

Soutenir les commerces de proximité

Réunie le 25 février 2026, la commission des affaires économiques, saisie au fond de la proposition de loi visant à soutenir et valoriser les commerces de proximité, **a rejeté l'ensemble du texte en suivant les orientations du rapporteur Guislain Cambier.**

Ce texte, **déposé à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2025, puis au Sénat le 10 décembre 2025 par Audrey Linkenheld et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain**, a été examiné dans des délais très courts. Si son constat est partagé et consensuel, les dispositifs envisagés apparaissent **inadaptés et problématiques**.

En effet, la proposition de loi dresse, à juste titre, le constat de certains **symptômes de la crise du petit commerce**, à savoir la hausse des loyers et celle du taux de vacance commerciale, mais **sans agir sur ses causes profondes** : les transformations structurelles du commerce ou la réduction de la consommation dans les petits commerces, en lien avec la perte de pouvoir d'achat des Français et la baisse d'attractivité des centres-villes.

Au lieu de cela, elle propose un **encadrement des loyers commerciaux** fondée sur la fixation par le préfet de département de loyers de référence, une **taxe foncière à la charge exclusive du bailleur** et, enfin, un **renforcement des pouvoirs du maire** en matière d'urbanisme commercial, allant jusqu'à la **mise en location forcée** des locaux commerciaux vacants et de **droit de préemption** sur ces mêmes locaux.

Ces mesures, complexes à mettre en œuvre et aux effets antiéconomiques, représentent des **atteintes disproportionnées au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle**. Au total, la proposition de loi est moins un soutien au commerce de proximité qu'une **attaque contre les propriétaires de locaux commerciaux**.



I. Un constat partagé : la crise du petit commerce, un problème multifactoriel

A. Des difficultés traditionnelles aux remises en cause contemporaines

Le petit commerce se porte mal. Déjà au XIX^e siècle, les écrivains se souciaient de la préservation des commerces de proximité face à la montée en puissance des géants de la distribution, dont les « grands magasins » étaient alors l'incarnation. Dans son roman *Au bonheur des dames*, Émile Zola pouvait ainsi écrire : « *si l'ancien commerce, le petit commerce agonisait, c'était qu'il ne pouvait soutenir la lutte des bas prix* ». Aujourd'hui, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, ce ne sont plus les « grands magasins » qui nuisent à nos commerces de centre-ville, mais la **prolifération des grandes surfaces commerciales** et, plus récemment, le **développement des plateformes de commerce électronique** et un changement dans les usages et les comportements.

Après un **premier mouvement de fermeture des commerces de proximité** entamé dans les années 1980, dans un contexte d'étalement urbain et de développement de grandes surfaces commerciales en périphérie des centres villes, ces commerces subissent une **deuxième vague de difficultés** : ils sont désormais remis en question par l'essor du numérique et par des transformations des pratiques des consommateurs, dont le pouvoir d'achat se réduit au rythme des crises sanitaires ou d'épisodes inflationnistes, comme récemment la pandémie de Covid ou la hausse des prix de l'énergie liée à la guerre en Ukraine.

Les commerces de proximité, qui structurent l'économie locale, façonnent nos paysages et font partie intégrante de notre histoire, de notre culture et de notre patrimoine, traversent donc **une crise existentielle, fonction de problèmes de nature multifactorielle**. Parmi les symptômes de cette crise figurent la hausse des loyers et celle du taux de vacance commerciale, deux problèmes interdépendants mais aux relations complexes. Leurs influences réciproques n'ont rien de mécanique. La vacance peut, par exemple, résulter d'une baisse du chiffre d'affaires en raison de la baisse du pouvoir d'achat de la clientèle, de l'augmentation des charges locatives ou des charges d'exploitation, du manque d'attractivité du lieu d'implantation ou, encore, de l'obligation de réaliser des travaux de mise en conformité aux normes techniques ou environnementales. Et elle **peut tout autant conduire à une hausse qu'à une baisse des loyers**. En sens inverse, s'il n'est pas exclu qu'un loyer élevé contribue à la vacance commerciale, aucune étude ne documente clairement un lien de causalité.

B. Des mesures de revitalisation commerciale des territoires

En réponse à cette situation difficile, **plusieurs leviers fiscaux, financiers et réglementaires sont mobilisés** : taxe sur les friches commerciales (TFC), fonds de soutien au commerce rural (FSCR), plan de transformation des zones commerciales (PTZC), Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA), charte « Ville commerçante », plan Quartiers 2030, programmes Managers de commerce et 100 foncières, opérations de revitalisation du territoire (ORT) dont les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Villages d'avenir.

