

N° 377

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission de contrôle, sur pièce et sur place, de l'*Établissement Public d'Aménagement* et de *Restructuration* des *Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)*,

Par MM. Auguste CAZALET et Éric DOLIGÉ,  
Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>POURQUOI AGIR EN FAVEUR DU COMMERCE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES ?</b> .....	5
<b>L'EPARECA : COMPÉTENCES ET FINANCEMENT</b> .....	8
<b>CHAPITRE PREMIER : LA NÉCESSITÉ DE REDONNER VIE AUX CENTRES COMMERCIAUX DANS LES QUARTIERS</b> .....	16
<b>I. LE CONSTAT PRÉCOCE D'UNE SITUATION DU COMMERCE DÉGRADÉE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES</b> .....	16
<b>A. UN CONSTAT ÉTABLI DÈS LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE</b> .....	18
1. <i>Une demande qui a décliné depuis les années 1970</i> .....	19
a) Le faible niveau de vie des résidents, un facteur qui ne semble pas essentiel.....	19
b) Un fréquent problème d'enclavement .....	21
(1) Un enclavement du quartier dans son ensemble .....	21
(2) Une mauvaise conception du centre commercial.....	22
(3) Une évolution des quartiers autre que celle qui avait été prévue.....	22
c) Une volonté de fuir le quartier.....	22
2. <i>Le problème aujourd'hui essentiel : une offre insuffisante</i> .....	23
a) Une mauvaise qualité du bâti.....	23
b) L'insécurité .....	23
c) La copropriété, un problème renforcé par la paupérisation des acteurs .....	26
(1) Le problème du financement des investissements .....	27
(2) L'absence de vision globale .....	27
<b>B. L'EPARECA : UN ACTEUR INDISPENSABLE</b> .....	27
1. <i>Le FISAC : une source de subvention peu adaptée au problème</i> .....	28
2. <i>Divers investisseurs, peu à même de réhabiliter l'ensemble des commerces de banlieues</i> .....	29
a) La Caisse des dépôts et consignations n'investit que dans les centres de surface comprise entre 1000 m <sup>2</sup> et 3000 m <sup>2</sup> .....	29
(1) Le cadre juridique des subventions de la Caisse des dépôts et consignations .....	29
(2) Une action concernant les centres commerciaux de taille moyenne.....	30
b) Les collectivités locales manquent de compétences .....	31
c) Les investisseurs privés attendent une plus forte rentabilité .....	31
<b>II. LA MISE EN PLACE TARDIVE DE L'EPARECA</b> .....	32
<b>A. LES LENTEURS DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE...</b> .....	32
1. <i>L'achèvement de seulement six opérations...</i> .....	33
2. <i>Dû à un retard coupable du gouvernement précédent...</i> .....	34
3. <i>Et à l'absence d'implication des tutelles.</i> .....	35
<b>B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE</b> .....	36
1. <i>Une progression des dépenses</i> .....	36
2. <i>Un effet de levier important</i> .....	37
3. <i>Une diminution de la trésorerie disponible</i> .....	38

<b>CHAPITRE DEUX : L'EPARECA, UN OUTIL PROFESSIONNEL ET RÉACTIF FACE AUX LOURDEURS ET DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT</b> .....	39
<b>I. L'EPARECA : PROFESSIONALISME ET RÉACTIVITÉ...</b> .....	39
A. UNE ÉQUIPE LÉGÈRE ET PROFESSIONNELLE .....	39
B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION MODERNES .....	41
1. <i>Investir plutôt que subventionner</i> .....	41
2. <i>Respecter les complémentarités et nouer des partenariats</i> .....	43
3. <i>Savoir se désengager : la revente à terme</i> .....	46
<b>II. FACE AUX LOURDEURS ET AUX DÉFAILLANCES DES ADMINISTRATIONS</b> .....	46
A. LES FREINS DES ADMINISTRATIONS .....	46
1. <i>L'inadaptation des tutelles multiples</i> .....	46
2. <i>Le contrôle tatillon de l'administration des finances</i> .....	48
B. LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT .....	49
1. <i>La sécurité</i> .....	49
2. <i>La décentralisation</i> .....	51
<b>CHAPITRE TROIS : L'EPARECA : UN ESSAI À TRANSFORMER POUR RÉPONDRE A PRÈS DE 400 CENTRES COMMERCIAUX EN DIFFICULTÉ</b> .....	52
<b>I. PRIORITÉ À LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS SENSIBLES</b> .....	53
A. LA NÉCESSITÉ DE LA COORDINATION .....	53
1. <i>Les contrats locaux de sécurité, moyen de coordination</i> .....	53
2. <i>Créer des contrats départementaux de sécurité pour les espaces commerciaux</i> .....	54
B. LA GÉNÉRALISATION DES INSTRUMENTS EXISTANTS .....	54
1. <i>Les instruments habituels : surveillance et vidéosurveillance</i> .....	55
2. <i>Compenser les coûts liés à la sécurité</i> .....	55
C. FACILITER ET GÉNÉRALISER LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ .....	56
1. <i>Améliorer la sécurité des commerçants</i> .....	56
2. <i>Compenser le coût direct de la délinquance</i> .....	56
<b>II. UNE SIMPLIFICATION DRASTIQUE DU CONTEXTE ADMINISTRATIF</b> .....	57
A. UNE TUTELLE UNIQUE ASSOCIÉE AUX PROFESSIONNELS CONCERNÉS .....	57
B. ACCROÎTRE LA SOUPLESSE D'INTERVENTION DE L'EPARECA .....	58
1. <i>Alléger la contrainte des marchés publics</i> .....	58
2. <i>Créer une holding pour l'ensemble des filiales de l'EPARECA</i> .....	59
3. <i>Atténuer les contraintes de garantie d'emprunt</i> .....	59
<b>III. UNE DUPLICATION DE L'EPARECA À PLUS GRANDE ÉCHELLE</b> .....	60
A. L'EPARECA : DES MOYENS D'ACTION AUJOURD'HUI INSUFFISANTS .....	60
B. LA CRÉATION D'EPARECA RÉGIONAUX .....	61
C. A TERME, UNE POLITIQUE DU COMMERCE DANS LES TERRITOIRES À MODERNISER .....	63

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	65
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES MESURES PROPOSÉES</b> .....	68
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	70
<b>ANNEXE 3 : LISTE DES SITES VISITÉS</b> .....	71

## AVANT-PROPOS

### POURQUOI AGIR EN FAVEUR DU COMMERCE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES ?

Banlieues, quartiers difficiles, zones urbaines sensibles : autant de mots pour désigner la réalité d'une certaine France urbaine où se posent des problèmes sociaux nouveaux liés à l'insécurité, au chômage et à la dégradation de l'habitat. Face à ces difficultés s'est développée une nouvelle politique, la politique de la ville, dotée de nouveaux outils et de moyens financiers souvent considérables.

Cette politique de la ville a eu tendance à se concentrer sur l'urbanisme et l'habitat pour oublier une dimension fondamentale : l'économique. Après plus de vingt années de politique de la ville menée par les gouvernements successifs, **un seul domaine restait en friche : le commerce.**

Or le commerce revêt dans ces quartiers une importance fondamentale. Il est une des seules activités économiques qui subsistent. Pour des populations dont un tiers ne dispose pas de véhicule, la présence d'un commerce de proximité est essentielle. Les centres commerciaux, lieux d'échanges par excellence, constituent un facteur de renforcement du lien social.

En 1996, à l'occasion du pacte de relance pour la ville, le diagnostic, longtemps pressenti par les acteurs de terrain, a été confirmé : les centres commerciaux de banlieues allaient mal, souvent depuis les années 80, et les acteurs privés, comme les collectivités locales, n'étaient pas capables d'enrayer ce déclin.

Vacance des locaux, déficience de l'offre commerciale, départ de la locomotive alimentaire, dégradations, agressions physiques mettant en cause la sécurité des commerçants et des clients, petite délinquance, tels étaient les grands traits d'un tableau du **commerce de banlieue en danger de mort.**

Les acteurs privés, propriétaires immobiliers, commerçants, syndics n'étaient plus en mesure de prendre les dispositions nécessaires pour sauver leurs centres commerciaux. Fragilisés par leurs propres difficultés économiques et le développement de l'insécurité, confrontés à la concurrence des grands centres de périphérie, ils n'étaient pas capables de rompre avec l'état de délabrement dû à plusieurs dizaines d'années d'absence d'entretien, de redynamiser une offre commerciale vieillie et surtout de restructurer une copropriété paralysée.

Les collectivités locales, si elles s'estimaient compétentes pour traiter des difficultés de logement, de voirie, d'équipements publics, se trouvaient démunies pour intervenir dans des copropriétés privées, faute d'outils juridiques et de compétences.

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville a ainsi créé l'Établissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) doté des moyens<sup>1</sup>, des compétences et des outils juridiques pour **mener à bien une restructuration du commerce de banlieue de grande ampleur**. L'objectif était de mener le même combat que celui des SAFER<sup>2</sup> en milieu rural : remodeler la propriété pour une plus grande efficacité économique et revitaliser ainsi le territoire.

Plus de cinq années après, les résultats sont contrastés. La mise en place de l'EPARECA par le gouvernement précédent a pris plus de deux ans : une **lenteur coupable** puisque durant ces deux années, la situation du commerce dans les banlieues s'est encore dégradée. Aujourd'hui néanmoins, l'EPARECA existe : c'est un outil souple, moderne, efficace.

Il souffre néanmoins des **lourdeurs de ses administrations de tutelle et des défaillances de l'Etat dans l'exercice de sa première mission régaliennne : la sécurité**. Tout se passe comme si l'EPARECA, institution d'avenir, se trouvait entravé par un contexte administratif archaïque.

---

<sup>1</sup> La dotation initiale de 19,8 millions d'euros montrait bien l'ambition du gouvernement de l'époque.

<sup>2</sup> Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Vos rapporteurs spéciaux, après examen, se trouvent conduits à proposer des mesures pour le renouveau du commerce de banlieue autour de trois axes :

- **priorité à la mission régalienne de sécurité** dans les quartiers sensibles,
- **simplification drastique** du contexte administratif,
- **duplication de l'EPARECA**, qui constitue aujourd'hui une expérience prometteuse, mais inaboutie, à plus grande échelle.

Aujourd'hui, selon les estimations de vos rapporteurs spéciaux, **près de 400 centres commerciaux de banlieue attendent leur restructuration**. Il y a urgence : il suffit qu'un seul acteur majeur comme la locomotive alimentaire disparaisse en raison d'une dégradation des conditions d'exploitation pour que l'ensemble du centre commercial ferme à court terme.

## L'EPARECA : COMPÉTENCES ET FINANCEMENT

### A. COMPÉTENCES ET OBJECTIFS DE L'EPARECA

#### 1. Compétences

L'EPARECA a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans l'ensemble des quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006 (depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)<sup>1</sup>. Concrètement, cela recouvre les zones urbaines sensibles (dont font partie les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine) et les zones couvertes par des contrats de ville (en particulier les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain).

A cette fin, il assure, après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements de coopération intercommunale ou syndicats mixtes concernés, la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Il peut passer convention avec les communes, établissements publics ou syndicats mixtes concernés.

L'établissement public peut accomplir tous actes de disposition et d'administration nécessaires à la réalisation de son objet.

- Il peut notamment **acquérir les fonds commerciaux** ou artisanaux ainsi que les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet.

- Il peut ensuite **céder les immeubles ou les fonds acquis**, ou en confier la gestion à un ou plusieurs locataires gérants.

---

<sup>1</sup> A l'origine, la compétence de l'EPARECA était limitée aux seules zones urbaines sensibles.



## 2. Des prérogatives de puissance publique

L'EPARECA dispose de certaines prérogatives de puissance publique.

Tout d'abord, les dossiers dont il est maître d'ouvrage bénéficient d'une procédure simplifiée d'autorisation d'exploitation commerciale. Le droit commun est que les projets de magasin d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés sont soumis à l'autorisation de la commission départementale d'équipement commercial<sup>1</sup>. Dans le cas des projets dont l'EPARECA (ou un établissement public d'aménagement par délégation de l'EPARECA) assure la maîtrise d'ouvrage, l'organisme compétent est la Commission nationale d'équipement commercial (après consultation de la commission départementale d'équipement commercial), qui rend son avis dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. Passé ce délai, l'avis est réputé rendu.

Ensuite, depuis l'article 81 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite SRU), dans les opérations de l'EPARECA, la majorité requise par l'assemblée générale des copropriétaires pour les aliénations de parties communes et les travaux à effectuer sur celles-ci a été abaissée : désormais, il s'agit de la double majorité prévue à l'article 26 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965<sup>2</sup>, c'est-à-dire la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix.

Enfin, l'EPARECA peut mettre en œuvre des expropriations pour acquérir les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet.

### ***B. FINANCEMENT***

Selon la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, l'EPARECA peut recevoir des dotations financières **prélevées sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat** (TACA). Un seul prélèvement a été effectué jusqu'à aujourd'hui, celui du 31 décembre 1995 fixé à 130 millions de francs. Les prélèvements effectués sur les excédents ultérieurs seront fixés par décret sur la base du montant du prélèvement initial.

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer ».

<sup>2</sup> Loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

La TACA, prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et d'artisans âgés, est assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail, dès lors qu'elle dépasse 400 mètres carrés.

Le décret n° 97-130 du 12 février 1997 prévoit que les ressources de l'établissement comprennent également :

- les contributions qui lui sont apportées par les collectivités locales, établissements publics et sociétés nationales ainsi que toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées et qui peuvent comprendre des ressources affectées ;

- le produit des emprunts qu'il est autorisé à contracter, dans la limite d'un plafond de 19,8 millions d'euros (130 millions de francs) ;

- la rémunération de ses prestations de services ;

- le produit de la gestion des biens entrés dans son patrimoine ;

- le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

- les dons et legs.

### **C. ORGANISATION**

L'EPARECA, établissement public industriel et commercial, est administré par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'Etat, d'une part, d'un membre du Sénat, d'un membre de l'Assemblée nationale, de représentants des collectivités territoriales, des professions commerciales et artisanales et du secteur associatif, de personnalités qualifiées, d'autre part.

Ce conseil d'administration est présidé par M. Laurent Cathala, député-maire de Créteil.

Un décret en Conseil d'Etat<sup>1</sup> détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public ainsi que la composition de son conseil d'administration.

---

<sup>1</sup> Décret n° 97-130 du 12 février 1997 pris pour l'application de l'article 25 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et portant organisation de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

## **1. La tutelle**

L'EPARECA est soumis à une tutelle multiple. Trois ministères sont particulièrement concernés.

Ainsi, le décret en Conseil d'Etat prévoit que le directeur général de l'établissement est nommé par arrêté conjoint de trois ministres :

- le ministre chargé de l'urbanisme ;
- le ministre chargé de la ville ;
- le ministre chargé du commerce et de l'artisanat.

Ce décret précise qu'il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

Le secrétariat d'Etat aux PME est le ministère de tutelle de référence. En effet, c'est de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) que provient la dotation de l'EPARECA.

## **2. La composition du conseil d'administration**

L'EPARECA est administré par un conseil d'administration de vingt membres, comprenant :

- dix membres représentant l'Etat (les ministres chargés de l'urbanisme, de l'intérieur, de l'économie, de l'aménagement du territoire, du budget et des collectivités locales désignant chacun un membre, les ministres chargés de la ville et du commerce et de l'artisanat et en désignant chacun deux) ;

- quatre élus (un député et un sénateur désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent, deux maires nommés par le Premier ministre) ;

- deux personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre ;

- quatre représentants des syndicats et des associations : trois représentants des professions commerciales et artisanales, nommés par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat, et un représentant du secteur associatif nommé par le ministre chargé de la ville.

La durée du mandat des administrateurs est de trois ans. Ce mandat est renouvelable. Toutefois, le mandat des administrateurs membres du Parlement ou des assemblées délibérantes des collectivités locales prend fin de plein droit à l'expiration du mandat électif au titre duquel ils ont été désignés au conseil d'administration de l'établissement.

Les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux ou de fournitures ou assurer des prestations pour ces entreprises, ou prêter leurs concours à titre onéreux à l'établissement.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement.

Il choisit le siège de l'établissement (actuellement situé à Tourcoing), approuve l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, autorise les emprunts et la conclusion des conventions passées avec les collectivités locales et les établissements publics, arrête les comptes, approuve les orientations à moyen terme et le programme annuel d'intervention de l'établissement (qui fixe la liste des sites bénéficiant des opérations d'aménagement et de restructuration dont l'établissement assure ou délègue la maîtrise d'ouvrage).

Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président. Les décisions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

**Budget primitif 2002**  
**Fonctionnement : recettes**

*(En euros)*

Comptes		Rappel budget 2001	Budget primitif 2002	Dont opérations	Dont établissement
<b>70</b>	<b>Vente de produits – prestations de service</b>	<b>1 356 796</b>	<b>1 440 643</b>	1 440 643	
702	Vente d'immeubles construits	1 356 796	1 440 643	1 440 643	
706	Prestations de services		0		
<b>75</b>	<b>Autres produits de gestion courante</b>	<b>75 005</b>	<b>76 225</b>	76 225	
752	Revenus des immeubles non affectés aux activités professionnelles et récupération des charges	75 005	76 225	76 225	
<b>76</b>	<b>Produits financiers</b>	<b>257 743</b>	<b>175 316</b>	22 867	152 449
762	Produits des autres val. immobilières financières	29 069	22 867	22 867	
764	Revenus des valeurs mobilières	228 674	152 449		
<b>77</b>	<b>Produits exceptionnels</b>	<b>890 607</b>	<b>0</b>	0	0
775	Produits des cessions des éléments d'actifs	890 607	0		
7788	Produits exceptionnels divers	91 469	16 769	16 769	
	<b>Sous-total section</b>	<b>2 671 620</b>	<b>1 708 953</b>	<b>1 708 953</b>	<b>152 449</b>
	Déficit de l'exercice (virement à la 2 <sup>ème</sup> section)	6 735 736	14 533 727		
	<b>Total section</b>	<b>9 437 356</b>	<b>16 242 681</b>		

Source : EPARECA

**Budget primitif 2002**  
**Fonctionnement : dépenses**

*(En euros)*

		<b>Rappel budget 2001</b>	<b>Budget primitif 2002</b>	<b>Dont opérations</b>	<b>Dont établissement</b>
<b>60</b>	<b>ACHATS</b>	<b>7 108 698</b>	<b>14 657 973</b>		<b>65 553</b>
601	Achats stockés-terrains ou immeubles à aménager	4 167 956	7 287 063		
604	Achat d'études	457 347	140 253		
606	Achat de travaux	2 426 988	7 165 104		
6061	Fournitures non stockables : eau, énergie, chauffage	38 112	45 735		4 573
6063	Fournitures, entretien et petits équipements	3 049	3 049		3 049
6064	Fournitures administratives	15 245	16 769		16 769
	<b>SERVICES EXTERIEURS</b>				
621	Locations immobilières	35 063	42 686		42 685
622	Locations mobilières	53 357	68 602		68 602
623	Charges locatives et de co-propriété	45 735	76 225	71 651	4573
625	Entretien des locaux	762	762		762
626	Maintenance	13 720		15 245	15 244
627	Primes d'assurance	19 818	22 867		9 147
6281	Divers : documentation générale et technique	6 860	9147		9 147
	<b>AUTRES SERVICES EXTERIEURS</b>	<b>230 198</b>	<b>271 359</b>		<b>240</b>
6282	Personnel intérimaire	1 524	1 524		1 524
6288	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	53 357	83 847		68 602
63	Annonces et insertions : communication	64 029	76 225		60 979
635	Déplacements, missions et réceptions	57 931	68 602		68602
64	Frais postaux et frais de télécommunication	16 769	18 294		18 293
641	Services bancaires et assimilés	7 622	1 524		1 524
6414	Prestation extérieure de formation	6 098	6 098		6 098
645	Prestation extérieure de nettoyage	13 720	10 671		10 671
68	Frais de recrutement du personnel	9 147	4 573		4 573
6611	<b>IMPOTS, TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILES</b>	<b>68 602</b>	<b>68 602</b>		<b>22 867</b>
635	Autres impôts	68 602	68 602		22 867
64	<b>CHARGES DE PERSONNEL</b>	<b>802 644</b>	<b>902 498</b>		<b>902 498</b>
641	Rémunération de personnel	464 970	525 949		525 949
6414	Autres charges du personnel (agent comptable)	9 909	10 671		10 671
645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	327 765	365 878		365 878
66	<b>CHARGES FINANCIERES</b>	<b>60 980</b>	<b>60 980</b>		<b>0</b>
6611	Intérêts des emprunts et dettes	890 607			
67	<b>CHARGES EXCEPTIONNELLES</b>	<b>890 607</b>			
675	Valeur comptable des éléments d'actif cédés	100 311			
68	<b>DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS</b>	<b>88 420</b>			
681	Dotations aux provisions pour dépréciation des immobilisations incorporelles et corporelles	88 420	45 735		45 735
687	Dotations aux amortissements des opérations	11 891	0		
	<b>TOTAL SECTION</b>	<b>9 437 356</b>	<b>16 242 681</b>		<b>1 441 405</b>

Source : EPARECA

**Budget primitif 2002**  
**Investissement : recettes**

*(En euros)*

N° Compte	Nature du compte	Rappel budget	Budget primitif	Dont opérations	Dont établissement
<b>13</b>	<b>Subvention d'investissement</b>	<b>1 481 804</b>	<b>3 294 423</b>	<b>329 442,3</b>	
131	Subvention d'investissement	1 481 804	3 294 423	329 442,3	
<b>16</b>	<b>Emprunts et dettes assimilées</b>	<b>2 922 448</b>	<b>6 029 359</b>	<b>6 029 359</b>	<b>0</b>
164	Emprunts auprès d'établissements de crédits	2 922 448	6 029 359	6 029 359	
<b>28</b>	<b>Amortissement</b>		<b>45 735</b>		<b>45 734,71</b>
281	Amortissement des immobilisations corporelles		45 735		
	<b>SOUS-TOTAL SECTION</b>	<b>4 404 252</b>	<b>9 323 782</b>		
	Contraction du fonds de roulement	5 167 1569	7 292 704		
	<b>TOTAL SECTION</b>	<b>9 571 408</b>	<b>16 662 220</b>		

Source : EPARECA

**Budget primitif 2002**  
**Investissement : dépenses**

*(En euros)*

N° Compte	Nature du compte	Rappel budget 2001	Budget primitif 2002	Dont opérations	Dont établissement
<b>16</b>	<b>Emprunts et dettes assimilées</b>	166 474	0	0	-
164	Remboursements des emprunts	166 474			
<b>21</b>	<b>Immobilisations corporelles</b>	41 161	25 916	0	25 916
215	Installations techniques : réseaux informatiques	4 573	3 049	-	3 048
2181	Installation, agencements, aménagements divers	1 524	1 524	-	1 524
2184	Matériel de bureau et matériel informatique	25 916	18 294	-	18 293
27	Mobilier	9 147	3 049	-	0
271	Autres immobilisations financières	2 598 036	2 102 577	2 102 576	0
<b>274</b>	<b>Titres (droits de propriété)</b>	<b>1 554 980</b>	<b>1 105 255</b>	<b>1 105 255</b>	<b>-</b>
<b>2748</b>	<b>Prêts – Avances en compte courant</b>	<b>152 449</b>	<b>106 714</b>	<b>106 714</b>	<b>-</b>
	Autres prêts – Prêts aux commerçants	890 607	890 607	890 607	-
	<b>Sous-total section</b>	<b>2 805 672</b>	<b>2 128 493</b>		
	Déficit de l'exercice (virement de la 1 <sup>ère</sup> section)	6 765 736	14 533 727		
	<b>Total section</b>	<b>9 571 408</b>	<b>16 662 220</b>		

Source : EPARECA

**CHAPITRE PREMIER :**

**LA NÉCESSITÉ DE REDONNER VIE AUX CENTRES**

**COMMERCIAUX DANS LES QUARTIERS**

**I. LE CONSTAT PRÉCOCE D'UNE SITUATION DU COMMERCE DÉGRADÉE DANS LES QUARTIERS SENSIBLES**

A titre préliminaire, il convient de souligner la profonde méconnaissance de la situation du commerce et de l'artisanat dans les zones urbaines sensibles. Si l'EPARECA a indiqué ne pas être en mesure de répondre aux questions de vos rapporteurs spéciaux lui demandant de présenter « *un état précis de la situation du commerce et de l'artisanat dans les quartiers prioritaires des contrats de ville* », il est bien le seul à disposer de quelques éléments issus de son expérience.

La Direction au Commerce et à l'Artisanat et aux Services (DECAS) du ministère de l'économie et des finances et la Direction Interministérielle à la Ville (DIV) n'ont mené aucune étude d'ampleur sur la situation du commerce dans les banlieues, alors qu'elles ont la responsabilité de mener la politique de l'État dans ce domaine. Chargées par le législateur, dans le cadre du pacte de relance pour la ville, de la mise en place et de la tutelle de l'EPARECA, ces deux directions ne disposent d'aucun panorama clair. Il leur est impossible d'indiquer le nombre de sites potentiellement concernés par l'action de l'EPARECA. Lors de la définition d'une nouvelle politique publique, la réalisation d'un audit chiffré devrait pourtant être un préalable indispensable.

Seul un travail statistique d'exploration provisoire des établissements implantés au 1<sup>er</sup> janvier 1999 dans 90 % des ZUS (677 sur 751) effectué par l'INSEE est disponible. Il reste assez fruste.



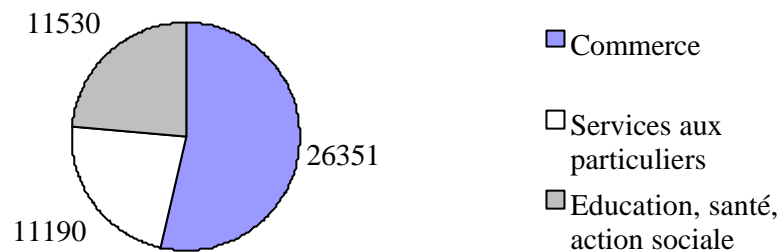
Les principaux résultats indiquent un total de 49.071 établissements (champ ICS)<sup>1</sup> qui se répartissent ainsi :

-commerce : 26.351

-services aux particuliers : 11.190

-éducation, santé, action sociale : 11.530

**Nombre d'établissements implantés en ZUS au 1<sup>er</sup> janvier 1999**



Source : Insee

Les effectifs salariés représentent un total de 105.099 emplois (champ ICS) se répartissant ainsi :

-commerce : 72.801

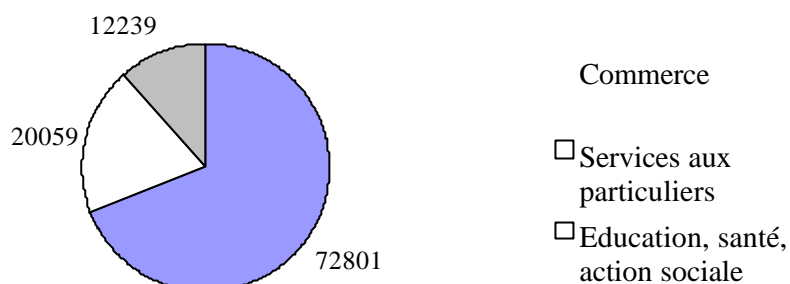
-services aux particuliers : 20.059

-éducation, santé, action sociale 12.239

---

<sup>1</sup> Le champ ICS regroupe l'industrie, la construction, le commerce et les services.

### Nombre d'emplois en ZUS au 1<sup>er</sup> janvier 1999



Source : Insee

#### A. UN CONSTAT ÉTABLI DÈS LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Notre collègue Gérard Larcher, rapporteur au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, notait en 1996 dans son rapport que « *dans les quartiers en difficulté, les commerces sont bien souvent contraints de cesser leur activité, sous l'effet certes de l'évolution des modes de consommation mais aussi d'un **urbanisme inadapté** et d'une **organisation défectueuse*** ».

Un des meilleurs indicateurs pour évaluer les difficultés des centres commerciaux est celui du taux de vacance des cellules commerciales.

Sur 93 sites ayant fait l'objet d'un dossier de saisine auprès de l'EPARECA, seuls 10 n'avaient aucune boutique vacante. 7 avaient un taux de vacance supérieur à 50 %. En général, les centres en difficulté sont des centres dont la vacance concerne une forte minorité de boutiques.

Selon le rapport sur les zones franches urbaines de juillet 2001 remis au Parlement, le nombre de commerces a connu dans ces zones de janvier 1997 à décembre 1999 une plus faible progression que celui des autres entreprises (augmentation de 27 %, contre 82 % en moyenne).

Selon le Crédoc (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie)<sup>1</sup>, seuls les deux tiers des zones urbaines sensibles disposent

---

<sup>1</sup>Bruno MARESCA, Laurent POUQUET, « Le commerce dans les cités - Un potentiel qui requiert du volontarisme et de l'innovation », *Consommation et modes de vie*, n° 144, 30 juin 2000.

d'un équipement commercial<sup>1</sup>, la plupart des centres créés lors de la construction des quartiers d'habitat social ayant vu leur activité décliner, voire disparaître. En outre, la plupart des zones concernées n'ont pas de supermarché.

Les habitants des quartiers d'habitat social effectuent donc leurs principaux achats en dehors de leur quartier, dans lequel ils ne réalisent que leurs courses d'appoint.

Il existe donc dans certaines zones urbaines sensibles de véritables « **friches commerciales** », qui contribuent à accentuer l'image sinistrée de ces quartiers.

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. On peut distinguer ceux qui concernent la demande de ceux concernant l'offre. Dans un premier temps, le principal problème a été celui de la demande, les centres se révélant généralement peu à peu surdimensionnés. Cependant, le principal problème aujourd'hui semble être celui de l'insuffisance de l'offre, qui ne parvient même pas à satisfaire la demande.

### **1. Une demande qui a décliné depuis les années 1970**

Créés pour la plupart dans les années soixante et soixante-dix, les centres commerciaux des zones urbaines sensibles se sont généralement révélés surdimensionnés.

#### *a) Le faible niveau de vie des résidents, un facteur qui ne semble pas essentiel*

Il convient tout d'abord de souligner que le faible niveau de vie des résidents ne semble pas constituer une explication essentielle.

Certes, selon le CREDOC, **les dépenses des ménages vivant en HLM sont inférieures de 30 % au budget de consommation des autres foyers résidant en milieu urbain**<sup>2</sup>. Certains postes de dépenses sont particulièrement concernés, comme l'indique le graphique ci-après.

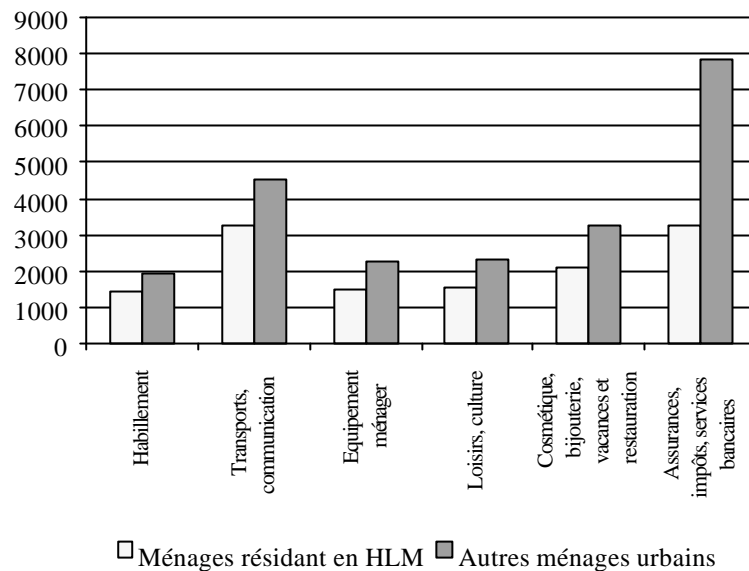
---

<sup>1</sup> Une étude plus ancienne de la DGCCRF (Direction Générale de la Consommation et de la répression des Fraudes) portant sur les structures commerciales de 1157 quartiers défavorisés dans 75 départements relevait en 1994 que 56 % de ces quartiers étaient sans commerce.

<sup>2</sup> La poursuite de l'accession à la propriété a occasionné le départ des familles les plus aisées sans qu'elles soient remplacées par les mêmes catégories sociales.

**Consommation annuelle moyenne**

(en euros)

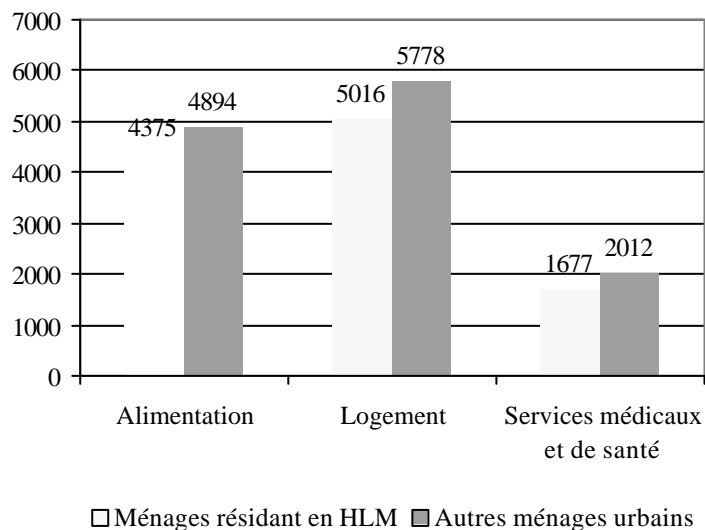


Source : CREDOC

Il convient cependant de souligner que ce phénomène concerne peu les dépenses de santé (- 17 %), le logement (- 13 %) et, surtout, les dépenses alimentaires (- 11 %) :

**Consommation annuelle moyenne**

(en euros)



Source : CREDOC

Les commerces que l'on souhaite implanter dans des zones urbaines sensibles étant essentiellement des commerces d'alimentation – en particulier, c'est un magasin alimentaire, supérette ou supermarché, qui est chargé de jouer le rôle de « locomotive » du centre –, le niveau de vie modeste des personnes vivant dans ces zones ne peut, en lui-même, que jouer un faible rôle dans la désertion de celles-ci par les commerces.

