



N° XXXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
sur l'avenir des commerces de proximité

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. LAURENT LHARDIT ET JEAN-PIERRE VIGIER

Rapporteurs

Députés

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS	13
PREMIÈRE PARTIE : DES MUTATIONS PROFONDES QUI NE REMETTENT PAS EN CAUSE L'ATTACHEMENT FORT DES FRANÇAIS À LEURS COMMERCES DE PROXIMITÉ	19
I. LA PROXIMITÉ, UNE NOTION FAMILIÈRE AUX MULTIPLES DÉFINITIONS	19
A. LA DÉFINITION DE RÉFÉRENCE DE L'INSEE : UNE APPROCHE PAR LES ACTES DE CONSOMMATION COURANTE	19
1. Un périmètre large, mêlant commerce et services	19
2. Une mesure fondée sur les pôles commerciaux	20
3. Une approche complémentaire par l'accessibilité	21
4. Portée et limites de la définition	21
B. LA PROXIMITÉ, UN CONCEPT RICHE AU CŒUR DE L'IDENTITÉ DES COMMERCES	22
1. La proximité géographique : la distance, le temps et la taille du commerce	22
2. La proximité fonctionnelle : la nature des produits et des services	23
3. La proximité relationnelle : le lien social	23
4. La proximité émotionnelle : l'attachement aux valeurs	24
C. DU COMMERCE À L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ : UNE NOTION À ÉLARGIR	25
1. Une acception large : tous les commerces et tous les services du quotidien	25
2. Une exclusion assumée : ni centres commerciaux, ni zones périphériques	26
3. Une définition par la fonction territoriale	26
II. UN SECTEUR EN RECOMPOSITION PROFONDE	27
A. UN SECTEUR QUI CRÉE DES EMPLOIS, MAIS DONT L'ACTIVITÉ RALENTIT	27

B. UNE VACANCE COMMERCIALE QUI SE STABILISE À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET GAGNE DÉSORMAIS LES GRANDES VILLES.....	28
C. UN DYNAMISME QUI PROFITE DAVANTAGE AUX ZONES PÉRIPHÉRIQUES QU'AUX CENTRES-VILLES	29
D. DES TRAJECTOIRES CONTRASTÉES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ.....	30
III. UNE ÉCONOMIE CONFRONTÉE À CINQ DÉFIS MAJEURS	31
A. LA RÉVOLUTION DES MANIÈRES DE CONSOMMER	32
B. LA CONCURRENCE NUMÉRIQUE LIVRÉE À ARMES INÉGALES.....	32
C. L'HÉRITAGE D'UN DEMI-SIÈCLE DE COURSE AUX SURFACES.....	33
D. LE POIDS ET LA RIGIDITÉ DE L'IMMOBILIER COMMERCIAL	34
E. DES FACTEURS AGGRAVANTS : L'ACCESSIBILITÉ, LA SÉCURITÉ, LE LOGEMENT	35
DEUXIÈME PARTIE : UNE STRATÉGIE EN CINQ VOLETS POUR RESTAURER LA VITALITÉ DU COMMERCE DE PROXIMITÉ	37
I. MUSCLER LA LUTTE CONTRE LA VACANCE COMMERCIALE EN CENTRE-VILLE PAR UN ZONAGE DÉDIÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE	37
A. CRÉER PAR LA LOI DES « ZONES PRIORITAIRES DE COMMERCE » CLASSÉES PAR DÉCRET.....	38
1. Un zonage dédié, ciblé sur la vacance manifestement excessive et persistante	38
a. Des zonages existants qui ne ciblent pas la vacance commerciale en tant que telle.....	38
b. Un classement par décret, sur des critères objectifs, à la demande des collectivités.....	40
2. Doter les exécutifs locaux d'outils renforcés dans ces zones	41
a. Instituer des observatoires des loyers commerciaux soutenus par les chambres consulaires.....	42
b. Permettre à titre expérimental un encadrement des loyers, volontaire, ciblé et fondé sur des données objectivées.....	43
c. Rendre enfin dissuasive la taxe sur les friches commerciales.....	43
d. Engager en priorité la révision des valeurs locatives cadastrales.....	46
B. RÉFORMER LE MÉCANISME DU DÉFICIT FONCIER POUR DÉCOURAGER LA VACANCE VOLONTAIRE.....	46
C. POURSUIVRE LE RÉÉQUILIBRAGE DES BAUX COMMERCIAUX.....	47
1. Veiller à la pleine application de la loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique	47
2. Mettre fin à la refacturation de la taxe foncière aux locataires.....	48
3. Rendre effective la révision du loyer en cas de dégradation de la commercialité..	49
D. INSTAURER UN OBJECTIF DE « ZÉRO SURFACE COMMERCIALE PÉRIPHÉRIQUE SUPPLÉMENTAIRE NETTE », ADOSSÉ AU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »	50

II. FAIRE DE LA TRANSMISSION-REPRISE UNE PRIORITÉ NATIONALE POUR SAUVER LE DERNIER COMMERCE EN RURALITÉ.....	53
A. ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LA VAGUE DE TRANSMISSIONS QUI VIENT.....	54
1. Garantir aux commerçants un point d'entrée unique vers les dispositifs d'aide locaux et nationaux	54
2. Développer le recours au crédit-vendeur	55
3. Soutenir le mentorat pour les transmissions-reprises.....	56
B. POURSUIVRE ET ÉTENDRE LE DÉPLOIEMENT DES FONCIÈRES PUBLIQUES DE REDYNAMISATION COMMERCIALE	57
1. Un outil efficace et plébiscité par les acteurs locaux	57
2. Doter les foncières de moyens renforcés et élargir leur actionariat.....	58
3. Pérenniser le fonds de restructuration des locaux d'activité.....	59
C. ALLÉGER LE POIDS DES NORMES POUR DONNER LEUR CHANCE AUX NOUVEAUX COMMERÇANTS	59
1. Réviser (ou lisser) l'application du décret tertiaire.....	60
2. Développer l'usage des pouvoirs de dérogation reconnus au préfet.....	61
3. Instaurer un « délai de grâce » pour l'exécution des travaux de mise aux normes lors de la reprise d'un commerce	62
D. MOBILISER LES MOYENS DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS POUR LA VITALITÉ DES BOURGS ET VILLAGES.....	63
1. Consolider le fonds de soutien au commerce rural et renforcer ses moyens	63
2. Privilégier les démarches collaboratives associant l'État, la région et la commune	64
III. RÉÉQUILIBRER LA CONCURRENCE AVEC LE COMMERCE EN LIGNE....	65
A. À COURT TERME, MOBILISER LES LEVIERS FISCAUX NATIONAUX POUR COMPENSER LES EXTERNALITÉS DU COMMERCE EN LIGNE..	66
1. Instaurer une écotaxe sur le commerce en ligne et la livraison à domicile.....	66
2. Étendre la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts de commerce en ligne.....	67
B. À MOYEN TERME, PROMOUVOIR À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE L'INSTAURATION D'UNE TAXE SUR LES GRANDES PLATEFORMES DE VENTE EN LIGNE.....	68
C. RÉORGANISER LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DES PLATEFORMES EN LIGNE.....	69
1. Renforcer les contrôles et accélérer la procédure administrative de sanction	70
2. Permettre le déréférencement par décision de justice en cas de récidive	71
D. MIEUX RÉGLEMENTER LES CONSIGNES AUTOMATIQUES ET LES RAPPROCHER DES COMMERCES	71
E. ACCÉLÉRER ET PÉRENNISER LA TAXATION DES PETITS COLIS AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE.....	73

IV. ANCRER LA VITALITÉ COMMERCIALE COMME PRIORITÉ STRATÉGIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE	74
A. FÉDÉRER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR D'UNE STRATÉGIE COMMERCIALE PARTAGÉE	75
1. Renforcer la culture commerciale des élus locaux	75
2. Déployer la charte « Ville commerçante » et associer l'ensemble des acteurs à la stratégie locale.....	76
B. CONSOLIDER LA PLACE DES MANAGERS DE CENTRE-VILLE DANS L'ÉCOSYSTÈME LOCAL	77
1. Accorder aux communes les moyens de pérenniser les postes de manager de centre-ville.....	78
2. Professionnaliser le métier	79
3. Garantir un lien direct entre le manager de centre-ville et le maire.....	80
4. Créer des managers de centre-ville régionaux	81
C. SÉCURISER DANS LA DURÉE LES FINANCEMENTS NATIONAUX EN FAVEUR DU COMMERCE DE PROXIMITÉ	82
1. Reconduire les programmes nationaux et renforcer leur volet commercial	82
2. Pérenniser le soutien financier de l'État aux dispositifs opérés par BPIFrance	83
D. SOUTENIR LES COMMERCES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	84
1. Renforcer l'accompagnement et l'intervention publique	85
a. Rétablir un parcours d'accompagnement à la création dans les QPV	85
b. Déployer des chefs de projet économiques dans les contrats de ville	85
c. Mobiliser le levier fiscal des bailleurs sociaux au service du commerce de proximité.....	86
d. Soutenir la transformation immobilière par les outils de l'Anru et de la Banque des territoires	86
2. Répondre au défi de la sécurité dans les QPV	87
V. AGIR POUR L'ATTRACTIVITÉ ET L'ANIMATION DES CENTRES URBAINS	87
A. PROMOUVOIR UNE APPROCHE GLOBALE DE L'ATTRACTIVITÉ DES CENTRES-VILLES	88
1. Garantir l'accessibilité des centres-villes.....	88
a. Concilier apaisement de l'espace public et accès aux commerces	89
b. Adapter la logistique urbaine aux besoins du commerce de proximité	89
2. Conforter l'offre de services, de culture et de loisirs et maintenir une population résidente à l'année.....	90
3. Assurer la sécurité et la tranquillité des espaces commerçants.....	91
a. Une préoccupation devenue centrale pour les habitants comme pour les commerçants.....	91

b. Le fléau de la vente à la sauvette.....	92
c. La lutte contre le blanchiment, une priorité pour protéger les véritables commerces.....	92
B. SOUTENIR UNE OFFRE COMMERCIALE DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ, ADAPTÉE AUX BESOINS LOCAUX.....	94
1. Favoriser des « locomotives » adaptées à la proximité.....	94
2. Conforter la place des marchés en centre-ville	95
a. Sécuriser le cadre juridique et statistique des marchés	95
b. Professionnaliser et structurer la gestion des marchés.....	96
EXAMEN EN COMMISSION	97
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	99
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES.....	104
PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS.....	105

INTRODUCTION

Le commerce connaît aujourd’hui une phase de recomposition profonde, dont les effets sont sensibles sur l’ensemble du territoire national. En milieu rural, la baisse de la densité commerciale se poursuit, posant dans de nombreux villages la question de la survie ou de la reprise du dernier commerce, et dans de nombreux bourgs des interrogations sur l’avenir de la rue commerçante. En milieu urbain, la vacance commerciale continue de progresser ; elle frappe désormais jusqu’au cœur des grandes métropoles, avec des effets durablement néfastes sur la vitalité de certains quartiers.

Or, si le commerce de proximité – qui inclut aussi l’artisanat et certains services – peut être vu comme une branche parmi d’autres de l’activité économique nationale, **force est de constater qu’il revêt une importance affective particulière pour nos concitoyens, dont il constitue bien souvent un élément essentiel de la vie sociale au quotidien.** Agir pour l’avenir des commerces de proximité n’est pas seulement agir pour les acteurs économiques qui les font vivre : c’est agir pour la vitalité des territoires, pour le bien-être des habitants, et pour l’attractivité des centres-villes.

C’est pour répondre à ces enjeux que la commission des affaires économiques a constitué, le 11 février 2026, une **mission d’information sur l’avenir des commerces de proximité**, dont ont été nommés rapporteurs **MM. Laurent Lhardit** et **Jean-Pierre Vigier** (respectivement membres des groupes SOC et DR).

La mission a travaillé près de cinq mois et mené une trentaine d’auditions. Elle s’est rendue dans les Bouches-du-Rhône et en Haute-Loire, au plus près des difficultés rencontrées par les commerces dans les petites, moyennes ou grandes villes, ainsi que dans les bourgs ruraux.

À l’issue de ses travaux, la mission formule **43 recommandations pour redonner du souffle au commerce de proximité**, et lui permettre d’occuper la place qui doit demeurer la sienne au cœur de tous les centres urbains.

La première série de propositions vise à **muscler la lutte contre la vacance commerciale en centre-ville**. La mission recommande la création, par la loi, de « **zones prioritaires de commerce** », classées par décret sur le fondement d’un taux de vacance manifestement excessif et persistant, à la demande des collectivités concernées. Au sein de ces zones, les exécutifs locaux disposeraient **d’outils renforcés** : des **observatoires des loyers commerciaux** mis en place par les chambres consulaires, une **expérimentation d’encadrement des loyers** déclenchée sur décision du maire, une **taxe sur les friches commerciales renforcée**, et une **révision prioritaire des valeurs locatives cadastrales**.

Ces mesures de zonage seraient complétées par une **réforme du mécanisme du déficit foncier**, afin de mettre un terme à l'avantage fiscal dont bénéficient les propriétaires qui laissent délibérément vacants leurs locaux commerciaux, ainsi que par un **objectif de solde net nul des surfaces commerciales de périphérie**, adossé à la trajectoire de zéro artificialisation nette.

La combinaison de l'ensemble de ces mesures permettrait d'engager un véritable **plan national de reconquête commerciale**, mobilisant sur la durée l'ensemble des ministères afin de remédier à la progression ininterrompue de la vacance commerciale.

La mission propose ensuite de **faire de la transmission-reprise une priorité nationale, en particulier dans les territoires ruraux** où 62 % des communes n'ont plus aucun commerce. En milieu rural, le dernier commerce du village est bien souvent aussi le **dernier rempart de la sociabilité locale**. Dans les bourgs dotés de quelques commerces seulement, chaque fermeture enclenche des effets économiques en cascade : la disparition d'un commerce affaiblit la fréquentation de l'ensemble du linéaire, décourage les repreneurs potentiels et accélère la paupérisation du territoire. **La transmission des commerces est donc un enjeu vital pour tous les territoires ruraux.**

Elle appelle à la mise en œuvre rapide du plan « Objectif Reprises », au soutien du crédit-vendeur par un étalement de l'imposition des plus-values, et à la structuration d'un dispositif national de mentorat. Le **déploiement des foncières publiques de redynamisation commerciale doit en particulier être poursuivi**, en fléchant prioritairement les moyens vers les centres urbains en ruralité qui sont aujourd'hui insuffisamment couverts. Le fonds de soutien au commerce rural devrait être pérennisé, avec une dotation annuelle portée à 30 millions d'euros.

Le troisième axe entend **rééquilibrer la concurrence avec le commerce en ligne**. La mission propose d'instaurer une **écotaxe sur la livraison à domicile** et d'**étendre la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts du commerce en ligne**, sans pénaliser les acteurs européens omnicanal, tout en portant à l'échelle européenne une **taxe sur le chiffre d'affaires des grandes plateformes**. Elle appelle à **renforcer les contrôles** sur les produits importés par les plateformes extra-européennes, à permettre le **déréférencement sur décision de justice** des sites récidivistes et à mieux encadrer l'implantation des consignes automatiques de livraison.

La mission recommande par ailleurs **d'ancrer la vitalité commerciale comme priorité de l'action publique locale**. Elle préconise de renforcer la formation des élus aux outils d'urbanisme commercial, de déployer la Charte « ville commerçante » et de **consolider la place des managers de centre-ville** en pérennisant leurs postes et en professionnalisant leur métier. Les **programmes nationaux Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain et Villages d'Avenir doivent être reconduits** avec un volet commercial substantiellement renforcé. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la mission appelle au

rétablissement d'un parcours obligatoire d'accompagnement à la création d'entreprise et à la mobilisation du levier fiscal des bailleurs sociaux au service du commerce de proximité.

Enfin, la mission souligne que **les mesures proposées ne produiront leurs effets que si les centres-villes demeurent des lieux attractifs et sûrs**. Elle recommande de **garantir leur accessibilité** par des politiques de stationnement adaptées, de **positionner les services publics en cœur de ville**, de soutenir la **diversification de l'offre commerciale** et de conforter la place des **marchés**. La **sécurité des espaces commerçants**, devenue une préoccupation majeure des habitants comme des commerçants, doit faire l'objet d'une mobilisation renforcée, notamment dans les quartiers prioritaires.

PROJET

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Créer dans la loi des « zones prioritaires de commerce », classées par décret sur le fondement d'un taux de vacance manifestement excessif et persistant apprécié sur une tendance pluriannuelle, à la demande de la commune ou de l'EPCI, et pour une durée limitée.

Recommandation n° 2 : Instituer, dans chaque « zone prioritaire de commerce », un observatoire des loyers commerciaux mis en place par les chambres consulaires, alimenté par une obligation légale de transmission des données essentielles du bail (loyer, surface, activité, charges) à la signature et au renouvellement.

Recommandation n° 3 : Ouvrir, au sein des seules « zones prioritaires de commerce », une expérimentation d'encadrement des loyers commerciaux, déclenchée sur décision du maire, fondée sur des bornes de loyer de référence établis par les observatoires, pour une durée limitée et assortie d'une évaluation préalable avant toute pérennisation.

Recommandation n° 4 : Réformer la taxe sur les friches commerciales pour prévoir :

- l'extension des possibilités de ciblage infra-communal aux « zones prioritaires de commerce » nouvellement créées et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, en laissant la main sur le ciblage retenu au président de l'EPCI à fiscalité propre ou au maire ;

- la réduction de deux ans à six mois du délai de vacance déclenchant la taxe ;

- l'institution d'une présomption simple d'absence de cause indépendante de la volonté du propriétaire, qui ne pourrait être renversée que par la preuve de démarches de commercialisation constantes et d'une baisse effective du loyer demandé.

Recommandation n° 5 : S'assurer de la mise en œuvre effective de la réforme des valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux professionnels et conduire en priorité, dans les « zones prioritaires de commerce » et les secteurs d'intervention d'une ORT, les travaux d'actualisation permettant de corriger les éventuels écarts de VLC entre centres-villes et périphéries.

Recommandation n° 6 : Réformer le mécanisme du déficit foncier en excluant ou en plafonnant fortement l'imputation des charges afférentes aux locaux commerciaux laissés vacants au-delà d'une durée déterminée, sauf réalisation de travaux de remise en marché, et en majorant à l'inverse le plafond d'imputation en cas de travaux justifiés de restructuration ou d'adaptation du local.

Recommandation n° 7 : Veiller à la mise en œuvre effective des dispositions de la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 relatives aux baux commerciaux et, conjointement à l'évaluation parlementaire de la loi, dresser un bilan global d'application du régime des baux commerciaux issus de la « loi Pinel » de 2014.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article R. 145-35 du code de commerce afin d'inclure la taxe foncière dans la liste des charges qui ne peuvent être imputées au locataire, en réservant éventuellement l'application de ces modifications aux baux conclus ou renouvelés à compter de l'entrée en vigueur du décret.

Recommandation n° 9 : Faciliter la révision du loyer à la baisse en cas de dégradation de la commercialité, en assouplissant les conditions posées par l'article L. 145-38 du code de commerce.

Recommandation n° 10 : Inscrire dans les documents de planification (SCoT et DAACL, déclinés dans les PLUi) un objectif de « zéro surface commerciale périphérique nette », apprécié à l'échelle du bassin de vie et rendu opposable aux autorisations d'exploitation commerciale par un critère de compensation, en cohérence avec la trajectoire de « zéro artificialisation nette ».

Recommandation n° 11 : S'assurer, dans tous les territoires, de l'existence d'un point d'information dédié au commerce de proximité, centralisant l'information relative aux normes, aux aides, aux dispositifs de sécurité et aux travaux publics, incarné par le manager de centre-ville ou mis en place par les chambres consulaires.

Recommandation n° 12 : Inscrire dans le projet de loi de finances pour 2027 l'étalement du paiement de l'imposition des plus-values professionnelles en cas de recours au crédit-vendeur, de manière à aligner l'exigibilité de l'impôt sur la disponibilité effective des fonds, dans une limite maximale de durée à définir.

Recommandation n° 13 : Structurer et financer un dispositif national de mentorat pour la transmission-reprise des commerces de proximité, adossé aux réseaux consulaires et aux fédérations professionnelles, et étudier la création d'un statut de « tuteur de cession » permettant au cédant d'accompagner le repreneur après la vente.

Recommandation n° 14 : Poursuivre le déploiement des foncières de redynamisation commerciale en orientant prioritairement les moyens nouveaux vers les territoires insuffisamment couverts (centres urbains en ruralité, départements à faible surface financière), doter les foncières de moyens renforcés pour maîtriser les prix d'achat, et ouvrir leur actionnariat à des investisseurs privés régionaux sous garantie du maintien de la finalité d'intérêt général.

Recommandation n° 15 : Pérenniser le fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) avec une dotation annuelle d'au moins 50 millions d'euros et maintenir le fonds de soutien au commerce rural.

Recommandation n° 16 : Réviser les valeurs absolues du décret tertiaire applicables au commerce pour tenir compte des spécificités sectorielles, lisser les jalons de réduction 2030/2040/2050 pour éviter les effets de seuil, et suspendre l’opposabilité de la mention de non-conformité dans les actes de cession pour les locaux commerciaux situés dans les territoires fragiles.

Recommandation n° 17 : Publier une instruction ministérielle invitant les préfets à mobiliser leur droit de dérogation au bénéfice des commerces situés dans les territoires en dévitalisation commerciale, en précisant les champs dérogeables (normes d’urbanisme, prescriptions techniques hors sécurité et hygiène) et les critères de déclenchement.

Recommandation n° 18 : Étudier l’instauration d’un délai de mise en conformité au bénéfice du repreneur d’un local commercial situé dans un territoire fragile, strictement limité aux normes ne mettant en jeu ni la santé ni la sécurité publiques ni les droits des tiers, et subordonné à un engagement de travaux formalisé et une évaluation du coût de mise aux normes à la reprise.

Recommandation n° 19 : Pérenniser le fonds de soutien au commerce rural avec une dotation annuelle d’au moins 30 millions d’euros, sanctuarisée dans une ligne budgétaire dédiée, éventuellement abondée par une ressource fiscale assise sur le commerce en ligne.

Recommandation n° 20 : Instaurer une écotaxe sur le commerce en ligne et la livraison à domicile.

Recommandation n° 21 : Étendre la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux entrepôts de commerce en ligne, en veillant à ne pas pénaliser les acteurs européens omnicanal.

Recommandation n° 22 : Porter à l’échelle européenne une taxe sur le chiffre d’affaires des grandes plateformes de vente en ligne.

Recommandation n° 23 : Renforcer les contrôles destinés à vérifier le respect, par les biens importés, des normes de sécurité, sanitaires, environnementales et sociales et accélérer la procédure administrative de sanction.

Recommandation n° 24 : Permettre le déréférencement, sur décision de justice, des plateformes contrevenant aux réglementations européennes et françaises.

Recommandation n° 25 : Permettre aux maires de réglementer l’installation de consignes automatiques de livraison.

Recommandation n° 26 : Pérenniser au niveau de l’Union européenne une taxation harmonisée des petits colis en provenance de pays tiers et accélérer sa mise en œuvre dans le cadre de la réforme de l’union douanière.

Recommandation n° 27 : Renforcer la formation des élus locaux en matière de commerce, en les sensibilisant aux programmes nationaux de soutien au commerce et au centre-ville, et en les accompagnant dans la prise en main des outils d'urbanisme commercial.

Recommandation n° 28 : S'assurer du déploiement effectif de la charte « Ville commerçante » et inciter l'ensemble des acteurs à participer à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie commerciale locale.

Recommandation n° 29 : Accorder aux communes et à leurs groupements les moyens de pérenniser les postes de manager de centre-ville, en garantissant la continuité du soutien financier de l'État au-delà des dispositifs temporaires de cofinancement.

Recommandation n° 30 : Professionnaliser le métier de manager de centre-ville, en définissant un socle commun de compétences pour les formations diplômantes, en élargissant les cohortes formées par la Banque des territoires et en consacrant la reconnaissance statutaire de la profession.

Recommandation n° 31 : Favoriser le rattachement direct du manager de centre-ville au maire et la pérennisation des postes mis en place par les communes et leurs groupements, échelon le mieux à même de garantir l'efficacité de la fonction.

Recommandation n° 32 : Créer des managers de centre-ville régionaux, chargés de mettre en réseau l'action des managers municipaux et d'assurer l'articulation avec la région au titre de sa compétence économique.

Recommandation n° 33 : Reconduire et prolonger les programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain et Villages d'Avenir au-delà de 2026, en renforçant substantiellement le volet commercial.

Recommandation n° 34 : Pérenniser le soutien financier de l'État aux programmes d'accompagnement à l'entrepreneuriat opérés par BPIFrance.

Recommandation n° 35 : Renforcer la vitalité commerciale des quartiers prioritaires de la politique de la ville en rétablissant un parcours d'accompagnement obligatoire à la création, dont le déploiement serait confié aux CMA.

Recommandation n° 36 : Prévoir la désignation systématique d'un chef de projet « Investissement et déploiement économique » dans les contrats de ville.

Recommandation n° 37 : Conditionner l'exonération de TFPB bénéficiant aux bailleurs sociaux à une modération des loyers commerciaux en faveur des commerces de proximité.

Recommandation n° 38 : Créer une *task force* dédiée à la sécurisation commerciale des QPV, pilotée par l'ANCT.

Recommandation n° 39 : Garantir l'accessibilité des centres-villes en généralisant les bonnes pratiques de stationnement de courte durée (première heure gratuite, arrêts minute, tarification modulée) et en adaptant les conditions de livraison au moyen de schémas de logistique urbaine concertés.

Recommandation n° 40 : Positionner autant que possible les services publics et sièges administratifs en cœur de ville (centres administratifs, maisons France Services).

Recommandation n° 41 : Soutenir le déploiement, par les collectivités volontaires, des outils de sécurisation des espaces commerçants (fonds de sécurisation des commerces, zones de tranquillité urbaine, plateformes de signalement) et placer la sécurité des commerces au cœur de la coordination assurée par les CISPD et CLSPD.

Recommandation n° 42 : Accompagner les collectivités dans la diversification de l'offre commerciale de leur centre-ville, en privilégiant l'adaptation aux besoins du bassin de vie plutôt que la recherche d'enseignes nationales, et en mobilisant les foncières de redynamisation commerciale comme outil de pilotage de la composition de l'offre.

Recommandation n° 43 : Soutenir les marchés par un ensemble de cinq mesures complémentaires :

- étudier la création d'un régime d'autorisation d'occupation du domaine public de plus longue durée ;
- conserver une mention du commerce « sur éventaires et marchés » dans la nomenclature de l'Insee ;
- préserver la carte de commerçant ambulant ;
- inscrire le métier de placier au RNCP ;
- créer un observatoire national des marchés.

PREMIÈRE PARTIE : DES MUTATIONS PROFONDES QUI NE REMETTENT PAS EN CAUSE L'ATTACHEMENT FORT DES FRANÇAIS À LEURS COMMERCES DE PROXIMITÉ

I. LA PROXIMITÉ, UNE NOTION FAMILIÈRE AUX MULTIPLES DÉFINITIONS

Le commerce de proximité occupe une place singulière dans l'imaginaire collectif et dans le quotidien des Français. Chacun en perçoit immédiatement la réalité : la boulangerie du coin de la rue, l'épicerie du centre-bourg, le marché du dimanche matin. Pourtant, il a toujours semblé difficile d'en livrer une définition rigoureuse. Le commerce de proximité échappe aux catégories et aux nomenclatures, car c'est avant tout une réalité vécue, souvent différemment, au sein de chaque ville, chaque quartier ou chaque village. Le commerce a beau être une activité privée, nos concitoyens le perçoivent aussi comme un service public, tant pouvoir faire ses courses près de chez soi pèse dans le choix d'un lieu de vie. La notion de proximité renvoie autant à une fonction marchande qu'à une attente sociale d'accessibilité, de lien et d'animation des centralités. De fait, le petit commerce de proximité jouit aujourd'hui d'une image positive et correspond à un certain idéal commercial des Français.

Cet attachement, largement partagé, n'efface pas la difficulté de définition. Les acteurs auditionnés par la mission convergent sur un constat : **l'absence de définition partagée du commerce de proximité complique tout diagnostic.** Il n'existe en effet **pas de définition légale du commerce de proximité** ; le législateur n'ayant pas vocation à qualifier juridiquement une notion d'abord sociologique. Plusieurs critères s'entremêlent pour la cerner : la nature des produits vendus, la distance et le temps d'accès, la taille du point de vente, le statut de l'exploitant, et finalement la dimension relationnelle et le mode de vie du consommateur. Aucun ne suffit à lui seul ; c'est leur combinaison qui dessine la notion.

