INSTITUT D'AMENAGEMENT, D'URBANISME ET DE GEOGRAPHIE DE LILLE

MASTER de Sciences et Technologies

Mention Urbanisme et Aménagement

Parcours : CoMUA – Construction et Modèle d'ouvrage Urbaine Alternatives

« Les Grands Programmes Nationaux de l'Etat, ou comment une Agence de l'Etat répond-elle aux politiques de redynamisation du territoire au travers de la réhabilitation d'une offre commerciale de qualité ? »

Tuteur universitaire : Milan BONTE

Tuteur professionnelle : Paul GIGOT

Stage réalisé à l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires,

Pôle Appui Opérationnel et Stratégique,

Service Mission Fonds Commerces,

2 Bd de Strasbourg, 59000 Lille

Thiébaud SARTORIS

Année Universitaire 2024-2025

« Les Grands Programmes Nationaux de l’Etat, ou comment une Agence de l’Etat répond-elle aux politiques de redynamisation du territoire au travers de la réhabilitation d’une offre commerciale de qualité ? »

Remerciements :

Je remercie tout d'abord Madame Christelle BREEM, directrice du service Fonds de Reconquête Commerciale pour m'avoir trouvé une place au sein de sa direction dans laquelle j'ai pu effectuer mon stage, mais également pour son accueil, la confiance qu'elle a eue en moi et mon travail,

Je remercie l'ensemble du Service Fonds de Reconquête Commerciale ainsi que l'ensemble des collaborateurs des autres services avec qui j'ai pu entrer en contact pour leur bienveillance et leur accueil, permettant à ce stage de se dérouler dans les meilleures conditions mais aussi de m'avoir fait découvrir ce qu'était le monde professionnel au sein d'une agence nationale.

Je tiens à remercier particulièrement Paul GIGOT de m'avoir suivi tout au long de ce stage en tant que tuteur de stage, de m'avoir orienté sur les missions qui m'ont été confiées au sein du service, mais également pour l'aide qu'il a pu m'apporter et ses réponses à mes interrogations.

Je remercie, M. Milan BONTE, enseignant à l'Université de Lille et tuteur de recherche de ce mémoire, d'avoir su m'orienter, m'aider et me conseiller, mais également pour le temps qu'il a su m'accorder.

Table des matières

GLOSSAIRE : 4

Préambule : 6

La structure de stage : 6

Le Service Fonds Commerces : 6

Mes missions et tâches livrables : 7

1 Le commerce français à l'aube du XXIe siècle, entre déclin, mutabilité et potentiel d'avenir 11

1.1 Un modèle en déclin ? 12

1.2 Les zones commerciales françaises, un modèle unique ? 16

1.3 Une mutation du commerce sur les 20 dernières années, entre e-commerce, chocs conjoncturels et bascule des modèles 18

1.4 Vers une redéfinition du commerce au XXIe siècle 19

2 Les programmes nationaux : entre revitalisation des centralités, transformation des périphéries et réintégration du commerce dans les milieux ruraux 22

2.1 Les programmes urbains : revitaliser les centralités et renforcer l'attractivité commerciale 23

2.1.1 Le programme Action Cœur de Ville (ACV) : redonner vie aux villes moyennes 23

2.1.2 Le programme Petites Villes de Demain (PVD) : développer des centralités rurales et périurbaines dans des territoires en déclin 36

2.1.3 Le rôle des Opérations de Revitalisation de Territoires (ORT) dans le redéveloppement du commerce 45

2.2 Les territoires fragiles : lutter contre les inégalités d'accès au commerce 48

2.2.1 Les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) : le commerce comme levier d'inclusion sociale et territoriale 48

2.2.2 Les zones de Revitalisation Rurale (ZRR), la garantie d'un minimum de service dans des territoires en déclin. 58

2.2.3 France Ruralités Revitalisation (FRR), une nouvelle génération de politiques rurales . 68

3 Les dispositifs transversaux : vers une stratégie intégrée de redynamisation 73

3.1 Le Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité (FRLA), un levier financier déterminant pour la revitalisation commerciale 74

3.2 Le Programme de Transformation des Zones Commerciales (PTZC), réinventer les périphéries urbaines pour un commerce durable 77

3.3 Le dispositif Fonds de Soutien au Commerce Rural (FSCR), un outil stratégique pour lutter contre la désertification en milieu rural 82

GLOSSAIRE :

ACV : Action Cœur de Ville

AEC : Autorisations d'Exploitation Commerciale

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

ANRU : Agence Nationale de Renouvellement Urbain

AOS : direction générale déléguée à l'Appui Opérationnel et Stratégique

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CDAC : Commissions Départementales d'Aménagement Commercial

CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

CIV : Comité Interministériel des Villes

CNAC : Commission Nationale d'Aménagement Commercial

COTECH : Comité Technique

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

DGE : Direction Générale des Entreprises

DSQ : Développement Sociaux des Quartiers

ELAN (loi) : loi portant sur l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

EPARECA : Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux

EPL : Entreprises Publiques Locales

ESS : Economie Sociale et Solidaire

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunal

FedEPL : Fédération des élus des Entreprises Publiques Locales

FOCCAL : Foncière Occitanie Centralité Commerces Artisanat Local

FRLA : Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité

FRR : France Ruralités Revitalisation

FSCR : Fonds de Soutien aux Commerces Ruraux

HC : Hors Charges

HT : Hors Taxes

HVS : Habitat et Vie Sociale

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

LLS : Logements Locatifs Sociaux

MCTRCT : Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

ORT : Opération de Revitalisation de Territoires

PIV : Plan d'Investissement Volontaire

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

PTZC : Plan de Transformation des Zones Commerciales

PVD : Petites Villes de Demain

QPV : Quartiers Prioritaires de la Ville

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SCIC : Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif

SDP : Surfaces de Plancher

SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

ZRR : Zones de Revitalisation Rurale

ZUS : Zones Urbaines Sensibles

Préambule :

La structure de stage :

L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) est un établissement public français créé en 2019 avec une entré en fonctionnement le 1er janvier 2020, succédant à 3 organismes publics français : l'Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA), l'Agence du numérique et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET). L'ANCT n'assume pas la conception des contrats de plan Etat-Région pour l'exercice 2021-2027 (géré auparavant par la CGET) mais va en revanche gérer un nouveau type de contractualisation, les Contrats de relance et de transition écologique. Avec un peu moins de 450 agents, l'agence est présidée par Christophe Bouillon, maire de Barentin et président de la communauté de communes Caux-Austreberthe. Il est accompagné dans sa présidence par Michel Fournier, vice-président. Le Directeur Général de l'Agence était Stanislas Bourron depuis la fin de 2022 jusqu'au 15 juin 2025, la directrice générale déléguée à l'Appui Opérationnel et Stratégique (AOS) est quant à elle, Agnès Reiner.

Le Service Fonds Commerces :

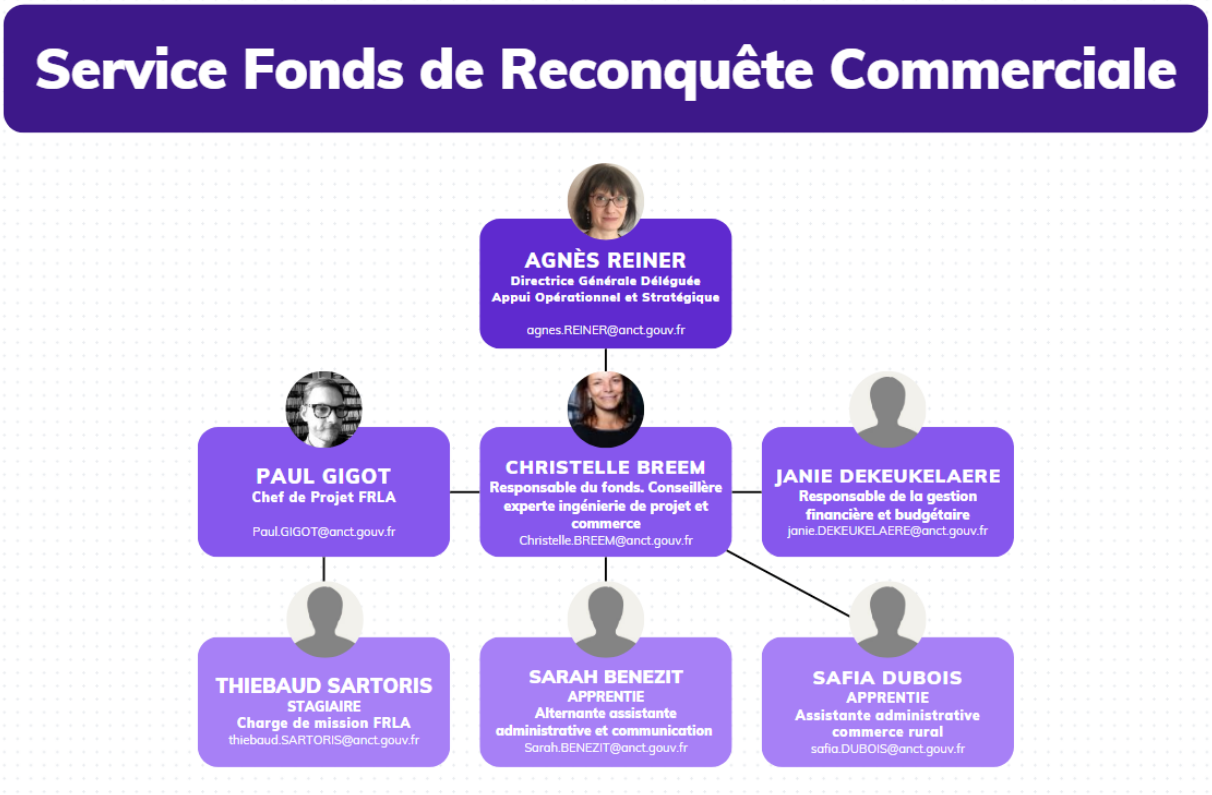
J'ai eu l'opportunité de faire mon stage de fin d'études à l'ANCT, dans le Service Fonds de Reconquête Commerciale piloté par Christelle BREEM. Il fait partie de la Direction Appui Opérationnel et Stratégique dont Agnès Reiner a la charge (Cf. Schéma 1).

Le Service Fonds de Reconquête Commerciale est réparti en trois équipes réparties elles-mêmes sur les différents dispositifs gérés par le service : Fonds de Restructuration des Locaux d'Activités (FRLA), Plan de Transformation des Zones Commerciales (PTZC) et Fonds de Soutien aux Commerces Ruraux (FSCR).

Chacune est composée de chefs de projets, de chargé.es de mission...

Paul GIGOT, tuteur de mon stage, évolue en tant que Chef de Projet Fonds RLA depuis 2022. Il s'adonne en particulier au suivi du Fonds de Restructuration des Locaux d'Activités 2 mais également à la bonne gestion et le suivi du PTZC.

Schéma 1 : Organigramme du service Fonds de Reconquête Commerciale



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

<u>Mes missions et tâches livrables :</u>

L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires a pour mission de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets de territoire à travers un accompagnement matériel et financier couplé à de grands programmes nationaux territorialisés. Placée sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, de la ruralité et de la ville, l'ANCT bénéficie d'une tutelle administrative de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur.

Le Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité, lancé dans le cadre du programme France Relance en 2021 et doté de 60M€ en 2021-2022, est rattaché à la direction générale déléguée à l'Appui Opérationnel et Stratégique (AOS), qui regroupe les ressources nécessaires à l'élaboration des orientations stratégiques de l'agence et au soutien opérationnel des projets portés par les territoires. Ses ressources sont mises à disposition des programmes d'une part et des collectivités territoriales dont les projets sont soutenus par l'agence d'autre part.

Plus particulièrement, l'équipe chargée du déploiement du Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) s'est vu confier, en 2023, la mise en œuvre de trois dispositifs visant l'accompagnement de territoires en difficulté via la création ou la réhabilitation de locaux pour mettre en place des projets commerciaux, d'activités et de services. On retrouve ainsi en premier

lieu le FRLA 2, doté d'une enveloppe de 25 M € pour 2023 et 20 M € pour 2024 et qui vise la requalification et/ou la construction de locaux d'activités, de commerces et / ou de services dans les centres villes et centres bourgs ACV et PVD, ainsi que dans les QPV, les ZRR et les ZAFR. On parle ici de FRLA2 puisque le FRLA1 étant lié au plan France Relance, il était directement rattaché au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. En 2023, une bascule se fait et c'est le ministère de l'Environnement qui va venir encadrer le Fonds, l'amenant à être réévalué, notamment dans ses objectifs, ce qui a mené à l'élaboration du FRLA2. Ainsi, il est inséré dans les mesures du Fonds Vert et piloté par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN). Ensuite, on retrouve le fonds d'aide aux commerces en zone rurale, doté d'une enveloppe de 12 M € et qui doit permettre de favoriser l'implantation de commerces multiservices dans les territoires qui en sont dépourvus. Enfin, le fonds de requalification des zones commerciales périphériques, doté d'une enveloppe de 24 M € abondée en 2024 de 8 M € supplémentaires. Ce fonds vise un double objectif, avec tout d'abord une aide à l'ingénierie de projet via le cofinancement d'études visant l'élaboration d'un programme d'intervention et l'établissement d'un budget prévisionnel pour les secteurs qui auront été sélectionnés mais a également pour objectif la prise en charge du déficit des opérations commerciales des projets concernés, dans la limite de 50%.

Ma mission principale en tant que stagiaire était donc d'accompagner la mise en place et le suivi du Fonds de Restructuration des Locaux d'Activités 2 notamment dans la réalisation de points d'étapes, point visant à faire un bilan à mi-parcours de l'évolutions des différentes opérations soutenues par le FRLA (1 comme 2), tout en vérifiant si des éléments ne seraient pas venus impacter le bon déroulé desdites opérations.

En parallèles de cette mission, j'ai également dû prendre en charge les nouvelles demandes, vérifier qu'elles étaient bien éligibles au FRLA, que les pièces jointes au dossier soient valides, que le bilan prévisionnel soit correct et cohérent avec le programme envisagé etc. A la suite de ça, j'ai dû préparer et organiser le Comité Technique (COTECH) visant à définir quels dossiers seraient ou non acceptés et bénéficieraient ainsi d'une subvention. Ce Comité Technique rassemblait les membres de trois directions gouvernementales, soit la Direction Générale des Entreprises (DGE), la Direction Générale des Collectivités Locales et la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature ainsi que les différents membres de l'ANCT en charge du dispositif. Ayant reçu beaucoup de demandes complexes, il a été nécessaire de diviser ce COTECH en deux parties afin de permettre à l'ensemble des membres de pouvoir à la fois être présent, mais également d'avoir le temps de découvrir et s'imprégner de chaque dossier. A la suite de ce COTECH, j'ai dû préparer les différents contrats de subventionnement pour les différents porteurs de projet, avec un contrat de subventionnement lorsque l'opération était suffisamment mature pour que les travaux soient démarrés avant la fin de l'année ou avec un contrat de partenariat si l'opération n'était pas jugée suffisamment mature ou que le porteur de projet présentait un programme contenant plusieurs opérations. J'ai également eu la chance de participer à différents séminaires, webinaires, réunions de travail et ateliers dans le but d'améliorer mes connaissances sur l'état du commerce en France, des possibilités d'avenir de ces commerces, des points à travailler etc. J'ai également pu participer à différentes inaugurations de commerces réhabilités grâce au soutien financier du FRLA, soutien sans lequel ces réhabilitations n'auraient pas pu voir le jour et n'auraient pu permettre de redynamiser les territoires tels qu'ils le sont aujourd'hui.

Le commerce, longtemps considéré comme une fonction économique parmi tant d'autres, est aujourd'hui reconnu comme un vecteur essentiel de dynamisme territorial et de cohésion sociale. Présent dans chaque ville, village ou bourg, il contribue à la vitalité des espaces urbains et ruraux, structure les centralités et reflète les mutations économiques, démographiques et sociales du pays. Pourtant, depuis plusieurs décennies, le commerce de proximité en France traverse une crise profonde, marquée par la multiplication des fermetures, la montée de la vacance commerciale des rez-de-chaussée commerciaux et la perte d'attractivité des centres-villes comme des petites centralités rurales. Cette évolution résulte de multiple facteurs tels que la concurrence croissante des grandes surfaces périphériques, essor du e-commerce, la transformation des modes de consommation (réemploi, recyclage, seconde main…), le vieillissement du bâti commercial et surtout une certaine fragilisation du pouvoir d'achat des ménages. Dans de nombreux territoires, principalement dans les territoires ruraux où le commerce joue un vrai rôle de centralité et est vecteur de lien social, la disparition des commerces de proximité dépasse la simple dimension économique. Elle symbolise un affaiblissement du lien social, une perte d'identité locale et un sentiment d'abandon pour les habitants. Loin d'être un phénomène marginal, elle traduit des fractures territoriales profondes entre métropoles dynamiques, villes moyennes fragilisées, villages ruraux dépeuplés et quartiers urbains en difficultés.

La question de la redynamisation du commerce constitue aujourd'hui un enjeu majeur de cohésion territoriale en France, que ce soit dans les centralités urbaines en déclin comme dans les territoires ruraux en déperdition. Face à ce constat, l'Etat a progressivement fait du commerce un enjeu central de ses politiques d'aménagement et de cohésion sociale. Loin d'être considéré comme un secteur secondaire, il est désormais intégré aux stratégies de redynamisation territoriale, au même titre que l'habitat, les services publics ou la mobilité. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'action de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT), créée en 2020, qui joue un rôle d'opérateur de l'Etat auprès des collectivités. L'ANCT pilote et accompagne une série de grands programmes nationaux visant à soutenir et accompagner les centralités au travers de multiples financements et appui en ingénierie, à rééquilibrer le développement entre territoires et à redonner une attractivité durable aux commerces de proximité. Ces actions s'inscrivent aujourd'hui dans une stratégie plus globale articulée autour de plusieurs dispositifs urbains dont les programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petites Villes de Demain (PVD) ainsi que les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV), mais également dans les zones rurales avec les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) et France Ruralités Revitalisation (FRR). A ces grands programmes nationaux s'associent des politiques de redynamisation secondaires, plus transversales,

Il est ainsi possible de se demander comment l'ANCT, à travers les grands programmes nationaux de l'Etat, contribue-t-elle à la revitalisation des commerces en France et, plus largement, à la redynamisation des territoires ?

Pour étudier l'impact de ces dispositifs, je suis allé chercher les données sur un site de l'ANCT, Deveco, qui recense et répertorie l'intégralité des commerces aujourd'hui en activité, mais également les commerces créés et les commerces fermés depuis 1980. Ce site dispose d'une possibilité d'ajout de filtres, que ce soit la date de création ou de fermeture du commerce, sa situation géographique ou encore dans quel dispositif de l'Etat il s'inscrit, permettant de cibler au mieux les données que l'on cherche à analyser. Cependant, il est nécessaire de prendre en compte plusieurs facteurs qui rentrent en compte dans l'analyse de ces données. Le premier

facteur concerne la masse de données. En effet, si l'on cherche à prendre l'ensemble des commerces de France, on se retrouve avec plus de 5 millions de données, ce qui rend impossible toute utilisation réelle avec les outils mis à ma disposition qui ne sont pas assez puissants pour cela. Ensuite, ces données, bien que relativement fiables car mise à jour tous les mois, dépendent fortement de la volonté des collectivités locales à répertorier et à transmettre ces informations, ce qui peut entraîner un décalage entre les informations fournies par le site et la réalité économique du territoire. Enfin, une petite précision s'impose sur le terme « commerce » qui sera utilisé tout au long du mémoire. En effet, pour faire mes recherches et ma sélection de données, je me suis basé sur les dispositifs de l'ANCT qui vise à réhabiliter des locaux d'activités dans les territoires en déclin. Aussi, ma recherche comprend donc les codes NAF suivants : 47, 55.1, 55.2, 55.3, 56, 68, 95, 96.01, 96.02, 96.03, 96.04, ce qui comprend donc les commerces de détail à l'exception des automobiles et des motocycles, les hôtels et hébergement similaires, les hébergements touristiques et autre hébergement de courte durée, les terrains de campings et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs, la restauration, les activités immobilières, la réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques, les blanchisseries et teintureries de détail, les salons de coiffure, les soins de beauté, les services funéraires et enfin l'entretien corporel. Cela correspond, à mon sens, à l'intégralité des fonctions marchandes, matérielles ou immatérielles, que peuvent fournir des entreprises à des particuliers dans un système B2C et qui peuvent rentrer en compte dans les dispositifs de l'ANCT. Cela ne reflète donc pas nécessairement la réalité mais plutôt ma manière de concevoir l'approche commerciale.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de commencer par poser un diagnostic précis de la situation des commerces en France, en retraçant ses évolutions récentes et en mettant en évidence son rôle clé dans l'attractivité, la cohésion sociale et le développement économiques afin de comprendre comment le commerce, au-delà de sa seule fonction marchande, constitue un pilier structurant de la vie des territoires et pourquoi il est nécessaire d'agir pour le préserver.

Ensuite, une fois les différents constats établis, il est nécessaire de s'intéresser aux grands programmes nationaux pilotés par l'ANCT, chacun de ces dispositifs incarnant une réponse spécifique aux enjeux territoriaux, qu'il s'agisse de soutenir les centres-villes, de redonner des perspectives aux petites centralités rurales ou encore de transformer en profondeur des quartiers en difficulté, le tout en mettant en évidence l'importance de ces politiques publiques pour le commerce et comment elles cherchent à en faire un moteur de revitalisation économique et sociale.

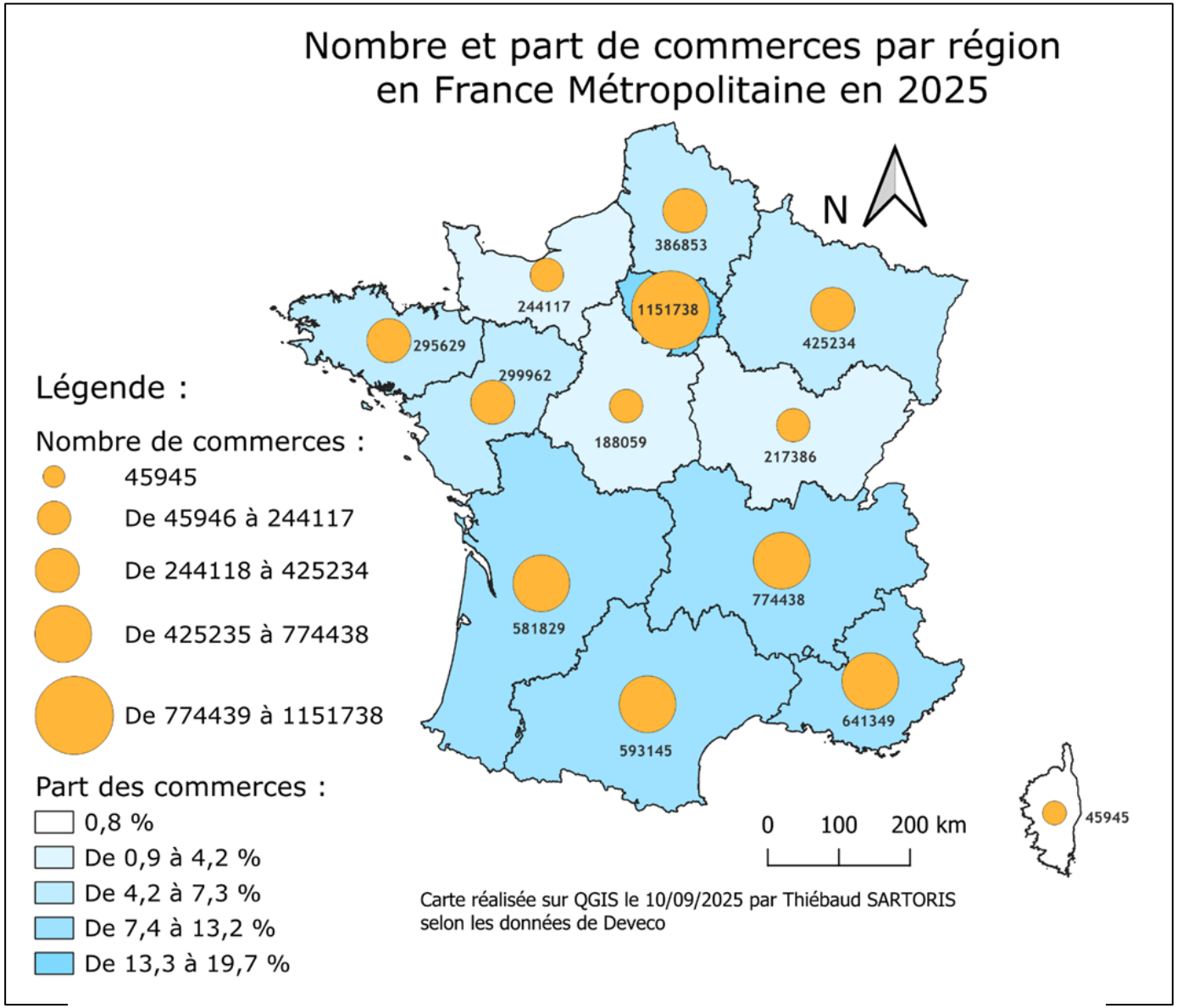
Enfin, ce travail abordera les programmes transversaux mis en place et portés par l'ANCT, qui viennent compléter et renforcer les grands dispositifs nationaux au travers notamment l'apport de financement pour des projets de réhabilitation et de revitalisation du commerce, programmes incarnant une volonté forte d'adapter les outils d'intervention aux spécificités des territoires, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux.

1 Le commerce français à l'aube du XXIe siècle, entre déclin, mutabilité et potentiel d'avenir

1.1 Un modèle en déclin ?

Le système commercial français, bien que présent sur l'ensemble du territoire métropolitain, n'est pas également réparti. Cette répartition inégale est le fruit de multiples facteurs tels que la répartition de la population, le revenu moyen par habitant ou encore l'attractivité touristique du territoire par exemple. Comme il est possible de le voir sur la carte 1, on retrouve la plus importante part de commerces sur le territoire métropolitain en Île-de-France, région qui totalise à elle seule près de 20% du commerce français, soit plus de 1,15 million de commerces, avec une concentration au sein de la capitale (Cf. carte 1). A contrario, la Corse ne totalise que 0,8 % des commerces du territoire métropolitain, soit un peu moins de 46 000 commerces, notamment dû à son insularité mais également aux politiques locales visant à limiter la présence touristique sur l'île. Néanmoins, si on regarde un peu plus attentivement les dynamiques commerciales françaises, il est possible de voir que le commerce évolue différemment en fonction des territoires. Si les évolutions en nombre de commerces sur les 10 dernières années

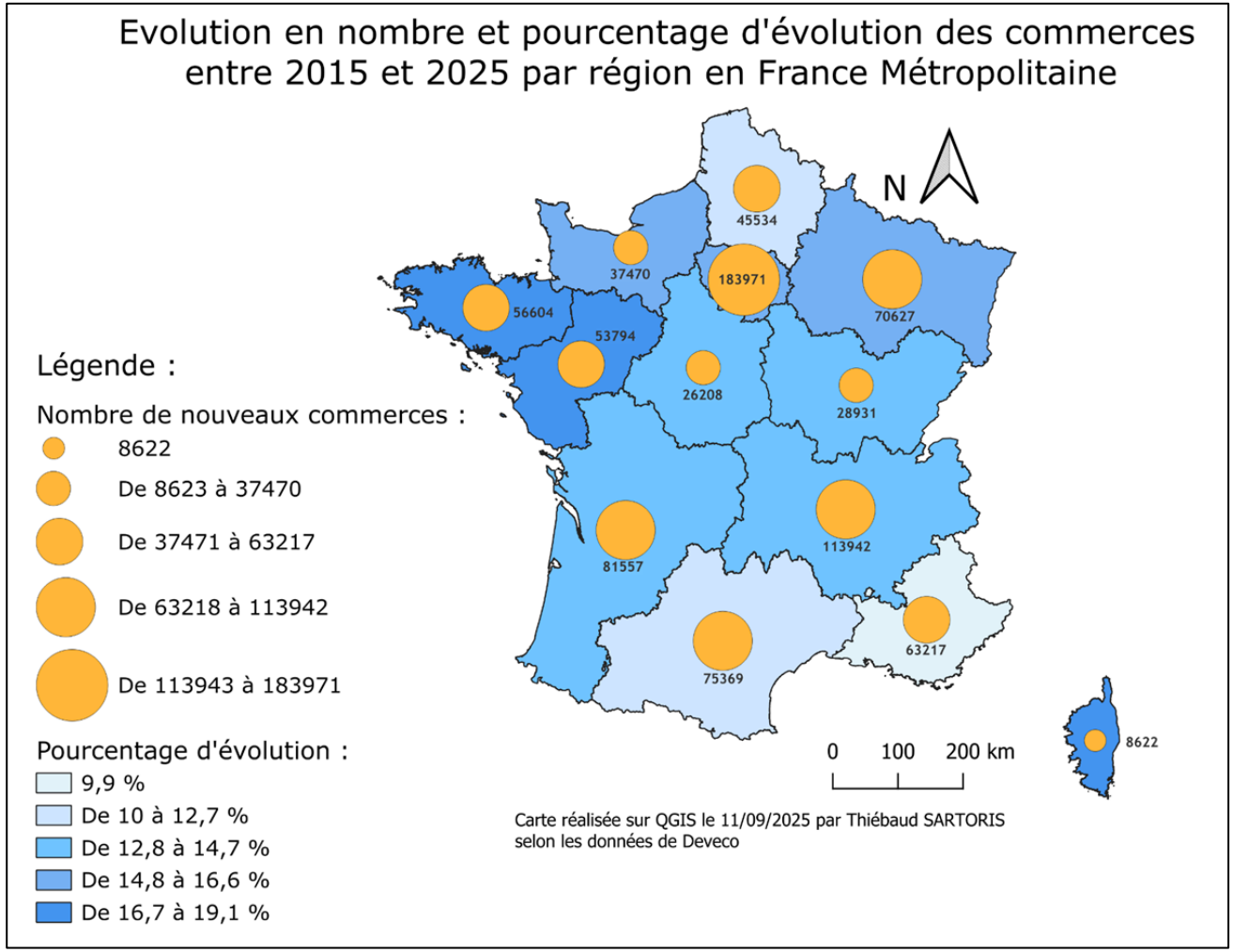
Carte 1 : Nombre et part de commerces par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

restent corrélées à celle du nombre de commerces sur le territoire (Cf. carte 2), il est néanmoins possible de remarquer que son évolution n'est pas la même en fonction des régions. En effet, si l'on se concentre sur le pourcentage de commerces créés par région vis-à-vis des commerces déjà présents sur le territoire, 3 régions sortent du lot avec une évolution comprise entre 16,7% et 19,1%, soit la Corse, la Bretagne et les Pays de la Loire, ce qui est bien supérieur à la moyenne nationale qui est de 14,5 % et pourrait, par exemple, notamment s'expliquer par l'augmentation de leur fréquentation touristique couplée à des politiques valorisant cette dynamique touristique, mais également par leur attractivité récente, notamment depuis la crise sanitaire et ce besoin de renouer avec la terre qui s'est développé dans l'esprit des citadins. Une autre évolution étonnante est celle des Hauts-de-France, de l'Occitanie et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, régions pour lesquelles la dynamique commerciale est inférieure à 12,7%. Cette évolution, bien inférieure à la moyenne nationale, pourrait s'expliquer d'une part par la dynamique démographique négative des Hauts-de-France (-10% entre 2018 et 2070 selon l'INSEE[1]), mais également par l'importance du nombre de commerces déjà en place sur ces territoires.

Carte 2 : Evolution en nombre et pourcentage d'évolution des commerces entre 2015 et 2025 par région en France Métropolitaine

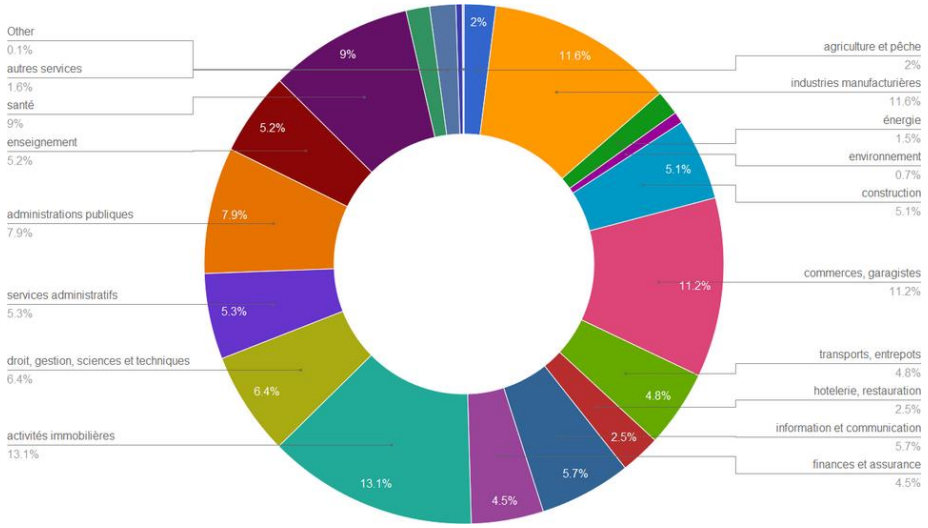


Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

[1] C.BARKOVIC, M.BrREFORT, 24/11/2022, INSEE : Population des Hauts-de-France : 600 000 personnes en moins à l'horizon 2070 - Insee Analyses Hauts-de-France - 143

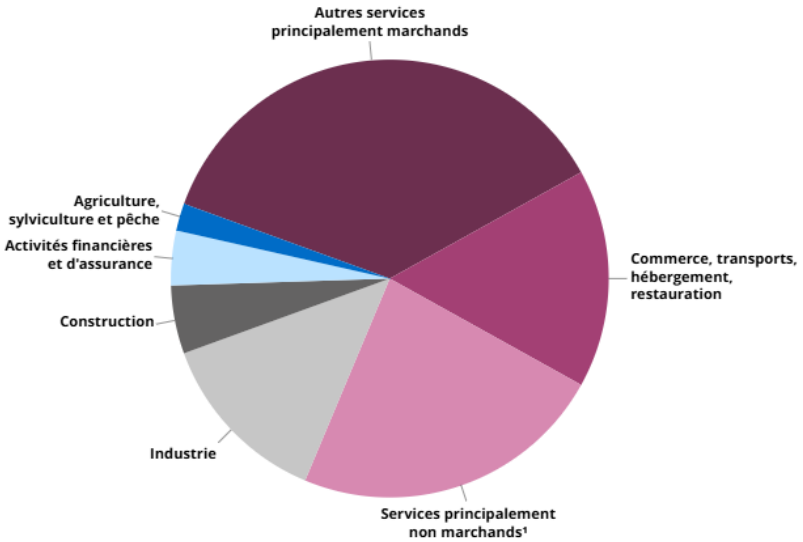
Le commerce français se caractérise également par une coexistence de trois grands espaces de consommation, soit les centres-villes, centres-bourgs et quartiers de la politique de la ville, les périphéries commerciales et enfin les territoires ruraux. Bien qu'ils ne réagissent pas de la même manière face aux différents chocs économiques et aux mutations des usages, une tendance générale se dessinent depuis de nombreuses années. En effet, bien que le commerce soit une des branches importante de l'économie du pays et que son évolution à l'échelle nationale et régionale reste en hausse, son importance a tendance a diminué au fil des ans au profit d'autres secteurs d'activités dans le poids de l'économie globale. En effet, en 2010, la part du commerce, de l'hôtellerie, de la restauration et des transports était de 18,5% (Cf. schéma 2) contre 16% en 2020 (Cf. Schéma 3).

