

Rapport de recherche

Revue des pratiques, à l'international,
de la problématique des locaux vacants
sur les artères commerciales

DEMARCOM
Cibler l'essentiel

Automne 2019

Service du développement économique de la Ville de Montréal

Dans le cadre des consultations publiques sur la problématique des locaux vacants de la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation

L'armature commerciale urbaine

La fonction commerciale bénéficie d'un pouvoir structurant pour la communauté qu'elle dessert. Mais satisfaire les besoins des résidents n'est qu'un des objectifs du commerce. En effet, lorsque bien encadrée, la fonction commerciale peut agir à titre de moteur économique d'une région, de distinction identitaire régionale, de pouvoir de rétention des ménages ou d'agent de changement. Aujourd'hui, la fonction commerciale est intégrée à un nombre grandissant de lieux thématiques ou fonctionnels.

DEMARCOM
Cibler l'essentiel

Les documents préparés par DEMARCOM s'adressent à des professionnels de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ainsi que du développement économique.

Résumé

Le mandat de cette recherche consiste à dresser un portrait global des locaux vacants sur les artères commerciales en Amérique du Nord, en Europe et en Australie afin de présenter et de formuler des initiatives mises de l'avant pour contrer la présence de locaux vacants.

La recherche a été structurée en fonction du cycle de vie du local vacant permettant de documenter chacune de ces étapes et d'y identifier des activités engagées par nombre de municipalités et d'organismes locaux. Cette méthodologie offre l'avantage d'identifier une gamme de solutions utilisées dans plusieurs villes. Il faut toutefois noter que la majorité des solutions identifiées demeurent récentes et qu'elles n'ont pas toutes bénéficié de résultats observables.

La recherche s'est intéressée à documenter du mieux possible les cas qui traitent de vacance commerciale.

Les observations permettent de réaliser qu'il n'existe pas de processus systématique de bonnes pratiques nulle part, mais plutôt qu'une ou plusieurs solutions sont proposées pour résoudre l'enjeu de la vacance commerciale. Dans certains cas, ce n'est pas que le local vacant qui est considéré, mais aussi le contexte économique dans lequel il se situe, le quartier, les autres commerces et la vocation du lieu. Ces considérations semblent dicter des solutions parfois plus complexes et plus durables aussi.

L'analyse des pratiques commerciales visant à atténuer le nombre de vacances commerciales demeure originale et montre que Montréal s'intéresse à un pan significatif de l'économie urbaine.

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	5
2. Le cycle de vie du local vacant	8
3. Les motifs d'inoccupation	11
4. La période d'inoccupation	16
5. Le statut économique	23
6. Les conditions d'occupation	34
7. Les parades et stratégies	46
8. Un cheminement critique des pratiques	60
Glossaire	66

1. Introduction

Le local commercial vacant. Rien n'évoque plus une carence commerciale que ces quelques mots.

Leur signification s'insère dans une gamme de perceptions variées définies par le statut de l'observateur. En effet, pour le citoyen consommateur établi dans la zone d'affaires, un local vacant envoie un signal de détresse possible du milieu dans lequel il évolue. Pour le commerçant local, c'est le résultat de ce qu'il a remarqué dans les pratiques d'affaires du défunt commerce, car ils s'observent entre eux. Pour le propriétaire immobilier, c'est un signal sur la précarité des commerces. Un romancier pourrait faire jouer ces situations et générer un contexte social digne d'un téléroman !

Car, c'est bien du local commercial dont il s'agit. Voici ses caractéristiques : il est situé dans un quartier et non dans un centre commercial ; il est principalement occupé par un exploitant indépendant plutôt que par une bannière, une franchise ou une succursale corporative ; il est accessible par le rez-de-chaussée et non sis aux étages. Le local a une histoire dans le quartier et les résidents plus âgés vous raconteront les échanges avec leurs anciens occupants ; le local a participé à la vie du quartier !

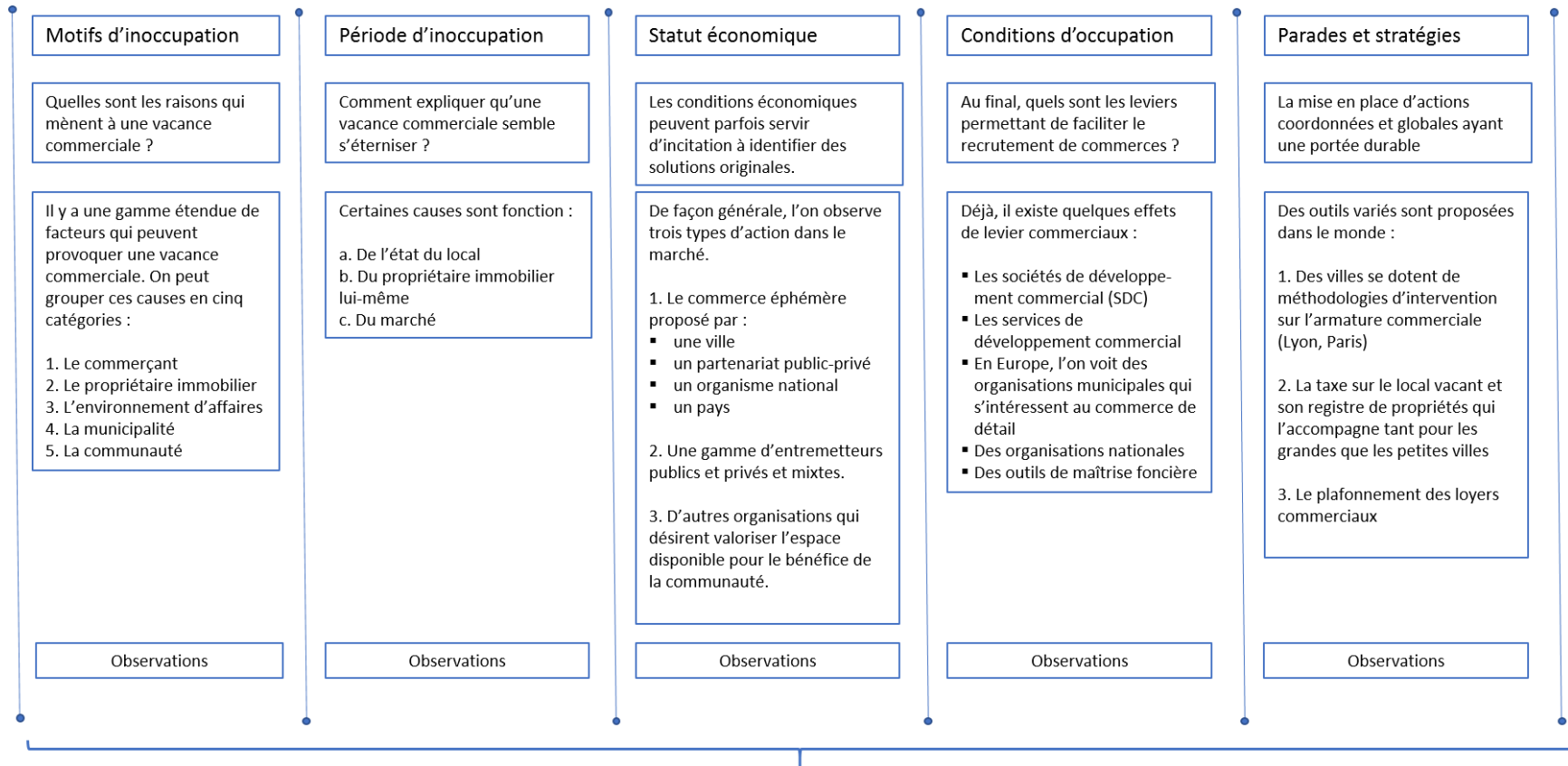
Le local vacant représente une situation normale dans l'évolution de la fonction commerciale d'un quartier. C'est le nombre alarmant de locaux vacants qui constitue une préoccupation. Le marché considère qu'un taux d'inoccupation de 3 % à 5 % représente une situation relativement stable où la dynamique normale des affaires joue. Un retrait des affaires, un déménagement, peut-être un incident tel un feu, sont quelques-unes des causes justifiant une rotation des usages. Mais lorsque le taux bondit à 12 %, 15 % ou même 20 %, voilà une situation inhabituelle qui exige des correctifs.

Jusqu'à ce jour, les quelques occasions de haut taux d'inoccupation commerciale référaient à une problématique de revitalisation commerciale. En quelques décennies, cet enjeu a rapidement été maîtrisé par la Ville de Montréal via une gamme d'initiatives de relance de la fonction d'affaires.

Toutefois, aujourd'hui, l'on note une dissémination du phénomène des disponibilités commerciales où la revitalisation ne semble plus l'instrument désigné pour faire face à l'anémie commerciale de nombreux quartiers. Dès lors, un tout nouvel ensemble de difficultés naît où s'impose une gamme toute aussi variée de solutions dont la finalité apparaît vague.

Comment la Ville, en tant que logique publique, peut-elle intervenir dans le domaine privé de manière durable ? L'économie mixte dans laquelle nous vivons au Québec accepte certainement cette intervention du public, mais jusqu'où faut-il aller ? Quels instruments doit-on utiliser ? Voilà l'essence de ce document !