A. LA DÉFINITION DE RÉFÉRENCE DE L'INSEE : UNE APPROCHE PAR LES ACTES DE CONSOMMATION COURANTE

1. Un périmètre large, mêlant commerce et services

L'essentiel des données disponibles sur le commerce français émanant de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), c'est à lui que l'on doit la définition de référence.

L’Insee retient une **approche fonctionnelle** : le commerce de proximité est défini comme **un ensemble d’activités économiques répondant à des actes de consommation de la vie courante** ⁽¹⁾.

Le critère retenu n’est donc ni la surface, ni le statut de l’exploitant, ni même la fréquence d’achat, mais la nature de l’usage : relève de la proximité **tout point de vente que les consommateurs fréquentent couramment**, la définition ne comportant d’ailleurs aucun critère temporel.

La définition est très large, puisqu’elle regroupe des activités relevant à la fois du commerce et des services, réparties en huit catégories :

- le **commerce de détail** et **l’artisanat alimentaires** (supérettes, supermarchés et commerces spécialisés en boucherie-charcuterie, boulangerie, fruits, boissons) ;
- les **restaurants** et **débits de boissons**, traiteurs et cafétérias compris ;
- les **commerces d’équipement de la personne** (habillement, chaussure, parfumerie, horlogerie, bijouterie, optique, pharmacie) ;
- les **commerces d’équipement de la maison** (électroménager, audio-vidéo, meubles, quincaillerie, sports, livres, jouets, fleurs) ;
- les commerces et services **automobiles** (commerce, entretien, réparation et carburant) ;
- les **agences bancaires** et **immobilières** ;
- les **services corporels** (coiffure, beauté) ;
- les **autres services** : réparation, écoles de conduite et location de véhicules, photographes, agences de voyages, blanchisseries et services funéraires.

L’inclusion des services comme des activités automobiles est un trait notable de cette définition : **le commerce de proximité déborde le seul commerce de détail** pour englober une part de l’économie de services du quotidien.

2. Une mesure fondée sur les pôles commerciaux

L’Insee ne s’arrête pas à cette nomenclature d’activités : il a forgé une méthode pour mesurer le commerce de proximité dans l’espace. Plutôt que de raisonner établissement par établissement, il les regroupe en **pôles commerciaux**, qui sont définis comme des concentrations d’au moins vingt établissements distants de moins de deux cents mètres.

(1) Insee, « Le commerce de proximité : des pôles plus florissants en périphérie qu’en centre-ville », *Insee Première*, n° 1858, mai 2021.

Parmi eux, il distingue les pôles de centre-ville, qui sont des petits établissements proches d'une zone d'habitat dense, des pôles de périphérie ⁽¹⁾.

Selon les données les plus récentes, deux tiers des points de vente aux ménages se concentrent, en 2022, dans 6 700 pôles commerciaux, lesquels regroupent les trois quarts des salariés du secteur, soit 2,1 millions de personnes ⁽²⁾. Près de la moitié de ces pôles sont des pôles de centre-ville, qui prennent le plus souvent la forme de rues commerçantes.

Cette grille, qui oppose centre-ville et périphérie, et qui rapporte le commerce à la densité d'un tissu plutôt qu'à des points isolés, structure aujourd'hui l'essentiel des analyses statistiques de la vitalité commerciale des territoires.

3. Une approche complémentaire par l'accessibilité

L'Insee appréhende enfin le commerce de proximité sous l'angle de l'accessibilité, à travers la *Base permanente des équipements*, qui recense les services marchands et non marchands accessibles à la population. Cette base distingue une **gamme dite « de proximité »**, regroupant les équipements présents dans le plus grand nombre de communes – boulangeries, épiceries, bureaux de poste, écoles, médecins généralistes –, par opposition à des gammes intermédiaire et supérieure aux implantations plus rares ⁽³⁾. Cette lecture, qui range le commerce de proximité parmi les services de base d'un territoire, au même titre que les équipements publics, éclaire une intuition partagée : pour le citoyen, le commerce relève moins d'une catégorie économique que d'un service de la vie courante.

4. Portée et limites de la définition

La définition de l'Insee présente le mérite de la rigueur statistique et de la stabilité : adossée à la nomenclature d'activités, elle permet le dénombrement, la comparaison dans le temps et la cartographie. Sa contrepartie est son extension : en retenant un critère aussi englobant – tout ce qui relève de la consommation courante –, elle intègre indistinctement la supérette de quartier et l'hypermarché de périphérie, le commerce indépendant et la grande enseigne. Elle ne tranche donc pas la question de savoir quelles formes commerciales relèvent réellement de la proximité telle que la vivent les habitants. C'est précisément sur ce point que les acteurs et les consommateurs retiennent des acceptions sensiblement différentes.

(1) *Ibid.*

(2) *Insee*, « Entre 2016 et 2022, l'emploi salarié des points de vente progresse davantage en dehors des centres-villes », *Insee Première*, n° 2091, janvier 2026.

(3) *Insee*, *Base permanente des équipements 2024, gammes d'équipements*, 2024.

B. LA PROXIMITÉ, UN CONCEPT RICHE AU CŒUR DE L'IDENTITÉ DES COMMERCES

Si la définition de l'Insee fait référence, elle ne dit pas tout. La proximité se comprend difficilement à travers des statistiques : elle se vit et chacun la perçoit différemment. Comme l'a montré le sociologue Vincent Chabault, la notion gagne à être décomposée selon les différentes formes que prend le rapport du consommateur au commerce choisi.

Pour bien la saisir, il faut en distinguer les quatre visages : la proximité géographique, la proximité fonctionnelle, la proximité relationnelle et la proximité émotionnelle ⁽¹⁾. Ces dimensions ne s'excluent pas : elles se superposent et sont pondérées différemment selon les acteurs et les usages.

1. La proximité géographique : la distance, le temps et la taille du commerce

La première dimension, la plus intuitive, est **géographique** : elle renvoie au temps et à la distance de déplacement nécessaires pour rejoindre un commerce. Les professionnels du commerce alimentaire raisonnent en ces termes, retenant un rayon maximal de 800 mètres en milieu urbain, soit un quart d'heure à pied, ou dix minutes en voiture en zone rurale moins dense ⁽²⁾. La Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité reprend ce critère en l'assortissant d'un seuil de surface : un « *commerce de taille inférieure à 1 000 m², aisément accessible à la clientèle dans un rayon de 800 m à pied, soit 15 minutes de trajet, ou une durée de trajet similaire en voiture en périphérie ou zone rurale moins dense* » ⁽³⁾. Selon que l'on s'y rend à pied ou en voiture, l'acte d'achat n'a pas le même sens : c'est toute la différence entre la proximité urbaine et la proximité rurale.

Toutefois, la distance ne suffit pas. On y adjoint souvent un autre critère qui relève de **la taille du commerce ou du statut de son exploitant**. Dans l'esprit du public, le commerce de proximité, c'est le petit commerce indépendant du centre-ville ou du centre-bourg. Ce critère, très répandu dans l'imaginaire de nos concitoyens, n'est pas sans poser problème. La grande distribution est, elle aussi, à deux pas de millions de Français, sans pour autant être tenue pour un commerce de proximité. La géographie commerciale du pays a en effet profondément changé. Depuis les années 1960, l'étalement urbain a déplacé une part croissante de la population vers les périphéries, et le commerce a suivi sa clientèle : supermarchés, hypermarchés, puis zones commerciales se sont implantés en entrée de ville, à portée d'automobile. Pour des millions de ménages installés en périphérie, la grande surface est ainsi devenue le commerce le plus proche, quand bien même ils ne la

(1) Vincent Chabault, « "Le commerce de proximité, un vecteur de lien social". Tentative de clarification d'un lieu commun », *GéoProximitéS*, n° 5, 2025, p. 1-11.

(2) Réponses écrites de la Confédération générale de l'alimentation en détail (CGAD) au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Réponses écrites de la fédération de l'épicerie et du commerce de proximité au questionnaire de vos rapporteurs.

regardent pas comme tel. Plusieurs acteurs en concluent qu'il faut renoncer au critère de la taille. L'Alliance du commerce affirme ainsi que seule compte la distance au client : un commerce est de proximité dès lors qu'il est proche de sa clientèle, qu'il se trouve en centre-ville, dans un centre commercial ou en périphérie, et la grande distribution n'en est nullement exclue ⁽¹⁾. La taille et le statut du commerçant nourrissent donc une image collective, mais ne suffisent pas, à eux seuls, à définir la proximité.

2. La proximité fonctionnelle : la nature des produits et des services

La deuxième dimension est **fonctionnelle** : un commerce de proximité, c'est **un commerce qui répond aux besoins du quotidien**. Toutefois, ces besoins ne sont pas les mêmes selon les produits. Le côté pratique – faible distance, prix faible – prime pour les achats alimentaires et de quotidienneté, tandis que pour les produits non alimentaires, tels les vêtements ou les biens culturels, le consommateur a souvent une idée précise de ce qu'il recherche et ne privilégie pas la boutique la plus proche. Un même magasin sera donc un commerce de proximité pour l'un, une destination d'achat pour l'autre, selon la nature et la fréquence du besoin auquel il répond.

Cette dimension fonctionnelle dépasse d'ailleurs la simple vente de marchandises. Bien souvent, le commerce rend aussi des services : il dépanne, dépose le pain, sert de relais postal ou de point presse. Dans les campagnes surtout, le **commerce multiservice** est parfois le dernier lieu qui maintienne une activité au village. L'Association des maires ruraux de France insiste sur ce rôle des petits commerces multiservices, qui répondent à mille besoins là où l'offre s'est raréfiée ⁽²⁾. **Ce qui définit alors le commerce, ce n'est pas sa forme, c'est le service qu'il rend à la vie d'un territoire.**

3. La proximité relationnelle : le lien social

Un commerce de proximité, c'est aussi **un lieu où l'on se parle**. Derrière l'achat, il y a la rencontre, le bonjour échangé, le visage que l'on reconnaît. Cette **dimension relationnelle** n'a rien d'anecdotique. Selon une enquête récente, près d'un Français sur deux déclare avoir déjà noué une amitié avec un commerçant ou avec un autre client à l'occasion de ses courses ; cette proportion atteint 57 % chez les plus de cinquante-cinq ans ⁽³⁾. Le commerce de proximité, c'est en somme « *un commerce dont on connaît le personnel et dont le personnel connaît les clients* » ⁽⁴⁾ : on y apprécie la convivialité, les boutiques à taille humaine, le lien avec ceux qui les tiennent, et l'animation qu'elles apportent à la rue.

(1) Réponses écrites de l'Alliance du commerce au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de l'Association des maires ruraux de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Observatoire Société et Consommation (ObSoCo), Observatoire du rapport à la proximité, 2025.

(4) Vincent Chabault, *op. cit.*

Cette fonction sociale prend tout son sens à l'heure où l'isolement progresse. Pour beaucoup d'habitants, notamment les personnes les plus isolées, le passage quotidien à la boulangerie ou à l'épicerie représente parfois le contact le plus régulier de la semaine, une présence humaine accessible sans rendez-vous ni condition. De fait, 71 % des Français estiment que les commerces de proximité améliorent leur qualité de vie et les aident à se sentir moins seuls ⁽¹⁾. Les commerçants assurent ainsi, souvent sans le savoir, une mission qui dépasse de loin la vente : ils sont les garants du lien social sur un territoire.

Les commerces ne sont donc pas seulement des lieux d'achat, mais des espaces de rencontres, de convivialité et d'identité collective pour les habitants. Dès lors, quand dans les communes rurales ou dans certains quartiers, un commerce disparaît, c'est un fil du lien social qui se rompt.

Il ne faut néanmoins pas idéaliser totalement ce lien. La relation suivie et personnelle n'est pas la règle : la plupart des échanges marchands restent brefs, et n'engagent pas d'amitié véritable. Toutefois, même ténus, ces liens du quotidien comptent : ils tissent, par petites touches, la cohésion d'un quartier ou d'un bourg. C'est pourquoi **le commerce mérite d'être reconnu comme un élément fondamental du lien social** et pris en compte comme tel par les politiques d'aménagement, qui le négligent encore trop souvent. Les élus locaux ne disent pas autre chose lorsqu'ils voient dans le commerce un facteur de lien et un repère de confiance dans les quartiers ⁽²⁾. Cet attachement est confirmé d'ailleurs dans l'opinion : interrogés sur les priorités pour l'avenir de leur centre-ville, les Français placent en tête, et de loin, la présence de commerces de proximité ⁽³⁾.

4. La proximité émotionnelle : l'attachement aux valeurs

Un commerce de proximité, c'est enfin, depuis une tendance récente, un commerce auquel on adhère. Acheter près de chez soi est devenu un geste qui a du sens, une façon de soutenir l'économie locale et de marquer sa préférence pour le « local » contre la grande distribution et, plus encore, contre le commerce en ligne. Ce ralliement n'a rien de marginal : trois quarts des Français se disent aujourd'hui plus enclins à acheter un produit alimentaire dès lors qu'il a été fabriqué localement ⁽⁴⁾, et près des deux tiers déclarent acheter en circuit court au moins une fois par mois ⁽⁵⁾.

(1) *Observatoire Société et Consommation (ObSoCo), op. cit.*

(2) *Réponses écrites d'Intercommunalités de France au questionnaire des rapporteurs.*

(3) *11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, Centre-Ville en Mouvement, ANCT, Cityz Media et CSA, avril 2026.*

(4) *Ipsos, Les Français et la consommation de produits locaux, avril 2025.*

(5) *6e Baromètre des circuits courts, Pour de Bon-Kantar, 2026.*

Soutien aux producteurs, juste rémunération, circuits courts, produits de qualité dont on connaît l'origine et l'empreinte environnementale : autant de motifs qui nourrissent l'attrait pour le commerce de proximité, bien au-delà de la simple commodité.

Le commerce de proximité devient alors le support d'une consommation engagée, par laquelle le client exprime des convictions autant qu'il satisfait un besoin. Cette adhésion, faite d'attachement et de conscience citoyenne, échappe aux statistiques ; elle n'en pèse pas moins lourd dans le regard que les Français portent sur leurs commerces.

C. DU COMMERCE À L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ : UNE NOTION À ÉLARGIR

De cette pluralité de dimensions, une question demeure : que faut-il, au juste, ranger sous le mot « proximité » ? Les rapporteurs ont choisi de trancher. Ils retiennent une acception large quant à la nature des activités, mais résolument exigeante quant à leur fonction et à leur localisation. Et plutôt que de parler de commerce de proximité, ils préfèrent la notion d'**économie de proximité**, qui dit mieux la réalité du tissu qu'il s'agit de défendre.

1. Une acception large : tous les commerces et tous les services du quotidien

L'économie de proximité ne se réduit pas au commerce de détail, et moins encore au petit commerce alimentaire. Elle embrasse **l'ensemble des activités qui animent le pied d'immeuble et font vivre une rue** : les **boutiques**, bien sûr, mais aussi **l'artisanat** – boulangers, bouchers, cordonniers, fleuristes –, les **services du quotidien** – coiffeurs, opticiens, pharmacies, agences, réparateurs – ainsi que les cafés, les bars et les restaurants. Ces derniers tiennent une place à part : ce sont eux qui retiennent le passant, animent les terrasses et donnent à un centre-ville son atmosphère. La restauration est d'ailleurs devenue le premier employeur du commerce ⁽¹⁾, et les Français reconnaissent largement son rôle dans l'animation et l'attractivité de leur centre-ville ⁽²⁾.

Une place particulière revient au commerce non sédentaire, c'est-à-dire principalement les marchés. Forme la plus ancienne du commerce de proximité, ils restent l'une des plus vivantes : la France en compte environ 10 000, et près de huit Français sur dix en fréquentent un au moins une fois par mois ⁽³⁾. Les rapporteurs tiennent à les inclure pleinement dans l'économie de proximité, car leur rôle dépasse de loin la vente.

(1) Frédérique MACAREZ, Dominique SCHELCHER, Antoine SAINTOYANT, *Rapport de la mission sur l'avenir du commerce de proximité dans les centres-villes et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, Banque des territoires, octobre 2025.*

(2) *11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, op. cit.*

(3) *Réponses écrites de la Fédération nationale des marchés de France au questionnaire de vos rapporteurs.*

Un marché crée du flux : il attire des clients qui poussent ensuite la porte des boutiques voisines, si bien que le jour de marché représente parfois jusqu'à la moitié de la fréquentation hebdomadaire du centre-ville ⁽¹⁾. Animation, synergie avec les commerces sédentaires, création de flux : par ces fonctions, les marchés appartiennent pleinement à l'économie de proximité que la mission entend soutenir.

2. Une exclusion assumée : ni centres commerciaux, ni zones périphériques

Vos rapporteurs ont choisi de placer les cœurs de villes, de villages et de bourgs au centre de leur réflexion, plutôt que les zones commerciales périphériques, dont le fonctionnement répond à une logique distincte.

C'est pourquoi ils écartent une lecture plus extensive, défendue par certains acteurs, qui rattacherait à la proximité les grandes surfaces et les centres commerciaux dès lors qu'ils sont proches de leur clientèle. Pour vos rapporteurs, **l'hypermarché de périphérie et la galerie marchande, quelle que soit leur utilité, n'appartiennent pas à l'économie de proximité**. Ni par leur forme, puisqu'il s'agit de grandes surfaces que l'on rejoint en voiture, loin des lieux de vie. Ni par leur fonction, puisqu'on les quitte aussitôt les courses faites et qu'ils n'animent aucune rue. Les y rattacher reviendrait à confondre les deux réalités que la mission veut justement séparer : le commerce qui fait vivre la ville, d'une part, et celui qui s'en tient à l'écart, d'autre part.

Ce choix vaut aussi pour les territoires les plus fragiles. Les rapporteurs incluent pleinement dans leur réflexion les centres-bourgs ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où le maintien d'une offre de proximité est un enjeu de cohésion autant que d'économie. **Vos rapporteurs écartent également les zones commerciales de périphérie**, dont le développement a précisément contribué à dévitaliser ces centralités. La frontière n'est pas géographique par principe : la mission rejoint d'ailleurs les acteurs qui invitent à raisonner à l'échelle du bassin de vie, là où les habitants consomment, travaillent et se déplacent ⁽²⁾. Qu'il s'agisse d'un territoire urbain ou rural, la priorité reste la même : préserver la vitalité des cœurs de villes, de bourgs et de villages, et non celle des périphéries marchandes.

3. Une définition par la fonction territoriale

Pour vos rapporteurs, l'économie de proximité ne saurait être appréhendée au moyen d'un critère unique. Sa définition doit reposer sur une approche pragmatique et ouverte, combinant plusieurs éléments, parmi lesquels la nature de l'activité, la fréquence des usages, l'accessibilité et l'ancrage territorial.

(1) *Ibid.*

(2) *Réponses écrites d'Intercommunalités de France au questionnaire de vos rapporteurs.*

Au-delà de ces critères, c'est toutefois une fonction territoriale commune qui doit prévaloir : **répondre aux besoins réguliers des habitants dans un espace accessible, structurer les centralités et entretenir le lien social.**

C'est cette fonction qui réunit sous une même bannière le primeur et le coiffeur, la librairie et le café, le marché et l'agence postale.

II. UN SECTEUR EN RECOMPOSITION PROFONDE

L'idée d'un commerce de proximité en crise s'est progressivement imposée dans le débat public, alimentée par la multiplication des vitrines vacantes dans les cœurs de ville et par le sentiment diffus d'un déclin devenu inexorable. **Les données disponibles invitent toutefois à nuancer ce diagnostic**, dont l'interprétation demeure complexe.

Le commerce de proximité ne disparaît pas : il se recompose, selon des rythmes et des dynamiques territoriales très contrastés, qui fragilisent certaines centralités, tandis que d'autres parviennent à se maintenir, voire à se renforcer. Avant d'en analyser les causes, vos rapporteurs ont souhaité objectiver cette évolution à partir d'un constat solidement étayé. Il en ressort une réalité ambivalente : la contraction du commerce physique est incontestable, mais elle s'accompagne d'une progression continue de l'emploi et d'un déplacement de l'activité dont les centres-villes supportent les effets les plus défavorables.

A. UN SECTEUR QUI CRÉE DES EMPLOIS, MAIS DONT L'ACTIVITÉ RALENTIT

La première surprise tient à la vigueur de l'emploi. Loin de s'effondrer, le commerce continue d'embaucher. Entre 2006 et 2024, le commerce et la restauration ont créé 606 000 emplois, soit une hausse de 26 %, quand l'emploi privé dans son ensemble ne progressait que de 13 % et la population de 6 % ⁽¹⁾. En 2024, le secteur emploie près de trois millions de salariés, soit 15 % de l'emploi privé. Cette croissance n'est pas démentie sur la période récente : entre 2016 et 2022, le nombre de salariés des points de vente aux ménages a encore progressé de 233 000, à un rythme annuel de 1,5 % proche de celui de l'ensemble du secteur marchand ⁽²⁾. Fait notable, l'emploi croît bien plus vite que le nombre d'établissements : le tissu commercial se densifie en hommes et en femmes, sans se multiplier en boutiques.

Cette résilience ne doit pas masquer un essoufflement. **Si le commerce embauche, l'activité, quant à elle, marque le pas.**

(1) *Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT), Codata et SAD Marketing, « Le Commerce dans les villes françaises à la veille des élections municipales 2026 », décembre 2025.*

(2) *Insee, « Entre 2016 et 2022, l'emploi salarié des points de vente progresse davantage en dehors des centres-villes », Insee Première no 2091, janvier 2026.*

Après plusieurs années de recul, la consommation des ménages en biens demeure atone, et les Français épargnent à un niveau qu'on ne leur connaissait plus : 18,3 % de leur revenu disponible en 2025, soit près de quatre points de plus qu'avant la crise sanitaire ⁽¹⁾. Surtout, leurs dépenses contraintes absorbent désormais 30 % de leur revenu, dont près de 23 % pour le seul poste du logement. La part du budget disponible pour les achats courants s'en trouve mécaniquement réduite, au prix d'arbitrages défavorables à la consommation de biens, en particulier dans les secteurs de l'habillement et de l'équipement de la maison.

Cette contrainte se reflète également dans le niveau des défaillances d'entreprises : si celles-ci se sont stabilisées en 2025, elles demeurent à un niveau historiquement élevé, après avoir progressé de 133 % entre 2021 et 2024 ⁽²⁾.

La résilience du commerce est donc avérée, mais elle s'exerce dans un environnement durablement dégradé.

B. UNE VACANCE COMMERCIALE QUI SE STABILISE À UN NIVEAU ÉLEVÉ ET GAGNE DÉSORMAIS LES GRANDES VILLES

S'il fallait retenir un seul indicateur de la santé des cœurs de ville, ce serait le taux de vacance commerciale, c'est-à-dire la part des locaux commerciaux inoccupés. Le constat d'ensemble demeure préoccupant : la vacance moyenne atteint 11 % en 2024, contre 6,8 % dix ans plus tôt, et grimpe à 11,6 % tous formats confondus en 2025 ⁽³⁾.

Derrière cette moyenne se cachent des situations très contrastées. Les galeries des centres commerciaux sont les plus touchées, avec près de 17 % de locaux vides ; les pieds d'immeubles des centres-villes suivent, à près de 12 % ; les zones commerciales de périphérie, elles, demeurent les mieux loties, à 8 %.

La progression de la vacance, sans s'inverser, a nettement ralenti lors de la dernière mandature municipale. Hors Île-de-France, elle n'a augmenté que d'un point entre 2019 et 2024, contre plus de trois points lors du mandat précédent ⁽⁴⁾. En outre, plus du tiers des trois cent cinquante-cinq villes étudiées sont parvenues à réduire leur taux de vacance, et près de la moitié pour les villes de cinquante mille à cent mille habitants. Vos rapporteurs y voient le signe que la mobilisation des collectivités, soutenue par l'État et les acteurs du commerce, commence à porter ses fruits. Toutefois, l'embellie est inégale : la vacance reste plus forte dans les villes moyennes – près de 14 % dans celles de cinquante mille à cent mille habitants – que dans les grandes métropoles.

(1) Insee, « La consommation des ménages en 2025 », *Insee Première* n° 2110, 2026, et « La consommation des ménages en 2024 », *Insee Première* no 2056, juin 2025.

(2) Insee, « Le compte du commerce en 2025 », *Insee Première* n° 2111, 2026, ainsi que « Le compte du commerce en 2024 », *Insee Première* no 2058, 2025.

(3) *Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT)*, *Codata et SAD Marketing*, précité.

(4) *Ibid.*

Elle s'aggrave même, à rebours de la tendance, dans les plus grandes agglomérations et en Île-de-France. Surtout, les observateurs notent une reprise de la hausse depuis 2023, que les premières données de 2025 confirment ⁽¹⁾ : l'accalmie de la mandature écoulée pourrait n'avoir été qu'une parenthèse.

C. UN DYNAMISME QUI PROFITE DAVANTAGE AUX ZONES PÉRIPHÉRIQUES QU'AUX CENTRES-VILLES

Si la situation du commerce apparaît moins dégradée que ne le suggèrent certains discours, encore faut-il examiner la répartition territoriale de cette dynamique. C'est sans doute le principal enseignement de cet état des lieux : **le dynamisme commercial bénéficie de manière très inégale aux différents territoires, et les centres-villes en captent une part déclinante.** Pour en prendre la mesure, l'Insee raisonne en « pôles commerciaux », c'est-à-dire en concentrations d'au moins vingt points de vente proches les uns des autres, qu'elle distingue selon qu'ils occupent un cœur de ville ou une zone périphérique.

En 2022, les deux tiers des points de vente destinés aux ménages étaient regroupés au sein de 6 700 de ces pôles, qui concentraient les trois quarts des salariés du secteur ⁽²⁾. Près de la moitié d'entre eux sont des pôles de centre-ville, qui prennent la forme de rues commerçantes faites de petites boutiques ; les autres sont des pôles de périphérie, bâtis autour de grandes surfaces et de leurs enseignes locomotives.

Or, c'est en dehors des centres-villes que l'emploi commercial progresse le plus vite. Entre 2016 et 2022, l'emploi salarié de ces points de vente croît deux fois moins vite dans les pôles de centre-ville (1,1 % par an) qu'en périphérie (1,6 %) ou qu'en dehors de tout pôle (1,8 %) ⁽³⁾. Le mouvement se lit aussi dans le nombre même de ces pôles : sur la période, on compte 144 pôles de périphérie supplémentaires, quand les pôles de centre-ville reculent de 38. Le déplacement est net, et il n'est pas nouveau : l'Insee observait déjà, en 2021, que les pôles commerciaux étaient plus florissants en périphérie qu'en centre-ville ⁽⁴⁾.

Encore faut-il comprendre ce que recouvre cette croissance, car elle n'a pas la même origine au centre qu'à la périphérie, et c'est là que réside l'enseignement le plus instructif. En périphérie, l'emploi augmente parce que l'appareil commercial s'étend : on y construit davantage de magasins, sur des surfaces de vente toujours plus vastes. En centre-ville, le ressort est tout autre. Le nombre de boutiques demeure stable et la surface de vente recule même légèrement. Si l'emploi progresse malgré tout, c'est parce que les commerces qui s'installent emploient plus de salariés que ceux qui mettent la clé sous la porte.

(1) *Ibid.*

(2) *Insee Première n° 2091, janvier 2026.*

(3) *Ibid.*

(4) *Insee, « Le commerce de proximité : des pôles plus florissants en périphérie qu'en centre-ville », précité.*

En somme, le cœur de ville ne doit pas sa vitalité à une expansion, mais à un renouvellement : des activités nouvelles, plus intensives en main-d'œuvre, prennent la place de celles qui disparaissent, sur une emprise commerciale qui, elle, se resserre. Le constat n'a rien d'anecdotique pour le législateur : il signifie que reconquérir les centres-villes ne suppose pas d'y créer de nouvelles surfaces commerciales, déjà excédentaires, mais d'y renouveler et d'y diversifier les activités qui occupent les surfaces existantes.

Cette déformation frappe inégalement les territoires. L'emploi des pôles commerciaux progresse surtout là où l'attractivité est forte, dans les bassins de vie touristiques ou en croissance démographique ⁽¹⁾. À l'inverse, l'emploi recule d'au moins 0,5 % par an dans 40 % des bassins de vie dotés d'un pôle de centre-ville. Le contraste avec la périphérie est éloquent : dans les bassins pourvus d'un pôle périphérique, l'emploi progresse, lui, dans près des trois quarts des cas. La fragilisation des centres-villes n'a donc rien de général ; mais elle touche une part substantielle du pays, et c'est précisément là que l'action publique doit se concentrer.