Schéma 2 : Répartition de la valeur ajoutée brute en France par branche, en 2010



Source : Marc Lacoste, *Valeur ajoutée par branche, en 2010*, données de l'INSEE, Wikipédia, consulté le 30/06/2025.

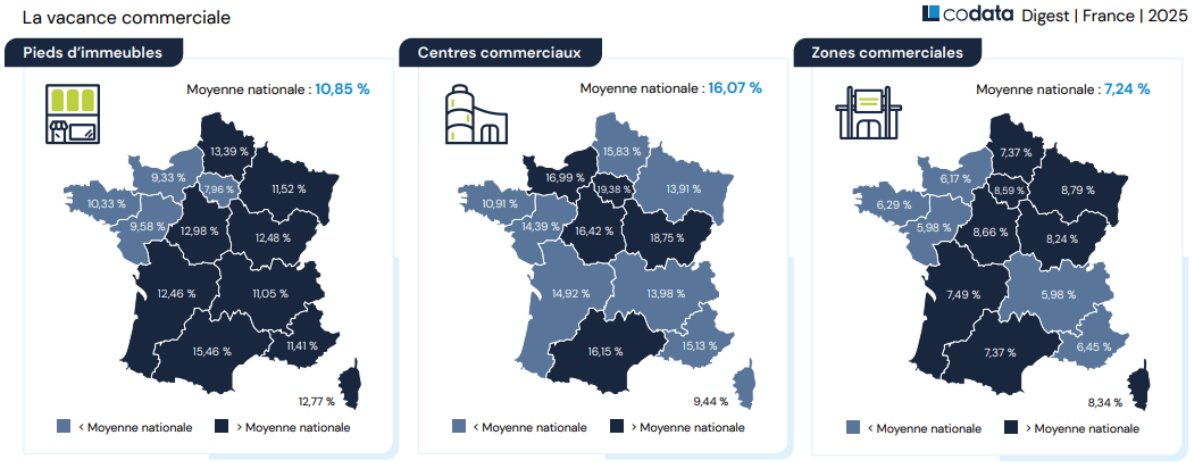
Schéma 3 : Répartition de la valeur ajoutée brute en France par branche, en 2020



Source : INSEE, *Valeur ajoutée brute par branche à prix courants en 2020*, consulté le 30/06/2025.

Cette diminution s'explique par de nombreux facteurs venant impacter l'état du commerce et notamment son attractivité. En premier lieu, on peut retrouver la diminution voire la disparition du commerce dans les centralités urbaines mais également dans les territoires ruraux. En France, en 2021, plus de 65% des communes françaises ne disposaient pas ou plus de commerces sur leur territoire contre 25% en 1980 selon l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Ces communes, pour la plupart situées en territoire rural, souffre aujourd'hui de ce déclin commercial, provoquant un sentiment d'abandon pour les administré et une dégradation de leur qualité de vie. Certaines de ces communes sont exposées à une vacance commerciale accrue, provoquant une baisse significative de leur activité économique, confortant ainsi des fragilités structurelles déjà existantes sur leur territoire. Mais les territoires ruraux ne sont pas les seuls touchés par cette diminution du commerce et l'augmentation de la vacance commerciale. En effet, les centralités urbaines et les espaces périurbains en souffrent également. Selon les données CODATA, la vacance commerciale est particulièrement élevée dans les centres commerciaux, avec une moyenne nationale estimée à 16,07% en 2024 (Cf. Schéma 4). Mais on retrouve également une vacance importante dans les centralités urbaines avec en moyenne 10,85% des pieds d'immeubles vacants en 2024. Cette vacance a tendance a augmenté sur le territoire français, avec une augmentation minimale de 0,56% pour la Bretagne qui est la région la moins touchée par ce phénomène, jusqu'à 2,36% pour la région Occitanie entre 2023 et 2024. Néanmoins, il est possible de voir que cette vacance commerciale reste un phénomène inégalement réparti sur le territoire français puisque certaines régions, telles que la Bretagne ou les Pays de la Loire ont une vacance commerciale inférieure à la moyenne nationale peu importe le secteur concerné.

Schéma 4 : Part et évolution de la vacance commerciale entre 2023 et 2024 par région en France Métropolitaine



Régions	2023	2024	Évolution 2023-2024 (points)
Bretagne	9,77 %	10,33 %	+ 0,56
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10,65 %	11,41 %	+ 0,77
Île-de-France	7,14 %	7,96 %	+ 0,82
Pays de la Loire	8,65 %	9,58 %	+ 0,93
Corse	11,83 %	12,77 %	+ 0,95
Auvergne-Rhône-Alpes	10,00 %	11,05 %	+ 1,05
Grand Est	10,45 %	11,52 %	+ 1,07
Bourgogne-Franche-Comté	11,38 %	12,48 %	+ 1,11
Nouvelle-Aquitaine	11,28 %	12,46 %	+ 1,18
Hauts-de-France	12,14 %	13,39 %	+ 1,25
Normandie	7,71 %	9,33 %	+ 1,62
Centre-Val de Loire	11,16 %	12,98 %	+ 1,82
Occitanie	13,10 %	15,46 %	+ 2,36

Régions	2023	2024	Évolution 2023-2024 (points)
Pays de la Loire	14,44 %	14,39 %	- 0,06
Bretagne	10,64 %	10,91 %	+ 0,27
Grand Est	13,61 %	13,91 %	+ 0,31
Normandie	16,66 %	16,99 %	+ 0,33
Bourgogne-Franche-Comté	18,22 %	18,75 %	+ 0,53
Occitanie	15,29 %	16,15 %	+ 0,87
Corse	8,48 %	9,44 %	+ 0,96
Nouvelle-Aquitaine	13,90 %	14,92 %	+ 1,02
Hauts-de-France	14,54 %	15,83 %	+ 1,30
Centre-Val de Loire	15,01%	16,42 %	+ 1,41
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,61 %	15,13 %	+ 1,51
Auvergne-Rhône-Alpes	12,31 %	13,98 %	+ 1,67
Île-de-France	17,53 %	19,38 %	+ 1,86

Régions	2023	2024	Évolution 2023-2024 (points)
Grand Est	8,70 %	8,79 %	+ 0,09
Île-de-France	8,49 %	8,59 %	+ 0,09
Normandie	6,07 %	6,17 %	+ 0,10
Bretagne	6,13 %	6,29 %	+ 0,16
Occitanie	7,20 %	7,37 %	+ 0,17
Centre-Val de Loire	8,31 %	8,66 %	+ 0,36
Pays de la Loire	5,48 %	5,98 %	+ 0,50
Hauts-de-France	6,85 %	7,37 %	+ 0,52
Corse	7,79 %	8,34 %	+ 0,55
Nouvelle-Aquitaine	6,84 %	7,49 %	+ 0,65
Auvergne-Rhône-Alpes	5,32 %	5,98 %	+ 0,66
Bourgogne-Franche-Comté	7,53 %	8,24 %	+ 0,71
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5,36 %	6,45 %	+ 1,09

Source : Codata Digest, *la vacance commerciale*, consulté le 07/07//2025.

Ce différentiel entre les différents territoires s'explique par des facteurs généraux tels que l'augmentation de la concurrence liée à de nouveaux modes d'exploitations (*retail parks*, e-commerce etc.), des coûts d'exploitations de plus en plus élevés en centralités urbaines qu'en périphérie, et dans certains territoires, une clientèle solvable moins abondante. Mais il s'explique également par des facteurs internes liés aux différents espaces de consommation. Concernant les centres anciens, l'image dégradée, le nombre trop élevé de cellules commerciales en rez-de-chaussée au regard du potentiel et la difficulté à recomposer des linéaires attractifs et cohérents pèsent sur l'attractivité. Ces différents facteurs provoquent un décalage entre la vacance réelle et la vacance perçue, accentuant ce phénomène d'abandon des centralités par les consommateurs comme pour les commerçants. En effet, 15% de locaux inactifs dans une centralité urbaine correspond à une vacance perçue par les consommateurs de plus de 50%, ce qui nourrit ce sentiment d'abandon des commerces en centre-ville et provoque ainsi un déclin de la fréquentation, entraînant de nouvelles fermetures etc. Cette boucle de rétroaction négative persiste, quand bien même des réouvertures de commerces sont effectuées. Le cas de Lodève est particulièrement parlant, en 2016, la ville comptait 54 locaux vacants sur 167 locaux au total, correspondant à 32% de vacance commerciale sur le territoire. Bien que certains secteurs soient restés dynamiques et attractifs, la concentration de vitrines vides sur les linéaires commerciaux principaux de la ville a ancré dans l'esprit des habitants l'image d'un centre abandonné et « déserté ». Il apparaît nécessaire pour les politiques publiques non pas de faire disparaître totalement la vacance, ce qui parait aujourd'hui irréalisable, mais plutôt de se concentrer sur des linéaires stratégiques afin de faire disparaître ce sentiment d'abandon et ainsi restaurer l'attractivité perçue. Ce sentiment d'abandon est encore plus important dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) puisque ces quartiers souffrent en plus d'une image dégradée (enclavement, trafics, sentiment d'insécurité des usagers etc.) et sont stigmatisés pour cette image, affectant la fréquentation des galeries commerciales et commerces en pieds d'immeubles. A l'opposée, les périphéries commerciales restent puissantes et souffrent moins de cette vacance commerciale mais entrent dans une phase de décélération et de fragilisation dû à différents facteurs tels que leur modèle monofonctionnel, la dépendance à l'automobile, une gouvernance souvent éclatée entre plusieurs acteurs, un parc vieillissant, une artificialisation élevée… Bien que le taux de vacance reste inférieur à celui des centralités urbaines, la pression concurrentielle du e-commerce et la montée d'une demande de commerces de proximité qualitative posent la question de sa soutenabilité économique à moyen terme.

1.2 Les zones commerciales françaises, un modèle unique ?

Ce système de zones commerciales, bien que connaissant aujourd'hui un ralentissement et une augmentation de la vacance, reste néanmoins un des points forts de la France contrairement à ces voisins européens, de par l'ampleur de ses équipements et une attractivité bien plus importante telle que la zone commerciale de Plan de Campagne, située dans la région d'Aix-Marseille, qui est la plus grande zone commerciale aujourd'hui en activité et attire plus de 47 millions de visiteurs par an. Cette attractivité est le reflet d'une trajectoire nationale très favorable au commerce extensif amorcée dans les années 70, avec l'arrivée des centres commerciaux et des politiques d'aménagement du territoire visant à en faire de véritable places fortes du commerce contrairement à nos voisins allemands, italiens ou anglais ayant davantage

tourné leurs politiques vers une régulation des zones commerciales afin de préserver les centralités.

L'histoire de la trajectoire du commerce français, marquée par un développement massif des zones commerciales de périphérie et par le rôle structurant des hypermarchés, apparaît, au regard des européens, comme une singularité. En effet, Elysée 2, le premier hypermarché français d'une surface de 10 000 m² est importé en 1965 par Robert de Balkany, un jeune entrepreneur ayant découvert les « shopping malls » de Floride. Par la suite, Gérard Mulliez, fondateur du groupe Auchan, va venir créer en 1969 le premier centre commercial à Englos en venant greffer une galerie commerciale de 6 000 m² de surfaces spécialisées à un hypermarché de 11 000 m². Ayant acquis plus de 100 hectares de terrains, il va également installer à proximité le premier magasin Castorama, puis l'enseigne de meuble Simon Leflond, Norauto etc. Le premier parc commerciale de périphérie est ainsi né par adition successive d'enseignes. Depuis les « Trente Glorieuses », les pouvoirs publics se sont saisis du sujet et ont ainsi accompagné l'urbanisme commercial « horizontal » pour des raisons de croissance, d'emploi et de recettes locales. Ce choix a produit un parc périphérique surdimensionné et très visible dans le paysage, au point que la France occupe aujourd'hui la première place européenne pour les surfaces de zones commerciales de périphérie. Cette spécificité renvoie à une histoire commerciale dominée par les hypermarchés (modèle venant des Etats-Unis et importé par , à des habitudes résidentielles fortement pavillonnaires (66% des Français vivent en habitat individuel, contre 34% pour les Espagnols, 36% pour les Allemands et 42% en Italie) et à un cadre réglementaire longtemps permissif (taux d'avis favorables en commissions élevé, capacités de contournement), ce qui n'a ni freiné l'accroissement et la multiplication des surfaces commerciales de périphérie, ni empêché l'augmentation de la vacance commerciale en centre-ville.

A l'inverse, plusieurs pays européens ont suivi des logiques de localisation plus orientées vers la bonne gestion des centres-villes et du maintien d'une offre commerciale de proximité de qualité, ce qui éclaire les marges de manœuvres françaises pour son commerce. En Allemagne, la consommation se répartit équitablement entre centres-villes, quartiers résidentiels et périphéries, notamment dû à une législation privilégiant la localisation des commerces, en particulier alimentaires, en centre-ville. Ce biais structurel agit comme un garde-fou contre la sur-périphérisation des fonctions marchandes et maintient la lisibilité commerciale des centralités et leur attractivité. En Grande-Bretagne, les porteurs de projets doivent quant à eux, démontrer l'impossibilité d'une localisation en centre-ville avant d'envisager la possibilité de s'installer en périphérie, ce qui fonctionne comme un « town centre first » et rationalise ainsi l'extension périphérique en la subordonnant à une justification urbanistique explicite. En Italie, la forte patrimonialité des centres historiques a servi d'armature de protection contre l'extension périphérique. La valeur urbaine et symbolique des centralités, associée à des pratiques de proximité a soutenu la vitalité commerciale intra-muros et limité l'effet d'éviction par les formats périphériques. Dans l'Europe du Nord, cette fois, c'est la préférence pour des moyennes surfaces de proximité qui a été choisi. Cette dernière a permis de consolidé un maillage fin et relativement sobre en termes de foncier, consolidant ainsi une accessibilité quotidienne et une robustesse des polarités locales. Enfin, deux modèles sont assez similaires à celui du cas français, le modèle espagnol et le modèle américain. En effet, le phénomène de centre-commerciaux venant tout droit des Etats-Unis et du modèle de « strips and malls », il est logique de trouver des similitudes entre les deux bien que, le système américain est plutôt inscrit dans la grille viaire en produisant un paysage commercial de très grande échelle, là où le modèle

français s'est quant à lui concentré autour de l'hypermarché et des retail parks, faisant de la périphérie le cœur de la consommation plutôt que son simple complément. Pour le cas espagnol, ce dernier est très similaire à celui de la France, mais son ampleur demeure moindre, réduisant ainsi les externalités négatives que l'on connaît aujourd'hui pour le cas français.

Ces différences, bien qu'induite par des normes et des spécificités régionales qui diffèrent en fonction des régions et des pays, proviennent aussi de facteurs structurels différents tels que les modes d'habiter, la morphologie urbaine et la culture ou non de proximité, ce qui module les trajectoires commerciales. La France a conjugué un fort taux d'habitat individuel centré sur les périphéries et un maillage routier étendu à une ingénierie de la grande distribution ayant ancré un urbanisme de « flux » au cœur du modèle commercial, avec une capacité de captation régionale par les zones d'entrées de ville et les *retail parks*. D'autres pays, a l'inverse, ont internalisé plus tôt les coûts urbains de l'étalement et ont par conséquent arbitrés la localisation par des tests séquentiels ou par des préférences réglementaires pro-centre, réduisant mécaniquement la pression périphérique et la dépendance à l'automobile.

1.3 Une mutation du commerce sur les 20 dernières années, entre e-commerce, chocs conjoncturels et bascule des modèles

Au cours des vingt dernières années, le commerce français a connu de profondes mutations, d'une ampleur comparable à celle qu'avaient représentée les grandes vagues d'urbanisme commercial des années 70 et 80. L'essor du e-commerce, les effets des crises conjoncturelles et l'évolution des pratiques de consommation ont profondément transformé le rôle des centralités, la place des périphéries et le modèle économique des commerçants.

L'essor du e-commerce correspond à une bascule structurelle du fonctionnement commercial puisqu'il s'est imposé comme le vecteur principal de transformation du commerce au XXIe siècle. En vingt ans, il est passé d'un canal marginal à une composante centrale du chiffre d'affaires des enseignes françaises. En 2024, il représentait environ 175 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit près de 10% du commerce de détail total et jusqu'à 20% pour certains secteurs comme l'habillement. A cela s'ajoutent près de 1,5 milliard de colis livrés en moyenne par an en France, chiffre qui illustre bien le poids colossal du e-commerce dans la logistique commerciale française.

Cette progression n'est cependant pas uniforme, depuis la crise Covid, on observe une stagnation du segment équipement de la maison correspondant aux équipements et ameublements en tout genre ainsi que pour le secteur de l'habillement tandis que la croissance se poursuit dans le domaine des services correspondant aux ventes de voyages en ligne, billetterie, streaming, formations etc. Le e-commerce ne se limite donc pas à une transposition digitale du commerce physique mais va plutôt modifier en profondeur la chaîne de valeur et les habitudes de consommation. Les plateformes ne vendent pas seulement des biens, elles captent et exploitent la donnée client, ce qui constitue un avantage compétitif majeur par rapport aux commerces traditionnels.

Cette révolution numérique a entraîné la multiplication des entrepôts logistiques et un bouleversement dans la chaîne logistique. En 2021, la France comptait plus de 750 plateformes de plus de 5 000 m² implantées majoritairement en périphérie urbaine, dans des zones déjà

fragilisées par la vacance industrielle. Cette dynamique accentue le sentiment d'une « France moche » et la critique associée, dynamique marquée par l'artificialisation des sols et la banalisation des entrées de ville posant des enjeux et besoin cruciaux de changement de paysage, de mobilité et de durabilité environnementale.

La crise sanitaire de 2020 a constitué un choc brutal et révélateur de la montée de l'importance du e-commerce. En effet, au premier semestre 2020, le chiffre d'affaire du commerce de détail a chuté de 30% par rapport à 2019, provoquant des vagues de fermetures temporaires voire définitives dans certains cas, en particulier dans les secteurs déjà fragiles comme l'habillement ou la restauration. Mais cette crise a servi de catalyseur au e-commerce puisque les confinements et restrictions de déplacements multiples ont accéléré l'adoption du numérique par des ménages qui ne l'utilisait pas auparavant. La fréquentation des sites marchands et des plateformes de livraison a explosé, consacrant le basculement vers une consommation toujours plus digitale.

En parallèle, la pandémie a provoqué un retour en grâce du commerce de proximité, plébiscité pour sa proximité géographique, sa capacité d'adaptation avec des horaires étendus, des livraisons à l'échelle locale, du click-and-collect improvisé ainsi que la qualité relationnelle offerte par les commerçants indépendants. Cette revalorisation de l'échelle locale s'est prolongée après la crise, nourrissant une demande accrue pour les formats hybrides et mutables tels que les tiers-lieux marchands ou les commerces multiservices tandis que certains segments de la grande distribution ont connu un recul structurel.

L'essor du numérique et la diversification des pratiques de consommation ont profondément complexifié la géographie des zones de chalandise. En effet, la clientèle d'un centre-ville n'est pas seulement locale, jusqu'à 90% des clients n'habitent pas dans le centre-ancien où ils consomment, ce qui met en évidence l'importance des cheminements, de la signalétique et de la qualité des mobilités pour attirer et fidéliser une clientèle de passage.

Ces vingt années passées révèlent donc un double mouvement. D'une part, un commerce numérique devenu incontournable, appuyé sur une logistique puissante mais génératrice d'artificialisation et de fractures territoriales. De l'autre, une fragilisation des commerces physiques traditionnels, accentuée par les crises mais aussi une demande renouvelée pour des formats de proximité plus qualitatifs, relationnels et mieux intégrés au tissu urbain.

Cette tension oblige désormais les acteurs publics comme privés à repenser l'équilibre entre centralité, périphérie et numérique et à inventer des modèles plus sobres, hybrides et durables.

1.4 Vers une redéfinition du commerce au XXIe siècle

L'analyse des vingt dernières années, au vu des enjeux actuels, montre que le commerce français se trouve à un moment charnière. Après avoir été massivement développé en périphérie, puis bouleversé par le numérique, il est désormais repensé comme un vecteur stratégique de cohésion sociale et territoriale. Les perspectives à moyen et long terme s'articulent autour de trois orientations, l'intégration du numérique, l'adaptation à la transition écologique et l'évolution vers des formes plus responsables et hybrides de consommation.

L'avenir du commerce devra nécessairement passer par une hybridation croissante entre physique et numérique afin de pouvoir perdurer. Le click-and-collect, les plateformes locales du e-commerce et la digitalisation des points de vente sont déjà en cours de généralisation.

Cette transformation concerne aussi bien les grandes enseignes que les commerçants indépendants. Pour ces derniers, le défi est de trouver leur place dans un marché dominé par les géants du e-commerce. Plusieurs programmes nationaux encouragent déjà les commerçants à se regrouper pour mutualiser les outils numériques avec des sites marchands collectifs, des plateformes intercommunales de vente en ligne ou encore une intégration dans une marketplace régionale.

A moyen terme, il est probable que le commerce physique et le commerce digital ne soient plus vus comme totalement opposés mais plutôt comme complémentaires l'un à l'autre, soit deux facettes complémentaires d'une même expérience d'achat.

La transition écologique est un autre horizon incontournable. La loi « Climat et Résilience » de 2021 fixe l'objectif du Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050, ce qui impose de repenser en profondeur l'aménagement commercial. Les zones commerciales de périphéries, très consommatrices d'espace, seront les premières concernées par des opérations de densifications et de transformation fonctionnelle. Il s'agit ici non seulement de rénover des espaces vieillissants mais également de les convertir en quartiers mixtes, intégrant habitat, espaces verts, équipements culturels, mobilités douces etc. Ces mouvements pourraient profondément modifie la géographie des lieux, en réduisant la place de la voiture et en rapprochant les espaces de consommation des lieux de vie. L'intégration du commerce dans les politiques de transition écologique sera donc un défi central, il s'agira d'inventer des modèles plus sobres en foncier et en énergie, tout en préservant l'accessibilité des biens et services.

Les comportements des consommateurs évoluent également rapidement, notamment sous l'effet des crises économiques et écologiques, entrainant l'essor d'une demande pour des commerces plus responsables, privilégiant le local, le circuit-court, le vrac ou encore la seconde main. Ce phénomène s'accompagne d'une valorisation croissante des tiers-lieux marchands et des espaces hybrides. Ces formats, qui répondent à la fois à une logique économique et une quête de convivialité pourraient s'imposer comme des formes dominantes dans les petites villes et territoires ruraux au cours des prochaines années. Dans les métropoles, le défi sera différent puisqu'il faudra contenir la montée des loyers commerciaux qui fragilise les indépendants et favorise une standardisation de l'offre. Les politiques publiques devront donc veiller à maintenir une diversité commerciale garante de l'identité des centralités.

Pour répondre à ces différents enjeux, il existe aujourd'hui une multitudes de dispositifs qui coexistent ensemble dans un paysage institutionnel complexe dans lequel les collectivités locales expriment souvent un besoin de lisibilité et de stabilité pour s'approprier pleinement ces programmes.

L'avenir pourrait également passer par une simplification de l'architecture des dispositifs, en privilégiant un cadre unifié capable d'intégrer les différents enjeux que sont le commerce, l'habitat, les mobilités et l'écologie.

A l'horizon des vingt prochaines années, le commerce français devra donc relever trois défis majeurs pour pouvoir perdurer. Tout d'abord, il devra s'adapter à l'ère du numérique en devenant hybride et omnicanal. Ensuite, il devra intégrer la transition écologique, en

transformant les périphéries et en réduisant l'artificialisation. Enfin, il devra répondre à de nouvelles attentes sociales en favorisant le commerce local, responsable et inclusif.

Ces mutation supposent non seulement des innovations économiques mais également une action publique cohérente et durable capable d'accompagner les acteurs locaux dans une logique de long terme. C'est dans cette perspective que l'ANCT, par ses programmes successifs, tente de répondre à ces défis et sera amenés à jouer un rôle décisif dans l'avenir du commerce français.

2 Les programmes nationaux : entre revitalisation des centralités, transformation des périphéries et réintégration du commerce dans les milieux ruraux

2.1 Les programmes urbains : revitaliser les centralités et renforcer l'attractivité commerciale

Depuis quelques années maintenant et ce afin de lutter contre la vacance commerciale et la disparition des commerces dans les centralités urbaines, le dépeuplement de certaines zones géographiques ou encore le déclin progressif de certains territoires, le gouvernement français a décidé de mettre en place des moyens d'actions visant à améliorer les conditions de ces territoires, permettre leur redynamisation et les rendre plus attractifs. Ces moyens diffèrent en fonction des territoires concernés, de leur taille, ou encore de l'importance de leur rôle de centralité au sein de leur bassin de vie. Les politiques publiques françaises en faveur du commerce et de la revitalisation des centres urbains se sont ainsi structurées autour de plusieurs programmes successifs et complémentaires. On retrouve ainsi en premier lieu le lancement du programme Action Cœur de Ville en 2018 ainsi que la création des Opérations de Revitalisation de Territoires dans le cadre de la loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN), loi visant à simplifier les normes de construction, à favoriser la création de logements et à intégrer les transitions énergétique et numérique au service des habitants. Ensuite arrive le programme Petites Villes de Demain en 2020 pour finir avec l'adaptation du programme Action Cœur de Ville en 2022, ajoutant un nouvel accent centré sur la transition écologique au programme existant en accord avec la volonté des politiques nationales.

Ces programmes partagent un objectif commun de redynamisation des centralités, mais se distinguent par leurs publics cibles et leurs modalités de mise en œuvre. Le programme Action Cœur de Ville s'adresse prioritairement aux villes moyennes et va mobiliser d'importants financements (10 milliards d'euros sur deux phases) pour rénover l'habitat, soutenir le commerce et améliorer la mobilité. Le programme Petites Villes de Demain va plutôt se concentrer sur les communes de moins de 20 000 habitants, en apportant principalement un appui en ingénierie et co-construction des projets avec les habitants et les élus locaux. Les Opérations de Revitalisation de Territoires vont, quant à elles, constituer un cadre juridique contractuel permettant de déroger à certaines réglementations et coordonner les actions des différents acteurs publics comme privés.

2.1.1 Le programme Action Cœur de Ville (ACV) : redonner vie aux villes moyennes

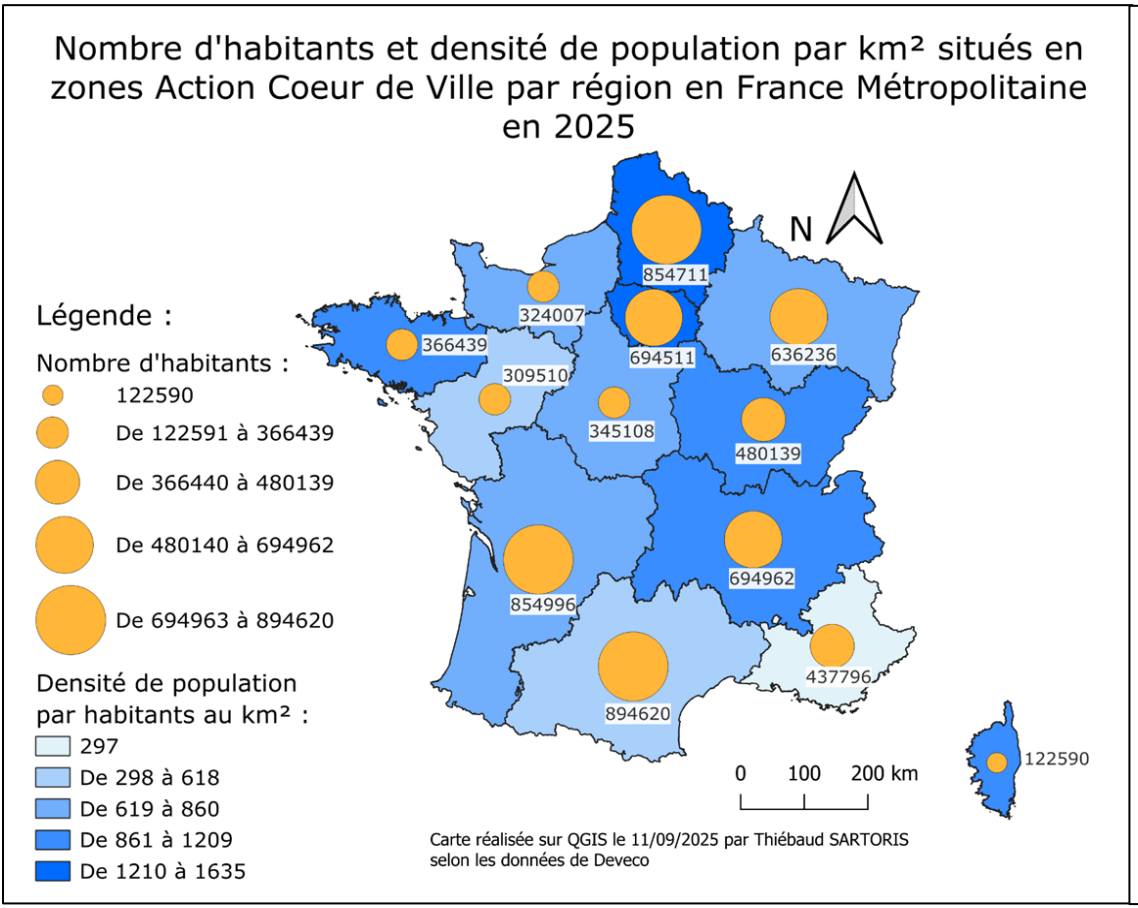
Le programme Action Cœur de Ville (ACV) est lancé en 2018[2] par le ministère de la Cohésion des territoires et est confié à l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires lors de sa création en 2020. Il constitue l'un des outils majeurs de la politique publique française visant à enrayer la dévitalisation des centralités des villes moyennes et s'articule juridiquement via la convention d'Opération de Revitalisation de Territoires (ORT)[3]. Ce programme concerne ainsi 234 villes réparties sur l'ensemble du territoire national, choisies parce qu'elles jouent un rôle de centralité

[2] ROSSAT-MIGNOD G., 2023, « La proximité au cœur de l'intervention de la Banque des Territoires » Administration, vol. 2023/1, N°277, p. 71-73. [consulté le 28/08/2025]

[3] BENEZECH-SARRON P., 2024, « Les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT) : De la revitalisation des centres-villes à la revitalisation des territoires, l'extension (risquée) du domaine de la revitalisation » Revue Droit & Ville, vol. 2024/1, N°97, p. 53-81. [consulté le 26/05/2025]

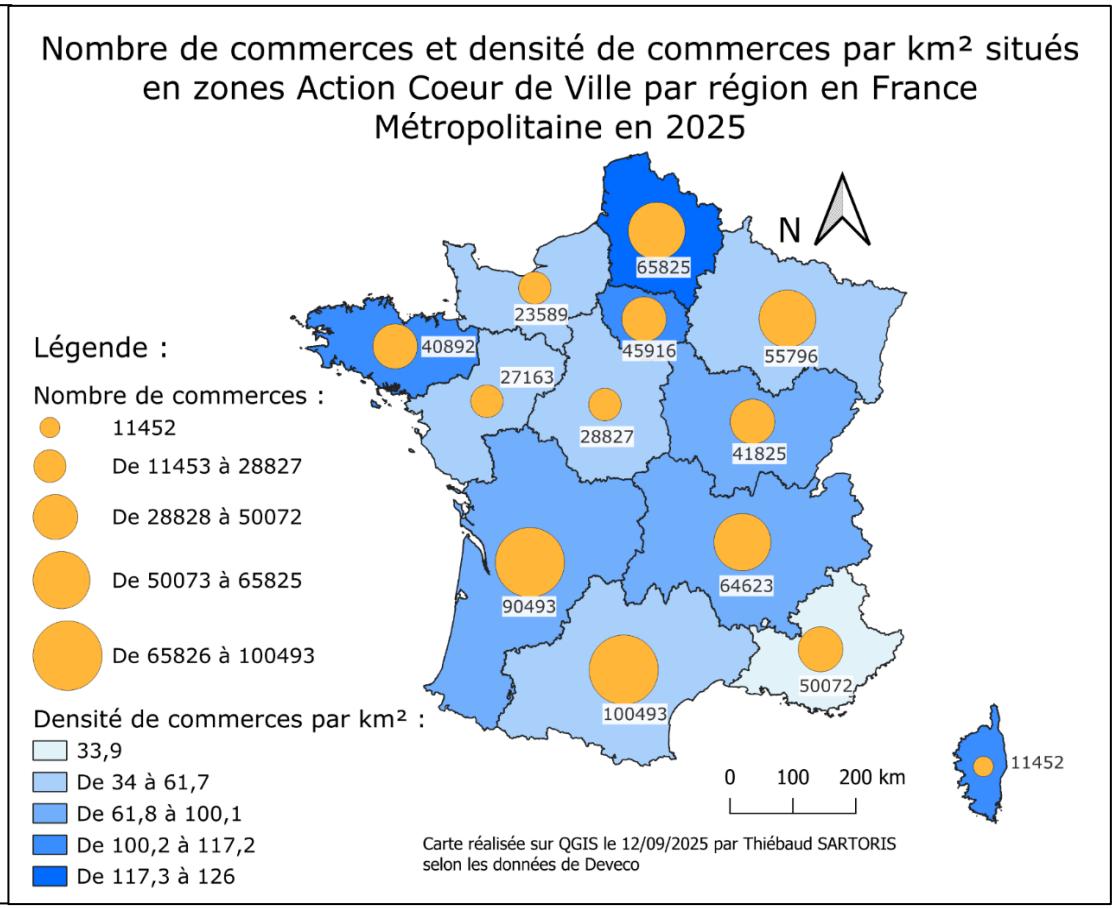
pour leur bassin de vie, mais souffrent depuis plusieurs années de fragilités démographiques, économiques et commerciales. Ces villes, souvent chefs-lieux de département ou d'arrondissement et jouant ainsi le rôle d'équilibre territorial entre métropoles et zones rurales, ont vu leur centre se dépeupler progressivement, leurs commerces décliner au profit de zones périphériques, et leur attractivité diminuer, tant pour les habitants que pour les entreprises.