La page suivante illustre graphiquement les composantes du rapport :

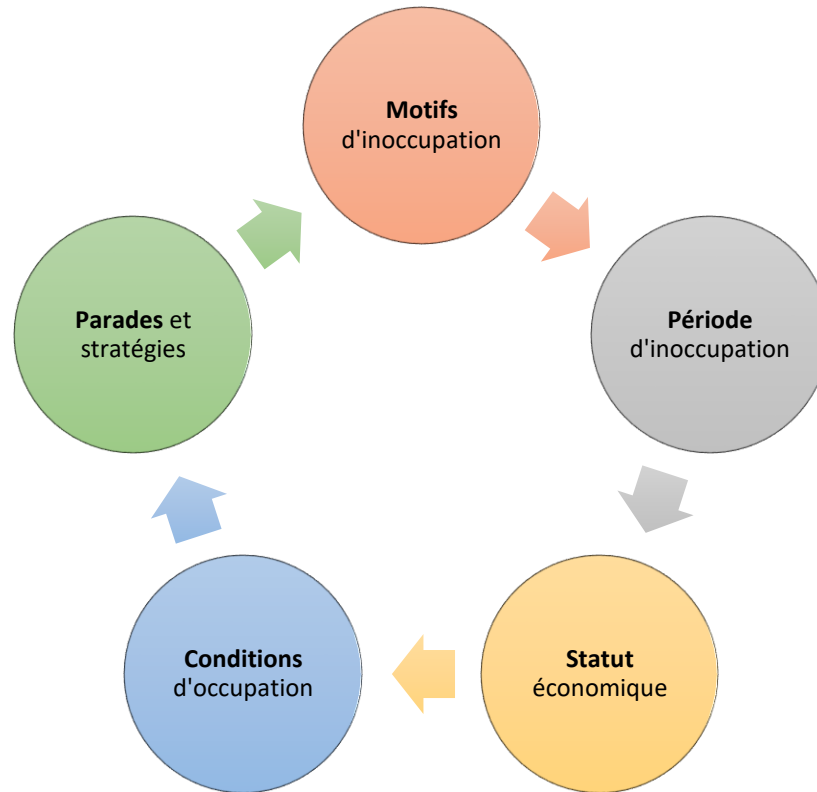


Un cheminement critique des pratiques

2. Le cycle de vie du local vacant

Ce type de recherche s'inscrit dans ce qu'il est convenu d'appeler une recherche descriptive qui s'intéresse aux caractéristiques d'un sujet. Ici, ces caractéristiques ont été groupées autour du concept de cycle de vie. Voici ainsi le cycle de vie du local commercial vacant.

Illustration 1. Cycle de vie du local commercial vacant



Ce cycle de vie débute dès la libération du local par son occupant sans être remplacé immédiatement. Plusieurs raisons peuvent expliquer la libération du local. C'est le premier jalon du parcours critique du local que l'on nommera « **Motifs d'inoccupation** ».

Une situation économique régulière impose un renouvellement rapide de l'inoccupation. Or, dans des conditions spécifiques, l'espace demeure vacant, sans activité économique. Parfois, ce délai que le propriétaire souhaite bref, s'éternise. Quelles en sont les raisons exactes ? Ce second jalon du parcours critique prendra le nom de « **Période d'inoccupation** ».

Bien que plusieurs motifs puissent tenter d'expliquer un départ d'un local commercial, il y a parfois plusieurs autres forces à l'œuvre. Les conditions économiques défavorables peuvent privilégier la mise sur pied d'initiatives visant à occuper sommairement un espace vacant. Ce troisième jalon s'intitulera « **Statut économique** » sur le parcours critique du cycle de vie du local vacant.

Voilà, le local commercial demeure vacant. L'on connaît les motifs qui ont justifié une vacance commerciale. Maintenant, l'on s'intéresse à redonner une pertinence à l'espace mis à l'écart de l'économie locale. En vertu de quels critères, le local deviendra-t-il soudainement attractif et recherché par l'investisseur ? Déjà, plusieurs initiatives

tendent de redonner vie à un espace d'affaires, mais elles ne sont pas toujours durables. L'on donne à ce quatrième jalon le nom de « **Conditions d'occupation** ».

Enfin, voilà que le local s'avère occupé de manière permanente. Quels sont les critères par lesquels il est possible de retarder, voire d'éliminer les risques de vacance commerciale ? Il existe ainsi des parades qui permettent de gérer le risque d'inoccupation. Une parade représente alors une technique qui vise à atténuer un risque commercial. C'est aussi une stratégie d'affaires. Ce dernier jalon porte le nom de « **Parades et stratégies** », dernière étape du parcours critique du cycle de vie du local vacant.

3. Les motifs d'inoccupation

En novembre 1997, Statistique Canada publie les résultats¹ d'une enquête portant sur les faillites des entreprises. L'étude relève une série de lacunes s'appliquant à tous les secteurs d'activité. Statistique Canada reconnaît qu'il est essentiel de connaître les causes de faillite afin d'alimenter, au besoin des programmes d'aide publics et privés.

Bien que le terme faillite soit spécifique, il en émane une fin des activités pour l'entreprise. Cette fin d'activité résultera en une inoccupation éventuelle des locaux. Outre les données statistiques qui ont vieilli depuis l'étude et qui s'avèrent moins pertinentes aujourd'hui, c'est l'analyse des causes qui demeure intéressante.

Parmi les causes externes et internes de la faillite, Statistique Canada recense les facteurs suivants présentés à l'illustration de la page suivante et leur poids relatif.

¹ Statistique Canada – No 61-525-XPF au catalogue. *Les faillites d'entreprises au Canada*. P. 53. C'est la seule étude du genre jamais réalisée au Canada qui fait toujours école.

Illustration 2. Causes externes et internes de faillite²

Variable	Score (%)	Erreur-type
Ralentissement économique	68,4	2,3
Concurrence	45,2	2,1
Difficultés au niveau des ventes	42,8	2,1
Changement fondamental des conditions du marché	23,4	1,9
Réglementation gouvernementale	22,2	1,7
Circonstances imprévues	15,5	1,7
Difficultés concernant l'approvisionnement	10,9	1,0
Changement fondamental de la technologie	10,3	1,4
Fraude/vol par employés	9,6	1,3
Dispositions législatives régissant le travail ou l'industrie	7,7	1,3

Variable	Score (%)	Erreur-type
Gestion générale	71,6	2,0
Gestion financière	70,8	2,0
Capacités en matière de marketing	47,4	2,4
Production ou exploitation	29,4	1,7
Stratégie en matière d'innovation	26,4	2,0
Capacités en matière de ressources humaines	25,7	2,2

L'on constatera que les causes externes les plus importantes comprennent le ralentissement économique et la concurrence. Cela implique une précarité stratégique importante qui trouvent les causes dans les lacunes en matière de gestion générale et de gestion financière. En effet, il s'agit ici de capacité de l'entreprise à atténuer les risques auxquels elle doit faire face. L'on observe ainsi une double cause de faillite : l'environnement et l'entrepreneur.

L'ensemble de ces causes réussit, à elles seules, à documenter une bonne part des conditions menant à une vacance commerciale³. Mais ces informations ne tracent pas un portrait complet de la vacance commerciale.

² *Ibid.*, page 20. Le terme de « scores extrêmes » est défini ainsi : le contexte économique a eu un impact sur 68 % des faillis, on se fonde sur le fait que 68 % des répondants ont indiqué que ce facteur causal s'est avéré important ou crucial (il s'agit respectivement des scores 3, 4 et 5).

³ D'ailleurs, CIRANO publie des données plus récentes de faillites du secteur du détail. La répartition des faillites commerciales a été de 19,2 % au Québec, de 14,7 % en Ontario et de 16,3 % au Canada pour l'année 2017. <https://qe.cirano.qc.ca/theme/activite-economique/sante-financiere-entreprises/tableau-repartition-faillites-commerciales-secteur-dactivite-2017>

Une analyse préparée par la Ville de Cambridge (Massachusetts) en juin 2018⁴ fait état d'une gamme de motifs pouvant expliquer une vacance commerciale. L'étude précise que les causes demeurent spécifiques au site. Les résultats émanent d'entrevues et de conversations avec les parties prenantes⁵ de Cambridge.

a. Lacune dans les connaissances

Les petits propriétaires indépendants peuvent ne pas bien comprendre les loyers appropriés demandés pour un local commercial, la meilleure façon de commercialiser leur espace auprès des locataires potentiels ou comment aider les locataires à l'occuper efficacement. Cela est d'autant plus exacerbé lorsque les propriétaires emploient des courtiers immobiliers externes qui ne connaissent pas le marché de Cambridge et qui ne sont pas au courant du caractère unique de chaque sous-district et de leurs clientèles respectives. D'autres propriétaires, encore, peuvent ne pas être en mesure de s'offrir les services de courtage traditionnels et tenteront de faire cavalier seul.

b. Radiation fiscale

Les investisseurs institutionnels disposant d'importants portefeuilles immobiliers peuvent tirer parti de la vacance de certains immeubles commerciaux dans le cadre d'une stratégie plus vaste visant à réclamer des radiations fiscales sur les revenus passifs. Ce scénario dissuade non seulement le propriétaire de trouver un locataire à long terme, mais également les utilisateurs temporaires.

c. Stratégie d'attraction des locataires

Les propriétaires peuvent avoir un plan délibéré pour attirer un locataire spécifique afin de compléter le *mix* de vente au détail plus large. Dans plusieurs cas, il a été constaté que les propriétaires avaient rejeté les offres de locataires et avaient plutôt choisi d'attendre qu'un opérateur en particulier soit perçu comme mieux complémentaire aux utilisations voisines.

d. Négociation de développement / location

Certains locaux vacants résultent de la volonté des propriétaires de développer ou de réhabiliter des propriétés.

e. Demande de loyers élevés

La réévaluation des propriétés peut augmenter les obligations fiscales des propriétaires; dans la mesure où ils répercutent la charge supplémentaire sur