Les commerces alimentaires de ces quartiers présentent certaines particularités. Le « hard-discount », proposant presque exclusivement des produits vendus au plus bas prix, grâce à des coûts de commercialisation aussi réduits que possible (ce qui concerne des enseignes comme Aldi, Lidl, Leader Price ou Ed), y joue un rôle important. Près d'un supermarché sur quatre est dans ces quartiers, selon l'EPARECA, un magasin de hard discount. L'enquête du CREDOC précise que 36 % des résidents HLM fréquentent au moins une fois par mois un magasin de hard discount contre 26 % pour le reste de la population.

Il existe en outre fréquemment des commerces dits « ethniques », proposant des produits destinés à une communauté particulière (comme des boucheries halal ou casher ou des coiffeurs spécialisés dans la coiffure africaine)<sup>1</sup>.

### *b) Un fréquent problème d'enclavement*

La principale cause du surdimensionnement des centres commerciaux des quartiers défavorisés semble être leur enclavement. Ce dernier provient de trois phénomènes.

(1) Un enclavement du quartier dans son ensemble

Tout d'abord, le quartier est lui-même fréquemment enclavé.

En effet, les quartiers d'habitat social ont souvent été construits sur des plateaux offrant de vastes surfaces à construire. Ainsi, des dénivelés les isolent fréquemment du reste de la ville.

Par ailleurs, les voies ferrées, quatre voies et autoroutes qui longent souvent ces quartiers constituent un facteur d'enclavement supplémentaire.

Ainsi, selon l'EPARECA, « seules de très rares exceptions (la Paillade à Montpellier, la Verrière à Meaux, Vénissy à Vénissieux, les Flanades à Sarcelles, Epicentre à Epinay) disposent de vastes zones de chalandise (supérieures à 20.000 habitants), autorisant le développement de plus grands centres, y compris d'hypermarchés ».

---

<sup>1</sup> Une enquête réalisée par la Chambre de Commerce et d'Industrie des Hauts-de-Seine en 1999 fait ressortir que 60 % des commerces dans les zones sensibles depuis 5 ans ont été créés ou repris par des exploitants de culture étrangère.

(2) Une mauvaise conception du centre commercial

Un deuxième facteur d'enclavement est que les urbanistes des années soixante et soixante-dix ont généralement conçu les centres commerciaux autour de l'idée que les clients viendraient y réaliser leurs achats à pied. Ainsi, à Saint-Ouen l'Aumône le centre commercial des Chenevières est situé dans une zone piétonne. De même, à Poitiers le centre de Bellejouane est construit dans un quasi cul-de-sac, en périphérie du quartier et en-dehors des flux de circulation<sup>1</sup>.

(3) Une évolution des quartiers autre que celle qui avait été prévue

L'inaccessibilité peut également provenir du fait que le quartier a évolué différemment de ce qui était prévu.

Tout d'abord, certains projets d'urbanisme n'ont pas été totalement réalisés. Ainsi, à Montataire le centre des Martinets, situé au cœur du quartier projeté à l'origine, s'est retrouvé en périphérie du fait de l'absence de réalisation de la seconde partie du programme.

Ensuite, certains sites ont vu leur accessibilité réduite du fait de la montée de l'insécurité. Par exemple, le centre du Val d'Argent Nord, à Argenteuil, est rendu difficilement accessible par l'insécurité du parc de stationnement souterrain.

*c) Une volonté de fuir le quartier*

Il convient en outre de mentionner le fait que, bien souvent, les habitants des zones urbaines sensibles souhaitent s'évader de leur quartier (les habitants des quartiers voisins ne souhaitant *a fortiori* pas s'y rendre pour réaliser leurs achats).

En effet, comme l'indique le CREDOC dans le document précité, « *la vie dans les quartiers de banlieue est marquée par une double tendance, celle du repli, la « cité » étant vécue comme un monde à part, et celle de l'évasion, la vraie vie se passant ailleurs* ».

Il en découle que les habitants peuvent, d'une part, souhaiter avoir sur place plus d'offre commerciale et de services et, d'autre part, préférer fréquenter des zones commerciales plus attractives éloignées de leur quartier.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, autre exemple de mauvaise conception des centres commerciaux, la taille des cellules commerciales est devenue trop petite pour accueillir les formules commerciales actuelles.

## 2. Le problème aujourd'hui essentiel : une offre insuffisante

Le problème actuel des commerces en zone urbaine sensible est essentiellement celui de l'offre. Il semble en effet incontestable que le principal problème des commerces dans les zones urbaines sensibles est que la demande existante n'y est souvent pas satisfaite, alors même que leur proximité devrait leur garantir un avantage comparatif déterminant.

### *a) Une mauvaise qualité du bâti*

La faible attractivité des nombreux centres commerciaux de quartiers sensibles provient fréquemment d'une mauvaise qualité du bâtiment abritant le centre commercial.

Tout d'abord, sa conception peut ne plus être adaptée aux attentes de la clientèle. Ainsi, le centre de la Croix Rouge, à Reims, est construit dans une passerelle de béton enjambant une route et que l'on a pu comparer à un « blockhaus ».

Ensuite, ces centres sont généralement mal entretenus, ce dont découlent des risques d'incendie et un aspect peu engageant.

### *b) L'insécurité*

L'insécurité correspond à une réalité essentielle, trop souvent négligée.

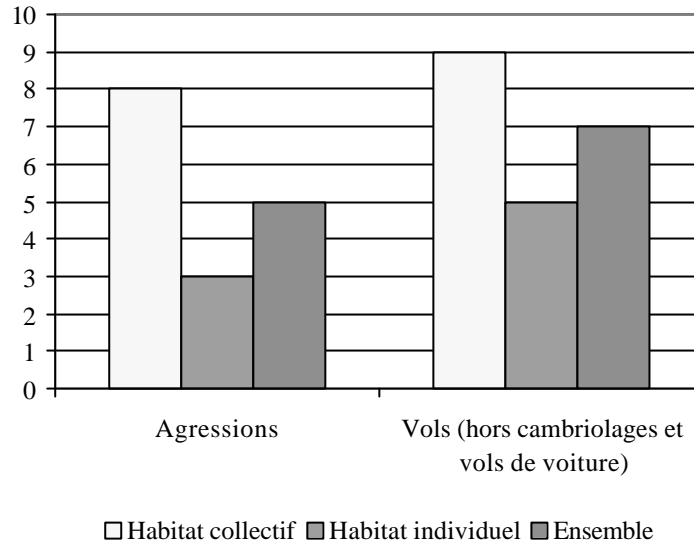
Selon une étude réalisée par l'Insee en 1996<sup>1</sup>, le risque d'agression est plus important pour les personnes vivant dans des zones d'immeubles collectifs que pour celles habitant en maisons individuelles, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Emmanuelle Crenner, *Insécurité et sentiment d'insécurité*, Insee première, n° 501, décembre 1996.

**Personnes déclarant, en 1996, avoir été victimes d'une agression ou d'un vol en 1994 ou en 1995**

(en %)



Source : Insee

En outre, les forces de l'ordre sont souvent trop peu présentes dans les zones urbaines sensibles.

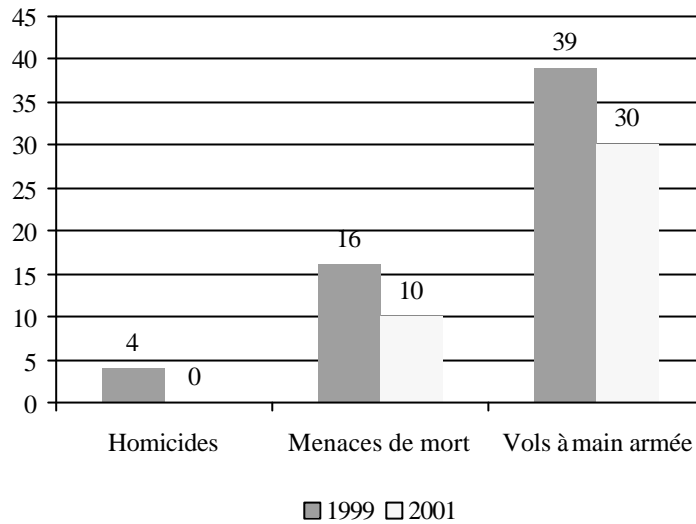
Cependant, selon l'Insee, *«le fait d'habiter dans une cité ou un grand ensemble n'expose (...) pas davantage aux agressions que de vivre dans une zone d'habitat collectif moins importante»*.

Contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de croire de prime abord, les données de l'INSEE indiquent que le nombre d'agressions n'est pas plus important dans les cités que dans les autres quartiers urbains, et le nombre de vols guère supérieur.

Par ailleurs, les centres commerciaux semblent échapper à la tendance générale à l'augmentation de la violence contre les personnes, que l'on peut observer depuis quelques années, comme l'indique le graphique ci-après.



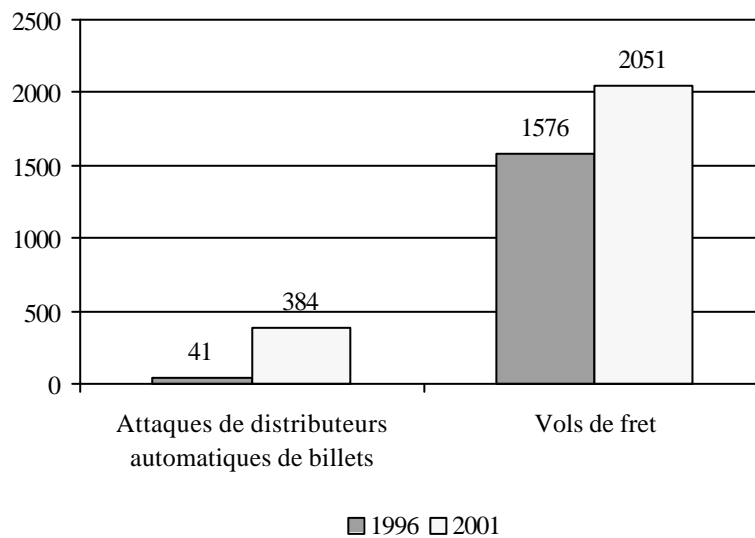
### La violence dans les centres commerciaux



Source : Conseil national des centres commerciaux

L'insécurité joue pourtant un rôle important dans la désertion des zones urbaines sensibles par les commerces. En effet, la fréquence des **dégradations de biens publics** y est deux fois plus nombreuse qu'ailleurs. Surtout, les **vols** dans les centres commerciaux y sont importants, et en augmentation, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les vols dans les centres commerciaux



Source : Conseil national des centres commerciaux

Le coût direct de ces vols n'est pas négligeable. Selon l'EPARECA, le vol à l'étalage peut représenter jusqu'à 4 % des ventes, auxquels il faudrait ajouter 2 % correspondant à la consommation sur place et à la « casse ». L'EPARECA précise que le vol à l'étalage généralement admis par les supermarchés représente 1 % du chiffre d'affaires. **Compte tenu des marges pratiquées, cela peut conduire l'exploitation à être déficitaire.**

Le coût de la surveillance et de la vidéosurveillance est par ailleurs important. En effet, selon le Conseil national des centres commerciaux, les 550 centres commerciaux français dépenseraient en moyenne 160 000 euros par an pour leur sécurité, et de 1999 à 2001, les dépenses de sécurité auraient augmenté de 35 %. L'EPARECA cite des exemples éloquentes : « *A Montbéliard sur le site des Hexagones, le léger bénéfice dégagé par le supermarché U est absorbé par le coût des vigiles au contrôle d'accès. A Grigny, les dépenses engagées pour la sécurité du centre sont l'équivalent des autres charges imputables aux commerçants* ».

Les quartiers sensibles peuvent poser des problèmes de gestion du personnel (problèmes de recrutement du personnel, vols internes...). Selon l'EPARECA, « *l'exemple de la fermeture du LIDL à la Courneuve dans le quartier des « 4000 » est significatif, car essentiellement motivé par le social* ».

Au-delà de la sécurité des personnes, c'est l'image dégradée des quartiers qui constitue le problème majeur, dissuadant les commerçants en place d'investir et les grandes enseignes de s'installer<sup>1</sup>.

### *c) La copropriété, un problème renforcé par la paupérisation des acteurs*

Les copropriétés ont indéniablement contribué au déclin des centres commerciaux. Le régime de la copropriété constitue un handicap au bon fonctionnement d'une galerie commerciale, qu'elle soit située dans les quartiers de la politique de la ville ou ailleurs. Il ne permet pas l'émergence d'une véritable communauté commerciale et incite chacun à « jouer perso ».

Dans les quartiers sensibles existent surtout de petites copropriétés, créées entre les premiers commerçants qui exploitaient les fonds, dont le fonctionnement est aujourd'hui particulièrement altéré. Les premiers commerçants ont vendu leur fonds, notamment à l'occasion de leur départ en retraite. La situation est devenue paradoxale : les commerçants qui ont intérêt à ce que les centres fonctionnent bien ne sont pas propriétaires et les propriétaires ne sont plus exploitants. Ces propriétaires n'ont pas une culture d'investisseur. Ils sont parfois pauvres et ont une vision individualiste de court

---

<sup>1</sup> Force est de constater que les moyens développés par les municipalités des zones urbaines sensibles –îlotiers, médiateurs, associations de prévention – n'ont pas suffi.

terme de l'exploitation de leur propriété. La boutique qu'ils louent est pour eux un complément de retraite indispensable.

Les conséquences pour les centres commerciaux sont très dommageables :

(1) Le problème du financement des investissements

Les propriétaires n'ont généralement pas les moyens nécessaires pour réaliser les indispensables investissements d'entretien et de modernisation qui surviennent tous les 7 à 10 ans.

Les investissements d'entretien, les améliorations de la sécurité, les interventions sur les parties communes demandent des majorités que les syndicats réunissent difficilement.

(2) L'absence de vision globale

Chaque propriétaire poursuit son intérêt individuel, qui ne correspond pas forcément à celui du centre commercial considéré dans son ensemble. En effet, toutes les activités ne dégagent pas des marges aussi importantes. On peut donc trouver, selon les termes utilisés par l'EPARECA, un centre « *avec trois mosquées ou cinq «fruits et légumes» ou quatre salons de thé* », alors qu'une bonne gestion du centre impliquerait de réunir des activités complémentaires. La force d'un centre commercial consiste dans sa capacité à présenter sous un même toit une offre attractive, élaborée en fonction d'un plan de composition commerciale qui définit le plan d'aménagement optimal pour les différents commerces. Le régime de la copropriété ne permet pas de dégager de stratégie globale.

Il faudrait parfois, en raison du surdimensionnement des centres, diminuer les surfaces, démolir des boutiques pour éviter que les cellules inoccupées ne soit squattées et ne deviennent un chancre dans la galerie. Un investisseur ayant une vision de long terme préférerait sacrifier certaines surfaces pour préserver la commercialité du site tout entier. Ce ne peut évidemment être le cas d'un petit propriétaire individuel qui ne peut accepter de sacrifier son bien pour que celui des autres prospère.

## ***B. L'EPARECA : UN ACTEUR INDISPENSABLE***

Le pacte de relance pour la ville a fait le pari que le commerce de proximité pouvait être davantage développé dans les quartiers concernés. En effet, quand on demande aux habitants la raison de fréquentation de leur magasin principal, **la proximité vient en tête**, devançant de loin la facilité d'accès et les prix. Ainsi, une moyenne surface peut exister sans véritable concurrence de la part d'un hypermarché, de même que certains commerces de

base (presse, bar tabac, coiffure, pharmacie, boulangerie...). On évalue à 5.000 le nombre d'habitants que doit comprendre un quartier pour que ces commerces soient viables.

La création de l'EPARECA a ainsi obéi à un simple constat : compte tenu des compétences nécessaires et de la rentabilité attendue, il n'existait pas d'acteurs susceptibles de prendre en charge la réhabilitation des centres commerciaux de proximité.

### **1. Le FISAC : une source de subvention peu adaptée au problème**

Le principal financeur du commerce et de l'artisanat est le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Votre commission en a à plusieurs reprises critiqué l'excessive souplesse, qui conduit à le soustraire à tout contrôle du Parlement et à l'utiliser comme moyen de compenser la faiblesse éventuelle des recettes fiscales<sup>1</sup>.

Comme l'EPARECA, le FISAC est financé par l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). Cette taxe a été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 et est assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail (dès lors qu'elle dépasse 400 mètres carrés). Elle est destinée à financer une indemnité de départ accordée aux commerçants et artisans aux faibles ressources par le régime de retraites des commerçants et artisans.

Le FISAC, de mieux en mieux doté, mène une action complémentaire de la politique d'aménagement du territoire. Il constitue un des instruments de développement local les plus importants.

#### **Dépenses du FISAC 1994-2000**

*(En millions d'euros)*

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
27,4	28,7	50,7	41,8	59,4	61,5	110,2

Il aurait été imaginable de doter ce fonds de nouvelles compétences liées à la réhabilitation des centres commerciaux de banlieue : le FISAC bénéficie d'une indéniable expérience dans l'animation du tissu commercial urbain. Il mène déjà des actions dans les centres-villes.

---

<sup>1</sup> *Auguste Cazalet, rapport général n° 87 (2001-2002) – tome III, annexe 13 « PME, commerce et artisanat », commission des finances.*

Le FISAC présentait cependant des défauts rédhibitoires :

- dénué de personnalité juridique, il aurait été en peine de réaliser des opérations de restructuration nécessitant des acquisitions et des cessions,
- habitué à la pratique de la subvention, il aurait eu des difficultés à se muer en investisseur,
- dédié à des subventions de centaines de milliers d'euros, il n'aurait pas su mener des opérations de plusieurs millions d'euros.