D. DES TRAJECTOIRES CONTRASTÉES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

La recomposition du commerce n'est pas seulement géographique : elle est aussi, et peut-être d'abord, sectorielle. Derrière la stabilité apparente de la moyenne d'ensemble se cachent des trajectoires opposées, dont la combinaison redessine peu à peu le visage des rues marchandes.

D'un côté, **la restauration triomphe**. Entre 2016 et 2022, l'emploi y progresse de plus de 4 % par an – un rythme considérable, près de trois fois supérieur à celui de l'ensemble du commerce –, tiré par la restauration rapide ⁽²⁾. Surtout, cette vitalité se concentre dans les cœurs de ville, au point que trois salariés du commerce de centre-ville sur dix y travaillent désormais derrière un comptoir ou en cuisine. Ce succès n'est pas fortuit : la restauration est l'une des rares activités que le commerce en ligne ne peut concurrencer. Là où la vente de marchandises se dématérialise, le besoin de se retrouver, lui, demeure, et c'est le centre-ville qui en recueille le bénéfice.

De l'autre, **l'équipement de la personne s'effondre**. L'emploi de l'habillement recule de plus de 2 % par an, soit un poste sur huit supprimé en six ans, tandis que le nombre de magasins fond de près de 15 % ⁽³⁾. Cette filière, qui a longtemps formé l'ossature des rues commerçantes, pèse certes encore 39 milliards d'euros de chiffre d'affaires, mais sa progression est dix fois plus lente que celle de l'ensemble du commerce de détail, et son décrochage, loin d'être un effet de la crise sanitaire, remonte aux années 2010 ⁽⁴⁾.

(1) *Insee Première n° 2091, précité.*

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

(4) *Insee, « Les difficultés s'accumulent pour les magasins d'habillement-chaussures depuis les années 2010 », Insee Première n° 2017, septembre 2024.*

Entre 2014 et 2021, la France a perdu près d'un magasin d'habillement sur cinq et plus d'un magasin de chaussures sur quatre.

La cause de cet effondrement est largement identifiée : une concurrence en ligne devenue irrésistible sur ce segment précis. La mode représente aujourd'hui près du quart des ventes sur Internet, ses ventes étant soutenues par Amazon mais plus encore par les plateformes asiatiques Shein et Temu, dont les prix défont toute concurrence physique. Dans le même temps, la seconde main entre particuliers s'est installée dans les habitudes, plus d'un acheteur en ligne sur deux ayant acquis un produit d'occasion en 2024 ⁽¹⁾. Le prêt-à-porter cumule ainsi les assauts : celui du neuf à bas prix venu d'Asie et celui de l'occasion entre particuliers. Comme ce sont précisément les boutiques de vêtements qui peuplaient les rues marchandes, la tempête qui emporte la filière vide, mécaniquement, les vitrines des centres-villes.

D'autres piliers des centralités vacillent, pour des raisons différentes.

Les agences bancaires, longtemps présence familière des rues commerçantes, les désertent à mesure que leurs clients passent au numérique : leurs effectifs reculent de 3,5 % par an ⁽²⁾.

Quant au **commerce alimentaire** et aux **pharmacies**, ils **prospèrent, mais souvent ailleurs qu'au cœur de ville**. L'emploi de l'alimentaire croît ainsi deux fois plus vite hors des pôles commerciaux qu'en leur sein, soutenu par les boulangeries et les commerces qui s'implantent au plus près des ronds-points et des trajets domicile-travail. C'est l'avènement de ce que l'on a nommé la « consommation du quart d'heure » : le consommateur privilégie l'enseigne qu'il croise sur son chemin, accessible en voiture et sans détour, au détriment de la boutique de centre-ville ⁽³⁾. Ainsi, même les secteurs qui se portent bien tendent à délaisser les cœurs de ville, ce qui confirme, par un autre biais, le constat dressé plus haut d'un déplacement durable de l'activité vers la périphérie.

III. UNE ÉCONOMIE CONFRONTÉE À CINQ DÉFIS MAJEURS

Rien ne serait plus trompeur que d'assigner au déclin des centres-villes une cause unique. On accuse tour à tour le commerce en ligne, le stationnement, les grandes surfaces ou les loyers. Chacune de ces explications contient une part de vérité, mais aucune n'est suffisante à elle seule. La fragilisation des cœurs de ville résulte en réalité de la rencontre de **plusieurs dynamiques**, en partie structurelles : une **mutation profonde des façons de consommer**, une **concurrence numérique aux règles inégales**, un demi-siècle d'**expansion commerciale en périphérie**, et enfin la **rigidité de l'immobilier**.

(1) FEVAD, « Chiffres clés du e-commerce 2025 », juin 2025.

(2) Insee, *Insee Première* n° 2091, précité.

(3) *Rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant*, précité.

A. LA RÉVOLUTION DES MANIÈRES DE CONSOMMER

À la racine du déclin, il y a d'abord une **transformation profonde des modes de consommation des Français**. Depuis des décennies, la part de leur budget consacrée aux biens matériels diminue au profit des services. Le phénomène a une cause mécanique : déjà largement équipés en biens durables, les ménages renouvellent plus qu'ils n'acquièrent, et reportent leurs dépenses vers l'expérience, l'abonnement, l'usage plutôt que la possession ⁽¹⁾. Cette tertiarisation a une conséquence directe sur les rues commerçantes : **la moitié environ des commerces de centre-ville relèvent désormais des services**, lesquels ne peuvent supporter des loyers aussi élevés que les magasins de biens ⁽²⁾.

À cette bascule s'ajoute une polarisation des comportements. **Le marché du milieu de gamme s'érode, pris en tenaille entre deux extrêmes**.

D'un côté, la pression sur le pouvoir d'achat pousse vers les enseignes à bas prix une part croissante de consommateurs ; de l'autre, les dépenses que l'on s'autorise se reportent vers le haut de gamme, l'expérience, le produit qui a du sens ⁽³⁾. Les premières victimes de ce grand écart sont les enseignes généralistes de milieu de gamme, qui peuplaient les rues marchandes, et dont la disparition nourrit la vacance.

La démographie, enfin, accentue le mouvement. **Le vieillissement de la population transforme la demande** : en 2027, plus de quatre Français sur dix auront passé la cinquantaine, une génération déjà équipée dont la consommation se concentre sur le renouvellement. Or, si les seniors fréquentent volontiers les centres-villes, le commerce alimentaire de proximité ne capte qu'une faible part de leurs achats : l'essentiel, près de 70 %, se fait toujours en grande distribution ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ La proximité reste un attachement plus qu'une pratique majoritaire.

B. LA CONCURRENCE NUMÉRIQUE LIVRÉE À ARMES INÉGALES

Le commerce en ligne est souvent désigné comme le principal responsable du déclin des magasins. Il a en effet franchi de nouveaux sommets en France : 175 milliards d'euros en 2024, 196 milliards en 2025 et plus de quarante millions de Français qui y recourent ⁽⁶⁾. Pour autant, **sa part dans le commerce de détail demeure mesurée**, autour de 8 % des ventes hors automobile, et elle a même cessé de progresser depuis 2023. L'explication de ce paradoxe tient en un mot : la concentration.

(1) *Credoc, Enquête « Tendances de consommation », 2025.*

(2) *Rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant, précité.*

(3) *Credoc, Enquête « Tendances de consommation », précité.*

(4) *Ibid.*

(5) *Enquête CREDOC, op. cit. voir note 39.*

(6) *FEVAD, « Chiffres clés du e-commerce 2025 », précité.*

Le commerce en ligne ne frappe pas tous les secteurs, il en frappe quelques-uns, et avec violence. La mode représente près du quart de son chiffre d'affaires, l'équipement de la maison plus du quart encore ⁽¹⁾.

La période récente a vu surgir une menace d'un genre nouveau : l'offensive des **plateformes asiatiques de vente directe**. Les places de marché captent désormais près du tiers des ventes de produits en ligne, et la fédération du secteur elle-même alerte sur le péril existentiel que représente, pour les marques grand public, la pression sur les prix exercée par Shein et Temu ⁽²⁾.

Ce qui inquiète les commerçants et les élus, ce n'est pas tant la concurrence en soi que sa déloyauté. Les acteurs auditionnés le disent d'une même voix. L'Association des petites villes de France réclame le rétablissement de l'équité fiscale entre le commerce de centre-ville et les grandes plateformes ⁽³⁾ ; la Banque des territoires plaide pour une harmonisation de la taxation des petits colis, dont le produit serait affecté à la redynamisation des territoires ⁽⁴⁾ ; Centre-Ville en mouvement juge tout simplement indispensable que les mêmes taxes pèsent sur le commerce en ligne et sur le commerce physique ⁽⁵⁾.

Le déséquilibre n'est pas seulement fiscal, il est aussi réglementaire. Tandis que la figure du commerçant propriétaire de son local s'efface devant des foncières détenues par de grands investisseurs, les entrepôts logistiques des plateformes, installés en périphérie, supportent une fiscalité bien plus légère que les boutiques de centre-ville. À cette inégalité fiscale s'ajoute enfin la question, lancinante, du respect des normes – sécurité, environnement, santé – par des produits importés qui y échappent trop souvent. **La concurrence du numérique n'appelle donc pas qu'une réponse fiscale : elle pose la question, plus large, des règles communes du jeu commercial.**

C. L'HÉRITAGE D'UN DEMI-SIÈCLE DE COURSE AUX SURFACES

Le déséquilibre entre les cœurs de ville et leurs périphéries n'est pas tombé du ciel : il est le fruit d'une longue histoire, celle d'une expansion commerciale sans frein. La France souffre aujourd'hui d'une véritable **surcapacité**. France urbaine a rappelé auprès de la mission que **cinquante millions de mètres carrés commerciaux ont été créés depuis 2020, quand la consommation, elle, ne progressait que de 5 %** ⁽⁶⁾. Cet excédent d'offre, héritée d'un modèle révolu, explique pour une large part la vacance : il y a tout simplement trop de surfaces commerciales, et trop souvent mal placées.

(1) *Ibid.*

(2) *Réponses écrites de la Fevad au questionnaire de vos rapporteurs.*

(3) *Réponses écrites de l'Association des petites villes de France (APVF) au questionnaire de vos rapporteurs.*

(4) *Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.*

(5) *Réponses écrites de la Centre-ville en mouvement au questionnaire de vos rapporteurs.*

(6) *Réponses écrites de France urbaine au questionnaire de vos rapporteurs.*

Intercommunalités de France fait remonter ce déséquilibre à l'essor, dès les années 1960, des grandes surfaces de périphérie, à la généralisation de l'automobile et de la maison individuelle, puis au règne de l'hypermarché⁽¹⁾. On observe toutefois une inflexion récente. Le nombre de projets commerciaux soumis à autorisation recule fortement – cent dix-huit en 2025, contre cent quatre-vingt-un, deux ans plus tôt. Alimentée par l'objectif de zéro artificialisation nette et par la saturation de certains équipements, cette évolution sonne la fin d'un cycle : **l'avenir du commerce ne se pensera plus dans l'extension continue des surfaces, mais dans la sobriété foncière et le recyclage urbain.**

D. LE POIDS ET LA RIGIDITÉ DE L'IMMOBILIER COMMERCIAL

Reste enfin une cause que tous les acteurs placent au premier rang : **le coût de l'immobilier**. La Banque des territoires y voit le principal obstacle à la survie des commerces de centre-ville⁽²⁾. Le paradoxe est connu : **si les loyers ont globalement baissé en province sur une dizaine d'années, leur niveau demeure largement déconnecté des capacités réelles des commerces**, en particulier des activités de services, et souffre d'un manque criant de transparence.

De cette rigidité naît un premier cercle vicieux.

Des loyers trop élevés étranglent les commerçants en activité, dont la marge ne suffit plus à les absorber ; et lorsqu'une boutique ferme, ces mêmes loyers découragent toute reprise, car le candidat à l'installation renonce devant des charges sans rapport avec son chiffre d'affaires prévisible⁽³⁾. Le local reste alors vide, parfois durablement, son propriétaire préférant attendre un preneur au prix fort plutôt que de consentir une baisse. La vacance s'auto-entretient : le loyer élevé crée le local vide, et le local vide ne trouve pas preneur faute d'un loyer abaissé.

À ces difficultés s'ajoutent les **effets pervers de certains mécanismes fiscaux**. La rétention spéculative des locaux vacants est paradoxalement encouragée par le mécanisme du déficit foncier, qui permet à un propriétaire de plusieurs biens d'alléger son impôt en en laissant délibérément une partie inoccupée⁽⁴⁾. Quant à la taxe sur les friches commerciales, censée dissuader cette rétention, elle demeure trop faible, trop tardive – deux ans de vacance avant de s'appliquer – et trop facile à éluder par le jeu des exonérations⁽⁵⁾. Enfin, la financiarisation de l'immobilier commercial, qui a substitué au commerçant propriétaire des sociétés foncières adossées à de grands investisseurs, a achevé de déconnecter le niveau des loyers de la rentabilité réelle des boutiques⁽⁶⁾. L'immobilier n'est donc pas un facteur parmi d'autres : il est souvent celui qui décide de la vie ou de la mort d'un commerce.

(1) Réponses écrites d'Intercommunalités de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) *Ibid.*

(4) Rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant, op. cit. voir note 32.

(5) Réponses écrites d'Intercommunalités de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(6) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

E. DES FACTEURS AGGRAVANTS : L'ACCESSIBILITÉ, LA SÉCURITÉ, LE LOGEMENT

D'autres facteurs, sans être la cause première du déclin, en aggravent les effets et méritent d'être cités. **L'accessibilité d'abord** : la difficulté à se garer ou à rejoindre le centre-ville figure parmi les premiers motifs que les Français invoquent pour expliquer qu'ils s'y rendent moins qu'avant ⁽¹⁾. L'Association des petites villes de France le confirme : les politiques d'aménagement pèsent directement sur la fréquentation des commerces, sans que l'enjeu puisse pour autant se résumer à la seule question du stationnement ⁽²⁾.

La sécurité ensuite. L'insécurité et les incivilités, particulièrement dans les grandes agglomérations et les quartiers prioritaires, où prospère une économie souterraine, dissuadent la clientèle et compliquent la tâche des commerçants ⁽³⁾. **Le logement**, enfin, joue un rôle que l'on sous-estime : la vacance des logements de centre-ville et l'essor des locations saisonnières de courte durée vident les rues de leurs résidents permanents, ceux-là mêmes qui faisaient vivre les commerces ⁽⁴⁾.

Tous ces facteurs s'engrènent en une spirale que l'opinion résume d'une formule : **moins il y a de commerces, moins l'on fréquente le centre-ville, et plus les commerces qui restent sont menacés.** Un Français sur deux estime aujourd'hui son centre-ville en perte de vitesse, et la proportion atteint près de la moitié dans les communes de moins de cinquante mille habitants ⁽⁵⁾. **Briser cette spirale ne se fera pas en agissant sur une cause isolée, mais en les prenant toutes ensemble.** C'est l'objet des recommandations que formule la deuxième partie du présent rapport.

(1) Étude Elabe, « Les Français et le dynamisme de leur centre-ville », août 2025.

(2) Réponses écrites de l'Association des petites villes de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant, précité.

(4) Ibid.

(5) Étude Elabe, « Les Français et le dynamisme de leur centre-ville », précité.

DEUXIÈME PARTIE : UNE STRATÉGIE EN CINQ VOLETS POUR RESTAURER LA VITALITÉ DU COMMERCE DE PROXIMITÉ

I. MUSCLER LA LUTTE CONTRE LA VACANCE COMMERCIALE EN CENTRE-VILLE PAR UN ZONAGE DÉDIÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE

Tous les centres-villes de France sont désormais concernés par une fragilisation du commerce de proximité, dont la vacance commerciale constitue la manifestation la plus visible. Selon l'Institut pour la ville et le commerce, le taux de vacance moyen des centres-villes des 250 plus grandes agglomérations françaises est passé de 6 % à 14 % en une quinzaine d'années ⁽¹⁾. Ce phénomène prend de l'ampleur : d'après la dernière étude menée par la Confédération des commerçants de France et Codata, la vacance commerciale en pied d'immeuble, ce qui correspond majoritairement aux commerces de centre-ville, s'établit à **11,7 % en 2025, contre 10,8 % en 2024, avec des pointes à 14 % dans les villes moyennes** ⁽²⁾.

La vacance n'est toutefois pas une fatalité. Selon une étude menée par la Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT), plus d'un tiers des trois cent cinquante-cinq villes étudiées (37,2 %) ont réduit leur taux de vacance entre 2019 et 2024, contre 12,9 % seulement sur la période 2014-2019 ⁽³⁾. **Dans chacune de ces villes, c'est la mobilisation des élus locaux qui a fait la différence**, en lien le plus souvent avec les dispositifs nationaux pilotés par le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Forts de ce constat, vos rapporteurs proposent de **doter les territoires les plus touchés d'un cadre d'intervention unifié et performant** : la création, dans la loi, de « **zones prioritaires de commerce** », classées par décret selon des critères objectifs et **donnant aux exécutifs locaux des outils renforcés pour lutter contre la vacance commerciale.**

Ce zonage est à compléter par trois mesures de portée nationale, qui s'attaquent aux ressorts économiques et juridiques de la vacance partout où elle se forme : la **réforme du mécanisme du déficit foncier**, la **consolidation du rééquilibrage des baux commerciaux** et l'instauration d'un **objectif de solde net nul des surfaces commerciales périphériques.**

(1) Données citées par M. Pascal Madry dans sa contribution au Livre blanc de la Confédération des commerçants de France (CDF), décembre 2025.

(2) Confédération des commerçants de France, « [Commerce de proximité et immobilier commercial – Codata Digest 2026](#) »

(3) FACT – SAD Marketing – Codata, « Le commerce dans les villes françaises à la veille des élections municipales de 2026 », décembre 2025.

La combinaison de l'ensemble de ces mesures permettrait d'engager un véritable **plan national de reconquête commerciale**, mobilisant sur la durée l'ensemble des ministères afin de remédier à la progression ininterrompue de la vacance commerciale.

A. CRÉER PAR LA LOI DES « ZONES PRIORITAIRES DE COMMERCE » CLASSÉES PAR DÉCRET

1. Un zonage dédié, ciblé sur la vacance manifestement excessive et persistante

a. Des zonages existants qui ne ciblent pas la vacance commerciale en tant que telle

Le droit en vigueur comprend une **grande variété de zonages et de programmes destinés à soutenir la vitalité du tissu urbain de façon transversale, et susceptibles à ce titre de bénéficier au commerce** : les opérations de revitalisation du territoire (ORT), les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones de revitalisation des commerces en milieu rural ou encore les zones France ruralités revitalisation.

Les principaux dispositifs de soutien à la vitalité des centres urbains

L'Opération de revitalisation du territoire (ORT)

Créée par la loi « Elan » du 23 novembre 2018, l'ORT est un **outil contractuel à disposition des collectivités locales** pour mettre en œuvre un **projet de territoire** dans les domaines urbain, économique et social, visant prioritairement à lutter contre la dévitalisation des centres-villes ⁽¹⁾. Le dispositif se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics, à laquelle peuvent s'associer chambres consulaires et associations de commerçants sur le volet commercial.

Le soutien au commerce constitue l'un des objets centraux du dispositif, qui vise une requalification d'ensemble d'un centre-ville dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux. L'ORT ouvre à cet effet une « boîte à outils » de leviers juridiques et fiscaux : dispositifs d'urbanisme commercial (exonération d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville, droit de préemption renforcé), avantages fiscaux (réduction d'impôt dite « Denormandie » ⁽¹⁾) et prêts à taux privilégiés via la Banque des territoires. Elle permet également au préfet de suspendre pendant trois ans, par arrêté, la réalisation ou l'agrandissement de surfaces commerciales en périphérie contrevenant à l'objectif de revitalisation. L'ORT constitue le pivot juridique des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain.

Les programmes « Action Cœur de Ville » et « Petites Villes de Demain »

Lancé en 2018 et prolongé pour un Acte II sur la période 2023-2026, le programme « **Action Cœur de Ville** » est un programme national de soutien à la vitalité des centres-

(1) Article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

villes des villes moyennes. Il bénéficie aujourd'hui à environ 245 villes moyennes (communes de 5 000 à 100 000 habitants présentant des signes de fragilité de leur centre). Chaque phase mobilise 5 milliards d'euros auprès de l'État, de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), d'Action Logement et de la Banque des territoires.

La thématique commerciale (lutte contre la vacance, restructuration de locaux commerciaux) y est demeurée majeure ; la phase 2023-2026 a élargi le périmètre aux entrées de ville et aux quartiers de gare et orienté plus de 60 % des nouveaux crédits vers la transition écologique.

« **Petites Villes de Demain** » est le premier programme transversal destiné spécifiquement aux bourgs ruraux jouant un rôle de centralité sur leur territoire. Lancé en octobre 2020 et prévu jusqu'à décembre 2026, PVD accompagne 1 646 communes de moins de 20 000 habitants présentant des signes de fragilité. Le programme combine appui en ingénierie (chefs de projet financés à 75 %), soutien aux projets de revitalisation et accès facilité aux financements partenaires. L'accompagnement de l'activité commerciale figure parmi ses axes prioritaires. Au 31 décembre 2024, les engagements financiers de l'État et de ses partenaires atteignaient 3,7 milliards d'euros (pour une enveloppe initiale de 3 milliards d'euros), selon l'évaluation de l'ANCT.

Le programme « Villages d'Avenir »

Lancé en 2024 dans le cadre du plan France Ruralités, « Villages d'Avenir » complète l'architecture des programmes de l'ANCT en s'adressant aux communes rurales de petite taille. Là où Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain ciblent respectivement les villes moyennes et les bourgs-centres, Villages d'Avenir vise les plus petites communes rurales, en deçà des seuils des programmes préexistants.

Son apport principal réside dans la mise à disposition d'une ingénierie de proximité : des chefs de projet « Villages d'Avenir », positionnés à l'échelle départementale au sein des services de l'État accompagnent les communes labellisées dans la définition, le financement et la conduite de leurs projets de revitalisation, en orientant les élus vers les dispositifs et financements de droit commun. Le programme a labellisé près de 2 500 communes lors de sa première vague. Le soutien au dernier commerce et au maintien des services du quotidien figure parmi ses axes structurants, ce qui justifie sa mobilisation conjointe avec le fonds de soutien au commerce rural (*voir II.D. de la présente partie*).

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

Les QPV constituent le cadre actuel de la géographie prioritaire urbaine, rassemblant les zones urbaines les plus pauvres, nécessitant une intervention des pouvoirs publics, notamment en matière de rénovation urbaine. On dénombre environ **1 600 quartiers prioritaires réunissant plus de 6 millions d'habitants** en 2024.

Le soutien au commerce constitue une dimension importante du dispositif. Sur le plan fiscal, les communes et EPCI peuvent instaurer une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** en faveur des entreprises, dont l'objectif est de favoriser l'implantation et le maintien de commerces de proximité et de services marchands. Une **exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE)** bénéficie par ailleurs aux créations ou reprises d'activités commerciales ou artisanales employant moins de cinquante salariés.

Au-delà du levier fiscal, les **opérations de renouvellement urbain** conduites par l'Anru portent un objectif fort de **mixité fonctionnelle**, le renforcement de l'offre commerciale répondant à cette ambition de diversifier les fonctions au sein de ces

(1) Article 199 novovicies du code général des impôts.

quartiers, cet effort étant complété par le programme d'appui à l'entrepreneuriat « Entrepreneuriat Quartiers 2030 ».

Les zones France ruralités revitalisation (ZFRR)

Les ZFRR procèdent d'un effort de rationalisation des dispositifs zonés ruraux opéré en loi de finances pour 2024, qui a fusionné les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) en des zones « France ruralités revitalisation » à compter du 1^{er} juillet 2024.

Le zonage comporte **deux niveaux** : les **ZFRR** et, depuis 2025, les **ZFRR+**, afin d'apporter des aides renforcées aux communes les plus en difficulté. Les critères de classement retenus sont la densité de population et le revenu disponible par habitant, le zonage étant révisé tous les six ans.

Le nouveau zonage reprend l'objectif de soutien au commerce de proximité qui caractérisait les anciennes ZoRCoMiR. Les entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale, ou professionnelle non commerciale, créées dans une ZFRR entre le 1^{er} juillet 2024 et le 31 décembre 2029, **bénéficient d'exonérations d'impôt sur la part de leurs bénéfices réalisés sur la zone**, ainsi que **d'exonérations d'impôts locaux (TFPB, CFE, CVAE)** sur délibération des communes et EPCI.

- **Tous ces dispositifs ont rencontré un réel succès dans les territoires**, et font consensus chez les acteurs économiques et élus locaux rencontrés par la mission.

Pour autant, vos rapporteurs relèvent que **ces zonages et programmes ne permettent pas de répondre à la crise du commerce de proximité dans les centres urbains des grandes villes, puisque ces dernières n'y sont pas éligibles**. Il ne s'agit pas ici de critiquer le ciblage des programmes pilotés par l'ANCT, qui est légitime au regard des besoins relativement moindres des grandes villes par rapport aux villes petites et moyennes s'agissant de la revitalisation globale de leur centre-ville (aménagement, logement, activité économique dans son ensemble).

Il convient toutefois désormais de **distinguer le soutien financier et opérationnel à la revitalisation urbaine, d'une part**, et la **lutte contre la vacance commerciale par les élus locaux, d'autre part**. L'évolution de la vacance commerciale sur l'ensemble du territoire et son extension à des grands centres urbains auparavant épargnés appelle à **créer un nouveau dispositif distinct des programmes de l'ANCT et des zonages ciblés sur les QPV et la ruralité**, afin de permettre aux élus locaux des villes moyennes et grandes touchées par la vacance commerciale d'agir réellement contre ce phénomène.

b. Un classement par décret, sur des critères objectifs, à la demande des collectivités

- Vos rapporteurs proposent de créer dans la loi un zonage spécifiquement fondé sur l'intensité de la vacance : les « zones prioritaires de commerce ».

Le classement interviendrait par décret, sur le modèle retenu pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville, au vu de critères objectifs qui pourraient être les suivants :

- un **taux de vacance manifestement excessif** au regard de la strate démographique de la commune ;
- son **caractère persistant** apprécié sur une tendance pluriannuelle ;
- et la **demande expresse** de la **commune** ou de l'**établissement public de coopération intercommunale**.

Ce zonage pourrait s'appuyer, dans l'attente de la constitution d'observatoires locaux des loyers commerciaux, sur les données recueillies par la DGE et la DGFIP grâce au formulaire de déclaration des loyers « DECLOYER » ⁽¹⁾.

• Le choix d'un zonage légal assorti d'un classement par décret présente un **double intérêt**.

Sur le plan juridique, il **prémunit le dispositif contre les risques d'ordre constitutionnel associés à un zonage fiscal défini librement par les élus locaux**, en asseyant la différence de traitement sur des critères objectifs fixés par le législateur, conformément aux exigences du principe d'égalité devant les charges publiques.

Sur le plan opérationnel, il **laisse aux collectivités la maîtrise de la mise en œuvre des outils**, chacun d'eux demeurant subordonné à une délibération locale. Le classement serait prononcé pour une durée limitée et assorti d'une clause de revoyure, afin que le zonage demeure un instrument de redressement et non une rente de situation. Il pourrait se cumuler avec un périmètre d'ORT existant, **sans s'y substituer ni créer de redondance** du fait des différences entre ces deux outils.

Recommandation n° 1 : Créer dans la loi des « zones prioritaires de commerce », classées par décret sur le fondement d'un taux de vacance manifestement excessif et persistant apprécié sur une tendance pluriannuelle, à la demande de la commune ou de l'EPCI, et pour une durée limitée.

2. Doter les exécutifs locaux d'outils renforcés dans ces zones

Au sein des zones ainsi classées, vos rapporteurs proposent de concentrer **quatre outils complémentaires**, allant de la connaissance du marché à la police économique : des **observatoires des loyers commerciaux**, une **expérimentation d'encadrement des loyers à la main des élus**, l'application ciblée d'une **taxe sur les friches commerciales dans une nouvelle version réellement dissuasive**, et une **révision prioritaire des valeurs locatives**.

(1) Voir : <https://www.impots.gouv.fr/declaration-des-loyers-des-locaux-professionnels>

a. Instituer des observatoires des loyers commerciaux soutenus par les chambres consulaires

Le marché des loyers commerciaux se caractérise par une forte opacité, soulignée à de nombreuses reprises lors des auditions effectuées par la mission. Des loyers très différents peuvent coexister au sein d'une même rue, à une centaine de mètres de distance, sans que le commerçant dispose des moyens de connaître les niveaux pratiqués autour de lui. **Les observatoires départementaux existants ne produisent pas de données suffisamment** fines pour rétablir un rapport de négociation équilibré. **Cette asymétrie d'information pénalise le preneur** à chaque étape de la vie du bail – négociation initiale, révision, renouvellement – et prive également les collectivités de toute base objective pour conduire leur politique commerciale.

