généralisation du modèle de l'hypermarché (dès 1963), dopé par la généralisation de l'automobile et l'urbanisation pavillonnaire.

Aujourd'hui s'ajoutent : l'essor du **e-commerce**, le développement des **circuits courts** et de la **seconde main**, mais un **attachement persistant au centre-ville demeure y compris pour les jeunes générations**. La fragilisation du commerce de proximité touche plus particulièrement **centralités et QPV**, dans un cadre d'actions publiques souvent segmenté (ACV/PVD vs politique de la ville).

2) La mutation du commerce : risques et opportunités

Dynamiques à l'œuvre : vieillissement et nouveaux usages (télétravail), contraction des zones de chalandise, inflation et déconsommation. Le modèle de l'**hypermarché** (rayonnement à 30 min) est plus en repli.

Constat chiffré sur la vacance

- **Moyenne nationale** : hausse de 9,73 % à 10,64 % (entre 2023 et 2024).
- **Centres-villes (ACV)** : vacance ≈ 13,4 % (2023) ; baisse de fréquentation plus marqué qu'en périphérie .

L'évolution de la fréquentation des magasins est en plus forte baisse dans les centres-villes que dans les centres-commerciaux ou les zones commerciales

- **Centres commerciaux** : vacance ≈ 16,7 % en 2024, contre 14,95 % en 2023.
- **Zones commerciales périphériques** : vacance ≈ 7,24 % (2024, vs 6,79 % en 2023) ; ≈ 4 % dans les 60 plus grandes zones ; **risque de friches** à moyen terme.

- **Écarts régionaux** : du plus de 8,9 % (Bretagne) à 12,5 % pour le maximum (Occitanie).

Risques liés à la vacance pour les élus locaux : multiplication des friches commerciales, désertification des centres-bourgs entraînent des inégalités locales croissantes car il est plus difficile de lancer des opérations dans des localités moins attractives pour des interventions privés.

Un foncier qui peut être source d'opportunités dans un contexte ZAN : requalification des centralités, reconversion des friches (densification, renaturation, réindustrialisation), nouvelles destinations pour les zones commerciales en déprise et distincte de la tache urbaine (mixité habitat économie-industrie-services-loisirs), adaptation aux usages (digital, circuits courts, seconde main).

Enjeu : passer du « toujours plus de surfaces » au **qualitatif** (densification et recyclage urbain, mixité des destinations, innovation d'usage, durabilité,) et piloter la transition à l'échelle **intercommunale pour assurer une cohérence d'ensemble de l'offre commerciale**.

MESSAGES D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

I) Bilan global des programmes

Action Cœur de Ville (ACV)

- Lancé en **2018** ; **234** villes moyennes ; **7 676 126** habitants dans les communes labellisées.
- **2018–2023** : > **6 422** projets (patrimoine, habitat, commerce, mobilité, services publics).
- **79 000** logements rénovés ; **382** locaux commerciaux créés/réhabilités ; **140** collectivités soutenues par le **Fonds friches**.
- **Effets** : fréquentation **+15 %** (2018–2021) dans les centres ACV (vs –5,5 % hors ACV) ; vacance stabilisée ~**12 %**.

Petites Villes de Demain (PVD)

- Lancé en **2020** ; ≈ **1 600** communes ; > **7 M** d'habitants ; **407** intercommunalités impliquées.
- **Ingénierie** : **800** chefs de projet recrutés (sur 930).
- **Effets** : maintien d'une offre de services et commerce de base ; effets qualitatifs (mobilisation locale).

Apports notables des programmes : montée en puissance de l'ingénierie locale (chefs de projet cofinancés, appuis et mise en réseau entre territoires labélisés de la Banque des Territoires/ANCT), effet label mobilisateur et visibilité nationale/locale.

II) Limites des programmes

- **Financement insuffisant** et peu priorisé (subventions État et ses opérateurs < 25 % des plans de financement des opérations).

- **Manque de visibilité pluriannuelle** limitant les investissements structurants et précarisant l'ingénierie locale dédiée aux programmes.
- **Dispositifs peu communicants** entre eux : foisonnement des programmes ACV/PVD/CRTE/Territoires d'Industrie, AAP chronophages pour les territoires.
- **Sélection** des territoires parfois biaisée vers des territoires déjà structurés (disposant de documents d'urbanisme type PLUI), laissant de côté des territoires de centralités plus fragiles.
- **Gouvernance** initialement trop communale ; intercommunalités parfois marginalisées ; risque de concurrence centre/périphérie faute d'approche bassin de vie.