Carte 4 : Nombre d'habitants et densité de population par km² situés en zones Action Cœur de Ville par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de l'INSEE, consulté le 10/09/2025.

Carte 3 : Nombre de commerces et densité de commerces par km² situés en zones Action Cœur de Ville par région en France Métropolitaine en 2025



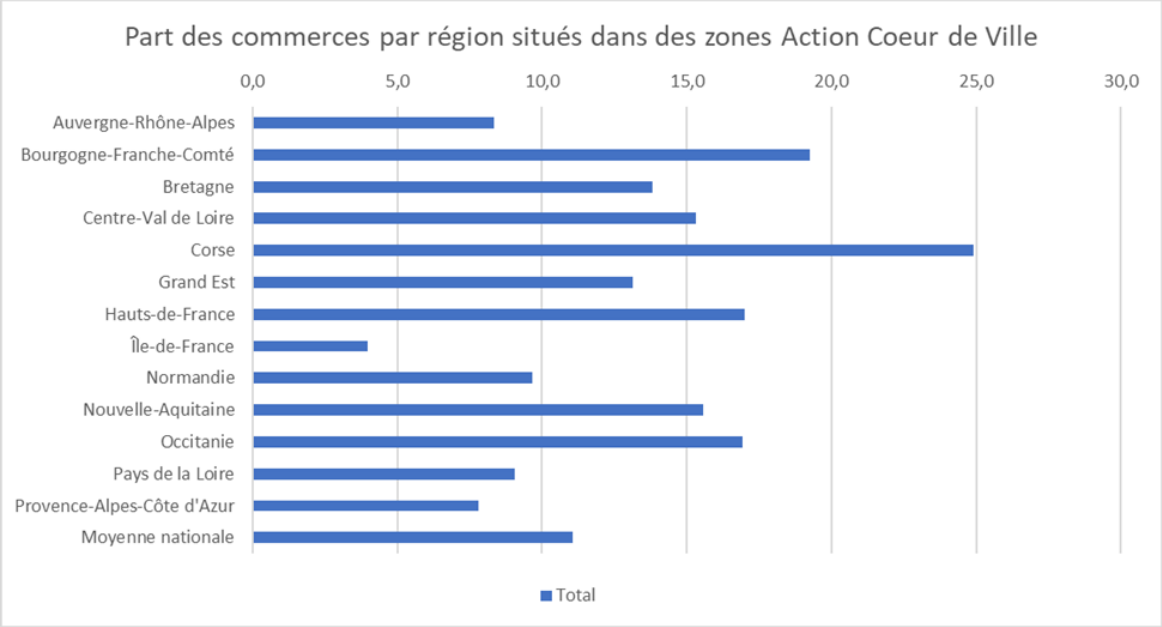
Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Néanmoins, il est possible de voir sur les cartes ci-dessus (Cf, cartes 3 et 4), qu'il existe une disparité entre les régions, que ce soit au niveau de la population vis-à-vis de son nombre d'habitants et de sa densité de population, mais également vis-à-vis du commerce, aussi bien sur le nombre que sur sa densité. Il est en effet possible de voir qu'il existe des similitudes entre la densité de population et la densité de commerces sur les territoires situés en zones Action Cœur de Ville, avec en moyenne une densité de commerces égale à 10% de celle des habitants. Mais quand on regarde les régions entre elles, il est possible de voir que certaines présentent une densité bien supérieure à celle des autres, mais également par rapport à la moyenne nationale qui est de 789 habitants par km² pour 73 commerces par km². On retrouve ainsi en haut du panier les régions telles que les Hauts-de-France avec une densité de 1635 habitants par km² et 126 commerces par km², l'Île-de-France avec 1629 habitants par km² pour 108 commerces par km², la Bretagne avec 1050 habitants par km² pour 117 commerces par km² et la Corse avec 1209 habitants par km² pour 113 commerces par km² et dans le bas de l'échelle des régions telles que l'Occitanie avec une densité par habitants au km² de 550 et de commerces de 62, les Pays de la Loire avec 617 habitants par km² pour 54 commerces au km² et en dernier la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) 297 habitants au km² pour 34 commerces au km². Ce classement peut s'expliquer par de nombreuses différences entre les villes classées ACV, que ce soit par leur densité, leur taille, leur présence dans des territoires très urbains ou ruraux par exemple, etc. En effet, prenons par exemple les communes de Dunkerque, située dans le Nord, et d'Arles, située dans les Bouches-du-Rhône, communes considérées comme étant dans des régions essentiellement urbaine, ainsi que la commune de Bressuire, située dans les Deux-Sèvres et considérée comme essentiellement rurale. La commune de Dunkerque est classifiée en tant que grand centre urbain selon la grille de densité à 7 niveaux de l'INSEE alors que la commune d'Arles est, quant à elle, classée comme un centre urbain intermédiaire et celle de Bressuire en tant que bourg rural. Pourtant, quand on se penche sur la densité de population, Dunkerque possède une densité de 1 976,95 habitants au km² pour une population totale de 86 788 habitants, là où Arles possède une densité de 66,43 habitants au km² pour une population totale de 50 415 habitants et Bressuire une densité de population de 110,22 habitants au km² pour une population totale de 19 906 habitants. Ainsi, il est possible d'en déduire qu'il existe des disparités entre les communes et que cela impacte fortement les taux des régions. A contrario, ces disparités ont tendance à s'inverser si on prend en compte non pas la densité mais plutôt le nombre d'habitants et de commerces par région. En effet, si l'on regarde le haut du classement, ce sont, cette fois, les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine qui dominent, avec plus de 850 000 habitants pour un nombre de commerces supérieur à 85 000, suivi de près par les Hauts-de-France qui reste en haut du classement avec une population de plus de 850 000 mais un nombre de commerces moindre que les deux autres cités préalablement, soit plus de 65 000 commerces. A l'inverse, on retrouve la Corse dans le bas du classement avec le plus faible nombre d'habitants et de commerces, avec un peu plus de 110 000 habitants pour plus de 11 000 commerces, suivie dans l'ordre par les Pays de la Loire, la Normandie et le Centre-Val de Loire avec un nombre d'habitants compris entre 300 et 350 000 et un nombre de commerces compris entre 23 et 29 000. Ces différences peuvent s'expliquer pour les premiers de chaque classement par le nombre de communes ACV qui diffère entre chaque région, mais également par la typologie urbaine ou rurale de ces communes, par leur taille etc. Ces deux cartes permettent d'avoir déjà un premier aperçu des différences qui résident entre les territoires et l'accompagnement nécessaire pour leur permettre une redynamisation efficace mais ne permettent pas d'identifier clairement les enjeux relatifs à cette dernière. Afin de mieux visualiser l'importance du commerce dans ces communes au niveau régional, le nombre

d'habitants par commerce semble être une piste intéressante. Si l'on se concentre sur le nombre d'habitants par commerce, il apparaît clairement des similitudes mais également des différences avec les facteurs vus précédemment, changeant une nouvelle fois les territoires sur lesquels il serait souhaitable d'intervenir.

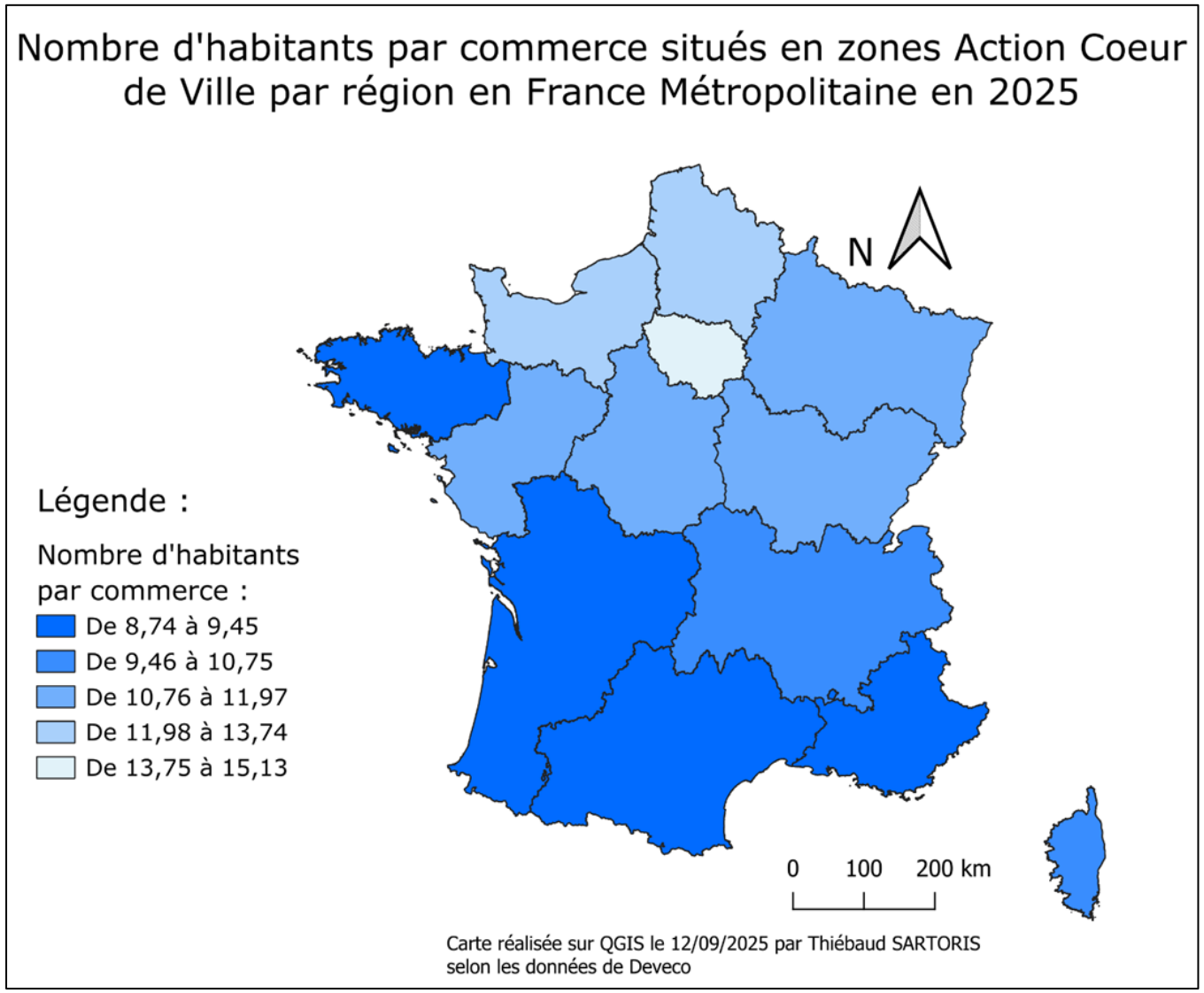
En effet, si l'on regarde la carte suivante (Cf. carte 5), il apparaît que les régions disposant de la meilleure couverture commerciale sur les communes Action Cœur de Ville sont la Bretagne, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec un commerce pour moins de dix habitants. A contrario, ce sont les régions Île-de-France, Hauts-de-France et Normandie qui apparaissent les moins dotées en commerces vis-à-vis de leur population, avec un commerce pour minimum douze habitants. Ces différences peuvent s'expliquer par de nombreux facteurs tels que l'importance du commerce de périphérie (zones commerciales et centres commerciaux) dans les Hauts-de-France, limitant la possibilité pour les communes d'implanter du commerce en centre-ville, par le nombre de commerces situés hors des communes ACV et qui constituent un pôle au centre d'une immense aire d'attractivité pour l'Île-de-France avec la commune de Paris ou encore par la ruralité du territoire Normand créant une multitude de petits pôles commerciaux plutôt que quelques grands pôles attractifs en milieu urbain. Il est possible de compléter également la disparité du commerce avec le graphique suivant (Cf. Schéma 5) présentant la part des commerces par région situés dans des zones Action Cœur de Ville. Il apparaît une nouvelle fois des différences plus ou moins importantes entre les régions, la Corse étant en tête du classement avec un peu moins de 25% de ces commerces situés dans des communes classées Action Cœur de Ville, suivi par la Bourgogne-Franche-Comté (19%), les Hauts-de-France et l'Occitanie (17%), ce qui est bien supérieur à la moyenne nationale qui est de 11%. A l'inverse, l'Île-de-France est dernière avec un peu plus de 4% seulement de ses commerces situés en zone ACV. Cette part de commerces en Corse est d'autant plus impressionnante que l'Île de Beauté ne comprend que 2 villes situés en périmètre ACV, soit Ajaccio et Bastia.

Schéma 5 : Part des commerces par région situés dans des zones Action Cœur de Ville



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

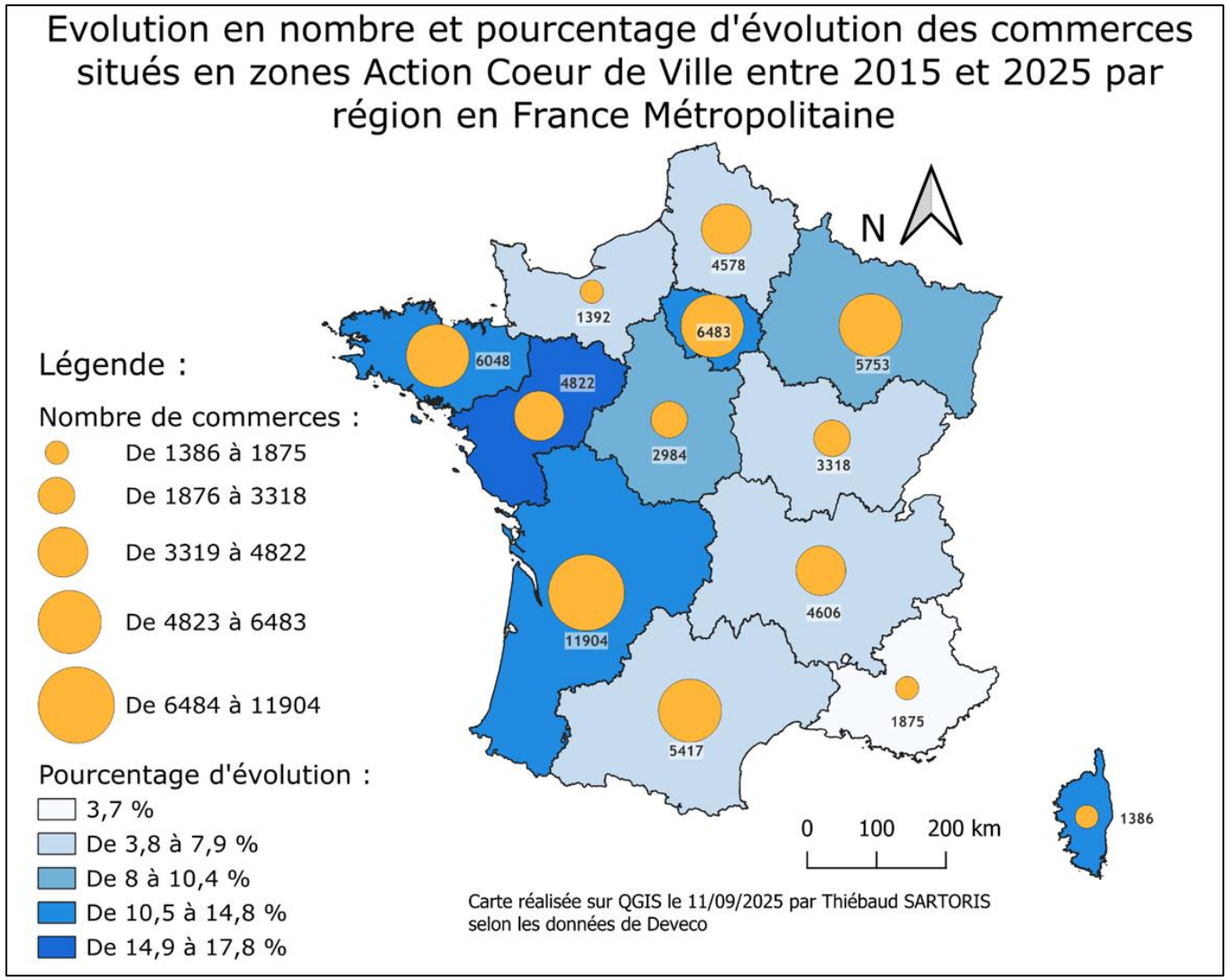
Carte 5 : Nombre d'habitants par commerce situés en zones Action Cœur de Ville par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Enfin, il est possible de voir des disparités, notamment dans l'attractivité des territoires, puisque certaines régions vont voir s'ouvrir bien plus de commerces sur leur territoire que de fermetures vis-à-vis des autres régions. Ainsi, on retrouve dans les régions les plus dynamiques en nombre de commerces la Nouvelle-Aquitaine, avec près de 12 000 commerces ouvert de plus que le nombre de fermeture que le territoire a enregistré entre 2015 et 2025 (Cf. carte 6), ce qui démontre une certaine attractivité du territoire. Viennent ensuite l'Île-de-France et la Bretagne avec plus de 6000 commerces chacune, démontrant une nouvelle fois l'attractivité de ces territoires. A l'inverse, il est possible de voir que certaines région n'arrive pas à attirer de nouveaux commerçants sur leur territoire. On retrouve ainsi en dernière position la Corse avec 1396 commerces, la Normandie avec 1392 commerces et enfin la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 1875. Ces chiffres, bien que largement inférieurs à la moyenne nationale, sont cependant à nuancer. En effet, si on compare avec le pourcentage d'évolution de chaque région, la tendance s'inverse pour la Corse puisqu'elle possède, avec ses 12,1%, l'un des plus haut taux du territoire métropolitain et bien supérieur à la moyenne nationale qui est de 9,4%. Il est cependant nécessaire de préciser que si elle enregistre un taux aussi haut, c'est également puisque le nombre de commerce initial était relativement faible par rapport aux autres régions, ce qui lui laissait bien plus de possibilités pour se doter de nouveaux commerces. La Bretagne, l'Île-de-France et la Nouvelle-Aquitaine restent également dans le haut du classement avec une évolution comprise entre 10,5 et 14,8%. C'est cependant les Pays de la Loire qui enregistrent le plus fort taux d'évolution, avec une croissance du nombre de commerces actifs sur son territoire d'environ 17,8%.

Carte 6 : Evolution en nombre et en pourcent des commerces situés en zones Action Cœur de Ville entre 2015 et 2025 par région en France Métropolitaine



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Ainsi, il est possible de voir les littoraux atlantiques, mais également l'Île-de-France, sont des territoires qui se redynamisent aujourd'hui dans leurs centralités urbaines et ce, notamment grâce à des dispositifs de l'Etat qui sont venus compléter, améliorer et renforcer l'offre commerciale en centre-ville. L'ambition du programme ACV, qui fait partie de ces dispositifs, est donc de replacer le centre-ville comme cœur battant de la vie urbaine. Pour cela, il vise à réduire significativement la vacance commerciale, à réhabiliter l'habitat ancien dégradé, à améliorer le cadre de vie, à renforcer l'accessibilité et les mobilités, et à encourager une véritable mixité fonctionnelle en mêlant logements, commerces, services publics, équipements culturels et espaces de sociabilité. L'objectif dépasse donc la simple dimension marchande, il s'agit de recréer des centralités attractives et dynamiques où la présence de commerces de qualité s'articule avec la vitalité résidentielle, culturelle et sociale.

Pour atteindre ces objectifs, le programme s'appuie sur une large mobilisation d'une quinzaine de partenaires publics, tels que la Caisse des Dépôts, Action Logement, la Banque des Territoires[4], ou encore l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). L'ANCT y joue un rôle central en fournissant une ingénierie adaptée aux collectivités, souvent démunies pour concevoir des stratégies globales de revitalisation, via notamment le déploiement de chargé de mission Action Cœur de Ville venant apporter leur soutien aux collectivités concernées dans la création, la gestion et la réalisation de divers projets urbains. Mais ce n'est pas le seul moyen d'action du programme ACV, ils peuvent se décliner de plusieurs manières. Tout d'abord, sur le plan financier, avec une enveloppe de 10 milliards d'euros[5], il mobilise des enveloppes importantes pour soutenir les projets des villes lauréates, notamment en matière de réhabilitation de locaux commerciaux vacants ou de rénovation d'immeubles dégradés avec par exemple le Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité. Sur le plan technique, le programme ACV appuie les collectivités dans l'élaboration de projets intégrés, combinant habitat, commerce, mobilité et services publics afin d'éviter la dispersion des actions. Il permet également le financement de postes de managers de commerce et va s'appuyer sur les conventions ORT afin de fournir un cadre juridique souple et des dérogations pour faciliter les projets commerciaux.

Enfin, sur le plan foncier, il favorise la mise en place de foncières de redynamisation, c'est-à-dire des structures publiques ou mixtes capables d'acquérir, de rénover puis de réinjecter sur le marché des locaux commerciaux inoccupés. En effet, dans le cadre du Plan de relance lancé par le gouvernement le 3 septembre 2020 et bénéficiant d'une enveloppe de 100 milliards d'euros visant à relancer l'économie française des suite de la crise Covid[6], « la Banque des Territoires s'est engagée à créer ou structurer 100 foncières de redynamisation, pour soutenir 6 000 commerces et activités de proximité. Afin d'accompagner la montée en compétences des opérateurs de ces foncières, un réseau national des foncières de redynamisation des territoires a été créé le 1er juillet 2021, en partenariat avec la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEPL) »[7]. Cela a été possible notamment grâce au soutien de la Banque des Territoires (plus de 800 millions d'euros d'investissement et prêts) et celui de la Fédération des

[4] ROSSAT-MIGNOD G., 2023, « La proximité au cœur de l'intervention de la Banque des Territoires » Administration, vol. 2023/1, N°277, p. 71-73. [consulté le 28/08/2025]

[5] ALLAIN M-L., EPAULARD A., 2023, « Petits commerces : déclin ou mutation ? » conseil d'analyse économique, N°77, 05/2023. [consulté le 08/06/2025]

[6] Ministère de l'économie, 3/09/2020 : Présentation du Plan de relance ; Présentation du Plan de relance | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

[7] Banque des Territoires : Le réseau national des foncières de redynamisation ; Réseau national des foncières de redynamisation | Banque des Territoires

Entreprises Publiques Locales, mais également à l'ensemble des partenaires concernés, que ce soit les Agences Nationales telles que l'ANCT ou encore les collectivités. Ces foncières, véritables maillons opérationnels dans la stratégie d'aménagement des collectivités, sont réparties sur l'ensemble du territoire français, ce qui permet à près de 90% des communes concernées par le programme ACV d'être à proximité d'une de ces Entreprises Publiques Locales (EPL), 35% de ces communes étant actionnaires d'au moins une EPL d'aménagement.

Le programme présente plusieurs atouts, sa principale force résidant dans sa vision intégrée associant habitat, patrimoine, commerce, mobilité et attractivité, et permet de penser la revitalisation urbaine de manière globale et non comme une série d'actions isolées. Il bénéficie également d'une couverture territoriale importante, en ciblant 234 villes, ce qui permet d'agir à une échelle nationale et de traiter une diversité de situations locales. Par ailleurs, le programme ACV redonne une identité aux centres-villes en soutenant la reconversion d'immeubles anciens via des initiatives locales et/ou originales telles que l'installation de commerces artisanaux, culturels ou associatifs, venant compléter l'offre traditionnelle. Enfin il favorise le partenariat entre acteurs publics et privés, en incitant à des cofinancements ou à des collaborations locales autour d'un projet partagé.

Si l'on se concentre sur les leviers d'actions mobilisés pour soutenir le redéploiement du commerce au sein du programme ACV, ces derniers prennent trois formes. La première consiste en un appui technique et une aide financière pour la réhabilitation et la création de locaux commerciaux via les foncières de redynamisation, mais également différents fonds subventionnant la réhabilitation de locaux vacants (FRLA, Fonds Friche…), facilitant ainsi la remise sur le marché de cellules vacantes, modernisées et conformes aux normes actuelles en termes de sobriété énergétique etc. La deuxième consiste en la requalification du cadre urbain via la rénovation de logements vacants et l'amélioration des espaces publics afin de recréer une centralité attractive, ce qui peut être propice à la fréquentation commerciale puisqu'une rue, un quartier, une ville attractive est source de bien-être et de tourisme. Enfin, le programme ACV apporte un accompagnement en ingénierie via le financement de postes de manager de commerce et s'appuie également sur les conventions d'Opérations de Revitalisation de Territoire qui va venir offrir un cadre juridique souple et des dérogations pour faciliter les projets commerciaux. C'est donc un dispositif qui fonctionne puisque « plus de 6400 actions lancées, plus de 80000 logements rénovés, la revitalisation commerciale amorcée et des requalifications qui, pour les habitants, sont tangibles, d'abord parce que des quartiers commencent à bouger, à changer ; des commerces commencent à revenir et le prix de l'immobilier à remonter. »[8]

Cependant, le dispositif présente également certaines limites. Sa mise en œuvre est complexe, car elle mobilise une multiplicités de partenaires aux logiques et volontés différentes, ce qui peut ralentir le déploiement concret des actions. Les financements disponibles, bien que significatifs, restent souvent jugés insuffisant au regard de l'ampleur des besoins en matière de lutte contre la vacance commerciale et la rénovation du bâti ancien. De plus, la pérennité des projets n'est pas toujours garantie, il arrive que des locaux réhabilités retombent en vacance si l'attractivité commerciale du territoire ne suit pas et n'est pas restaurée. Enfin, le dispositif tend

[8] LE BRETON Y., 2022, « Quel avenir pour les centres-villes ? » Constructif, N°63, p. 73-79. [consulté le 06/06/2025]

à bénéficier d'avantage aux villes déjà bien dotée en ingénierie, capable de monter des projets complexes, ce qui peut créer un biais au détriment des communes les plus fragiles.

Néanmoins, les effets du programmes sur les territoires sont perceptibles. Dans certaines villes moyennes, le programme ACV a permis de réduire la vacance commerciale en réhabilitant des rez-de-chaussée dégradés en y implant de nouvelles activités, souvent en lien avec les besoins contemporains et plus en adéquation avec les volontés et envies des habitants tels que des cafés culturels, des boutiques artisanales ou des services numériques. Le programme contribue également à transformer l'image des centres-villes comme il est possible de le voir avec l'exemple de la ville de Lodève située dans l'Hérault, inscrite dans la géographie prioritaire et bénéficiant du programme ACV. Grâce à l'appui de l'ANCT, la ville a pu engager une restructuration ambitieuse de son centre ancien en ciblant les zones prioritaires, en réhabilitant les rez-de-chaussée vacants et en les confiants à des porteurs de projets locaux. La Foncière Occitanie Centralité Commerces Artisanat Local (FOCCAL) ainsi que l'EPL Territoire 34 ont étés mobilisées afin d'acquérir et transformer des immeubles entiers tandis que le FRLA a permis de combler le déficit économique de plusieurs opérations de réhabilitation lourde engagées par ces structures. Les résultats sont aujourd'hui visibles, de nouvelles activités ont vu le jour et ont contribué à redonner au centre-ville son rôle de lieu de vie et de destination, bien au-delà de la seule fonction commerciale. Ces résultats ont été possibles grâce à la volonté de la collectivité de cibler un axe commerçant prioritaire (secteur stratégique) et en acceptant que qu'une recommercialisation totale de la commune soit inatteignable à court terme. La stratégie de la commune insistait sur la lisibilité des parcours, la montée en gamme de certaines polarités et le travail d'image via un office de commerce intercommunal, ce qui illustre parfaitement la démarche intégrée promue par le programme ACV.

Un autre exemple serait celui du quartier du Bourny dans la ville de Laval en Mayenne. Dans ce quartier, une supérette vacante constituait un point faible de la vie de quartier et, comme pour Lodève, donnait un sentiment d'abandon pour les habitants de la part de la collectivité. Grâce au programme ACV et notamment le soutien du Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité, le bâtiment a pu être réhabilité afin d'accueillir deux commerces indépendants conçus de manière à s'ouvrir sur la place réaménagée et à favoriser les interactions entre l'espace public et l'activité commerciale. Le projet, afin d'être en accord avec les politiques gouvernementales en matière de climat et d'environnement a intégré des matériaux biosourcés, une architecture bioclimatique et des solutions de ventilation naturelle. L'objectif était donc de recréer une offre alimentaire qualitative ainsi que des services de proximités essentiels à la redynamisation du quartier. Enfin, c'est une SEM locale, partenaire du projet, qui assure la gestion patrimoniale, le recrutement des exploitants et la coordination des travaux.

Enfin, un dernier exemple pourrait-être celui de la commune de Charleville-Mézières avec la réhabilitation d'un commerce situé en cœur de ville dans un quartier ancien et dégradé. En effet, Charleville-Mézières fait partie des anciennes communes ayant connu une importante croissance depuis la révolution industrielle notamment grâce aux nombreuses usines qui parsemaient son territoire[9]. Cependant, avec la diminution progressive des usines sur le territoire français à cause des nombreuses fermetures et délocalisation, la commune a vu sa population peu à peu s'appauvrir et pour la plupart, s'en aller vers des territoires plus dynamiques. Cela a eu évidemment un impact négatif sur le commerce puisqu'en 20 ans, la

[9] Mairie de Charleville-Mézières : charleville-mezieres.fr/histoire-de-la-ville

ville a enregistré plus de 3400 fermetures de commerces pour 2900 commerces créés seulement. Ainsi, la ville se retrouve aujourd'hui avec de nombreuses friches industrielles, mais aussi avec de nombreuses friches commerciales. La SPL Protéame, Société d'Equipement et d'Aménagement des Ardennes, s'est saisie de la question pour réhabiliter un ancien local artisanal de retoucheur-blanchisseur et le remettre en activité (Cf. photographie 1). Grâce à cette action et d'autres combinées, la ville de Charleville Mézière est aujourd'hui en train de démarrer une nouvelle dynamique commerciale qui lui était indispensable pour redevenir attractive et tiré son épingle du jeu.

Photographie 1 : Evolution de la réhabilitation d'un commerce de centre-ville à Charleville-Mézières entre 2023 et 2024

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

En définitive, le programme Action Cœur de Ville illustre la volonté de l'Etat d'apporter une réponse globale et différenciée au déclin des villes moyennes. Par ses moyens financiers, fonciers et techniques, il agit sur les causes profondes de la dévitalisation, tout en offrant aux collectivités un cadre de projet structurant, en limitant l'impact environnemental grâce au recyclage foncier et en valorisant le patrimoine. Ses réussites démontrent que la revitalisation commerciale n'est possible qu'à condition d'être pensée en articulation avec le logement, les mobilités et les services publics, confirmant ainsi que le commerce est autant un levier de développement économique qu'un outil de cohésion territoriale et sociale.

2.1.2 Le programme Petites Villes de Demain (PVD) : développer des centralités rurales et périurbaines dans des territoires en déclin

Le programme Petites Villes de Demain (PVD), lancé en octobre 2020 par le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) et piloté par l'ANCT, s'inscrit dans la continuité du programme d'Action Cœur de Ville en ciblant une échelle territoriale différente et ainsi va venir compléter son action. Tout comme le programme Action Cœur de Ville, il est conduit avec de nombreux partenaires tels que l'ANAH, le Cerema, l'ADEME, la Banque des Territoires et plusieurs ministères. Disposant d'une enveloppe de 3 milliards d'euros[10], ce programme va ainsi cibler les petites communes, généralement de moins de 20 000 habitants mais qui exercent néanmoins un rôle de centralité indispensable pour les territoires ruraux et périurbains. Ces villes, au nombre de 1600, soit 7% de la population française, sélectionnées dans le cadre de ce programme, souvent chefs-lieux de canton ou petites centralités rurales, constituent des pôles de vie essentiels pour les habitants de leur bassin de proximité[11]. Elles concentrent les services publics, une partie de l'emploi local, des équipements scolaires, culturels, de santé, mais également une offre commerciale qui, malgré son caractère modeste, n'en reste pas moins indispensable pour la vitalité de leur territoire. Dans ce contexte, la taille critique du marché commande nécessairement des linéaires plus courts, une sélection des emprises et un recours plus fréquents aux outils de portage fournis par l'ANCT et l'Etat afin de réhabiliter des cellules « sous-rentables » en valorisant les co-bénefices urbains, tels que la requalification des façades, une densification douce du bâti en centre-bourg, ou encore en intégrant des logements au-dessus des commerces.

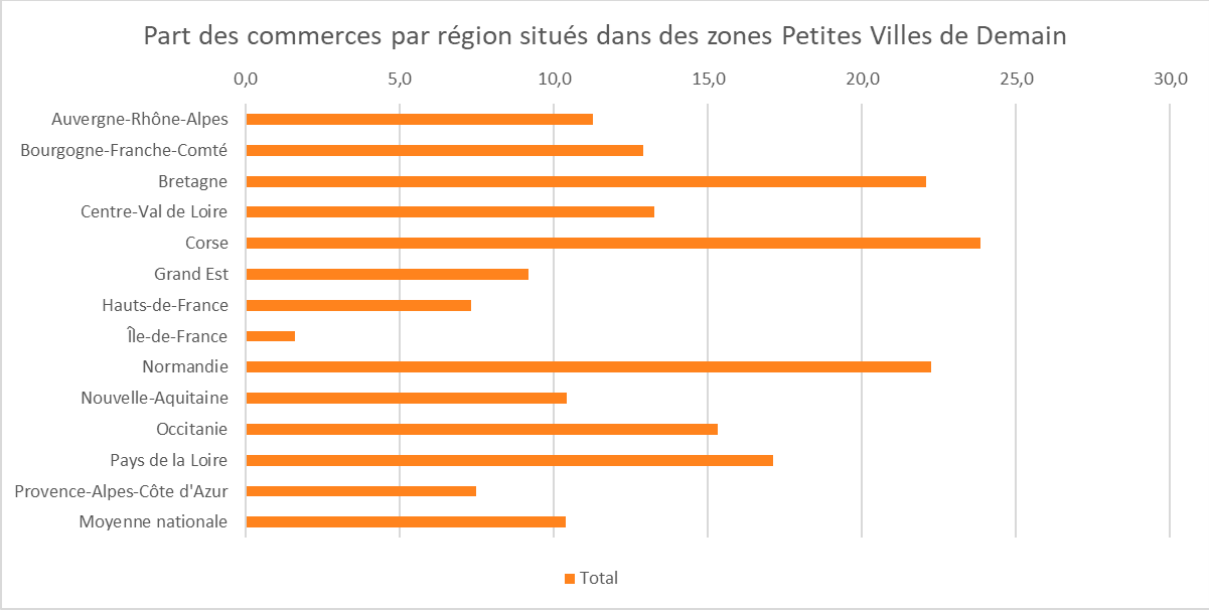
Si l'on regarde la part des commerces par région (Cf. Schéma 6), il est possible de voir que l'importance des commerces situés dans un périmètre Petites Villes de Demain varie en fonction des régions. En tête du classement, on retrouve ainsi la Corse, pour laquelle près de 24% de ses commerces sont situés en zone PVD, suivie par la Bretagne et la Normandie avec environ 23% de leurs commerces situés dans ces mêmes zones, ce qui est bien supérieur à la moyenne nationale qui est à 10,5%. A contrario, il est possible de voir que certaines régions ne disposent que d'une part minime de commerces dans des zones PVD vis-à-vis de l'ensemble de leurs commerces. C'est le cas de l'Île-de-France, dernière de ce classement, qui possède

[10] ALLAIN M-L., EPAULARD A., 2023, « Petits commerces : déclin ou mutation ? » conseil d'analyse économique, N°77, 05/2023. [consulté le 08/06/2025]

[11] LE BRETON Y., 2022, « Quel avenir pour les centres-villes ? » Constructif, N°63, p. 73-79. [consulté le 06/06/2025]

seulement 2% environ de commerces dans ces zones, suivie par les Hauts-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec environ 7,5% de commerces.