L'utilité d'une meilleure connaissance des loyers fait l'objet d'un consensus remarquablement large chez les acteurs économiques, et constitue un prérequis incontournable avant tout déploiement d'un dispositif d'encadrement des loyers. Vos rapporteurs considèrent que les chambres consulaires, en raison de leur lien essentiel avec le commerce et l'artisanat ainsi que de leur connaissance approfondie du tissu économique local, seraient les mieux à même de mettre en place ces observatoires des loyers.

La mission observe que ces observatoires ne pourront fournir d'informations fiables que s'il est instauré une **obligation de transmission des données essentielles du bail**. Cette obligation devrait s'appliquer aux **parties au bail et aux professionnels mandatés**, à la signature comme au renouvellement, sous garantie d'anonymisation et moyennant des sanctions proportionnées en cas de défaut de transmission. Si l'étendue exacte des données à renseigner devra être définie par décret, vos rapporteurs suggèrent à ce stade de la réflexion d'y inclure **le loyer, la surface, l'activité exercée par le preneur, et les charges imputées sur le loyer par le bailleur**.

L'expérience des observatoires locaux des loyers d'habitation institués par la loi ALUR ⁽¹⁾ démontre la faisabilité technique d'une telle collecte. La charge déclarative devra être calibrée au plus juste, et le dispositif soumis, le cas échéant, à la consultation de la CNIL. En tout état de cause, au regard de ses effets sur les acteurs économiques, cette obligation déclarative devrait faire l'objet d'une disposition de nature législative.

L'observatoire local des loyers commerciaux n'aura pas vocation à définir la valeur de chaque local, dès lors que celle-ci dépend de facteurs de commercialité dont la finesse et la complexité ont été relevées par toutes les personnes entendues par la mission, et qu'il convient de laisser cette valeur à la libre appréciation des acteurs économiques.

(1) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

L'observatoire produira toutefois des **fourchettes de référence** s'agissant des montants de loyer appliqués sur le périmètre concerné.

Recommandation n° 2 : Instituer, dans chaque « zone prioritaire de commerce », un observatoire des loyers commerciaux mis en place par les chambres consulaires, alimenté par une obligation légale de transmission des données essentielles du bail (loyer, surface, activité, charges) à la signature et au renouvellement.

b. Permettre à titre expérimental un encadrement des loyers, volontaire, ciblé et fondé sur des données objectivées

La question de l'encadrement des loyers commerciaux a constitué le point le plus clivant des travaux de la mission. La demande des commerçants est réelle : selon une enquête conduite par la Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD) en juillet 2025 auprès de leurs adhérents, 37 % des commerçants locataires estiment leur loyer trop élevé et 70 % souhaitent un plafonnement. Plusieurs associations d'élus locaux soutiennent également la mise en œuvre d'un encadrement sous la forme d'une expérimentation, sans préjudice des autres outils de maîtrise immobilière aujourd'hui inscrits dans la loi.

Entre la généralisation, dont nul ne mesure aujourd'hui les effets, et le statu quo, qui des situations locales de blocage manifeste laissent sans réponse, vos rapporteurs retiennent une **voie médiane strictement encadrée** : celle d'une expérimentation sur un zonage soigneusement défini.

Plusieurs éléments permettraient d'assurer la solidité du dispositif et sa proportionnalité au regard des principes constitutionnels de droit de propriété et de la liberté contractuelle. L'expérimentation serait **circonscrite aux seules « zones prioritaires de commerce »**, c'est-à-dire aux territoires où la défaillance du marché est objectivement caractérisée. Son déclenchement serait **purement volontaire, sur décision du maire**. Les loyers de référence seraient établis à partir des **données des observatoires des loyers**, ventilées par secteur et par activité. La durée en serait limitée, et son éventuelle pérennisation subordonnée à une évaluation indépendante mesurant l'effet du dispositif sur la vacance, sur l'investissement et sur la structure de l'offre commerciale.

Recommandation n° 3 : Ouvrir, au sein des seules « zones prioritaires de commerce », une expérimentation d'encadrement des loyers commerciaux, déclenchée sur décision du maire, fondée sur des bornes de loyer de référence établis par les observatoires, pour une durée limitée et assortie d'une évaluation préalable avant toute pérennisation.

c. Rendre enfin dissuasive la taxe sur les friches commerciales

● Créée en 2006 et codifiée à l'article 1530 du code général des impôts, **la taxe sur les friches commerciales (TFC) est, en théorie, l'instrument fiscal de référence en matière de lutte contre la vacance.**

Instituée par délibération des communes ou des EPCI ⁽¹⁾, elle frappe les locaux passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises et qui sont inexploités depuis au moins deux ans.

Son taux est évolutif, de 10 % la première année d'imposition à 20 % la troisième année. Les collectivités locales peuvent décider d'augmenter les taux, sous réserve de ne pas dépasser le double de ces montants. La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est « *indépendante de la volonté du contribuable* ».

• **Le bilan de la TFC est toutefois très décevant** : en 2025, seules 480 communes et 68 EPCI, soit environ 5 % du total national, y avaient recours ⁽²⁾.

Les travaux menés par la mission ont permis d'identifier trois facteurs principaux à l'origine de cette sous-utilisation.

Le premier tient à l'**impossibilité de prévoir un ciblage de la taxe de façon suffisamment fine au niveau infracommunal**. Jusqu'à récemment, la taxe ne pouvait être appliquée que sur l'**ensemble du territoire communal ou intercommunal**, sans possibilité pour les maires et présidents d'EPCI de n'appliquer la taxe sur une fraction du territoire particulièrement concernée par la vacance commerciale.

Depuis la loi de finances pour 2026, les communes et intercommunalités peuvent appliquer la TFC de façon ciblée, sur le seul périmètre correspondant aux secteurs d'intervention définis par la convention d'ORT ⁽³⁾.

Cet acquis va dans la bonne direction, mais demeure trop étroit pour répondre à la problématique de la vacance commerciale en centre-ville sur l'ensemble du territoire français. Comme exposé précédemment, les conventions d'ORT ne couvrent en effet par définition pas les villes dont le niveau de population dépasse un certain seuil ; or ces villes sont désormais confrontées à une vacance de plus en plus massive.

Le deuxième facteur de sous-utilisation de la TFC réside dans son **délai de déclenchement**, à savoir deux années entières de vacance constatée. Il s'agit de toute évidence d'un horizon trop lointain pour orienter le comportement des acteurs économiques.

La troisième faiblesse, probablement la plus déterminante, tient au **régime des exonérations**.

(1) Article 1530 du code général des impôts.

(2) Gouvernement, « [Lever le rideau. Redynamiser le commerce de proximité – 9 mesures retenues](#) », Dossier de presse, 7 novembre 2025.

(3) Article 44 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

Ainsi que cela a été relevé par la totalité des personnes interrogées sur ce sujet, la condition de vacance « *indépendante de la volonté* » du bailleur demeure trop facile à mobiliser. En pratique, un simple mandat de commercialisation, ou la publication d'une annonce en ligne pendant quelques jours à un niveau de loyer très élevé, suffisent en pratique à écarter la taxe.

● **Vos rapporteurs proposent en conséquence une réforme d'ensemble de la TFC en trois axes**, qui s'appliquerait à la fois dans les « zones prioritaires de commerce » et sur le reste du territoire.

En premier lieu, il conviendrait d'**étendre le ciblage infra-communal au-delà du seul acquis des ORT** : la taxe pourrait être instituée sur le **périmètre des « zones prioritaires de commerce »** et des **quartiers prioritaires de la politique de la ville**. Sur ces zones, les collectivités pourraient être laissées libre de moduler les taux à l'intérieur d'une fourchette définie par l'État.

En deuxième lieu, vos rapporteurs proposent de **ramener de deux ans à six mois le délai de vacance déclenchant la taxe** ; un délai aussi resserré n'emporte pas de risque de taxation des vacances purement frictionnelles, dès lors que le régime de l'exonération, même réformé comme proposé ci-après, continue de **protéger le propriétaire diligent**.

En troisième lieu, il convient de **mettre un coup d'arrêt à l'utilisation dévoyée de l'exonération pour vacance indépendante de la volonté du bailleur**. Pour ce faire, vos rapporteurs proposent de **renverser la charge de la preuve** : la **vacance serait présumée ne pas être indépendante de la volonté du propriétaire**, sauf si celui-ci démontre des démarches de commercialisation constantes et une baisse effective et documentée du loyer demandé.

Ainsi conjuguées, ces modifications permettraient enfin aux exécutifs locaux volontaires de s'en saisir, avec la certitude de produire un effet dissuasif sur les bailleurs insuffisamment diligents.

Recommandation n° 4 : Réformer la taxe sur les friches commerciales pour prévoir :

- l'extension des possibilités de ciblage infra-communal aux « zones prioritaires de commerce » nouvellement créées et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, en laissant la main sur le ciblage retenu au président de l'EPCI à fiscalité propre ou au maire ;
- la réduction de deux ans à six mois du délai de vacance déclenchant la taxe ;
- l'institution d'une présomption simple d'absence de cause indépendante de la volonté du propriétaire, qui ne pourrait être renversée que par la preuve de démarches de commercialisation constantes et d'une baisse effective du loyer demandé.

d. Engager en priorité la révision des valeurs locatives cadastrales

La fiscalité foncière du commerce repose sur des valeurs locatives cadastrales dont la déconnexion des valeurs économiques réelles entretient des **asymétries entre centres-villes et périphéries**, au détriment des emplacements de centre-ville ayant connu une déprise de fait au cours des vingt dernières années.

Le poids de cette fiscalité est significatif pour les commerçants. À titre d'exemple, selon les informations transmises par la Fédération du commerce et de la distribution, la taxe foncière représente jusqu'à 1 à 2 % du chiffre d'affaires dans le secteur de la grande distribution ; en outre, la fiscalité de production de manière générale demeure très largement concentrée sur le commerce physique. Une réforme des valeurs locatives des locaux professionnels était prévue au 1^{er} janvier 2026 : la première exigence est de s'assurer de sa mise en œuvre effective, comme le relevait déjà le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs proposent que les travaux d'actualisation soient conduits en priorité au sein des « zones prioritaires de commerce » et des secteurs d'intervention d'une ORT, afin de corriger sans délai les écarts d'imposition entre les zones de centre-ville en difficulté et celles situées en périphérie, et réduire, autant que possible, le poids de la fiscalité sur le commerce physique de centre-ville.

Recommandation n° 5 : S'assurer de la mise en œuvre effective de la réforme des valeurs locatives cadastrales (VLC) des locaux professionnels et conduire en priorité, dans les « zones prioritaires de commerce » et les secteurs d'intervention d'une ORT, les travaux d'actualisation permettant de corriger les éventuels écarts de VLC entre centres-villes et périphéries.

B. RÉFORMER LE MÉCANISME DU DÉFICIT FONCIER POUR DÉCOURAGER LA VACANCE VOLONTAIRE

Le mécanisme fiscal dit du « déficit foncier », prévu à l'article 156 du code général des impôts, permet au propriétaire dont les charges excèdent les revenus fonciers d'imputer le déficit qui en résulte sur son revenu fiscal de référence, dans la limite annuelle de 10 700 euros. Conçu pour encourager l'entretien du parc, **ce dispositif, appliqué aux locaux commerciaux, génère un effet contre-productif notable** : des propriétaires de plusieurs biens peuvent optimiser leur situation fiscale en laissant délibérément vacante une fraction de leur patrimoine. En effet, la taxe sur les friches commerciales, en l'état, n'est pas suffisamment dissuasive pour contrarier cette stratégie. L'existence d'un avantage fiscal attaché à des locaux durablement improductifs constitue de ce fait une incitation mal orientée que rien ne justifie au regard de l'objectif de maintien durable sur le marché des locaux commerciaux.

(1) Rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant précité, recommandation 29.1.

Vos rapporteurs proposent donc d'opérer une **double réforme du déficit foncier** :

– d'une part, **exclure ou plafonner fortement l'imputation des charges foncières afférentes à des locaux commerciaux laissés vacants** au-delà d'une durée déterminée ;

– à l'inverse et concomitamment, **majorer le plafond d'imputation lorsque les charges correspondent à des travaux dûment justifiés de restructuration, d'adaptation ou de réhabilitation destinés à remettre le local sur le marché.**

À la différence des outils du zonage présentés précédemment, **cette mesure a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire**, au-delà des seules « zones prioritaires de commerce ».

Recommandation n° 6 : Réformer le mécanisme du déficit foncier en excluant ou en plafonnant fortement l'imputation des charges afférentes aux locaux commerciaux laissés vacants au-delà d'une durée déterminée, sauf réalisation de travaux de remise en marché, et en majorant à l'inverse le plafond d'imputation en cas de travaux justifiés de restructuration ou d'adaptation du local.

C. POURSUIVRE LE RÉÉQUILIBRAGE DES BAUX COMMERCIAUX

Le statut des baux commerciaux, conçu en 1953 pour protéger le commerçant, s'est progressivement déséquilibré au détriment du preneur : paiement trimestriel du loyer, refacturation de la taxe foncière et d'honoraires de gestion, baux de plus de neuf ans destinés à échapper au plafonnement du loyer au renouvellement. L'enjeu est considérable pour le commerce indépendant : d'après les données recueillies par la mission, en centre-ville, 70 % des commerçants sont des indépendants, très majoritairement locataires, et le loyer assorti de ses charges représente de 20 à 30 % des charges totales d'un commerçant indépendant.

Vos rapporteurs proposent donc une série de mesures de portée nationale pour **rééquilibrer le rapport de force au profit des preneurs à bail**, au bénéfice *in fine* de la vitalité des centres-villes. Ces mesures auraient vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire, en complétant les outils de zonage présentés précédemment.

1. Veiller à la pleine application de la loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique

La loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique a réalisé une avancée substantielle en consacrant à son article 62 quatre acquis pour les preneurs :

– la mensualisation de droit du paiement du loyer à la demande du locataire ;

- le plafonnement des dépôts de garantie et garanties exigibles,
- la validation encadrée des clauses d’indexation dites « tunnel » ;
- l’encadrement de la restitution du dépôt de garantie.

Selon le Gouvernement, les mesures de trésorerie ainsi consacrées représentent un enjeu de l’ordre de **2 milliards d’euros pour les commerçants**⁽¹⁾. Vos rapporteurs constatent, à l’issue de leurs travaux, que ces mesures font l’objet d’un **large consensus auprès des acteurs économiques et des élus locaux**, et se félicitent de l’entrée en vigueur de ces dispositions de la loi, adoptée à l’issue d’un cheminement parlementaire particulièrement sinueux.

La priorité est désormais à son application, en publiant rapidement les textes réglementaires d’application, en informant les commerçants, et en exerçant une vigilance sur la mise en œuvre effective des mesures applicables aux baux en cours.

Dans un second temps, vos rapporteurs appellent à mener une **évaluation d’ensemble de la réforme des baux commerciaux issue de la loi du 18 juin 2014** relative à l’artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel ». Cette évaluation pourrait être réalisée de façon conjointe avec l’évaluation de l’impact de la loi de simplification de la vie économique, qui devra être présentée dans un délai de trois ans conformément aux dispositions du Règlement de l’Assemblée nationale⁽²⁾.

Recommandation n° 7 : Veiller à la mise en œuvre effective des dispositions de la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 relatives aux baux commerciaux et, conjointement à l’évaluation parlementaire de la loi, dresser un bilan global d’application du régime des baux commerciaux issus de la « loi Pinel » de 2014.

2. Mettre fin à la refacturation de la taxe foncière aux locataires

L’article L. 145-40-2 du code de commerce, introduit par la « loi Pinel » de 2014, pose le principe selon lequel certaines dépenses ne peuvent, en raison de leur nature, être imputées au locataire. Le décret d’application, codifié à l’article R. 145-35 de ce code, en a toutefois sensiblement restreint la portée s’agissant de la taxe foncière.

En effet, alors que ce décret retient pour règle que les impôts et taxes dont le bailleur est légalement redevable ne peuvent être mis à la charge du preneur, **il en excepte expressément la taxe foncière, et ce, alors que l’article 1380 du code général des impôts en prévoit la prise en charge par le seul propriétaire.**

(1) Gouvernement, « [Lever le rideau. Redynamiser le commerce de proximité – 9 mesures retenues](#) », Dossier de presse, 7 novembre 2025.

(2) Article 145-7 du Règlement de l’Assemblée nationale.

Le décret a, de ce point de vue, seulement pris acte d'une pratique de marché imposée de longue date aux commerçants locataires.

La Confédération des commerçants de France a souligné auprès des rapporteurs que **la refacturation de la taxe foncière intervient fréquemment sans la contrepartie de modération du loyer que la jurisprudence impose pourtant**, contraignant les commerçants à des contentieux longs et coûteux pour faire valoir leurs droits.

Afin de remédier à cette situation, vos rapporteurs appellent le Gouvernement à **modifier l'article correspondant du code de commerce**, qui relève du domaine réglementaire, en réservant éventuellement l'application du nouveau régime aux baux conclus ou renouvelés après l'entrée en vigueur du nouveau décret.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article R. 145-35 du code de commerce afin d'inclure la taxe foncière dans la liste des charges qui ne peuvent être imputées au locataire, en réservant éventuellement l'application de ces modifications aux baux conclus ou renouvelés à compter de l'entrée en vigueur du décret.

3. Rendre effective la révision du loyer en cas de dégradation de la commercialité

L'article L. 145-38 du code de commerce permet, lors de la révision triennale, de s'affranchir du plafonnement de l'évolution du loyer par l'indice des loyers commerciaux lorsqu'est intervenue une **modification matérielle des facteurs locaux de commercialité** ayant entraîné, par elle-même, une variation de plus de 10 % de la valeur locative. Cette voie fonctionne en théorie dans les deux sens : tantôt à la hausse, en cas d'évènement extérieur apportant davantage de flux – par exemple la mise en service d'un grand parking à proximité du commerce –, tantôt à la baisse lorsque l'environnement commercial se dégrade – par exemple en cas de travaux publics prolongés gênant l'accès au commerce.

En pratique, la mission constate à l'issue de ses travaux que si cette modification de la commercialité est régulièrement mobilisée à la hausse par les bailleurs, elle est particulièrement difficile à utiliser par les commerçants à la baisse. Le groupe de travail du Conseil national du commerce en identifie la cause : le double verrou probatoire, qui impose de démontrer à la fois la matérialité de la modification et une variation de plus de 10 % de la valeur locative par une unique modification, est en pratique presque impossible à lever pour un preneur ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs proposent d'assouplir les conditions de mise en œuvre de cette révision, en **supprimant ou en abaissant la condition de matérialité lorsque la révision est sollicitée à la baisse**, et, surtout, d'en **faciliter la preuve** : les données produites par les observatoires des loyers commerciaux institués dans les

1) Conseil national du commerce, « [La vacance commerciale en centre-ville](#) », Rapport du groupe de travail du CNC sur la vacance commerciale, juin 2026.

« zones prioritaires de commerce » fourniraient au preneur, comme au juge, les éléments objectifs aujourd'hui hors de sa portée pour établir la dégradation des facteurs locaux de commercialité.

Recommandation n° 9 : Faciliter la révision du loyer à la baisse en cas de dégradation de la commercialité, en assouplissant les conditions posées par l'article L. 145-38 du code de commerce.

D. INSTAURER UN OBJECTIF DE « ZÉRO SURFACE COMMERCIALE PÉRIPHÉRIQUE SUPPLÉMENTAIRE NETTE », ADOSSÉ AU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

La lutte contre la vacance des centres-villes ne peut faire l'économie de la question des surfaces périphériques. L'Insee relevait dès 2021 que le dynamisme du commerce de proximité était principalement soutenu par les pôles de périphérie ⁽¹⁾, et les données recueillies par la mission indiquent que les surfaces commerciales ont crû de 20 à 30 % au cours des dernières décennies, dans des conditions insuffisamment maîtrisées. Plusieurs acteurs entendus par la mission convergent vers le constat d'une situation durable de suroffre dans certains territoires, dont la vacance commerciale en centre-ville est l'un des symptômes.

Le phénomène n'épargne d'ailleurs plus la périphérie elle-même : la vacance progresse de façon significative dans les entrées de ville et les zones commerciales, dont certaines pourraient devenir des friches à moyen terme.

Or, l'efficacité de la régulation est documentée. Les auditions et déplacements menés dans le cadre de leurs travaux ont convaincu vos rapporteurs que la vitalité commerciale du centre-ville est le mieux préservée lorsque la **stratégie commerciale est pensée de façon globale par les élus locaux à l'échelle du bassin de vie**, dans une logique de **complémentarité entre centre et périphérie**.

Le cadre juridique est aujourd'hui favorable à une telle régulation : la jurisprudence européenne admet la protection de la vitalité des centres-villes comme motif de restriction, et le législateur a successivement renforcé le rôle des documents de planification en matière d'aménagement.

(1) Insee, *Le commerce de proximité*, 2021.

Le cadre juridique de la régulation de l'aménagement commercial périphérique

Par un arrêt *Visser* de 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a consacré la **protection de l'environnement urbain**, ce qui inclut la vitalité des centres-villes, **comme raison impérieuse d'intérêt général** susceptible de justifier des restrictions à la liberté d'établissement ⁽¹⁾. Cette jurisprudence sécurise la faculté, pour les autorités nationales et locales, d'encadrer l'implantation commerciale au nom de l'équilibre territorial.

La loi « Elan » du 23 novembre 2018 a conforté le rôle intégrateur des **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** en matière d'aménagement commercial, en faisant du SCoT le document de référence pour l'articulation entre centralités et périphéries à l'échelle du bassin de vie ⁽²⁾.

La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a institué le **document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL)**, qui décline au sein du SCoT les orientations relatives à l'implantation commerciale, et a fixé la trajectoire de « **zéro artificialisation nette** » (ZAN), objectif de sobriété foncière auquel l'objectif de solde net nul proposé par vos rapporteurs entend s'adosser ⁽³⁾.

Vos rapporteurs proposent de **franchir une étape supplémentaire en inscrivant dans les documents de planification un objectif « zéro surface commerciale périphérique supplémentaire nette »**, apprécié à l'échelle du **bassin de vie** : toute création nette de surface serait compensée par des suppressions ou des requalifications équivalentes. Cet objectif serait fixé par les SCoT et leur DAACL, décliné dans les PLUi et rendu opposable aux autorisations d'exploitation commerciale par l'introduction d'un critère de compensation dans l'examen des CDAC, en pleine cohérence avec la trajectoire de sobriété foncière du « zéro artificialisation nette ».

Il ne s'agit pas de crier haro sur les zones périphériques, dont l'utilité économique et sociale est réelle et qui répondent à des besoins que les centralités ne peuvent satisfaire seules : accessibilité automobile, facilité de stationnement, offre de grand format, et présence d'enseignes dont les exigences de surface s'accommodent mal du tissu contraint des cœurs de ville (grande distribution, bricolage, jardinerie, sport, électroménager). Le centre-ville reste le lieu du commerce du quotidien et du lien social, tandis que la périphérie absorbe une part aujourd'hui essentielle de la demande alimentaire et d'équipement de la personne et du foyer.

Un solde net nul doit permettre de **préserver cette complémentarité, en contenant une expansion non maîtrisée des surfaces** qui, au-delà d'un certain seuil, fragilise les périphéries comme les centres.

(1) CJUE, 30 janvier 2018, X et Visser Vastgoed Beleggingen, affaires jointes C-360/15 et C-31/16.

(2) Article 169 de la loi n° 2018-1091 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).

(3) Article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La mesure n'est donc **ni un moratoire ni un objectif de décroissance**, en ce qu'elle ne met fin qu'à l'extension nette et laisse entiers les transferts, les modernisations et les requalifications.

Les questions plus controversées de l'abaissement des seuils d'autorisation d'exploitation commerciale, de l'élargissement des critères d'examen des CDAC et de la soumission à autorisation des entrepôts du commerce en ligne, mises en débat lors de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique sans recueillir de consensus, pourront être réexaminées à la lumière du bilan de ce nouvel instrument.

Recommandation n° 10 : Inscrire dans les documents de planification (SCoT et DAACL, déclinés dans les PLUi) un objectif de « zéro surface commerciale périphérique supplémentaire nette », apprécié à l'échelle du bassin de vie et rendu opposable aux autorisations d'exploitation commerciale par un critère de compensation, en cohérence avec la trajectoire de « zéro artificialisation nette ».

PROJET

II. FAIRE DE LA TRANSMISSION-REPRISE UNE PRIORITÉ NATIONALE POUR SAUVER LE DERNIER COMMERCE EN RURALITÉ

La transmission-reprise des commerces de proximité constitue un défi majeur pour la vitalité des territoires, plus particulièrement des territoires ruraux. Sous l'effet du vieillissement démographique, près de **cinq cent mille dirigeants d'entreprise partiront à la retraite au cours des dix prochaines années**, mettant en jeu plus de **trois millions d'emplois**. Depuis 2022, environ 37 000 cessions d'entreprises sont réalisées chaque année, et les secteurs du **commerce et de la restauration représentent, à eux seuls, 57 % des cessions en 2024**. Or, une entreprise sur deux ne trouve pas de repreneur et les prix de cession ont augmenté de 30 % en cinq ans, rendant l'accès à la reprise toujours plus difficile pour les candidats ⁽¹⁾.

Les obstacles sont multiples. Du côté des cédants, **l'anticipation reste insuffisante** : moins de 30 % d'entre eux engagent une démarche plus de deux ans avant la cession. Selon les données du ministère de l'économie, **82 % des dirigeants méconnaissent le pacte Dutreil**, qui constitue pourtant le principal dispositif fiscal de soutien à la transmission. Du côté des repreneurs, **30 % rencontrent des difficultés de financement**, proportion qui s'élève à **44 % pour les repreneurs salariés**, et les dispositifs d'accompagnement restent trop souvent dispersés et insuffisamment lisibles.

Les besoins sont **particulièrement importants dans les territoires ruraux, et notamment les zones de montagne**, où la densité commerciale a très fortement diminué depuis plusieurs décennies. **62 % des communes françaises n'ont plus aucun commerce, contre 25 % en 1981 ; parmi ces communes, 98 % sont situées en milieu rural.**

Le dernier commerce du village est souvent aussi le **dernier rempart de la sociabilité en milieu rural**. Dans les bourgs dotés de quelques commerces seulement, chaque fermeture enclenche un effet cumulatif dont ont témoigné de nombreux acteurs entendus par la mission : la disparition d'un commerce affaiblit la fréquentation de l'ensemble du linéaire, décourage les repreneurs potentiels et accélère la paupérisation du territoire. **La transmission des commerces est donc un enjeu vital pour tous les territoires ruraux.**

Pour répondre à cette urgence et dans le prolongement des travaux de la mission « Reprise » lancée en juillet 2025, le Gouvernement a présenté, le 23 avril 2026, un plan d'action intitulé « **Objectif Reprises** » structuré autour de onze mesures réparties en trois axes : informer et sensibiliser les cédants comme les repreneurs, rapprocher l'offre et la demande de reprise, et soutenir la transmission par des mesures juridiques, fiscales et financières ⁽²⁾.

(1) *Données issues du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme et du pouvoir d'achat : « [Objectif Reprises – Transmission-reprise : passer le relais à une nouvelle génération de chefs d'entreprises](#) », dossier de presse du 23 avril 2026.*

(2) *Idem.*

Vos rapporteurs saluent cette initiative et appellent à une mise en œuvre rapide de ces mesures. Ils considèrent toutefois qu'il convient d'**aller plus loin sur plusieurs points** essentiels à la vitalité des territoires les plus fragiles.

Le maillage de l'ensemble du territoire par des **foncières publiques de redynamisation commerciale**, qui ont essaimé au cours des dernières années avec l'appui précieux de la Banque des territoires, est une piste particulièrement prometteuse. **Vos rapporteurs appellent à développer encore ces foncières dans les territoires ruraux**, qui, du fait notamment de leur éloignement géographique des grands centres urbains, ont moins bénéficié que d'autres de la dynamique engagée en dépit de besoins importants.

A. ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LA VAGUE DE TRANSMISSIONS QUI VIENT

Les acteurs entendus par la mission ont **salué la pertinence des mesures figurant dans le plan « Objectif Reprises »**. Sa mise en œuvre repose sur la pérennisation de la mission Reprise, ainsi que sur le déploiement d'une opération nationale de sensibilisation confiée aux réseaux consulaires, avec l'objectif de toucher vingt-cinq mille cédants ou repreneurs potentiels par an.