III) Pistes d'amélioration des programmes

- **Reconnaître systématiquement l'échelon intercommunal** : association dès la conception des programmes et établissement de la gouvernance nationale et locale des programmes pour assurer un pilotage au bassin de vie et de consommation.
- **Renforcer l'ingénierie** : pérenniser/mutualiser les postes à l'échelle des intercommunalités quand un territoire est labélisé ACV et PVD ; sécuriser les financements pour limiter le turn-over des chefs de projets.
- **Coordonner les financements** : simplifier et mieux articuler (État, Régions, BDT, Anah, Ademe) ; programmation pluriannuelle lisible.
- **Articuler centralité/périphérie** : déployer **ACV 2** sur entrées de ville et zones commerciales avec pilotage intercommunal.
- **Élargir le ciblage** aux centralités non couvertes et aux QPV, souvent laissés en marge des programmes. Construire une stratégie de revitalisation plus intégrée, combinant ACV, PVD et politique de la ville.

4) Le commerce en QPV, l'oublié des politiques publiques nationales ?

Un déficit d'offre et de renouvellement

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentent un déficit marqué de commerce de proximité par rapport au reste du territoire.

- **Densité d'établissements** : 40,6 pour 1 000 habitants en QPV contre 78,6 hors QPV (ONPV/INSEE).
- **Dynamique entrepreneuriale** : 1,7 création d'établissement pour 100 habitants en QPV, contre 2,2 hors QPV (ANRU).

À l'échelle nationale, les QPV regroupent environ **11 % des établissements** situés dans les périmètres de revitalisation (environ 30 % en ACV, 26 % en PVD, 33 % en ZRR), mais **seulement 5 % des activités pour 8 % de la population**. Ce sous-équipement notamment commercial entretient un **déficit structurel d'offre**, alors même que le commerce est un maillon essentiel de l'animation et de la cohésion des quartiers.

Au 1^{er} janvier 2021, **15,8 % des établissements en QPV** relevaient du

commerce de détail (ONPV – dossier *Entreprises* 2023), confirmant l'importance de ce secteur dans ces zones ... et sa **vulnérabilité** face aux mutations actuelles.

Un angle mort statistique à combler

Contrairement aux centres-villes ACV, **il n'existe pas de mesure nationale consolidée** de la vacance commerciale spécifique aux QPV. Les analyses locales pointent pourtant une fragilisation plus marquée : à **Paris**, la vacance moyenne des QPV est **11 %** contre **9 %** hors QPV (Apur). Ces constats restent toutefois **territorialisés** et non extrapolables.

► **Recommandation** : confier à l'**ANCT**, avec l'appui des **agences d'urbanisme** et des observatoires locaux du commerce, la production d'un **indicateur annuel** de vacance commerciale en QPV pour piloter les politiques de revitalisation.

Indicateur	QPV	Hors QPV	Source
Densité d'établissements (pour 1 000 hab.)	40,6	78,6	ONPV / INSEE
Créations d'établissements (pour 100 hab.)	1,7	2,2	ANRU
Part du commerce de détail (dans tous établissements)	15,8 %	—	ONPV, <i>Entreprises</i> 2023
Vacance commerciale (exemple Paris)	≈ 11 %	≈ 9 %	Apur (cas local, non national)

Le commerce comme « lieu de confiance »

Dans les QPV, le commerce de proximité ne se réduit pas à la transaction : c'est un **« lieu de confiance »**, au même titre qu'une médiathèque ou une bibliothèque. Il participe au **lien social** et à la **vie quotidienne**. Pourtant, l'offre est souvent **réduite et peu diversifiée** : restauration rapide, épiceries de base, quelques services, **mais peu de commerces structurants** (pharmacies, boulangeries, librairies, banques). Cette pauvreté d'offres nourrit un **sentiment d'isolement**.

► **Enjeu politique** : garantir une **offre de proximité diversifiée** relève en partie d'une **responsabilité des élus du bloc local**, au croisement de la **cohésion sociale** et du **développement économique**.

Facteurs aggravants : périphérie, mobilité, isolement

Les habitants des QPV subissent une :

- **Désertification locale** : galeries et linéaires commerciaux fermés ou appauvris, parfois jusqu'à disparition.

- **Attraction périphérique** : zones commerciales et hard-discount captent aussi la clientèle à faible pouvoir d'achat, **éloignant** l'accès à une offre déjà rare sur site.
- **Conjoncture défavorable** : en **2024**, la fréquentation des magasins a reculé de **-1,6 %** (centres-villes **-1,8 %** ; périphérie **-1,2 %** ; centres commerciaux **-0,8 %**) ; en **2025**, le commerce spécialisé a encore perdu **-2,1 %** (Procos).
- **Mobilité contrainte** : moindre motorisation des habitants des QPV se combine parfois avec un accès plus difficile aux pôles commerciaux dynamiques (centres-villes, périphérie).