Il n'empêche que dans certains cas aujourd'hui, en particulier en ce qui concerne l'animation commerciale (subvention à des associations de commerçants par exemple), le FISAC peut intervenir en complément des opérations d'investissement de l'EPARECA.

## **2. Divers investisseurs, peu à même de réhabiliter l'ensemble des commerces de banlieues**

*a) La Caisse des dépôts et consignations n'investit que dans les centres de surface comprise entre 1000 m<sup>2</sup> et 3000 m<sup>2</sup>*

(1) Le cadre juridique des subventions de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations a conclu le 7 juin 2000 avec l'Etat<sup>1</sup> un avenant à la convention du 8 octobre 1998 au titre du renouvellement urbain.

Ce document indique les modalités de fonctionnement du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU), dont la Caisse des dépôts a décidé la création le 30 décembre 1999. La Caisse des dépôts affecte aux actions de ce Fonds, la somme de 460 millions d'euros (3 milliards de francs) à compter de sa date de création, financée sur les fonds propres de la Caisse des dépôts.

---

<sup>1</sup> Les signataires sont le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre de l'Équipement des Transports et du Logement, le ministre délégué à la Ville, le secrétaire d'état au Logement et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

Les interventions financières du fonds ont pour objet, notamment :

- la capitalisation d'opérateurs publics pour permettre un portage foncier ou immobilier ;
- la recherche d'un partenariat public/privé dans des sociétés portant de l'immobilier ;
- la mise en place de mécanismes de garantie, qu'il s'agisse de garantie d'emprunt bancaire ou d'autres types de garantie.

Par ailleurs, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (article 34 *ter*) permet aux régions de participer à la création de sociétés d'investissement régional dont l'objet est d'assurer le financement d'opérations foncières et immobilières mises en œuvre au titre des programmes locaux de renouvellement urbain. Dans ce cadre, la Caisse des dépôts doit engager des négociations avec les Conseils régionaux pour permettre la création de tels instruments financiers régionaux et mobilisera le FRU pour assurer leur capitalisation.

(2) Une action concernant les centres commerciaux de taille moyenne

Auditionné par vos rapporteurs spéciaux, M. Olivier Théry, directeur des investissements à la direction du renouvellement urbain de la Caisse des dépôts et consignations, a indiqué que cette dernière ne cherchait à financer que des opérations concernant des centres commerciaux de superficie comprise entre 1000 et 3000 m<sup>2</sup>.

Le plancher de 1000 m<sup>2</sup> s'explique, selon M. Théry, par la difficulté à revendre les centres de surface inférieure. En effet, la Caisse des dépôts poursuit un objectif de rentabilité du capital de l'ordre de 5 %.

Le plafond de 3000 m<sup>2</sup> s'explique par le fait qu'il s'agirait, selon M. Théry, de la limite en-deçà de laquelle les investisseurs privés n'interviendraient pas. En effet, la rentabilité des investissements serait faible pour les centres de faible superficie. Un centre de 3000 m<sup>2</sup> correspond à une moyenne surface alimentaire (de l'ordre de 1000 m<sup>2</sup>), accompagnée d'une dizaine de boutiques.

La Caisse des dépôts entretient des partenariats étroits avec l'EPARECA. Vos rapporteurs spéciaux se sont un temps posé la question de la légitimité de l'EPARECA en comparant les fonds qui lui avaient été alloués, moins de 20 millions d'euros, avec les 460 millions d'euros de la Caisse. Un « petit poucet » du commerce de banlieue paraissait peu utile face au géant qu'est la Caisse des dépôts dans les zones urbaines sensibles.

Il semble au final que la Caisse ne peut se substituer à l'EPARECA : ses exigences de taille et de rentabilité conduiraient à exclure un grand nombre de sites d'opérations de réhabilitation commerciale. Seul un établissement public comme l'EPARECA peut accepter d'investir avec une rentabilité aussi faible<sup>1</sup>.

### *b) Les collectivités locales manquent de compétences*

Les collectivités locales peuvent mener une opération de restructuration de manière directe, par un mandataire ou dans le cadre d'une convention publique d'aménagement. Elles interviennent quand elles l'estiment utile, sans devoir respecter une superficie plancher.

L'expérience des sociétés d'économie mixte en matière d'aménagement et de rénovation amenait vos rapporteurs spéciaux à penser qu'elles pouvaient le cas échéant prendre en charge des opérations de restructuration de centres commerciaux. Certaines d'ailleurs s'y emploient. Si la rénovation du bâti est totalement dans leurs compétences, il n'en est pas toujours de même en ce qui concerne l'investissement commercial et la commercialisation des cellules réhabilitées.

Dans ce domaine, l'expertise de l'EPARECA reste indépassable : lui seul peut coordonner une opération du début à la fin.

### *c) Les investisseurs privés attendent une plus forte rentabilité*

Vos rapporteurs spéciaux ont rencontré plusieurs investisseurs privés présents en banlieue. Ils s'en félicitent car ceci signifie que les zones sensibles offrent des perspectives aux investisseurs. Ceux-ci, davantage encore que la Caisse des dépôts, se montrent soucieux de la bonne rentabilité de leurs opérations et exigent d'intervenir dans des centres très importants.

Surtout, ils proposent rarement aux élus locaux une réhabilitation du centre existant mais préfèrent la construction d'un nouveau centre, laissant à ceux-ci le soin de s'occuper du chancre que devient le centre ancien<sup>2</sup> dans le paysage urbain.

L'EPARECA est ainsi appelé à se substituer aux investisseurs et subventionneurs traditionnels pour traiter le problème du commerce de banlieue dans sa complexité.

---

<sup>1</sup> Mais qui doit rester évidemment positive.

<sup>2</sup> Bien souvent, sans préjuger du coût, la destruction du centre ancien n'est pas même possible : il peut être abrité sous une gigantesque dalle de béton sur laquelle sont construites des tours d'habitation.

## II. LA MISE EN PLACE TARDIVE DE L'EPARECA

### A. LES LENTEURS DE LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE...

Notre collègue Gérard Larcher, à l'époque rapporteur pour avis des crédits de la ville pour la commission des affaires économiques, s'est inquiété dès la loi de finances pour 2000 de la lenteur de la mise en place de l'EPARECA. Dans un paragraphe de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2000<sup>1</sup> intitulé « *de la gestation prolongée à la naissance tardive* », il notait que « *depuis trois ans, la création de l'EPARECA traîne en longueur* » et s'interrogeait sur « *les raisons pour lesquelles l'Etat, autorité de tutelle de cet établissement public, s'est avéré si peu capable de mettre effectivement en oeuvre un instrument important créé par le Pacte de relance pour la ville* ».

Deux ans après, notre collègue Pierre André, nouveau rapporteur pour avis des crédits de la ville pour la commission des affaires économiques, dans son rapport sur la loi de finances pour 2002<sup>2</sup>, soulignait que « *73 % des demandes « traitées » étaient encore à l'étude le 2 mai 2001* ». Il terminait en indiquant que « *la commission souhaite également connaître les raisons pour lesquelles l'EPARECA ne parvient pas encore à répondre à la mission qui lui est confiée par la loi. Elle souhaiterait savoir si c'est réellement faute de moyens humains, ou plutôt à défaut d'une réelle volonté politique qu'une proportion conséquente des demandes adressées à cet établissement public industriel et commercial reste en attente. Elle désire enfin connaître les mesures que le gouvernement, qui assure, au nom de l'Etat, sa tutelle entend prendre pour remédier à une situation inacceptable que le Parlement critique depuis plusieurs années.* »

Il y avait là effectivement quelque anomalie qu'il convenait de traiter.

---

<sup>1</sup> Gérard Larcher, avis n° 91 (1999-2000) – tome XXIII, annexe 13 « Ville », commission des affaires économiques.

<sup>2</sup> Pierre André, avis n° 89 (2001-2002) – tome XXIII, annexe 13 « Ville », commission des affaires économiques.



## 1. L'achèvement de seulement six opérations...

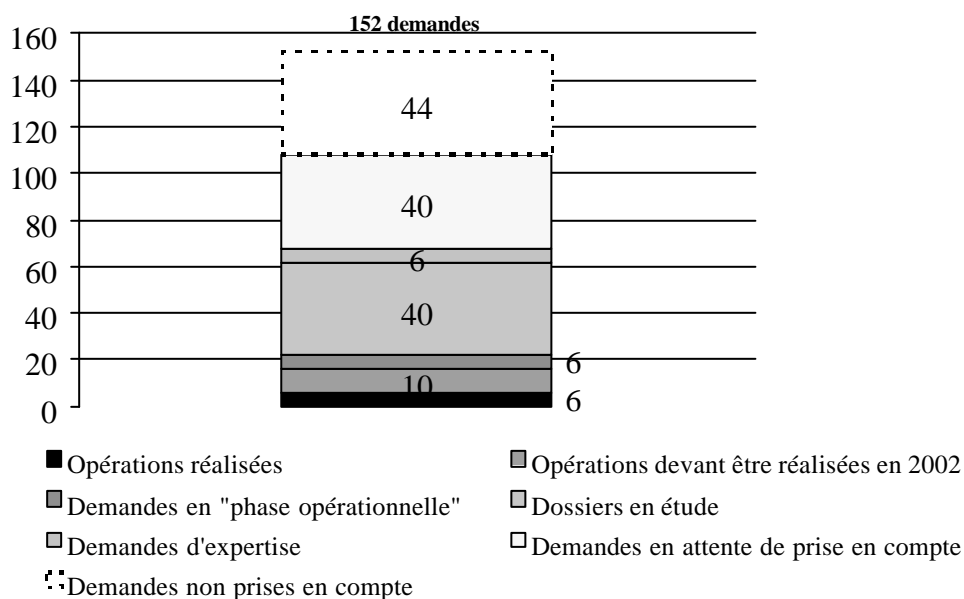
Les chiffres sont cruels. **Au premier semestre 2002, seulement six opérations étaient achevées.** Pour un établissement créé par la loi le 14 novembre 1996, le retard pris dans le traitement des dossiers est préoccupant.

Les six opérations achevées sont les suivantes :

- Châlons en Champagne (Le Verbeau) ;
- Clichy-sous-Bois (Le Chêne Pointu) ;
- Créteil (Les Galeries du Palais) ;
- Eleu dit Lauwette (Sellier) ;
- Floirac (La Gravette) ;
- Hérouville Saint Clair (Les Belles Portes).

Sur 152 demandes déposées auprès de l'EPARECA, 46 dossiers sont en étude ou en demande d'expertise et 40 en attente de prise en compte. Il y a un **goulet d'étranglement** dans le traitement des dossiers.

Etat d'avancement des demandes faites à l'EPARECA



Source : EPARECA

Les 44 demandes non prises en compte correspondent essentiellement à des demandes abandonnées par la commune concernée (26 cas), mais aussi à des demandes non éligibles (11 cas) ou non viables économiquement (7 demandes). Les autres dossiers sont traités par ordre chronologique d'arrivée, avec quelques exceptions : l'EPARECA n'examine, pour une commune donnée, qu'un dossier à la fois, et certains dossiers, particulièrement avancés, peuvent trouver leur mise en instruction accélérée.

Dans l'important stock de demandes en instance, il faut aujourd'hui distinguer ce qui revient au retard pris dans la mise en place de l'EPARECA et ce qui revient au délai de montage des opérations. Ces dernières, qui mêlent restructuration juridiques, rénovation immobilière et commercialisation, sont très complexes et **prennent donc plusieurs années**, sans qu'il soit possible de raccourcir drastiquement les délais. Le rythme de traitement des dossiers pose problème si on le met en perspective avec le nombre de demandes susceptibles d'être formulées à l'avenir.

## **2. Dû à un retard coupable du gouvernement précédent...**

La mise en place de l'EPARECA a duré plus de deux ans. Créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville et organisé par le décret du 12 février 1997, l'établissement n'est devenu opérationnel qu'au cours du premier trimestre 1999.

Son directeur a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre 1998, et son premier conseil d'administration s'est réuni le 2 septembre 1998. Le budget a été adopté le 6 octobre 1998, la dotation a été versée au mois de décembre 1998, et l'équipe a été constituée, pour ses premiers éléments, au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 1999. Conformément à ce qui avait été décidé lors de la première réunion du conseil d'administration, l'EPARECA s'est installé à Tourcoing au début de l'année 1999.

La lenteur dans la création de l'établissement trouve sa cause dans l'alternance de 1997. Prudent, l'EPARECA attribue ce contretemps au fait que l'Assemblée nationale renouvelée n'a désigné son représentant qu'au mois de juillet de l'année 1998. La vérité est sans doute ailleurs : l'EPARECA aurait pu se passer de représentant de l'Assemblée pour commencer ses travaux et il aurait de toute façon été possible de hâter la décision de l'Assemblée. Elle est à trouver dans les réticences du gouvernement précédent à reprendre un outil du pacte de relance pour la ville, créé en 1996 par le gouvernement Juppé.

De réticences en atermoiements, deux années ont été perdues, deux années durant lesquelles le déclin du commerce de banlieue s'est encore accentué.

### 3. Et à l'absence d'implication des tutelles

Le premier directeur général a dû déterminer seul ce que devait être l'EPARECA.

*La Cour des Comptes, dans un relevé de constatations provisoires sur les comptes et la gestion de l'EPARECA, remarque en effet que « la désignation en 1997, puis en juin 1998 de deux directeurs généraux successifs ne s'est accompagnée d'aucune lettre de mission, il en résulte qu'aucun recensement des besoins n'a été accompli préalablement au début des opérations de restructuration et que la détermination des modalités d'action de l'EPARECA a débouché sur l'adoption d'un processus long. »*

*Elle note ensuite que « même si le premier directeur général de l'EPARECA s'est déplacé sur quarante sites afin d'acquérir une connaissance du terrain, aucune démarche d'information systématique et institutionnelle n'a été entreprise. ».*

*Dès lors, « en l'absence de toute directive, le premier directeur de l'établissement a conduit une réflexion sur ce que devait être l'EPARECA, à la fois dans ses modalités d'action, dans son organisation et dans ses moyens. Cette réflexion personnelle a débouché sur un projet d'établissement repris à son compte dans ses grandes lignes par le nouveau directeur. Le projet a été adopté par le Conseil d'administration de l'EPARECA lors de sa première réunion de travail du 6 octobre 1998. »*

L'absence des tutelles à ces moments décisifs est consternante. Elle peut faire frémir le législateur à l'origine de la création de l'établissement.

*La Cour des Comptes écrit encore : « il apparaît que trois actes ont été établis à l'origine sous la forme de la loi de 1996 créant l'établissement, du décret l'organisant et d'un arrêté de nomination du directeur général en date du 30 mai 1997. Postérieurement à ces trois documents, aucune mesure n'est intervenue pendant un an, dans l'attente de la nomination du conseil d'administration et du nouveau directeur général le 8 juin 1998. »*

*Pire encore, « le premier directeur général [...] a conduit son action sans budget, ni locaux pendant plus d'un an. L'embryon de l'EPARECA a été alors hébergé dans les locaux de la direction de l'équipement à la Défense, dont était issu le directeur général, qui a mis à sa disposition une secrétaire. Le directeur général a dû faire l'avance sur ses deniers des frais de mission et de transport nécessaire à ses visites sur site. »*

Cette inertie des tutelles est responsable pour une large part du retard mis dans la mise en place de l'EPARECA : elles seules auraient dû conduire la mission de préfiguration. Elles seules auraient dû assurer le démarrage de l'établissement. Cette inertie, si elle n'avait été compensée par le dynamisme

et l'imagination des premiers directeurs, aurait pu conduire à l'échec, visiblement programmé, de l'EPARECA.

## ***B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE***

Depuis la fin 1998, l'équipe de l'EPARECA s'est mise au travail et la montée en puissance des opérations est progressive. Il a en effet fallu d'abord élaborer une méthodologie d'action avant de s'attaquer aux dossiers en instance. Compte tenu des délais inhérents à la réhabilitation de tels centres, les premiers dossiers ont abouti courant 2001.

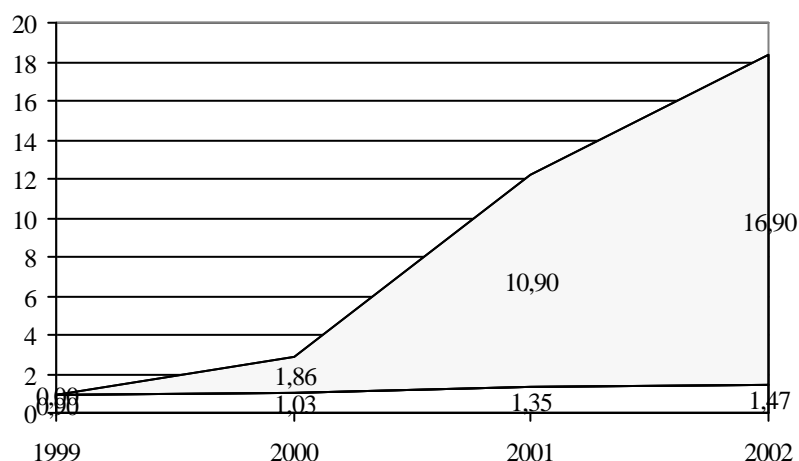
Le 15 février 2002, l'EPARECA employait 15 personnes. Le personnel dirigeant comporte un directeur général, un expert commercial, une directrice administrative et financière, un directeur de la gestion et de l'animation des centres et quatre directeurs de programmes. Le reste du personnel est composé d'une chargée d'études commerciales et de six assistantes et secrétaires.