⁴ Larisa Ortiz Associates, *Storefront Vacancies Best Practices*. Prepared for the City of Cambridge Community Development Department (Massachusetts)
https://www.cambridgema.gov/~media/Files/CDD/EconDev/retailstrategy/cambridgevacancystorefrontreport_6302018.pdf

⁵ Associations commerciales, propriétaires immobiliers locaux et institutionnels, agences de développement économique et firmes conseil en commerce de détail.

leurs locataires par le biais de loyers plus élevés, ils contribuent ainsi au roulement des locaux.

f. Location spéculative

Les propriétaires situés dans des zones centrales où la demande est forte peuvent juger justifié d'attendre des loyers élevés, estimant que l'avantage à long terme est supérieur aux pertes encourues à court terme.

g. Propriétaire désintéressé

Les propriétaires situés dans des zones commerciales périphériques peuvent être moins redevables à la communauté ou se sentir moins obligés d'activer leur espace que ceux situés dans des zones telles que Harvard Square et Central Square.

h. Opposition de la communauté

Ce sont les cas où la communauté s'oppose à l'utilisation d'un local par une entreprise jugée non désirable, situation qui peut retarder l'occupation.

i. Licences et autorisations

Les difficultés liées à la négociation du processus d'octroi de licences et de permis de la Ville.

j. Changement de génération

Les propriétaires de longue date qui sont incapables de transférer leur actif aux membres de leur famille peuvent plutôt vendre à des investisseurs institutionnels.

Dans cette liste émanant de la Ville de Cambridge, l'on notera que tous les motifs, sauf deux, proviennent du propriétaire immobilier et qu'un seul motif met en cause l'avidité monétaire. Quant aux autres motifs, il s'agit de la communauté qui indique son désaccord sur un usage et la municipalité qui use d'une procédure de gestion des permis ardue. La municipalité, via des travaux de construction routière, peut également générer des fermetures de commerce lorsque la durée des travaux excède trois semaines.

Observations

Il n'existe pas de base de données qui recense les motifs de vacance commerciale, ni de la proportion de ses motifs. L'on comprend toutefois que le contexte économique local joue un rôle significatif dans certains motifs. Personne n'adresse globalement les causes de vacance commerciale.

Ces causes s'entremêlent pour générer une gamme de cas variés qui mènent à des vacances commerciales. Pour le moment, reconnaissons l'existence de la diversité de ces motifs.

La plupart de ces motifs sont évidemment applicables à Montréal tout comme à une grande majorité de villes. Nous en verrons quelques-unes dans les chapitres suivants.

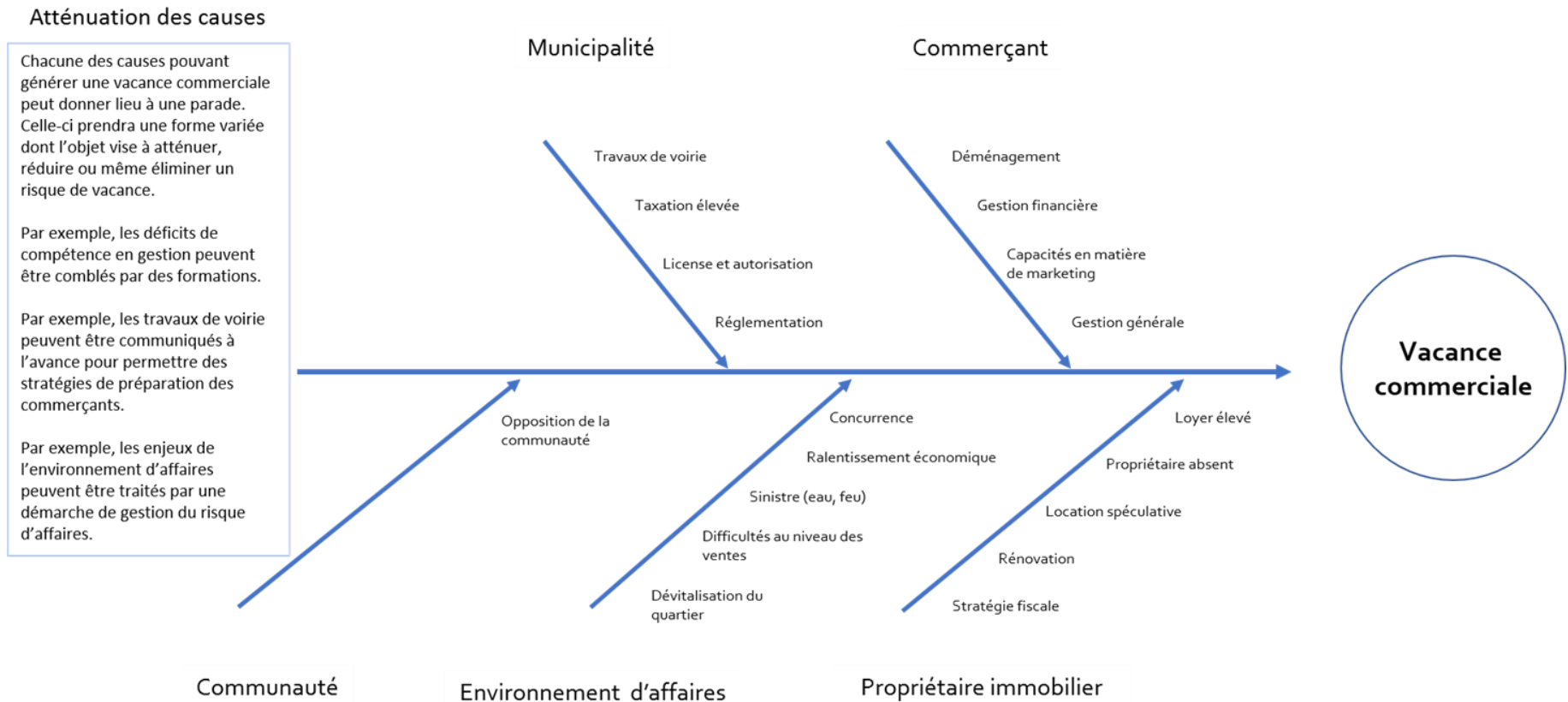
4. La période d'inoccupation

Cette période se veut la plus courte possible. Toutefois il y a nombre d'événements qui peuvent prolonger une période d'inoccupation. Ce chapitre identifie d'autres motifs qui, cumulés à ceux qui créent une vacance commerciale, énoncés au chapitre précédent, offrent une vue plus complète de la réalité de la durée d'une vacance commerciale.

La prochaine illustration montre l'ensemble des causes présentées en fonction de leurs acteurs.

Illustration 3. Les causes d'une vacance commerciale

Les causes d'une vacance commerciale



Dans le cours normal des affaires, un propriétaire peut anticiper la fin du bail avec un occupant. Il dispose souvent d'environ six mois pour identifier un futur locataire. Parfois, l'état du marché et des conditions économiques peuvent retarder l'identification d'un locataire pour différentes raisons⁶ :

- a. Le marché a produit plusieurs vacances commerciales et l'offre en locaux dépasse la demande.
- b. Le local libéré ne rencontre plus les normes municipales ou s'avère désuet (plomberie, chauffage, système électrique, isolation et autres) de sorte que le local ne trouve pas preneur.
- c. Le propriétaire n'étant pas aguerri aux techniques de recrutement commercial, peine à trouver un locataire sérieux et durable, laissant le local inoccupé pendant une période prolongée.
- d. Le local est situé dans une zone en dehors des circuits commerciaux les plus occupés, le rendant moins populaire auprès des gens d'affaires.
- e. L'immeuble appartient à un propriétaire dit absent à cause de son éloignement physique du site. *Loin des yeux, loin du cœur*, dit le poème latin de Properce, signifiant le peu d'intérêt porté à la situation du local vacant.
- f. La vacance commerciale s'inscrit dans un portefeuille immobilier plus large où la stratégie fiscale du propriétaire consiste à accumuler des pertes financières pour diminuer la valeur d'autres revenus d'opération.
- g. Le local inoccupé fait partie d'un immeuble acquis par l'investisseur aux fins d'un redéveloppement.
- h. Le propriétaire trouve des locataires potentiels, mais qui ne sont pas acceptés par la Ville à cause de la réglementation en vigueur.
- i. La gentrification d'un quartier modifie la structure des loyers et peut évacuer les commerces lors du renouvellement de leur bail à cause des hausses de loyer imposées. Le délai nécessaire pour combler l'espace peut justifier un allongement de la période de vacance.
- j. Le renouvellement d'une hypothèque commerciale par le propriétaire auprès des institutions financières peut être assortie de conditions de location à des firmes plus solides financièrement que des commerces indépendants. Cela peut contribuer à l'allongement de la période d'inoccupation d'un ou d'une série de locaux. Depuis 2008, il y a eu au Canada un resserrement des conditions financières imposées par les institutions financières aux propriétaires immobiliers commerciaux notamment.

⁶ DEMARCOM œuvre dans le domaine du commerce de détail depuis plus de vingt-cinq ans et plusieurs de ces causes sont issues de l'expérience sur les artères commerciales de Montréal.

Ces exemples font partie des causes probables d'allongement des durées d'inoccupation. Mais il y en a d'autres, plus spécifiques.