Une prise en compte encore tardive dans les politiques publiques

Les premières vagues **ANRU** ont priorisé l'**habitat** ; la **dimension commerciale** n'a été intégrée que progressivement et demeure **incomplète**. Le commerce en QPV n'est **pas encore traité** comme un **pilier de la cohésion**, au même niveau que le logement, l'éducation ou la sécurité.

Pistes pour une stratégie redynamisation du commerce à la hauteur des enjeux

- **Étendre les missions et le périmètre d'action des managers de commerce/centre-ville aux QPV et aux zones commerciales périphériques**, afin de penser l'équilibre commercial à l'échelle du bassin de consommation, le plus souvent l'intercommunalité.
- Pérenniser le FRLA¹ pour assurer la restructuration et la remise en activité de locaux commerciaux adaptés.
- **Favoriser l'installation de nouveaux commerçants** par :
 - des loyers modérés et des baux adaptés,
 - des pépinières commerciales et artisanales,
 - des dispositifs de « commerces à l'essai » permettant de tester une activité à moindre risque.
- **Sécuriser le foncier commercial** via un droit de préemption renforcé dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat.
- **Encourager l'entrepreneuriat de proximité** :
 - appuyer le programme *Cité lab*² (1/3 portés par les intercos) et le futur dispositif *Entrepreneuriat Quartiers 2030* (présent dans 1 300 QPV, et toucherait 500 000 de personnes/5,4 millions de personnes vivant en QPV, qui représentent 8% de la population française),
 - développer des modèles innovants comme les entreprises à but d'emploi appliquées au commerce, permettant à des aspirants commerçants de démarrer sous statut salarié avant de basculer vers l'indépendance,

¹ Fonds de restructuration des locaux d'activités

² Il s'agit d'un dispositif public d'accompagnement de proximité et principalement au service des habitants des QPV, qu'ils soient porteurs de projets, créateurs ou entrepreneurs présent sur tout le territoire, opéré par des structures partenaires et soutenu au niveau territorial par des co-financeurs majeurs (Etat, Collectivités, Fonds européens, acteurs privés etc.). Il vise à faciliter l'identification des talents dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville afin de les assister dans la préparation et la sécurisation de leur projet entrepreneurial.

- soutenir des initiatives inspirantes, comme *L'Épopée* dans les quartiers Nord de Marseille ou des expériences européennes de transformation de l'économie informelle.
- **Accompagner la légalisation de l'économie souterraine.**
Une part importante des activités informelles dans les QPV concerne des biens et services parfaitement légaux (restauration, réparation automobile, soins de beauté, confection de vêtement). L'enjeu n'est pas d'éradiquer ces pratiques, mais de les accompagner vers la **formalisation** afin qu'elles deviennent un véritable tissu commercial pérenne. Cet accompagnement pourrait s'appuyer sur une action conjointe des **chefs de projet Cité lab**, spécialisés dans l'appui à l'entrepreneuriat en quartiers populaires, et des **conseillers numériques France Services**, dont le déploiement croissant porté par les collectivités constitue un atout majeur. Ensemble, ils pourraient aider à sécuriser ces activités en formant les porteurs de projets, en facilitant leur accès aux outils numériques (gestion, comptabilité, vente en ligne) et en les orientant vers des dispositifs de financement adaptés (microcrédit, incubateurs, pépinières commerciales).
- **Faire du numérique un levier.**
Dans les QPV, le numérique doit être saisi comme une **opportunité** pour renforcer et moderniser le commerce de proximité. E-commerce local, plateformes de livraison de proximité, visibilité en ligne : autant de solutions pour élargir la clientèle et donner un second souffle aux commerces existants. Ici encore, la **combinaison des forces** entre les **chefs de projet Cité lab** et les **conseillers numériques France Services** peut jouer un rôle déterminant. En mutualisant leurs expertises, ils seraient en mesure d'accompagner les commerçants et entrepreneurs des QPV dans la transition numérique, tout en favorisant la formalisation d'activités aujourd'hui informelles.

5) ZFU : un bilan mitigé

Constats-clés :

- Impact global **difficile à mesurer** après 25 ans.
- Efficacité **sous conditions** : accessibilité/mobilité, immobilier disponible, animation économique, montée en compétences des habitants, **volontarisme politique**.
- **ZFU-TE** prorogées **jusqu'au 31/12/2025** ; incertitudes au-delà.

Enseignements opérationnels :

- Les **exonérations** sont utiles mais **insuffisantes seules** ; succès lorsqu'elles sont couplées à l'aménagement (désenclavement, immobilier d'entreprises, pépinières).
- **Employabilité** : principal frein → besoins de formations ciblées (PME/TPE), rapprochements Pôle emploi/missions locales.
- **Suivi d'impact** : part de salariés résidents du quartier, durée d'implantation post-aides, créations/maintien d'emplois, survie à 3 ans, effets sur le commerce de proximité.