### **1. Une progression des dépenses**

La montée en puissance de l'EPARECA apparaît dans ses dépenses, indiquées par le graphique ci-après.

**Les dépenses de l'EPARECA**

*(En millions d'euros)*



□ Dépenses de fonctionnement □ Dépenses d'investissement opérationnel

*Prévision pour 2001 et 2002.*

*Source : EPARECA*

## 2. Un effet de levier important

Il convient de souligner l'importance de l'effet de levier des interventions de l'EPARECA. Ainsi, les opérations décidées prévoient un financement de l'EPARECA à hauteur de 10 millions d'euros, pour un investissement total de 25 millions d'euros et une opération commerciale de 70 millions d'euros. **L'effet de levier est évalué par l'EPARECA à un coefficient multiplicateur de 6,8 sur les 19 premières opérations effectuées ou en cours.**

### Effet de levier des interventions de l'EPARECA

(en millions d'euros)

Centres	Fonds propres EPARECA	Montant de l'investissement	Coût de l'opération commerciale	Coût global de l'opération d'aménagement
Argenteuil	0,58	2,52	15,40	21,34
Bourges	0,34	1,19	2,13	3,66
Bron	0,15	0,29	0,82	4,88
Cenon	0,76	1,52	2,13	3,05
Chambéry	0,85	1,71	2,74	3,14
Chalons en champagne	0,35	0,69	1,22	1,52
Chenove	0,99	2,01	7,01	
Clichy sous bois	0,57	2,74	8,38	10,52
Cognac	0,37	0,73	0,73	1,04
Créteil	0,76	3,29	6,10	9,30
Floirac	1,30	1,30	1,61	1,68
Herouville Saint Clair	0,64	1,13	1,68	*
Mulhouse	0,27	1,14	7,13	
Pantin	0,44	0,44	0,44	
Reims	0,26	1,98	4,12	5,34
Roubaix	0,67	0,67	0,98	*
Saint Fons	0,26	0,50	1,44	3,58
Saint Ouen l'Aumône	0,59	1,19	2,26	2,74
Tourcoing	0,35	0,35	0,70	*
TOTAL	10,52	25,39	67,03	

\* sans signification

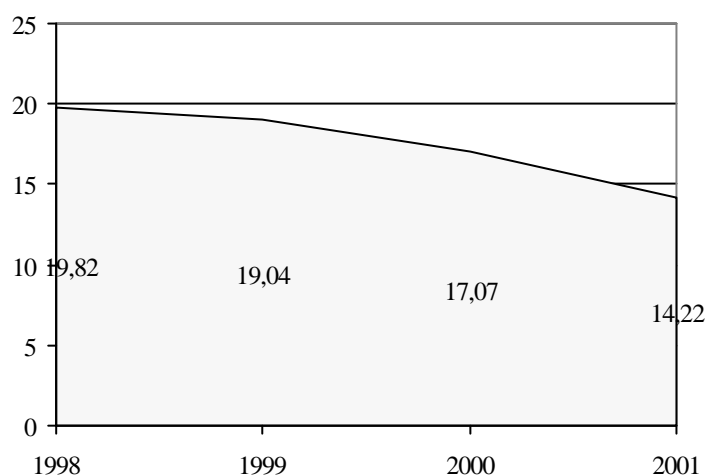
Source : EPARECA

### 3. Une diminution de la trésorerie disponible

Par ailleurs, environ un quart de la dotation de 130 millions de francs (79,8 millions d'euros) a été consommé, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Trésorerie disponible de l'EPARECA

(En millions d'euros)



Source : EPARECA

Il convient de souligner que les opérations décidées par le conseil d'administration à la date du 15 février 2002 correspondent globalement à une consommation de l'intégralité de la dotation initiale.

Ainsi, **la dotation devrait être épuisée en 2003**. La loi du 14 novembre 1996 prévoit son réabondement, par décret, lorsqu'elle aura été épuisée<sup>1</sup>. Le président de l'EPARECA a donc sollicité celui-ci auprès du secrétaire d'Etat aux PME. Le montant demandé serait de 3 millions d'euros (environ 20 millions de francs) pour l'année 2003 et de 6 millions d'euros (environ 40 millions de francs) pour les années suivantes.

<sup>1</sup> Selon la loi, « Les prélèvements effectués sur les excédents ultérieurs [à celui constaté au 31 décembre 1995] seront fixés par décret sur la base du montant du prélèvement initial ».

## CHAPITRE DEUX :

### L'EPARECA, UN OUTIL PROFESSIONNEL ET RÉACTIF FACE AUX LOURDEURS ET DÉFAILLANCES DE L'ETAT

#### I. L'EPARECA : PROFESSIONALISME ET RÉACTIVITÉ...

L'EPARECA se conçoit comme un instrument de la politique de la ville. Instrument moderne, il définit ses objectifs de la manière suivante :

-**maintenir un service commercial de proximité** mais de qualité dans les quartiers en difficulté ;

-préserver la mixité des fonctions dans ces quartiers ;

-favoriser à terme la mixité sociale de ces quartiers, et donc l'arrivée de nouvelles populations.

Il définit son rôle **de manière ciblée** : lorsque la desserte commerciale d'une population est assurée, il considère qu'il n'est pas dans sa vocation d'intervenir.

Conscient que son rôle appelait de nouveaux moyens et de nouveaux modes d'action, l'EPARECA s'est doté d'une équipe légère, très professionnelle, et a défini des modalités d'intervention originales et pertinentes, qui se distinguent du fonctionnement routinier de bien des services déconcentrés de l'Etat.

#### *A. UNE ÉQUIPE LÉGÈRE ET PROFESSIONNELLE*

Le directeur général a proposé à son conseil d'administration de ne constituer qu'une petite équipe centrée sur le cœur de métier de l'établissement : l'expertise, le montage d'opérations, l'investissement et la commercialisation. L'équipe reste donc limitée en nombre. L'EPARECA employait 9 personnes fin 1999, 11 fin 2000 et 15 fin 2001.

Cette organisation permet de limiter les frais de fonctionnement. Elle évite de faire concurrence à des structures publiques ou privées existantes par rapport auxquelles l'établissement n'apporterait aucune valeur ajoutée. Elle permet par ailleurs de bénéficier des meilleures compétences pour chaque tâche à remplir. L'EPARECA n'emploie aucun fonctionnaire détaché des administrations de tutelle mais des professionnels contractuels expérimentés du secteur. Les cadres de l'établissement proviennent de sociétés d'économie mixte d'aménagement, de sociétés immobilières ou de syndicats, de chambres consulaires et de sociétés de conseil : ils forment une équipe qui se veut très opérationnelle.

L'EPARECA a fait le choix de ne pas se doter de compétences propres en matière d'études. Par conséquent, il sous-traite cette activité, qui concerne notamment les études de marché, de « fonctionnalité commerciale », de composition et de programmation commerciale, les études foncières, juridiques, techniques et architecturales et les études de faisabilité économique et financière. De 1999 à 2001, les études ont coûté au total 550.000 euros environ, pour une moyenne de 22.000 euros par opération.<sup>1</sup>

Pour suivre concrètement les opérations de réhabilitation sur le terrain, plutôt que de s'en occuper directement en se déplaçant en permanence aux quatre coins du territoire, ce qui demanderait des moyens importants et coûteux sans garantir l'efficacité du suivi, l'EPARECA a judicieusement décidé de faire appel à un opérateur local et de lui déléguer le cas échéant la maîtrise d'ouvrage. Il peut théoriquement s'agir d'établissements publics, d'organismes HLM et de promoteurs privés. Concrètement, il s'agit le plus souvent de sociétés d'économie mixte d'aménagement qui ont l'avantage d'être proches du terrain, d'en connaître l'ensemble des difficultés et d'être proches des élus locaux avec lesquels travaille l'EPARECA.

Ainsi, le document de procédures et méthodes interne, validé par le conseil d'administration, stipule que *« l'établissement s'appuie autant que faire se peut sur des compétences extérieures existantes sans rechercher à faire par lui-même, en régie, tous les métiers qui peuvent être exercés par d'autres avec plus de technicité, de professionnalisme ou de proximité (structures publiques, para-publiques ou privées) :*

*« - en amont des opérations ; bureaux d'études commerciaux (...), juristes, architectes, Bureau d'études techniques, économistes ;*

*« - pour la réalisation : maîtres d'ouvrage délégués locaux (établissements publics, SEM, promoteurs), négociateurs fonciers ;*

---

<sup>1</sup> Les études les plus coûteuses concernent le site de Vénissy à Vénissieux et le site Epicentre à Epinay-sur-Seine. Dans le premier cas, près de 90.000 euros ont été attribués à un cabinet d'architectes. Dans le second cas, près de 120.000 euros ont été attribués à la SEM Plaine Développement.



*« - en aval : prestataires spécialistes privés pour la gestion patrimoniale et syndicale, la commercialisation, la gestion locative et l'animation commerciale ».*

Le souci de l'établissement de se concentrer sur son métier de base permet une vraie souplesse de fonctionnement : les tâches de coordination administrative sont réduites au minimum et les directeurs de programme peuvent gérer parallèlement jusqu'à une quinzaine de dossiers, quel que soit le stade d'avancement des dossiers.

## **B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION MODERNES**

### **1. Investir plutôt que subventionner**

L'argent ne manque pas au titre de la politique de la ville. Par contre, dans le domaine des centres commerciaux, rares sont les acteurs publics qui savent à la fois conduire une opération de réhabilitation, restructurer la propriété, assurer la gestion et la promotion commerciale avant que des investisseurs professionnels ne prennent le relais.

Face aux défaillances des investisseurs privés dans les quartiers en difficulté, il fallait un **opérateur-investisseur public**, qui prenne des risques, et assume le rôle normalement dévolu aux agents économiques.

Investir plutôt que subventionner, tel est le credo de l'EPARECA. Ceci correspond à une autre conception de la dépense publique que la simple subvention.

L'Etat par l'intermédiaire de l'EPARECA ne se contente pas d'apporter de l'argent mais s'engage concrètement. Il prend des responsabilités et s'oblige à des résultats puisqu'il demeure propriétaire et exploitant des centres pendant plusieurs années.

L'Etat prend des risques. Lorsqu'il distribue des subventions, il n'attend aucun retour direct de sa dépense. Lorsqu'il investit, il y a évidemment le risque qu'il ne récupère pas l'ensemble de sa mise, mais il a du moins l'espoir d'un retour sur investissement.

En cela, l'EPARECA a une conception originale, sans doute promise à un certain avenir, du rôle de la dépense publique. Face à un Etat dont le budget général est de plus en plus marqué par les dépenses de fonctionnement, l'EPARECA montre une voie différente.

### **Le déroulement d'une opération**

L'EPARECA est toujours saisi par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale. Sur proposition du directeur général, après avoir recueilli l'avis des ministères de tutelle, c'est le conseil d'administration qui décide de la mise en instruction des dossiers.

Les opérations sont bien entendu situées dans les zones concernées par la politique de la ville et menées dans le cadre d'un projet global de restructuration du quartier.

Lorsque l'EPARECA est saisi, les opérations connaissent des états d'avancement très différents.

Certaines ont été étudiées commercialement et techniquement avec l'assistance de bureaux d'études spécialisés, un opérateur est désigné et le quartier doté d'un projet de restructuration. L'équipe de l'EPARECA valide alors les conclusions de ces différentes études et élabore son compte d'exploitation.

La plupart du temps, des études ont déjà été menées et il convient de les actualiser, de les préciser et de leur donner une conclusion opérationnelle et un contenu chiffré.

Certaines opérations n'ont pas fait l'objet d'études qu'il convient alors de mener complètement. Il arrive même que l'EPARECA soit appelé alors qu'aucune réflexion n'a été menée sur le quartier lui-même : il faut dès lors que la collectivité locale engage les études de nature à prendre en compte les évolutions nécessaires pour l'ensemble du quartier.

La réalisation d'une opération n'est engagée qu'avec la confirmation certaine des différents engagements financiers et la signature de la convention avec la collectivité locale.

L'EPARECA rachète tout d'abord les commerces, généralement possédés dans le cadre d'une copropriété. Il engage ensuite la réhabilitation immobilière du centre.

La réalisation de l'opération immobilière n'achève pas la mission de l'établissement : avant sa revente définitive, le centre commerciale doit être géré.

Cette gestion recouvre :

-la gestion patrimoniale : suivi et gestion technique des cellules commerciales dont l'EPARECA est propriétaire au sein du centre.

-la gestion locative : quittancement, recouvrement des loyers, contentieux...

-la commercialisation des cellules, et leur recommercialisation dans le respect du plan de composition commerciale.

Si le montage d'investissements est plus long que le traitement de dossiers de subventions, il est aussi plus rigoureux dans les critères d'attribution des crédits : l'Etat ne dépense plus à fonds perdus<sup>1</sup>.

L'investissement que consent l'EPARECA est mixte. Il intervient seulement quand des investisseurs privés ne peuvent investir, en raison des risques (insécurité, mauvaise commercialité, petite taille des opérations), de la faiblesse de la rentabilité des capitaux investis et de la lourdeur de la structure juridique. Cependant, cet investissement s'inscrit dans le cadre d'une économie de marché :

- l'opération doit être économiquement viable, c'est à dire permettre aux commerçants de travailler et vivre, sans contribution permanente de fonds publics. Il ne s'agit en aucun cas de créer une économie assistée ;

- l'exploitation à moyen terme du centre commercial doit être équilibrée en prenant en compte les frais financiers, les amortissements des immobilisations, les frais de gestion etc... ;

- le site doit permettre en général le fonctionnement d'une surface alimentaire et l'arrivée à terme de commerces attractifs.

## **2. Respecter les complémentarités et nouer des partenariats**

L'EPARECA se veut complémentaire des autres éléments du dispositif d'aide au commerce dans les zones prioritaires de la politique de la ville.

Tout d'abord, il n'attribue pas de subventions. Il se distingue donc de structures chargées de subventionner le commerce, comme le FISAC (qui ne peut pas réaliser d'investissements). Par ailleurs, il a été convenu entre l'Etat et l'EPARECA qu'il n'y aurait pas de financements croisés sur une même opération. Ainsi, quand un dossier ne nécessite pas de subventions trop lourdes et quand les propriétaires souhaitent financer l'opération, l'EPARECA les oriente vers le FISAC afin qu'ils puissent bénéficier de ses subventions. Le FISAC peut cependant intervenir sur des problèmes connexes, comme la signalétique ou l'animation.

---

<sup>1</sup> Même quand l'EPARECA n'intervient qu'en tant qu'expert, il ne finance qu'un tiers du montant de l'étude, pour responsabiliser les collectivités locales partenaires.

Ensuite, les compétences de l'EPARECA ne recouvrent que partiellement celles de la Caisse des dépôts et consignations. En effet, contrairement à la Caisse des dépôts, l'EPARECA ne s'est pas fixé de plancher de superficie du centre commercial. Par ailleurs, il s'est fixé un plafond semble-t-il plus bas que celui de la Caisse des dépôts, puisqu'il a retenu le principe de ne pas investir dans les murs des moyennes surfaces dès lors qu'elles dépassent 300 m<sup>2</sup>. Cela provient du fait que l'EPARECA, on l'a vu, ne poursuit pas d'objectif de rentabilité (bien que ses opérations doivent être financièrement équilibrées).

Enfin, l'EPARECA ne fait pas concurrence aux collectivités locales, dans la mesure où il ne constitue qu'un organisme auquel ces dernières peuvent, si elles le souhaitent, avoir recours. Dans le cas où la collectivité locale est elle-même maître d'œuvre (comme dans le cas du centre commercial du Chêne-Pointu, à Clichy-sous-Bois), l'EPARECA peut racheter le centre restructuré par la collectivité locale.

Ce respect des complémentarités permet de nouer les partenariats quand ils sont utiles et productifs. Chaque fois que cela est possible, l'EPARECA recherche ces partenariats, avec des investisseurs parapublics ou privés de manière à :

- faire jouer à ses fonds propres<sup>1</sup> un rôle de levier et pouvoir engager de plus nombreuses opérations,
- partager le risque élevé de ces opérations,
- conforter l'expertise commerciale des dossiers,
- préparer la sortie d'investissement auprès de partenaires.

L'EPARECA intervient fréquemment avec d'autres investisseurs parapublics, comme la Caisse des dépôts et consignations<sup>2</sup>, les Caisses d'épargne ou des sociétés d'économie mixte. L'opération passe alors par la constitution d'une société anonyme à responsabilité limitée (SARL) ou, dorénavant, de sociétés par actions simplifiées (SAS). Dans le cas où une collectivité envisagerait d'intervenir aux côtés de l'EPARECA, celui-ci participerait à la création d'une société anonyme d'économie mixte (cas de figure qui ne s'est jusqu'à présent pas présenté).

Les partenaires pour l'investissement peuvent également être des investisseurs privés. Le même type de sociétés peut alors être monté. Les investisseurs peuvent cependant préférer la constitution d'une société civile immobilière (SCI).

---

<sup>1</sup> C'est à dire sa dotation initiale.

<sup>2</sup> Quand la Caisse des dépôts intervient, c'est habituellement à parité avec l'EPARECA.