L'ensemble de la documentation sur les locaux commerciaux vacants, notamment dans les grandes villes, fait état de l'avidité de propriétaires. Bien que les facteurs spécifiques varient grandement d'un territoire à l'autre, le principe est le même. Le propriétaire :

- a. Attend de bénéficier soit d'un relèvement de la valeur de l'immeuble pour exiger un loyer plus élevé. Cette technique prévaut surtout dans un environnement de spéculation immobilière.
- b. Diffère l'application d'un bail pour le local pour attendre la venue d'un commerce tel une bannière, une franchise ou une succursale corporative pour tirer avantage d'une plus forte capacité financière du locataire. Dans plusieurs cas, on observe que le propriétaire exige des garanties financières du maître franchiseur ou d'une corporation pour signer un bail. Les petits commerçants n'offrent pas ces garanties.

Illustration 4. Les motifs de l'allongement de la période d'inoccupation

Période d'inoccupation

Des conditions qui exercent une influence sur l'allongement de la période d'inoccupation

Atténuation des causes

La communication avec les propriétaires immobiliers demeure essentielle pour prévenir les causes d'allongement de la période d'inoccupation.

Ce n'est plus tant le local commercial qui prend de l'importance que le propriétaire immobilier lui-même.

Pour que la communication soit efficiente, il faut un interlocuteur qualifié qui puisse faire le lien entre la réalité commerciale et la vision commerciale municipale.

État du local

Local situé en dehors des corridors commerciaux

Local hors normes municipales

Propriétaire immobilier

Manque d'expérience du propriétaire à recruter un occupant

Propriétaire absent

Stratégie fiscale du portefeuille commercial

Local ciblé pour un redéveloppement

Spéculation immobilière

Conditions imposées par les institutions financières

Marché

Offre excédentaire de locaux commerciaux

Gentrification du quartier

Vieillessement et exode démographique

L'illustration met davantage d'emphase sur le rôle qu'occupe le propriétaire dans cette étape du cycle de vie du local vacant. Ces causes d'allongement de la période d'inoccupation peuvent être compressées dans le temps dans la mesure où il existe un mode de communication défini avec les propriétaires immobiliers. Plusieurs de ces causes, lorsque traitées préalablement au départ du locataire, peuvent être traitées de manière à réduire le délai d'implantation du futur locataire.

La communication avec les propriétaires immobiliers

La communication avec les propriétaires immobiliers relève surtout des Services de Développement Économique (SDE) dont le rôle s'étend à l'ensemble d'un territoire urbain. Bien que les moyens varient d'un organisme à l'autre, un inventaire des commerces et des propriétaires immobiliers commerciaux représente un outil important de gestion et de développement de la fonction commerciale.

À titre d'exemple, l'information sert notamment à :

- * Établir un programme de recrutement commercial en connaissant les préférences des propriétaires immobiliers et en connaissant l'état des locaux
- * Concevoir une stratégie de redéveloppement et de requalification commerciale
- * Définir une stratégie de reconversion des espaces, notamment aux étages
- * Valider la mise en place des programmes de rénovation des façades ou d'autres programmes similaires.
- * Communiquer avec les propriétaires immobiliers.

Dans plusieurs cas touchant le renouvellement du bail, une communication avec le propriétaire immobilier et la Société de développement commercial (SDC) permet la mise en place d'un protocole d'assistance pour la recherche d'un locataire avant la fin du bail.

Ainsi, cette activité de communication représente une pratique pertinente de gestion de l'espace commercial vacant.

Observations

L'on voit bien que l'avidité n'est qu'un des motifs de l'allongement de la durée d'inoccupation des locaux. Toutes les autres causes s'expliquent par les conditions du marché pour lesquelles il est possible d'identifier des activités contribuant à l'atténuation de ces risques d'affaires.

De plus, l'étirement de la période d'inoccupation relève davantage du propriétaire que d'autres facteurs. Ces causes se cumulent pour former un bloc d'événements associés à une vacance commerciale.

5. Le statut économique

Les locaux sont vacants depuis maintenant trop longtemps. C'est clair, l'économie ne stimule pas l'investissement commercial et les durées d'inoccupation semblent s'éterniser.

Le jalon du statut économique devient ainsi un prétexte à une occupation temporaire pendant que le marché commercial se remet sur pied. Déjà, quelques entreprises s'intéressent au marché des vacances commerciales.

Les difficultés associées au recrutement commercial poussent d'autres intervenants à vouloir résoudre l'enjeu de la vacance commerciale. À ce titre, nombreuses sont les solutions apparentes dont les caractéristiques diffèrent largement les unes des autres. Dans cette partie, voici un éventail de solutions axées principalement sur une occupation transitoire.

5.1 L'occupation transitoire (magasin éphémère)

5.1.1 Définition

Une occupation transitoire⁷ consiste à mettre à profit un espace immobilier commercial pour une durée limitée.

5.1.2 Principe

L'insertion d'un commerce éphémère dans un local vacant commercial vise une gamme d'objectifs.

- a. Par une occupation temporaire, le local est protégé des écueils d'un local abandonné (usurpation des lieux)
- b. La préservation du bâti et la rationalisation des coûts de maintenance et d'entretien
- c. Une amélioration de l'offre commerciale locale et une diminution de la dégradation de l'image commerciale
- d. Une animation commerciale ayant pour but de faire connaître les lieux auprès d'investisseurs potentiels
- e. L'occupation transitoire peut aussi représenter un test de marché pour des marques ou un nouveau concept de commerce de détail sans engager sur un fonds de commerce.
- f. Enfin, l'occupation transitoire peut être associée à la saisonnalité (Noël, Halloween, Pâques et autres)

5.1.3 Initiateur du projet

Il existe une variété d'initiateurs de projets pour réaliser une occupation transitoire. On trouve à la fois des courtiers immobiliers qui fonctionnent sur une plateforme Web pour servir d'intermédiaires entre des propriétaires et des usagers potentiels.

On retrouve aussi des organismes à but non lucratif dont l'objet consiste à animer l'espace vacant ainsi que des partenariats entre le domaine public et le domaine privé pour supporter des projets d'occupation temporaires. Les formes d'initiateurs de projet varient beaucoup d'un pays à l'autre, notamment dans les détails d'acceptation des projets, de durée d'occupation et de responsabilités à l'égard du local vacant.

⁷ Il existe différents termes synonymes : occupation temporaire, *Popup*, en anglais, ou boutique éphémère, magasin éphémère.

5.1.4 Particularité de cette pratique

Selon les types d'initiatives, l'occupation peut varier d'une journée à plusieurs mois.

5.1.5 Analyse de cette pratique

Il existe différentes perspectives d'occupation transitoire⁸, mais seule l'occupation commerciale de courte durée fait l'objet de l'analyse.

L'occupation commerciale de courte durée. Lorsqu'elle représente une stratégie d'amélioration de l'offre commerciale, il s'agit d'une idée intéressante, car elle démontre les multiples usages qui pourraient s'implanter sur une rue commerciale. Ce type de projet a pour objet de faire connaître l'artère et d'intéresser des investisseurs au site. L'enjeu principal de cette initiative tient au fait que l'effort porte sur quelques locaux seulement et non sur l'ensemble des locaux vacants des artères d'une ville. C'est une initiative valable ... à faible portée économique.

5.1.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique de courte durée qui, après sa tenue, n'est pas renouvelée. Il demeure important d'en faire la promotion durant l'occupation, après quoi, c'est le retour au statu quo.

La pratique aurait de la pertinence si elle débouchait sur une occupation permanente. Au final, ce n'est pas une pratique intéressante.

⁸ Par exemple, une occupation événementielle pour tester un concept d'affaires, une occupation saisonnière ou une occupation sociale.

5.2 Des exemples

Nous présentons quelques exemples dans un contexte d'occupation transitoire.

5.2.1. Milwaukee, Wisconsin. POP UP Milwaukee. (2018)

Depuis juin 2018, trois entreprises commerciales ont été implantées dans trois corridors urbains de la ville. C'est une première de trois rondes deancements d'entrepreneurs pour Pop-Up Mke pour occuper des locaux commerciaux vacants. Déjà, en septembre 2019, douze nouvelles entreprises éphémères ont ouvert leurs portes dans les rues de la ville.

L'initiative consiste en un partenariat public-privé orienté sur le développement économique visant à revaloriser trois corridors urbains. L'intérêt pour l'enjeu du local vacant a donné lieu à une conférence annuelle intitulée « Empty Storefronts Conference », organisée par l'association de développement immobilier commercial. Des conférenciers des États-Unis viennent partager leurs expériences de gestion des locaux vacants.

Source : <https://www.lisc.org/milwaukee/regional-stories/pop-mke-retail-shops-open-business/>

5.2.2. Alexandria, Virginie. Pop-Up Alex. (2017)

Pop-Up Alex offre aux entrepreneurs commerciaux une occasion de tester leur concept commercial sans avoir la responsabilité d'un engagement à long terme. Ce programme, parrainé par Alexandria Economic Development Partnership, tente d'appareiller des entreprises commerciales naissantes avec des locaux commerciaux disponibles. L'idée maîtresse consiste à offrir aux propriétaires l'opportunité de louer à court terme leurs locaux. Si l'aventure commerciale se révèle intéressante, le commerce éphémère peut se convertir en un occupant permanent. L'initiative ne semble pas liée à une abondance de locaux disponibles dans Alexandrie.

Source : <https://growalx.com/popup/>

5.2.3. Union européenne. URBACT Refill. (2017)

Depuis environ quinze ans, le programme URBACT vise à générer des projets de développement urbains dans plusieurs villes européennes de 26 pays. Cette initiative se veut un réseau de planification d'actions civiques et l'un de ses volets repose sur une réutilisation des locaux vacants en tant qu'usage temporaire pour adapter la ville aux enjeux de demain. Ce concept d'utilisation temporaire constitue un environnement propice au développement de l'innovation sociale. L'éventail des services est groupé en cinq catégories : développement urbain intégré, économie, environnement, gouvernance et inclusion.