Il est désormais capital de s'assurer de l'exécution rapide de ces onze mesures au regard de l'ampleur des enjeux. Vos rapporteurs appellent de leurs vœux la publication d'un bilan, au début de l'année 2027, rendant compte de l'état d'avancement de chacune des onze mesures sur la base d'indicateurs transparents, plus particulièrement le nombre de cédants et de repreneurs effectivement touchés par les dispositifs de sensibilisation et le nombre de cessions réalisées dans le cadre des outils de rapprochement renouvelés.

En complément et dans la continuité du plan « Objectif Reprises », vos rapporteurs **formulent trois recommandations afin de renforcer le soutien technique et financier aux cédants et repreneurs**. Il s'agit ainsi de mieux **soutenir la transmission dans les territoires ruraux**, que les dispositifs nationaux peinent plus souvent à atteindre.

1. Garantir aux commerçants un point d'entrée unique vers les dispositifs d'aide locaux et nationaux

Les commerçants, en particulier les primo-repreneurs, font face à un nombre important d'interlocuteurs et de procédures lorsqu'ils souhaitent s'informer sur les normes applicables à leur activité, les dispositifs de sécurité, les assurances, la réglementation relative aux travaux publics susceptibles d'affecter leur emplacement ou encore les aides dont ils peuvent bénéficier.

Cette dispersion de l'information a été signalée de manière convergente par l'ensemble des acteurs entendus par la mission, qui ont plaidé pour la mise en place d'un **guichet unique d'information pour les commerçants** face aux normes, aux dispositifs de sécurité, d'assurance et de gestion des travaux publics.

La désignation de l'organisme ou de la personne portant ce guichet peut être laissée à l'appréciation des acteurs locaux, en fonction des spécificités de chaque territoire. À l'issue de leurs travaux, vos rapporteurs considèrent qu'au regard de sa place particulière dans la vie locale, **le manager de centre-ville, lorsqu'il existe, est le mieux à même de jouer ce rôle d'interface entre les commerçants et les pouvoirs publics**. Cette fonction peut toutefois également être assumée par la CCI, la CMA ou encore un autre interlocuteur au sein de la commune ou de l'intercommunalité.

Recommandation n° 11 : S'assurer, dans tous les territoires, de l'existence d'un point d'information dédié au commerce de proximité, centralisant l'information relative aux normes, aux aides, aux dispositifs de sécurité et aux travaux publics, incarné par le manager de centre-ville ou mis en place par les chambres consulaires.

2. Développer le recours au crédit-vendeur

Le crédit-vendeur constitue un levier de financement essentiel pour la reprise de petits commerces. Il consiste, pour le cédant, à accepter d'être payé en plusieurs fois par le repreneur, améliorant ainsi la soutenabilité financière de l'opération pour ce dernier en réduisant son besoin immédiat de trésorerie et de crédit bancaire.

Or, ce dispositif demeure peu attractif pour le cédant dès lors que **le paiement de l'imposition sur les plus-values est immédiatement exigible**, indépendamment des conditions de paiement du prix de cession. Le cédant se trouve ainsi dans la situation paradoxale de devoir acquitter l'intégralité de l'impôt sur une plus-value dont il ne percevra le produit que de manière échelonnée dans le temps.

La mesure 9 du plan « Objectif Reprises » propose de remédier à cette incohérence en **permettant un étalement du paiement de l'imposition des plus-values** pour l'aligner sur la disponibilité des fonds échelonnée dans le temps ⁽¹⁾. La communication du ministère renvoie toutefois cette mesure aux « *débats du prochain budget* », sans mention d'une inscription dans le projet de loi de finances.

Vos rapporteurs estiment que cette mesure, dont la pertinence est unanimement reconnue par les acteurs économiques, **doit être inscrite dans le projet de loi de finances pour 2027, sans attendre une éventuelle insertion par amendement parlementaire**.

(1) Plan « Objectif Reprises » précité, mesure 9.

Le dispositif pourrait prendre la forme d'un étalement automatique de l'imposition des plus-values professionnelles sur la durée contractuellement convenue pour le paiement du prix, dans une limite maximale à définir.

Recommandation n° 12 : Inscrire dans le projet de loi de finances pour 2027 l'étalement du paiement de l'imposition des plus-values professionnelles en cas de recours au crédit-vendeur, de manière à aligner l'exigibilité de l'impôt sur la disponibilité effective des fonds, dans une limite maximale de durée à définir.

3. Soutenir le mentorat pour les transmissions-reprises

L'accompagnement humain des cédants et des repreneurs constitue un facteur décisif de réussite de la transmission. Les fédérations du commerce alimentaire ont souligné, lors des travaux de la mission, le besoin d'un système de « mentorat » structuré, permettant à des commerçants expérimentés ou récemment retirés d'accompagner les repreneurs dans les premières années de leur activité.

Le droit en vigueur offre un cadre pour cet accompagnement, qui pourrait être renforcé. L'article L. 129-1 du code de commerce, issu de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et modifié par la loi « Pacte » du 22 mai 2019, permet au cédant d'une entreprise commerciale, artisanale, libérale ou de services de **conclure avec le cessionnaire, après la cession, une convention de tutorat** par laquelle il s'engage, **contre rémunération ou à titre bénévole, à réaliser une prestation temporaire de transmission de son expérience professionnelle.** Le tuteur rémunéré reste affilié aux régimes de sécurité sociale dont il relevait antérieurement à la cession. Toutefois, ce dispositif demeure **peu connu et insuffisamment mobilisé**, faute de durée minimale imposée, d'incitations financières attractives et de cadre opérationnel structuré.

Ce cadre pourrait être modifié afin que la rémunération versée au cédant-tuteur soit exonérée de charges sociales. Cette exonération, ciblée et temporaire, permettrait de lever le principal frein économique à la conclusion de conventions de tutorat, en particulier dans les très petites entreprises où le coût d'un accompagnement rémunéré pèse directement sur la trésorerie du repreneur.

Sous réserve d'une évaluation préalable de son coût précis pour les finances publiques, vos rapporteurs estiment que ce dispositif mérite d'être approfondi et soutenu, en complément du rôle joué par les réseaux d'accompagnement existants (Initiative France, BGE, réseaux consulaires).

Recommandation n° 13 : Structurer et financer un dispositif national de mentorat pour la transmission-reprise des commerces de proximité, adossé aux réseaux consulaires et aux fédérations professionnelles, et étudier la création d'un statut de « tuteur de cession » permettant au cédant d'accompagner le repreneur après la vente.

B. POURSUIVRE ET ÉTENDRE LE DÉPLOIEMENT DES FONCIÈRES PUBLIQUES DE REDYNAMISATION COMMERCIALE

Les **foncières de redynamisation commerciale** sont des sociétés d'investissement à capitaux publics, constituées sous forme de sociétés par actions simplifiées associant la Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations), les collectivités locales et, le cas échéant, d'autres partenaires publics ou parapublics.

Leur objet est d'**acquérir, de rénover et de remettre sur le marché des locaux commerciaux vacants, dégradés ou inadaptés, dans une logique d'intérêt général**. À la différence d'un investisseur privé, la foncière ne recherche pas la maximisation du rendement locatif mais poursuit un objectif d'enrichissement de l'offre commerciale : elle peut accepter des niveaux de loyer inférieurs au marché pour installer des activités jugées essentielles à la vie du quartier, telles qu'une boulangerie, une pharmacie, un artisan ou un commerce alimentaire de proximité, et refuser des candidatures qui, bien que plus rémunératrices, ne répondraient pas aux besoins du bassin de vie.

La foncière **restitue ainsi aux élus locaux une capacité de pilotage stratégique de la composition commerciale** de leur centre-ville, en se substituant ponctuellement à un marché immobilier défaillant. Ce faisant, elle constitue un **prolongement opérationnel précieux aux politiques de revitalisation** soutenues par les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, dont elle permet de traduire concrètement les objectifs en réhabilitations de locaux et en installations de commerces.

1. Un outil efficace et plébiscité par les acteurs locaux

Cinq ans après le lancement du programme « 100 foncières » doté d'une enveloppe de 300 millions d'euros, la Banque des territoires est désormais actionnaire de **près de cent foncières de redynamisation commerciale**.

D'après les éléments transmis à la mission par la Banque des territoires, les 98 foncières aujourd'hui en activité portent 2 740 commerces et locaux d'activité en plans d'affaires, dont 1 377 ont été livrés, ce qui représente 296 064 m² de locaux. Au total, 416 communes sont touchées par l'intervention d'une foncière de redynamisation (dont 154 communes rurales et 34 au titre d'opérations en QPV).

Le bilan dressé par les acteurs entendus par la mission est unanimement positif, tant du point de vue des acteurs économiques que des élus locaux.

La foncière permet de **reconstituer en centre-ville la capacité de pilotage de l'offre commerciale** qui fait défaut en l'absence d'un propriétaire unique, en acceptant, si nécessaire, des conditions locatives inférieures au marché pour accueillir des activités essentielles à la diversité de l'offre : artisanat, commerces indépendants, offres hybrides ou activités de service à forte valeur d'usage. Les associations d'élus locaux municipaux et intercommunaux les identifient comme de **véritables « bras armés » pour l'acquisition, la réhabilitation et la remise sur le marché de cellules vacantes.**

La Banque des territoires a annoncé poursuivre son engagement dans les foncières sur la période 2026-2030, avec l'investissement de 100 millions d'euros supplémentaires. **Vos rapporteurs saluent cet engagement dans la durée de la Banque des territoires, qui apportera un soutien majeur à la vitalité des commerces de proximité dans les années à venir.**

2. Doter les foncières de moyens renforcés et élargir leur actionnariat

La couverture du territoire par les foncières peut toutefois être encore améliorée. Les foncières adossées aux métropoles régionales sont les mieux dotées, tandis que **les centres urbains en ruralité et les départements dont la surface financière est limitée demeurent insuffisamment couverts.** Vos rapporteurs estiment qu'il conviendrait d'orienter par priorité les moyens nouveaux vers les territoires qui ne bénéficient pas des foncières déployées dans les grandes villes du bassin régional, et pour lesquels le département ne dispose souvent pas de la surface financière suffisante pour intervenir seul.

Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant a, en outre, recommandé de doter les foncières de **moyens de coercition pour maîtriser les prix d'achat des biens** et le niveau des loyers, et garantir le respect des engagements et des objectifs fixés ⁽¹⁾. La mission soutient cette recommandation, qui permet de répondre aux situations dans lesquelles les propriétaires mettent en vente à des prix déconnectés de la réalité économique des emplacements. Sans capacité de négociation renforcée, les foncières peinent à acquérir les locaux stratégiques.

Enfin, la mission recommande d'**élargir l'actionnariat des foncières à des investisseurs privés régionaux**, sur le modèle des sociétés d'économie mixte, afin de mobiliser des capitaux privés complémentaires et d'ancrer davantage ces structures dans le tissu économique local. Cette ouverture devrait être assortie de garanties sur le maintien de la finalité d'intérêt général des foncières, par des clauses statutaires encadrant les niveaux de loyer et la sélection des activités.

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*, recommandation 22.1.

Recommandation n° 14 : Poursuivre le déploiement des foncières de redynamisation commerciale en orientant prioritairement les moyens nouveaux vers les territoires insuffisamment couverts (centres urbains en ruralité, départements à faible surface financière), doter les foncières de moyens renforcés pour maîtriser les prix d'achat, et ouvrir leur actionnariat à des investisseurs privés régionaux sous garantie du maintien de la finalité d'intérêt général.

3. Pérenniser le fonds de restructuration des locaux d'activité

Le **fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA)**, créé par la loi de finances pour 2021 dans le cadre du plan de relance et désormais intégré au Fonds vert, constitue un outil d'intervention majeur pour soutenir les opérations de **restructuration du tissu commercial local**.

Ce fonds vise à faciliter la réalisation de projets immobiliers structurants, menés par des opérateurs qualifiés ou des collectivités locales, en contribuant au **financement des déficits** pour permettre la réalisation de ces opérations dans des territoires connus pour leur fragilité. En effet, les projets de restructuration du tissu commercial, artisanal et de services sont des opérations lourdes et complexes qui renchérissent les coûts et génèrent des déficits justifiant souvent la mobilisation d'une subvention d'équilibre. Les opérations accompagnées doivent comporter des prescriptions fortes en matière de développement durable.

Quatre ans après son lancement, le bilan du FRLA est substantiel. D'après les éléments transmis à la mission, plus d'un millier de locaux ont été réhabilités grâce au FRLA, dont 291 locaux (soit 63 345 m²) dans les villes du programme « Action Cœur de Ville » pour un montant de 29,8 millions d'euros. 124 opérations mises en place par des foncières de redynamisation ont été soutenues depuis 2021.

Afin de poursuivre cette dynamique, au regard de l'ampleur des besoins restants et de l'effet de levier démontré du dispositif, vos rapporteurs appellent à **pérenniser ce fonds avec une dotation annuelle d'au moins 50 millions d'euros**.

Recommandation n° 15 : Pérenniser le fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) avec une dotation annuelle d'au moins 50 millions d'euros et maintenir le fonds de soutien au commerce rural.

C. ALLÉGER LE POIDS DES NORMES POUR DONNER LEUR CHANCE AUX NOUVEAUX COMMERÇANTS

Le **poids des normes constitue un frein majeur à l'installation et à la reprise de commerces de proximité**. Selon plusieurs fédérations du commerce, deux tiers environ des 10 milliards d'euros d'investissements annuels du secteur sont absorbés par la mise en conformité réglementaire, résultant pour l'essentiel de la loi « Anti-gaspillage pour une économie circulaire » (Agec) ⁽¹⁾, de la loi « Climat

(1) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

et résilience », des régimes de responsabilité élargie du producteur (REP) et du décret tertiaire.

Ce fardeau réglementaire pèse de manière disproportionnée sur les très petites entreprises, dont la capacité d'investissement et d'ingénierie est structurellement limitée. Il constitue un frein direct à la transmission, en particulier en milieu rural : un commerce pour lequel les travaux de mise aux normes sont trop importants ne trouvera pas de repreneur.

1. Réviser (ou lisser) l'application du décret tertiaire

Issu de la loi Elan de 2018, le dispositif « éco-énergie tertiaire » impose aux bâtiments dont la surface est égale ou supérieure à 1 000 m², y compris lorsque cette surface résulte d'un cumul de surfaces occupées par des entités différentes, une baisse progressive de leur consommation d'énergie, avec des jalons fixés à – 40 % en 2030, – 50 % en 2040 et – 60 % en 2050 par rapport à une année de référence. L'arrêté du 1^{er} août 2025 fixant les valeurs absolues applicables au commerce a provoqué une mobilisation sans précédent du secteur : le 4 mars 2026, **dix-neuf organisations du commerce ont engagé un recours contentieux devant le Conseil d'État**, après un recours gracieux sans succès ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs partagent le constat, formulé par les fédérations de commerçants, d'une marche bien trop haute à franchir dans l'immédiat pour un secteur déjà confronté à des défis économiques majeurs (voir I de la présente partie). Les seuils en valeur absolue tiennent insuffisamment compte de la diversité des formats et des modèles économiques du commerce. Les études menées par les fédérations sur un panel de plus de cinq cents sites récents ou rénovés montrent qu'à l'horizon 2030, **près d'un établissement sur deux risquerait de ne pas atteindre les exigences** fixées par l'arrêté, et que certains bâtiments conformes aux normes récentes de construction deviendraient non-conformes dès leur ouverture. La non-conformité sera mentionnée dans les actes de vente et les baux, ce qui impactera la valeur des actifs et constituera un **frein direct aux transmissions**.

Par ailleurs, le dispositif français va sensiblement au-delà des exigences de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, qui ne cible que les 16 % des bâtiments non résidentiels les plus énergivores à rénover d'ici 2030 et 26 % d'ici 2033, là où le décret français s'impose à l'ensemble des sites de mille mètres carrés et plus sans prise en compte de la performance énergétique initiale ⁽²⁾.

Vos rapporteurs, **sans remettre en cause l'ambition climatique qui sous-tend le dispositif**, recommandent **trois mesures correctrices** :

(1) Communiqué de presse du 4 mars 2026 des 19 organisations du commerce engageant un recours contentieux devant le Conseil d'État.

(2) Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (EPBD révisée).

– premièrement, une **révision des valeurs absolues applicables au commerce**, intégrant une prise en compte fine des spécificités sectorielles (froid commercial, équipements dédiés) ;

– deuxièmement, un **lissage des jalons 2030, 2040 et 2050** pour éviter l’effet de seuil, par analogie avec le mécanisme proposé par la Commission européenne pour le « paquet automobile » ;

– troisièmement, la **suspension de l’opposabilité du volet « Affichage et mention dans les actes »** pour les locaux en cours de transmission dans les territoires fragiles, afin de ne pas pénaliser la cession d’entreprises viables par un affichage prématuré de non-conformité.

Recommandation n° 16 : Réviser les valeurs absolues du décret tertiaire applicables au commerce pour tenir compte des spécificités sectorielles, lisser les jalons de réduction 2030/2040/2050 pour éviter les effets de seuil, et suspendre l’opposabilité de la mention de non-conformité dans les actes de cession pour les locaux commerciaux situés dans les territoires fragiles.

2. Développer l’usage des pouvoirs de dérogation reconnus au préfet

Le décret du 8 avril 2020 a reconnu au préfet un droit de dérogation aux normes réglementaires dans un certain nombre de domaines ⁽¹⁾. Ce pouvoir, conçu pour adapter les règles nationales aux réalités locales, demeure peu utilisé en matière de commerce de proximité. L’article 1^{er} du décret prévoit pourtant bien que ce pouvoir de dérogation peut concerner les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur notamment des acteurs économiques, ainsi que les normes en matière de construction et d’urbanisme.

La mission estime que les préfets pourraient davantage mobiliser ce droit de dérogation au bénéfice des **territoires ruraux soumis à une problématique de dévitalisation commerciale**, dès lors que la dérogation demandée porte sur des normes d’urbanisme ou des prescriptions techniques dont le respect strict conduirait à empêcher la reprise ou l’installation d’un commerce dans un local existant.

Le renforcement de l’usage de ce pouvoir de dérogation supposerait la publication d’une instruction ministérielle clarifiant les champs dérogeables et les critères de déclenchement, afin de sécuriser juridiquement les décisions du préfet.

(1) Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet

Recommandation n° 17 : Publier une instruction ministérielle invitant les préfets à mobiliser leur droit de dérogation au bénéfice des commerces situés dans les territoires en dévitalisation commerciale, en précisant les champs dérogeables (normes d'urbanisme, prescriptions techniques hors sécurité et hygiène) et les critères de déclenchement.

3. Instaurer un « délai de grâce » pour l'exécution des travaux de mise aux normes lors de la reprise d'un commerce

Plusieurs acteurs auditionnés par la mission ont souligné que l'accumulation de normes applicables à la reprise d'un local commercial peut impliquer un investissement initial dissuasif pour les repreneurs, en particulier dans les territoires où la rentabilité des commerces est la plus fragile. Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant recommandait, en ce sens, d'accorder au repreneur un délai pour se mettre en conformité avec la législation, à l'exclusion des règles d'hygiène et de sécurité ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs estiment que cette piste mérite d'être expertisée, sous réserve d'un encadrement rigoureux. Le différé ne saurait porter sur les normes intéressant directement la santé ou la sécurité publiques (règles sanitaires et alimentaires, sécurité incendie) qui doivent demeurer d'application immédiate. Il ne pourrait davantage conduire à priver durablement des tiers de leurs droits : s'agissant de l'accessibilité, un éventuel délai devrait s'articuler avec les dérogations déjà prévues par le droit en vigueur (impossibilité technique, disproportion manifeste entre les améliorations et leurs conséquences) plutôt que créer un régime parallèle, et préserver les solutions de substitution permettant l'accès au service.

Dans ce cadre resserré, le différé aurait principalement vocation à concerner les **obligations de performance énergétique** dont l'échéance peut être anticipée à la reprise. Sa portée juridique exacte devrait être précisée, de même que son articulation avec les dispositifs en vigueur, notamment le dispositif éco-énergie tertiaire pour les locaux concernés.

Il conviendrait en outre de **cibler ce mécanisme sur les territoires les plus fragiles**, de la façon la plus resserrée possible. Ce ciblage pourrait s'appuyer sur les zonages inscrits dans la loi : zones France ruralités revitalisation, opérations de revitalisation du territoire et, le cas échéant, zones « Prioritaires de commerce », une fois ce dispositif déployé (*voir I de la présente partie*). Il pourrait, par ailleurs, être envisagé de conditionner l'octroi d'un délai de mise en conformité à un engagement de travaux formalisé assorti d'un échéancier, ainsi qu'à une évaluation préalable du coût réel de mise aux normes à la reprise, afin de calibrer la durée du délai et de vérifier que l'investissement constitue bien un frein déterminant à la reprise.

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*

Recommandation n° 18 : Étudier l’instauration d’un délai de mise en conformité au bénéfice du repreneur d’un local commercial situé dans un territoire fragile, strictement limité aux normes ne mettant en jeu ni la santé ni la sécurité publiques ni les droits des tiers, et subordonné à un engagement de travaux formalisé et une évaluation du coût de mise aux normes à la reprise.

D. MOBILISER LES MOYENS DE L’ÉTAT ET DES RÉGIONS POUR LA VITALITÉ DES BOURGS ET VILLAGES

1. Consolider le fonds de soutien au commerce rural et renforcer ses moyens

Le fonds de soutien au commerce rural a été créé en mars 2023, dans le cadre d’un plan de reconquête du commerce en milieu rural lancé par le Gouvernement. Doté initialement de 12 millions d’euros pour la période 2023-2024, il est financé par le ministère chargé de l’économie et géré par l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en partenariat avec la direction générale des entreprises (DGE). Le dispositif cible les activités sédentaires de multiservices ainsi que les activités itinérantes permettant de desservir les communes rurales les plus isolées. La prise en charge, plafonnée à 50 % des dépenses, est limitée à 50 000 euros pour l’acquisition du local et les travaux de remise en état, auxquels peuvent s’ajouter 20 000 euros pour l’agencement et le matériel professionnel, avec une majoration possible de 25 000 euros pour les projets présentant un intérêt particulier en matière de développement durable ou un caractère innovant.

Trois ans après son lancement, le bilan du fonds est encourageant. Son enveloppe a été progressivement portée à 19,6 millions d’euros et, depuis 2023, il a permis de soutenir près de 1 200 communes dans la création de commerces sédentaires ou itinérants en zone rurale, dont un quart sont lauréates du programme Villages d’Avenir. Selon le ministère de l’économie, un million d’habitants en milieu rural ont indirectement bénéficié du dispositif. Les projets soutenus sont mis en place par des associations, des entreprises privées et des collectivités territoriales et répartis dans la quasi-totalité des régions métropolitaines.

Ce bilan démontre que le fonds répond à un besoin réel et que son effet de levier est significatif. Toutefois, **l’ampleur de la déprise commerciale en zone rurale appelle une action de bien plus grande envergure que l’enveloppe actuelle ne le permet.**

Vos rapporteurs recommandent en conséquence la **pérennisation du fonds de soutien au commerce rural** au-delà de l’enveloppe initiale, avec un **objectif de dotation annuelle d’au moins 30 millions d’euros**, afin de répondre à l’ampleur des enjeux. Ce financement devrait être sanctuarisé dans une ligne budgétaire dédiée, dont le montant pourrait éventuellement être adossé à l’affectation d’une fraction du produit d’une contribution applicable au commerce en ligne (*voir III de la présente partie*).

Recommandation n° 19 : Pérenniser le fonds de soutien au commerce rural avec une dotation annuelle d'au moins 30 millions d'euros, sanctuarisée dans une ligne budgétaire dédiée, éventuellement abondée par une ressource fiscale assise sur le commerce en ligne.

2. Privilégier les démarches collaboratives associant l'État, la région et la commune

Vos rapporteurs ont constaté au cours de leurs auditions et de leur déplacement réalisé en Haute-Loire que **les projets de revitalisation en milieu rural, et de soutien au commerce à plus forte raison, fonctionnent le mieux lorsqu'ils font l'objet d'une coopération étroite entre les tous les acteurs publics** (État, région et commune), avec le soutien éventuel du département lorsque celui-ci dispose des moyens d'intervenir.

Le soutien de la région est particulièrement précieux, en raison de la compétence en matière de développement économique dont elle dispose depuis la loi « NOTRe ». Par leurs contacts avec les départements et le bloc communal, les régions disposent d'une **connaissance fine de leur territoire** et peuvent mettre au point des dispositifs ciblés répondant aux besoins locaux, conformément aux prescriptions du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Le soutien régional peut prendre la forme d'aides pour le soutien du dernier commerce. A titre d'exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes a mis en place l'aide « **Aménager un premier ou dernier commerce en milieu rural** ». L'objet de ce dispositif est d'aider à l'acquisition et/ou à l'aménagement des locaux à usage commercial, afin de créer ou maintenir dans les zones rurales une activité commerciale ou artisanale. Cette aide s'adresse au bloc communal, pour des projets situés dans des communes rurales de moins de cinq mille habitants. Elle prend la forme d'une subvention comprise entre 10 000 et 100 000 €, avec un taux maximal de prise en charge à 30 % du coût du projet. Les dépenses éligibles comprennent notamment les coûts supportés par la collectivité, les dépenses immobilières, ainsi que les travaux de mise aux normes.

Un exemple de reprise réussie : le bar « Le 102 » à Saint Georges d’Aurac (Haute-Loire)

Saint-Georges d’Aurac (Haute-Loire) est une ville de 473 habitants, située sur la route nationale 102 à mi-chemin entre le Puy-en-Velay et Brioude. Géré par une commerçante depuis plus de 20 ans, le bar « Le 102 » cherchait un repreneur mais un apport important était requis pour reprendre le commerce et financer d’indispensables travaux de rénovation.

Le projet de reprise a été soutenu par plusieurs acteurs publics, pour un coût total de 128 000 €. La commune a repris le commerce en 2023, puis a réalisé des travaux au rez-de-chaussée. Le cofinancement de la commune représente près de 45 % de la dépense totale. L’ANCT est intervenue à hauteur de 14 124 euros, la région Auvergne-Rhône-Alpes à hauteur de 34 661 euros, et le fonds européen Leader pour 21 000 euros.

Après deux années de travaux, le bar a pu relancer son activité et fait désormais office de bar-tabac, dépôt de pain, épicerie, restaurant et point de retrait d’espèces, au service des habitants du bourg et de ses environs ainsi que de tous les usagers de la N102.

Ainsi, un partenariat entre l’État et les collectivités est essentiel pour garantir la pérennité d’une offre commerciale diversifiée dans les territoires ruraux. Pour mobiliser davantage l’expertise des régions, un renforcement du volet « Commerce » des contrats de plan État-région pourrait être envisagé par les parties co-contractantes.

III. RÉÉQUILIBRER LA CONCURRENCE AVEC LE COMMERCE EN LIGNE

Le développement du commerce en ligne constitue l’une des transformations les plus profondes de l’appareil commercial français. Cette dynamique connaît une croissance soutenue : le chiffre d’affaires du commerce en ligne a atteint 196,4 milliards d’euros en 2025, en progression de 7 % sur un an, après 175,3 milliards d’euros en 2024 (+ 9,6 %), et devrait franchir le seuil symbolique des 200 milliards d’euros dès 2026. Il représente aujourd’hui environ 11 % du commerce de détail et concerne 41,6 millions d’acheteurs, soit plus de 73 % de la population française de plus de quinze ans ⁽¹⁾. **L’écart de dynamique avec le commerce physique est éloquent** : en 2025, alors que le commerce en ligne progressait de 4 %, le commerce de détail physique reculait de 0,6 % ⁽²⁾.

L’asymétrie de traitement entre le commerce physique et le commerce en ligne constitue, de l’avis de la quasi-totalité des personnes entendues, l’un des principaux déterminants de la fragilisation des centralités commerciales.

(1) Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), bilan annuel du e-commerce, 2025.

(2) Insee, indices du commerce de détail, 2025.

Le déséquilibre tient à un double phénomène : d'une part, l'existence d'une distorsion fiscale et réglementaire structurelle entre un commerce physique lourdement imposé sur ses surfaces de vente et un commerce en ligne dont les vastes installations logistiques échappent largement à l'imposition ; d'autre part, l'irruption massive de plateformes extra-européennes d'importation directe (Shein, Temu, AliExpress) dont le modèle repose sur des prix artificiellement bas et un contournement systématique des normes fiscales, sociales et environnementales.

L'ampleur de ce dernier phénomène est désormais documentée. À l'échelle européenne, 4,6 milliards de petits colis sont entrés dans l'Union en 2024 (soit près de 12 millions par jour), dans leur grande majorité en provenance de Chine ⁽¹⁾. En France, ces plateformes représentent aujourd'hui un colis sur cinq acheminé par *La Poste*, contre moins de 5 % il y a cinq ans. Le respect des normes y est l'exception plutôt que la règle : lors d'une opération douanière inédite menée à Roissy le 6 novembre 2025 sur deux cent mille colis issus de la plateforme Shein, huit articles sur dix se sont révélés non conformes : cosmétiques non autorisés, jouets dangereux, appareils électroménagers défectueux, contrefaçons.