Implication politique : les ZFU peuvent fonctionner **si** elles s'inscrivent dans une **stratégie territoriale intégrée** (mobilité, foncier/immobilier, compétences, animation), pilotée avec constance par l'interco et ses partenaires.

6) Foncières locales pour redynamiser commerce en cœur de ville et en QPV

- Rôle de **bras armé** : acquisition/portage, réhabilitation, remise sur le marché.
- Exemple **Aktya** (SEM Grand Besançon) : patrimoine significatif, articulation ACV-ORT ; obstacles en QPV (coûts CAPEX, impayés, faible attractivité des activités diversifiées, turn-over élevé).
- **Modèle économique** : hausses de capital souvent assurées par les collectivités ; pistes de pérennité envisagée par les cessions ciblées pour recapitaliser et financer de nouvelles requalifications.

Éléments issus de Besançon Métropole (illustrations)

- **Planoise** : 3 centres commerciaux historiques, enjeux de vétusté et de rénovation, rentabilité hétérogène selon les activités, besoins importants malgré un panier moyen faible ; retrait des **banques** ; la sécurité n'est pas perçue comme l'entrave principale.
- **Orchamps Palente** : peu de commerces intra-QPV, zone de chalandise insuffisante, absence d'offre médicale.
- **Clairs-Soleils** : difficultés d'implantation d'un commerce généraliste (sécurité/rentabilité) ; arrivée récente d'un commerce adapté ; manque d'offre médicale et bancaire.
- **Montrapon / Hauts de St-Claude / Battant** : configurations diverses, importance des commerces de proximité et alimentaires dans le centre ancien.

Freins génériques en QPV : concurrence des zones spécialisées, attractivité et image, **paniers moyens** en baisse, réticences d'implantation, mais **attachement** des commerçants historiques.

7) Corriger les outils fiscaux d'incitation à la rénovation urbaine

- **Taxe sur les friches commerciales (TFC)** : exonérations contournables (simple annonce de mise en location suffisante) ; impossibilité de cibler un périmètre centré sur le **centre-bourg** seulement → dissuasif pour les élus.
- **Proposition** : faire évoluer **périmètres d'application** et **différenciation** par bassin de vie pour rendre ces outils réellement **opérants**.

PARTIE II — Contribution de France urbaine

Cette partie reprend la note de France urbaine en conservant sa structure, ses constats nationaux et ses propositions, avec un style volontairement politique et stratégique.

Contexte et positionnement

La question commerciale est au cœur des travaux de la **commission Économie des territoires** de France urbaine, en interaction régulière avec les autres associations du bloc local et le **Conseil national du commerce**. FU s'est notamment mobilisée lors de l'irruption des **dark stores** en centres-villes.

Constat national : recul du **commerce physique** dans tous les territoires (centralités et périphéries). Vacance moyenne : ~**14 %** dans les centralités et ~**16 %** dans les galeries de périphérie.

Quatre facteurs explicatifs :

1. **Suroffre** : ≈ **50 millions de m²** supplémentaires depuis 2000, pour seulement **+5 %** de consommation en commerce physique.
2. **Évolutions de consommation** : crise du textile/équipement de la personne ; essor de la **seconde main**.
3. **E-commerce** : ≈ **10 %** du commerce, bousculé par l'irruption de **plateformes agressives** (ex. Shein, Temu).
4. **Rétraction des aires de chalandise** de la grande distribution : les consommateurs ne souhaitent plus dépasser **15 minutes** pour une grande surface → réorganisation multipolaire, plus proche de l'habitat.

Effets sur les centres-villes : fin du « shopping traditionnel », montée de la **fonction servicielle** (restauration, sport-loisirs) ; le **textile** passe d'≈ 1/3 de l'offre à ≈ **20 %**, autant que les **services** ; 2/3 des achats demeurent en **centres commerciaux périphériques**.

Implication : il n'est plus pertinent de prétendre remplacer **chaque cellule vacante** par un commerce viable. Il faut **acter l'attrition** de l'offre commerciale et travailler la **reconversion** des cellules au regard des **nouveaux usages urbains**.

Principes de l'action publique défendus par France urbaine

- **Approche stratégique intercommunale** : valoriser les **documents d'urbanisme** (SCoT et PLUi) et la **planification** ; les territoires qui encadrent le mieux la périphérie ont les centralités **les moins affectées** par la vacance.
- **Recentrer le récit des centralités** : du centre-ville « galerie marchande à ciel ouvert » vers un **lieu de bien-être** accueillant des **visiteurs** plus que des consommateurs ; mise en valeur de l'**espace public**, du **patrimoine**, et coordination des **circuits touristiques et marchands**.