Source : <https://urbact.eu/Refill>

5.2.4. Paris, France. Le Testeur de commerce. (2015)

L'intention consiste à proposer des locaux vacants pour en faire un lieu d'expérimentation commerciale à succès, à Paris. Lancée par le Semaest (une société d'économie mixte de la Ville de Paris à laquelle nous reviendrons dans un prochain chapitre), l'initiative propose à des entrepreneurs de tester des nouvelles formes de commerce, novatrices, responsables, équitables en louant des espaces pour une durée variant de 15 jours à 4 mois.

Il faut savoir qu'à Paris, la réglementation commerciale s'avère rigoureuse, car on demande aux créateurs de commerce de s'engager à préfinancer leur arrivée sur une durée de 3, 6 ou même 9 années sans savoir si leur idée est pertinente. En raison des coûts élevés d'implantation, le Testeur de commerce offre une solution de rechange intéressante. Pendant la durée d'occupation du créateur de commerce, la Semaest prend en charge l'ensemble des coûts associés à l'usage du local vacant.

Source : <https://www.semaest.fr/testeur-de-commerce/>

5.2.5. Grande-Bretagne. Meanwhile Foundation. (2012)

Cet organisme de charité se définit comme créateur de valeur socio-économique avec, pour base, de propriétés vacantes. Le mode privilégié d'exercice de cette société est un abonnement où l'on fournit des services en ligne aux abonnés que sont les municipalités, les développeurs immobiliers, les propriétaires de terrain et les organisations variées intéressés à utiliser des espaces à de nouvelles fins.

Un coffre à outils est proposé pour, entre autres, gérer la négociation et l'entente pour l'obtention d'espaces vacants. Les projets varient en termes d'usage : culture et sport, projets communautaires, projets environnementaux, projets résidentiels.

Source : <https://www.meanwhile.org.uk/stories/5-high-street-retail-incubation-queens-parade>

5.2.6 Baltimore, Maryland. The Remington Storefront Challenge (2018)

Cette initiative se positionne d'entrée de jeu en tant qu'un défi. Il est proposé aux créateurs de commerces deux espaces éphémères. Les candidatures font l'objet d'une évaluation par un panel de juges. Les gagnants peuvent bénéficier d'un site pendant une durée de 12 à 24 mois, sans frais de loyer. Ils reçoivent aussi une allocation pour des améliorations locatives et une aide technique pour les aider à réaliser leur vision. Institué en 2018, rien n'indique que ce programme se poursuit en 2019.

Source : <https://www.rscbaltimore.com/>

5.3 Les intermédiaires de marché

5.3.1 Définition

Il s'agit d'une forme de courtage immobilier privée, d'une organisation parapublique ou de partenariat mixtes qui opèrent via une plateforme Web.

5.3.2 Principe

L'intermédiaire cherche à favoriser des relations entre des créateurs d'entreprises temporaires (transitoire ou éphémère) et des propriétaires immobiliers disposant de locaux vacants pour un usage de courte durée.

5.3.3 Initiateur du projet

L'existence d'un parc important de locaux vacants stimule l'innovation et des intermédiaires ont rapidement saisi l'opportunité de marché.

5.3.4 Durée de l'occupation

Selon les types de locaux et les besoins des créateurs d'entreprises, l'occupation peut varier d'une journée à plusieurs mois.

5.3.5 Analyse de cette pratique

Elle commence à se répandre en Europe et en Amérique. L'on assiste même à une segmentation de marché : le marché des locaux sur rue, le marché des locaux de prestige.

5.3.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

Cette pratique devient intéressante puisqu'elle est largement diffusée dans différentes villes du monde. Essentiellement, la popularité de la plateforme Web attire des projets d'affaires, ce qui intéresse des propriétaires à présenter leurs locaux. L'absence de coût pour l'entrepreneur encourage aussi l'utilisation de la plateforme. Quant au propriétaire, des frais peuvent être exigibles au moment de la location.

Il existe une gamme d'intervenants qui cherchent à favoriser un échange entre un local vacant et un usager potentiel, de courte durée ou non.

5.4 Des exemples

Nous avons recensé quelques exemples d'intermédiaires de marché

5.4.1 Paris, France. Appear Here (2019)

« Trouvez un espace à louer pour votre idée ». Voilà la proposition d'affaires de cette entreprise française qui prétend être le leader mondial de la location d'espace en ligne. Cette entreprise a choisi d'occuper un créneau haut de gamme de la location d'espaces qui, oui, peut être de courte ou de longue durée. Un service de conciergerie est offert si souhaité. Le site propose des espaces répartis en segments de marché : petits budgets, grands espaces, rues passantes, lieux atypiques et autres.

Offert à Paris, Londres et New York, c'est une plateforme de commercialisation inédite pour des marques de commerce à la recherche de nouveaux marchés.

Source : <https://www.appearhere.fr/tenants>

5.4.2 Royaume-Uni. Empty Shops Networks (2015)

L'organisme vise la réduction, la réutilisation et le recyclage des locaux vacants sur les artères commerciales. On y encourage le prototypage (création de nouveaux modèles) le test de concepts et la réinvention des espaces disponibles. Un service de courtage est également offert pour faciliter l'appariement entre les projets et les espaces.

Source : <https://emptyshops.wordpress.com/about/>

5.4.3 New York, New York. The Storefront (2014)

C'est un service de courtage immobilier où l'on privilégie l'interface des marques, du commerce électronique et des artistes auprès des propriétaires immobiliers pour lancer des commerces éphémères et des événements à travers le monde. Le service est offert à New York, Londres, Paris, Amsterdam, Hong Kong et Milan et vise un marché de moyen à haut de gamme.

Source : <https://www.thestorefront.com/go/how-it-works/>

5.4.4 Etobicoke, Ontario : Activate Space (2018)

Voici une autre plateforme Web qui vise la connexité entre des espaces vacants et des propriétaires. Celle-ci est canadienne et est utilisée par l'Association commerciale du Lakeshore Village d'Etobicoke en Ontario.

Source : <https://www.activatespace.ca/activations>

5.4.5 Australie. Renew Australia (2013)

Renew Australia se définit en tant qu'entreprise nationale sociale. Cette société s'intéresse aux espaces vacants commerciaux, de bureaux et d'édifices commerciaux et publics pour les rendre disponibles à une incubation à court terme pour des artistes, des projets créatifs et des initiatives communautaires.

Pour réaliser cet objectif, une base de données s'avère nécessaire pour effectuer un lien avec les propriétés disponibles et les usagers potentiels. Elle invite ainsi les propriétaires à inscrire leurs locaux disponibles et les artistes à proposer un projet. L'initiative consiste essentiellement en une plateforme de courtage immobilier où Renew Australia complète l'offre en proposant une gamme de services dédiés à accélérer l'implantation de projets.

Source : <https://www.renewaustralia.org/our-services>

5.4.6 Urban Retail. Wallonie, Belgique (2019)

Urban Retail, est une plateforme wallonne de magasins éphémères. Elle est gratuite. Essentiellement, la plateforme vise à aider les jeunes entrepreneurs à tester leurs concepts, à soutenir la création d'emplois et à créer une dynamique nouvelle dans les centres-villes.

Source : <http://www.walloniecommerce.be/magasins-ephemeres-action-6.html>

5.5 Autres organisations

Voici deux autres organisations qui jouent un rôle dans l'utilisation des locaux vacants.

5.5.1 Grande Bretagne. Open Doors Pilot Scheme (Meanwhile Foundation) (2018)

Commandité par le Ministère du Logement, des Communautés et des Gouvernements locaux, le projet Open Doors consiste en un projet pilote qui se réalisera dans cinq lieux différents. Chaque espace sera rendu disponible pendant une durée allant jusqu'à douze mois. Sans frais, les entrepreneurs commerciaux pourront y tester leur concept et contribuer à un vent de changement dans leur environnement. L'acceptation des projets est faite sur la base de candidatures qui seront évaluées par l'organisation Open Doors.

Source : <https://www.gov.uk/government/publications/open-doors-pilot-call-for-landlords>

5.5.2 Boston, Massachusetts. CultureHouse. (2017)

L'organisation se définit plus spécifiquement comme un espace communautaire éphémère. Le commerce ne représente pas l'élément dominant. On vise à créer des lieux dynamiques par la transformation d'espaces inutilisés en ayant recours à des usages orientés sur l'aspect social d'une communauté : un salon de détente, un troisième lieu et des événements de courte durée. L'usage des espaces demeure marginal, du point de vue de la fonction commerciale.

Source : <http://culturehouse.cc/about.html>

Observations

Lorsque la problématique du local vacant s'inscrit dans une perspective de développement économique, l'on observe plusieurs initiatives issues du domaine public qui vise à identifier des solutions tangibles à un problème réel. Il y a aussi quelques initiatives du secteur privé intéressé à cette problématique.

Le terreau d'expérimentation demeure la rue commerciale et non l'ensemble du territoire urbain.

L'illustration de la page suivante montre les différentes couleurs des initiatives actuelles. Elles ne sont pas toutes représentées, mais les formes des initiateurs le sont.

Illustration 5. Les initiatives issues du contexte économique

Le statut économique

Des initiatives issues de la condition économique locale

Une variété d'initiatives

Comblent l'espace vacant est devenu la mission d'une multitude d'organismes issues de tous les milieux. Les initiatives demeurent cependant ancrées dans l'éphémérité.