Ce constat justifie une intervention résolue du législateur. Vos rapporteurs entendent ainsi **rétablir des conditions de concurrence plus équitables au bénéfice du commerce de proximité**, dont le rôle irremplaçable en matière d'animation des territoires, de cohésion sociale et de maillage territorial est unanimement reconnu. Les mesures qu'ils proposent s'inscrivent dans une démarche graduée : mobiliser, à court terme, les leviers relevant de l'échelon national ; porter une réponse fiscale à l'échelle européenne ; renforcer les procédures de contrôle et de sanction ; mieux encadrer la logistique du dernier kilomètre ; enfin, accélérer la mise en œuvre des mesures fiscales applicables aux petits colis.

A. À COURT TERME, MOBILISER LES LEVIERS FISCAUX NATIONAUX POUR COMPENSER LES EXTERNALITÉS DU COMMERCE EN LIGNE

1. Instaurer une écotaxe sur le commerce en ligne et la livraison à domicile

Le développement de la livraison à domicile génère des externalités négatives que le modèle économique du commerce en ligne n'internalise pas : consommation foncière des entrepôts logistiques, artificialisation des sols, multiplication des trajets du dernier kilomètre, émissions de gaz à effet de serre. La livraison à domicile, qui demeure le mode privilégié par 81 % des acheteurs en ligne et représente 54 % des livraisons, concentre l'essentiel de ces nuisances ⁽²⁾.

Vos rapporteurs proposent en conséquence d'instaurer une contribution assise sur la livraison de biens commandés en ligne, destinée à compenser ces externalités.

(1) Commission européenne, données douanières, 2024.

(2) Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), *op. cit.*

Cette « écotaxe » s’inspirerait du dispositif éprouvé de la taxe sur la livraison des livres, instaurée par la loi dite « Darcos » du 30 décembre 2021 visant à conforter l’économie du livre et à renforcer l’équité et la confiance entre ses acteurs ⁽¹⁾ : celle-ci a institué un tarif minimal d’expédition (fixé à trois euros pour les commandes inférieures à 35 euros) afin de réduire l’avantage concurrentiel que la quasi-gratuité de la livraison conférait aux grandes plateformes au détriment des libraires indépendants. Le principe consistant à corriger une distorsion de concurrence en faisant supporter à la vente à distance un coût représentatif du service dont elle bénéficie et de l’empreinte qu’elle génère pourrait être étendu à un périmètre plus large de biens. Vos rapporteurs recommandent qu’une part substantielle du produit de cette écotaxe soit affectée aux politiques territoriales de revitalisation commerciale, dans une logique de réaffectation aux territoires des recettes générées par des flux qui fragilisent le commerce physique.

Le précédent de la taxe sur la livraison des livres présente un intérêt d’autant plus grand que ses effets ont fait l’objet d’une évaluation. Le rapport remis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2025 conclut que la tarification minimale a atteint ses objectifs : elle a contribué à rééquilibrer les ventes au profit des commerces physiques – au premier rang desquels les librairies de petite taille, implantées dans les bourgs et les petites villes –, sans pénaliser le marché du livre dans son ensemble ni évincer les publics les plus fragiles, notamment les personnes défavorisées et les habitants des zones rurales ⁽²⁾. Ce rapport relève, en outre, que la mesure a favorisé l’essor du retrait en magasin, mode de distribution à la fois moins émetteur et porteur de fréquentation pour les centralités commerciales. Aux yeux de vos rapporteurs, ce bilan conforte la transposition du principe à un périmètre de biens plus large : un instrument correcteur de distorsion peut rééquilibrer la concurrence en faveur du commerce physique sans nuire à l’accès des consommateurs aux biens concernés.

Recommandation n° 20 : Instaurer une écotaxe sur le commerce en ligne et la livraison à domicile.

2. Étendre la taxe sur les surfaces commerciales aux entrepôts de commerce en ligne

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) frappe aujourd’hui les seuls magasins physiques, à l’exclusion des entrepôts logistiques au départ desquels s’effectuent les ventes en ligne. Il en résulte une rupture caractérisée d’égalité devant l’impôt : un commerce de centre-ville, assujéti sur sa surface de vente, subit la concurrence d’acteurs dont les installations logistiques, souvent considérables, demeurent exonérées.

(1) Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l’économie du livre et à renforcer l’équité et la confiance entre ses acteurs.

(2) Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux effets de la loi dite « Darcos » sur le secteur du livre, octobre 2025

Pour corriger cette distorsion, le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant remis au Gouvernement en octobre 2025 recommandait d’assujettir à la Tascom les surfaces de stockage supérieures à 400 mètres carrés au départ desquelles des biens sont livrés à des particuliers à la suite d’une commande électronique ⁽¹⁾. Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette orientation et la reprennent à leur compte, en l’assortissant de deux garde-fous qui ciblent les acteurs effectivement responsables de la distorsion sans pénaliser les enseignes françaises. En premier lieu, les enseignes déjà assujetties à la Tascom au titre de leurs magasins physiques seraient exonérées de l’extension, afin de ne pas pénaliser les distributeurs nationaux ayant développé une activité omnicanale. En second lieu, l’assujettissement serait subordonné à la condition que la surface de vente imposable de l’enseigne demeure inférieure à sa surface de stockage, de manière à ne viser que les modèles reposant principalement sur la logistique de la vente à distance et non les commerces traditionnels disposant d’entrepôts d’appoint.

Vos rapporteurs n’ignorent pas l’objection selon laquelle une fiscalité strictement nationale pourrait inciter à la délocalisation des activités logistiques vers les pays limitrophes. C’est précisément pourquoi cette mesure, comme la précédente, doit être conçue comme un levier transitoire, appelé à céder le pas devant une réponse fiscale harmonisée à l’échelle européenne.

Recommandation n° 21 : Étendre la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) aux entrepôts de commerce en ligne, en veillant à ne pas pénaliser les acteurs européens omnicanal.

B. À MOYEN TERME, PROMOUVOIR À L’ÉCHELLE EUROPÉENNE L’INSTAURATION D’UNE TAXE SUR LES GRANDES PLATEFORMES DE VENTE EN LIGNE

La forte mobilité des capitaux et des agents économiques qui caractérise le commerce en ligne appelle, à terme, une réponse fiscale à l’échelle de l’Union européenne. Vos rapporteurs recommandent de promouvoir l’instauration d’une taxe sur le chiffre d’affaires des grandes plateformes de vente en ligne, qu’elles disposent ou non d’entrepôts physiques, assise sur le chiffre d’affaires réalisé sur le territoire de l’Union européenne. Conscients toutefois des délais qu’exige l’adoption d’une mesure fiscale à l’unanimité des États membres, vos rapporteurs estiment qu’une mise en œuvre nationale, sur la base du chiffre d’affaires réalisé en France, pourrait, à titre transitoire, en constituer la première étape.

Cette démarche s’inspirerait directement du précédent de la taxe sur les services numériques, instituée par la loi du 24 juillet 2019 ⁽²⁾. Conçue comme un instrument transitoire dans l’attente d’une solution européenne coordonnée sur l’imposition des bénéficiaires des géants du numérique, elle frappe au taux de 3 % les sommes encaissées en contrepartie de certains services numériques – services

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*

(2) Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d’une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l’impôt sur les sociétés.

d'intermédiation, dont les places de marché du commerce en ligne, et services de ciblage publicitaire – à raison de la part rattachable aux utilisateurs situés en France.

Elle ne vise toutefois que les seules grandes entreprises du secteur : n'y sont assujetties que celles dont le chiffre d'affaires tiré des services taxables excède deux seuils cumulatifs, fixés à 750 millions d'euros au niveau mondial et à 25 millions d'euros au titre des services fournis en France.

Vos rapporteurs estiment que la logique ayant présidé à l'instauration de la taxe sur les services numériques pourrait être transposée au commerce de biens en ligne : taxer, à un taux modéré, le chiffre d'affaires réalisé en France par des acteurs au modèle essentiellement numérique, en réservant l'assujettissement aux opérateurs d'une certaine taille. C'est dans cet esprit qu'ils proposent de taxer, à hauteur de 3 %, le chiffre d'affaires réalisé en France par les grandes plateformes de vente en ligne. Afin de ne pas pénaliser les enseignes françaises multicanales, le déclenchement de la taxe serait subordonné au franchissement d'un double palier cumulatif :

– d'une part, un seuil de chiffre d'affaires réalisé en ligne, fixé à 50 millions d'euros ;

– d'autre part, une activité réalisée en ligne représentant plus de 60 % du chiffre d'affaires total.

Ce mécanisme ciblerait les acteurs dont le modèle est essentiellement numérique, tout en préservant les distributeurs physiques ayant développé une offre en ligne complémentaire. Vos rapporteurs sont conscients que de tels seuils, appelés à s'inscrire dans un dispositif harmonisé, auraient vocation à être discutés dans le cadre de la négociation européenne.

La Confédération des commerçants de France, favorable à l'instauration d'une telle taxe, estime que l'application d'un taux de 2 % au chiffre d'affaires réalisé en France procurerait un rendement légèrement supérieur à un milliard d'euros ⁽¹⁾.

Recommandation n° 22 : Porter à l'échelle européenne une taxe sur le chiffre d'affaires des grandes plateformes de vente en ligne.

C. RÉORGANISER LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE ET DE SANCTION DES PLATEFORMES EN LIGNE

L'instrument fiscal ne produira pleinement ses effets que si les règles existantes – sanitaires, environnementales, sociales et de protection des consommateurs – sont réellement opposables aux plateformes extra-européennes. Or, les procédures actuelles demeurent trop lentes et trop aisément contournées.

(1) Réponses écrites de la Confédération des commerçants au questionnaire des rapporteurs.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a certes prononcé, en 2025, des sanctions notables (40 millions d'euros d'amende à l'encontre de Shein, en juillet 2025, pour pratiques commerciales trompeuses, puis 22,4 millions d'euros, le 3 juin 2026, pour manquements au droit de rétractation et aux obligations d'information du consommateur), mais ces décisions interviennent au terme de procédures longues et à l'efficacité dissuasive limitée au regard des volumes en cause.

1. Renforcer les contrôles et accélérer la procédure administrative de sanction

Vos rapporteurs estiment que la réponse doit être recherchée d'abord dans un renforcement des contrôles aux frontières. La mission Macarez-Schelcher-Saintoyant recommande, à cet égard, la mise en œuvre d'un plan massif de contrôles destiné à vérifier le respect des normes de sécurité, sanitaires, environnementales et sociales par les biens importés, en augmentant significativement la fréquence et la rigueur des vérifications physiques et documentaires et en ciblant particulièrement les petits colis du commerce en ligne international, qui échappent aujourd'hui très majoritairement aux contrôles ⁽¹⁾. Vos rapporteurs souscrivent à cette orientation, qui constitue le préalable indispensable de toute politique de sanction : une règle qui n'est pas contrôlée est privée d'effet.

Encore faut-il que le contrôle débouche sur une sanction rapide et effective. Vos rapporteurs proposent, en conséquence, d'instituer une procédure administrative accélérée assortie de sanctions dissuasives à l'encontre des plateformes contrevenantes.

La proposition de loi (n° 2129) visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, adoptée le 24 juin dernier par notre assemblée à l'issue d'une commission mixte paritaire, offre à cet égard un précédent directement transposable. Ce texte autorise les agents chargés de la prévention des risques, les agents des douanes et ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à se communiquer, spontanément ou sur demande, les renseignements et documents recueillis dans l'exercice de leurs missions, sans que le secret professionnel y fasse obstacle, afin de mieux contrôler les pratiques de la « mode ultra-express ». Il prévoit en outre la désignation obligatoire, par tout producteur non établi en France et soumis au principe de responsabilité élargie du producteur, d'un mandataire établi sur le territoire et subrogé dans ses obligations. Cette double logique (décloisonner les administrations de contrôle et créer un point de rattachement territorial pour des acteurs jusqu'alors insaisissables) gagnerait à être étendue, au-delà du seul secteur textile, aux manquements économiques répétés des plateformes en ligne, sur le modèle de la procédure existant en matière de sécurité des produits.

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*

Recommandation n° 23 : Renforcer les contrôles destinés à vérifier le respect, par les biens importés, des normes de sécurité, sanitaires, environnementales et sociales et accélérer la procédure administrative de sanction.

2. Permettre le déréférencement par décision de justice en cas de récidive

Vos rapporteurs soutiennent et reprennent la recommandation de la mission Macarez-Schelcher-Saintoyant tendant à **consacrer la possibilité d'un déréférencement et d'un blocage d'accès, ordonnés par décision de justice, à l'encontre des sites contrevenant de manière délibérée et répétée à la réglementation européenne et française**. Après une mise en demeure formelle restée sans effet, le juge pourrait ordonner aux moteurs de recherche, aux fournisseurs d'accès à internet et aux magasins d'applications de rendre le site inaccessible depuis le territoire français.

Cette voie présente des garanties que la procédure administrative existante n'offre pas toujours. L'article L. 521-3-1 du code de la consommation, introduit par la loi du 3 décembre 2020 ⁽¹⁾, confère déjà à l'administration un pouvoir d'injonction permettant, dans les cas les plus graves, d'ordonner le déréférencement ou le blocage d'un site. C'est sur ce fondement que la plateforme *Wish* a fait l'objet, le 23 novembre 2021, d'une mesure de déréférencement : après un procès-verbal constatant la non-conformité de nombreux produits et avoir vainement enjoint à la plateforme de se mettre en conformité, le ministre de l'économie a demandé aux principaux moteurs de recherche et magasins d'applications de cesser de référencer le site et son application. Il s'agissait toutefois d'une décision administrative, et non juridictionnelle : son bien-fondé n'a été contrôlé qu'*a posteriori* par le juge administratif. En subordonnant à une décision de justice la sanction ultime que constitue le déréférencement, vos rapporteurs entendent concilier son caractère dissuasif – souvent le seul réellement opérant face à des acteurs qui échappent aux instruments de contrainte classiques – avec les garanties juridictionnelles qu'appelle une mesure de cette portée. Ils soulignent enfin qu'il conviendra de veiller à ce que les conditions générales de vente de ces plateformes ne transforment pas abusivement le consommateur en importateur, les déchargeant ainsi de toute responsabilité au regard des normes applicables.

Recommandation n° 24 : Permettre le déréférencement, sur décision de justice, des plateformes contrevenant aux réglementations européennes et françaises.

D. MIEUX RÉGLEMENTER LES CONSIGNES AUTOMATIQUES ET LES RAPPROCHER DES COMMERCES

Le développement rapide des consignes automatiques de livraison (*lockers*) appelle une régulation mesurée.

(1) Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Ces équipements répondent à une demande réelle et constituent un mode de retrait moins émetteur que la livraison à domicile, susceptible de générer des flux vers les centralités. Leur prolifération présente toutefois un double risque pour le commerce de proximité. D'une part, leur implantation à l'écart des centralités commerciales capte des flux de clientèle sans contrepartie pour les commerces riverains. D'autre part et surtout, l'essor des consignes opérées en propre par les grandes plateformes se fait au détriment direct du réseau des points relais tenus par les commerçants indépendants. Ces points relais, majoritairement assurés par des buralistes, fleuristes, libraires ou épiciers, constituent un complément de revenu non négligeable – de l'ordre de plusieurs centaines d'euros par mois – et génèrent des passages en boutique propices à des ventes additionnelles.

Plutôt qu'une interdiction, vos rapporteurs privilégient une régulation fondée sur le rétablissement du pouvoir d'action des communes et sur le rapprochement physique des consignes avec les commerces existants. Ils s'inspirent, à cet égard, de la proposition de loi visant à réguler l'installation des consignes automatiques de livraison dans les communes et à soutenir les commerces de proximité, déposée le 14 avril 2026 et dont l'un des rapporteurs de la présente mission, M. Laurent Lhardit, est cosignataire ⁽¹⁾.

L'objectif de ce texte est de redonner aux maires un pouvoir d'encadrement dont ils sont aujourd'hui dépourvus. Vos rapporteurs font leur la proposition de soumettre toute implantation d'un dispositif automatique de retrait et de dépôt de colis à une autorisation d'urbanisme, quelle que soit sa surface au sol, ce qui donnerait lieu, sur le domaine public, au versement d'une redevance d'occupation. L'installation de *lockers* serait, en outre, subordonnée à la signature préalable d'un contrat avec un commerçant de proximité, garantissant le maintien d'une solution de retrait et de dépôt par guichet dans un rayon de quinze kilomètres. Vos rapporteurs n'ignorent pas que la subordination de toute installation à la conclusion d'un contrat avec un commerçant déterminé constituerait, ainsi que le Gouvernement l'a relevé, une difficulté au regard de la liberté du commerce et de la liberté contractuelle. Ils estiment néanmoins que cette exigence, proportionnée à l'objectif d'aménagement du territoire poursuivi, mérite d'être expertisée plutôt qu'écartée par principe.

(1) Proposition de loi n° 2673 visant à réguler l'installation des consignes automatiques de livraison dans les communes et à soutenir les commerces de proximité.

Un exemple de planification territoriale : le schéma directeur des points de livraison hors domicile de Valence Romans

Au-delà de l'encadrement réglementaire, l'articulation des consignes avec le tissu commercial peut relever d'une démarche de planification intercommunale. L'agglomération de Valence (Valence Romans Mobilités) a élaboré en 2023, en concertation avec les opérateurs de réseaux et les communes, un schéma directeur des points de livraison hors domicile. Établi dans le prolongement de son schéma directeur de la mobilité des marchandises, il dresse un diagnostic du maillage existant, organise l'implantation des consignes en amont des projets logistiques et favorise leur mutualisation entre opérateurs afin d'en limiter la multiplication. Une telle approche, qui place la collectivité en position de pilote plutôt que de simple témoin de l'implantation des dispositifs, paraît à vos rapporteurs pouvoir être reproduite dans d'autres territoires.

Recommandation n° 25 : Permettre aux maires de réglementer l'installation de consignes automatiques de livraison.

E. ACCÉLÉRER ET PÉRENNISER LA TAXATION DES PETITS COLIS AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

La réforme de l'union douanière prévoit l'instauration d'un dispositif pérenne de taxation des petits colis importés. Dans l'attente de sa mise en œuvre, plusieurs mesures transitoires ont été adoptées.

D'une part, à l'échelle de la France, l'article 82 de la loi de finances pour 2026 ⁽¹⁾ a créé, à compter du 1^{er} mars 2026, une redevance d'un montant de deux euros par catégorie d'articles contenus dans les colis d'une valeur inférieure à 150 euros en provenance de pays tiers. De premiers effets de contournement ont toutefois été constatés dès les semaines suivant l'entrée en vigueur de la mesure : les plateformes concernées ont réorganisé leurs circuits logistiques en acheminant les marchandises par voie aérienne vers d'autres États membres, où elles sont dédouanées, avant de les transporter par la route jusqu'en France. Face à cette réorientation des flux, le Gouvernement a dû étendre, par arrêté, les prérogatives des agents des douanes afin de leur permettre de contrôler sur le territoire national les colis préalablement dédouanés dans un autre État membre.

D'autre part, à l'échelle de l'Union européenne, le règlement 2026/382 du Conseil du 11 février 2026 a supprimé la franchise de droits de douane dont bénéficiaient les envois d'une valeur inférieure à 150 euros et lui a substitué, à titre transitoire, un droit forfaitaire de trois euros par catégorie tarifaire de produits. Applicable du 1^{er} juillet 2026 au 1^{er} juillet 2028, ce prélèvement doit être remplacé, lors de la mise en service du pôle européen de données douanières, par les droits de douane ordinaires correspondant à la nature de chaque marchandise.

(1) Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

Parallèlement, l'accord politique conclu le 26 mars 2026 entre le Conseil et le Parlement européen sur la réforme du code des douanes prévoit l'instauration d'une redevance européenne destinée à couvrir le coût du traitement et du contrôle des petits colis issus de la vente à distance. Distincte du droit forfaitaire de trois euros, cette redevance devrait être appliquée au plus tard le 1^{er} novembre 2026 ; son montant doit toutefois encore être fixé par un acte délégué de la Commission et le texte demeure soumis à l'adoption formelle des colégislateurs.

La coexistence de la redevance française de deux euros, du droit de douane forfaitaire européen de trois euros applicable à titre transitoire à compter du 1^{er} juillet 2026 et de la future redevance européenne de traitement nuit à la lisibilité du cadre applicable et expose les dispositifs nationaux à des stratégies de contournement. Vos rapporteurs recommandent, en conséquence, de **pérenniser au niveau de l'Union européenne une taxation harmonisée des petits colis en provenance de pays tiers et d'en accélérer la mise en œuvre dans le cadre de la réforme de l'union douanière**. Ce dispositif commun devrait se substituer, à terme, aux prélèvements nationaux et aux mesures européennes transitoires, afin de garantir une taxation uniforme quel que soit l'État membre d'entrée des marchandises, de prévenir les détournements de trafic et d'assurer un financement durable du traitement et du contrôle de ces flux.

Recommandation n° 26 : Pérenniser au niveau de l'Union européenne une taxation harmonisée des petits colis en provenance de pays tiers et accélérer sa mise en œuvre dans le cadre de la réforme de l'union douanière.

IV. ANCRER LA VITALITÉ COMMERCIALE COMME PRIORITÉ STRATÉGIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Le diagnostic dressé dans les développements précédents conduit à un constat partagé par l'ensemble des acteurs auditionnés : la transformation du commerce de proximité ne pourra être efficacement accompagnée qu'à l'échelle locale, au plus près des réalités foncières et commerciales, des niveaux de loyers et des besoins des habitants.

Cette conviction est d'abord celle des Français eux-mêmes. D'après la dernière étude menée par l'association Centre-Ville en Mouvement, 48 % des répondants estiment que le maire est l'acteur le plus pertinent pour agir sur la modernisation des centres-villes, loin devant les commerçants eux-mêmes (16 %), les présidents d'intercommunalité (5 %), les régions (4 %) et les administrations nationales (4 %) ⁽¹⁾. L'échelon municipal apparaît ainsi comme le pivot reconnu de l'action commerciale, sans pour autant que les autres niveaux de collectivité soient déchargés de leur responsabilité propre.

(1) 11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, précité.

Encore faut-il que les exécutifs locaux disposent des compétences, des outils et des moyens humains et financiers nécessaires pour assumer ce rôle.

Dans cette perspective, les travaux de la présente mission d'information ont fait émerger trois priorités : renforcer la capacité d'action des élus locaux et la coopération entre acteurs ; consolider la place des managers de centre-ville dans l'écosystème local ; sécuriser dans la durée les financements nationaux dédiés au commerce de proximité.

A. FÉDÉRER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR D'UNE STRATÉGIE COMMERCIALE PARTAGÉE

La conviction de vos rapporteurs, nourrie par l'ensemble de leurs auditions, est que la redynamisation commerciale ne se décrète pas depuis le sommet : elle se construit territoire par territoire, à la condition que l'exécutif municipal en soit le chef d'orchestre reconnu et que l'ensemble des parties prenantes s'accordent autour d'une stratégie commune. Or, cette exigence de pilotage local et de coopération se heurte à deux obstacles persistants : d'une part, un déficit de culture commerciale chez nombre d'élus et de techniciens, qui prive les collectivités d'une pleine maîtrise des dispositifs et des outils à leur disposition ; d'autre part, une coordination des acteurs locaux encore trop souvent informelle, intermittente, voire inexistante.

1. Renforcer la culture commerciale des élus locaux

La première condition d'une action publique efficace réside dans la connaissance, par les élus et leurs services, de l'écosystème commercial et des leviers mobilisables. Le constat est connu : de trop nombreuses collectivités ne se sont pas dotées d'une stratégie commerciale (ou ne l'ont pas actualisée), ce qui se traduit par une inadéquation entre la volonté politique affichée et les documents réglementaires de planification, et par une mobilisation partielle, voire erronée, des outils disponibles. Ce déficit n'est pas une fatalité : il appelle un effort de formation, ciblé et accessible, à destination tant des élus que des cadres territoriaux.

Cet enjeu de montée en compétence a été largement confirmé devant vos rapporteurs. L'association Centre-Ville en mouvement a ainsi souligné l'utilité de développer la formation des élus aux problématiques du commerce de centre-ville, en faisant valoir qu'elle permet de mieux identifier les partenaires et les leviers d'action mobilisables. Elle a indiqué, à ce titre, co-organiser, dans le cadre de la vingtième édition des Assises nationales du centre-ville à Châteauroux, une séquence réservée aux élus et consacrée aux moyens d'agir sur le commerce, en lien avec la Banque des territoires, laquelle déclinera une offre de formation en régions à compter de l'automne 2026⁽¹⁾. Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant a formulé une recommandation convergente, proposant la création d'une formation

(1) Réponses écrites de Centre-Ville en mouvement au questionnaire de vos rapporteurs.

commune aux élus et aux techniciens et opérationnelle dès les nouvelles mandatures locales ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs s'approprient pleinement cette orientation, mais entendent en préciser le contenu. La formation des élus ne saurait se limiter à une présentation générale des mutations du commerce. Elle doit poursuivre deux objectifs opérationnels distincts. **Le premier est la sensibilisation aux programmes nationaux de soutien au commerce et au centre-ville** – Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Villages d'Avenir, opérations de revitalisation du territoire, dispositifs soutenus par la Banque des territoires et par BPIFrance –, dont l'articulation et les conditions d'accès demeurent insuffisamment connues des exécutifs, en particulier dans les communes de taille modeste et les territoires ruraux.

Le second est l'appropriation des outils d'urbanisme commercial, dont la technicité décourage encore trop souvent leur mobilisation. Les exécutifs locaux disposent de leviers réels pour orienter et protéger l'appareil commercial de leur centre-ville, au premier rang desquels les périmètres de sauvegarde du commerce, destinés à préserver les rez-de-chaussée commerciaux et à prévenir leur transformation ou leur captation par des activités étrangères à la stratégie locale. Encore faut-il que ces périmètres soient connus, maîtrisés et effectivement mis en œuvre. Vos rapporteurs observent toutefois que l'efficacité de ces dispositifs reste tributaire d'une nomenclature des activités aujourd'hui trop large pour permettre aux collectivités de sélectionner finement les commerces souhaités. Ils relèvent que plusieurs communes ont d'ores et déjà contourné cette difficulté en restreignant certaines typologies d'activité, parfois jusqu'au niveau du code NAF, à l'occasion de la révision de leur plan local d'urbanisme. Ils appellent en conséquence à conforter cette capacité d'intervention rapide des maires, sans laquelle les documents de planification demeurent insuffisamment opérants face à la vitesse des mutations commerciales.

Recommandation n° 27 : Renforcer la formation des élus locaux en matière de commerce, en les sensibilisant aux programmes nationaux de soutien au commerce et au centre-ville, et en les accompagnant dans la prise en main des outils d'urbanisme commercial.

2. Déployer la charte « Ville commerçante » et associer l'ensemble des acteurs à la stratégie locale

La formation des élus ne produira ses effets que si elle s'accompagne d'une mobilisation coordonnée de l'ensemble des acteurs du commerce local. La vitalité d'un centre-ville ne dépend en effet jamais de la seule collectivité : elle résulte de l'engagement conjugué des commerçants et de leurs unions, des bailleurs, des chambres consulaires, des financeurs et des gestionnaires de la mobilité et du stationnement. Or, cette mobilisation demeure trop souvent fragmentée. Les auditions ont fait apparaître un besoin partagé d'instances de pilotage stables,

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*

réunissant régulièrement ces différentes parties prenantes autour d'objectifs communs et rendant compte de leur action devant le conseil municipal.

Centre-Ville en mouvement a ainsi plaidé pour l'instauration, sur le modèle éprouvé du programme Action Cœur de Ville, de comités de pilotage dédiés au commerce de proximité, associant commerçants, gestionnaires du stationnement, financeurs, Banque des territoires, Action Logement, transporteurs, commerces non sédentaires, chambres consulaires et région ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs estiment que cette ambition de coopération trouve un cadre adapté dans la **charte « Ville commerçante »**, dont ils recommandent le déploiement effectif sur l'ensemble du territoire. Cet outil présente le double mérite de formaliser l'engagement réciproque des acteurs et d'inscrire la stratégie commerciale dans la durée, par-delà les aléas des calendriers individuels. Sa réussite suppose toutefois que chaque partie prenante y trouve sa place et y prenne une part active : les propriétaires de murs, dont les pratiques de loyers conditionnent l'installation et le maintien des commerces ; les chambres consulaires, dont l'expertise et l'accompagnement des porteurs de projet sont précieux ; les opérateurs de mobilité et de stationnement, déterminants pour l'accessibilité du parcours marchand ; les commerçants enfin, premiers concernés et premiers contributeurs de l'animation locale. La philosophie qui doit présider à cette démarche est celle, largement partagée par les élus comme par les experts, d'un centre-ville appréhendé et géré comme un « centre commercial » à ciel ouvert, doté d'une identité commune, d'une offre coordonnée et d'un calendrier partagé d'animations, capable de rivaliser avec les zones périphériques et le commerce en ligne sur le terrain de l'expérience et de la convivialité.