Au 15 février 2002, l'EPARECA disposait de participations dans quatre sociétés d'investissement. Les principales caractéristiques de ces prises de participation sont indiquées dans le tableau ci-après.

**Les prises de participation de l'EPARECA**

<b>Opération</b>	<b>Forme de la société</b>	<b>Capital détenu (en euros)</b>	<b>Pourcentage de la société</b>
Les Galeries du Palais (Créteil)	SARL	760.000	50 %
La Rafale (Reims)	SARL	152.000	33 %
Le Chêne Pointu (Clichy sous Bois)	SARL	202.464	37 %
Les Belles Portes (Hérouville Saint Clair)	SCI d'attribution en jouissance	834.820	74 %
<b>Total</b>		<b>1.949.284</b>	

Source : EPARECA

Ces partenariats concernent évidemment aussi le financement. La plupart des opérations de l'EPARECA sont financées par 50 % de fonds propres et 50 % d'emprunts. Ces derniers sont des Prêts Projets Urbains (PPU) et des Prêts Renouvellement Urbain (PRU) de la Caisse des dépôts et consignations.

Les partenariats se tissent ensuite au cours de la réalisation, grâce à la concertation menée avec les acteurs locaux. Toute opération de restructuration de pôle commercial se fait sous l'égide d'un comité de pilotage local présidé par le maire de la ville. Il rassemble les représentants de l'Etat, préfet, sous-préfet à la ville, délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA), direction départementale de l'équipement et les représentants des collectivités locales.

Les chambres consulaires sont consultées.<sup>1</sup>

Enfin, c'est avec les intervenants directs du centre, commerçants-exploitants, propriétaires des murs et syndics qui constituent des partenaires obligés pour la réhabilitation du centre, qu'un travail en commun prend tout son sens.

---

<sup>1</sup> Leur implication dans les dossiers de la politique de la ville est très variable, les moyens techniques qu'elles sont prêtes à investir dans ces dossiers également. Selon leur implication, leurs habitudes de travail avec les collectivités locales, leurs relations avec les commerçants du site, elles peuvent être simplement consultées, avoir un rôle opérationnel auprès des commerçants ou être intégrées au comité de pilotage.

### **3. Savoir se désengager : la revente à terme**

L'établissement n'intervient que pour relancer les centres commerciaux. Il n'a pas vocation à demeurer propriétaire, ou même partenaire de l'ensemble des centres commerciaux de France dans les quartiers de la politique de la ville : il doit, après les avoir remis à flot, les céder à des investisseurs privés qui doivent faire leur affaire de la gestion.

Grâce à la réunification de la propriété réalisée par l'EPARECA, cette revente est possible. Cependant, la remise à niveau des centres prend environ cinq ans : la revente doit être envisagée à moyen terme. Ce souci d'une revente à terme pousse l'EPARECA à rechercher dès l'amont un partenariat avec des investisseurs qui pourraient, le moment venu, reprendre l'intégralité de la propriété.

L'établissement a indiqué avoir procédé à la revente de deux surfaces.

A Hérouville Saint Clair, cette revente s'est effectuée sans retomber dans la copropriété. La société civile immobilière d'attribution en jouissance, constituée par l'EPARECA et l'exploitant de la moyenne surface, a en effet été revendue aux commerçants.

En revanche, à Floirac les murs loués au magasin Leclerc jusqu'au départ de celui-ci ont été revendus à Lidl.

Cette revente signifie quelque chose de vertueux pour la dépense publique : celui d'un retour sur investissement quantifiable, celui d'un réabondement d'une dotation initialement constituée par l'Etat, par le biais de cessions de centres résultant d'opérations réussies, celui donc d'un cercle vertueux de la dépense publique, dépenses-recettes-dépenses-recettes...

## **II. FACE AUX LOURDEURS ET AUX DÉFAILLANCES DES ADMINISTRATIONS**

### **A. LES FREINS DES ADMINISTRATIONS**

#### **1. L'inadaptation des tutelles multiples**

L'article R 325-10 du décret du 13 février 1997 portant organisation de l'EPARECA dispose que « *le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie*

*et des finances, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement, et le ministre délégué à la ville et à l'intégration sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret [...] ».*

L'EPARECA est ainsi généreusement doté d'une tutelle qui selon les décisions peut justifier **l'intervention de cinq ministres**. Pour un établissement, certes majeur, mais qui n'a été doté depuis sa création que de 19,8 millions d'euros, il y a là comme un surdimensionnement de la tutelle et un surinvestissement des administrations centrales.

Dans son action de tous les jours, l'EPARECA est « simplement » soumis à la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Il faut ajouter pour mémoire le ministre du budget, qui sans être formellement une tutelle, n'en a pas moins un pouvoir important.

Le secrétariat d'Etat aux PME constitue en principe la tutelle chef de file puisque c'est de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat que provient la dotation de l'EPARECA. En réalité, le secrétariat d'Etat ne joue pas ce rôle de chef de file : c'est avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) que l'établissement travaille le plus. Il est vrai que vos rapporteurs spéciaux ont constaté que c'est à la DIV que se trouvaient les compétences dans le domaine.

Au quotidien, la tutelle multiple n'a pas trop d'incidences négatives. Chacun des ministères de tutelle est représenté au conseil d'administration et une fois par an, les différents administrateurs des tutelles se réunissent pour débattre des questions les plus importantes. Aux dires des uns et des autres, l'entente entre les tutelles est bonne.

Cette tutelle multiple n'en a pas moins des effets pervers, outre la particularité mentionnée ci-dessus qui veut que le chef de file en droit n'est pas celui de fait.

Tous les arrêtés interministériels que l'EPARECA a sollicités jusqu'à aujourd'hui ont nécessité un délai de quatre à six mois. Ces arrêtés interministériels sont indispensables dès lors que l'EPARECA décide d'investir en partenariat dans une opération, ce qui le conduit à constituer une société. La constitution de cette société est alors du ressort d'un **arrêté interministériel signé par cinq ministres**. Ce délai, qui s'ajoute à une procédure déjà longue, paraît à la fois inutile et contreproductif. Comme le

constate sobrement la Cour des Comptes : « *cette obligation<sup>1</sup> n'est pas de nature à rendre souple l'intervention de l'EPARECA* ».

De même, si cette tutelle multiple n'est pas toujours trop pesante pour l'équipe de l'EPARECA, elle engendre des effets pervers lorsque des orientations stratégiques doivent être prises et favorise alors une dilution des responsabilités. Aujourd'hui, alors que l'EPARECA réclame des ressources et du personnel supplémentaire, chaque tutelle a beau jeu de renvoyer sur les autres ministères : aucune décision n'est prise, du moins dans des délais raisonnables.

## **2. Le contrôle tatillon de l'administration des finances**

Pour l'administration des finances, il semble parfois que l'EPARECA constitue un « objet administratif non identifié » dont l'originalité doit être jugulée en l'enserrant dans le carcan des procédures habituellement contraignantes. Pour un instrument qui se veut souple et efficace, il y a là une contradiction : toute la modernité de la démarche est remise en cause par l'introduction de contraintes qui auraient au contraire mérité d'être allégées.

Le souhait de contrôle des deniers publics de la part de Bercy est évidemment louable : les modalités en revanche de ce contrôle laissent peu de place à l'autonomie et à l'initiative. Elles minent dès lors le fonctionnement de toute administration innovante.

Ainsi, alors même que le code des marchés publics ne s'appliquait pas à l'EPARECA, ce qui lui permettait d'aller vite dans la mise en concurrence de ses fournisseurs, Bercy a imposé la procédure des marchés publics, y compris dans le choix des architectes.

De la même manière, la proposition de constituer une holding, regroupant toutes les filiales de l'EPARECA, pour éviter justement le long circuit des arrêtés interministériels pour création de société, a fait l'objet d'un veto de Bercy.

Toujours s'agissant de Bercy, même si cela concerne malheureusement aussi d'autres ministères, force est de constater que les délais de réponse aux demandes et interrogations de l'EPARECA sont excessivement longs. Un courrier resté sans réponse mérite d'être évoqué : lorsqu'une des sociétés que l'EPARECA crée avec la Caisse des dépôts et d'autres investisseurs contracte un PPU ou un PRU de la Caisse des dépôts, l'établissement doit solliciter une garantie de la collectivité locale pour 50 % du montant et une garantie bancaire (ou hypothèque) pour l'autre moitié. Il est surprenant qu'un établissement public d'Etat soit obligé de solliciter

---

<sup>1</sup> En l'espèce, le recours à un arrêté conjoint des ministères de tutelle et du budget...



l'assistance de la collectivité pour assurer la mission de service public qui lui est assignée. Interrogée sur ce point le 28 mai 2001 par l'EPARECA, la direction du budget n'a toujours pas répondu...

En ce qui concerne les procédures d'acquisition, l'EPARECA est tenu de solliciter l'estimation des domaines lorsqu'il acquiert un bien. Rien d'anormal à cela. Malheureusement, l'estimation des murs ou de fonds commerciaux n'est pas une pratique habituelle pour chaque inspecteur des services fiscaux auquel l'établissement s'adresse, puisque les opérations de celui-ci dépendent de circonscriptions administratives différentes. Des débats de doctrine intéressants, mais parfois longs, opposent souvent les Domaines, qui évaluent un bien en fonction de sa valeur immobilière, et l'EPARECA, qui explique que la valeur d'une cellule de centre commerciale ne vaut que par le chiffre d'affaires qu'elle génère. A chaque opération, l'établissement remet sur le métier son ouvrage. Compte tenu du nombre de sites potentiellement concernés, la demande de constitution d'une équipe nationale au sein de la DNID (Direction Nationale d'Interventions Domaniales), spécialement affectée à ces opérations de réhabilitation commerciale, a été demandée au ministère de l'économie et des finances. Là encore, cette demande n'a pas eu de réponse.

Enfin, illustration parfaite des freins pouvant être mis à l'action d'un établissement, l'EPARECA a fait l'objet d'une procédure de redressement de TVA de la part de la brigade départementale de vérification des entreprises du Nord. Fondé manifestement sur une appréciation erronée du rôle et de l'action de l'EPARECA, ce redressement, s'il a débouché au terme d'un échange contradictoire, sur un abandon de la procédure, n'a pas moins obligé l'établissement à recourir à une contre-expertise coûteuse. Cet incident est une illustration du manque de compréhension et des réticences des administrations traditionnelles face au fonctionnement des établissements les plus innovants. Il s'agit typiquement du contrôle financier *a priori* de «l'avant loi organique relative aux lois de finances», celle-ci devant modifier l'état d'esprit et les modalités de contrôle.

## ***B. LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT***

### **1. La sécurité**

Dans ses opérations de réhabilitation, l'EPARECA prend en compte les exigences de sécurité des commerçants. Celles-ci n'obéissent à aucune paranoïa mais à une réalité quotidienne vécue en première ligne. S'il n'y a pas de statistiques liées à la délinquance pour le périmètre des zones urbaines sensibles, le contexte des centres commerciaux est bien connu. Il suffit de partir du précepte selon lequel il n'y a pas de commerce sans sécurité pour

constater que les incivilités commises peuvent faire fuir la clientèle. *A fortiori*, dès que des délits plus graves sont commis, c'est tout l'équilibre, déjà précaire, du centre qui peut être remis en question.

Les opérations de réhabilitation des centres commerciaux comprennent toujours des mesures de protection contre l'insécurité qui peuvent notamment passer par :

- une amélioration de l'éclairage,
- une diminution du nombre de points d'entrée et de sortie,
- une implantation de bornes de protection contre les voitures bélier,
- une fermeture du centre en soirée et la nuit,
- une vidéosurveillance,
- une présence de vigiles et la création d'un poste de sécurité.

Malgré ces mesures de bon sens, la réhabilitation d'un centre commercial, dont le coût se chiffre en millions d'euros, peut être remise en cause par la persistance de l'insécurité. Si l'environnement autour du centre ne s'améliore pas, l'opération de réhabilitation peut s'avérer inutile. Ainsi, dans le quartier de l'Argonne à Orléans, un investissement de la Caisse des dépôts dans un centre commercial est mis à mal par la permanence des petits délits : ceux-ci stérilisent l'ensemble des actions de restructuration architecturale et commerciale. Selon l'EPARECA, *« le commerce représente dans un quartier la « cerise sur le gâteau » et une opération ne peut réussir si elle n'est pas accompagnée, voire précédée, par une remise à niveau profonde du quartier lui-même »*.

Au-delà des mesures de bon sens prises par l'EPARECA, la lutte contre l'insécurité ne relève pas des gestionnaires de centres commerciaux mais de l'Etat. Elle en constitue la première mission régaliennne. Les défaillances de l'Etat dans ce domaine nuisent à tous les efforts menés, tant par les acteurs privés, les collectivités locales que par ses établissements publics comme l'EPARECA. La responsabilité des administrations dans la situation dégradée des centres commerciaux est écrasante.

Dans des opérations de réhabilitation aussi lourdes que celles menées par l'EPARECA, des garanties d'une meilleure implication de la police devraient pouvoir être obtenues. Des rondes régulières, une coordination accrue avec les commerçants et les gestionnaires de centres, une ouverture des postes de police au-delà de six heures du soir constituent des mesures incontournables que le ministère de l'intérieur tarde souvent à mettre en œuvre.

## 2. La décentralisation

Autre faiblesse de l'Etat, son absence d'initiative en faveur d'une décentralisation plus aboutie : dans le domaine des centres commerciaux de banlieue, l'impuissance des collectivités locales à prendre en charge ces difficultés est manifeste. L'absence de moyens financiers conduit trop souvent les collectivités locales à se muer en chercheurs de rentes. La pauvreté des collectivités locales empêche encore de mener des actions significatives. Les outils d'incitation fiscale à l'implantation et au maintien d'activités commerciales, à travers les zones franches urbaines, ont disparu.

En termes de compétences, sur des opérations complexes, les collectivités locales ne reçoivent qu'un appui insuffisant de la part de l'Etat. Ses services déconcentrés ne se conçoivent pas assez en facilitateurs des actions des collectivités locales, mais en censeurs de celles-ci.

L'exemple de Clichy sous Bois cité par la Cour des comptes dans son rapport sur la politique de la ville en 2002 est particulièrement éclairant :

*« L'implication de la commune de Clichy-sous-Bois dans la politique de la ville souffre de son déficit structurel en ressources financières propres. Le potentiel fiscal de Clichy-sous-Bois (320,14 €/habitant) est parmi les plus faibles de la région Ile-de-France. Avec 28,97 M € en fonctionnement et 4,57 M€ en investissement, le budget communal est loin de pouvoir répondre aux besoins d'une ville de 28 000 habitants, d'autant plus que cette ville est touchée par des dysfonctionnements urbains, économiques et sociaux particulièrement graves. En l'état actuel, le budget clicheois ne permet pas d'assurer dans des conditions normales les compétences transférées à l'échelon communal par les lois de décentralisation. La politique de la ville exige quant à elle une mobilisation du budget communal au-delà de ces missions de base, rendant particulièrement difficile une inscription de la commune dans cette politique. Le « ticket modérateur » demandé à la commune pour développer des actions dans le cadre de la politique de la ville varie entre 20 et 50 % et demeure bien souvent inaccessible. D'autre part, la ville de Clichy-sous-bois n'a pas les moyens budgétaires de se doter de l'ingénierie humaine nécessaire à la mise en oeuvre de ces actions, et encore moins de participer au financement des structures de pilotage. Si la politique de la ville constitue une aide précieuse pour la commune, elle ne permet pas aujourd'hui de répondre de manière définitive aux difficultés d'un territoire urbain comme Clichy-sous-Bois. »*

Les difficultés du commerce dans les banlieues renvoient ainsi plus généralement aux insuffisances de la décentralisation.

## **CHAPITRE TROIS :**

### **L'EPARECA : UN ESSAI À TRANSFORMER POUR RÉPONDRE A PRÈS DE 400 CENTRES COMMERCIAUX EN DIFFICULTÉ**

Le jugement porté par vos rapporteurs spéciaux sur l'EPARECA est positif, même si le bilan de son action est en 2002 encore limité. Il est singulièrement faible au regard du nombre de zones urbaines sensibles dans lesquelles le commerce est en souffrance et pour lesquelles une opération de réhabilitation d'envergure s'avérerait nécessaire. La question du sous-dimensionnement de l'EPARECA est posée.

Il n'est pas aisé de connaître le nombre de sites en difficulté. Les études manquent. Vos rapporteurs spéciaux proposent que la délégation interministérielle à la ville crée un observatoire du commerce dans les quartiers.

#### **Un exemple d'observatoire : l'observatoire des quartiers sensibles de la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Essonne**

Cet observatoire créé en 1996 permet de dresser un état des lieux des commerces en quartier sensible et d'en suivre l'évolution. Au cours de l'enquête 2000/2001, cinq thèmes ont été abordés : activité commerciale, loyers commerciaux, emploi, stratégie commerciale, insécurité.

Les enseignements de la dernière enquête : une proportion encore croissante de commerçants (41 %) constate une baisse de leur chiffre d'affaires. Cependant, l'amélioration de la consommation a entraîné une hausse de chiffre d'affaires pour 22 % des commerçants (contre 18 % en 1998). Cette amélioration se traduit aussi dans le résultat des entreprises. En effet, le pourcentage de commerçants déclarant un résultat en hausse passe de 13 % en 1998 à 21 %.