Initiateur	En un mot ...	Exemple	Particularité	Observation
Organisation à but non lucratif	L'organisme active des locaux vacants en les transformant en espaces communautaires.	CultureHouse, Boston, Massachusetts	C'est davantage une organisation axée sur l'animation communautaire de locaux vacants et de places extérieures.	Le commerce de détail ne semble pas être un intérêt pour cette organisation. On privilégie l'usage du local vacant pour d'autres usages que le commerce.
Investisseur privé	Création d'une plateforme Web de locaux vacants prêts à l'occupation : une journée, une semaine, un mois. Une entente réglée en quelques minutes.	Appear Here, à Paris	Le concept, initié à Paris et offert à Londres et New York, se positionne pour offrir aux marques de commerce la possibilité d'atteindre de nouveaux marchés.	L'idée privilégie les rues de haut de gamme et non l'ensemble des artères commerciales municipales.
Partenariat public privé	Concours visant à sélectionner les entreprises pour une occupation dans trois corridors commerciaux à proximité du centre-ville de Milwaukee.	POP UP MKE, Milwaukee, Minnesota	L'initiative vise à améliorer les devantures de magasins et de renforcer et soutenir les capacités de gestion des entrepreneurs urbains.	Le projet est restreint à trois entreprises seulement.
Programme gouvernemental	C'est une plateforme wallonne de magasins éphémères, gratuite, sans frais ni commission.	Urban Retail Belgique	Wallonie commerce est le programme de développement et de soutien aux commerces indépendants en Wallonie mis en place par le Vice-Président de la Région wallonne et Ministre de l'Économie, l'Innovation et du Numérique.	C'est une bourse de locaux à la recherche d'opérateurs, un système de courtage immobilier électronique.
Organisme para gouvernemental	C'est un projet pilote pour la période du printemps 2019 à 2020 ayant lieu dans cinq communautés réunissant les propriétaires de locaux vacants et des entrepreneurs.	Meanwhile Foundation, Grande Bretagne	Financé par le Ministère du logement, des communautés et gouvernements locaux, le projet pilote a choisi cinq sites pour appareiller les propriétaires de locaux vacants et des opérateurs commerciaux. On offre un bail de douze mois gratuitement pour tester des concepts d'affaires.	Les entrepreneurs doivent proposer leur projet via un formulaire d'application.
Programme de coopération européenne	Aider les municipalités à travailler ensemble et à développer des solutions à des enjeux urbains. L'une de leurs nombreuses activités touche le commerce éphémère.	URBACT, Union européenne	L'organisation a agi avec la ville de Lille pour trouver des solutions dans le but de combler des espaces vacants de toute nature.	Très étendu géographiquement et sur le plan des activités, l'organisation se présente davantage comme un conseiller urbain que comme une solution pratique à combler des locaux vacants.

6. Les conditions d'occupation

Si l'image d'une rue commerciale où tous les locaux sont occupés par des entreprises pertinentes avec des restaurants agréables et des zones de rencontre fréquentées semble idéale, il faut admettre que toutes les conditions qui mènent à cette harmonie commerciale sont réunies. Par corollaire, il faut également avouer que cet environnement idéal n'est pas courant sur toutes les artères commerciales.

Les expériences de revitalisation commerciale ont justement servi à rééquilibrer certaines des conditions économiques locales pour rendre intéressant l'exploitation d'une entreprise commerciale. Quelles sont donc les façons de reconditionner une zone d'affaires pour la rendre pertinente au développement commercial ?

Il existe désormais plusieurs organisations qui encadrent le développement de la fonction commerciale. Elles sont essentielles, car elles s'intéressent au contexte économique local qui va au-delà de la problématique ponctuelle.

6.1. La Société de Développement Commercial (SDC)

6.1.1 Définition

Une SDC⁹ consiste en un organisme autonome à but non lucratif, qui regroupe tous les établissements d'affaires (commerçants, professionnels et entreprises de service) localisés dans un périmètre défini, et qui a pour finalité la prise en main du développement commercial d'une zone déterminée (centre-ville, artère commerciale et autres).

6.1.2 Principe

L'un des objets de la SDC consiste à promouvoir le développement commercial par, entre autres, des activités de rencontre avec des propriétaires immobiliers et des activités de recrutement commercial. La SDC vise à optimiser l'occupation commerciale de son territoire.

6.1.3 Initiateur du projet

La Ville de Montréal a le pouvoir de créer des SDC depuis mars 1981 ; ce pouvoir est décrit et intégré à la *Loi sur les cités et villes* du Québec.

6.1.4 Particularité de cette pratique

La présence d'une SDC permet d'encadrer la dynamique commerciale d'un territoire et de la valoriser au bénéfice des clientèles visées. De plus, l'organisation est à même de réagir rapidement lorsque se présentent des enjeux qui menacent l'offre commerciale locale.

6.1.5 Analyse de cette pratique

C'est une pratique reconnue à travers l'Amérique du Nord que ce soit sous la forme de BIA (Business Improvement Area) dans plusieurs villes canadiennes ou de BID (Business Improvement District) aux États-Unis. L'essence de cette pratique vise à encadrer le développement commercial et à commercialiser l'offre de ses membres auprès des publics cibles.

6.1.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique durable qui améliore l'offre d'affaires d'un territoire. Toutefois, cette pratique ne s'étend pas à toutes les artères commerciales importantes de la ville, ce qui crée un déséquilibre entre les artères encadrées et celles qui sont non encadrées.

⁹https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/secteur_commercial/force_economique.pdf

Au Canada, il y aurait environ 400 associations commerciales du type de SDC. L'éventail des activités associées au développement des affaires peut comprendre l'activité de recrutement commercial.

La proximité de la SDC avec ses commerçants et ses propriétaires favorise des échanges pertinents sur la situation des affaires commerciales. La présence d'une SDC peut atténuer les risques de vacance commerciale en communiquant avec les propriétaires immobiliers et en travaillant étroitement avec eux pour identifier de futurs locataires. Aussi, la SDC sert de tribune d'échange entre les projets potentiels (les demandes de locaux de la part de créateurs d'entreprises) et les propriétaires immobiliers.

Fait intéressant, la France vient tout juste d'emprunter le concept de la SDC (mai 2019) dont la première organisation a vu le jour à Langogne au Nord de Montpellier.

6.2. Le Service de développement commercial

6.2.1 Définition

Le Service de développement commercial constitue principalement une unité qui relève de Service de Développement Économique municipal. Le mandat consiste à attirer de nouvelles entreprises commerciales et à susciter l'entrepreneuriat commercial. Un tel service peut également être offert par un Conseil local de développement (CLD) maintenant compris dans les Municipalités régionales de Comté (MRC).

6.2.2 Principe

Le but du Service consiste à améliorer l'offre commerciale du territoire, assister les promoteurs immobiliers et les accompagner dans leurs projets. Le recrutement commercial est une activité de ce Service.

6.2.3 Initiateur du projet

La municipalité est à la base de la création du Service de Développement Économique qui peut comprendre une unité industrielle, une unité commerciale et une unité touristique.

6.2.4 Durée de la loi

Il n'existe pas de loi puisqu'il s'agit d'une prérogative municipale tout simplement.

6.2.5 Analyse de cette pratique

L'éventail des services demeure large. Un tel service peut se limiter à des activités de soutien technique des commerçants, mais peut s'étendre jusqu'à des analyses plus techniques de revalorisation et de requalification immobilière du territoire. Le Service de développement commercial peut aussi assister la municipalité dans sa planification annuelle.

6.2.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique indispensable pour tout territoire de 40 000 habitants et plus. Les enjeux commerciaux se multiplient rapidement et les activités de gestion de l'armature commerciale s'avèrent essentiels dans un contexte de rareté d'espace urbain.

Dans plusieurs villes du Québec, la nature des activités du Service de développement commercial consiste à optimiser l'offre commerciale sur le territoire desservi, à réduire le nombre de vacances commerciales et à favoriser la valorisation des terrains vacants commerciaux. Le recrutement commercial représente une activité permanente de ce service.

6.3 La société paragonnementale

6.3.1 Définition

Une société para gouvernementale¹⁰ est un organisme lié à l'État, qui bénéficie d'une plus grande autonomie que les organismes publics ou gouvernementaux et dont les systèmes de gestion sont très proches de ceux du privé.

6.3.2 Principe

Cette société peut agir à l'échelle d'un territoire étatique et dispenser une gamme de services non autrement disponibles.

6.3.3 Initiateur du projet

L'état définit et encadre le mandat d'une société para gouvernementale

6.3.4 Durée de la loi

Le mandat de cette société est renouvelable selon des conditions énoncées à sa création.

6.3.5 Analyse de cette pratique

La société paragonnementale représente un intermédiaire de marché qui cumule plusieurs fonctions. Dans le cas des sociétés s'intéressant à la vacance commerciale, les services peuvent inclure l'étude, l'examen, l'évaluation, la conciliation et la concertation. Elle peut également s'allier à d'autres organisations représentées à l'échelle nationale (université, institution financière et autres) pour former une offre de services d'appoint.

6.3.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique pertinente en l'absence d'autres intervenants. Les activités de cette société s'étendent à tout un pays et peuvent devenir très recherchées.

¹⁰ <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=8756>

6.4 Un exemple

Voici un exemple de société paragonnementale.

6.4.1 Épareca (1996)

En France, l'on retrouve Épareca (Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux). Il assure, sur saisine¹¹ des collectivités, la création, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales. En tant que promoteur public d'immobilier commercial et artisanal, il intervient dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville ; du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) ; des Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT).

Il se charge de la maîtrise d'ouvrage des opérations ou l'acquisition de volumes commerciaux ou artisanaux et de la commercialisation et de la gestion locative des surfaces restructurées.