Propositions clés de France urbaine

1. **Équité fiscale** entre commerce physique et digital
 - Élargir la **Taxe sur les surfaces commerciales (TSC)** au **e-commerce**.
 - Donner aux élus locaux la **possibilité de moduler** la TSC.
2. **Portage immobilier & loyers**
 - Consolider sur le **temps long** l'assise financière des **foncières de revitalisation commerciale**.
 - **Autoriser l'expérimentation** (pour les territoires volontaires) d'un plafonnement et/ ou d'un **encadrement des loyers commerciaux via la mise en place d'observatoires territoriaux**.
 - **Pérenniser** la mission des **managers de centre-ville**.
3. **Logistique urbaine**

- Reconnaître/appuyer le **rôle et la compétence des intercommunalités** en logistique urbaine ; pérenniser l'appui du CEREMA en ingénierie auprès des territoires qui souhaitent mettre en œuvre des stratégies locales d'accompagnement et d'encadrement de la logistique urbaine ; bâtir des gouvernances **public-privé** facilitant l'activité des opérateurs et la vie des usagers.
4. **Transformation des zones commerciales**
- Relancer le **Plan de transformation des zones commerciales** (interrompu un an après son lancement).
 - Créer un **centre de ressources** national dédié (partage d'expériences, capitalisation, propositions).
 - **Refonte** du couple **CDAC/CNAC** :
 - Travailler sur les **seuils** (ex. formats « Action » à 999 m²).
 - Ouvrir la voie à des **territoires sans CDAC** lorsque l'encadrement urbanistique local est **exigeant** (dans une logique de **CDAC simplifiées** voire **supprimées**).
5. **Sécurité et pouvoirs de police**
- Renforcer les **pouvoirs de police du maire** (blanchiment, stupéfiants, contrôles, relevés d'identité, AF délictuelles, etc.).
 - Aller au-delà des avancées actuelles (Beauvau des polices municipales) pour répondre aux défis des **centralités**.
6. **QPV : moyens renforcés**
- Appliquer les propositions ci-dessus aux **QPV** avec des **moyens financiers durables** : marges de manœuvre étendues pour les **foncières** et **managers** dédiés.

Conclusion

Au terme de ces deux contributions, un diagnostic partagé se dégage :

- le commerce de proximité traverse une **mutation structurelle irréversible** ;
- la **vacance** commerciale menace autant les **centralités** que les **périphéries** ;
- les **QPV** restent les grands **oubliés** des politiques publiques commerciales ;
- les **outils actuels** peuvent être améliorés.

Nos deux associations défendent une même conviction : seule une **approche stratégique**, coordonnée à l'échelle **intercommunale**, permettra de redonner sens et avenir au commerce de proximité.

Nous appelons ainsi la mission à :

- **reconnaître et renforcer** le rôle central des **intercommunalités dans l'ensemble de programmes de revitalisation en cours ou à venir afin d'éviter toute concurrence en matière de commerce** à l'intérieur d'un même bassin de vie;
- **consolider** dans la durée les dispositifs de soutien (**foncières, ingénierie, financements**) ;

- **réformer** les outils **fiscaux** et **réglementaires** pour les rendre réellement **opérants**.

Ensemble, nous souhaitons que cette mission ouvre la voie à une politique nationale ambitieuse, qui considère le **commerce de proximité** non seulement comme une activité économique, mais comme un **facteur décisif de cohésion sociale**, d'attractivité et de qualité de vie pour tous nos territoires.

Annexes

Réponses détaillées au guide d'entretien

(Audition conjointe Intercommunalités de France & France urbaine – 17 septembre 2025)

1) Quel constat faites-vous de la situation du commerce et de l'économie de proximité dans les QPV et dans les centres-villes, en indiquant les activités dynamiques et celles en difficulté ?

Intercommunalités de France souligne que le commerce de proximité traverse une période de mutation profonde. Dans les centres-villes, la vacance commerciale reste élevée : 13,4 % en moyenne dans les villes « Action Cœur de Ville » en 2023, malgré une fréquentation qui a pu progresser dans certains cas grâce aux dispositifs de revitalisation. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la situation est encore plus fragile : la densité d'établissements commerciaux y est deux fois plus faible qu'ailleurs (40,6 pour 1 000 habitants contre 78,6), et la vacance, rarement mesurée à l'échelle nationale, dépasse souvent la moyenne des villes environnantes (11 % dans certains quartiers parisiens contre 9 % hors QPV). L'offre est peu diversifiée, centrée sur la restauration rapide et des épiceries de base, avec un déficit marqué en commerces structurants comme les pharmacies, librairies ou encore les banques.