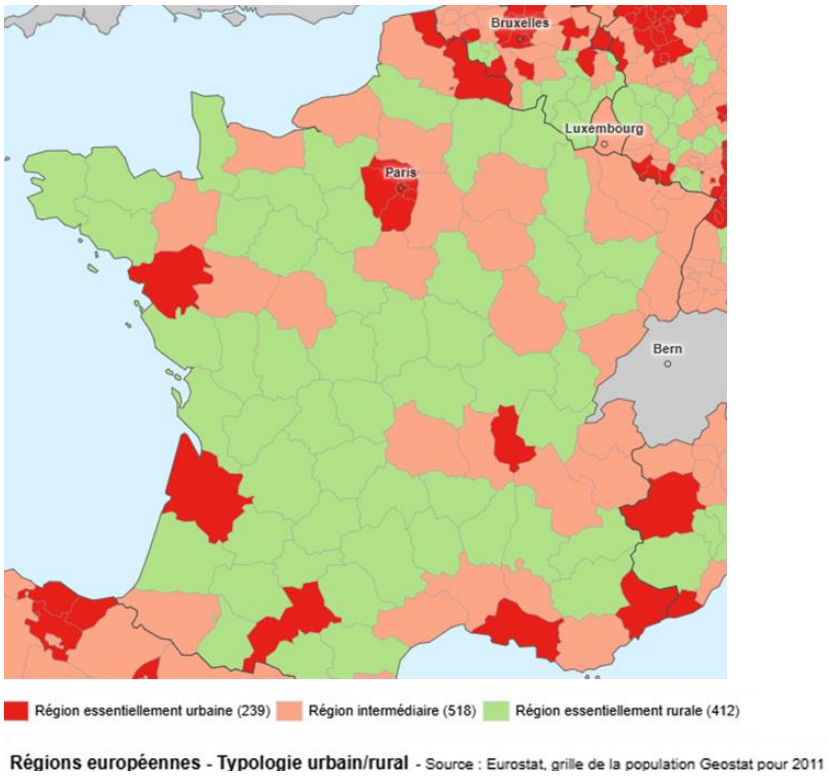
Schéma 6 : Part des commerces par région situés dans des zones Petites Villes de Demain



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

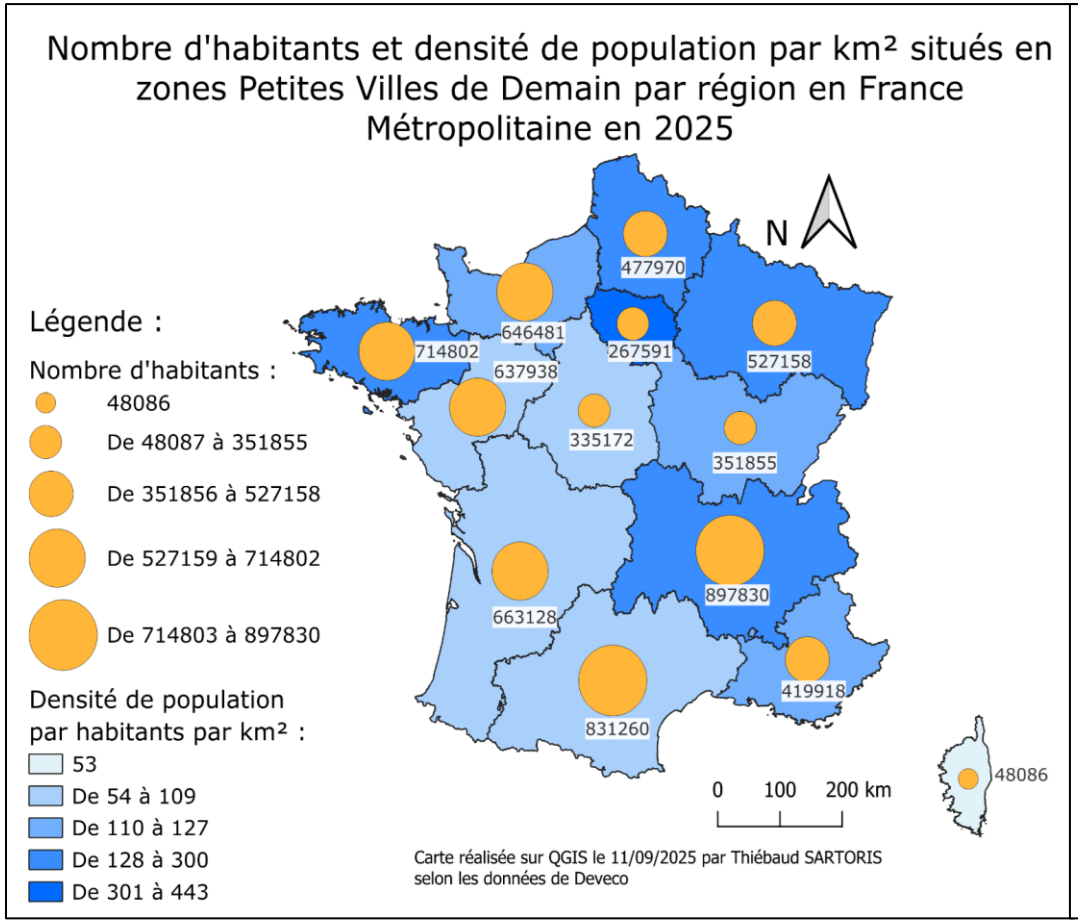
Ces disparités s'expliquent notamment par la présence de nombreuses communes classées PVD correspondant à de petites centralités dans des régions à dominante rurale, là où, par exemple, il y en a très peu dans les Hauts-de-France, l'Île-de-France et la région PACA qui sont des territoires à dominante essentiellement urbaine (Cf. carte 7).

Carte 7 : Typologie urbain/rural par département en France et dans les pays limitrophes



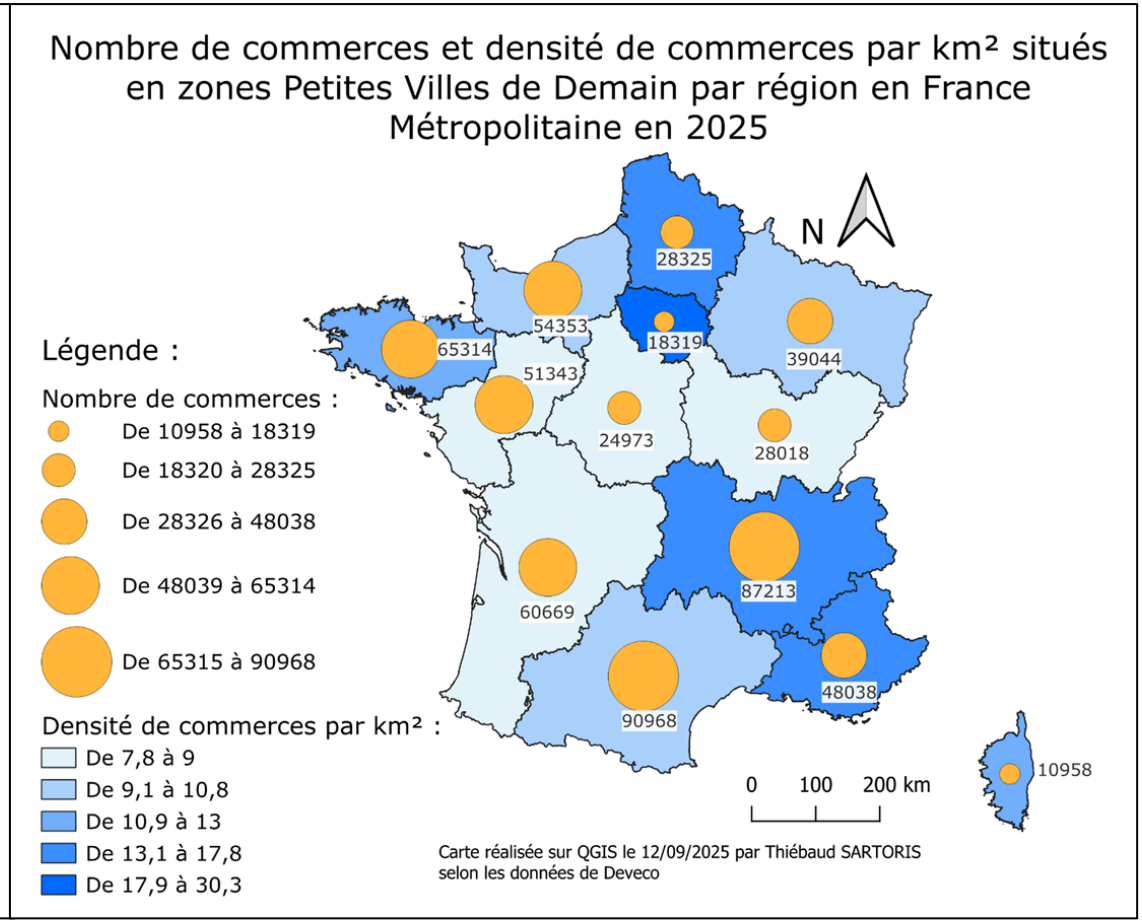
Source : Observatoire des Territoires, *Régions européennes – Typologie urbain/rural*, données de Geostat, consulté le 10/09/2025.

Carte 9 : Nombre d'habitants et densité de population par km² situés en zones Petites Villes de Demain par région en France Métropolitaine



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de l'INSEE, consulté le 10/09/2025.

Carte 8 : Nombre de commerces et densité de commerces par km² situés en zones Petites Villes de Demain par région en France Métropolitaine

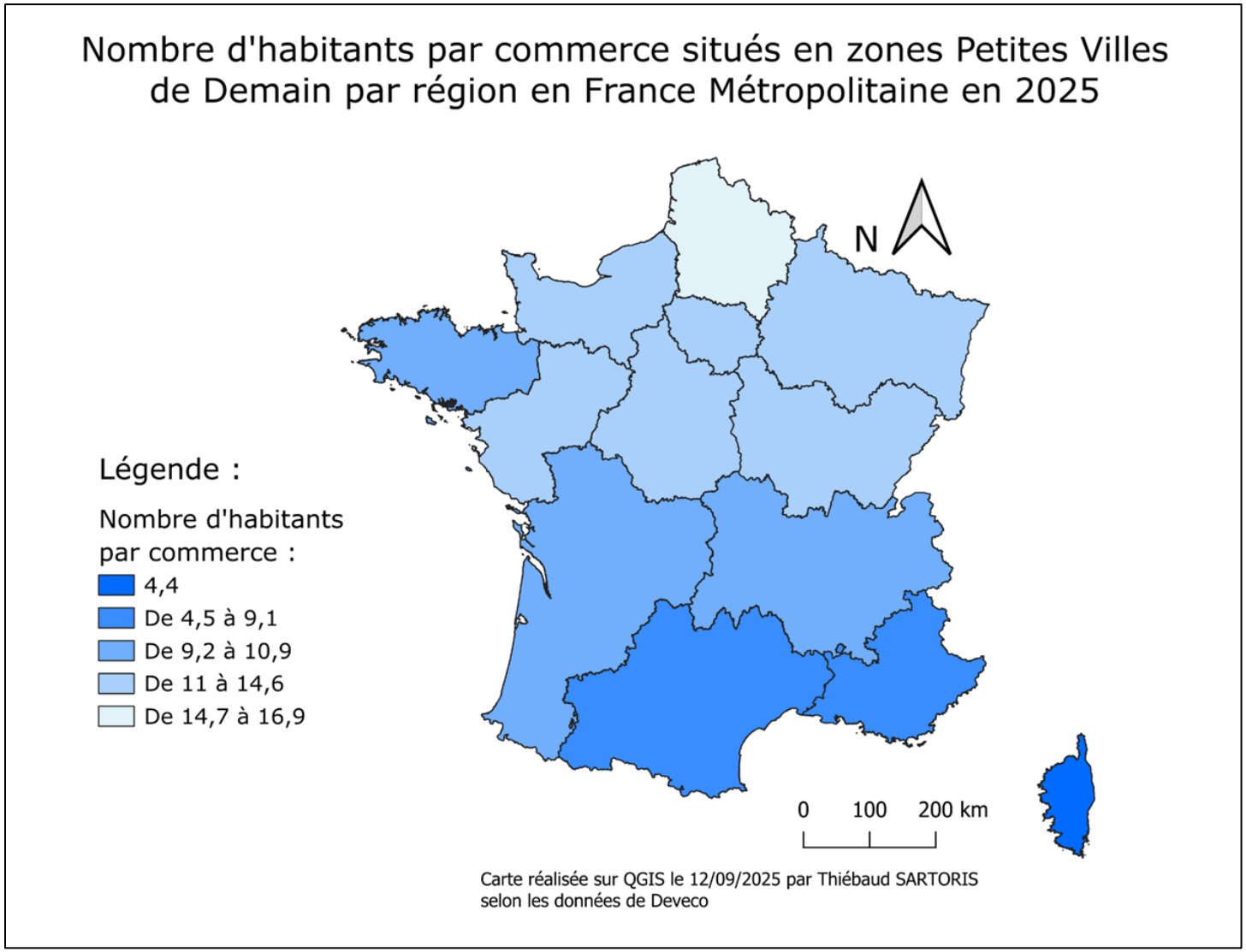


Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Ces éléments sont également visibles avec le nombre d'habitants et de commerces dans les villes classées PVD puisque l'Île-de-France arrive en bas du classement avec 267 591 habitants pour 18 319 commerces (Cf. cartes 8 et 9), bien que la Corse reste dernière avec 48 086 habitants pour 10 958 commerces puisque cette région est la moins peuplée de France Métropolitaine. Les Hauts-de-France, bien que se plaçant dans la moyenne en termes de populations pour les communes PVD ne possède néanmoins que peu de commerces et se place en 9ème position. Enfin, la région PACA se place proche de la moyenne dans les deux catégories. Ces différences pour la région PACA s'expliquent par le fait que la majorité de sa population et de ses commerces sont situés sur le littoral méditerranéen et ne sont pas concentrés dans les communes classées PVD, faisant automatiquement baisser le nombre de commerces dans les zones PVD de son territoire. Concernant le haut du classement, on retrouve l'Occitanie en 1ère position concernant le commerce avec 90 968 commerces actifs en zones PVD et en 2ème position concernant la population avec 831 260 habitants dans ces mêmes zones alors que l'Auvergne-Rhône-Alpes occupe quant-à-elle les positions inverses avec 897 830 habitants pour 87 213 commerces. Vient en 3ème position la Bretagne pour les deux catégories avec 714 802 habitants pour 65 314 commerces. Pourtant, si l'on s'attarde sur la densité, certaines tendances s'inversent puisque c'est l'Île-de-France qui passe loin en tête du classement dans les deux catégories avec 443 habitants par km² dans les zones PVD et 30,3 commerces par km² pour ces mêmes zones, ce qui représente plus de 143 habitants par km² et plus de 13 commerces au km² que le second de chaque catégorie. On retrouve également les Hauts-de-France dans ce haut du classement pour les deux catégories avec une densité par habitant de 300 habitants par km² et une densité commerciale de 17 commerces par km². Dans le bas du classement par habitants au km², on retrouve la Corse qui enregistre la plus basse densité avec 53 habitants par km², toujours liée à son nombre d'habitants relativement faible par rapport aux autres régions mais qui se retrouve néanmoins dans la moyenne concernant la densité de commerces. Viennent ensuite les régions Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire qui enregistrent une densité par habitant inférieure à 103 habitants par km² et une densité de commerces par km² inférieure à 9. Ces chiffres peuvent s'expliquer d'une part par la superficie des communes PVD de ces territoires qui regroupent des communes rurales très large et un nombre d'habitants assez faible compte tenu de leur superficie par exemple.

Pourtant, si on analyse la couverture commerciale compte tenu du nombre d'habitants, la Corse se révèle être la mieux dotée avec seulement 4,4 habitants par commerce (Cf. carte 10), permettant ainsi une couverture territoriale stratégique et un dynamisme bien plus important que les autres régions mais pourrait se révéler être une faiblesse si le territoire devait commencer à décliner. L'Occitanie et la région PACA suivent l'exemple avec moins de 9 habitants par commerce, démontrant l'importance du commerce et les dynamiques commerciales de ces territoires méditerranéen. Contrairement aux idées reçues, les régions avec la plus forte densité restent cependant des régions où la population est la moins bien couverte en terme de commerce puisque les Hauts-de-France se place en dernière position avec une couverture commerciale de 1 commerce pour près de 17 habitants, suivi par l'Île-de-France et les régions limitrophes, ce qui s'explique d'une part encore une fois par l'importance du commerce de périphérie puisqu'ici, les hypermarchés sont considérés comme 1 seul et unique commerce mais touchent une population bien plus importante qu'un simple commerce de proximité et d'autre part par l'importance des pôles urbains dans ces régions qui concentrent la majorité des flux et donc par conséquent des commerces.

Carte 10 : Nombre d'habitants par commerce situés en zones Petites Villes de Demain par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Ces petites villes sont cependant confrontées à des fragilités croissantes. En effet, leur population connaît de manière générale un vieillissement marqué de leur population, un déclin démographique avec une fuite des plus jeunes actifs, ce qui entraîne une baisse de clientèle pour les commerces de proximité. L'essor du commerce en ligne, la polarisation vers les grandes surfaces périphériques et les métropoles avoisinantes ainsi que la diminution du nombre de services bancaires et administratifs accentuent ce phénomène de désertification commerciale. Le risque est ainsi doublé pour ces communes, d'une part leurs habitants se retrouvent contraints à des déplacements plus longs et plus coûteux pour accéder à des biens et services de base, mais d'autre part voient également une perte de dynamisme commercial nourrit par un cercle vicieux de vacance immobilière, d'une baisse de l'attractivité résidentielle et d'appauvrissement du tissu social local.

L'ambition du programme Petites Villes de Demain est de rompre cette spirale en redonnant aux petites centralités rurales et périurbaines les moyens de conserver et diversifier leur rôle structurant. L'objectif est de garantir aux habitants un accès à des services essentiels, de soutenir le maintien et l'implantation de commerces adaptés aux besoins locaux et d'aider les élus à concevoir un projet de territoire global intégrant habitat, urbanisme, économie et mobilité[12]. En ce sens, le programme PVD n'est pas seulement un programme de soutien économique mais également un outil de cohésion territoriale qui vise à rééquilibrer le maillage national.

Pour atteindre ces objectifs, l'ANCT met à disposition des communes lauréates des moyens dédiés adaptés à leurs capacités. Le premier d'entre eux réside dans l'ingénierie de projet, les petites communes en étant généralement dépourvues de services techniques ou de personnels qualifiés pour monter des dossiers complexes, l'Etat finance la mise à disposition de chefs de projets, recrutés spécifiquement pour accompagner les élus locaux dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie de revitalisation. Cette aide technique est également renforcée par des partenariats avec d'autres organismes publiques tels que la Banque des Territoires, qui apportent leur expertise en matière d'urbanisme commercial et de gestion foncière.

Le programme prévoit également des soutiens financiers ciblés, notamment par le biais du fonds d'aide aux commerces ruraux, doté de 12 millions d'euros, et qui finance l'implantation ou la modernisation de commerces multi-services dans des bourgs dépourvus d'offre suffisante. Ces commerces hybrides, combinant par exemple une épicerie, un relais postal, une station-service et un café, répondent de manière pragmatique aux besoins de territoires à faible densité. De plus, le FRLA peut être mobilisé pour réhabiliter des rez-de-chaussée vacants ou des locaux commerciaux dégradés, transformés ensuite en espaces adaptés à de nouvelles activités marchandes. Enfin, la création des foncières de redynamisation vient également constituer un autre levier à la redynamisation de ces communes en permettant aux collectivités ou à leurs partenaires d'acquérir des immeubles vacants en centre-bourg, de les rénover et de les réinjecter dans le circuit économique, sous la forme de logements ou de locaux commerciaux.

Les avantages du programme Petites Villes de Demain sont multiples. Il cible en priorité des territoires souvent oubliés des grandes politiques publiques, alors même qu'ils accueillent plus de 10,5% de la population française pour seulement 4,7% des communes de France et qu'ils jouent un rôle essentiel dans la structuration de l'espace rural. En offrant une ingénierie de projet et un accompagnement renforcé, il pallie les carences des petites communes en ressources

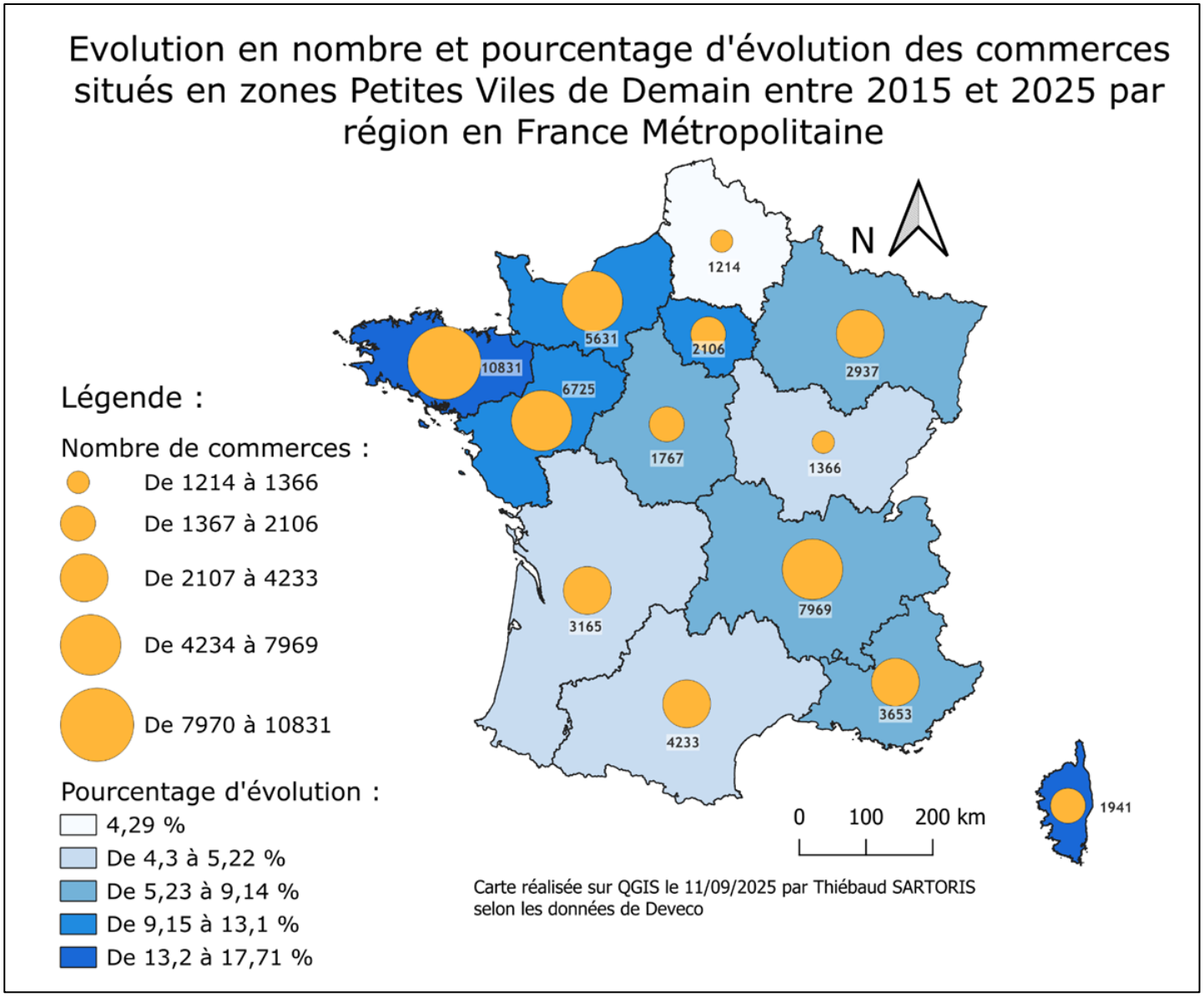
[12] Cerema, 30/01/2022 : Le programme national « Petites villes de Demain » (PVD) ; Le programme national "Petites villes de demain" (PVD) | Outils de l'aménagement

humaines et techniques. Il favorise également le maintien du maillage commercial, garantissant un accès de proximité à des services de base, ce qui est crucial pour les habitants âgés ou à mobilité réduite. Enfin, il propose une approche intégrée, le commerce n'y est pas considéré isolément mais est plutôt mis en interaction dans un cadre plus large avec l'habitat, la mobilité, et les espaces publics, ce qui accroît la pertinence et la durabilité des projets.

Au niveau de la partie commerciale, le programme PVD soutient la réhabilitation et l'occupation des locaux vacants via la mobilisation de financements publics afin de rénover des locaux commerciaux vacants, souvent situés en rez-de-chaussée d'immeubles anciens et dégradés, afin de faciliter l'installation de nouvelles activités et réhabiliter le patrimoine bâti. Il fournit également un appui renforcé en ingénierie pour les petites collectivités qui en sont dépourvues avec la mise à disposition de chefs de projets dédiés, en finançant les études de diagnostics territoriaux, commercial et urbains ainsi qu'en proposant un accompagnement méthodologique pour a définition des stratégies locales. Enfin, grâce à une articulation et une coordination avec les autres dispositifs, il permet la mutualisation des financements et le partage des bonnes pratiques en matière de réhabilitation de commerces en milieu urbain.

Ce programme permet donc d'apporter du commerces dans les territoires qui en sont aujourd'hui dépourvus mais également d'améliorer et de renforcer l'offre commerciale dans les territoires périclitant. Ainsi, l'action de l'Etat et de ses agences a permis de soutenir les territoires classés PVD comme il est possible de le voir avec la carte suivante. En effet, la Bretagne, territoire où il est possible de retrouver un large nombre de communes PVD, se place en tête du classement des régions ayant enregistré le plus grand nombre de commerces actifs supplémentaires entre 2015 et 2025 avec 10831 commerces créés de plus que ceux ayant fermés sur la même période (Cf. carte 11). De plus, la Corse se place en première position du pourcentage d'augmentation du commerce sur cette même période avec 17,7% d'augmentation, révélant également une forte dynamique commerciale sur ses zones PVD bien qu'elle se place encore une fois dans les derniers du classement en nombre dû au peu d'habitants et de commerces initialement présents dans la région. La Bretagne se révèle également être un territoire particulièrement dynamique et attractif dans les zones PVD puisqu'elle enregistre également l'un des plus forts taux d'évolution sur la dernière décennie avec 16,6% d'augmentation du nombre de commerces sur cette période. A contrario, des régions présentent une augmentation très faible du nombre de commerces sur leur territoire avec en dernier du classement la région Hauts-de-France qui a vu seulement 1214 commerces supplémentaires s'implanter sur son territoire entre 2015 et 2025 et présente le plus faible taux d'évolution avec seulement 4,29% d'augmentation durant cette même période. Cette faible augmentation peut s'expliquer encore une fois par exemple avec la surabondance des zones commerciales qui concentrent un maximum des flux marchands des habitants de ces zones PVD. On retrouve ensuite la Bourgogne-Franche-Comté avec 4,9 % d'augmentation, une des raisons de cette faible croissance peut s'expliquer par un solde migratoire négatif dans la région, mais également par le fait que plus d'un tiers des entrants actifs entrent pour un emploi dans un secteur non-marchand. Au niveau du nombre de nouveaux commerces, c'est la région Centre-Val de Loire qui se place en 11ème position avec seulement 1767 commerces supplémentaire sur son territoire alors qu'en terme de pourcentage d'évolution, ce sont les régions Nouvelles-Aquitaine et Occitanie qui se placent en 10ème et 11ème position avec respectivement 5,2 et 4,7 % d'augmentation.

Carte 11 : Evolution en nombre et pourcentage des commerces situés en zones Petites Villes de Demain entre 2015 et 2025 par région en France Métropolitaine



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Des limites apparaissent donc à ce programme puisqu'il ne permet pas de dynamiser de manière homogène le territoire français. En effet, les dotations financières, bien que réelles, demeurent faibles au regard de l'ampleur des besoins. La réussite du programme dépend fortement de la capacité locale à se mobiliser, certaines communes fragiles peinent à trouver des porteurs de projet, des commerçants prêts à s'installer ou même à recruter un chef de projet pouvant coordonner les opérations. De plus, le modèle de commerce multiservices, s'il constitue une solution utile, ne reste qu'une solution minimaliste qui ne saurait compenser la diversité de l'offre d'un centre-bourg complet. Enfin, la pérennité des actions dépend largement de l'implication des habitants et de l'appropriation locale, sans ancrage social et culturel, les initiatives risquent de rester artificielles ou éphémères.

Les effets observés sur les territoires montrent néanmoins que le programme PVD peut agir comme un véritable amortisseur de la désertification. En maintenant un socle de services marchands, il rassure les habitants et contribue à limiter l'exode rural. Par exemple, dans plusieurs communes du Massif Central, classées en PVD, l'ANCT a soutenu la création de commerces multiservices en combinant épicerie, bar, relais postal et station-service, qui jouent désormais le rôle de dernier lieu de sociabilité et de services. Dans d'autres cas, dans des petites villes de l'Est de la France, des foncières locales ont rachetés des immeubles commerciaux vacants en centre-bourg afin de les réhabiliter et ont permis l'installation de jeunes entrepreneurs locaux, donnant ainsi une nouvelle identité et une attractivité renouvelée et renforcée à la commune.

Pour compléter avec d'autres exemples, le programme PVD a permis dans la commune de Mauzé-sur-le-Mignon, situé dans le département des Deux-Sèvres, de soutenir la réhabilitation d'une grange située à proximité de l'église du village pour y installer une boulangerie. Le projet s'inscrit dans une stratégie globale de redynamisation du centre-bourg, intégrée à la convention ORT. Les travaux, financés en partie par des aides publiques telles que le FRLA à hauteur de 26% du coût global de l'opération, comprennent une rénovation thermique du bâtiment et l'ouverture de larges baies vitrées pour créer une vitrine attractive donnant sur la place. L'initiative favorise non seulement la reprise d'un commerce de proximité essentiel, mais aussi la requalification d'un espace public appelé à devenir un lieu de rencontre pour les habitants. Ce programme a également permis à la commune de Briis-sous-Forges, située dans l'Essonne, d'acquérir une ancienne pharmacie vacante depuis plusieurs années, située en centre-bourg, d'agrandir les surfaces commerciales et à réhabiliter le bâtiment afin de le rendre attractif auprès de potentiels porteurs de projet. L'objectif est d'accueillir une activité de commerce de « quotidienneté » répondant aux besoins des habitants, tout en profitant de la localisation stratégique du local sur la deuxième rue commerçante de la commune. Ce projet illustre ainsi la capacité du programme PVD, associé aux autres dispositifs et financements de l'Etat, à transformer des friches commerciales en opportunités économiques pour les petites communes. Pour finir avec les exemples, la commune de Saint-Amand-Mauron a pu bénéficier d'un soutien en ingénierie de la part de la SEM Pays du Vierzon qui s'est occupée de l'achat des locaux et financier notamment de la part du FRLA pour réhabiliter deux commerces sur son territoire, commerces présentant un lourd déficit d'opération qui a pu être comblé grâce aux aides financière et qui ont permis de redonner une dynamique commerciale attractive au centre-ville, faisant passer le nombre de commerces vacants de plus de 40 à moins de 15. Un de ces deux commerces est la Bul'à Piano, commerce de réparation et de vente de piano qui permet aujourd'hui à la ville de toucher une clientèle à l'échelle nationale alors que le territoire aurait peiné à sortir de son manque de dynamisme sans ce dispositif (Cf photographie 2).

Photographie 2 : Inauguration de La Bul'à Piano, à Saint-Amand-Montrond en juin 2025

Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, juin 2025

En définitive, le programme Petite Ville de Demain illustre la volonté de l'Etat de ne laisser aucun territoire à l'écart de la dynamique de redynamisation. En s'adressant à des centralités modestes mais essentielles, il vise à préserver la cohésion sociale et territoriale tout en offrant aux habitants des conditions de vie améliorées. Il rappelle que la revitalisation du commerce n'est pas un objectif en soi mais plutôt un levier pour un développement territorial équilibré, garantissant ainsi que chaque territoire, qu'il soit rural ou bien enclavé, conserve sa dignité et son rôle dans le maillage territorial français.

2.1.3 Le rôle des Opérations de Revitalisation de Territoires (ORT) dans le redéveloppement du commerce

Les Opérations de Revitalisation de Territoires (ORT), créées par la loi Elan du 23 novembre 2018 et codifiée au Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), représentent un outil juridique et opérationnel central dans la stratégie de revitalisation des centralités portée par l'Etat[13] et pilotée par l'ANCT. Elles constituent un cadre contractuel entre l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires, permettant de définir un projet de territoire global centré sur la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs. Leur originalité réside dans leur capacité à coordonner les actions de différents acteurs publics et privés au sein d'une même logique de projet, en conférant aux communes signataires des prérogatives spécifiques pour encadrer et piloter le développement urbain et commercial.

L'objectif des ORT est avant tout de redonner attractivité et vitalité aux centralités fragilisées. Alors que les villes moyennes et petites communes font face à une montée de la vacance commerciale, à une dégradation du parc de logement en centre-ville et à une perte de population, l'ORT propose un dispositif intégrateur, destiné à agir simultanément sur plusieurs dimensions : la requalification des espaces urbains, la diversification des fonctions (habitat, commerce, culture, services publics), l'amélioration de l'accessibilité et le soutien à l'activité économique.

[13] Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, 04/08/2022 : Opération de Revitalisation de Territoires (ORT) ; Opération de revitalisation de territoire (ORT) | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique

Contrairement à des mesures ponctuelles ou sectorielles, l'ORT vise une approche systémique, dans laquelle le commerce n'est pas envisagé isolément, mais plutôt comme une composante essentielle de la qualité de vie, du développement économique et de l'identité territoriale.