La reprise économique constatée lors de l'enquête a profité également aux commerçants des zones sensibles mais les difficultés demeurent : la fermeture des commerces est en progression et des locaux restent vacants. Les semaines de travail s'allongent (6 jours sur 7) et la durée des vacances diminue.

Entre 1998 et 2000, la proportion des commerçants exerçant depuis plus de 5 ans a progressé fortement, tandis que les commerces ouverts depuis moins d'un an baissent de plus de la moitié. L'embauche du personnel évolue faiblement. Les commerçants privilégient le recours au temps partiel.

Enfin, l'un des points positifs de l'enquête est la baisse de l'insécurité. En effet, dans 9 des 11 quartiers, les commerçants ont déclaré moins de faits qu'en 1998. La hausse du taux d'équipement de sécurité a certainement eu des influences sur ce constat, mais la banalisation et l'habitude amènent les commerçants à moins prêter attention à ces phénomènes. En effet, les commerçants qui déclarent avoir subi des violences ne sont que 26 % à porter plainte. Le vandalisme reste la cause principale des actes de violence.

**mesure 1 : créer un observatoire du commerce dans les quartiers ;**

En l'absence d'un tel outil, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent livrer que des évaluations grossières tirées du nombre de zones urbaines sensibles. Celui-ci s'élève à 751<sup>1</sup>, pour 4,7 millions d'habitants. Si l'on considère, comme le CREDOC, que 50% de ces zones ne comprennent pas de centres commerciaux, on arrive à un peu moins de **400 centres commerciaux potentiellement concernés** par une opération de réhabilitation.

Ce chiffre doit être rapproché du nombre de dossiers susceptibles d'être traités en année pleine par l'EPARECA, qui tourne autour d'une quinzaine. Selon les calculs de vos rapporteurs spéciaux, à nombre de sites inchangé, **il faudrait près de trente ans au rythme actuel pour résorber le problème du commerce dans les banlieues.**

L'instrument EPARECA n'est donc pas à la mesure des problèmes : une amélioration du contexte de sécurité, une simplification de l'environnement administratif constituent des conditions nécessaires. Elles ne sont pas suffisantes : il faut au-delà dupliquer l'EPARECA en régions pour agir aussi bien mais vite, et répondre aux problèmes urgents en banlieue, avant que celle-ci ne devienne un désert commercial.

## **I. PRIORITÉ À LA SÉCURITÉ DANS LES QUARTIERS SENSIBLES**

La sécurité constitue une mission régalienne qui n'entre pas dans le cadre de ce rapport. Il ne revient pas à vos rapporteurs spéciaux de faire des propositions portant directement sur le déroulement des missions de la police et de la gendarmerie. Ils insistent simplement sur la nécessité de mieux pratiquer la coordination et la concertation et sur l'intérêt de mobiliser les instruments de sécurisation existants.

### **A. LA NÉCESSITÉ DE LA COORDINATION**

#### **1. Les contrats locaux de sécurité, moyen de coordination**

En 1997 ont été créés les CLS (contrats locaux de sécurité) dont les participants sont les maires, les représentants du préfet, de la police nationale ou de la gendarmerie, de l'inspecteur d'académie et du procureur et dont les préoccupations sont directement centrées sur les problèmes de sécurité. En vertu d'une décision du conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, les

---

<sup>1</sup> Leur liste a été fixée par un décret du 26 décembre 1996 et par un décret du 24 août 2000 qui a ajouté une ZUS (Mons-en-Baroeul).

CLS constituent le volet prévention et sécurité des contrats de ville du 12<sup>ème</sup> plan. En juin 2001, 527 CLS avaient été signés et 209 étaient en cours d'élaboration. Selon la Cour des comptes (rapport public particulier sur la politique de la ville), 60 % des CLS signés concernent des sites en contrat de ville.

Ce dispositif peut permettre d'améliorer la sécurité d'un centre commercial. Ainsi, à Noisy-le-Grand, le CLS conclu en 1998 associe le centre commercial des Arcades. Dans ce cadre, le directeur du centre fait partie du conseil d'administration d'un des établissements secondaires du quartier ainsi que d'une cellule de veille réunissant la police et les bailleurs sociaux. Par ailleurs, huit « emplois jeunes » ont été embauchés pour jouer un rôle de médiation sociale. La délinquance s'est depuis infléchie.

## **2. Créer des contrats départementaux de sécurité pour les espaces commerciaux**

Certaines chambres consulaires ont vu tout l'intérêt de ces contrats pour attirer l'attention des forces de police et de gendarmerie sur les problèmes spécifiques posés au commerce par l'insécurité. La chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne a ainsi lancé une démarche visant à la création d'un contrat départemental de sécurité pour les espaces commerciaux, associant la préfecture, le conseil général, le parquet, les chambres consulaires, la police, la gendarmerie et l'inspection académique. En cours de rédaction, ce contrat mériterait d'être imité par les chambres consulaires intéressées par la question et désireuses de faciliter la concertation autour de la question de la sécurité.

**mesure 2 : généraliser les contrats départementaux de sécurité pour les espaces commerciaux;**

### ***B. LA GÉNÉRALISATION DES INSTRUMENTS EXISTANTS***

Certains outils existent pour lutter contre l'insécurité dans les zones urbaines sensibles.

## **1. Les instruments habituels : surveillance et vidéosurveillance**

La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995<sup>1</sup> d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit qu'il est possible de recourir à la vidéosurveillance dans des lieux et établissements ouverts au public particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, sous réserve d'une autorisation préfectorale, après avis de la commission départementale des systèmes de vidéosurveillance. Il s'agit d'une procédure lourde. La chambre de commerce et d'industrie de Paris souligne que le commerçant doit constituer lui-même le dossier administratif et présenter des garanties strictement examinées, et le délai d'obtention de l'autorisation peut aller jusqu'à quatre mois.

Le décret n° 97-46 du 15 janvier 1997<sup>2</sup> rend en outre la surveillance obligatoire, dans les communes de plus de 25 000 habitants et les zones urbaines sensibles, pour les commerces ou les espaces commerciaux dépassant une certaine surface<sup>3</sup>. Le dispositif doit comporter au moins la présence d'un agent pendant tout le temps où le magasin est ouvert au public

## **2. Compenser les coûts liés à la sécurité**

La diminution des actes de violence dans les grands centres commerciaux de 1999 à 2001 provient essentiellement des mesures de sécurité prises par ceux-ci, qui avaient un coût important.

Le Fonds de Revitalisation Économique (FRE), institué par la loi «solidarité et renouvellement urbains» du 13 décembre 2000<sup>4</sup> apporte un soutien financier aux commerçants des zones urbaines sensibles investissant dans des équipements de sécurité.

---

<sup>1</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>2</sup> Décret no 97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux.

<sup>3</sup> Commerces : surface de plancher supérieure à 6.000 m<sup>2</sup>, ou surface de vente supérieure à 3.000 m<sup>2</sup> ; ensembles commerciaux : présence d'au moins vingt unités dont la surface totale de vente excède 1.600 m<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Article 88 : Un fonds de revitalisation économique est créé afin de soutenir et développer l'activité économique dans les zones urbaines sensibles définies à l'article 42-3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les aides octroyées ont pour objet, d'une part, la compensation de charges particulières des entreprises déjà implantées dans les zones urbaines sensibles, d'autre part, l'aide à la réalisation d'investissements dans les zones urbaines sensibles et à titre dérogatoire pour des projets menés dans les autres territoires prioritaires des contrats de ville.

## **C. FACILITER ET GÉNÉRALISER LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ**

### **1. Améliorer la sécurité des commerçants**

Diverses mesures législatives ou réglementaires pourraient améliorer la sécurité des commerçants. Ainsi, la chambre de commerce et d'industrie de Paris<sup>1</sup> avance diverses propositions de bon sens, que vos rapporteurs spéciaux reprennent à leur compte :

**mesure 3 :** faciliter les dépôts de plainte, notamment par l'instauration d'une « main courante virtuelle » ;

**mesure 4 :** remplacer, dans le cadre de la vidéosurveillance, le système d'autorisation par une **simple déclaration préalable** ;

### **2. Compenser le coût direct de la délinquance**

Comme la chambre de commerce et d'industrie de Paris<sup>2</sup>, vos rapporteurs spéciaux proposent de faciliter l'indemnisation des commerçants victimes d'actes de violence :

**mesure 5 :** engagement d'une négociation avec les compagnies d'assurance pour **examiner le barème des primes** ;

**mesure 6 :** prise en charge par des fonds étatiques ou consulaire des « **surprimes** » généralement exigées ;

**mesure 7 :** création d'un **fonds d'aide aux commerçants**, sur le modèle des fonds d'aide aux victimes d'accidents de voiture et d'aide aux victimes d'attentat ;

---

<sup>1</sup> François MELLERIO, *Faciliter la prévention et renforcer la sécurité des commerces*, rapport présenté au nom de la Commission du commerce intérieur et adopté à l'Assemblée Générale du 14 juin 2001 (rapport commun avec la Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France).

<sup>2</sup> François MELLERIO, *Faciliter la prévention et renforcer la sécurité des commerces*, rapport présenté au nom de la Commission du commerce intérieur et adopté à l'Assemblée Générale du 14 juin 2001 (rapport commun avec la Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France).



Par ailleurs, d'autres initiatives ont été prises par la chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne que vos rapporteurs spéciaux proposent de généraliser :

**mesure 8 : prise en charge psychologique et suivi juridique des commerçants victimes d'agression ;**

**mesure 9 : formation à la sécurité et diffusion d'un guide sur le sujet.**

## **II. UNE SIMPLIFICATION DRASTIQUE DU CONTEXTE ADMINISTRATIF**

Une réforme de l'environnement juridique de l'action de l'EPARECA semble indispensable.

### ***A. UNE TUTELLE UNIQUE ASSOCIÉE AUX PROFESSIONNELS CONCERNÉS***

L'existence d'une tutelle s'explique par la nécessité de contrôler l'action d'un établissement public. L'existence d'une tutelle multiple se comprend par les intérêts croisés qu'ont différents ministères dans la conduite d'une politique publique.

Ces tutelles multiples ont néanmoins des effets négatifs. L'Etat, d'ailleurs bien conscient de ces effets pervers, essaye d'améliorer le système en créant une tutelle « leader ».

Pour l'EPARECA, il faut aller plus loin et créer une tutelle unique, le budget ayant comme toujours un droit de regard particulier. Cette tutelle unique se justifie d'autant plus que tous les ministères intéressés figurent au conseil d'administration de l'EPARECA : la superposition de la tutelle et de la présence au conseil d'administration est inutile.

Il faut ainsi désigner une seule tutelle responsable du contrôle et du suivi de l'EPARECA. Un choix est offert entre la direction aux entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux services, qui par le biais de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, finance l'EPARECA, et la délégation interministérielle à la ville (DIV), beaucoup plus présente dans le fonctionnement de l'établissement.

Pour vos rapporteurs spéciaux, le choix de la tutelle dépendra des orientations stratégiques données à l'EPARECA.

**mesure 10** : créer une **tutelle unique** assurée par la délégation interministérielle à la ville ou la direction aux entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Cette tutelle doit être accompagnée par une meilleure association des professionnels concernés, en l'occurrence les commerçants et artisans, et des collectivités locales.

La présence des représentants de l'Etat est en effet trop écrasante au sein du conseil d'administration.

**mesure 11** : assurer une **meilleure représentation des commerçants et artisans, ainsi que des collectivités locales** au sein du conseil d'administration de l'EPARECA ;

## ***B. ACCROÎTRE LA SOUPLESSE D'INTERVENTION DE L'EPARECA***

La souplesse d'intervention de l'établissement pourrait être accrue par plusieurs réformes simples. A ce sujet, vos rapporteurs spéciaux partagent l'analyse de la direction de l'EPARECA.

### **1. Alléger la contrainte des marchés publics**

L'assujettissement au Code des marchés publics n'est pas obligatoire pour l'EPARECA. Cette contrainte à laquelle l'établissement s'est librement soumis est très forte, notamment pour le choix des architectes. Un allègement de cette contrainte, qui ne dépend que du conseil d'administration, mérite d'être proposé.

**mesure 11** : **alléger les contraintes de marchés publics**, notamment pour le choix des architectes ;

Ces allègements n'empêchent évidemment pas le contrôle *a posteriori* : les rapports de la Cour des comptes et du Sénat pour la seule année 2002 le prouvent.

## **2. Créer une holding pour l'ensemble des filiales de l'EPARECA**

Dans son rapport sur l'établissement, la Cour des comptes indique que *« la création d'une société « holding » filiale de l'EPARECA, regroupant toutes les participations détenues par celui-ci permettrait d'alléger le processus décisionnel en ne faisant ressortir de l'arrêté que les investissements effectuées à la holding, celle-ci pouvant prendre des participations dans les centres en fonction de ses disponibilités ».*

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que souscrire à cette analyse. Pour les opérations de restructuration commerciale, la rapidité constitue une priorité.

**mesure 12 : créer une société holding regroupant toutes les participations de l'EPARECA ;**

## **3. Atténuer les contraintes de garantie d'emprunt**

Vos rapporteurs spéciaux ont souligné plus haut l'absurdité qui consiste à devoir solliciter une garantie de la collectivité pour 50 % du montant et une garantie bancaire (ou hypothèque) pour l'autre moitié lors de la souscription d'un PPU ou d'un PRU.

Ces exigences de garantie doivent pouvoir être assouplies selon des modalités à définir. La Cour des comptes mentionne deux possibilités :

- une garantie à 80 % de l'EPARECA ;
- une caution directe d'une part du prêt au prorata de la participation dans la société d'investissement.

Une solution doit être trouvée par la direction du budget.

**mesure 13 : assouplir les exigences de garantie lors de la souscription d'un PPU ou PRU.**

### III. UNE DUPLICATION DE L'EPARECA À PLUS GRANDE ÉCHELLE

#### A. L'EPARECA : DES MOYENS D'ACTION AUJOURD'HUI INSUFFISANTS

L'EPARECA, désireux de préserver la souplesse et la légèreté de sa structure a longtemps différé toute demande de crédits supplémentaires de fonctionnement et d'investissement. Cette modestie budgétaire l'honore. Il en voit aujourd'hui les limites. Sa dotation initiale devrait être épuisée en 2003.

Le tableau ci-dessous expose les besoins de réabondement de la dotation : 3 millions d'euros en 2003 et 6 millions d'euros en 2004.

#### Fonds propres – Etat prévisionnel

(En millions d'euros)

Type de flux	Fonds propres au 31/12/00	2001	2002	2003	2004
Consommation des fonds propres					
Investissements opérationnels		4099,05	15	24	31 090
Fonctionnement		1219,59	804,39	640,33	1 508,18
			1 421,59	1 464,27	
Remboursement d'emprunt		0	0	623,52	2 266,92
Mobilisation d'emprunt		0	6 029,36	6 579,70	4 727,44
Participations et subventions			3 294,42	5 841,85	7 758,13
Cession de parts sociale et d'immobilier		686,02	1 425,40	4 729,73	12 208,12
Loyers, dividendes, honoraires		9,15	76,22	150,92	301,25
Produits financiers		533,57	152,45		
Solde de trésorerie de l'exercice		- 4 099,05	- 6	- 9	- 12 870
			248,12	425,92	
Solde de trésorerie cumulée		13 127,69	6 864,32	- 2	- 12 367,73
				546,36	
<b>MOBILISATION DE LIGNE DE TRÉSORERIE</b>					6 860,21
<i>Hypothèse de réabondement</i>		13 127,69	0	3 048,98	6 097,96
<i>Trésorerie après réabondement</i>	17 226,74	13 127,69	6 864,32	502,62	590,44

Source : EPARECA

**mesure 14** : prévoir un réabondement plus régulier de l'EPARECA en fonction de ses besoins annuels<sup>1</sup>.

Par ailleurs, depuis septembre 2001, il assiste à une importante recrudescence des demandes d'intervention : 31 demandes sont en instance alors que l'EPARECA traitait auparavant 70 dossiers simultanément. Les demandes en instance ne pourront pas être abordées avant plusieurs mois, voire un an ou deux.

<sup>1</sup> Compte tenu des excédents constatés chaque année sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat et de la modicité des besoins de l'EPARECA, ce réabondement ne devrait pas poser de difficultés.

Ce délai est exorbitant car les interventions sur les centres commerciaux doivent accompagner les restructurations des quartiers qui sont actuellement en cours. Les dossiers présentés montrent fréquemment une situation d'urgence qui ne peut attendre de tels délais pour être résolue. Il s'agit en effet souvent de la fermeture soudaine de la locomotive alimentaire, qui risque d'entraîner une désertification rapide des centres concernés<sup>1</sup>.

A la demande du conseil d'administration, le président de l'EPARECA a en conséquence demandé au secrétaire d'Etat aux PME le recrutement de six personnes et une augmentation de son budget de 500.000 euros (soit un tiers du budget actuel). Cette somme correspond à un renforcement des fonctions transversales de l'EPARECA.

Il n'est pas certain que cette réponse, à un besoin avéré, soit la bonne. Vos rapporteurs spéciaux préféreraient décentraliser les interventions selon le schéma proposé ci-après.

### ***B. LA CRÉATION D'EPARECA RÉGIONAUX***

La création d'une technostructure au sein de l'EPARECA constitue une perspective redoutable. Elle contreviendrait à la règle de souplesse que s'est fixée l'établissement dans son fonctionnement. Elle risquerait à terme d'engendrer une structure très pyramidale, avec le cas échéant des filiales régionales, qui rigidifierait un instrument aujourd'hui performant.