France urbaine insiste sur le fait que la vacance touche aujourd'hui tous les territoires, y compris les plus attractifs : elle atteint 14 % dans les centralités et 16 % dans les galeries commerciales de périphérie. Les causes sont multiples : suroffre (50 millions de m² supplémentaires depuis 2000 pour seulement +5 % de consommation physique), concurrence croissante du e-commerce (10 % du commerce total, avec des plateformes agressives comme Shein ou Temu), et rétraction des zones de chalandise (les consommateurs ne souhaitent plus dépasser 15 minutes pour rejoindre une grande surface). Dans les centres-villes, certaines activités reculent fortement : le textile représentait un tiers de l'offre il y a dix ans, il pèse aujourd'hui à peine 20 %, au même niveau que les services. À l'inverse, des secteurs progressent : restauration, loisirs, sport (ex. salles de gym).

Positions communes : les deux associations décrivent une attrition structurelle de l'offre commerciale traditionnelle et diversifiée et une fragilité particulière dans les QPV où l'offre est insuffisante et mal adaptée aux besoins des habitants.

2) Quels sont les outils à la main des collectivités ? Sont-ils efficaces ? Quels sont les freins ?

Intercommunalités de France met en avant les dispositifs nationaux : Action Cœur de Ville (ACV), Petites Villes de Demain (PVD), les CRTE, Territoires d'industrie ou encore les ORT. Ces programmes ont renforcé l'ingénierie territoriale, grâce au cofinancement de chefs de projet et à un accompagnement méthodologique par la Banque des Territoires et l'ANCT. Ils produisent des effets visibles : +15 % de fréquentation dans les villes ACV entre 2018 et 2021. Mais ces outils présentent aussi des limites importantes : financements insuffisants et non prioritaires (subventions < 25 % des actions liées aux programmes), absence de visibilité pluriannuelle, dispositifs dispersés et parfois redondants, gouvernance initialement pensée trop communale qui a pu marginaliser l'échelon intercommunal, réduite à un statu de financeur. Par ailleurs, les outils fiscaux comme la taxe sur les friches commerciales (TFC) ou la taxe sur les logements vacants (TLV) sont jugés encore trop inopérants et trop peu utilisés par les élus locaux (même si l'on constate une progression de l'utilisation de la TFC, car facilement contournés par les propriétaires mais il faudrait surtout pouvoir sectoriser la taxe sur les friches commerciales (TFC)

France urbaine rappelle l'importance des outils de planification (SCoT, PLUi) et des foncières de revitalisation, ainsi que le rôle essentiel des managers de centre-ville. Ces instruments permettent d'agir sur le temps long et d'accompagner les commerçants. Mais plusieurs freins sont identifiés : l'absence d'encadrement des loyers commerciaux, la fin prématurée du plan de transformation des zones commerciales, et l'inadaptation des CDAC/CNAC aux enjeux contemporains.

Positions communes : les deux associations considèrent que les outils existants doivent être simplifiés et adaptés à la main des élus locaux, financés sur le long terme et pilotés à l'échelle intercommunale, faute de quoi leur efficacité reste limitée.

3) Quel rapport faites-vous entre la fréquentation des centres-villes et le dynamisme commercial ?

Intercommunalités de France observe une corrélation directe : dans les villes Action Cœur de Ville, la fréquentation a progressé de 15 % entre 2018 et 2021, alors qu'elle reculait de 5,5 % dans les autres centralités. Le dynamisme commercial se mesure donc d'abord à la capacité à ramener des habitants et visiteurs en centre-ville.

France urbaine note que les territoires ayant mis en place les documents de planification et de stratégie d'urbanisme commercial les plus exigeants sont aussi ceux qui subissent le moins la vacance. La fréquentation dépend non seulement de l'offre commerciale, mais aussi de la qualité de l'espace public, de l'attractivité touristique et culturelle, et de la capacité à proposer des services adaptés.

Positions communes : la fréquentation est un indicateur central du dynamisme commercial, mais elle n'est pas qu'un effet de la présence de commerces : elle

résulte aussi des politiques d'urbanisme, de mobilité, de patrimoine, culturelles et de services publics.

4) Constatez-vous une contraction du parcours marchand des centres-villes ? Considérez-vous cette contraction inéluctable ?

Intercommunalités de France relève effectivement une contraction, notamment dans les petites centralités et les QPV, liée à la baisse du pouvoir d'achat, aux mutations de la consommation et à la concurrence de la périphérie et du e-commerce. Cependant, elle ne la juge pas totalement inéluctable : elle peut être accompagnée par des stratégies et actions à la main des territoires (observation, planification avec des documents comme le PLUI de plus en plus usité, aménagement, accompagnement des commerçants à l'innovation, outils fiscaux...)