Recommandation n° 28 : S'assurer du déploiement effectif de la charte « Ville commerçante » et inciter l'ensemble des acteurs à participer à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie commerciale locale.

B. CONSOLIDER LA PLACE DES MANAGERS DE CENTRE-VILLE DANS L'ÉCOSYSTÈME LOCAL

Parmi les leviers du dynamisme commercial local, **les managers de centre-ville et de commerce occupent une place que toutes les auditions, sans exception, ont reconnue comme déterminante**. Au nombre d'environ six cents en France, ces professionnels tirent leur utilité de leur capacité à concevoir un plan d'action global et une vision cohérente du développement commercial du centre-ville, tout en fédérant les acteurs publics et privés du territoire. Ils constituent, à ce titre, la cheville ouvrière du dialogue entre la collectivité, les chambres consulaires, les organisations de commerçants et les bailleurs.

Dotés d'une expertise de terrain et d'une connaissance fine des atouts comme des fragilités de leur territoire, ils sont souvent les mieux placés pour

(1) Réponses écrites de Centre-ville en mouvement au questionnaire de vos rapporteurs.

identifier les complémentarités – entre diversité commerciale, qualité du parcours marchand, activités culturelles et associatives – qui font la vitalité d’un cœur de ville.

Ils jouent enfin un rôle de sensibilisation des élus, dont l’appétence initiale pour les enjeux commerciaux n’est pas toujours acquise. Vos rapporteurs estiment que cette fonction, encore jeune et fragile, doit être consolidée selon quatre axes : la pérennisation des postes, la professionnalisation du métier, le rattachement du manager à l’exécutif municipal et la mise en réseau régionale.

1. Accorder aux communes les moyens de pérenniser les postes de manager de centre-ville

La pertinence du dispositif fait l’objet d’un très large consensus, parmi les acteurs publics comme parmi les acteurs économiques. Pensée dès les années quatre-vingt-dix, la profession a connu sa véritable montée en puissance à la faveur de la crise sanitaire : le plan de relance a affecté, entre 2020 et 2022, une enveloppe de 20 millions d’euros à la Banque des territoires pour le déploiement de managers dans les communes, avec un ciblage marqué sur les communes des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, permettant le financement de 515 postes. Cet essor récent est confirmé par le baromètre 2025 du Club des managers de centre-ville, selon lequel 60 % des managers ont été recrutés après la crise sanitaire, 34 % des embauches s’étant inscrites dans le cadre d’un programme national ⁽¹⁾.

Ces recrutements demeurent toutefois marqués par une grande précarité. Près de 61 % des managers exerçaient en contrat à durée déterminée en 2025, soit dix points de plus qu’en 2021 ⁽²⁾. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les collectivités peinent à pérenniser ces postes, ce qui se traduit par le non-renouvellement des contractuels et par une difficulté à nouer la relation de confiance avec le tissu économique local, laquelle ne peut s’établir dans l’espace d’un contrat court. C’est précisément l’inscription dans la durée qui conditionne l’efficacité de la fonction.

Le Gouvernement a entendu cette préoccupation. À la suite du rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant, il a fait du soutien au financement des managers de centre-ville l’une des neuf mesures de son plan de novembre 2025, la Banque des territoires ayant annoncé en réponse le déblocage d’une enveloppe de 20 millions d’euros et la réouverture, en 2026 et pour deux ans, de son guichet de cofinancement. Ce dispositif, dont les modalités ont été assouplies pour permettre le cofinancement de postes déjà existants dans une logique de pérennisation, a rencontré un engouement manifeste : 370 demandes avaient été adressées à la mi-mai 2026, dont plus de 80 % couvrant des territoires rattachés aux programmes

(1) *Club des managers de centre-ville – Villes et territoires, Baromètre des managers de ville et de territoire, édition 2025.*

(2) *Ibid.*

Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, quartiers prioritaires et Villages d'Avenir ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs saluent cet effort, mais relèvent qu'il demeure, par construction, temporaire, la Banque des territoires ayant clairement indiqué que ce cofinancement n'a pas vocation à se prolonger au-delà des deux années de réouverture du guichet. Ils appellent en conséquence le Gouvernement à garantir des moyens pérennes au maintien de ces postes. Si des gains d'efficacité peuvent assurément être recherchés par la mutualisation de la fonction entre plusieurs communes, en particulier dans les territoires ruraux et les petites villes, il est primordial que l'État respecte ses engagements financiers dans la durée : une action cohérente des managers ne saurait s'accommoder de l'intermittence des financements.

Recommandation n° 29 : Accorder aux communes et à leurs groupements les moyens de pérenniser les postes de manager de centre-ville, en garantissant la continuité du soutien financier de l'État au-delà des dispositifs temporaires de cofinancement.

2. Professionnaliser le métier

La pérennisation des postes appelle, en miroir, une **professionnalisation du métier**. L'enjeu a été soulevé à plusieurs reprises lors des auditions : près d'un tiers des managers expriment eux-mêmes un besoin de formations qualifiantes ⁽²⁾, alors qu'il n'existe, à ce jour, aucun cursus harmonisé à l'échelle nationale. Cette lacune n'est pas sans conséquence sur l'exercice de la fonction : vos rapporteurs ont constaté de fortes disparités dans le positionnement des managers, une part importante d'entre eux ayant été cantonnée à des tâches d'animation ou de marketing territorial, faute d'un référentiel de compétences clairement établi. L'Agence nationale de la cohésion des territoires a souligné qu'une meilleure formation permettrait d'outiller les managers sur les dispositifs mis à leur disposition par l'Agence et par les programmes nationaux ⁽³⁾.

Plusieurs formations ont d'ores et déjà vu le jour, mais de manière dispersée :

– un diplôme d'université « Manager développeur de centre-ville », créé en 2020 par Centre-Ville en mouvement en partenariat avec l'IAE de Caen ;

– un certificat de compétences mis en place par l'Institut supérieur du commerce (ISC) de Paris avec le Club des managers de centre-ville ;

– un diplôme d'études supérieures d'université « Manager de commerces : villes et territoires » proposé par l'université d'Aix-Marseille ;

(1) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Club des managers de centre-ville – Villes et territoires, *op. cit.*

(3) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

– enfin, du côté de la Banque des territoires, un parcours de formation dédié, déployé depuis 2024 dans le cadre de l'« École des Territoires », et une certification professionnelle « Développeur territorial – commerce » ouverte en 2025.

Cette dernière offre aura accompagné environ 250 managers, soit plus d'un tiers de la profession, à l'issue du cycle programmé à l'automne 2026 ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs estiment que cette dispersion nuit à la lisibilité et à la reconnaissance du métier. Ils recommandent, sans uniformiser à l'excès des formations dont la diversité fait aussi la richesse, de **définir un socle commun de compétences que ces cursus auraient vocation à dispenser**, intégrant notamment l'urbanisme commercial, le développement économique local et la connaissance des différents acteurs du commerce de proximité. Ils invitent, par ailleurs, la Banque des territoires à élargir la taille des cohortes formées chaque année, afin d'accélérer la montée en compétence de l'ensemble de la profession.

Cette professionnalisation doit également trouver son aboutissement dans une **reconnaissance statutaire**. Les travaux engagés par la direction générale des entreprises et France Travail en vue d'aboutir, à l'été 2026, à la création d'un code Rome dédié, constituent, à cet égard, une avancée déterminante : le répertoire opérationnel des métiers et des emplois (Rome) est la nomenclature de référence des métiers tenue par France Travail et l'inscription d'un métier en son sein lui confère une existence officielle, condition d'un meilleur référencement des offres d'emploi, d'un accès facilité aux formations et, dans la fonction publique territoriale où exercent la plupart des managers, d'une articulation avec les cadres d'emplois ouvrant à la mobilité interne ⁽²⁾.

En complément, les rapporteurs notent que la professionnalisation des managers de commerce doit aller de pair avec un travail d'**adaptation de leurs horaires de travail**, chaque fois que cela est possible, afin que ceux-ci collent au mieux aux heures d'ouverture des commerces.

Recommandation n° 30 : Professionnaliser le métier de manager de centre-ville, en définissant un socle commun de compétences pour les formations diplômantes, en élargissant les cohortes formées par la Banque des territoires et en consacrant la reconnaissance statutaire de la profession.

3. Garantir un lien direct entre le manager de centre-ville et le maire

Les managers de commerce sont tantôt rattachés à la commune ou à l'intercommunalité, tantôt à la chambre consulaire ou à l'association locale de commerçants. Chacun de ces modèles présente des vertus propres, mais l'expérience montre que **la fonction atteint sa pleine efficacité lorsque le manager est intégré au fonctionnement des services municipaux**. C'est en effet

(1) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) *Ibid.*

le maire qui dispose du plus grand nombre d'outils juridiques pour animer la politique commerciale de son territoire, tandis que ce sont les compétences d'urbanisme et de développement économique de la commune et de son groupement qui permettent au manager de déployer un plan d'action cohérent.

Les données disponibles confortent ce constat : selon le baromètre 2025 du Club des managers de centre-ville, 85,6 % des managers sont d'ores et déjà employés par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ⁽¹⁾.

Centre-Ville en mouvement confirme cette analyse en soulignant que le manager doit disposer d'une réelle légitimité au sein de la collectivité et peut, selon l'organisation locale, être directement rattaché au maire ou à l' élu chargé du commerce ⁽²⁾.

Cette intégration, qu'elle soit formelle (emploi direct) ou informelle (échanges réguliers avec l' élu référent), présente un double avantage. D'une part, elle permet au manager d'exercer pleinement son rôle de sensibilisation des élus aux enjeux commerciaux. D'autre part, elle lui ouvre, en retour, un accès direct aux arbitrages nécessaires pour faire aboutir ses projets. Vos rapporteurs recommandent en conséquence de favoriser la pérennisation des postes de managers employés par les communes et leurs groupements, mieux outillés pour conduire leurs missions que ceux qui relèvent d'autres structures. Cette orientation rejoint d'ailleurs le critère désormais retenu par la Banque des territoires pour son cofinancement, qui suppose l'adossement du recrutement à une stratégie formalisée mise en place par la collectivité, afin d'écartier tout effet d'aubaine ⁽³⁾.

Recommandation n° 31 : Favoriser le rattachement direct du manager de centre-ville au maire et la pérennisation des postes mis en place par les communes et leurs groupements, échelon le mieux à même de garantir l'efficacité de la fonction.

4. Créer des managers de centre-ville régionaux

La diffusion des bonnes pratiques et la lutte contre l'isolement professionnel, dont souffrent particulièrement les managers exerçant dans les territoires les moins denses, justifient enfin **la création, à l'échelle régionale, d'une fonction de coordination**. Centre-Ville en mouvement a proposé devant vos rapporteurs la création d'un ou de plusieurs « super-managers » du commerce à l'échelle régionale, chargés de coordonner l'action des managers municipaux, de centraliser et de diffuser les informations utiles et de favoriser le partage des expériences réussies d'un territoire à l'autre ⁽⁴⁾.

(1) Club des managers de centre-ville – Villes et territoires, op. cit.

(2) Réponses écrites de Centre-ville en mouvement au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

(4) Réponses écrites de Centre-ville en mouvement au questionnaire de vos rapporteurs.

Vos rapporteurs font leur cette proposition, qui présente un mérite supplémentaire : celui d'associer plus étroitement les régions aux politiques de revitalisation commerciale, au titre de leur compétence économique, en les conduisant à contribuer au financement et à la pérennisation de ces postes de coordination.

Le dispositif « Dernier commerce » mis en place par la région Auvergne-Rhône-Alpes illustre l'intérêt d'une intervention régionale structurée en appui au maintien du commerce dans les territoires, et peut utilement inspirer cette mise en réseau.

Recommandation n° 32 : Créer des managers de centre-ville régionaux, chargés de mettre en réseau l'action des managers municipaux et d'assurer l'articulation avec la région au titre de sa compétence économique.

C. SÉCURISER DANS LA DURÉE LES FINANCEMENTS NATIONAUX EN FAVEUR DU COMMERCE DE PROXIMITÉ

Le renforcement de la capacité d'action locale, qu'il s'agisse de la formation des élus ou de la consolidation des managers de centre-ville, repose en dernier ressort sur la durabilité de l'engagement financier de l'État. Or, c'est précisément la prévisibilité des financements qui fait aujourd'hui défaut : les programmes de revitalisation et les dispositifs de soutien à l'entrepreneuriat ont fait la preuve de leur efficacité, mais leur mode de financement, fondé sur des enveloppes successives et des appels à projets dispersés, fragilise les dynamiques locales qu'ils sont censés porter.

Vos rapporteurs tiennent à rappeler, à cet égard, un principe transversal qui structure l'ensemble de leurs travaux : si le déclin commercial constitue un problème national, ses remèdes se construisent à l'échelle communale et intercommunale, en mobilisant l'ensemble des leviers de l'attractivité (habitat, mobilités, stationnement, foncier, animation, etc.). L'action de l'État ne se substitue pas à celle des élus locaux, mais elle la rend possible, en lui donnant un cadre financier stable et lisible.

1. Reconduire les programmes nationaux et renforcer leur volet commercial

Les programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain font l'objet d'un assentiment unanime des parties prenantes, salué tant pour la pertinence de leur méthode que pour leur efficacité. Leurs résultats sont documentés : dans les villes Action Cœur de Ville, la fréquentation des centres-villes a progressé de 15 % entre 2018 et 2021, alors qu'elle reculait ailleurs, et plus de huit cents chefs de projet ont été recrutés dans le cadre de Petites Villes de Demain, dont une part importante

mutualisée à l'échelle intercommunale ⁽¹⁾. La quasi-totalité des élus auditionnés en souhaitent la reconduction.

Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette orientation. Le rapport de la mission Macarez-Schelcher-Saintoyant avait recommandé de prolonger ces programmes au-delà de 2026 en y intégrant un volet « Économie de proximité » développé.

Vos rapporteurs font leur cette recommandation et la complètent : ils préconisent la reconduction des trois programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain et, pour les centres-bourgs ruraux, Villages d'Avenir, assortie d'un renforcement substantiel de leurs volets commerciaux.

Ces volets devraient reposer sur quatre piliers : une stratégie commerciale formalisée, des actions foncières et de transformation des cellules vacantes, le recrutement de managers de commerce et une stratégie d'animation des centralités.

Recommandation n° 33 : Reconduire et prolonger les programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain et Villages d'Avenir au-delà de 2026, en renforçant substantiellement le volet commercial.

2. Pérenniser le soutien financier de l'État aux dispositifs opérés par BPIFrance

Le soutien à l'entrepreneuriat dans les territoires fragiles constitue le second pilier du financement national du commerce de proximité. Le plan gouvernemental de novembre 2025 en a fait l'un de ses axes, en s'appuyant sur deux programmes opérés par BPIFrance pour le compte de l'État et de la Banque des territoires : « Entreprendre au cœur des territoires », au bénéfice des communes Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, rurales et de montagne, et « Entrepreneuriat Quartiers 2030 », au titre de la politique de la ville. Au sein du plan Commerce 2026-2028 de la Banque des territoires, 120 millions d'euros de fonds propres sont consacrés à l'entrepreneuriat dans les territoires fragiles à travers ces deux programmes ⁽²⁾.

L'effet de ces dispositifs sur le tissu commercial est établi : le commerce constitue le premier secteur d'activité des entreprises accompagnées par le programme « Entreprendre au cœur des territoires », à hauteur de 16 %, soit une proportion supérieure à la moyenne des entreprises créées dans les communes concernées ⁽³⁾. Or l'enjeu, pour ces réseaux d'accompagnement, n'est pas tant l'ampleur des moyens ponctuels que la continuité de leur financement : les discontinuités, dans ce domaine, sont toujours plus coûteuses que la dépense évitée, car elles rompent des chaînes d'accompagnement patiemment constituées sur les territoires. Le rapport de la mission Macarez-Schelcher-Saintoyant ne disait pas

(1) Réponses écrites d'Intercommunalités de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la Banque des territoires au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) *Ibid.*

autre chose en appelant à réaffirmer le principe de continuité du financement des opérateurs de l'accompagnement à l'entrepreneuriat.

Vos rapporteurs recommandent en conséquence que l'État pérennise son soutien financier aux dispositifs mis en place par BPIFrance. Cette pérennisation s'inscrit dans une exigence plus large : sortir d'une logique d'appels à projets dispersés et d'enveloppes reconduites d'année en année, au profit d'une contractualisation pluriannuelle, lisible et financée, seule à même de donner aux acteurs locaux la visibilité nécessaire à une action commerciale efficace dans la durée.

Recommandation n° 34 : Pérenniser le soutien financier de l'État aux programmes d'accompagnement à l'entrepreneuriat opérés par BPIFrance.

D. SOUTENIR LES COMMERCES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La France compte environ 1 600 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), réunissant plus de six millions d'habitants. Or, ces territoires font face à un défi de plus en plus important de dévitalisation commerciale, sous l'effet notamment d'une faible mixité fonctionnelle du tissu urbain et d'activités économiques souvent insuffisamment diversifiées.

La densité commerciale y est deux fois plus faible que dans le reste du territoire : 40,6 établissements pour mille habitants en QPV, contre 78,6 hors QPV. Au total, 101 553 établissements de commerce de proximité sont en activité dans les QPV, générant un chiffre d'affaires global de 1,46 milliard d'euros, soit un chiffre d'affaires moyen inférieur à 15 000 euros par établissement ; 62 % d'entre eux relèvent de la catégorie de l'entrepreneur individuel.

Le tissu artisanal est également fragile, marqué par une faible trésorerie, une difficulté d'accès au financement bancaire et un accompagnement à la création parfois insuffisant. D'après les données de CMA France transmises à la présente mission d'information, un artisan sur trois en QPV ne mobilise aucun accompagnement lors de la création de son entreprise et 57 % des artisans de QPV citent l'accès à la clientèle comme leur première difficulté. La création d'entreprises reste par ailleurs déficitaire : on ne compte que 1,7 création pour cent habitants en QPV, contre 2,2 hors QPV.

C'est pour répondre à cette fragilité que les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont fait l'objet d'un **traitement prioritaire dans le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant**, conformément à la lettre de mission du Gouvernement.

La présente mission a souhaité inscrire ses travaux en complémentarité avec ce rapport, en concentrant son attention sur les centres-villes de grandes villes hors

QPV, d'une part (*voir I de la présente partie*) et les territoires ruraux, d'autre part (*voir II de la présente partie*).

La **situation particulièrement fragile des QPV**, qui se caractérisent par une faible mixité fonctionnelle, une présence et une implantation d'activités économiques souvent insuffisamment diversifiées et une attrition continue de l'offre de commerces, justifie toutefois une **attention constante à leur égard**. C'est pourquoi la mission a souhaité également se pencher sur leurs difficultés spécifiques et formule **plusieurs recommandations**.

1. Renforcer l'accompagnement et l'intervention publique

a. Rétablir un parcours d'accompagnement à la création dans les QPV

Jusqu'en 2019, tout artisan souhaitant créer ou reprendre une entreprise était tenu de suivre un stage de préparation à l'installation (SPI), délivré par les chambres de métiers et de l'artisanat. Ce stage, d'une durée de trente heures, dispensait les fondamentaux de la gestion d'entreprise et constituait un premier filet de détection des projets insuffisamment mûrs. La loi « Pacte » du 22 mai 2019, dans une logique de simplification des formalités de création d'entreprise, a **supprimé le caractère obligatoire du SPI, le rendant purement facultatif**. Les conséquences de cette suppression sont documentées à l'échelle nationale : le nombre de formations préalables à la création est passé de cent mille à quinze mille par an.

Les effets sont particulièrement marqués dans les QPV : depuis 2019, le taux de défaillance des entreprises artisanales de moins de trois ans y a progressé de onze points, dans un contexte de prolifération de micro-entreprises aux modèles économiques peu viables. D'après les données de CMA France, un artisan sur trois ne mobilise aucun accompagnement lors de la création de son entreprise.

Vos rapporteurs considèrent que cette situation justifie le **rétablissement d'un parcours d'accompagnement obligatoire à la création d'entreprise dans les QPV, dispensé par les chambres de métiers et de l'artisanat**. Ce parcours permettrait de sécuriser les projets, de vérifier leur viabilité économique, d'identifier les reprises déguisées en créations et de détecter les signaux faibles d'économie souterraine, qui constituent un fléau spécifique aux quartiers prioritaires.

Recommandation n° 35 : Renforcer la vitalité commerciale des quartiers prioritaires de la politique de la ville en rétablissant un parcours d'accompagnement obligatoire à la création, dont le déploiement serait confié aux CMA.

b. Déployer des chefs de projet économiques dans les contrats de ville

Les stratégies de revitalisation commerciale élaborées au niveau national ne pourront produire leurs effets sans un **portage humain et opérationnel au plus près du terrain**.

Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant recommandait, sur ce point, de rendre systématique la présence d'un chef de projet « Investissement et déploiement économique » au sein de chaque contrat de ville. Ce chef de projet aurait pour mission d'identifier les locaux vacants, d'accompagner les porteurs de projet, d'animer le tissu des commerçants et de servir d'interface unique avec les pouvoirs publics.

Vos rapporteurs soutiennent cette orientation et appellent à **assurer le déploiement et le suivi des trente postes déjà prévus avec le cofinancement par l'État et la Banque des territoires**, avant d'envisager leur extension à l'ensemble des QPV.

Recommandation n° 36 : Prévoir la désignation systématique d'un chef de projet « Investissement et déploiement économique » dans les contrats de ville.

c. Mobiliser le levier fiscal des bailleurs sociaux au service du commerce de proximité

Dans les QPV, les bailleurs sociaux sont souvent les propriétaires majoritaires des rez-de-chaussée commerciaux. Or, **la gestion de ces locaux demeure fréquemment résiduelle**, faute de compétences spécialisées et d'organisation dédiée. Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant proposait de conditionner l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs sociaux en QPV à un **engagement d'utiliser une partie significative de ce gain pour réduire les loyers de leurs locaux commerciaux**, en ciblant en priorité **l'installation de commerces de proximité et d'activités de l'économie sociale et solidaire**.

Vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette orientation, qui transformerait un avantage fiscal en un levier concret pour garantir des rez-de-chaussée vivants et utiles aux habitants. Ils soulignent que les collectivités locales signataires des conventions d'exonération de TFPB disposent d'un pouvoir incitatif significatif vis-à-vis des bailleurs sociaux.

Recommandation n° 37 : Conditionner l'exonération de TFPB bénéficiant aux bailleurs sociaux à une modération des loyers commerciaux en faveur des commerces de proximité.

d. Soutenir la transformation immobilière par les outils de l'Anru et de la Banque des territoires

La restructuration de l'immobilier commercial obsolète des QPV a été largement engagée dans le cadre des opérations de renouvellement urbain pilotées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Créée en 2003, cette agence poursuit un objectif général de transformation des quartiers en profondeur, qui inclut l'introduction de mixité urbaine par la diversification des fonctions, dont les commerces de proximité. Cette action s'est concrétisée, au fil des programmes successifs de renouvellement urbain (PNRU puis NPNRU), par la démolition-

reconstruction de centres commerciaux dégradés, la restructuration de pieds d'immeuble et la création de cellules commerciales neuves intégrées aux programmes de logements, dans une logique de mixité fonctionnelle. L'opérateur historique de ces interventions (Epareca) a laissé place à la **foncière « Foncièrement Quartier », pilotée conjointement par l'ANCT et la Caisse des dépôts et consignations.**

Le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant recommandait d'assurer la montée en puissance de cette foncière, **afin de relancer la transformation opérationnelle de l'appareil commercial des quartiers prioritaires qui le nécessitent encore** ⁽¹⁾. Vos rapporteurs soutiennent cette proposition, qui s'inscrit dans le prolongement des foncières de redynamisation présentées précédemment, en l'adaptant aux spécificités des QPV : opérations immobilières lourdes, propriété des bailleurs sociaux, nécessité d'une programmation commerciale intégrée aux projets de renouvellement urbain.

2. Répondre au défi de la sécurité dans les QPV

La question de la sécurité revêt une acuité particulière dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où les trafics et la vente à la sauvette produisent un effet direct sur la viabilité du commerce de proximité.

Vos rapporteurs appellent à une **mobilisation renforcée des outils de droit commun présentés précédemment** (voir I de la présente partie) et recommandent, au-delà, la **création d'une task force dédiée à la sécurisation commerciale des QPV**, pilotée par l'ANCT en lien avec les préfets et les élus locaux, afin de coordonner l'action des différents services de l'État et des collectivités sur ce sujet.

Recommandation n° 38 : Créer une *task force* dédiée à la sécurisation commerciale des QPV, pilotée par l'ANCT.

V. AGIR POUR L'ATTRACTIVITÉ ET L'ANIMATION DES CENTRES URBAINS

Les mesures présentées dans les développements précédents ne produiront toutefois pleinement leurs effets **que si le centre-ville demeure, par ailleurs, un lieu où l'on souhaite venir, flâner et consommer**. Les travaux de la mission d'information ont confirmé une intuition partagée par l'ensemble des acteurs entendus : le commerce est tout autant le produit de l'attractivité d'un centre-ville que l'un de ses moteurs. Ainsi que l'a résumé le Conseil du commerce de France lors de son audition, **le succès des commerces est tout autant la résultante de la réussite du centre-ville que sa cause**. Agir sur la seule offre commerciale sans intervenir sur l'environnement urbain qui l'entoure reviendrait à agir sur les symptômes en négligeant les causes de la désaffection des cœurs de ville.

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*, recommandation n° 21.1.

Or, **l’attachement des Français à leur centre-ville demeure puissant** : selon la dernière étude menée par l’association Centre-Ville en Mouvement, 71 % d’entre eux s’y rendent au moins une fois par semaine en 2026, en léger rebond par rapport aux années précédentes, et cette proportion atteint 85 % chez les moins de 35 ans ⁽¹⁾.

Une majorité de Français (64 %) déclarent rester fortement attachés à leur centre-ville et 60 % éprouvent du plaisir à le fréquenter. Cet attachement contraste néanmoins avec l’évolution des habitudes de consommation, qui détournent une part croissante de la dépense des cœurs de ville. **La redynamisation des centres-villes constitue d’ailleurs une attente forte de nos concitoyens**, jugée prioritaire par 66 % d’entre eux – et même par 74 % des habitants des communes du programme Action Cœur de Ville ⁽²⁾.

Reconquérir cette fréquentation suppose une action publique globale, qui ne se limite pas au commerce mais embrasse l’ensemble des fonctions urbaines. Vos rapporteurs proposent à cet effet d’agir selon trois axes complémentaires : favoriser une **approche globale de l’attractivité des centres-villes**, soutenir une **offre commerciale diversifiée** et de qualité, et agir spécifiquement pour la vitalité commerciale des **quartiers prioritaires de la politique de la ville**.

A. PROMOUVOIR UNE APPROCHE GLOBALE DE L’ATTRACTIVITÉ DES CENTRES-VILLES

Le commerce ne se maintient durablement que dans un centre-ville auquel on **accède aisément**, où l’on peut **vivre et se déplacer en sécurité**, et qui offre, au-delà des seuls commerces, **les services, la culture et les animations qui donnent envie de s’y rendre**.

1. Garantir l’accessibilité des centres-villes

Le caractère vital de l’**accessibilité des cœurs de ville** pour la réussite des commerces a été souligné de manière systématique par les acteurs économiques rencontrés par la présente mission d’information.

Il est indispensable de trouver, dans tous les centres-villes, **un équilibre entre, d’une part, l’impératif d’apaisement de l’espace public**, indispensable à la qualité du « parcours commerçant » et de l’attractivité du centre urbain, **et, d’autre part, la nécessité de préserver l’accès des clients et l’approvisionnement des commerces**.

(1) *11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, Centre-Ville en Mouvement, ANCT, Cityz Media et CSA, avril 2026.*

(2) *Idem.*

a. Concilier apaisement de l'espace public et accès aux commerces

Parmi les obstacles à l'accès aux centres-villes, le stationnement occupe une place de premier plan. Selon une étude menée par l'association Centre-Ville en mouvement en 2026, il s'agit du deuxième frein avancé par les personnes interrogées (cité par 42 % d'entre elles), après l'inadaptation des commerces à leurs préférences ; **parmi les personnes qui ne fréquentent jamais leur centre-ville, 37 % l'attribuent en premier lieu aux difficultés de stationnement** ⁽¹⁾.