Une autre organisation paraît possible : celle de maintenir l'EPARECA en l'état mais de le dupliquer, pour créer un petit réseau d'EPARECA régionaux, autonomes dans leur gestion, mais communs dans le rôle qui les anime et la méthodologie utilisée. Ces EPARECA régionaux seraient répartis dans les zones les plus concernées.

---

<sup>1</sup> Des mécanismes d'information préventive mériteraient d'ailleurs d'être montés, tant l'intervention après fermeture de la locomotive alimentaire doit être menée rapidement pour être efficace.



Il reviendrait évidemment au premier EPARECA historique d'assurer la transmission de l'expérience acquise, soit par détachement de personnel, soit par formation initiale à Tourcoing avant création des autres EPARECA. Les conseils d'administration seraient dans ce cadre évidemment également décentralisés.

Ce clonage du premier EPARECA et sa duplication en trois établissements nouveaux n'est pas seulement une mesure destinée à absorber les nouvelles demandes parvenues fin 2001 : une telle mesure permettrait de répondre aux besoins des 400 centres commerciaux potentiellement concernés avec la même efficacité qu'actuellement.

**mesure 15 : assurer une duplication de l'EPARECA en quatre EPARECA régionaux.**

### ***C. A TERME, UNE POLITIQUE DU COMMERCE DANS LES TERRITOIRES À MODERNISER***

Vos rapporteurs spéciaux ont découvert au cours de leur mission de contrôle une réalité dont ils avaient l'intuition. Certains commerces de centre-ville, situés hors zones urbaines sensibles, présentent les mêmes caractéristiques que les centres commerciaux de banlieue : fort taux de vacance des cellules commerciales, surdimensionnement de l'espace commercial, inadaptation de l'offre face à la demande, fermeture de la locomotive alimentaire. Les mêmes besoins de restructuration immobilière et commerciale sont exprimés.

Ce constat rejoint l'analyse du groupe de travail relatif au développement des activités commerciales en centre-ville présidé par M. Jacques Perrilliat, dont le rapport a été remis au ministre des PME, du commerce et de l'artisanat en mars 1997.

*Celui-ci écrit en effet : « les actions municipales sont très difficiles à mener. L'émiettement parcellaire, la multiplication des copropriétés auxquels s'ajoutent les problèmes de fonds de commerce et de droit au bail rendent souvent délicates, en tout cas très longues, les opérations de restructuration. Il en résulte un sentiment de découragement tant du côté des élus que de celui des entrepreneurs. [...] Les remembrements ou les rachats de fonds sont des procédures extrêmement complexes, parfois sans issue. Sans risquer de comparaison trop hasardeuse, on ne peut éviter de songer au monde rural où des instruments ont été créés pour permettre à l'agriculture de se renouveler et de se moderniser. [...] La reconquête des centres-villes mérite des mécanismes adaptés. C'est pourquoi un débat juridique et politique devrait s'instaurer sur ce thème. »*

On ne saurait mieux dire **un besoin d'EPARECA**. C'est bien en effet l'outil qui apparaît en filigrane de cette analyse et il est vrai que l'EPARECA a parfois été sollicité pour des opérations de réhabilitation de centre-ville, sans qu'il ait le pouvoir d'y répondre en raison d'une compétence dévolue strictement aux quartiers en zone urbaine sensible ou en contrat de ville.

Ce diagnostic posé sur le commerce en centre-ville doit être affiné. S'il se confirme, la création d'EPARECA de centre-ville, hors zones urbaines sensibles, s'impose.

**mesure 16 : envisager la création d'EPARECA de centre-ville.**

Dans cette hypothèse, une remise à plat de la politique du commerce dans les territoires serait nécessaire afin de ne pas multiplier les structures : FISAC, Délégués Régionaux au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) et EPARECA. Il conviendrait de créer des synergies entre les ressources du FISAC, les compétences de l'EPARECA et le personnel des DRCA.

Compte tenu de son efficacité, l'EPARECA devrait sans doute être la structure de droit commun pour la politique du commerce dans les territoires. Régionalisés, les EPARECA auraient trois piliers complémentaires : investissement, financement, études. Avec une culture professionnelle, ils pourraient créer les effets de leviers qui manquent au FISAC, et absorber des Délégations Régionales au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) qui manquent aujourd'hui de moyens d'action.

**mesure 17 : restructurer la politique du commerce dans les territoires.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 24 juillet 2001 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication de MM. Eric Doligé, rapporteur spécial des crédits pour la ville, et Auguste Cazalet, rapporteur spécial des crédits des PME, du commerce et de l'artisanat, sur la mission de contrôle qu'ils ont menée sur l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).**

**M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial du budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat,** a déclaré que l'EPARECA, qui employait quinze personnes, était un établissement public peu connu. Il a estimé qu'il s'agissait pourtant d'un élément essentiel de la politique de la ville, puisqu'il avait pour fonction d'acheter et de réhabiliter des centres commerciaux en difficulté dans des quartiers sensibles. Il a rappelé que l'EPARECA avait été créé par le pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996. Il a indiqué qu'il était financé par une dotation initiale de l'ordre de 20 millions d'euros, prélevée sur l'excédent de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), qui servait à financer les aides au départ accordées par le régime de retraite des commerçants et artisans.

Il a déclaré que ce contrôle, effectué avec M. Eric Doligé, avait donné lieu à dix auditions et quatre déplacements. Il a précisé que ceux-ci avaient permis d'effectuer un contrôle sur pièces et sur place au siège de l'EPARECA, à Tourcoing, et la visite de cinq centres commerciaux, dont deux avaient été réhabilités.

**M. Auguste Cazalet** a affirmé que globalement, l'impression se dégageant de cette mission de contrôle était que l'EPARECA était un instrument utile, mais que si rien n'était fait pour résoudre certains des problèmes structurels des banlieues, notamment en matière de sécurité, les résultats de son action risquaient de ne pas être durables.

Il a considéré que ce n'était pas à cause d'une insuffisance de la demande que le commerce était peu développé dans les quartiers sensibles. Selon les statistiques disponibles, la consommation de produits alimentaires y est en effet analogue à la moyenne nationale. Il a déclaré que leurs habitants ne pouvaient pas y effectuer les achats dont ils avaient besoin, ce qui causait des difficultés aux nombreux ménages (environ un tiers) qui ne possédaient pas de voiture. Dans les zones franches urbaines, le nombre de commerces avait connu de janvier 1997 à décembre 1999 une plus faible progression que celui des autres entreprises (27 %, contre 82 % en moyenne).

Le rapporteur spécial a ensuite estimé que divers problèmes dissuadaient les commerçants de s'implanter dans les quartiers sensibles : une urbanisation réalisée dans de mauvaises conditions, l'insécurité, l'éclatement de la propriété des centres et leur mauvaise conception architecturale. Il a estimé en particulier que l'insécurité constituait un coût insupportable pour le commerce, les vols à l'étalage pouvant écraser les marges commerciales. Selon l'EPARECA, selon lesquels le vol à l'étalage pouvait représenter jusqu'à 4 % des ventes, auxquels il fallait ajouter 2 % correspondant à la consommation sur place et à la « casse ». Selon l'EPARECA, le vol à l'étalage généralement admis par les supermarchés représente 1 % du chiffre d'affaires. M. Auguste Cazalet a par ailleurs cité l'exemple d'un centre commercial dont le léger bénéfice était absorbé par le coût des vigiles.

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial du budget de la ville**, a souligné la situation dramatique du commerce dans les banlieues. Il a indiqué que M. Cazalet et lui-même avaient été à l'origine relativement sceptiques quant à l'efficacité d'un organisme tel que l'EPARECA. Ce dernier, créé par la loi en 1996, n'est devenu opérationnel qu'au début de 1999. Il a ensuite indiqué qu'il n'avait pas semblé évident qu'un établissement public puisse jouer un rôle efficace dans le développement du commerce dans les quartiers sensibles, compte tenu du caractère en grande partie structurel des phénomènes en cause. Il a indiqué qu'après cinq mois de travaux, M. Cazalet et lui-même avaient été amenés à modifier ce point de vue, et à considérer que l'établissement leur avait révélé son utilité.

Les rapporteurs spéciaux ont effet jugé que l'un des problèmes essentiel des centres commerciaux de banlieue était l'éclatement de la propriété, et que ceci avait pour conséquence l'impossibilité d'organiser ces centres de manière cohérente. Il a indiqué que l'EPARECA intervenait en rachetant les magasins, en les réaménageant, en les restructurant le cas échéant, et en les louant à des commerçants choisis pour constituer une offre cohérente, la perspective à moyen terme étant de revendre le centre à une entité unique. Il a cependant estimé que, compte tenu du caractère récent des opérations réalisées, il était peut-être trop tôt pour affirmer avec certitude que l'action de l'EPARECA avait été durablement efficace. Il a en outre considéré que l'EPARECA n'était pas concurrent d'autres investisseurs immobiliers, tant privés que publics, qui ne s'intéressaient pas, ou très peu, aux quartiers concernés. Il a en particulier indiqué que la caisse des dépôts et consignations recherchait une rentabilité de 5 %, alors que l'EPARECA avait pour seul objectif financier de ne pas être déficitaire.

**M. Eric Doligé, rapporteur spécial du budget de la ville**, a jugé que l'un des principaux problèmes de l'EPARECA était son sous-dimensionnement. Ainsi, sur la centaine de demandes jugées recevables par l'EPARECA, 50 n'ont pas encore été prises en compte, 50 sont en cours d'étude et seulement 6 correspondent à une opération terminée. Trente ans seraient dans ces conditions nécessaires pour réhabiliter l'ensemble des centres

commerciaux potentiellement concernés. M. Eric Doligé a donc proposé de créer de nouveaux établissements publics, analogues à l'EPARECA et localisés en diverses parties du territoire.

Il a estimé que le cadre général des interventions de l'EPARECA n'était pas satisfaisant, le cadre juridique étant particulièrement lourd, avec une tutelle de sept ministres ou ministres délégués. Lorsque l'EPARECA décide d'investir en partenariat dans une opération, et donc de créer une société, un arrêté interministériel est nécessaire, procédure de quatre à six mois. Il a ajouté que l'EPARECA devait demander une garantie lorsqu'il empruntait à la Caisse des dépôts et consignations. Il a indiqué que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie interdisait à l'EPARECA de constituer une holding regroupant toutes ses filiales (ce qui permettrait d'alléger la tutelle lors des créations de société), et l'obligeait à appliquer le code des marchés publics, ce que la loi n'imposait pas.

Pour conclure, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial du budget de la ville**, a affirmé que l'insécurité jouait un rôle essentiel dans les problèmes du commerce en banlieue. Il a en particulier estimé que le coût de la petite délinquance pouvait suffire à rendre un commerce non rentable. Il a indiqué que M. Cazalet et lui-même formulaient 17 propositions pour redynamiser le commerce en zone urbaine sensible.

**M. Paul Loridant** a indiqué qu'il avait demandé à l'EPARECA de réhabiliter un centre commercial de la commune des Ulis, dont il était maire, mais que celui-ci avait jugé que des centres commerciaux plus délabrés devaient avoir la priorité. Il a estimé que l'existence d'un organisme tel que l'EPARECA était justifiée, et a souligné que le secteur privé, de même que la Caisse des dépôts et consignations, s'intéressaient peu aux centres commerciaux des zones urbaines sensibles. Il a considéré que le financement de l'EPARECA par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat était légitime, les grandes surfaces étant en grande partie responsables de la situation difficile du petit commerce.

**M. Jacques Chaumont** s'est interrogé sur le régime fiscal de la démarque inconnue.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la grande distribution devait supporter une partie de la charge de la sécurité dans ses magasins.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte à MM. Auguste Cazalet et Eric Doligé de leur communication et a décidé d'autoriser la publication de leurs conclusions sous forme d'un rapport d'information.

## **ANNEXE 1 :**

### **LISTE DES MESURES PROPOSÉES**

**mesure 1 : créer un observatoire du commerce dans les quartiers ;**

#### **Priorité à la sécurité dans les quartiers sensibles**

**mesure 2 : généraliser les contrats départementaux de sécurité pour les espaces commerciaux;**

**mesure 3 : faciliter les dépôts de plainte, notamment par l'instauration d'une « main courante virtuelle » ;**

**mesure 4 : remplacer, dans le cadre de la vidéosurveillance, le système d'autorisation par une simple déclaration préalable ;**

**mesure 5 : engagement d'une négociation avec les compagnies d'assurance pour examiner le barème des primes ;**

**mesure 6 : prise en charge par des fonds étatiques ou consulaire des « surprimes » généralement exigées ;**

**mesure 7 : création d'un fonds d'aide aux commerçants, sur le modèle des fonds d'aide aux victimes d'accidents de voiture et d'aide aux victimes d'attentat ;**

**mesure 8 : prise en charge psychologique et suivi juridique des commerçants victimes d'agression ;**

**mesure 9 : formation à la sécurité et diffusion d'un guide sur le sujet.**

### **Une simplification drastique du contexte administratif**

**mesure 10** : créer une **tutelle unique** assurée par la délégation interministérielle à la ville ou la direction aux entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

**mesure 11** : assurer une **meilleure représentation des commerçants et artisans, ainsi que des collectivités locales** au sein du conseil d'administration de l'EPARECA ;

**mesure 12** : créer une **société holding regroupant toutes les participations** de l'EPARECA ;

**mesure 13** : **assouplir les exigences de garantie** lors de la souscription d'un PPU ou PRU.

### **Une duplication de l'EPARECA à plus grande échelle**

**mesure 14** : prévoir un **réabondement plus régulier** de l'EPARECA en fonction de ses besoins annuels.

**mesure 15** : assurer un **clonage de l'EPARECA en quatre EPARECA régionaux**.

**mesure 16** : envisager la création d'**EPARECA de centre-ville**.

**mesure 17** : **restructurer la politique du commerce dans les territoires**.

## ANNEXE 2 :

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

<b>Le mercredi 13 février 2002</b>	<p>M. Gérard Cornu, sénateur, membre du conseil d'administration de l'EPARECA,</p> <p>M. Patrice Vermeulen, directeur à la direction des entreprises de commerce et d'artisanat et de services au secrétariat d'Etat aux PME</p> <p>Mme Claude Brevan, déléguée interministérielle à la ville</p> <p>M. Olivier Théry, directeur des Investissements, Direction du renouvellement urbain à la Caisse des dépôts et consignations</p>
<b>Le mardi 14 mai 2002</b>	<p>M. Laurent Cathala, président de l'EPARECA</p> <p>M. Bernard Baudy, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne</p>
<b>Le jeudi 16 mai 2002</b>	<p>M. Jacques Perrilliat, président de l'Union du grand commerce de centre ville</p> <p>M. Jean-François Bernardin, président de l'Association française des chambres de commerce et d'industrie</p>
<b>Le mardi 14 mai 2002</b>	<p>M. Alain Taravella, président d'ALTAREA Gestion</p>
<b>Le mardi 21 mai 2002</b>	<p>M. Daniel Conti, secrétaire général de la société FIGA (Chennevières-sur-Marne),</p>

**ANNEXE 3 :**  
**LISTE DES SITES VISITÉS**

<b>Le jeudi 14 mars 2002</b>	<b>Clichy-sous-Bois</b> Rencontre avec M. Bruno Rousseau, directeur de la SEM Clichy Montfermeil Visite du centre commercial du « Chêne pointu »
<b>Le mercredi 20 mars 2002</b>	<b>Créteil</b> Rencontre avec M. Jacques Sauvaire, Directeur général de SEAMEC Visite du centre commercial « Les galeries du palais »
<b>Le jeudi 21 mars 2002</b>	<b>Tourcoing</b> Visite de l'EPARECA  <b>Watreloos</b> Visite du site de Beaulieu, en cours d'étude  <b>Roubaix</b> Visite de la Grande Rue, en cours d'étude
<b>Le mardi 28 mai 2002</b>	<b>Garges les Gonesse</b> Rencontre avec Mme Nelly Olin, sénateur-maire, M. Eric Renckert, directeur général de la SEMAVO et M. Nicolas Pavil, directeur général de la communauté d'agglomération Visite du centre commercial « L'arc-en-ciel »

## **PEUT-ON SAUVER LE COMMERCE DANS LES BANLIEUES ?**

### **Contrôle budgétaire de l'Établissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)**

Plus de cinq ans après la création par le législateur de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), instrument du pacte de relance pour la ville destiné à réhabiliter le commerce dans les banlieues, la dégradation des centres commerciaux des zones urbaines sensibles n'a pas été arrêtée.

Créé par le gouvernement Juppé en 1996, l'EPARECA n'a été rendu opérationnel qu'au début 1999. Une fois mis en place, cet établissement public, à la croisée entre la politique de la ville et l'initiative économique, s'est révélé être un opérateur-investisseur souple et professionnel. Il reste néanmoins empêché de toucher les dividendes de son action en raison notamment de la persistance de l'insécurité. Sa rapidité d'action est entravée par le fonctionnement des tutelles multiples et les procédures administratives.

Près de 400 centres commerciaux de banlieue attendent leur réhabilitation. Il faudrait, au rythme actuel, près de trente ans pour redresser la situation. Il reste à donner à l'EPARECA les outils pour répondre à la dimension du problème.