Sur le plan opérationnel, l'ORT se traduit par la signature d'une convention entre la collectivité porteuse, ses partenaires tels que la Banque des territoires, Action logement, etc. et l'Etat, convention qui fixe les objectifs, les moyens mobilisés et les priorités locales. L'un de ses apports majeurs concerne la régulation du commerce en périphérie. En effet, l'ORT confère aux communes et intercommunalités un pouvoir accru pour encadrer l'implantation de nouvelles grandes surfaces ou zones commerciales en périphérie, qui constituent une concurrence directe pour les commerces de centre-ville. En donnant la possibilité de refuser des projets jugés déstabilisateurs pour l'équilibre commercial local, l'ORT cherche à limiter la fuite de clientèle vers les périphéries et à préserver l'attractivité des centralités. Cette prérogative représente une avancée significative dans la lutte contre la prolifération des zones commerciales standardisées, souvent génératrices de vacance et de déclin des centres-villes.

Par ailleurs, l'ORT favorise la mobilisation de financements croisés et l'articulation avec d'autres dispositifs tels qu'Action Cœur de Ville ou encore Petites Villes de Demain, puisque 229 communes situées en ACV et 347 situées en PVD ont pu bénéficier d'une convention ORT[14], mais fournit également un accès prioritaires aux aides de l'ANAH ou permet encore de réduire le coût fiscal de l'achat et de la réhabilitation de bâtiments anciens grâce au dispositif Denormandie. Elle permet ainsi de rendre cohérentes des initiatives qui, sans ce cadre contractuel, pourraient rester fragmentées. L'ANCT joue ici un rôle central d'appui et d'accompagnement, en mettant à disposition des collectivités une expertise technique et une ingénierie adaptée pour concevoir et mettre en œuvre des projets complexes. Dans certains cas, l'ORT facilite également le recours à des foncières de redynamisation, capables d'acquérir et de transformer des immeubles vacants, ainsi qu'à des outils financiers tels que le FRLA, qui comblent le déficit économique des opérations de réhabilitations de locaux commerciaux.

Si l'on se concentre sur l'apport de l'ORT en terme commercial, l'ORT contribue directement à la revitalisation commerciales des centralités grâce à différents leviers. L'ORT permet la mise en place d'un périmètre d'action prioritaire, ce qui permet de cibler un centre-ville ou bourg et de concentrer les moyens financiers et techniques sur ce secteur. La mise en place d'un périmètre ORT permet d'obtenir des dérogations réglementaire permettant à certaines implantations commerciales d'être exemptées d'Autorisations d'Exploitation Commerciale, ce qui simplifie l'installation des enseignes et accélère les projets. L'ORT facilite ainsi l'acquisition de locaux vacants ou dégradés par les collectivités ou leurs foncières, en vue de leur réhabilitation et de leur remise sur le marché. Enfin, les conventions ORT servent de cadre de gouvernance permettant une coordination renforcée entre les acteurs sur une stratégie commune de revitalisation commerciale.

Les avantages de l'ORT sont multiples. En premier lieu, elle apporte une cohérence stratégique aux projets de revitalisation, en intégrant dans un même cadre juridique l'ensemble des dimensions nécessaires à la redynamisation des centralités. Elle permet également aux collectivités de disposer d'outils renforcés de régulation du commerce, ce qui marque une

[14] BENEZECH-SARRON P., 2024, « Les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT) : De la revitalisation des centres-villes à la revitalisation des territoires, l'extension (risquée) du domaine de la revitalisation » Revue Droit & Ville, vol. 2024/1, N°97, p. 53-81. [consulté le 26/05/2025]

rupture avec les décennies précédentes, où l'implantation en périphérie des surfaces commerciales, notamment des centres commerciaux et zones commerciales échappait souvent au contrôle local. De plus, en favorisant les partenariats et les financements partagés, l'ORT accroît la faisabilité et la portée des projets. Enfin, elle contribue à donner une visibilité politique et institutionnelle à la démarche de revitalisation, en renforçant l'engagement des acteurs publics et privés autour d'un projet commun.

Toutefois, certaines limites doivent être soulignées. L'ORT reste une démarche volontaire, ce qui suppose que les collectivités disposent d'une capacité politique, administrative et technique suffisante pour s'engager. Or, toutes les communes fragiles ne bénéficient pas de cette ressource en ingénierie. Par ailleurs, si l'ORT offre un cadre de régulation du commerce de périphérie via une possibilité de faire un recours auprès de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) qui se doit de fournir une lecture et un contrôle exigeants des Autorisations d'Exploitation Commerciale (AEC) délivrées par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), elle ne peut pas, à elle seule, résoudre les déséquilibres structurels liés à la faiblesse du pouvoir d'achat, à la concurrence du e-commerce ou à l'image défavorisée de certains centres-villes. Son impact réel reste parfois limité si elle n'est pas accompagnée d'investissements financiers importants et les effets fiscaux liés aux exonérations ne suffisent pas toujours à compenser les difficultés structurels. Enfin, la réussite de l'ORT dépend fortement de l'implication locale car sans volonté politique affirmée et une mobilisation des acteurs économiques et sociaux, le dispositif peut rester théorique et peu opérant.

Les premiers effets observés montrent néanmoins que l'ORT contribue à renforcer l'attractivité et la résilience des centralités. Dans certaines villes moyennes inscrites dans le dispositif, l'encadrement des projets commerciaux périphériques a permis d'éviter la création de nouvelles zones commerciales concurrentes, tandis que des projets de réhabilitation de rez-de-chaussée vacants ont été menés à bien grâce à la mobilisation de plusieurs soutiens financiers tels que l'ANCT avec le FRLA et à l'appui de foncières locales. Dans les villes comme Alençon ou encore Dreux, l'ORT a permis de mettre en cohérence des projets d'habitat, de rénovation urbaine et de redynamisation commerciale, donnant lieu à une stratégie globale mieux perçue par les habitants et les commerçants. Dans la commune de Bar-le-Duc, le projet de réhabilitation de l'îlot des Halles s'inscrit pleinement dans une convention ORT. Cette opération vise en effet à réhabiliter et revaloriser le patrimoine architectural dégradé du quartier tout en créant un ensemble mixte associant 25 logements et 11 cellules commerciales. La mise en place d'un périmètre ORT permet à la ville de bénéficier de dérogations pour accélérer les procédures, tout en mobilisant des financements d'Etat et locaux. En combinant habitat et commerce, l'opération cherche à recréer une centralité vivante dans la ville haute. Dans la commune de Grasse, la convention ORT permet l'accompagnement d'un vaste projet de restructuration urbaine du secteur Martelly. Ce dernier vise à réhabiliter des locaux commerciaux vacants et à créer un parcours commercial cohérent entre le centre historique et les nouveaux aménagements. L'ORT facilite la maîtrise foncière de 8 locaux représentant près de 2743 m² et leur remise sur le marché via une stratégie commerciale intégrant franchises et commerces de proximité. L'ORT s'inscrit ici comme un outil de pilotage permettant d'articuler différents financements et de coordonner l'action des partenaires. Enfin, à Nevers dans la Nièvre, dans le cadre d'une convention ORT couplée au programme, la ville a pu mettre en place des exonérations fiscales conditionnées à l'installation de commerces en rez-de-chaussée dans le périmètre du centre historique, favorisant l'implantation de de boutiques artisanales et de restauration.

Pour résumer, les Opérations de Revitalisation de Territoires constituent une avancée majeure dans la politique d'aménagement commercial et urbain en France. Elles offrent un cadre juridique et contractuel puissant, qui permet de coordonner et de renforcer les actions menées par l'Etat et les collectivités locales pour redonner vie aux centres-villes et centres-bourgs. En conférant aux communes des leviers de régulation et en intégrant le commerce dans une approche transversale, l'ORT confirme que la redynamisation des centralités ne peut être obtenue sans une vision systémique, alliant urbanisme, habitat, mobilité et attractivité commerciale. Néanmoins, les ORT ne constituent pas un programme de financement autonome mais plutôt un cadre d'action qui vient renforcer les initiatives locales portées par les programmes ACV et PVD.

Pour résumer, le programme Action Cœur de Ville cibles les villes moyennes et mise sur l'attractivité des centralités, le programme Petites Villes de Demain va venir sécuriser le commerce dans les petites communes et bourgs fragiles tandis que l'ORT va venir fournir un cadre juridique et fiscal venant stabiliser ces actions dans la durée.

Mais ce ne sont pas les seuls programmes nationaux qui vise à réhabiliter les locaux commerciaux vacants et redynamiser les différents territoires, on peut également retrouver des dispositifs visant à lutter contre les inégalités d'accès au commerce dans les territoires fragiles.

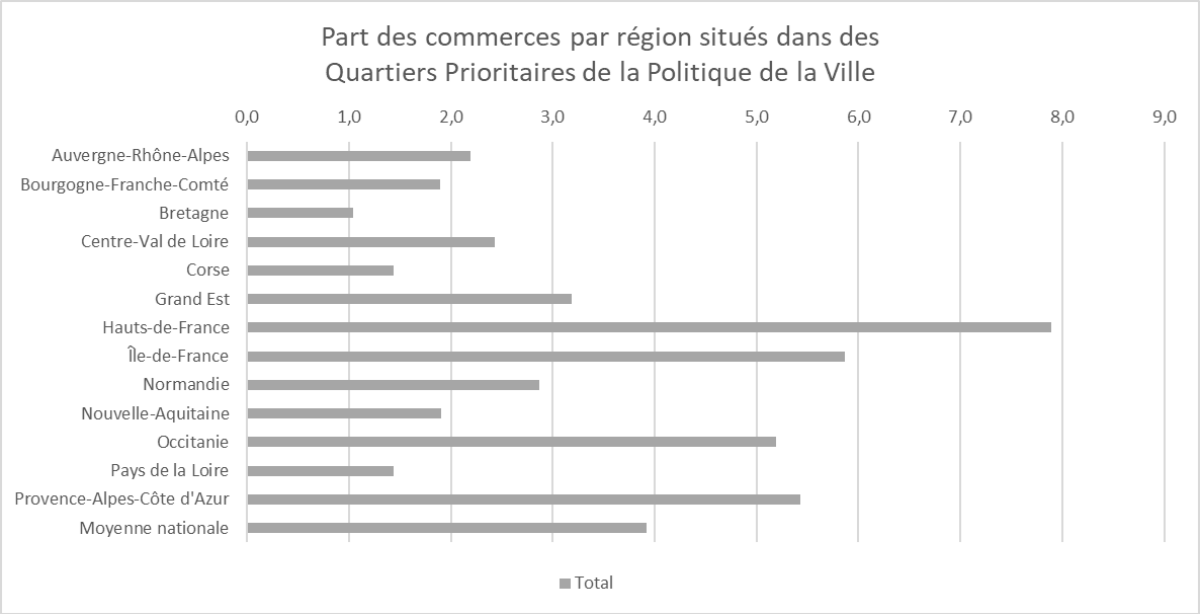
2.2 Les territoires fragiles : lutter contre les inégalités d'accès au commerce

2.2.1 Les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) : le commerce comme levier d'inclusion sociale et territoriale

Les Quartiers Prioritaire de la Politique de la Ville (QPV) représentent aujourd'hui un axe central des politiques publiques d'aménagement du territoire et de lutte contre les inégalités socio-spatiales et constituent ainsi l'un des volets les plus sensibles de la politique de revitalisation, car ils concentrent à la fois des fragilités sociales, économiques et urbaines. Créés officiellement en 2014 par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et héritiers des anciennes Zones Urbaines Sensibles (ZUS), ces quartiers ont été définis selon un critère unique, celui du revenu médian par unité de consommation afin de mieux cibler les zones dans lesquelles il était nécessaire d'intervenir car elles cumulent les difficultés sociales. Ils regroupent aujourd'hui environ 1500 quartiers en France, rassemblant plus de 5,4 millions d'habitants soit 8% de la population nationale environ et plus d'un million de logements, dont les deux tiers sont des logements sociaux. Ces espaces concentrent des problématiques structurelles telles qu'un chômage élevé, une précarité persistante, un habitat dégradé, un enclavement urbain, un déficit d'équipements publics et commerciaux ainsi qu'une faible mixité sociale. Dans ce contexte, le commerce de proximité occupe une place centrale, il ne s'agit pas seulement d'un service économique, mais également d'un vecteur de lien social, de dignité et de vie quotidienne. Pour autant, à l'échelle régionale, le commerce en QPV ne représente qu'une petite part de l'ensemble des commerces du territoire concerné avec en moyenne seulement 4 % des commerces situés en QPV (Cf. Schéma 7). Des disparités existent néanmoins puisqu'en fonction des régions, la part des commerces associés aux QPV peut varier

entre 1 et 8% de l'ensemble des commerces régionaux. Ainsi, dans le haut du panier, on retrouve les Hauts-de-France, région qui concentre le taux de commerces situés en QPV le plus important avec près de 8% de ses commerces situés dans ces territoires. On retrouve ensuite l'Île-de-France avec un peu moins de 6 %, la région PACA et l'Occitanie avec un peu plus de 5%. A l'inverse, la Bretagne est la région qui concentre le moins de commerces en QPV avec seulement 1% de ses commerces situés en zones QPV. Viennent ensuite la Corse et les Pays de la Loire avec environ 1,5% de leurs commerces situés en territoires QPV.

Schéma 7 : Part des commerces par région dans des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

La politique de la ville s'est progressivement institutionalisée depuis les années 1970, traduisant la reconnaissance par l'Etat de la multiplication de fractures urbaines entre les quartiers. Le repérage des zones en difficultés à partir de 1971 a permis de mettre en place les premières mesures pour aider les territoires en difficultés avec les procédures « Habitat et Vie Sociale » (HVS) lancés en 1977, marquant une première étape de rénovation des grands ensembles. Les années 1980-90 ont vu émerger une approche plus globale avec le Développement Sociaux des Quartiers (DSQ) et les ZUS, accompagnés d'une contractualisation accrue entre l'Etat et les collectivités locales. L'année 2003 constitue un tournant avec le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), confié à l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) et doté d'une enveloppe annuelle de 2,2 milliards d'euros pour l'habitat et 700 millions pour le réaménagement des espaces publics, il a permis une intervention massive sur le parc immobilier est les espaces publics. En effet, ce ne sont pas moins de 320 000 logements qui ont été réhabilités, 140 000 logements neufs construits et 150 000 logements démolis dans des secteurs en grande difficulté, ce qui a permis de véritablement intervenir sur certains quartiers en améliorant la qualité et les conditions de vie de leurs habitants. Depuis 2014, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) prolonge cette dynamique en

ciblant 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional[15]. Doté initialement de 10 milliards d'euros, il a vu son enveloppe porté à 12 milliards en 2021 lors du Comité Interministériel des Villes (CIV). Ce soutien est également complété de 9 milliards d'euros par le Plan d'Investissement Volontaire (PIV) d'Action Logement qui finance la construction de logements sociaux et intermédiaires, la rénovation énergétique ainsi que des opérations mixtes associant commerces et services. Ces financements visent à accompagner non seulement la réhabilitation du bâti mais aussi à fournir une diversification fonctionnelle et sociale des quartiers, en accentuant la participation des habitants et en renforçant les liens sociaux de ces derniers, le tout dans une logique de cohésion sociale et territoriale.

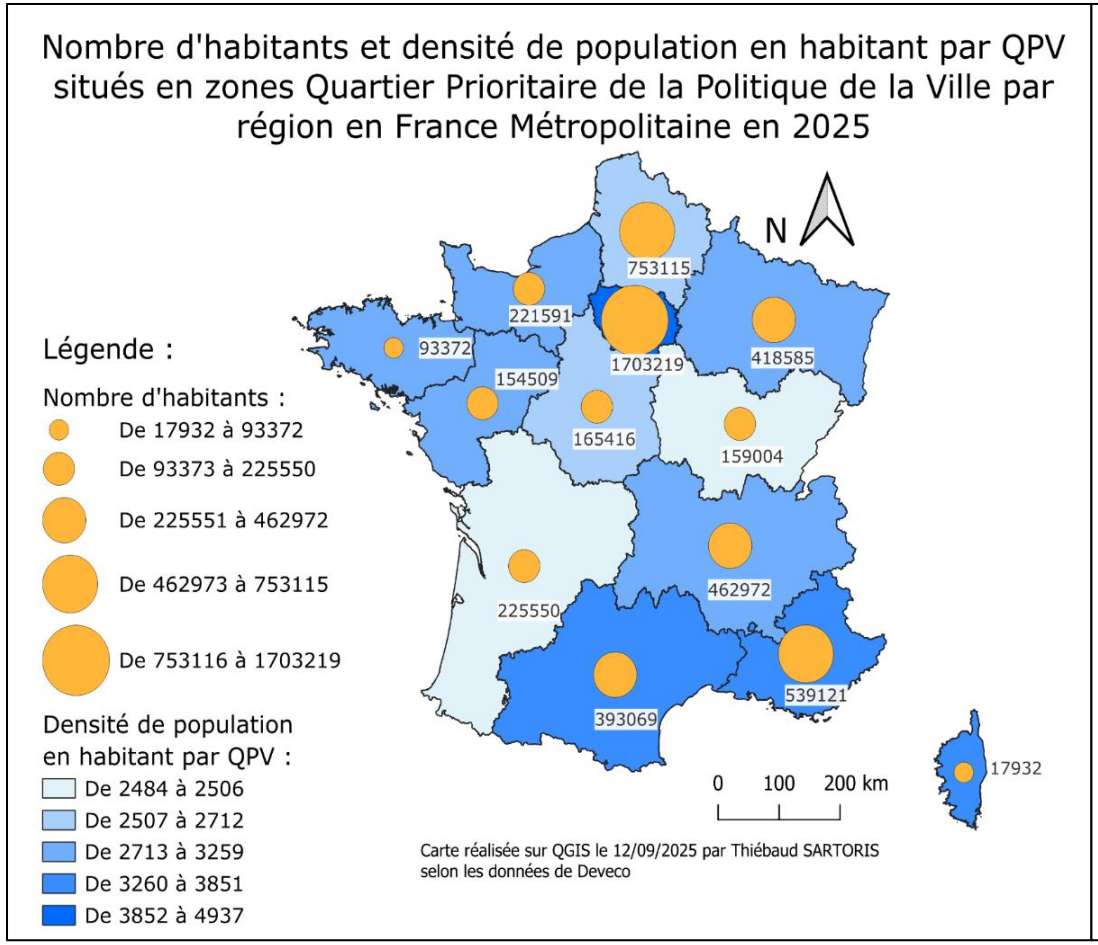
La requalification des QPV ne se limite pas à l'habitat, elle passe également par la réhabilitation des commerces comme levier de mixité sociale et d'attractivité. En effet, les commerces implantés dans les QPV jouent un rôle déterminant pour les habitants puisqu'ils constituent souvent le premier service accessible sans véhicule, ce qui est crucial dans des quartiers où la mobilité est limitée. Ils offrent également des lieux de rencontres et d'échanges, essentiels dans des espaces enclavés, parfois stigmatisés et souvent marqués par un isolement social.

Pour autant, les habitants et les commerces ne sont pas répartis de façon similaire sur le territoire métropolitain, certaines régions disposant de plus ou moins de commerces dans leurs QPV sans pour autant qu'il y ait un lien particulier avec le nombre d'habitants. En effet, il apparaît que la région Île-de-France possède le nombre le plus élevé d'habitants dans des QPV sur le territoire français. Avec plus de 1,7 millions d'habitants situés en QPV, elle présente également la densité de population la plus élevée de France Métropolitaine, avec en moyenne 4 937 habitants par QPV (Cf. carte 13). A sa suite arrivent les Hauts-de-France avec 753 115 habitants situés dans des zones QPV, la région PACA avec 539 121 habitants et la région Auvergne-Rhône-Alpes. Pour autant, bien que concentrant le plus d'habitant en QPV après l'Île-de-France, la densité d'habitant dans certaines de ces régions est bien moindre que pour d'autres. En effet, ces régions concentrent un nombre élevé de QPV là où, d'autres, en ont moins, faisant automatiquement grimper leur densité. On retrouve ainsi dans ces régions une nouvelle fois la région PACA, mais également la Corse et l'Occitanie. Ces régions présentent également un nombre d'habitants moyen par QPV bien supérieur à la moyenne nationale, avec une population moyenne comprise entre 3260 et 3851 habitants par QPV. C'est également le cas avec le nombre moyen de commerces par QPV avec en tête de classement l'Occitanie et la région PACA, avec respectivement 280 et 249 commerces en moyenne au sein des QPV de leur territoire (Cf. carte 12). Viennent ensuite la Corse, l'Île-de-France et la Nouvelle-Aquitaine avec en moyenne entre 108 et 196 commerces sur leurs territoires. Pourtant, si l'on regarde en nombre de commerces, c'est l'Île-de-France qui finit largement en tête avec un peu moins de 68 000 commerces supplémentaires par rapport au second. La région PACA et l'Occitanie restent néanmoins dans le haut du classement avec respectivement un total de 34 799 et 30 773 commerces au sein de leurs QPV. Enfin, si l'on se penche sur la couverture territoriale des commerces en QPV, il est possible de voir qu'il existe de grandes différences entre les régions. En effet, la région ayant la meilleure couverture commerciale en zones QPV est la région Occitanie avec 1 commerce pour un peu moins de 13 habitant, suivi par la Nouvelle-Aquitaine et la région PACA avec en moyenne 1 commerce pour 15 habitants pour la région PACA et 1 commerce pour 20 habitants pour la Nouvelle Aquitaine par QPV sur leur territoire (Cf. carte 14). À l'inverse, les régions

[15] BURCKEL D., & al., 2021, « Les produits immobiliers » Management de l'immobilier, p. 91-143. [consulté le 10/07/2025]

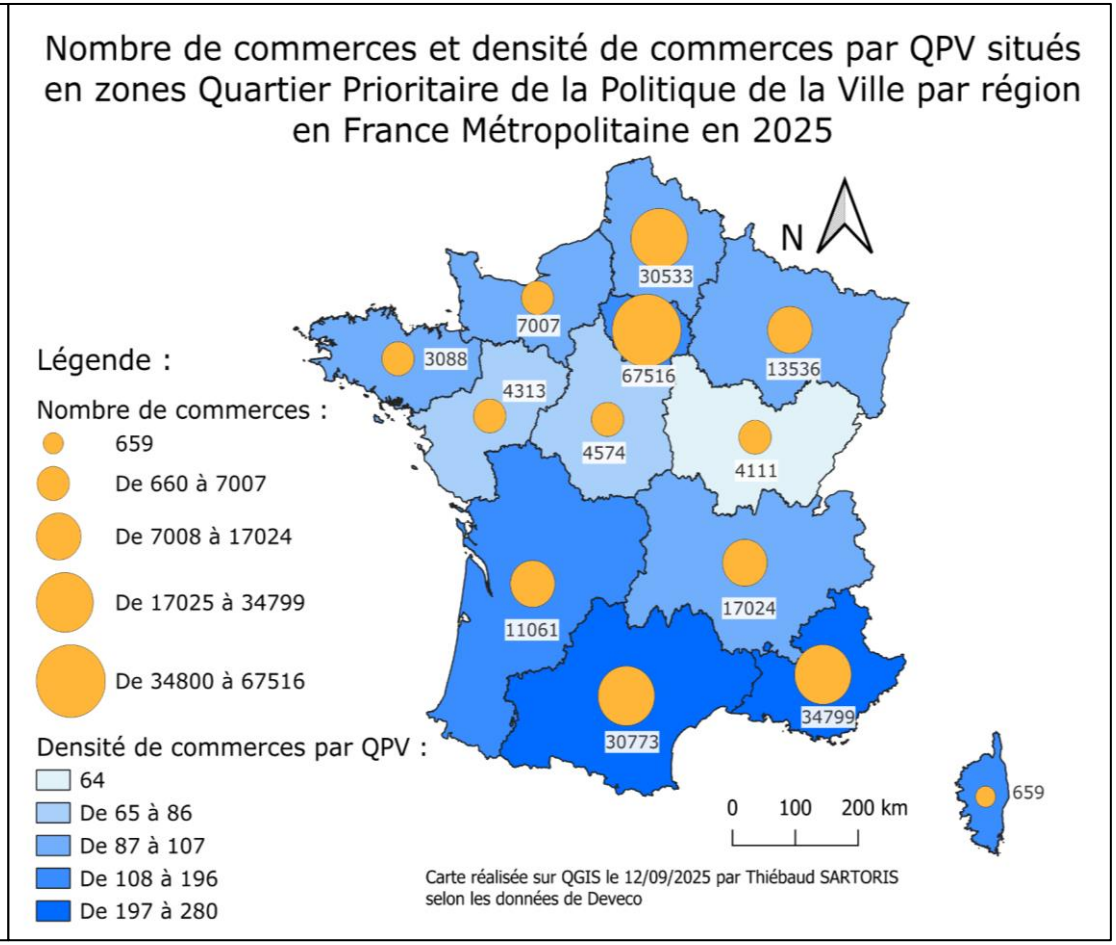
du centre de la France Métropolitaine sont celles avec la moins bonne couverture commerciale puisqu'elles ne présentent qu'un commerce pour un nombre d'habitant moyen compris entre 32 et 39 habitants, ce qui est bien inférieur à la moyenne nationale qui est de 1 commerce pour 23 habitants en moyenne par QPV.

Carte 13 : Nombre d'habitants et densité de population par QPV situés en zones Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville par région en France Métropolitaine en 2025



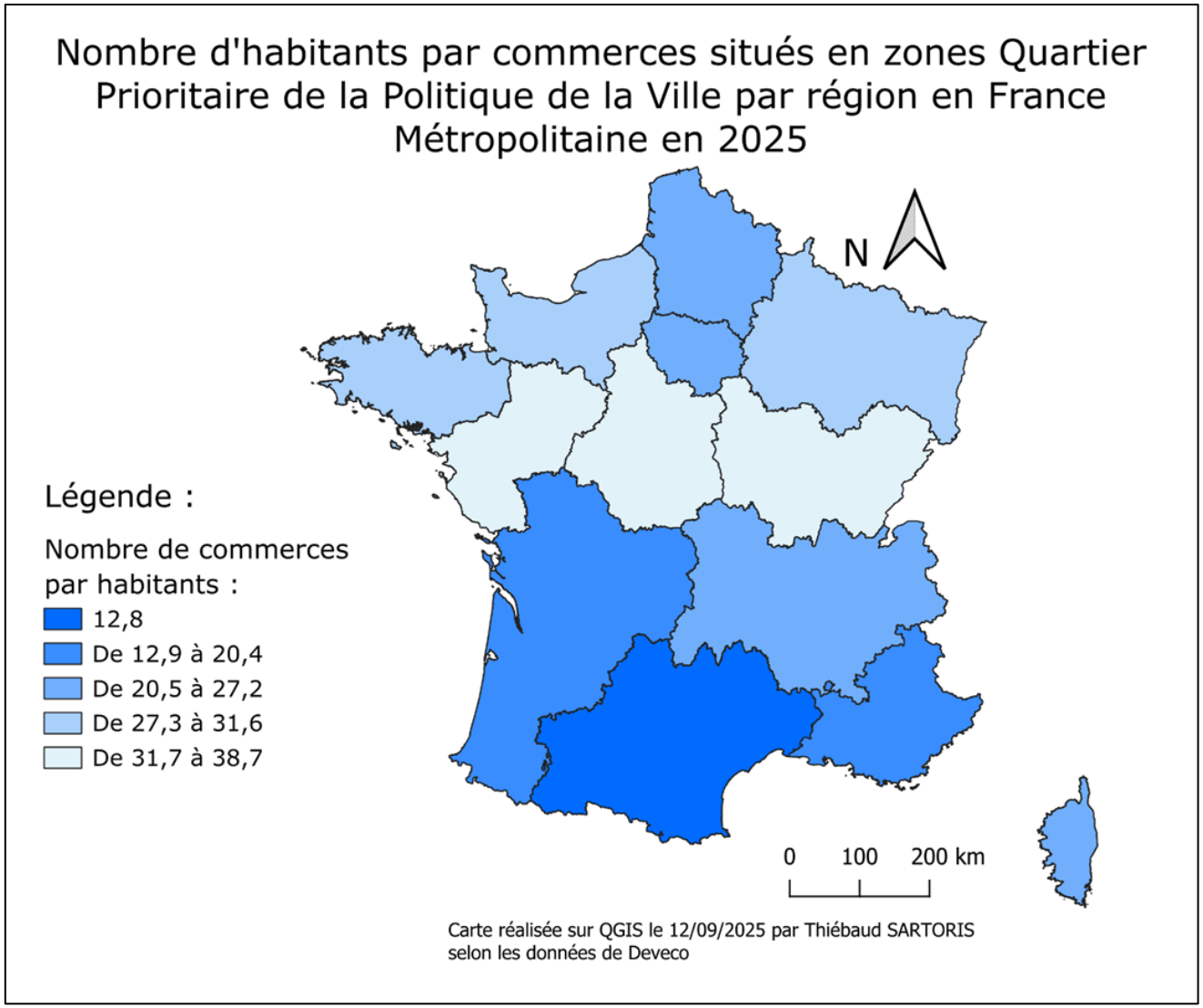
Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de l'INSEE, consulté le 10/09/2025.

Carte 12 : Nombre de commerces et densité de commerces par QPV situés en zones Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

carte 14 : Nombre d'habitants par commerces situés en zones Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

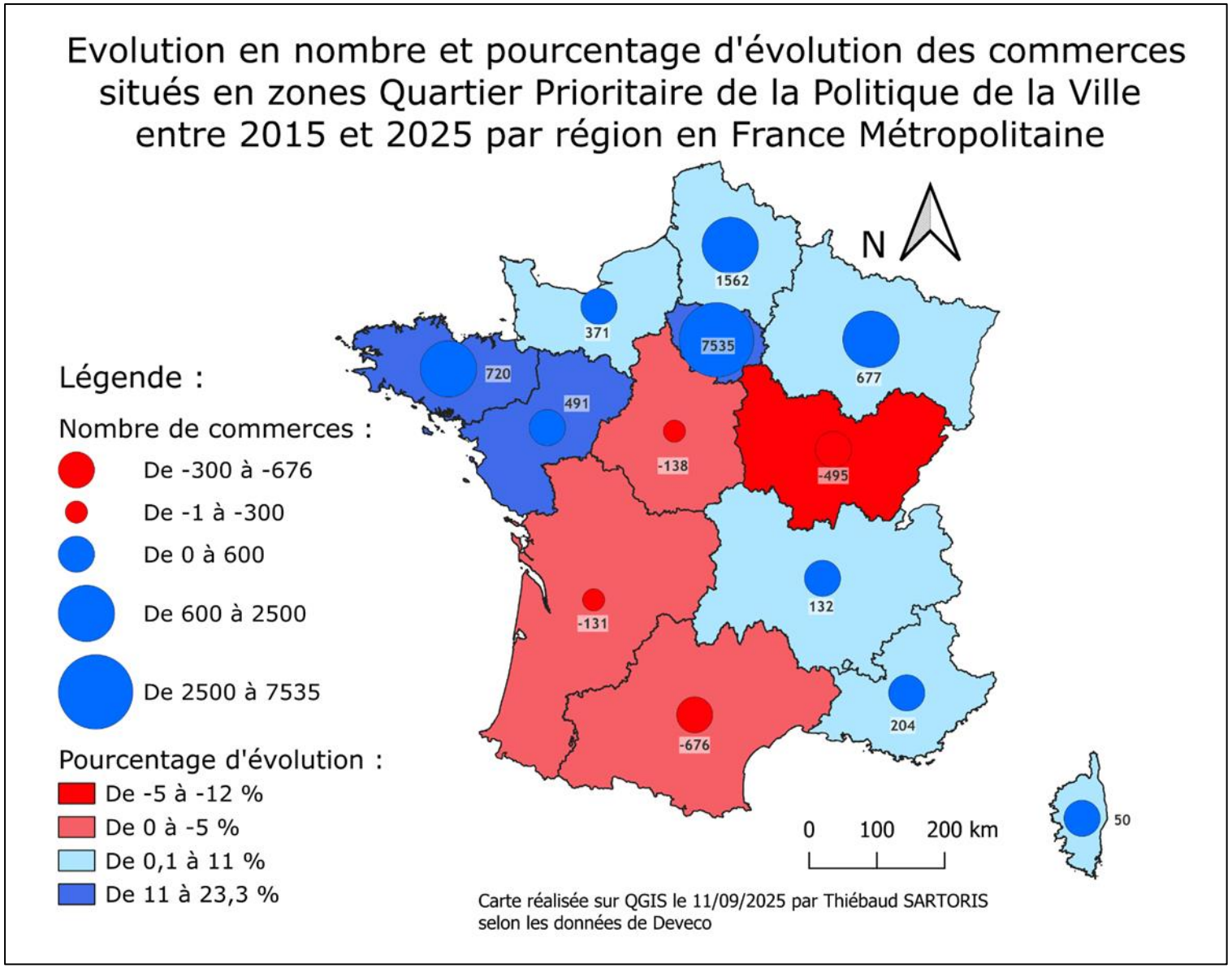
Cependant, ces commerces se trouvent confrontés à des difficultés structurelles particulièrement lourdes dues à un faible pouvoir d'achat des habitants, une image dévalorisée du quartier, une forme d'insécurité (qu'elle soit réelle ou perçue) et une vétusté des galeries marchandes également en concurrence avec les périphéries. Le résultat est une forte vacance commerciale, des linéaires dégradés et une perte de diversité de l'offre, ce qui alimente un cercle vicieux d'appauvrissement économique et de désaffectation des habitants pour leurs propres quartiers. Il est possible de voir cette dégradation du commerce dans les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville avec la carte suivante. En effet, contrairement aux autres dispositifs vus préalablement, ce dernier est celui qui présente les fragilités les plus importantes, avec une évolution du commerce négative dans plusieurs régions quand bien même des dispositifs ont été mis en place pour éviter ces situations et tenter d'améliorer la situation de ces quartiers. Ainsi, la Bourgogne-Franche-Comté est la région qui présente la situation la plus défavorable au commerce dans ces quartiers, avec un taux d'évolution négatif de 12% sur la période 2015-2025, taux supérieur de plus de 7% par rapport aux autres régions en déclin, et enregistre pas moins de 495 fermetures de commerces de plus que le nombre ayant ouvert (Cf. carte 15). Ces chiffres sont la résultante de plusieurs facteurs venant impacter les QPV de la région et entraînant une accumulation de fragilités sociales et structurelles. On retrouve tout d'abord taux de pauvreté particulièrement concentré dans les QPV de la région, avec un taux de 47% en moyenne voir atteignant les 60% dans certains quartiers contre seulement 12,9% dans le reste des agglomérations[16]. On y retrouve également des faiblesses structurelles importantes sur le marché du travail avec un chômage particulièrement important chez les femmes et les jeunes de 16 à 25 ans non scolarisés. La mobilité résidentielle joue également une grosse part du déclin de ces quartiers puisqu'en moyenne, 13,7% des habitants des QPV ont déménagé en 2021 par exemple, les habitants sortants enregistrant en moyenne un taux de pauvreté de 37,9 % contre 50,2 % les entrants, provoquant encore un déclin du pouvoir d'achat dans ces zones et par conséquent, un déclin du commerce. En d'autres termes, les dynamiques commerciales, sociales et structurelles convergent vers un déclin de ces zones malgré une action publique renforcée. Au cœur de ces dynamiques négatives, il est possible de constater que 3 autres régions présentent des quartiers prioritaires en déclin. On retrouve ainsi l'Occitanie qui présente la plus forte baisse en nombre de commerces avec une diminution de 676 commerces sur son territoire durant la dernière décennie, mais présentant un taux de diminution inférieur à 5 %, ce qui est bien plus faible que pour la Bourgogne-Franche-Comté. Viennent ensuite le Centre-Val de Loire avec une diminution de 138 commerces en activité entre 2015 et 2025 et la Nouvelle-Aquitaine avec une diminution de 131 commerces sur cette période. Néanmoins, il est possible de constater que tous les territoires ne sont pas nécessairement en déclin. C'est le cas par exemple de l'Île-de-France, région qui regroupe le plus grand nombre de commerces actifs supplémentaires avec 7535 commerces de plus dans ses QPV entre 2015 et 2025 et présente également l'un des plus haut taux d'évolution avec près de 11,2% d'augmentation sur la période. Cette augmentation notable s'explique par plusieurs facteurs dont une nouvelle géographie prioritaire, un apport majeur des politiques publiques et des atouts socio-démographiques spécifiques aux QPV franciliens. En effet, la nouvelle géographie prioritaire de 2024[17] a fait sortir certains quartiers de la politique de la ville, signe d'une amélioration des conditions socio-économiques sur ces territoires. Le rôle du PNRU et du NPNRU est

[16] INSEE, 09/2024, *159 000 habitants dans les 62 quartiers prioritaires de la ville* : 644_insee_bf_ina_122.pdf
[17] BEAUFILS S., JOINET H., 2025, « Les quartiers en politique de la ville, reflet des évolutions de la géographie sociale francilienne » Note rapide de l'Institut Paris Région, N°1034, 04/2025. [consulté le 08/08/2025]

particulièrement structurant puisque grâce aux nombreuses aides concentrés sur ces territoires, ces quartiers connaissent aujourd'hui une réhabilitation physique et sociale qui participe à leur revalorisation. En outre, les habitants des QPV franciliens présentent en moyenne un niveau de diplôme et d'insertion sur le marché du travail bien supérieurs à leurs homologues des autres régions. Enfin, les nouveaux Contrats de ville « Engagement Quartiers 2030 » ont permis de renforcer les dynamiques avec de nouveaux objectifs autour de la transition écologique, de la cohésion sociale et du développement économique local dans une logique d'amélioration durable des conditions de vie[18]. Les Hauts-de-France, la région Grand Est et la Bretagne enregistre également des dynamiques positives avec respectivement une augmentation du nombre de commerces actifs sur leurs territoires respectifs de 1562, 720 et 677 commerces supplémentaires sur la période 2015-2025. Néanmoins, en termes de pourcentage d'évolution, ce sont la Bretagne et les Pays de la Loire qui possèdent les plus hauts taux, devant l'Île-de-France, avec respectivement 23,3 % et 11,4 % d'augmentation du nombre de commerces en activités sur leurs territoires respectifs.