Une fois les activités pérennisées et une rentabilité d'ensemble dégagée, la surface commerciale ou artisanale est mise sur le marché de l'immobilier privé. L'objectif est triple : maintenir un service de proximité et des emplois stables pour les habitants des quartiers fragiles, favoriser une mixité sociale et un changement d'image de ces quartiers, et garantir la réussite de l'opération dans la durée. L'organisation travaille sur plus d'une centaine de projets à travers le pays. L'organisation dispose d'environ 80 M€ pour investissement dans les communautés.

Source <https://epareca.org/qui-sommes-nous/presentation/>

¹¹ Saisine : Prérégative de saisir (un organe juridique, une personne) pour faire exercer un droit.

6.5 La société paramunicipale

6.5.1 Définition

C'est une société mandatée par la ville¹². Elle intervient dans des secteurs variés, souvent dans un but de mise en valeur.

6.5.2 Principe

Une société paramunicipale est créée afin de développer plus profondément un domaine d'activité municipal d'intérêt en y consacrant des ressources particulières.

6.5.3 Initiateur du projet

C'est la ville qui est initiatrice de la création d'une société paramunicipale.

6.5.4 Durée de la loi

Il n'existe pas de loi.

6.5.5 Analyse de cette pratique

La société paramunicipale est à même de créer des partenariats avec d'autres organisations économiques pour, par exemple, créer un concours de candidats visant l'occupation de locaux vacants sur une artère commerciale. Elle dispose de plus de degrés de liberté qu'une ville en aurait et la société comble souvent une absence de porteur d'enjeux locaux. Les actions de la société tendent également à aller dans le sens de la vision municipale.

6.5.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique dans le cas des locaux vacants, mais lorsque l'activité consiste en un concours de candidatures, l'on restreint la portée des besoins à combler en matière d'espace vacant. Les concours sont limités à quelques gagnants qui occuperont autant de locaux vacants, sans réduire drastiquement les besoins à combler.

¹² <http://www1.ville.montreal.qc.ca/banque311/content/organismes-associ%C3%A9s-organismes-ind%C3%A9pendants-et-soci%C3%A9t%C3%A9s-paramunicipales>

6.6 Un exemple

Cet exemple est unique dans sa raison d'être et ses capacités de mener à bien les projets qu'elle entreprend.

6.6.1. Paris, France. Semaest

La Société d'économie mixte d'animation économique au service des territoires, (Semaest) est spécialisée dans la revitalisation du commerce et de l'artisanat de proximité. La Semaest a conçu une véritable philosophie du développement local, baptisée « Nouvelle économie de proximité ». La vocation de l'organisation consiste à :

- a. Améliorer la qualité de vie dans les quartiers de la capitale
- b. Encourager les initiatives innovantes, éthiques et durables
- c. Préserver le commerce de proximité et les activités artisanales

L'organisation dispose d'une banque de locaux commerciaux comprenant la superficie et le loyer demandé.

Source : <https://www.semaest.fr/la-semaest/nos-missions/>

6.7. La préemption des locaux

6.7.1 Définition

En France, le droit de préemption urbain (DPU), est l'un des droits prévus par le droit public. Ce droit permet à la commune d'acquérir prioritairement un bien foncier ou immobilier lorsque celui-ci est sur le point d'être vendu. Lorsqu'un propriétaire vend un terrain ou une maison à un acheteur, avant que la vente ne soit conclue, la commune doit s'exprimer sur sa volonté d'user de son droit de préemption. Si elle choisit de le faire, elle devient prioritaire pour l'acquisition du bien. Sinon, la vente suit son cours normal.

Grâce au DPU, une commune peut ainsi acquérir les biens dont elle a besoin pour mener à bien ses projets d'aménagement.

À Montréal, le droit de préemption de la Ville de Montréal lui permet d'acheter certains immeubles en priorité sur tout autre acheteur, afin de réaliser des projets au bénéfice de la communauté. Quelques exemples sont la construction d'une bibliothèque ou d'un centre sportif, l'ajout d'un parc ou encore la préservation d'un immeuble à caractère patrimonial.

Le droit de préemption de la Ville lui est consenti par la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (RLRQ, chapitre C-11.4).

6.7.2 Principe

En France, c'est un outil de gestion de maîtrise foncière. En devenant propriétaire de lieux, la municipalité peut transformer la propriété pour y réaliser des travaux au bénéfice d'usagers commerciaux futurs.

6.7.3 Initiateur du projet

Le droit de préemption français est supporté par une loi, l'article L210-1 du Code de l'urbanisme.

6.7.4 Durée de l'occupation

Cet élément n'est pas défini.

6.7.5 Analyse de cette pratique

C'est souvent une pratique de dernier recours, lorsque toutes les options ont été épuisées et que le besoin de changement demeure encore prioritaire.

6.7.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique qui offre l'avantage de la maîtrise foncière. C'est dans bien des cas une excellente pratique.

Au Québec, le développement et la mise en valeur du territoire municipal par des promoteurs publics ou privés ne peuvent se faire que lorsque ces derniers disposent des terrains et des bâtiments requis pour la réalisation de leurs projets. Les acquisitions se font normalement par des transactions de gré à gré entre les propriétaires.

Or, dans certains cas, la réticence des propriétaires actuels à se départir de leurs terrains ou bâtiments, ou le prix élevé qu'ils en demandent, peut empêcher la réalisation de projets comportant des avantages pour la collectivité. Dans d'autres cas, le morcellement d'un secteur en plusieurs propriétés, ou le fait qu'elles appartiennent à une corporation publique qui ne peut légalement les utiliser à des fins autres que publiques, peut empêcher leur mise en valeur.

Afin de parer à ces difficultés, trois types de pouvoir permettent aux municipalités de jouer un rôle d'intermédiaire dans le secteur immobilier afin d'assurer la disponibilité des espaces requis au développement. Dans tous ces cas, il s'agit de pouvoirs d'acquisition et d'aliénation d'immeubles non pas à des fins municipales, mais plutôt à des fins parapubliques ou privées. L'acquisition peut se faire de gré à gré ou, dans certains cas, par expropriation.

En plus d'acquérir des immeubles, la municipalité¹³ peut exécuter des travaux de diverses natures afin d'accroître l'intérêt des promoteurs.

6.8 Un exemple

6.8.1 Vienne, France (2017)

La Ville de Vienne choisit comme alternative de préempter les locaux pour atténuer l'enjeu de l'inoccupation commerciale. La préemption des locaux permet à la Ville d'acheter des locaux pour procéder à un remembrement. L'idée est d'acquérir de petites cellules commerciales contiguës, pour les fusionner en une surface plus grande et donc plus attractive, car les enseignes susceptibles de s'installer recherchent au moins une centaine de mètres carrés.

Source : <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/vienne-declare-la-guerre-aux-vitrines-vides-1490785426>

¹³ <https://www.mamo.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/>

Observations

La plupart des initiatives proposées visent à restructurer la dynamique commerciale locale. En effet, les interventions privilégient une transformation de l'espace commercial soit par une modulation des usages, soit par des actions directes sur l'immobilier commercial. Ces interventions sont résumées à grand trait à l'illustration de la page suivante.

Illustration 6. Modifier les conditions d'occupation

Les conditions d'occupation

L'enjeu consiste à moduler l'offre commerciale et immobilière

Initiateur	En un mot ...	Exemple	Particularité	Observation
Société de Développement Commercial (SDC)	C'est une association commerciale délimitée géographiquement dont le mandat consiste à faire la promotion et le développement de l'artère.	La Promenade Wellington	Chaque SDC s'intéresse à la promotion de ses membres ainsi qu'au recrutement commercial. Il s'agit ainsi d'un outil d'intervention pratique qui permet une rétroaction rapide.	Toutes les SDC ne font pas du recrutement commercial, mais elles semblent tendre vers cet objectif. Cette pratique peut atténuer les risques d'augmentation de vacances commerciales.
Service de développement commercial	C'est un groupe de compétences dédiés à la fonction commerciale d'une ville, d'une MRC inclus dans le service de développement économique.	Le service de développement commercial de plusieurs villes du Québec	Le service peut agir de manière globale sur le territoire et couvrir l'ensemble des rues commerciales.	Les enjeux du service de développement commercial touchent aussi les projets de requalification immobilière des propriétaires immobiliers.
Société para municipale	Grâce à un droit de préemption, une société met à la disposition de commerçants un local permettant de tester un concept commercial pour quelques mois gratuitement.	Semaest	La société offre une gamme de services élargie touchant une variété d'aspects reliés à la gestion de l'armature commerciale des quartiers de Paris. Elle dessert aussi quelques régions françaises.	La société offre une gamme complète de services intégrés visant l'amélioration de la qualité de vie et la préservation du commerce de proximité et des activités artisanales.
Société para gouvernementale	L'organisme agit sur un territoire et consiste en un repreneur d'espace commercial pour le transformer et le remettre sur le marché.	Epareca	Les cibles de l'organisme visent plutôt des ensembles commerciaux, des centres d'affaires que des rues commerciales.	La société œuvre à plus de cent projets à la fois et jouit de résultats importants depuis sa création.
Prendre charge du territoire		Tous ces cas montrent des degrés différents de prise en charge du développement du territoire. On ne traite plus le local, mais la rue, le quartier, la ville, la région. Plus le territoire géographique s'étend, plus la prise en charge s'étend également en termes de services.		