400 ORT

Ce nombre d'ORT permet de couvrir 819 communes

Source : DGE-DGALN

II. Des propositions problématiques et contre-productives, qui opposent les acteurs les uns aux autres

A. Encadrement des loyers commerciaux et paiement de la taxe foncière : des dispositifs contradictoires qui frappent d'abord les bailleurs

1. Encadrement des loyers commerciaux : un dispositif qui porte atteinte à la liberté contractuelle et qui assècherait l'offre locative



L'article 1^{er} de la proposition de loi crée la possibilité pour les communes ayant instauré la taxe sur les friches commerciales (TFC) de mettre en œuvre un **dispositif d'encadrement des loyers commerciaux**, sur le modèle de l'expérimentation introduite en 2018 par la loi « Élan » dans le domaine du logement.

Le loyer de référence, fixé par le préfet de département, serait calculé à l'échelle du département, en tenant compte de caractéristiques de marché et de localisation. L'article prévoit également la création d'**observatoires locaux des loyers commerciaux** afin d'objectiver le montant de loyers de référence, ainsi que des sanctions à l'encontre du propriétaire récalcitrant.

Cependant, ce dispositif va à l'encontre de **la liberté contractuelle, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel**. La fixation du prix le plus juste découle du jeu de l'offre et de la demande et ne doit pas être faussée par un encadrement autoritaire arbitré par les seuls pouvoirs publics.

“

Les loyers perçus par les propriétaires bailleurs ne constituent pas une rente improductive, mais des ressources indispensables pour réaliser des investissements conséquents – réhabiliter les locaux, moderniser les façades ou encore effectuer des travaux de rénovation énergétique – dont bénéficient aussi les commerçants-locataires et qu'ils ne sont pas toujours en mesure de financer.

Guislain Cambier, rapporteur

Le champ d'application du dispositif est, par ailleurs, mal calibré : la fixation d'un loyer de référence pour l'ensemble des locaux commerciaux des communes ayant instauré la TFC, sans prendre en compte ni le chiffre d'affaires du commerçant, ni la nature de son activité commerciale, écraserait la disparité des situations concrètes. Une boutique de luxe d'une grande marque internationale et une cordonnerie locale occupée par un petit artisan indépendant se verraient imposer un même loyer de référence. Les grandes enseignes bénéficieraient sans doute d'un effet d'aubaine, alors que le petit commerce souffre déjà de cette concurrence inégale.

Dans l'attente de la remise du rapport d'évaluation de l'expérimentation par le Gouvernement et de travaux rigoureux sur l'impact économique de l'encadrement des loyers, il paraît inopportun d'étendre le plafonnement des loyers aux locaux commerciaux : le faible rendement de la location commerciale pourrait conduire à une **éviction de nombreux biens immobiliers** du marché, les propriétaires préférant réaffecter leurs locaux à d'autres usages voire laisser leurs biens inoccupés plutôt que de les mettre en location.

Le dispositif risquerait d'assécher **l'offre de locaux commerciaux** sur le marché et de renforcer le phénomène de vacance commerciale dans les centres-villes.

Plusieurs outils, introduits notamment par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, existent déjà pour **freiner la hausse des loyers** : l'évolution des loyers commerciaux est ainsi plafonnée par le niveau de variation d'indices statistiques et son déplafonnement est possible mais lui aussi plafonné à 10 %.

+ 10 %

**Augmentation maximale sur un an
du loyer du bail révisé ou renouvelé**

Ce nouveau dispositif d'encadrement viendrait **redoubler les plafonds déjà existants et alourdirait les procédures** au lieu d'alléger les charges pour les commerçants.

2. Paiement de la taxe foncière par les propriétaires : une augmentation des loyers commerciaux en perspective

De manière contradictoire avec l'objectif poursuivi par l'article 1^{er}, l'article 2 de la proposition de loi engendrerait une hausse des loyers en **obligeant à ce que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur dans le cadre d'un bail commercial**.



Cette mesure conduirait ainsi les propriétaires à **répercuter directement ce coût sur le montant des loyers** et bouleverserait les équilibres des baux commerciaux, avec un enjeu de l'ordre de 10,6 milliards d'euros pour le montant des taxes concernées, alors que le droit existant prévoit que la taxe foncière peut être mise à la charge du locataire si le bail le prévoit.

L'accord de place conclu entre les fédérations professionnelles de commerçants le 3 juin 2024, aux termes de concertations dans le cadre du Conseil national du commerce, a exclu l'idée que les bailleurs commerciaux doivent s'acquitter seuls du paiement de la taxe foncière. Les **discussions récentes** lors du projet de loi de simplification, comme en 2014 lors de l'examen de la loi Pinel, ont également conduit à **refuser une telle mesure**.