[18] S.BEAUFILS & H.JOINET, 10/04/2025, Institut Paris Région, *Les quartiers en politique de la ville, reflet des évolutions de la géographie sociale francilienne* : Les quartiers en politique de la ville, reflet des évolutions de la géographie sociale francilienne - Institut Paris Région

Carte 15 : Evolution en nombre et en pourcentage des commerces situés en zones Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville entre 2015 et 2025 par région en France Métropolitaine



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

C’est suite à ces contrastes majeurs entre les territoires que l’Etablissement Public national d’Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA), spécialisé dans la restructuration des espaces commerciaux en quartiers sensibles tels que les centres commerciaux de pied d’immeuble, les galeries marchandes vieillissantes ou encore les zones artisanales dégradées, est intervenu dans les QPV afin de restaurer une offre commerciale de qualité. Avec son intégration au sein de l’ANCT, les moyens d’actions mobilisables se sont enrichis et ont permis une mobilisation plus importante de financements spécifiques. Le FRLA, par exemple, est particulièrement sollicité pour la réhabilitation des galeries commerciales de quartier car leur réhabilitation consiste en des opérations très lourdes, la plupart du temps déficitaires et délaissées par les investisseurs privés. Des opérations emblématiques telles que la requalification du centre commercial du Val Fourré à Mantes-la-Jolie en est un parfait exemple, permettant d’attirer de nouvelles enseignes, de revaloriser le cadre de vie et d’accroître la fréquentation tout en favorisant la mixité sociale. Grâce à ce fonds, des opérations de remises aux normes, de modernisation des vitrines et d’adaptation des surfaces aux besoins actuels peuvent-être réalisées, permettant d’accueillir de nouveaux commerçants. Ces soutiens financiers permettent également d’améliorer l’accessibilité et la visibilité des commerces par le traitement des façades, une amélioration de l’espace public, ou encore par une meilleure signalétique. Ils permettent également une multiplication et une diversification de l’offre en introduisant des services publics, des pôles santé, des lieux culturels ou encore des espaces de restauration. Enfin, via des formations et des aides à la modernisation, ils permettent un véritable accompagnement des commerçants. Par ailleurs, l’ANCT soutient la création de foncières de redynamisation dédiées aux QPV qui achètent et réhabilitent des locaux commerciaux afin de les réinjecter dans le marché à des conditions attractives pour de jeunes entrepreneurs. A cela s’ajoutent également des financements transversaux tels que le programme « Quartiers Fertiles » produit par l’ANRU, qui soutiennent l’émergence de projets d’agriculture urbaine intégrés aux dynamiques commerciales locales, comme les circuits courts alimentaires.

L’intérêt de ces interventions réside dans leur capacité à considérer le commerce non pas comme une fin en soi mais comme un outil de cohésion sociale et de réinsertion économique. La réouverture d’une épicerie, une boulangerie ou un café dans un quartier stigmatisé représente bien plus qu’un service marchand, elle redonne de la fierté aux habitants, améliore leur cadre et qualité de vie et participe à modifier l’image du quartier auprès de l’extérieur. Le commerce peut également jouer un rôle dans l’emploi local, en favorisant l’installation de jeunes entrepreneurs issus des QPV ou encore en créant des opportunités d’emplois non qualifiés accessibles aux habitants du quartier.

Les avantages de cette approche sont multiples. Elle permet de réduire les inégalités territoriales en garantissant un minimum d’accès aux biens et services essentiels pour des populations trop souvent marginalisées. Elle contribue à restaurer un sentiment de normalité et de dignité, en mettant fin à la situation où certains habitants de QPV doivent parcourir de nombreux kilomètres pour acheter des produits de première nécessité. Au-delà de la restructuration des commerces, elle participe également à la restructuration de l’image des quartiers, en valorisant des commerces modernisés, diversifiés et mieux intégrés dans le tissus urbain. Enfin, elle favorise l’émergence de projets innovants tels que des commerces coopératifs ou associatifs via l’émergence de l’Economie Sociale et Solidaire (ESS), qui s’appuient sur la solidarité et la participation des habitants.

Néanmoins, des limites subsistent. La fragilité économique des QPV reste telle que de nombreux commerces peinent à assurer leur viabilité à long terme, malgré les aides publiques. Les projets de réhabilitation peuvent être ralentis par des problèmes fonciers ou juridiques complexes, liés à la multiplicité des copropriétaires dans certaines galeries marchandes. De plus, l'attractivité des commerces reste fortement conditionnée par des facteurs extérieurs tels que la sécurité du quartier, la mobilité des habitants ou leur pouvoir d'achat, sur lesquels les institutions n'ont que peu d'influence directe. Enfin, l'efficacité des dispositifs varie selon l'implication des collectivités locales et des habitants, sans appropriation forte du projet, les initiatives risquent de ne pas produire d'effets durables.

Malgré ces difficultés, les effets positifs restent réels et mesurables. Dans certains QPV, des opérations de restructuration de galeries commerciales ont permis de réduire significativement la vacance et d'attirer de nouvelles activités, comme des restaurants de quartier, des commerces de services ou des épiceries spécialisées. Dans d'autres cas, la création de foncières a favorisé l'installation de jeunes entrepreneurs locaux, contribuant à redynamiser le quartier et à changer la perception des habitants eux-mêmes. A titre d'exemple, dans plusieurs grandes agglomérations, la modernisation des galeries marchandes a été accompagnée d'une amélioration du cadre urbain (espaces publics rénovés, nouvelles liaisons piétonnes, ce qui renforcé la fréquentation et redonné de la vitalité aux commerces existants.

Les QPV incarnent une évolution des politiques urbaines françaises, en passant d'un urbanisme centré sur la simple rénovation physique à une approche holistique et inclusive, intégrant commerce, emploi et services publics dans les projets de transformation territoriaux. Cette évolution répond ainsi à un double impératif qui est à la fois de corriger les inégalités territoriales en réduisant les écarts entre les quartiers prioritaires et les autres zones urbaines tout en favorisant la mixité et la cohésion sociale en créant des lieux de vie attractifs, sécurisés et intégrés dans le tissu urbain global.

En définitive, l'action de l'ANCT et ses partenaires dans les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville montre que le commerce ne doit pas être perçu comme une simple activité économique, mais comme un levier d'inclusion et d'égalité territoriale vecteur de liens sociaux. Dans ces quartiers où les habitants cumulent les difficultés sociales, le commerce de proximité devient un enjeu de dignité, de qualité de vie et de reconnaissance symbolique. S'il ne peut résoudre à lui seul l'ensemble des problèmes structurels, il participe néanmoins à recréer un environnement plus équitable et attractif, confirmant que la revitalisation commerciale est indissociable de la cohésion sociale et de la politique de la ville. Ces projets illustrent donc une volonté de replacer les habitants au cœur des décisions en faisant des QPV des laboratoires de l'urbanisme social et économique du XXIe siècle.

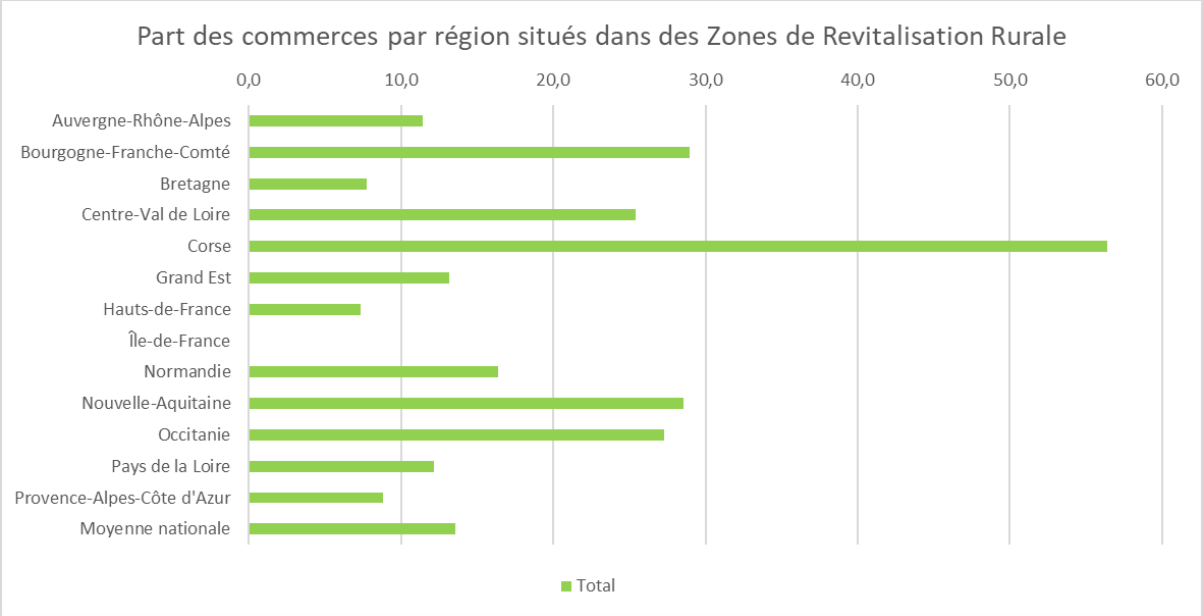
2.2.2 Les zones de Revitalisation Rurale (ZRR), la garantie d'un minimum de service dans des territoires en déclin.

A l'autre extrémité du spectre des territoires fragiles, on retrouve cette fois les territoires ruraux. Ces communes sont confrontées à un isolement géographique, une faible densité de population mais surtout à une perte progressive de services essentiels. Le commerce y joue un rôle crucial car il est souvent le dernier service public de proximité pour des habitants parfois éloignés de

plusieurs dizaines de kilomètres d'une grande ville. C'est ainsi que l'Etat a mis en place le dispositif des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR), dispositif créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et qui s'inscrit dans une logique de discrimination positive visant à corriger les inégalités socio-économiques entre territoires urbains et ruraux. Il visait à compenser les désavantages structurels de certains territoires fragiles, caractérisés par une faible densité démographique, un vieillissement marque de la population, une dévitalisation économique et une rareté des services publics et privés. En ciblant plus de 14 000 communes, soit près de la moitié du territoire national, le dispositif entendait garantir un minimum d'équité territoriale en offrant aux habitants des zones rurales isolées une accessibilité aux biens et services comparable à celle des espaces urbains. Ce dispositif a donc été conçu dans un contexte de profondes mutations socio-économiques du monde rural, marqué depuis les années 1970 par le déclin démographique, le vieillissement de la population, la déprise agricole et la fermeture progressive de services publics essentiels (postes, écoles, etc.). Ces transformations ont donc contribué à accentuer le sentiment d'isolement de nombreuses communes rurales et à freiner leur attractivité, aggravant les disparités régionales en matière de développement économique et d'accès aux infrastructures et équipements publics.

D'un point de vue commercial, ce dispositif regroupe les territoires avec les plus grandes différences vis-à-vis des autres territoires régionaux. En effet, si l'on se penche sur la part des commerces situés dans ces zones rurales, il existe des disparités bien plus importantes que pour les autres dispositifs, allant de 0,01 % à plus de 56 % (Cf. Schéma 8). Ainsi, le haut du classement est atteint par la Corse avec plus de 56 % de ses commerces situés en zones rurales, soit près de 30% d'écart avec la Bourgogne-Franche-Comté qui atteint les 29 % de commerces en zones rurales. Cet écart peut s'expliquer par le caractère principalement rurale de l'Île de Beauté qui possède environ 91 % de ses communes dans le zonage ZRR. A contrario, la part des commerces pour la région Île-de-France est inférieure à 0,1%, là où les seconds, les Hauts-de-France, en comptabilisent un peu plus de 7%. Ce taux de commerces très faible s'explique cette fois par le peu de communes classées ZRR dans ces régions à dominantes urbaines, avec seulement 2,2% des communes de la région francilienne qui sont classées dans ce zonage, soit 28 communes en tout sur les 1267 qui composent la région.

Schéma 8 : Part des commerces par région situés dans des Zones de Revitalisation Rurale



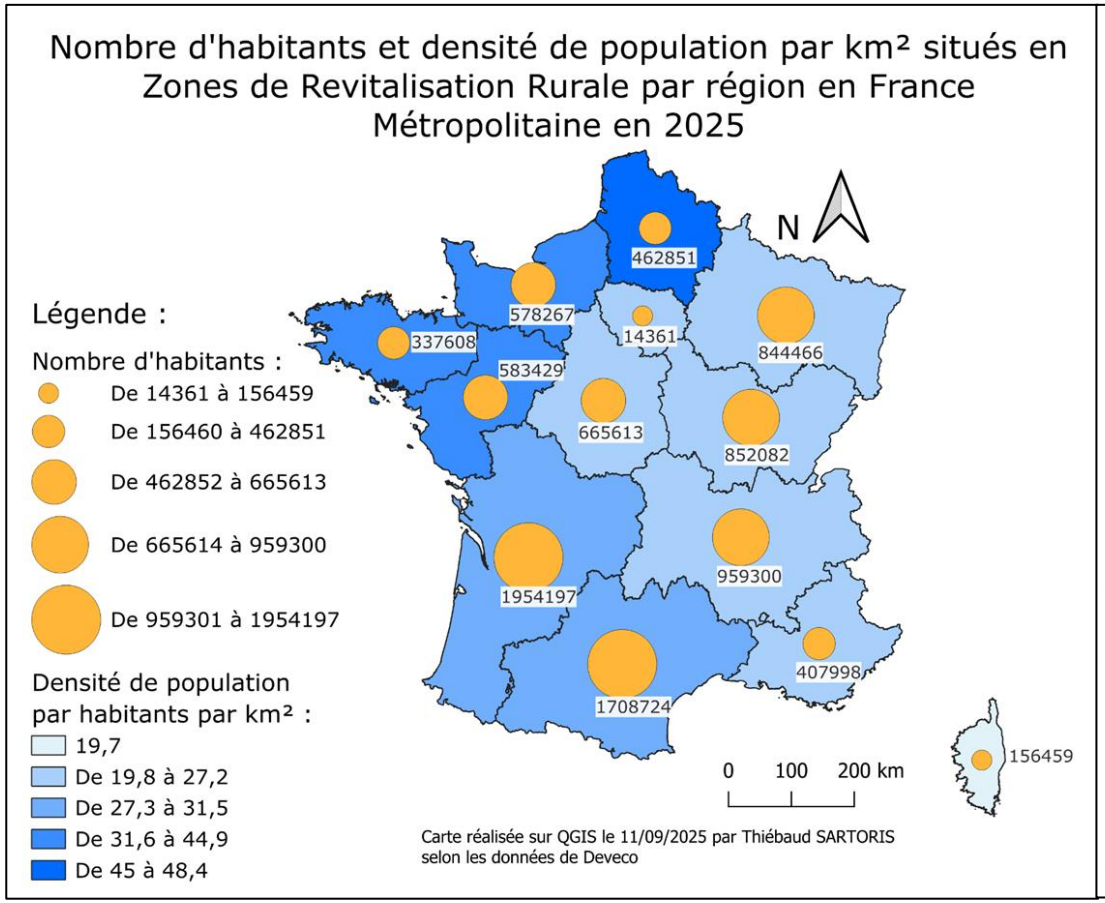
Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Le classement des communes en ZRR repose sur des critères objectifs et quantitatifs visant à identifier les territoires les plus fragiles. Ces critères incluent une dimension démographique puisque la densité de population des territoires concernés devait être inférieure à la moyenne nationale soit 63 habitants au km². Ils incluent également une dimension socio-économique basé sur les indicateurs du revenu médian par unité de consommation ainsi que le taux de chômage par exemple, permettant ainsi de révéler un niveau de développement économique inférieur à la moyenne nationale. Enfin, ils prenaient en compte également l'accessibilité et l'offre de services publics, souvent réduite dans les territoires ruraux et principalement dans les territoires dits « hyper-ruraux ». Ce zonage n'est donc pas seulement un outil statistique, il traduit une volonté politique de cibler des territoires à très faible attractivité économique, là où le marché peine à garantir une présence d'activités et d'emplois. Les ZRR matérialisent ainsi un changement de paradigme dans l'aménagement du territoire français, en substituant à une politique centralisée d'équipements publics une politique d'incitations économiques et fiscales visant à attirer les investisseurs et entrepreneurs.

Néanmoins, les communes classées ZRR ne sont pas réparties de la même façon sur le territoire français, comme vu précédemment avec l'Île-de-France et la Corse. Certaines régions vont comptabiliser un nombre important de communes quand d'autres n'en possèderont que très peu. C'est le cas par exemple de la région Nouvelle-Aquitaine qui regroupe l'un des plus grand nombre de communes classées ZRR au sein d'une région. Ce nombre important de communes n'est pas sans conséquence puisque près de 2 millions de personnes vivant dans cette région habitent dans une commune classée ZRR (Cf. carte 16), ce qui correspond à un peu moins d'un tiers de la population régionale. Elle est suivie par l'Occitanie avec près de 1,7 millions d'habitants soit un quart de sa population régionale. Enfin, on retrouve dans ce top 3 des régions ayant le plus d'habitants en ZRR la région Auvergne-Rhône-Alpes avec 959 300 habitants dans des communes classées ZRR, ce qui représente un peu moins d'un huitième de sa population. En dernière position on retrouve évidemment l'Île-de-France avec seulement 14 361 habitants dans des communes classées ZRR puis la Corse avec 156 459 habitants, soit un peu moins de

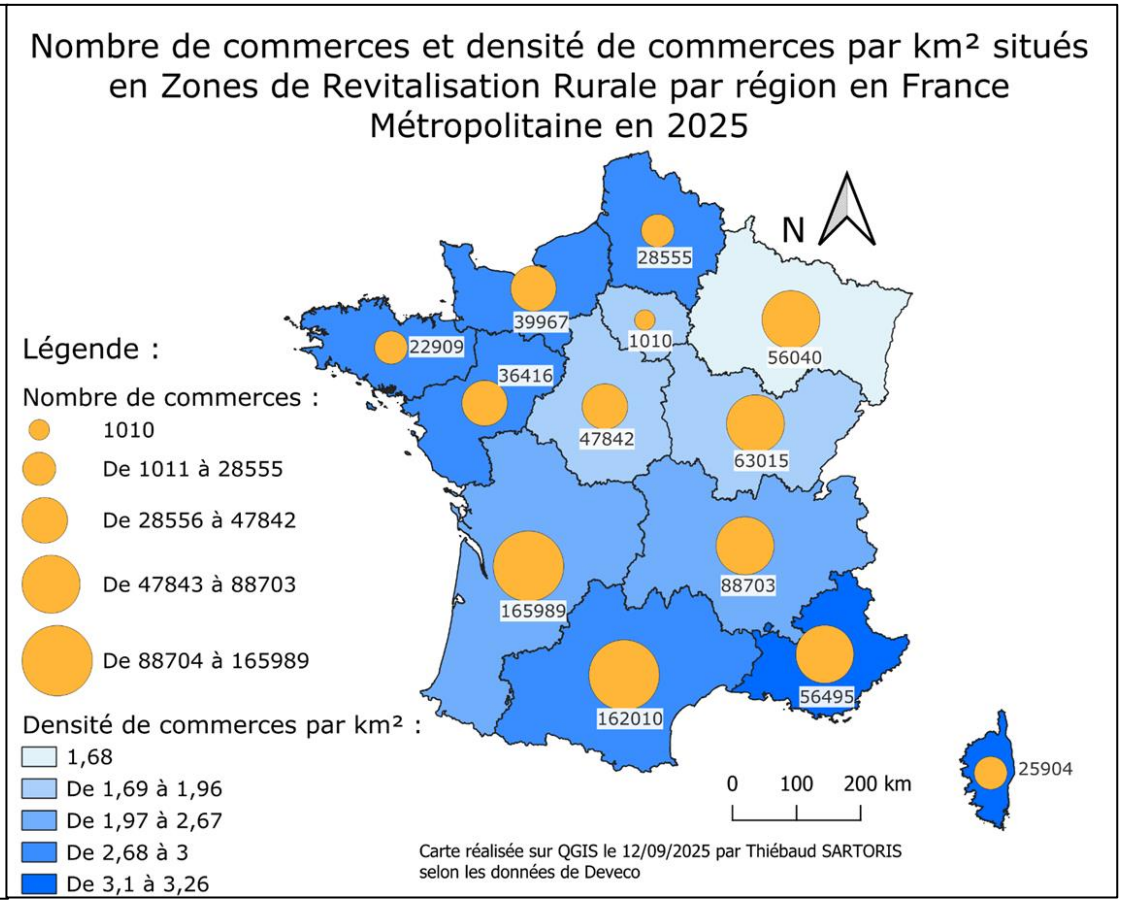
la moitié de sa population régionale. Mais si l'on se penche un peu plus dans le détail, on peut voir que les 3 régions possédant le plus d'habitants ne font pas partie des régions ayant la plus forte densité au sein de leurs communes classées ZRR. En effet, en haut du classement, on retrouve les Hauts-de-France en première position avec 48,4 habitants au km² en moyenne dans les communes classées ZRR. Viennent ensuite la Bretagne, la Normandie et les Pays de la Loire avec une densité de 44,9 habitants par km² pour les Pays de la Loire, 43,5 pour le Normandie et 42,9 pour la Bretagne. En dernière position, on retrouve néanmoins la Corse, avec seulement 19,7 habitants par km², ce qui s'explique par sa très forte ruralité, le peu d'habitants de la région et de nombreuses zones protégées, forêts, lacs. Si l'on se concentre sur le commerce, c'est une nouvelle fois les régions avec le plus d'habitants qui possèdent le plus de commerces en activité sur leur territoire. Ainsi, pour la région Nouvelle-Aquitaine qui est en tête de ce classement, on retrouve 165 989 commerces sur son territoire (Cf. carte 17). Pour la deuxième position, on retrouve ensuite l'Occitanie avec 162 010 commerces et pour la troisième, la région Auvergne-Rhône-Alpes avec 88 703 commerces. On retrouve évidemment en dernière position la région Île-de-France avec seulement 1010 commerces sur son territoire classés dans des communes ZRR. Cependant, cette fois ce n'est pas la Corse mais la Bretagne qui suit avec 22 909 commerces actifs suivie de la Corse avec 25 904 commerces actifs.

Carte 17 : Nombre d'habitants et densité de population par km² situés en Zones de Revitalisation Rurale par région en France Métropolitaine en 2025



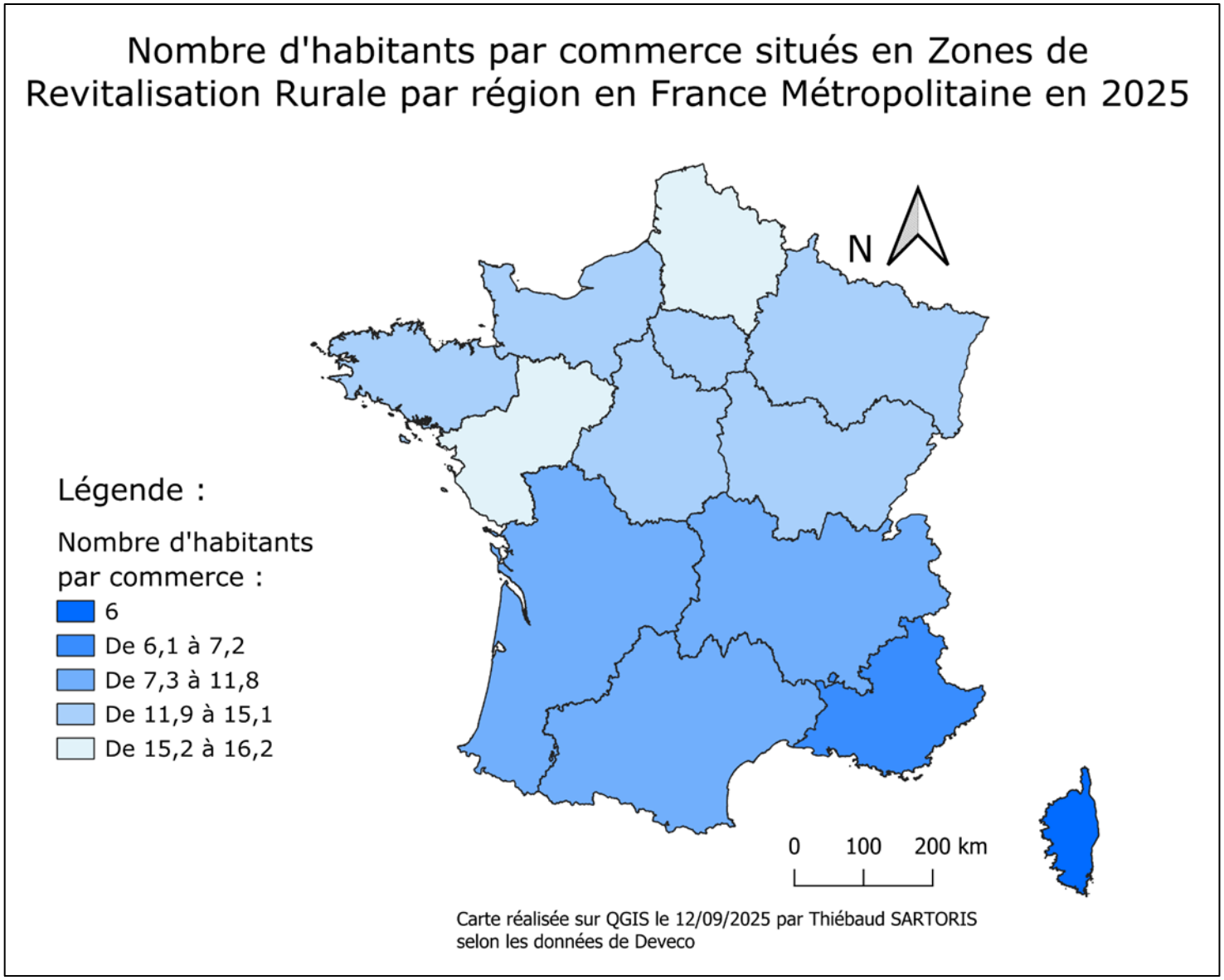
Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de l'INSEE, consulté le 10/09/2025.

Carte 16 : Nombre de commerces et densité de commerce par km² situés en Zones de Revitalisation Rurale par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Carte 18 : Nombre d'habitants par commerce situés en Zones de Revitalisation Rurale par région en France Métropolitaine en 2025



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Pourtant, si l'on regarde dans le détail de la densité commerciale, on obtient des chiffres étonnants puisque ce sont la Corse et la région PACA qui vont dominer ce classement avec plus de 3,2 commerces par km². Viennent ensuite toutes les régions couvrant le littoral nord, ainsi que les Pays de la Loire et la région Occitanie avec une densité moyenne de 2,8 commerces par km² et ensuite seulement nos deux derniers géants avec environ 2,3 commerces par km². On retrouve en dernier la région Grand Est avec seulement 1,7 commerces par km², ce qui en fait la région avec le plus de distances entre les commerces.

Cependant, si l'on regarde la couverture commerciale par région, cette dernière possède un nombre relativement correcte de commerces dans ses ZRR puisqu'il y a en moyenne sur son territoire un commerce pour 15 habitants, ce qui en fait une région avec un territoire plus couvert que les Hauts-de-France et les Pays de la Loire qui ne possèdent en moyenne qu'un commerce pour plus de 16 habitants (Cf. carte 18). A l'inverse, la Corse et la région PACA sortent leur épingle du jeu avec un commerce pour 6 habitants en Corse et environ un commerce pour 7 habitant pour la région PACA, là où la moyenne nationale n'est que de 1 commerce pour 12 habitants.

Concrètement, l'originalité des ZRR reposait principalement sur une logique d'incitations fiscales et sociales destinées à attirer ou à maintenir les activités économiques et les services de proximité en offrant aux entreprises et professions libérales qui s'implantaient sur le territoires des exonérations fiscales et sociales significatives. En effet, les entreprises nouvelles qui s'implantaient sur le territoire d'une commune classée en ZRR pouvaient bénéficier d'exonérations d'impôts sur les bénéfices pendant plusieurs années, d'un allégement des charges sociales via une exonération totale de cotisations sociales patronales sur les salaires montant jusqu'à 1,5 fois le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC) puis de manière dégressive jusqu'à 2,4 fois le SMIC pendant une durée de 12 mois et pouvaient également bénéficier d'une facilité d'accès à certaines subventions. Ces avantages fiscaux s'adressaient néanmoins principalement aux secteurs économiques essentiels au maintien de la vie locale, tels que les commerces de proximité, d'artisanat, les services à la personne ou les professions médicales. Les avantages des ZRR étaient donc évidents, elles constituaient une bouée de sauvetage pour des territoires en déclin, permettant d'attirer des entreprises et de maintenir un minimum de vitalité économique. Elles offraient aussi un cadre national lisible, garantissant à toutes les communes éligibles un accès automatique aux avantages fiscaux, sans distinction entre secteurs d'activité. Enfin, elles favorisaient une certaine équité sociale et territoriale, en reconnaissant que les zones rurales les plus fragiles nécessitaient une compensation spécifique.

Cependant, les évaluations soulignent que les ZRR ont eu un impact inégal et que, par conséquent, ce dispositif présentait d'importantes limites[19]. Tout d'abord, bien qu'elles aient permis des créations d'entreprises et limité ainsi le décrochage de certains bourgs, elles n'ont pas réussi à enrayer la dévitalisation commerciale dans les territoires les plus fragiles, notamment dû à la sélectivité des critères qui posait problème puisque certaines communes rurales en difficulté n'étaient pas classées en ZRR tandis que d'autres, bénéficiant d'une situation relativement plus favorable, continuaient à y être incluses. Ainsi, les zones rurales en fortes déprise démographique ont continué à perdre des commerces, principalement

[19] ALGAN Y., MALGOUYRES C., SENIK C., « Territoires, bien-être et politiques publiques » conseil d'analyse économique, vol 2020/1, p. 1-12. [consulté le 18/06/2025]

alimentaires, entraînant un accroissement des distances d'accès aux biens et services pour les habitants. Par ailleurs, l'outil reposait essentiellement sur une logique fiscale, ne suffisant pas à créer un véritable effet d'entraînement économique. De plus, certaines entreprises ont pu profiter d'un effet d'aubaine en bénéficiant des aides sans que leur implantation ou le maintien de leurs activités ne soit réellement conditionné par le zonage[20]. En effet, les exonérations profitaient souvent à des entreprises déjà implantées sur le territoire et qui auraient très bien pu maintenir leur activité sans ce dispositif, ce qui conduit à un effet redistributif sans impact significatif sur la création nette d'activité. Le dispositif manquait également de leviers complémentaires tels que des infrastructures et des services publics supplémentaires, ne proposait pas d'un suivi des filières économiques et ne disposait pas d'un véritable accompagnement en ingénierie ou en projets de développement local. Il s'agissait donc plus d'un soutien ponctuel, temporaire, sans stratégie globale de redynamisation. De plus, les évaluations[21] ont montré que les ZRR profitaient davantage à certains secteurs comme la santé ou l'artisanat, mais avaient un impact plus limité sur le commerce de détail qui souffrait de contraintes plus profondes, liées notamment à l'évolution des modes de consommation et à la concurrence du e-commerce, mais également à la proximité des communes avoisinantes bénéficiant déjà d'un tel commerce. Enfin, l'ampleur du zonage, près de la moitié des communes françaises, avait fini par diluer l'efficacité du dispositif, en en faisant un outil massif mais peu ciblé et assez superficiel.