France urbaine considère que l'attrition de l'offre commerciale est structurelle et irréversible : il n'est plus réaliste d'espérer remplacer chaque cellule vacante par une activité commerciale viable. La reconversion vers de nouveaux usages urbains est une nécessité.

5) Quels sont les secteurs d'activité insuffisamment représentés dans les centres-villes et les QPV ?

Intercommunalités de France met en lumière les déficits dans les QPV : faible présence de commerces structurants (pharmacies, boulangeries, librairies, banques) et offre réduite et mono fonctionnelle. Cela accentue le sentiment d'isolement des habitants.

France urbaine constate le recul du textile et le manque de diversité dans les centres-villes, où dominent désormais la restauration et les loisirs.

Positions communes : déficit de commerces essentiels dans les QPV, déficit de diversité sectorielle dans les centres-villes.

6) Quels sont, selon vous, les déterminants des difficultés du commerce dans les QPV et les centres-villes ?

Intercommunalités de France met en avant plusieurs facteurs. D'abord, la baisse du pouvoir d'achat fragilise le commerce de proximité, notamment en QPV où la clientèle est paupérisée et les paniers moyens faibles. La surabondance de surfaces commerciales, combinée à l'objectif Zéro artificialisation nette, crée un stock de friches à reconvertir difficilement. Les contraintes de mobilité jouent un rôle clé : les habitants des QPV sont souvent non motorisés et peinent à accéder à l'offre périphérique et même parfois de centre-ville y compris quand le QPV est proche du centre-ville, ce qui les pénalise doublement. Les loyers, souvent trop élevés par rapport au chiffre d'affaires potentiel, découragent aussi les implantations diversifiées. Enfin, IdF insiste sur la gouvernance éclatée des dispositifs et le manque de financements pérennes qui freinent l'action locale.

France urbaine identifie des causes structurelles : la suroffre (+50 millions de m² depuis 2000 pour seulement +5 % de consommation physique) a saturé le marché. La

concurrence du e-commerce, estimée à 10 % du commerce total, s'est encore aggravée avec l'arrivée de plateformes agressives comme Shein ou Temu. La rétraction des aires de chalandise est une tendance lourde : les consommateurs ne veulent plus dépasser 15 minutes pour accéder à une grande surface. Les questions de sécurité sont également déterminantes, notamment en lien avec le narcotrafic et les activités de blanchiment. Enfin, la stratégie incertaine des enseignes nationales et internationales accentue l'instabilité du commerce de centre-ville.

Positions communes : Les deux associations s'accordent sur le caractère multifactoriel des difficultés : surfaces surabondantes, e-commerce, baisse du pouvoir d'achat, sécurité, mobilité et loyers.

7) Quel est l'avenir du commerce et des activités économiques de pied d'immeuble ?

Intercommunalités de France insiste sur la dimension sociale du commerce de proximité, particulièrement en QPV où il constitue un « lieu de confiance » au même titre qu'une médiathèque ou une bibliothèque. Le maintien d'une offre diversifiée est essentiel pour la cohésion sociale. Les foncières locales et les dispositifs comme le FRLA peuvent jouer un rôle central pour restructurer les locaux et y maintenir une activité adaptée.

France urbaine estime que le commerce de pied d'immeuble va se transformer : le centre-ville n'est plus une galerie marchande à ciel ouvert, mais doit devenir un lieu de bien-être et de services. L'avenir réside dans une montée en puissance des activités de restauration, loisirs, culture, sport, et dans une articulation avec des services publics et touristiques.

Positions communes : Les deux associations voient l'avenir dans une hybridation entre commerce, services et activités sociales ou culturelles. Le commerce de proximité restera vital, mais transformé, et devra être accompagné par une action publique volontariste.

8) Quelles pistes de diversification de l'activité économique envisagez-vous ?

Intercommunalités de France propose de favoriser la requalification des zones périphériques commerciales en déprise vers de l'industrie (selon la position géographique de la zone et la nature de l'industrie), l'habitat (quand la tâche urbaine a rattrapé la zone concernée). Elle insiste sur la nécessité de formaliser l'économie informelle très présente dans les QPV (restauration, garages, soins de beauté, couture). L'accompagnement peut passer par la coordination de plusieurs dispositifs déjà portés par les intercommunalités : Cité lab, l'entrepreneuriat Quartiers 2030, et le soutien des conseillers numériques France Services.

France urbaine met en avant d'autres axes : la transformation des zones commerciales périphériques, pour lesquelles elle demande un plan national et un centre de ressources. La diversification passe aussi par la logistique urbaine, compétence que les intercommunalités doivent pouvoir assumer, et par la valorisation du patrimoine et des circuits touristiques.

Positions communes : Les deux approches sont complémentaires : l'une insiste sur la proximité et l'inclusion (QPV, transformation de l'économie informelle, services de

base), l'autre sur la transformation structurelle des périphéries et l'intégration de nouvelles fonctions urbaines (logistique, tourisme).