Les outils déployés par ces deux articles vont donc à l'encontre de l'objectif initial poursuivi par la proposition de loi : non seulement ils contribueraient à une **contraction de l'offre locative** (article 1), mais ils conduiraient également à une **augmentation, par ricochet, des loyers pratiqués** (article 2).

B. L'introduction de dispositions problématiques en matière d'urbanisme commercial à la limite de la constitutionnalité

1. Des pouvoirs accrus mais disproportionnés pour les maires en matière d'urbanisme commercial



L'article 3 vise à **renforcer les pouvoirs des maires en matière d'urbanisme commercial en cas de vacance commerciale** de plus de 20 % : outre leur apport faible par rapport aux outils déjà existants (PLU, PLUi, Scot, droit de préemption commercial ou urbain...), ces dispositions rigides rallongeront les délais d'implantation de commerces et politiseront l'urbanisme commercial tout en souffrant d'une faible opérationnalité.

Il y aura, de plus, des **effets de seuil en raison du taux de 20 % de vacance** et, surtout, l'article ne distingue pas **des situations de vacances très différentes** : certaines sont **conjoncturelles** et d'autres plus **structurelles**. Un taux arbitraire uniforme n'a pas de sens. Et la proposition d'une autorisation préalable du maire pour les cessions de commerces essentiels d'une surface de moins de 400 m² pose des difficultés juridiques importantes : il s'agit d'une atteinte sans doute disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre et la loi de modernisation de l'économie avait dû en 2008 porter les autorisations administratives d'exploitation commerciale de 300 à 1000 m² pour mettre la France en conformité avec le droit européen. L'article ferait revenir à la situation antérieure avec un risque contentieux certain.

Le dispositif viserait les « commerces essentiels », notion sans définition claire et forcément relative car s'appréciant au regard du contexte local. Elle avait d'ailleurs suscité des incompréhensions légitimes et des mécontentements justifiés lors de la pandémie de Covid.

2. Une mise sur le marché forcée et une procédure d'expropriation déguisée en droit de préemption

Enfin, l'article 4 permettrait aux maires, à nouveau en cas de forte vacance commerciale, de **contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif** et d'**engager une procédure de préemption « forcée »**, même si le propriétaire ne veut pas vendre.



Cette **atteinte au droit de propriété** qui s'apparente à une nouvelle procédure d'expropriation mais sans les garanties afférentes ne tiendrait donc pas compte des motifs parfois légitimes justifiant le refus de louer. Ces nouvelles contraintes pour les bailleurs pourraient les inciter à réduire leurs investissements et à mener à un changement d'usage de leur local vers d'autres activités moins réglementées, ce qui **réduirait l'offre de locaux commerciaux**.

En conclusion, bien que partant d'une bonne intention, son combat pour le maintien et la valorisation des commerces de proximité étant partagé, **la proposition de loi promeut plutôt de fausses bonnes idées**, dont certaines paraissent juridiquement fragiles. Peut-être pourrait-elle avoir **quelques bénéfices à très court terme mais ses effets antiéconomiques contribueront rapidement à accélérer l'étouffement du commerce et des propriétaires-bailleurs**, acteurs essentiels de la vie économique de notre pays et de la revitalisation des centres-villes et non simples profiteurs ou rentiers.

Plutôt qu'un soutien au commerce de proximité, la proposition de loi est une **attaque contre les propriétaires de locaux commerciaux**. En s'attaquant à ces derniers, alors qu'ils sont les premiers à souffrir de la hausse de la vacance commerciale, ce texte contribue à **opposer les acteurs du monde du commerce les uns aux autres**. Plutôt que de stigmatiser les propriétaires, il faut les encourager à davantage investir, entretenir et rénover.

“

Pour sortir de la crise, il faut d'abord lutter contre la vie chère et recréer des « parcours marchands » autour des commerces de proximité en renforçant par exemple, l'accessibilité, le stationnement, la sécurité et la propreté dans les centres-villes. Une telle démarche implique d'encourager les investissements des propriétaires plutôt que d'augmenter une fois de plus les contraintes qui pèsent sur eux.

Guislain Cambier, rapporteur



POUR EN SAVOIR PLUS

[Mission d'information de la commission des affaires économiques sur la décomercialisation](#)

[Plan d'action du Gouvernement, à la suite de la remise du rapport de Frédérique Macarez, Dominique Schelcher et Antoine Saintoyant sur l'avenir du commerce de proximité](#)

[Audition de Shein et du BHV par la commission des affaires économiques](#)

[Table ronde de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur l'avenir du commerce de proximité en milieu rural](#)



Dominique ESTROSI SASSONE
Présidente
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Guislain CAMBIER
Rapporteur
Nord
Union Centriste

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