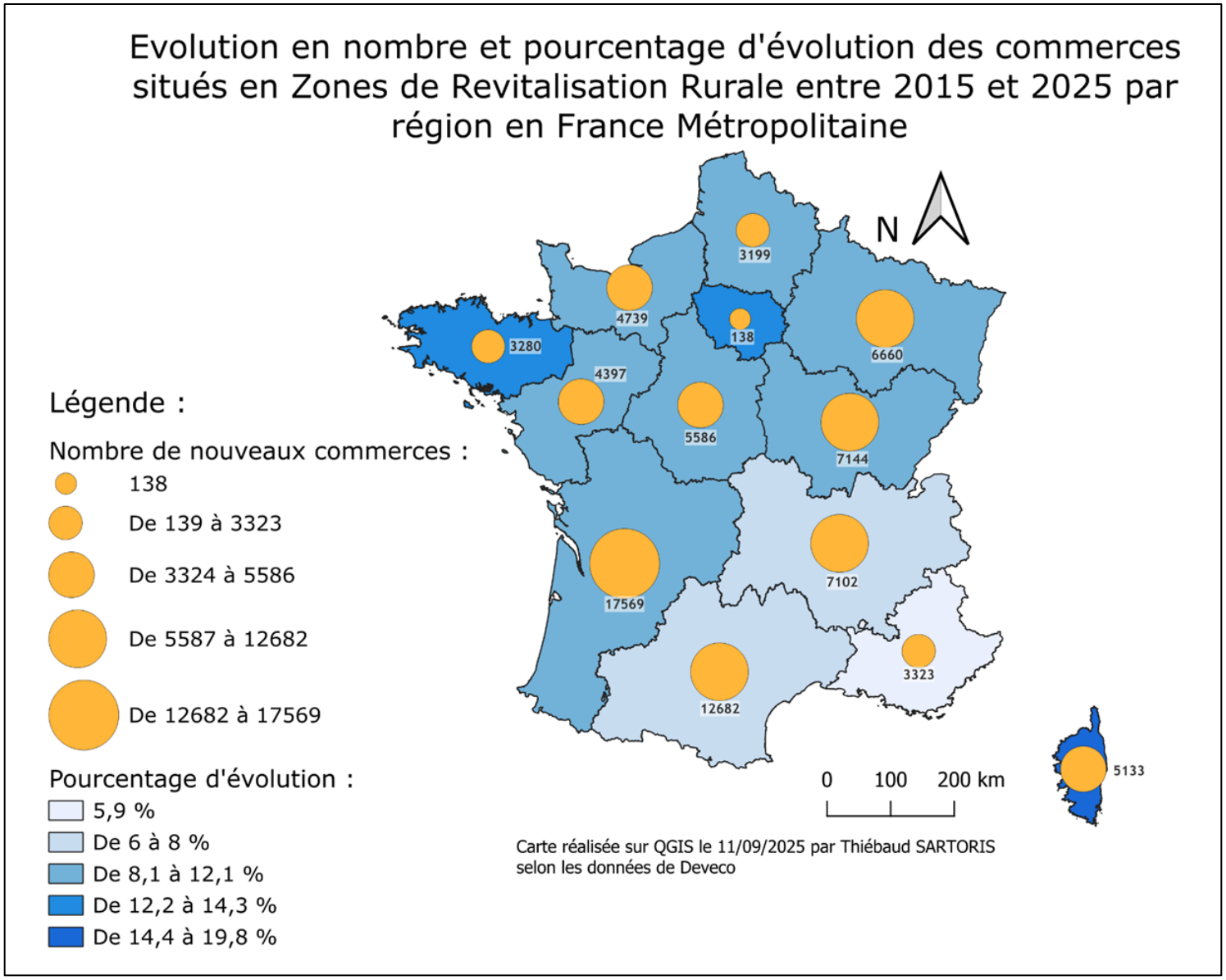
Malgré les critiques formulées quant à leur efficacité globale, les Zones de Revitalisation Rurale présentent des atouts notables et constituent un outil symbolique et stratégique de l'aménagement du territoire. Leur création en 1995 traduit une volonté politique forte de corriger les inégalités territoriales, marquant une rupture avec les approches uniformes de développement économique des décennies précédentes. Les ZRR sont ainsi devenues un levier de justice territoriale, assumant pleinement une logique de traitement préférentiel en faveur des territoires les plus fragiles. Elles représentent un outil de stabilisation et de maintien des activités dans un contexte où la désertification économique est une menace constante. Même si les études empiriques soulignent un effet limité sur la création nette d'emplois, les exonérations fiscales et sociales permettent de préserver des entreprises existantes et de soutenir les indépendants, artisans, et professions libérales qui constituent l'ossature économique des territoires ruraux. Dans de nombreux villages, ces aides contribuent à éviter la fermeture de commerces de proximité essentiels, souvent sous la forme de structures hybrides tels que les épiceries-bar-tabac ou les commerces multiservices et, par extension, à maintenir des services de base pour les habitants. Les ZRR ont également servi à envoyer un signal politique fort en reconnaissant explicitement les difficultés des territoires ruraux et leur besoin en accompagnement différencié. Cette reconnaissance importante, dans un contexte où le sentiment d'isolement des zones rurales alimente souvent des dynamiques de défiance envers les institutions, contribue à renforcer la légitimité des politiques publiques en démontrant que l'Etat s'engage concrètement pour les territoires périphériques. Les ZRR participent également indirectement au renforcement de l'attractivité résidentielle de certaines communes rurales en facilitant l'installation d'entreprises et de professions libérales. Cela permet de maintenir les

[20] BA S., BAUMONT C., 2015, « Hétérogénéité des interactions et évaluation des effets de traitement : une approche par les effets de dépendance spatiale » Espace, statistique et économétrie, vol. 2015/1, p. 105-148. [consulté le 28/07/2025]

[21] HAVET N., 2015, « L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats » Territoires, emploi et politiques publiques, vol. 2015/1, p. 117-141. [consulté le 15/06/2025]

emplois locaux et les services, ce qui contribue à freiner l'exode rural et à encourager des parcours de vie hors des métropoles pour les jeunes actifs. Cet aspect est particulièrement pertinent à l'heure ou la crise sanitaire de 2020 et l'essor du télétravail ont ravivé l'intérêt pour les modes de vie ruraux. Enfin, au-delà de leur impact économique direct, les ZRR jouent un rôle dans la construction d'une identité territoriale. En effet, en labellisant les communes rurales, elles renforcent la visibilité des enjeux de ces territoires et créent un cadre de référence pour les acteurs locaux, facilitant le montage de projets et l'accès à d'autres financement publics ou européens.

Carte 19 : Evolution en nombre et en pourcentage des commerces situés en Zones de Revitalisation Rurale entre 2015 et 2025 par région en France Métropolitaine



Source : Thiébaud SARTORIS, *réalisation personnelle*, données de Deveco (ANCT), consulté le 10/09/2025.

Ces effets positifs et notamment l'amélioration de la couverture territoriale des commerces de proximité est visible à l'échelle nationale avec la carte ci-dessus. Bien que certains territoires aient connu une forte déprise, il est possible de constater qu'à l'échelle régionale, le dispositif a permis d'améliorer les conditions pour chaque région mais reste imparfait puisque des inégalités persistent. En effet, certaines régions ont moins bénéficié du dispositif car elles disposaient déjà d'un nombre important de commerces avec une bonne couverture territoriale. C'est le cas de la région PACA qui n'enregistre qu'une évolution de 5,9% pour une augmentation du nombre de commerces en activité sur son territoire de 3323 commerces (Cf. carte 19), ce qui n'est pas très étonnant puisqu'elle possède aujourd'hui en moyenne un commerce pour 7 habitants sur son territoire, ce qui en fait l'un des territoires avec la meilleure couverture commerciale et a donc par conséquent moins besoin du dispositif que d'autres régions. On pourrait alors penser que la Corse, présentant le meilleur pourcentage d'évolution sur son territoire, est la région ayant le plus bénéficié du dispositif. Pourtant, dans les faits, bien qu'elle ait bénéficié du dispositif, aidant fortement les commerçants locaux, c'est principalement son ouverture sur le reste du territoire métropolitain et l'importance croissante du tourisme dans sa région qui ont permis de tels résultats. Au final, les régions qui ont pu bénéficier le plus de cette aide sont la région Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie avec 17 569 nouveaux commerces pour la première et 12 682 commerces pour la seconde, renforçant considérablement leur couverture commerciale et permettant à un maximum de communes de bénéficier d'un commerce sur leur territoire tout en renforçant la qualité de vie et l'offre commerciale dans des territoires en possédant déjà au moins un, ce qui a permis de contribuer nettement à la diminution des temps et distances de trajets entre les communes pour des courses du quotidien.

Ainsi, si les ZRR ont marqué une étape importante dans la reconnaissance des fragilités rurales et ont permis de maintenir un socle commercial et de services de base, elles apparaissent aujourd'hui comme un outil dépassé. Leur héritage reste néanmoins précieux et rappelle qu'en matière de revitalisation territoriale, le commerce de proximité n'est pas un secteur secondaire mais bien une infrastructure vitale, au même titre que la santé ou l'éducation et qu'il mérite un soutien constant de l'Etat pour garantir l'égalité d'accès aux services sur l'ensemble du territoire national.

Ces constats ont conduit à une réforme majeure avec la mise en place, en 2023, du dispositif France Ruralités Revitalisation (FRR) qui va venir succéder aux ZRR.

2.2.3 France Ruralités Revitalisation (FRR), une nouvelle génération de politiques rurales

Le dispositif France Ruralités Revitalisation, prévu initialement en 2023 mais entré en vigueur le 1er juillet 2024, marque une rupture importante dans la manière dont l'Etat aborde la question du développement rural et la revitalisation des petites centralités. Il succède ainsi aux Zones de Revitalisation Rurale dont il va conserver certains principes, en corrige leurs limites tout en s'adaptant aux enjeux contemporains liés à la transition écologique et le changement climatique. Alors que les ZRR s'appuyaient essentiellement sur des avantages fiscaux et sociaux destinés aux entreprises implantées dans des zones fragiles, le FRR adopte une logique plus globale et intégrée, en plaçant l'ingénierie territoriale, l'innovation et l'accompagnement au cœur de son fonctionnement. Cette réforme traduit une volonté claire de l'Etat d'adapter les

outils aux réalités actuelles des territoires fragiles, tout en simplifiant et unifiant des dispositifs jusque-là dispersés[22]. Ainsi, ce dispositif va concerner environ 17 800 communes, réparties sur l'ensemble du territoire national, soit une part encore plus significative des communes rurales françaises. Il est constitué en deux niveaux avec d'une part le FRR que l'on pourrait qualifier de « socle » correspondant aux communes éligibles selon des critères socio-économiques et démographiques, et qui bénéficient d'un ensemble standard de mesures de soutien. Ensuite le FRR que l'on pourrait qualifier de « Plus » qui cible le quart des communes les plus en difficulté, avec des avantages renforcés afin de répondre à des situations de fragilité particulièrement marquées[23].

Le FRR a été conçu dans un contexte où les territoires ruraux connaissent de profondes mutations. Le vieillissement démographique, l'exode des jeunes générations, la concentration des services dans les pôles urbains et la fermeture progressive de nombreux commerces ont contribué à fragiliser le maillage local. De nombreux villages et petites villes se sont retrouvés confrontés à une perte de vitalité, symbolisée par la disparition des commerces de proximité tels que les épiceries, boulangeries, stations-service, etc. qui constituaient autrefois des lieux centraux de sociabilité. Dans ces espaces, la vacance commerciale n'est pas seulement un problème économique, elle est perçue comme un signe de marginalisation et de décrochage territorial. C'est dans ce contexte que le FRR s'inscrit en cherchant à donner aux territoires ruraux les moyens de redevenir des espaces attractifs et innovants.

Ce dispositif va s'inscrire dans une stratégie globale visant à réduire la fracture territoriale entre zones urbaines et rurales. Tout d'abord, il conserve une dimension fiscale mais de manière plus ciblée que les ZRR, les exonérations et les avantages sociaux concernent désormais un périmètre plus restreint de communes, sélectionnées sur la base de critères socio-économique et de densité démographique[24]. Cette réduction du zonage permet de concentrer les aides sur les territoires les plus en difficulté et d'éviter la dilution constatée dans le précédent dispositif. Ensuite, l'innovation majeure du FRR concerne l'intégration d'une dimension d'ingénierie territoriale, en associant fortement les habitants et les acteurs économiques locaux, là où les ZRR avaient une approche principalement fiscale. En effet, l'ANCT, via le cadre du FRR, va mettre à disposition des collectivités rurales des chefs de projets et des moyens techniques pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de revitalisation adaptées. Cette aide est indispensable pour des communes qui manquent souvent de ressources humaines et financières pour monter des projets complexes.

En matière commerciale, le FRR encourage le développement de solutions adaptées aux réalités rurales. Il soutient la création de commerces multiservices qui regroupent plusieurs fonctions dans un même lieu, avec généralement une épicerie, un bar, de la restauration légère, une station-service et parfois qui accueille même les services postaux, le tout afin de garantir aux habitants un accès minimal aux produits et services essentiels sans avoir à parcourir des kilomètres. Il favorise également l'émergence de tiers-lieux marchands, combinant activités commerciales, services numériques et espaces de coworking, afin de diversifier les usage et de répondre aux besoins contemporains des population, notamment des télétravailleurs. Par

[22] Ministère de l'intérieur, France Ruralité revitalisation : la réforme adoptée à l'unanimité au Sénat en Loi de Finances pour 2024 entre en vigueur au 1er juillet 2024 | Ministère de l'Intérieur
[23] Collectivités locales, France ruralités revitalisation | collectivites-locales.gouv.fr
[24] Ministère de l'Economie, S'implanter en zone France ruralités revitalisation, quels avantages ? | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

ailleurs, le FRR incite au développement des circuits courts et de commerces alimentaires de proximité, en valorisant les productions locales et en soutenant l'installation de marchés hebdomadaires ou de boutiques de producteurs. Enfin, il encourage l'expérimentation de modèles innovants tels que les épiceries coopératives gérées par les habitants eux-mêmes, renforçant le lien social tout en répondant à un besoin concret. Il traduit ne conception renouvelée de la ruralité non plus seulement comme un espace « à compenser » mais comme un territoire d'opportunités où le commerce, même de petite taille, devient un service essentiel pour la qualité de vie, l'attractivité et le maintien des populations.

Toutefois, certaines limites demeurent, le FRR reposant sur des financements qui, bien qu'utiles, restent modestes au regard de l'ampleur des besoins dans les espaces ruraux. Sa réussite dépend fortement de la capacité des communes à mobiliser des acteurs locaux tels que des associations, des commerçants ou les habitants pour porter des projets et assurer leur viabilité dans la durée. De plus, si le dispositif valorise l'expérimentation, il existe un risque que certaines initiatives restent ponctuelles, temporaires ou fragiles faute de moyens pérennes. Enfin, le FRR, comme tout programme national, doit composer avec la diversité extrême des situations rurales. En effet, un commerce multiservices peut tout à fait fonctionner dans certains territoires éloignés de toute centralité urbaine ou périurbaine mais il sera plus difficile à implanter dans une commune périurbaine confrontée à la concurrence directe d'une grande surface voisine.

Les premiers retours d'expériences montrent cependant des effets positifs. Dans plusieurs communes rurales, le FRR a permis de réhabiliter des locaux vacants et d'y installer des commerces multiservices devenus de véritables lieux de sociabilité. Par exemple, dans certaines communes d'Occitanie, le FRR a financé la transformation d'anciens bureaux de postes en espaces multiservices, redonnant une centralité à des villages qui en étaient dépourvus et dont les habitants devaient auparavant parcourir plus de 20km pour effectuer des achats essentiels. Dans d'autres, il a soutenu la création de marchés de producteurs ou d'épiceries coopératives contribuant à redynamiser la vie locale tout en renforçant le sentiment d'appartenance des habitants. En soutenant l'installation de commerces hybrides et innovants, il donne une nouvelle identité aux territoires ruraux, les rendant plus attractifs pour les habitants comme pour de nouveaux arrivants. C'est le cas par exemple de la foncière Village Vivants qui a acquis une ancienne boulangerie dans la commune de Bussy-Albieux, située dans le département de la Loire et classée commune FRR, et souhaitait la réhabiliter. Cependant, les coûts étaient massifs, avec près de 266 000 € de déficit d'opération. Grâce au FRLA qui a apporté près de 100 000 € de subvention, la boulangerie « La Flambée du Kroaz-Hent » a pu voir le jour et ainsi, toute la commune de Bussy-Albieux a pu bénéficier d'une relance de son dynamisme commercial qui était en déclin (Cf. photo 3).

Photographie 3 : Boulangerie « La Flambée du Kroaz-Hent » à Bussy-Albieux

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

En définitive, le programme France Ruralités Revitalisation incarne une nouvelle génération de politique rurales, qui ne se contentent pas de compenser les fragilités mais cherchent plutôt à transformer les territoires en valorisant leurs ressources propres et leur capacité d'innovation. En plaçant le commerce au cœur de sa démarche, aux côtés de l'habitat et des services publics, il confirme que l'accès à des services marchands de proximité est un droit fondamental pour tous les habitants, quel que soit leur lieu de résidence. S'il reste confronté à des défis importants, le FRR constitue une avancée majeure vers une ruralité plus résiliente, plus attractive et plus équitable.

Ainsi, dans les territoires les plus fragiles socialement, tels que les Quartiers Prioritaires de la Politique de la ville, le commerce est appréhendé comme un outil de cohésion sociale et de dignité. L'ANCT y mobilise des fonds spécifiques pour réhabiliter des galeries marchandes ou accompagner l'installation de jeunes entrepreneurs en considérant que la présence d'un commerce ne se réduit pas qu'à simple fonction économique mais répond à un besoin vital de lien social et de normalité.

Du côté des espaces ruraux, la logique a évolué d'une politique de zonage fiscal massif, incarnée par les Zones de Revitalisation Rurale, à une approche plus ciblée et intégrée avec le dispositif France Ruralités Revitalisation. Là encore, l'Etat cherche à dépasser la simple compensation pour accompagner des projets de revitalisation globale, valorisant les circuits courts, les commerces multiservices et les solutions innovantes comme les épiceries coopératives. Ces dispositifs contribuent à garantir l'égalité d'accès aux services pour des habitants longtemps laissés à l'écart des grandes dynamiques urbaines.

3 Les dispositifs transversaux : vers une stratégie intégrée de redynamisation

3.1 Le Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité (FRLA), un levier financier déterminant pour la revitalisation commerciale

Le Fonds de Restructuration des Locaux d'Activité (FRLA), mis en place par l'Etat et piloté par l'ANCT, occupe une place essentielle dans l'arsenal des outils destinés à lutter contre la vacance commerciale et la dégradation des centralités, phénomène croissant dans de nombreux territoires français. Ce fonds, pensé comme un outil d'investissement, est destiné à financer des opérations de requalification de locaux commerciaux, artisanaux et tertiaires vacants, en particulier dans les centres-villes, les centres-bourgs, communes rurales et quartiers en difficulté afin de les réhabiliter et les remettre sur le marché[25]. Il s'inscrit dans une logique de redynamisation des centralités urbaines et rurales en soutenant les collectivités territoriales et leurs partenaires dans le montage d'opérations complexes, souvent impossibles à mener sans une intervention publique significative. En d'autres termes, sans aide publique, de telles opérations ne peuvent être viables car aucun acteur privé n'accepterait d'investir dans un projet structurellement déficitaire dont le coût des travaux dépasse largement la valeur de marché des biens une fois rénovés. Le FRLA intervient précisément pour combler cet écart, en finançant une partie du déficit économique et en rendant possible des projets que le marché laisserait sinon à l'abandon.

Le FRLA a été conçu pour répondre à un constat alarmant. Selon plusieurs études citées par l'ANCT, le taux de vacance commerciale a plus que doublé entre 2001 et 2020, passant de 6% à plus de 12% en moyenne nationale avec des disparités marquées. Certaines villes moyennes enregistrent un taux supérieur à 15%, traduisant une désaffection des centres-villes au profit des zones périphériques et du commerce en ligne. Ce phénomène n'a pas seulement une dimension économique, il entraîne une dégradation du cadre urbain et une perte d'attractivité résidentielle, créant un cercle vicieux où la vacance commerciale renforce la perception de dévitalisation. La vacance commerciale ne peut être ainsi réduite à une question d'offre et de demande, elle résulte souvent de l'état même du bâti, avec des locaux vétustes, mal agencés, inadaptés aux normes de sécurité ou d'accessibilité, voire totalement obsolètes pour accueillir des activités modernes. Dans ces conditions, la réhabilitation exige des investissements lourds, en commençant régulièrement par un désamiantage, une remise au norme des locaux et une restructuration des volumes qui rendent la rentabilité quasi impossible.

L'objectif du FRLA est donc double, en premier lieu il doit servir à résorber la vacance commerciale en facilitant la remise sur le marché de locaux inoccupés, en réintroduisant des activités économiques attractives dans des zones en perte de dynamisme. Ce fonds permet d'absorber une partie non couverte des frais par les recettes attendues en prenant en charge jusqu'à 50% du déficit d'opération. Il agit donc comme un outil de solvabilisation de projets locaux en offrant aux collectivités, foncières de redynamisation, porteurs privés etc. la possibilité de racheter, réhabiliter puis réinjecter sur le marché des locaux auparavant abandonnés. Il finance principalement les études préalables et les missions d'ingénierie qui identifient les locaux prioritaires et aident à définir les stratégies d'acquisition et d'élaboration des plans de redynamisation, mais également en finançant les opérations de portage immobilier, permettant à des acteurs privés, publics ou parapublics d'acquérir des locaux commerciaux ou

[25] REETER, 2025, « Mission d'évaluation du Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) » Rapport d'évaluation, 04/2025, p. 1-116.

artisanaux vacants, souvent vétustes ou détenus par des propriétaires inactifs. Il finance enfin les travaux de requalification pour adapter les locaux aux nouvelles normes actuelles en matière de sécurité, d'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique, ainsi qu'à améliorer leur accessibilité et faciliter leur commercialisation. Ce dispositif se distingue par une approche proactive, il ne se limite pas à subventionner des projets déjà identifiés mais permet aux collectivités de reprendre la main sur des espaces laissés à l'abandon, en restructurant l'offre immobilière commerciale pour la rendre compatible avec les besoins contemporains des acteurs économiques.

L'action du FRLA se déploie dans différents contextes territoriaux. Dans les villes moyennes engagées dans le programme Action Cœur de Ville, il a permis la restructuration de nombreux rez-de-chaussée commerciaux vacants, rendant à nouveau attractifs des linéaires dégradés. Dans les petites villes rurales, souvent inscrites au programme Petites Villes de Demain, il a contribué à la rénovation de locaux anciens ou de friches commerciales/industrielles en les transformant en commerces multiservices adaptés aux besoins modestes mais essentiels des habitants. Dans les Quartier Prioritaires de la Politique de la Ville, il a servi à moderniser des galeries commerciales de quartier autrefois en friche et aujourd'hui remises aux normes pour accueillir des commerces de proximités et des services de bases. Dans tous les cas, peu importe le lieu, son rôle reste le même, rendre possible ce qui ne l'était pas, en assumant la part structurellement déficitaire des opérations.

Le FRLA est donc un dispositif unique dans le sens où il met la puissance publique au cœur de la régulation foncière et immobilière, le tout avec des avantages considérables. Tout d'abord, il permet de réduire rapidement et efficacement la vacance commerciale en transformant des locaux vides en surfaces attractives. Cette réhabilitation a un effet direct sur l'image des centres-villes et des quartiers car une vitrine active et occupée rompt avec le sentiment de déclin et de désertification des centralités. Il permet également aux collectivités de surmonter les blocages classiques liés à la propriété privée des locaux vacants, souvent détenus par des propriétaires absents ou réticents à investir dans leurs biens, constituant ainsi un levier de confiance pour les investisseurs et les commerçants qui seront bien plus enclins à s'installer en voyant que l'Etat et les collectivités s'investissent dans la réhabilitation de ces quartiers en difficulté. En outre, le FRLA s'inscrit dans une logique de mutualisation des compétences, les collectivités pouvant s'appuyer sur des expertises juridiques et techniques de l'ANCT, ce qui est particulièrement précieux pour les villes moyennes disposant de moyens humains limités. Enfin, il favorise l'émergence de nouvelles formes commerciales, en permettant l'installation d'activités hybrides tels que des tiers-lieux, des espaces artisanaux ou des commerces associatifs, mais également en aidant à l'implantation d'acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire dans certains cas, tous répondant à la diversification de la demande.

Toutefois, malgré ses apports, le dispositif présente également des limites auxquelles il est nécessaire qu'il s'adapte dans le futur afin de pouvoir continuer sa mission et garantir la continuité de l'aide dans le temps. En effet, il est avant tout un outil financier ponctuel, avec des enveloppes financières qui ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins, notamment dans des villes où des dizaines de locaux vacants nécessitent des interventions lourdes, et ne peut à lui seul garantir la pérennité des activités installées dans les locaux réhabilités. Il arrive que, malgré des travaux couteux, certains commerces ferment rapidement faute d'une restauration globale de l'attractivité d'un territoire donné. Il est important également de rappeler que le FRLA est une contractualisation entre l'ANCT et un porteur de projet et que,

par conséquent, il y a des contraintes auxquelles le porteur de projet se doit de répondre. L'une d'elle est la durée de contractualisation. D'une durée de 5 ans, si les opérations ne sont pas achevées dans cette limite de temps, l'ANCT est en droit de mettre fin au contrat sans fournir les subventions préalablement accordées. Cela pose aujourd'hui problème notamment dû à la lenteur des opérations immobilières. En effet, un porteur de projet qui ne souhaite réaliser qu'une seule opération aura bien plus de faciliter à la réaliser dans les temps qu'un porteur de projet qui souhaite en réaliser une dizaine en même temps. Certains projets peuvent également nécessiter plusieurs années de préparation avant de voir le jour, que ce soit pour des contraintes liées à l'acquisition des locaux, la volonté de trouver un repreneur avant d'engager les travaux etc. tout cela exige une gouvernance stable et une vision stratégique à long terme que certains porteurs de projet n'ont pas, que ce soit lié à un manque de maturité dans le cadre des foncières de redynamisation ou encore à un manque d'ingénierie vis-à-vis d'un projet trop ambitieux etc. Enfin, l'efficacité du FRLA dépend fortement de la capacité des collectivités locales à mobiliser des opérateurs, monter des projets complexes et assurer leur suivi, ce qui n'est pas toujours possible dans les communes les plus fragiles, entraînant un risque un risque de sous-utilisation du fonds.

Les exemples concrets montrent néanmoins que le FRLA produit des effets tangibles. Dans la ville de Lodève par exemple, inscrite dans le programme Action Cœur de Ville, il a permis la réhabilitation d'un immeuble ancien dont les rez-de-chaussée commerciaux étaient vacants depuis plusieurs années. Grace à cette intervention, de nouveaux commerces artisanaux et culturels ont pu s'installer, redonnant vie à un linéaire central. Dans certains QPV de grandes agglomérations, comme à Marseille ou Roubaix, le FRLA a financé la remise aux normes de galeries commerciales, facilitant l'installation de commerces alimentaires, de services de santé ou de restaurant de quartier. Dans plusieurs petites villes rurales du Massif Central, il a rendu possible la création de commerces multiservices, véritables lieux de vie pour des communes jusque-là privées d'offre commerciale. A Vierzon, dans le Centre-Val de Loire, une opération de portage immobilier a permis d'acquérir et de réhabiliter plusieurs cellules commerciales du centre-ville, avec un objectif de diversification des activités et d'accueil d'artisans locaux. En plus des exemples déjà cités préalablement dans la partie II, dont la plupart ont bénéficié de l'aide du FRLA, il existe d'autres exemple des bienfaits de cette subvention permettant la réhabilitation de locaux d'activité. C'est le cas par exemple de la coopérative culturelle « La Loco », située dans la commune de Quimperlé en Bretagne et classée au dispositif Petites Villes de Demain. Cette coopérative souhaitait acquérir un local afin de créer un lieu alternatif combinant à la fois restaurant, bar, salle de spectacle et musée d'art contemporain dans un style « steampunk ». La commune de Quimperlé disposait d'une friche industrielle dont elle n'arrivait pas à se débarrasser faute de moyens. Ainsi, la coopérative La Loco a décidé de l'acheter pour la réhabiliter et monter son projet. Cependant les coûts de travaux étaient particulièrement élevés, le coût de revient de l'opération montant à 2 089 821 €, ce qui était bien trop élevé pour la coopérative, produisant un déficit d'opération de 1 159 821 €. Grâce à l'aide du FRLA et d'autres financeurs publics pour un montant total de 1 036 521 €, la friche a pu être réhabilitée et le projet voir le jour. Sans cette aide, la friche serait restée telle quelle, et la commune de Quimperlé n'aurait pas pu bénéficier d'un regain de dynamisme sur son territoire (Cf. photographie 4).

Photographie 4 : Local réhabilité de la Coopérative La Loco à Quimperlé

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

En définitive, le Fonds de Restructuration des Locaux d'activité apparaît comme un maillon indispensable de la stratégie de revitalisation commerciale portée par l'ANCT. En prenant en charge la part structurellement déficitaire des opérations, il permet de transformer la vacance en opportunité, et de redonner une fonction économique et sociale à des locaux voués à l'abandon. Bien qu'il ne puisse suffire à lui seul à inverser la tendance générale, il constitue un levier concret, pragmatique et efficace qui illustre le rôle essentiel de l'intervention publique dans un marché défaillant. En cela, le FRLA démontre que la revitalisation commerciale ne peut pas uniquement se reposer sur des dynamiques privées. Elle suppose un engagement financier et politique de l'Etat pour soutenir des territoires fragiles et redonner aux centralités leur rôle de lieux de vie et de sociabilité.

Mais agir dans les centralités pour réhabiliter des commerces vacants n'est pas la seule option de l'ANCT pour lutter contre la vacance commerciale des centres-villes et centres-bourgs. Il est impératif que cette action soit combinée avec des actions concrètes dans les zones périphériques.

3.2 Le Programme de Transformation des Zones Commerciales (PTZC), réinventer les périphéries urbaines pour un commerce durable

Le Programme de Transformation des Zones Commerciales (PTZC) est l'un des dispositifs les plus récents et structurants de la stratégie nationale de revitalisation des commerces. Porté et coordonné par l'ANCT et lancé en 2003 par le Ministère de la Transition écologique, il répond à un problème urbain et commercial majeur largement documenté, celui de l'hypertrophie des

zones commerciales périphérique, c'est-à-dire, celui de l'étalement en périphérie des villes, marqué par la prolifération des zones commerciales monofonctionnelles construites massivement à partir des années 70. Héritées d'un modèle d'aménagement centré sur l'automobile, ces zones, situées en entrée de ville ou le long des axes routiers, ont longtemps symbolisé la modernité et l'accessibilité de la consommation. Elles ont attiré la majorité des flux clients, au détriment des centres-villes, accélérant ainsi leur dévitalisation. Aujourd'hui, ces zones apparaissent comme obsolètes et se caractérisent par une architecture vieillissante, une faible qualité urbaine, une dépendance totale à l'automobile et une inadéquation croissante avec les attentes contemporaines en matière d'écologie, de durabilité, de cadre de vie et de diversité de l'offre[26].

Le modèle de développement commercial français a conduit à une situation unique en Europe. Comme dit dans la première partie, le pays compte certaine des plus grandes zones commerciales d'Europe, comme Plan de Campagne, près de Marseille, qui s'étend sur 250 hectares et regroupe plus de 500 enseignes. Par ailleurs, certains centres commerciaux tels que Westfield La Part-Dieu à Lyon accueillent plus de 34 millions de visiteurs par an. Si ces infrastructures ont longtemps soutenu la croissance économique, elles sont aujourd'hui perçues comme des facteurs de dégradation paysagère, de dépendance automobile et d'artificialisation excessive des sols, en contradiction avec les objectifs du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) fixé à l'horizon 2050.

Le PTZC a été lancé pour répondre à un double constat, d'une part les zones commerciales périphériques ne sont plus adaptées aux besoins des consommateurs ni aux impératifs environnementaux et, d'autre part, elles constituent un frein à la redynamisation des centralités urbaines. L'objectif du programme est donc d'amorcer un changement de paradigme dans l'aménagement commercial, il ne s'agit plus seulement de réguler ou de limiter les extensions commerciales mais plutôt de requalifier les zones existantes en véritables quartiers mixtes intégrés à la ville, de manière durable et attractive. Ce programme se distingue ainsi des dispositifs antérieurs par sa volonté de transformer en profondeur les périphéries commerciales, en passant par plusieurs axes d'aménagement. Le premier consiste à réduire l'emprise foncière et l'artificialisation des sols en revalorisant les espaces existants, en densifiant les constructions et en supprimant les friches commerciales. Le deuxième concerne le mise en place d'une diversité fonctionnelle des zones commerciales en introduisant des logements, des bureaux, des services publics et des équipements culturels pour créer des centralités alternatives aux centres urbains. Le troisième consiste à renaturer et à améliorer le cadre de vie des habitants en réduisant les îlots de chaleur urbains en passant par une végétalisation des espaces extérieurs et en restaurant des continuités écologiques. Le quatrième consiste en une réorganisation des mobilités afin de réduire la dépendance à l'automobile en apportant des solutions de transport alternatives avec le développement des transports en commun et une amélioration des cheminements piétons et cyclables. Enfin, le dernier axe concerne un repositionnement économique en attirant de nouvelles enseignes et activités adaptées aux évolutions des pratiques de consommation, avec une approche plus qualitative que quantitative. Pour cela, le programme propose des financements attractifs avec une aide pouvant aller jusqu'à 75 000€ pour les études et la même somme pour le pilotage des projets mais également une subvention couvrant jusqu'à 50% du déficit d'opération, plafonnée à 500 €/m² pour le bâti restructuré et 100 €/m² pour les

[26] BAROUK I, 2023, « Quels leviers publics pour revitaliser les zones commerciales périurbaines ? : Adapter des programmations et des modes alternatifs » Mémoire universitaire, p. 1-101. [consulté le 30/06/2025]

espaces extérieurs. Ces modalités témoignent d'une volonté de soutenir des projets ambitieux, souvent coûteux, tout en incitant les investisseurs privés à 'engager dans une transformation durable du territoire.

Concrètement, le PTZC encourage donc les collectivités locales, en lien avec les opérateurs privés, à engager des projets de restructuration profonde des zones commerciales. Il s'agit par exemple de requalifier des friches commerciales issues de l'abandon des grandes enseignes, en y installant de nouvelles activités mixtes tels que des commerces de proximité, des services publics, des équipements culturels et sportifs, des espaces verts et des logements. Le programme soutient également la création de zones commerciales *« nouvelle génération »* intégrant des espaces piétonniers, des mobilités douces, une gestion durable de l'énergie et une meilleure insertion architecturale et paysagère. Par ailleurs, le PTZC promeut également une réduction de l'empreinte écologique des zones commerciales en limitant les parkings imperméabilisés, l'installation de panneaux photovoltaïques ou la végétalisation des espaces.