La même étude réalisée en 2025 parvenait déjà à ce constat : 54 % des Français estimaient que le stationnement freine la fréquentation, tandis que 53 % citaient sa facilité comme premier critère de venue.

Plusieurs leviers, à la main des maires, permettent de concilier rotation des véhicules et fluidité de l'accès commercial. La **première heure de stationnement gratuite, l'aménagement d'arrêts minute** proches des commerces, une **tarification modulée décourageant le stationnement de longue durée** et une **signalétique claire** constituent un ensemble cohérent dont les retours d'expérience, notamment dans le cadre du programme Action Cœur de Ville, font apparaître des effets pouvant atteindre une hausse de 15 % de la fréquentation ⁽²⁾. L'Association des maires ruraux de France, dans le même esprit, plaide pour le développement des **zones gratuites de stationnement à proximité et au sein des espaces commerciaux** de centre-bourg.

S'agissant des aménagements visant à diminuer l'intensité de la circulation routière en centre-ville, vos rapporteurs constatent qu'ils ne sont **nullement incompatibles avec la vitalité commerciale, à condition d'être conduits avec discernement et de façon concertée**. La piétonnisation, lorsqu'elle est élaborée de façon à préserver l'accessibilité globale du centre-ville en voiture, favorise la fréquentation des commerces. Plusieurs opérations réussies en témoignent : à Douai, la piétonnisation d'une place centrale s'est accompagnée d'une baisse de la vacance commerciale de 17 % à 9 % ; dans une autre, la fréquentation piétonne d'une place est passée de 130 000 à 170 000 passages quotidiens ⁽³⁾. La demande sociale en ce sens est réelle : 56 % des habitants souhaitent davantage d'espaces piétons dans leur centre-ville ⁽⁴⁾. **L'enjeu n'est donc pas d'opposer apaisement et accessibilité**, mais de garantir, au sein des espaces apaisés, le maintien des accès essentiels (livraisons, personnes à mobilité réduite, services d'urgence) et la qualité d'usage de l'espace public.

b. Adapter la logistique urbaine aux besoins du commerce de proximité

La logistique urbaine, qu'il s'agisse des flux de marchandises, du stockage ou de la livraison du « dernier kilomètre », est un pilier de la vitalité

(1) 11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, précité.

(2) Livre blanc de la CDF, précité, citant des retours d'expérience du programme Action cœur de ville.

(3) Idem.

(4) 10e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces (2025), cité par le Livre blanc de la CDF, précité.

économique des centres-villes. Or, les acteurs rencontrés par la mission dans le cadre de ses auditions et déplacements ont fait part de réelles difficultés. Les conditions d'accès des véhicules de livraison aux zones piétonnisées sont parfois mal calibrées et les aires de livraison souvent insuffisantes, mal localisées ou mal signalées.

Vos rapporteurs considèrent que la réussite des politiques de mobilité urbaine repose moins sur la multiplication des contraintes que sur la qualité d'usage et la concertation avec les acteurs économiques.

Plusieurs orientations méritent à ce titre d'être encouragées : l'instauration d'une **concertation préalable systématique** avec les commerçants en amont des restrictions de circulation ; la définition d'**horaires de livraison adaptés** et d'**aires de livraison** correctement dimensionnées ; l'élaboration de **schémas de logistique urbaine concertés**, dans le cadre des programmes d'appui existants.

Recommandation n° 39 : Garantir l'accessibilité des centres-villes en généralisant les bonnes pratiques de stationnement de courte durée (première heure gratuite, arrêts minute, tarification modulée) et en adaptant les conditions de livraison au moyen de schémas de logistique urbaine concertés.

2. Conforter l'offre de services, de culture et de loisirs et maintenir une population résidente à l'année

Les espaces commerçants de centre-ville étaient autrefois des lieux de passage incontournable pour tous les habitants d'un bassin de vie, qu'ils apprécient ou non de s'y rendre. Le développement des zones périphériques et, plus récemment, celui du commerce en ligne ont profondément remis en cause cet état de fait. Les Français ne viennent plus en centre-ville pour les seules raisons qui les y attiraient autrefois : ils y recherchent désormais des événements, de l'animation et une ambiance propice à la flânerie, qui favorisent ensuite l'acte d'achat. **L'attractivité d'un centre urbain tient ainsi désormais, pour une large part, à la richesse des fonctions urbaines qui entourent le commerce.**

Plusieurs fédérations de commerçants ont ainsi souligné devant la mission qu'une **politique culturelle de centre-ville**, par exemple le maintien d'un cinéma, et la **préservation des centres administratifs en cœur de ville constituent des moyens efficaces de soutenir la vitalité commerciale.**

Vos rapporteurs appellent, sur ce point, à **placer systématiquement en centre-ville les centres administratifs et les maisons France Services**, dont la présence génère des flux réguliers profitant aux commerces environnants.

Recommandation n° 40 : Positionner autant que possible les services publics et sièges administratifs en cœur de ville (centres administratifs, maisons France Services).

Les travaux de la mission ont également permis de mettre en évidence la nécessité d'une **préservation de la population résidant en centre-ville**, en limitant

tantôt la vacance durable des logements, tantôt l'hyper-saisonnalité touristique. La vacance des logements en centre-ville, en réduisant le nombre d'habitants permanents, tarit la clientèle de proximité. Le développement des locations saisonnières de courte durée produit un effet analogue, en substituant à une clientèle régulière une consommation plus ponctuelle et en favorisant la mono-activité touristique. C'est pourquoi vos rapporteurs soulignent l'importance de **préserver l'approche transversale des programmes nationaux de soutien aux centres-villes, qui intègrent un volet « Logement » aux côtés des volets commercial et urbain.**

Enfin, **l'animation de l'espace public constitue un puissant catalyseur de fréquentation.** La demande des habitants en ce sens est forte et croissante : selon l'étude de l'association Centre-Ville en mouvement précitée, 49 % des habitants souhaitent davantage de festivals culturels et la même proportion réclame plus de vide-greniers et de brocantes, ces deux types d'événements figurant, avec les marchés, en tête des animations plébiscitées ⁽¹⁾. De nombreuses villes ayant le mieux réduit leur vacance commerciale témoignent du rôle déterminant d'une politique d'animation soutenue, articulant marchés hebdomadaires, fêtes, festivals et manifestations culturelles tout au long de l'année ⁽²⁾.

3. Assurer la sécurité et la tranquillité des espaces commerçants

a. Une préoccupation devenue centrale pour les habitants comme pour les commerçants

La sécurité figure désormais parmi les toutes premières préoccupations des Français s'agissant de leur centre-ville. La tranquillité et la propreté sont en effet le premier critère cité par les habitants pour juger de l'attractivité d'un centre urbain, devant le choix des enseignes ou la qualité des aménagements : en 2025, ce sont 53 % des Français qui estimaient que ces deux facteurs conditionnaient directement leur fréquentation du centre-ville ⁽³⁾.

Cette préoccupation est partagée, et même amplifiée, du côté des commerçants. Plus d'un commerçant sur deux déclare une hausse du sentiment d'insécurité liée aux trafics, qui se sont multipliés depuis 2023 ⁽⁴⁾. Les commerces font face à une augmentation des vols, en hausse de 15,5 % depuis 2024, ainsi que des agressions ⁽⁵⁾. Les conséquences en sont à la fois économiques et sociales : vitrines dégradées, fermetures ponctuelles, pertes d'exploitation, hausse des primes d'assurance et raréfaction de la clientèle.

(1) 11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, précité.

(2) Étude FACT × Codata × SAD Marketing, décembre 2025/

(3) 10e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces (2025).

(4) EY-Parthenon, novembre 2025, cité par le Livre blanc de la CDF, précité.

(5) Donnée figurant dans le dossier de presse du Gouvernement « Redynamiser le commerce de proximité : 9 mesures retenues », en réponse à la mesure 6.1 du rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant.

Vos rapporteurs estiment que **la réponse à l'insécurité des espaces commerçants doit conjuguer prévention, coordination et répression**. Au plan local, plusieurs leviers déjà expérimentés avec succès par des communes méritent d'être encouragés et généralisés : fonds communaux de sécurisation des commerces, zones de tranquillité urbaine et plateformes de signalement permettant aux commerçants d'alerter rapidement les services compétents. Au plan institutionnel, la sécurité des commerces doit être placée au cœur de la coordination assurée par les conseils intercommunaux et locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD et CLSPD), comme le recommandait le rapport Macarez-Schelcher-Saintoyant ⁽¹⁾.

Recommandation n° 41 : Soutenir le déploiement, par les collectivités volontaires, des outils de sécurisation des espaces commerçants (fonds de sécurisation des commerces, zones de tranquillité urbaine, plateformes de signalement) et placer la sécurité des commerces au cœur de la coordination assurée par les CISPD et CLSPD.

b. Le fléau de la vente à la sauvette

La vente à la sauvette constitue l'une des atteintes les plus directes à la vitalité des espaces commerçants. Longtemps concentré dans les grandes métropoles, ce phénomène s'étend désormais aux villes moyennes et aux bourgs, alimenté par des réseaux structurés souvent liés à d'autres trafics : travail dissimulé, contrefaçon, réseaux mafieux. Les bureaux de tabac sont particulièrement victimes de ces pratiques.

Plusieurs communes ont toutefois démontré qu'**une action résolue et continue permettait de reprendre le contrôle de l'espace public**, en combinant présence visible accrue, arrêtés municipaux, vidéoprotection et coordination étroite entre les forces de l'État et la police municipale.

Vos rapporteurs saluent l'insertion de dispositions sur ce sujet dans le projet de loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, dit « Ripost ». Le projet de loi adopté par le Sénat prévoit notamment, outre la création d'une amende forfaitaire délictuelle qui figurait déjà dans le texte initial du Gouvernement, la création d'une infraction de vente à la sauvette commise en bande organisée, la création d'une circonstance aggravante de vente de tabac pour le délit de vente à la sauvette, l'autorisation du recours à des techniques spéciales d'enquête ou encore l'extension des pouvoirs de saisie dans les transports et gares.

c. La lutte contre le blanchiment, une priorité pour protéger les véritables commerces

La lutte contre les commerces servant de couverture au blanchiment d'argent doit être une priorité pour les pouvoirs publics. Certains quartiers sont particulièrement frappés par la présence de commerces aux locaux manifestement

(1) P. Macarez, C. Schelcher et A. Saintoyant, *op. cit.*, recommandation 6.1.

surdimensionnés et en sous-activité durable, utilisés en réalité non pour une activité commerciale honnête mais dans le but de pratiquer le blanchiment de fonds issus du narcotrafic. Il est capital de lutter contre la présence de ces commerces, en raison à la fois des crimes et délits qu'ils servent à couvrir et des dégâts qu'ils causent dans les rues où ils s'installent : baisse de fréquentation globale, insécurité, incivilités.

Des dispositifs de fermeture de ces commerces ont été créés ou approfondis par la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

En cas de poursuite pour trafic de stupéfiants, blanchiment, association de malfaiteurs, concours à une organisation criminelle, recel, le juge d'instruction peut ordonner à titre provisoire la fermeture de tout local commercial ou lieu ouvert au public, pour une durée maximale de 6 mois renouvelable pour des durées de 3 mois maximum ⁽¹⁾.

La loi a également instauré un **nouveau régime de fermeture administrative spécial à la main du préfet de département et du ministre de l'intérieur** ⁽²⁾. Désormais, la fermeture administrative peut être prononcée par le préfet ou le ministre pour tout local commercial ou lieu ouvert au public, pour une durée maximale de 6 mois, avec la possibilité pour le ministre de l'intérieur de prolonger cette décision pour une durée maximale de 6 mois. Cette procédure s'applique pour prévenir la commission ou la réitération des infractions de trafic de stupéfiant, de blanchiment d'argent, d'association de malfaiteurs, de concours à une organisation criminelle et au recel, ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions. **Une décision de fermeture administrative prononcée pour une durée de 6 mois emporte l'abrogation de toute autorisation ou permis permettant l'exploitation d'une activité commerciale.**

Dans un rapport transmis en avril 2026 au Parlement sur l'application de la loi narcotrafic du 13 juin 2025, le Gouvernement recense, au 6 février 2026, 118 fermetures administratives de commerce. **Plusieurs jugements ont déjà été prononcés et ont validé les arrêtés préfectoraux de fermeture administrative pris en application de la loi** ⁽³⁾.

Vos rapporteurs appellent à **faire de la lutte contre ces commerces indésirables une priorité pour les préfetures de département et les juges d'instruction**, en s'appuyant pleinement sur les dispositions prévues par le code pénal, le code de procédure pénale et la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

(1) L. 706-33 du code de procédure pénale.

(2) Articles L. 333-2 et L. 333-3 du code de la sécurité intérieure

(3) Voir notamment : Conseil d'Etat, 31 mars 2026, *La cave à cigares*, n°513958.

B. SOUTENIR UNE OFFRE COMMERCIALE DIVERSIFIÉE ET DE QUALITÉ, ADAPTÉE AUX BESOINS LOCAUX

La diversité de l'offre constitue le premier déterminant de la fréquentation commerciale des centres-villes. Le choix limité ou inadapté des commerces est la première raison invoquée par ceux qui ne fréquentent jamais leur centre-ville ⁽¹⁾. Il ne suffit donc pas de lutter contre la vacance commerciale ; encore faut-il que les locaux occupés proposent une offre répondant aux attentes des habitants du bassin de vie.

Les travaux de la mission ont mis en lumière deux leviers complémentaires en faveur de l'attractivité des centres-villes : **l'implantation de « locomotives » susceptibles de jouer un rôle d'entraînement et le développement des marchés.**

1. Favoriser des « locomotives » adaptées à la proximité

La question de la présence d'enseignes nationales capables de jouer un rôle de « locomotive » en centre-ville a été soulevée par vos rapporteurs lors des auditions. La réponse apportée par les acteurs du commerce est nuancée : **si quelques locomotives adaptées au format de la proximité sont souhaitables, il n'est pas possible de reproduire le modèle des zones commerciales périphériques**, dans lesquelles on retrouve le plus souvent les grandes enseignes nationales, qui peuvent y disposer de larges surfaces de vente. C'est ainsi qu'une grande enseigne d'ameublement installée dans le centre de Paris a été contrainte de se retirer, faute de pouvoir résoudre les contraintes logistiques inhérentes à un tel format en cœur de ville.

L'étude menée à la fin de l'année 2025 par la FACT confirme cette analyse. Les enseignes nationales ou internationales représentent environ 30 % des locaux occupés en pieds d'immeuble dans les centres-villes français ⁽²⁾. Surtout, on relève une absence de corrélation entre la présence de ces enseignes et l'évolution du taux de vacance. Ce résultat signifie que **la vitalité commerciale d'un centre-ville ne dépend pas de sa capacité à attirer les mêmes enseignes qu'en périphérie.**

Les centres-villes français sont, en réalité, très majoritairement soutenus par le commerce indépendant, qui représente environ 70 % des pieds d'immeuble ⁽³⁾. C'est la composition de l'offre, davantage que la notoriété des enseignes, qui différencie les villes les plus performantes. L'habillement, longtemps un des premiers moteurs du commerce non alimentaire en centre-ville et qui en représente toujours un pan essentiel, a néanmoins vu sa part reculer sensiblement au cours de la dernière décennie, au profit d'autres branches du commerce et de l'artisanat telles que la restauration, le commerce alimentaire spécialisé ou encore la beauté-santé (*voir I de la présente partie*).

(1) 11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, précité.

(2) Étude FACT × Codata × SAD Marketing, « Le commerce dans les villes françaises à la veille des élections municipales 2026 », décembre 2025.

(3) *Idem.*

Vos rapporteurs retiennent de ces éléments que **l'accompagnement des collectivités en matière d'offre commerciale doit privilégier la diversité et l'adaptation aux besoins locaux, plutôt que la recherche d'enseignes nationales**. Les foncières de redynamisation commerciale, présentées précédemment, constituent à cet égard un outil particulièrement adapté, dès lors qu'elles permettent de sélectionner les activités installées en fonction d'une véritable stratégie commerciale locale.

Recommandation n° 42 : Accompagner les collectivités dans la diversification de l'offre commerciale de leur centre-ville, en privilégiant l'adaptation aux besoins du bassin de vie plutôt que la recherche d'enseignes nationales, et en mobilisant les foncières de redynamisation commerciale comme outil de pilotage de la composition de l'offre.

2. Conforter la place des marchés en centre-ville

Les marchés constituent une des formes les plus anciennes et les plus vivantes du commerce de proximité. La Fédération nationale des marchés de France a souligné, devant la mission d'information, la complémentarité étroite entre les marchés et les commerces sédentaires, relevant que, **les jours de marché, la fréquentation de la zone augmente de 40 à 50 %, au bénéfice direct des commerces environnants**. Cet engouement est partagé par les habitants : 60 % des Français souhaitent davantage de marchés dans leur centre-ville et 53 % déclarent s'y rendre au moins une fois par mois, soit une hausse de quatorze points par rapport à 2023, cette proportion atteignant 65 % chez les moins de 35 ans ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs formulent **cinq recommandations pour favoriser la vitalité des marchés** dans les bourgs et centres-villes.

a. Sécuriser le cadre juridique et statistique des marchés

Malgré ce plébiscite, les marchés font face à **plusieurs fragilités**. La première tient à la **précarité des autorisations d'occupation du domaine public** : comme en a témoigné la Fédération nationale des marchés de France (FNMF), un commerçant non sédentaire ne peut amortir un véhicule de marché d'un coût pouvant atteindre 150 000 euros s'il n'a aucune garantie de conserver sa place le temps nécessaire au retour sur investissement. Or, l'autorisation d'occupation du domaine public dont bénéficient les commerçants non sédentaires est, par nature, précaire et révocable à tout moment.

Afin de sécuriser les engagements financiers des commerçants, la mission appelle donc à engager une réflexion sur la **création d'autorisations d'occupation du domaine public de plus longue durée**, qui pourraient être circonscrites aux halles, aux places de marchés et à des espaces commerçants de centre-ville bien délimités, afin de proportionner la restriction ainsi apportée à l'inaliénabilité du domaine public.

(1) *Centre-Ville en Mouvement, 11e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces, précité.*

Le soutien public à l'activité des marchés fait également face à un risque lié à la **prise en compte du commerce non sédentaire dans la statistique publique**. La nouvelle nomenclature de l'Insee « NAF 2025 », qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2027, prévoit de supprimer la mention « sur éventaires et marchés » pour privilégier une nomenclature fondée uniquement sur la nature du bien commercialisé.

Si cette démarche peut se comprendre du point de vue des circuits économiques sur chaque catégorie de produits vendus, elle pose de sérieuses difficultés pour la **reconnaissance et la mesure de l'activité des commerçants non sédentaires, dont l'activité présente des spécificités ne se résumant pas à la nature du produit vendu**.

Afin de conserver une connaissance fine de cette activité indispensable à la vitalité des centres urbains, vos rapporteurs soutiennent une **modification de la nomenclature NAF 2025 afin de conserver la mention « sur éventaires et marchés »**.

Enfin, vos rapporteurs appellent à porter une attention particulière au **maintien de la carte de commerçant ambulant**, prévue à l'article L. 123-29 du code de commerce et dont la suppression, initialement prévue par le projet de loi de simplification de la vie économique, a finalement été écartée au cours de la navette parlementaire.

b. Professionnaliser et structurer la gestion des marchés

Le **métier de placier**, essentiel au bon fonctionnement d'un marché, n'est **pas inscrit au répertoire national des certifications professionnelles**, ce qui limite les possibilités de formation. Vos rapporteurs suggèrent de remédier à cette situation en inscrivant ce métier au RNCP.

Enfin, vos rapporteurs soutiennent la **création d'un observatoire national des marchés**, sur le modèle du programme « La Région aime ses marchés » mis en place par la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui permettrait de disposer de données fiables sur un secteur aujourd'hui insuffisamment documenté et pourtant indispensable à la vitalité commerciale des centres urbains.

Recommandation n° 43 : Soutenir les marchés par un ensemble de cinq mesures complémentaires :

- étudier la création d'un régime d'autorisation d'occupation du domaine public de plus longue durée ;
- conserver une mention du commerce « sur éventaires et marchés » dans la nomenclature de l'Insee ;
- préserver la carte de commerçant ambulant ;
- inscrire le métier de placier au RNCP ;
- créer un observatoire national des marchés.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 8 juillet 2026, la commission a examiné le rapport de la mission sur l'avenir des commerces de proximité (MM. Laurent Lhardit et Jean-Pierre Vigier, rapporteurs).

Ce point de l'ordre du jour n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

xxx

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT)*

M. Christophe Noël, délégué général

M. Dorian Lamarre, directeur des affaires publiques

M. Robin Freret, en charge de la communication et des relations institutionnelles

Table ronde

– Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD)*

Mme Isabelle Fillaud, cheffe de Département Affaires juridiques, économiques et européennes

– Confédération nationale de la boulangerie-pâtisserie française (CNBPF)*

Mme Dominique Anract, président

M. Xavier Casalini, secrétaire général

– Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité (FECP)*

Mme Virginie Grimault, déléguée générale

– Fédération du commerce et de la distribution (FCD)*

Mme Judith Jiguet, déléguée générale (en visioconférence)

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

M. Pierre Biscourp, chef du département des synthèses sectorielles

M. Martin Chevalier, chef de la division des statistiques et analyses urbaines

Confédération des commerçants de France (CDF)*

M. Pierre Bosche, président

Mme Laure Brunet-Ruinart de Brimont, déléguée générale

Conseil du commerce de France (CDCF)

M. Guy Gras, président

M. Jean-François Brunet, délégué général

Confédération nationale des buralistes*

M. Pierre Romero, secrétaire général de la confédération des buralistes et président des buralistes de PACA

Mme Stéphanie Cazaban-Marque, directrice du pôle opérationnel

Audition commune

– Alliance du Commerce et Fédération des enseignes de l’habillement (FEH)*

M. Yohann Petiot, directeur général de l’Alliance du Commerce et délégué général de la Fédération des enseignes de l’habillement

– Fédération nationale de l’habillement (FNH)*

M. Pierre Talamon, président

Mme Florence Bonnet-Touré, déléguée générale

Audition commune

– Chambres de commerce et d’industrie (CCI France)

M. Nicolas Bonnet, directeur général

Mme Jade Fautsch, responsable des relations institutionnelles avec le Parlement et les CCI d’Outre-mer

– Chambre des métiers et de l’artisanat (CMA France)

M. Julien Gondard, directeur général

M. Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles

Audition commune

– Union des entreprises de proximité (U2P)*

M. Laurent Munerot, vice-président de l’U2P, président de la CNAMS, membre fondateur de l’U2P et président de l’UNPPD-Union nationale patronale des prothésistes dentaires

Mme Thérèse Note, relations parlementaires

– Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*

M. Philippe Coy, président de la section commerce

Mme Léa Bouchet, juriste « droit des affaires »

M. Adrien Dufour, responsable « affaires publiques »

Audition commune

– Fédération des Entreprises Immobilières (FEI)* :

M. Jean-Marc Jestin, directeur général de la société Klepierre, administrateur membre du bureau exécutif de la FEI

Mme Aigline de Ginestous, directrice « groupe des affaires institutionnelles de la société Unibail-Rodamco-Westfield »

M. Julien Goubault, secrétaire général de la société Klepierre

Mme Delphine Charles-Péronne, déléguée générale

– Association Française des Sociétés de Placement Immobilier (ASPIM)* :

M. Frédéric Bôl, président

Mme Véronique Donnadiou, déléguée générale

M. Jean-Marc Peter, directeur général de SOFIDY et administrateur de l'ASPIM

Mme Clarisse Costa, responsable des affaires institutionnelles

Fédération Nationale des Marchés de France

Mme Monique Rubin, présidente

Mme Nadine Villier, secrétaire générale

M. Fabrice Jugnet, délégué général

Table ronde

– Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)* :

M. Franck Chaumes, président national

Mme Julie Besse, directrice juridique, des affaires réglementaires et des affaires sociales

– Groupement national des indépendants hôtellerie et restauration (GHR)* :

Mme Catherine Quérard, présidente

M. Franck Trouet, délégué général

Club des managers de centre-ville (CMCV)

Mme Myriam Trabelsi, présidente

Table ronde

– **Association des maires de France (AMF)**

Mme Cécile Gallien, maire de Vorey et co-présidente de la commission des communes et territoires ruraux de l'AMF

– **Association des petites villes de France (APVF) :**

M. Philippe Le Goff, maire de Guingamp

M. Elias Maaouia, conseiller

– **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

M. Guy Clua, membre du bureau de l'AMRF

– **France Urbaine**

M. Jean-Sébastien Sauvourel, conseiller

Mme Sarah Bou Sader

– **Intercommunalités de France**

M. Gabriel Baulieu, vice-président « commerce »

M. Clément Baylac, conseiller « commerce »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Centre-ville en mouvement

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de Centre-ville en mouvement

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Marie de Boissieu, sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

M. Henri Prévost, préfet, directeur général

Mme Florence Clermont-Brouillet, directrice générale déléguée à l'Appui Opérationnel et Stratégique

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Marianne Villeret, adjointe au chef de bureau de la politique de la ville et de la rénovation urbaine

M. Yoann Blais, adjoint au Sous-directeur des finances locales et de l'action économique

BPIFrance*

M. Stéphane Hayez, directeur adjoint des partenariats, de la création et de l'action territoriale

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, directeur des relations institutionnelles

M. Bertrand Fontaine, directeur de la garantie

Banque des territoires

M. Antoine Saintoyant, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, directeur de la Banque des territoires

M. François Blouvac, responsable des services de proximité de la direction du réseau de la Banque des territoires

Mme Giulia Carré, directrice des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts et consignations

Audition conjointe

– Centre national du livre

Mme Régine Hatchondo, présidente

M. Olivier Lombardie, directeur général

M. Thierry Auger, adjoint pôle librairie

– Syndicat de la librairie française

M. Guillaume Husson, délégué général

M. Serge Papin, ministre des Petites et moyennes entreprises, du Commerce, de l'Artisanat, du Tourisme et du Pouvoir d'achat

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

(par ordre alphabétique)

Agence nationale de rénovation urbaine (Anru)

Fnac-Darty*

Fédération e-commerce et vente à distance (FEVAD)*

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

PERSONNES ENTENDUES LORS DES DÉPLACEMENTS

➤ Déplacement dans les Bouches-du-Rhône – 28 mai 2026

• Table ronde à l'Hôtel de Ville de Marseille :

M. Jean-Luc Chauvin, président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Aix-Marseille-Provence

M. Bernard Marty, vice-Président de la CCI Aix-Marseille-Provence

M. Marc Chemin, directeur Général de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie des Bouches-du-Rhône

M. Yannick Mazette, président de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Julien Harounyan, adjoint au Maire de Marseille, délégué à l'attractivité économique et au tourisme durable

Mme Rebecca Bernardi, adjointe au Maire de Marseille, déléguée au commerce et à l'artisanat, aux noyaux villageois

M. Éric Semerdjian, conseiller municipal délégué à l'économie sociale et solidaire

Mme Olivia Fortin, vice-présidente à l'emploi et l'économie sociale et solidaire à la Métropole Aix-Marseille-Provence

➤ Déplacement en Haute-Loire – 11 juin 2026

• Réunion en mairie de Brioude

M. Jean-Luc Vachelard, maire de Brioude et président de la Communauté de communes Brioude Sud Auvergne

Mme Stéphanie Abrial, maire adjointe au commerce

M. Franck Merle, président de l'Office de commerce

Mme Evelyne Pays, manager de centre-ville

M. Antoine Presumey, responsable de l'antenne de Brioude de la Chambre de commerce et d'industrie de Haute-Loire

Mme Anne Elsener, présidente de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Haute-Loire

M. Aurélien Pic, président de l'Union des Commerçants et Artisans du Brivadois (UCAB)

- **Réunion à Saint-Georges d'Aurac**

M. Alain Garnier, maire de Saint-Georges-d'Aurac

M. Antoine Chanteloube, gérant du Bar « Le 102 »

- **Réunion en mairie du Puy-en-Velay**

M. Michel Chapuis, maire du Puy-en-Velay

M. Jean-Paul Bringer, président de la Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, maire de Brives-Charensac

Mme Sandrine Goudard, conseillère municipale du Puy-en-Velay, conseillère déléguée au commerce de la Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay

Mme Corinne Bringer, vice-Présidente de la Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, maire de Chadrac

M. Louis-Pierre Descours, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Haute-Loire

Mme Anne Elsener, présidente de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Haute-Loire

M. Hacène Djerdi, président de l'Office de commerce et de l'artisanat de l'Agglomération du Puy-en-Velay