9) Comment accompagner la transformation vers d'autres usages des cellules commerciales devenues obsolètes ?

Intercommunalités de France valorise le rôle des foncières locales, bras armés pour l'acquisition, la réhabilitation et la remise sur le marché de cellules vacantes. C'est un outil particulièrement utile dans les QPV où la rentabilité est difficile à assurer sans intervention publique, même si leur modèle économique pose parfois question au local. Les foncières peuvent aussi permettre de transformer des locaux en services publics ou en logements, en fonction des besoins.

France urbaine plaide pour une réforme du dispositif CDAC/CNAC afin de faciliter la reconversion des cellules commerciales. Elle soutient également le renforcement des foncières de revitalisation, qui constituent des instruments pérennes pour accompagner ces transformations.

Positions communes: Toutes deux défendent l'idée que la reconversion est indispensable et qu'elle doit être facilitée par un cadre fiscal et réglementaire plus adapté.

10) Quelle proposition « révolutionnaire » pourriez-vous formuler pour le maintien et le développement du commerce dans les centres-villes et QPV ?

Réglementation

- Intercommunalités de France propose de renforcer le droit de préemption dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de corriger les failles des dispositifs TFC et TLV.
- France urbaine défend une refonte du dispositif CDAC/CNAC, la possibilité d'expérimenter l'encadrement des loyers commerciaux, et l'élargissement des pouvoirs de police du maire pour lutter contre les activités de blanchiment.

Fiscalité

- Intercos de France : rendre plus opérantes la TFC et la TLV.
- France urbaine : élargir la Taxe sur les surfaces commerciales (TSC) au e-commerce et permettre sa modulation par les élus locaux.

Concurrence / numérique

- Intercos de France : le numérique doit être saisi comme une opportunité pour développer l'e-commerce local et la visibilité en ligne des commerçants.
- France urbaine : demande une équité fiscale entre commerce physique et numérique.

Dynamique collective

- Intercos de France : renforcer l'interco dans les gouvernance des programmes ACV et PVD, pérenniser les postes de managers de centre-ville.

- FU : relancer le plan national de transformation des zones commerciales et créer un centre de ressources.

Lutte contre l'économie souterraine

- Intercos de France : accompagner la formalisation des activités informelles par des binômes Cité lab / conseillers numériques France Services.
- FU : élargir les prérogatives des polices municipales pour lutter contre les trafics.

11) Quelles propositions pour améliorer le développement de l'économie de proximité dans les QPV et les centres-villes ?

Intercommunalités de France recommande de renforcer le pilotage intercommunal et de systématiser l'association des intercos à la gouvernance des programmes. Elle plaide pour des financements pérennes, une ingénierie renforcée et une meilleure articulation entre ACV, PVD et politique de la ville. Elle souligne aussi l'importance de traiter simultanément centralités et périphéries pour éviter les concurrences.

France urbaine insiste sur la nécessité de planifications stratégiques ambitieuses (SCoT et PLUi), d'une relance du plan de transformation des zones commerciales et d'une reconnaissance du rôle intercommunal en logistique urbaine. Elle demande aussi des moyens renforcés pour les foncières et les managers de commerce dans les QPV.

Positions communes : Les deux appellent à une stratégie nationale de long terme, dotée de financements durables et coordonnée à l'échelle intercommunale.

12) Les dispositifs d'exonération fiscale (ZFU, CFE, ORT) sont-ils suffisants ? Peuvent-ils être améliorés ?

Intercommunalités de France considère que les zones franches urbaines (ZFU) ont un bilan mitigé. Leur efficacité dépend de conditions précises (mobilité, immobilier disponible, animation économique, montée en compétences des habitants, volontarisme politique). Les ZFU-TE ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2025, mais leur avenir reste incertain. De plus, IdF juge la TFC et la TLV largement inefficaces, car contournables et mal adaptées aux réalités locales.

France urbaine estime que les dispositifs actuels sont insuffisants. Elle demande notamment l'élargissement de la TSC au commerce en ligne et une expérimentation encadrée de l'encadrement des loyers commerciaux.

Positions communes : Les dispositifs fiscaux existants sont jugés partiels et inopérants. Les associations plaident pour leur réforme et leur meilleure articulation avec les politiques locales.

Contacts :

Lionel DELBOS

Conseiller économie territoriale & enseignement supérieur

France urbaine

l.delbos@franceurbaine.org

T. +33 (0)1 42 22 19 19 / 06 32 65 60 13

Clément BAYLAC

Conseiller économie

Intercommunalités de France

clement.baylac@intercommunalites.fr / (+33) 06.09.18.01.58.