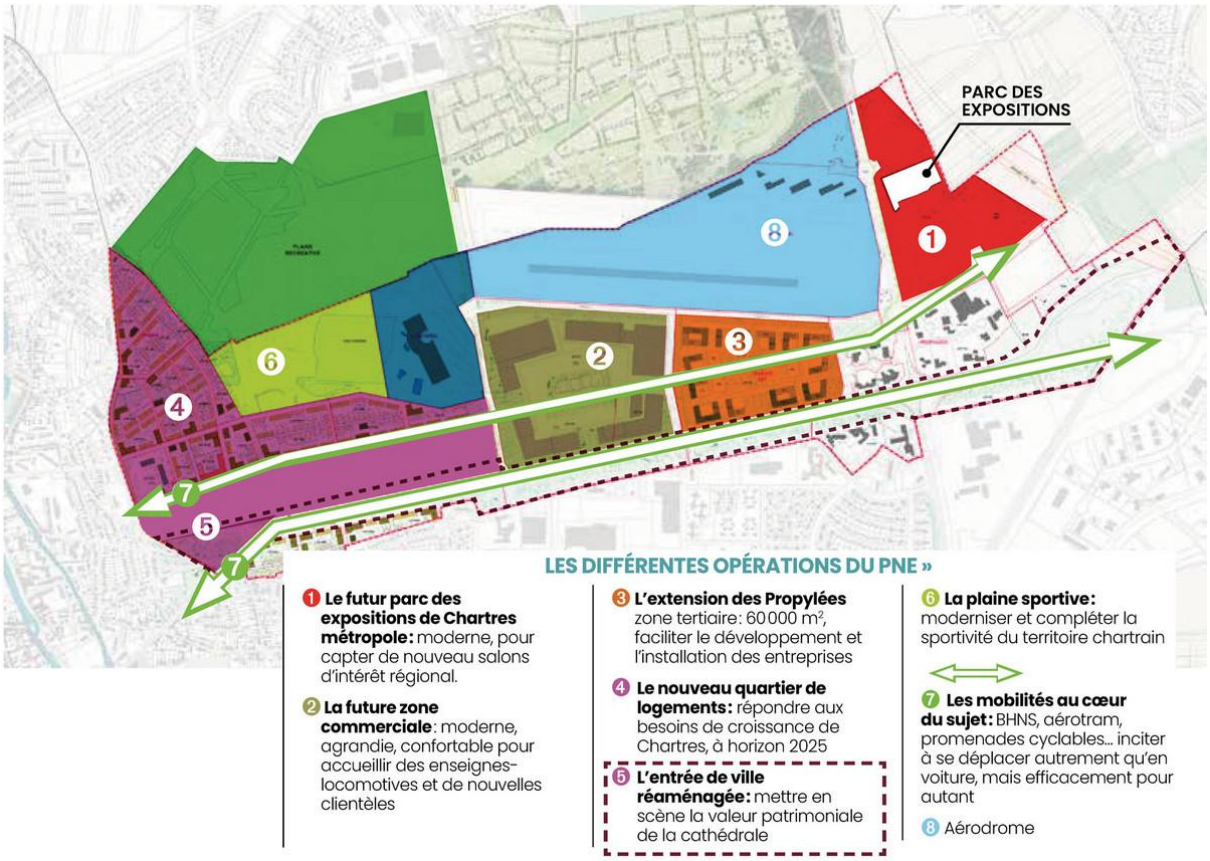
Plusieurs projets pilotes montrent que le PTZC ouvre la voie à une réinvention des périphérie commerciales, la première vague de sélection des projets en 2023 illustrant la diversité des contextes concernés. Par exemple, à Avignon, le projet « Secteur entrée de ville Avignon Sud » a pour vocation de densifier la zone industrielle située au Sud d'Avignon tout en venant la rendre plus attractive avec la création d'une zone résidentielle en son sein (Cf. photographie 5). La zone commerciale d'Avignon Sud regroupe aujourd'hui 73 enseignes et 1200 emplois, elle représente à elle seule plus de 16% des surfaces de vente des zones du Département. Son attractivité est aujourd'hui remise en cause par de nombreux dysfonctionnements urbains liés à l'absence de planification sur ces espaces et à l'évolution des modes de vie et de consommation comme en témoigne les nombreuses friches et le turn-over élevé. C'est donc un projet important pour le territoire de par son ampleur, mais également par l'importance du projet en lui-même, qui mobilise de nombreux acteurs, que ce soit à l'échelle locale, intercommunale, départementale, régionale et même nationale.

Photographie 5 : Point d'avancement des travaux avec les élus locaux de la zone commerciale d'Avignon Sud

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

À Chartres, le projet « Plateau Nord-Est » vise l'intégration de logements, espaces verts et équipements publics via la requalification d'une vaste zone commerciale.

Schéma 9 : Les différentes opérations du projet Plateau Nord-Est à Chartres



Source : Mairie de Chartres, *Le plateau Nord-Est*, Ville de Chartres, consulté le 25/08/2025.

Pour cela, plusieurs actions ont été envisagé. La première concerne la requalification de la RN10 en boulevard urbain en effectuant une revalorisation paysagère, en réduisant la voirie, en créant une piste cyclable de 2,5km et en effectuant des plantations d'alignement avec un objectif de 500 arbres plantés (Cf Schéma 9). La deuxième passe par une densification maîtrisée des emprises commerciales mutables avec entre 8 à 10 hectares disponibles pour accueillir entre 60 et 90 000 m² de Surfaces de Plancher (SDP) nouvelles avec la création de logements, de commerces et de services. La troisième concerne la création d'un cœur de quartier mixte à proximité du Carrefour avec des équipements de proximité, des logements (2600 prévus), une centralité programmée sur 3ha représentant entre 25 à 30 000 m² de SDP potentielles. La quatrième concerne la transformation de 7ha de parkings et friches en espaces publics, îlots végétalisés et placettes partagées. Enfin la dernière concerne la mise en place d'un réseau de mobilités douces avec un objectif de 4 à 5 km de cheminements cyclables et piétons internes à la zone. A Carcassonne, le projet « Pech Mary » se concentre sur la transformation d'une zone très routière en un quartier mixte et accessible. A Bourges, le projet « Cap Nord » quant à lui se concentre sur la valorisation d'une zone fragilisée dans une ville en décroissance démographique. Ces projets démontrent que le PTZC ne se limite pas aux métropoles attractives mais s'adresse également aux villes moyennes et petites confrontées à une vacance commerciale accrue et à des friches périphériques.

Le PTZC se distingue par son ambition structurante puisqu'il s'agit de passer d'une logique d'aménagement commercial extensif à une logique de reconversion et d'intégration urbaine. Il permet de réduire la fracture entre centre et périphérie en rééquilibrant les flux commerciaux, en évitant que les zones périphériques ne continuent à siphonner l'activité des centres-villes. Ensuite, il favorise une transition écologique et urbaine en luttant contre l'artificialisation des sols en transformant des espaces très consommateurs de foncier en quartiers plus durables et mieux intégrés ainsi qu'en procédant à une renaturation de certains espaces. Il contribue également à renforcer l'attractivité économique et résidentielle des territoires via des enjeux de cohésion sociale en offrant de nouveaux espaces de vie, mêlant habitat, commerce et services là où ne subsistaient que des linéaires marchands uniformes. Enfin, il permet un rééquilibrage économique des zones tout en répondant aux attentes des habitants en diversifiant l'offre et en valorisant les zones existantes, éléments voulus par les habitants qui recherchent aujourd'hui des lieux de consommation plus qualitatifs, conviviaux et respectueux de l'environnement. De plus, l'implication directe de l'Etat constitue une garantie pour les collectivités qui manquent d'expertise pour piloter des opérations complexes.

Toutefois, malgré ses ambitions, le PTZC se confronte à plusieurs défis. La complexité opérationnelle des projets de transformation qui impliquent de multiples acteurs tels que les collectivités, propriétaires fonciers, enseignes commerciales, aménageurs privés… peut freiner leur mise en œuvre, cette multiplication des acteurs pouvant entraîner de très longues phases de concertations. Le coût de restructuration de ces zones, et notamment leur maîtrise foncière, est particulièrement élevé et peut représenter un frein à leur mise en œuvre, car il ne s'agit pas seulement de rénover des bâtiments mais de repenser entièrement des tissus urbains. De plus, ce programme nécessite une coopération étroite entre les acteurs, publics comme privés, ce qui n'est pas forcément le cas puisque les enseignes elles-mêmes, soucieuses de préserver leurs parts de marché, peuvent se montrer réticentes à réduire leurs surfaces ou à partager l'espaces avec d'autres usages. Ce programme, bien que conséquent, ne propose qu'un financement encore limité des opération, son budget ne permettant pas de couvrir l'ensemble des besoins estimés à plusieurs milliards d'euros pour requalifier l'ensemble des zones commerciales vieillissantes en France. La première vague de projets tend ainsi à privilégier des villes attractives et organisées, ce qui peut exclure des territoires moins dotés en ingénierie. Enfin, le risque existe que certaines opérations ne soient menées que de manière cosmétique via une simple modernisation architecturale, sans véritable réintégration urbaine ni réduction de l'artificialisation.

En définitive, le Plan de Transformation des Zones Commerciales représente une étape essentielle de la stratégie de l'Etat pour repenser l'aménagement des zones commerciales. D'espaces monofonctionnels et routiers, elles sont appelées à devenir des lieux de vie diversifiés, intégrés et durables en plaçant la mixité fonctionnelle et la qualité urbaine au cœur de son action, corrigeant ainsi les déséquilibres hérités de décennies d'étalement périphérique. En agissant sur les zones commerciales obsolètes, il complète les autres dispositifs de revitalisation des centralités et rappelle que la redynamisation commerciale ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une requalification globale de l'ensemble des espaces urbains, du centres aux périphéries. Si le programme en est encore à ses débuts, les projets pilotes montrent une volonté politique forte de réparer les erreurs d'aménagement du passé et d'adapter le commerce aux enjeux environnementaux et sociaux contemporains.

3.3 Le dispositif Fonds de Soutien au Commerce Rural (FSCR), un outil stratégique pour lutter contre la désertification en milieu rural

Le Fonds de Soutien au Commerce Rural (FSCR), souvent désigné sous le terme de « dispositif Commerce Rural », est le troisième dispositif transversal mis en place par l'ANCT afin de lutter contre la vacance commerciale et la disparition des commerces dans les zones les plus fragiles. Il a été créé en 2023 pour répondre à une problématique devenue structurelle, la disparition progressive des commerces dans les territoires ruraux, en particulier dans les communes classées peu denses ou très peu denses (commune dont la densité moyenne est en générale inférieure à 69 habitants par km²) selon la typologie de classification des communes françaises de l'INSEE en 2019. Cette situation concerne aujourd'hui plus de 21 000 communes françaises où aucun commerce de proximité n'est présent. Les habitants de ces territoires doivent parcourir des distances importantes, souvent comptées en dizaine de kilomètres et d'une durée supérieure à 10 minutes en voiture pour effectuer leurs achats de première nécessité, soit un temps cinq fois supérieur à celui observé dans les zones urbaines et périurbaines. Ce phénomène de désertification commerciale, renforcé par la fermeture des services publics, la concentration de l'activité économique dans les grandes surfaces périphériques et la progression du commerce en ligne pose des enjeux majeurs en termes d'équité territoriale, de qualité de vie et de cohésion sociale.

Le FSCR, piloté par l'ANCT, a été conçu comme une réponse ciblée et pragmatique à ce défi. Contrairement aux dispositifs classiques d'aide au commerce qui se concentrent sur les zones urbaines ou des projets immobiliers lourds, le FSCR s'adresse exclusivement aux communes rurales dépourvues de commerces et vise à financer l'implantation ou la réouverture de commerces multiservices. Ces derniers peuvent être de nature sédentaire lorsqu'il s'agit de locaux fixes implantés au sein de bourgs ou villages mais peuvent également être non sédentaire au travers de commerces ambulants desservant un réseau de plusieurs communes. Cette logique traduit une volonté politique claire, celle d'adapter le réponses aux réalités des territoires les plus isolés, en soutenant des projets économiquement fragiles mais essentiels à la vie locale. Aussi, il disposait pour la période 2023/2024 d'une enveloppe de 14 millions d'euros, dont 2 millions non consommés ont été reconduit pour la période 2024/2025 avec un ajout de 2 millions supplémentaires[27].

Le FSCR s'inscrit donc dans une logique d'aménagement du territoire différenciée, où le commerce est reconnu comme une infrastructure sociale indispensable au bien-être des habitants et non comme une simple activité économique. Son objectif principal est de redonner une centralité fonctionnelle à des territoires qui en sont dépourvus aujourd'hui en recréant des lieux de rencontre et de services. Il s'agit également de réduire les fractures territoriales en garantissant à chaque citoyen un accès minimal aux biens et services essentiels, quel que soit le lieu de résidence. Cette approche répond à des enjeux de justice sociale mais également de transition écologique puisqu'elle vise à limiter les déplacements motorisés liés à la rareté de l'offre commerciale en milieu rural.

[27] BENEZIT S., 2025, « Le Fonds de soutien au commerce rural » Rapport d'alternance au sein de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, p. 1-27. [consulté le 30/06/2025]

En soutenant le commerce rural, le FSCR contribue aussi à l'attractivité résidentielle des communes rurales. Dans un contexte où les territoires ruraux cherchent à séduire de nouveaux habitants, notamment dans le sillage de la crise sanitaire de 2020 et du développement du télétravail qui ont permis aux habitants des milieux urbains de regarder d'un autre œil les communes rurales, la présence de commerces de proximité constitue un facteur déterminant. Enfin, le dispositif participe à la revitalisation économique en offrant une base d'activité pour des entrepreneurs indépendants, artisans et exploitants locaux, souvent porteurs de projets innovants comme les commerces hybrides associant vente, restauration légère, services numériques, relais postal, etc.

Le dispositif se distingue par sa structuration en trois volets principaux qui permettent de couvrir l'ensemble des besoins des collectivités et des porteurs de projets. Le premier volet concerne le financement pour acquisition immobilière, que ce soit par la construction ou la réhabilitation de locaux destinés à accueillir des commerces. Il cible prioritairement les collectivités territoriales, établissements publics et structures collectives telles que les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC) qui peuvent assurer un portage immobilier sur le long terme. Le deuxième volet concerne l'aménagement et l'équipement de locaux commerciaux et prend en charge une partie des dépenses liées à l'agencement du local, à l'achat de matériel professionnel ou à l'adaptation aux normes sanitaires et environnementales. Le dernier volet concerne la création de commerces non sédentaires et soutient ainsi les projets de commerces itinérants capables de desservir au moins quatre communes rurales dépourvues de commerces, afin de mutualiser l'offre et d'assurer une desserte régulière des populations isolées en passant au minimum de manière hebdomadaire dans chaque commune. Enfin, un volet complémentaire vient permettre de financer un accompagnement dans l'élaboration du projet d'installation avec une prise en charge à hauteur de 5 000€ sous réserve de la validation fournie par le prestataire.

Le montant des aides varie selon les besoins et les déficits de financement identifiés. Elles peuvent couvrir jusqu'à 50% du déficit de l'opération immobilière dans la limite de 50 000€ pour l'acquisition des locaux et atteindre 25 000€ concernant l'aménagement et l'équipement des locaux et 20 000€ pour l'acquisition d'un véhicule de tournée dans le cadre d'un commerce non sédentaire. Le cumul des financements publics ne peut excéder 80% des dépenses totales afin de garantir un engagement minimum des porteurs de projet et éviter ainsi les effets d'aubaine.

Néanmoins, pour pouvoir bénéficier des aides, les projets doivent respecter plusieurs conditions, certaines étendues aux trois volets et d'autres plus spécifiques. De manière générale, les projets ne doivent pas contribuer à l'artificialisation des sols sauf en l'absence de locaux ou friches disponibles sur le territoire communal, ils doivent s'inscrire dans une stratégie de développement local et répondre à un besoin commercial avéré et doivent garantir une exploitation du commerce sur au moins cinq ans via des clauses de location ou de cession encadrées. Enfin, les travaux liés à ces projets ne doivent pas être engagés avant la date d'accusé réception du dépôt de la demande sur la plateforme. Pour les commerces sédentaires, le projet doit obligatoirement porter sur l'implantation d'un commerce multiservices devant répondre à des besoins de première nécessité ou à des habitudes de consommation locales avec un modèle économique adapté au contexte de la ruralité. Ce commerce devra impérativement proposer, en complément de son activité principale, des produits d'appels (pain, presse etc.) et/ou des services annexes diversifiés (point poste, relais colis, etc.). Les salons de coiffure, magasins de prêt à porter et magasins d'équipement de la maison ne sont pas éligibles et dans le cadre de

l'installation de distributeurs ou de casiers, il est nécessaire d'en démontrer leur intérêt indispensable au territoire. Enfin, les projets de modernisation, de reprise, de transfert ou d'extension doivent impérativement conduire à diversifier et à apporter une nouvelle offre sur le territoire.

Plusieurs éléments font cependant du FSCR un dispositif novateur. Tout d'abord, son ciblage précis permet de concentrer les financements sur les communes qui en ont le plus besoin, en se fondant sur des critères démographiques objectifs. Ensuite, il propose une souplesse d'intervention inédite puisque le financement est modulable et peut être attribué à des projets immobiliers lourds à des commerces coopératifs ou encore à des activités itinérantes, ce qui répond à la diversité des configurations rurales. L'ANCT assure également un accompagnement technique complet des porteurs de projets, allant de l'élaboration des plans de financement à la recherche de partenaires locaux. Cette ingénierie est essentielle pour des communes qui manquent souvent de moyens humains et financiers pour monter des projets complexes.

Malgré ses atouts, le dispositif présente cependant des limites. Le premier obstacle réside dans la capacité budgétaire du fonds, puisqu'avec une enveloppe annuelle d'environ 16,5 millions d'euros, le FSCR ne peut répondre que de manière limité à une fraction des besoins identifiés à l'échelle nationale. En outre, le dispositif est principalement réservé aux communes dépourvues de commerce, ce qui réduit la possibilité pour des territoires où la commercialité est faible mais encore existante de bénéficier de financement alors qu'ils auraient besoin de soutien. Par ailleurs, la pérennité économique des commerces créés reste une question centrale, leur viabilité repose souvent sur la mobilisation des collectivités, sur des modèles coopératifs ou sur des financements complémentaires, ce qui demande une forte implication locale. Enfin, les démarches administratives, bien qu'allégées par une plateforme nationale, peuvent encore constituer un frein pour des petites communes manquant de ressources.

Entre 2023 et 2025 ce ne sont pas moins de 591 projets qui ont été financés par le fonds dont 322 projets immobiliers, 235 d'aménagement et d'équipement et 34 de commerces itinérants, illustrant à merveille la diversité et l'efficacité du dispositif. Ces chiffres traduisent une forte mobilisation des territoires ruraux et confirment la pertinence du dispositif. Plusieurs exemples peuvent servir à illustrer ces différents projets, par exemple à Saint-Brisson, une ancienne épicerie en friche a été réhabilitée en commerce multi-service, « L'Escale Morvandelle » rassemblant épicerie, gîte d'étape, café et petite restauration par l'Association Bougeons (Cf. photographie 6). Si cette opération a pu voir le jour, c'est notamment grâce au Fonds de Soutien au Commerce Rural qui a financé le projet à hauteur de 44%.

Photographie 6 : Avant / Après de la réhabilitation du local commercial de la commune de Saint-Brisson

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

On retrouve également ce soutien à l'implantation de commerces de proximité dans la commune de Luzillé, en Indre et Loire, où le FSCR a permis, grâce à une subvention couvrant 50% du déficit d'opération, de financé l'ouverture d'un restaurant à emporter faisant également office d'épicerie locale (Cf. photographie 7).

Photographie 7 : Commerce "Luzill'échoppe" à Luzillé

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

Photographie 8 : Epicerie mobile, Lézinnes

Un autre exemple serait celui de Lézinnes, situé dans l'Yonne, où un porteur de projet a décidé de s'équiper d'un véhicule de tournée afin de proposer une épicerie mobile pour la commune, mais également pour les communes alentours. Si ce projet a pu être monté, c'est principalement grâce à l'aide du FSCR qui a subventionné 50% du déficit de l'opération (Cf. photographie 8).

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

Enfin, un autre exemple mais servant cette fois-ci de contre-exemple, situé cette fois dans la commune de Villars-lès-Blamont, dans le Doubs, un commerce multiservice proposant de l'épicerie locale, un dépôt de pain et de journal a pu voir le jour grâce au FSCR qui a financé l'opération à hauteur de 50%. Cependant, bien que le commerce proposait une offre importante et servait de lieu de vie et de redynamisation pour la commune, ce dernier a dû fermer ses portes au bout de deux ans car il n'était pas assez rentable, l'un des syndromes typiques des commerces en milieu rural (Cf. photographie 9).

Photographie 9 : Inauguration du commerce Villars Market à Villars-lès-Blamont

Source : Sarah BENEZIT, *réalisation personnelle*, ANCT, consulté le 20/08/2025.

Ainsi le FSCR constitue un instrument majeur de lutte contre la désertification commerciale et représente une réponse concrète aux inégalités territoriales. S'il ne peut à lui seul résoudre l'ensemble des fragilités structurelles des territoires ruraux, il a néanmoins pu amorcer une dynamique nouvelle de redynamisation des territoires ruraux en plaçant le commerce au cœur des stratégies de revitalisation. Ce dispositif, pensé comme un outil simple, pragmatique et fortement ciblé, illustre la volonté de l'ANCT de repenser les politiques commerciales en milieu rural en combinant à la fois ingénierie, financement et innovation sociale. Néanmoins, ce dispositif ne peut, à lui seul, endiguer toutes les difficultés que rencontrent aujourd'hui les territoires ruraux et il est nécessaire d'agir avec une politique d'Etat plus soutenue sur les territoires en déperditions.

Ces trois dispositifs illustrent l'approche transversale de l'ANCT en matière de revitalisation commerciale. Chacun cible une problématique spécifique tout en poursuivant un objectif commun, réduire les fractures territoriales et redonner une attractivité économique aux centralités. Ensemble, ces dispositifs forment une réponse complète aux enjeux de désertification, de vacance, d'adaptation et de transformation commerciale en articulant ingénierie, financement et innovation territoriale pour adapter l'offre commerciale aux besoins contemporains des habitants ainsi qu'aux défis environnementaux à venir.

L'examen des différents programmes nationaux pilotés par l'Etat et mis en œuvre par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires met en évidence une stratégie globale de revitalisation qui dépasse le seul champ économique pour embrasser des enjeux sociaux, urbains et territoriaux. Le commerce n'est pas seulement considéré comme une activité marchande mais plutôt comme un vecteur structurant du dynamisme local, un levier de social et un marqueur de l'attractivité d'un territoire. A travers des dispositifs différenciés mais complémentaires, L'ANCT construit une réponse adaptée à la diversité des contextes des territoires concernés, que ce soient des villes moyennes, de petites centralités rurales, des quartiers prioritaires ou encore des périphéries urbaines, le tout dans une logique de rééquilibrage territorial.

Les programmes Action Cœur de Ville et Petite Villes de Demain ciblent la revitalisation des centralités, en réaffirmant le rôle des centres-villes et centres-bourgs comme lieux d'identité et de vie collective. Ils reposent sur un soutien en ingénierie, des financements spécifiques et une logique de projet global où le commerce est replacé au cœur d'une dynamique intégrée mêlant habitat, mobilité et services publics. A une échelle plus juridique et contractuelle, les Opérations de Revitalisation de Territoires renforcent ces dynamiques en offrant aux collectivités un cadre puissant pour réguler l'urbanisme commercial et limiter l'extension périphérique.

Dans les territoires plus fragiles socialement comme les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville, le commerce est appréhendé comme un outil de cohésion sociale et de dignité. L'ANCT y mobilise des fonds spécifiques, notamment le FRLA pour réhabiliter des galeries marchandes ou des rez-de-chaussée commerciaux en considérant que la présence d'un commerce ne se réduit pas à une fonction économique mais répond à un besoin vital de lien social et de normalité.

Du côté des espaces ruraux, la logique a évolué d'une politique de zonage fiscal massif incarnée par les Zones de Revitalisation Rurale à une approche plus ciblée et intégrée avec le dispositif France Ruralités Revitalisation. Là encore, l'Etat cherche à dépasser la simple compensation pour accompagner des projets de revitalisation globale, valorisant les circuits courts, les commerces multi-services et les solutions innovantes. Ces dispositifs contribuent à garantir l'égalité d'accès aux services pour des habitants longtemps laissés à l'écart des grandes dynamiques urbaines.

En parallèle de ces grands programmes nationaux, des outils plus transversaux et financiers mis en place par l'ANCT jouent un rôle décisif en comblant les déficits structurels qui empêchent la réhabilitation de locaux vacants. Sans cet appui, de nombreux linéaires de centre-ville, galeries de quartiers, zones commerciales ou locaux ruraux resteraient inoccupés, aggravant la vacance commerciale et l'image de déclin des territoires concernés. Dans les territoires ruraux, cet appui est doublé grâce au dispositif Fonds de Soutien au Commerce Rural qui va vraiment venir renforcer la mise ou remise en place d'un commerce essentiel pour les habitants des territoires ruraux. Enfin, avec le Programme de Transformation des Zones Commerciales, l'ANCT s'attaque au problème inverse qui est la surabondance et l'obsolescence des périphéries commerciales. Ce dispositif complète les autres en cherchant à rééquilibrer les flux et à transformer des espaces monofonctionnels en quartiers durables, diversifiés et attractifs.

Ces dispositifs, pris de manière isolée, permettent certes de réhabiliter des commerces dans territoires en déclin mais sans pour autant apparaître comme efficaces et stratégiques. Pourtant, pris dans leur ensemble, ces dispositifs montrent que l'action de l'Etat et de l'ANCT repose sur une vision systémique de la revitalisation du territoire. Loin de traiter le commerce de manière

isolée, la politique nationale l'intègre à des enjeux plus larges, l'aménagement urbain, la cohésion sociale, la transition écologique et la justice territoriale. Le commerce est à la fois un symptôme des déséquilibres territoriaux et un levier de leur correction. Dans un centre-ville déserté, un quartier marginalisé ou village isolé, l'absence de commerce traduit une perte d'attractivité et de cohésion. A l'inverse, la réouverture d'un commerce multiservices ou la transformation d'une zone périphérique peuvent agir comme un signal fort de renouveau et de confiance collective.

Toutefois, si ces dispositifs ont permis de ralentir la dévitalisation commerciale et d'amorcer des dynamiques de renouveau, ils demeurent confrontés à plusieurs limites structurelles. Les financements mobilisés et disponibles restent en deçà des besoins réels, les dispositifs souffrent parfois d'une lisibilité insuffisante par les élus locaux et leur efficacité dépend fortement de la mobilisation des acteurs de terrain. Plus encore, ces programmes doivent composer avec des mutations profondes, que ce soit l'essor du e-commerce, la transition écologique, le réchauffement climatique et les aléas qu'il impose, les nouvelles mobilités, les évolutions des modes de consommations, etc., mutations qui reconfigurent en profondeur le rôle et la place du commerce dans la société.

Ainsi, les politiques actuelles constituent une base solide pour redonner au commerce sa fonction de lien social et d'ancrage territorial mais elles devront être poursuivies et adaptées pour relever les défis futurs. La revitalisation des commerces ne peut plus être envisagé comme une réponse au déclin mais plutôt comme une stratégie proactive de transformation capable d'intégrer l'innovation numérique et la participation citoyenne tout en prenant conscience des enjeux environnementaux. C'est à cette condition que le commerce continuera à jouer son rôle de ciment du vivre-ensemble et de moteur de l'équilibre territorial dans la France du XXIe siècle.

Bibliographie :

ALGAN Y., MALGOUYRES C., SENIK C., « Territoires, bien-être et politiques publiques » *conseil d'analyse économique,* vol 2020/1, p. 1-12. [consulté le 18/06/2025]

ALLAIN M-L., EPAULARD A., 2023, « Petits commerces : déclin ou mutation ? » *conseil d'analyse économique,* N°77, 05/2023. [consulté le 08/06/2025]

BA S., BAUMONT C., 2015, « Hétérogénéité des interactions et évaluation des effets de traitement : une approche par les effets de dépendance spatiale » *Espace, statistique et économétrie*, vol. 2015/1, p. 105-148. [consulté le 28/07/2025]

BAROUK I, 2023, « Quels leviers publics pour revitaliser les zones commerciales périurbaines ? : Adapter des programmations et des modes alternatifs » *Mémoire universitaire*, p. 1-101. [consulté le 30/06/2025]

BAUDET-MICHEL S., DELAGE M., FROMENTIN J., 2024, « Le changement commercial dans les villes petites et moyennes françaises. Formes et processus à l'œuvre de 2009 à 2019 » *Géographie, Economie, Société,* N°26, p. 5-27. [consulté le 15/05/2025]

BEAUFILS S., JOINET H., 2025, « Les quartiers en politique de la ville, reflet des évolutions de la géographie sociale francilienne » *Note rapide de l'Institut Paris Région,* N°1034, 04/2025. [consulté le 08/08/2025]

BENEZECH-SARRON P., 2024, « Les Opérations de Revitalisation des Territoires (ORT) : De la revitalisation des centres-villes à la revitalisation des territoires, l'extension (risquée) du domaine de la revitalisation » *Revue Droit & Ville,* vol. 2024/1, N°97, p. 53-81. [consulté le 26/05/2025]

BENEZIT S., 2025, « Le Fonds de soutien au commerce rural » *Rapport d'alternance au sein de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires,* p. 1-27. [consulté le 30/06/2025]

BURCKEL D., & al., 2021, « Les produits immobiliers » *Management de l'immobilier,* p. 91-143. [consulté le 10/07/2025]

HAVET N., 2015, « L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats » *Territoires, emploi et politiques publiques,* vol. 2015/1, p. 117-141. [consulté le 15/06/2025]

INSEE, 2024, « 159 000 habitants dans les 62 quartiers prioritaires de la ville » *Analyses Bourgogne-Franche-Comté,* N°122. [Consulté le 14/07/2025]

LE BRETON Y., 2022, « Quel avenir pour les centres-villes ? » *Constructif,* N°63, p. 73-79. [consulté le 06/06/2025]

REETER, 2025, « Mission d'évaluation du Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) » *Rapport d'évaluation*, 04/2025, p. 1-116.

ROSSAT-MIGNOD G., 2023, « La proximité au cœur de l'intervention de la Banque des Territoires » *Administration,* vol. 2023/1, N°277, p. 71-73. [consulté le 28/08/2025]

Villes et Territoires Languedoc-Roussillon, 2017, « La revitalisation du commerce dans les quartiers de la politique de la ville », 04/2017. [consulté le 03/06/2025]

Sitographie :

ANCT, [Le fonds de restructuration des locaux d'activité | ANCT - Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, consulté le 05/05/2025]

Banque des Territoires : Le réseau national des foncières de redynamisation ; [Réseau national des foncières de redynamisation | Banque des Territoires, consulté le 14/06/2025]

Cerema, [Le programme national "Petites villes de demain" (PVD) | Outils de l'aménagement, consulté le 25/07/2025]

Collectivités locales, France ruralités revitalisation | collectivites-locales.gouv.fr

INED, [Population par région - Structure de la population - France - Les chiffres - Ined - Institut national d'études démographiques, consulté le 10/09/2025]

INSEE, [En Île-de-France, 14 % des habitants vivent dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville - Insee Analyses Ile-de-France - 189, consulté le 24/08/2025]

INSEE, [Population des Hauts-de-France : 600 000 personnes en moins à l'horizon 2070 - Insee Analyses Hauts-de-France - 143 consulté le 28/07/2025]

INSEE, [Valeur ajoutée − Les entreprises en France | Insee, consulté le 30/06/2025]

Mairie de Charleville-Mézières, [charleville-mezieres.fr/histoire-de-la-ville, consulté le 18/08/2025]

Mairie de Chartres, [Le plateau Nord-Est - Chartres, consulté le 07/08/2025]

Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, [Fonds vert : accélérer la transition écologique dans les territoires | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique, consulté le 27/05/2025]

Ministères de l'Aménagement du territoire et de la Transition écologique, [Opération de revitalisation de territoire (ORT) | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique, consulté le 26/06/2025]

Ministère de l'économie, [Présentation du Plan de relance | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, consulté le 18/05/2025]

Ministère de l'Economie, S'implanter en zone France ruralités revitalisation, quels avantages ? | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Ministère de l'intérieur, France Ruralité revitalisation : la réforme adoptée à l'unanimité au Sénat en Loi de Finances pour 2024 entre en vigueur au 1er juillet 2024 | Ministère de l'Intérieur

Wikipédia, [Économie de la France — Wikipédia, consulté le 30/06/2025]

SARTORIS Thiébaud, 2025, **Les Grands Programmes Nationaux de l'Etat, ou comment une Agence de l'Etat répond-elle aux politiques de redynamisation du territoire au travers de la réhabilitation d'une offre commerciale de qualité ?**

Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille, FaSEST, Université de Lille, mémoire de fin d'étude du Master UA, Parcours Construction et Modèle d'ouvrage Urbaine Alternatives, XXX p. + Annexes

Mots clefs :

France ; ANCT ; commerces ; vacance commerciale ; redynamisation

Key-words :

France ; ANCT ; shops ; commercial vacancy ; revitalization

Résumé :

Ce mémoire a pour objet d'étude la redynamisation d'un commerce dans les territoires en déclin au travers des grands dispositifs mis en place par l'Etat et ses Agences. En effet, suite aux changements dans les modes de vie et de consommation des ménages français (e-commerce, consommation locale, circuits courts…) des changements se font observer sur le territoire et des communes par le passées attractives voient leur centre-ville se vider, certains quartiers n'arrivent plus à faire face à la pauvreté grandissante et les communes rurales voient leur dernier commerce fermer faute de repreneur. L'idée est donc d'accompagner ces territoires en déperdition dans cette phase de transition, leur procurer les moyens de procéder à une redynamisation de leur territoire et trouver des solutions concrètes et durables pour leur avenir.

Abstract :

This thesis aims to study the revitalization of commerce in declining territories through the major measures put in place by the State and its Agencies. Indeed, following changes in the lifestyles and consumption patterns of French households (e-commerce, local consumption, short supply chains, etc.), changes are being observed in the territory and previously attractive municipalities are seeing their city centers empty, some neighborhoods are no longer able to cope with growing poverty and rural municipalities are seeing their last business close due to lack of a buyer. The idea is therefore to support these declining territories in this transition phase, provide them with the means to revitalize their territory and find concrete and sustainable solutions for their future.