7. Les parades et stratégies

Les jalons intitulés **conditions d'occupation** et **parades et stratégies** se complètent et se mutualisent. Si l'étape des conditions d'occupation s'intéresse davantage à la mise en place d'activités de réalignement de l'immobilier commercial pour faire face à la réalité du marché, l'étape de parades et stratégies va un peu plus loin dans les efforts visant à atténuer plus sévèrement la présence de locaux vacants. Il y a même une certaine prise en charge du domaine public sur le privé.

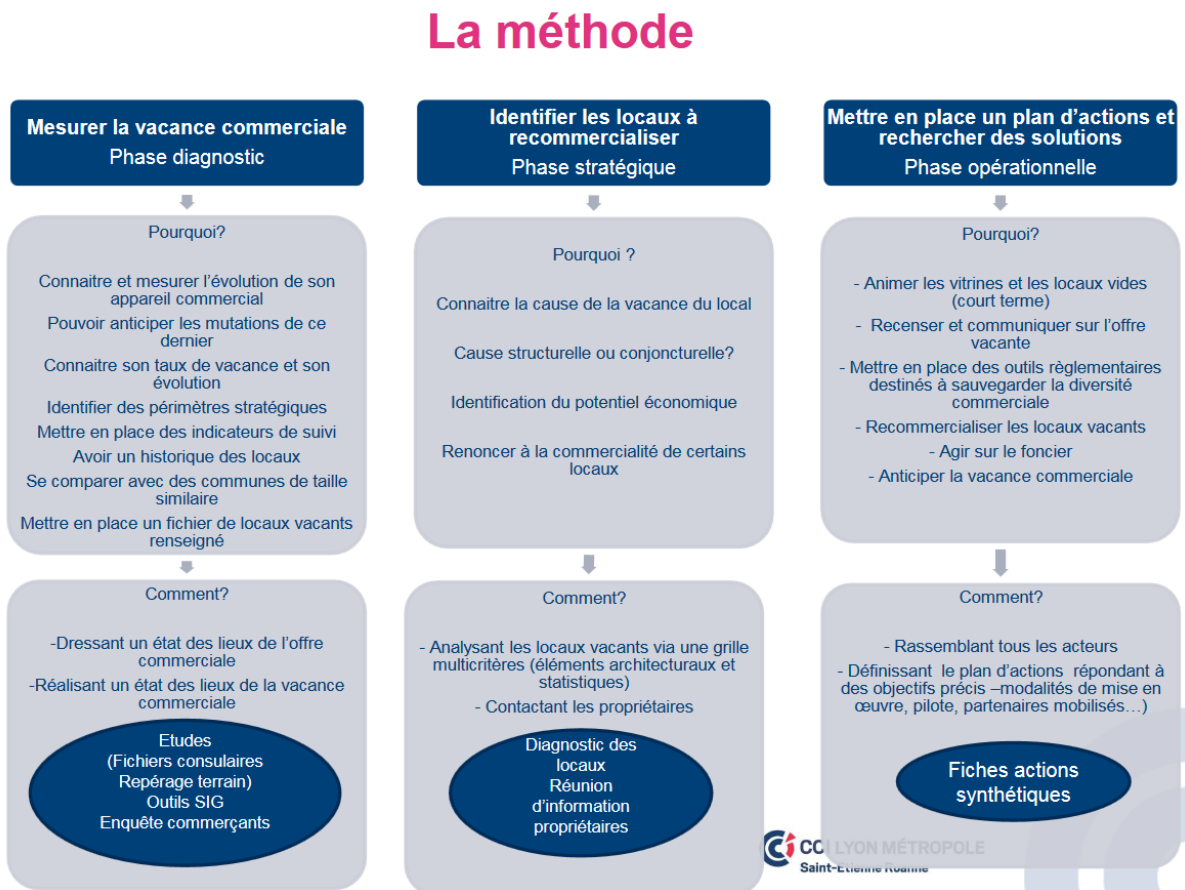
7.1 Des organisations économiques

Les initiatives vont prendre différentes formes selon les régions.

7.1.1. Lyon, France.

La Chambre de Commerce et de l'industrie (CCI) Lyon Métropole Saint-Étienne Roanne a publié un document sur la gestion des vacances commerciales. Elle propose une méthodologie pour gérer cet enjeu.

Illustration 7. Méthodologie pour lutter contre la vacance commerciale



Source

<https://www.amf42.fr/userfile/documents/Congr%C3%A9s%20%C3%A9partemental/2017/Pr%C3%A9sentation%2010%20mars%202017%20CCI.pdf>

Essentiellement, la méthodologie proposée s'appuie sur un processus de réalignement des composantes de la dynamique d'un quartier. On ne s'occupe ainsi pas spécifiquement du local en tant que tel, mais de l'environnement dans lequel se situe le local. L'on notera que les outils peuvent comprendre des aménagements

réglementaires, une communication des opportunités vacantes et des actions touchant le domaine foncier

Parmi les solutions envisagées, la CCI Lyon Métropole Saint-Étienne Roanne identifie les 8 enjeux suivants.

1. Animer les vitrines et les locaux vides
2. Recenser et communiquer l'offre
3. Mettre en place des outils réglementaires
4. Recommercialiser les locaux vacants – la stratégie
5. Recommercialiser les locaux vacants – accompagner la collectivité dans la recherche de projets porteurs de projet
6. Recommercialiser les locaux vacants – accompagner le porteur de projet
7. Agir sur le foncier et aménager l'espace public
8. Mettre en place une gouvernance et anticiper la vacance commerciale

7.1.2. Auvergne, France. EPORA (1998)

Acteur clé de l'action foncière au cœur de la région Auvergne-Rhône-Alpes, EPORA (Établissement public foncier d'État au cœur de la région Auvergne-Rhône-Alpes) développe son ingénierie au service des collectivités et de l'environnement de son territoire.

EPORA propose un accompagnement complet de la conception à la mise en œuvre de stratégies foncières pour mobiliser le foncier, favoriser l'aménagement durable des territoires et lutter contre l'étalement urbain. EPORA met en place des stratégies foncières pour mobiliser du foncier destiné à favoriser le développement des activités économiques et recycler des friches.

En fonction des dynamiques économiques présentes dans les différentes zones du territoire d'intervention de l'Établissement, il précise avec les collectivités locales dès l'amont des projets, les finalités de l'intervention prévue. Le recyclage des friches peut conduire à :

- a. Produire du foncier d'activité
- b. Engager une opération de recomposition urbaine destinée à redynamiser le secteur concerné (activités économiques, habitat, commerces, équipements publics)

Source : <https://www.epora.fr/presentation/programme-pluriannuel-dintervention/>

7.2 La taxe sur les locaux vacants

7.2.1 Définition

C'est une taxe imposée aux propriétaires de locaux commerciaux vacants.

7.2.2 Principe

Selon une perspective répandue, l'initiative consiste à pénaliser un propriétaire immobilier pour une vacance commerciale estimée trop longue. Selon une autre perspective, il ne s'agit pas d'une pénalité, mais plutôt d'une incitation à s'occuper de régler la vacance commerciale.

7.2.3 Initiateur du projet

Il s'agit d'une initiative municipale exclusivement.

7.2.4 Particularité de cette pratique

La taxe est annuelle. Le montant de la taxe varie d'une ville à l'autre. Comment détermine-t-on la durée de vacance de base ? Dans certains cas, la période de base est de trois mois et elle peut s'étendre jusqu'à deux ans.

Une taxe sur les locaux vacants implique automatiquement la création d'un registre foncier qui identifie les propriétaires immobiliers commerciaux et qui exige nombre de renseignements sur la propriété.

7.2.5 Analyse de cette pratique

La taxe sur les locaux vacants découle d'une volonté politique qui vise les propriétaires immobiliers. Dans les cas des villes où l'on étudie cette idée, on observe des disparités dans l'évaluation des taux de vacance commerciale municipaux. On ne spécifie pas non plus si la taxe s'applique dans tous les quartiers de la ville ou sur certaines artères. On n'indique pas non plus les modalités par lesquelles la taxe prendra fin. Enfin, comment seront utilisés les revenus de cette taxe spéciale ?

Dans la conclusion de son étude *Who Bears the Burden of Property Taxes in Canada?* l'Institut Fraser du Canada relève que, dans la plupart des municipalités, les taux de taxation pour les propriétés commerciales et industrielles sont plus élevés que les taux pour les propriétés résidentielles. L'Institut souligne aussi que ces différences de taxation requièrent transparence et imputabilité de la part des municipalités.

Source. <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/who-bears-the-burden-of-property-taxes-in-canada.pdf>

7.2.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

Les quelques cas observables ne réussissent pas à démontrer des effets positifs de cette initiative.

Il est vrai qu'il ne suffit que de quelques affichettes à louer pour percevoir un problème de vacance commerciale sur une artère. Toutefois, une perception élevée de vacances commerciales suffit pour lancer des initiatives fiscales, telle une taxe sur les locaux vacants. Quelques exemples sont présentés à la page suivante.

7.3 Des exemples

7.3.1. Vancouver, Colombie-Britannique.

La Ville considère qu'il est maintenant temps d'envisager une taxe dans les commerces vacants afin de réduire le nombre croissant de places vacantes dans les rues commerçantes des quartiers de Vancouver.

Selon BC Assessment, un organisme provincial d'évaluation immobilière, les taxes foncières ont augmenté de 40% en moyenne en 2017 et de 300% dans certaines zones en 2016, ce qui explique pourquoi les petites entreprises ont du mal à rester en affaires.

BC Assessment accorde une valorisation plus importance à un immeuble commercial. En d'autres termes, un site de vente au détail zoné pour un développement à plus haute densité pourrait connaître une augmentation substantielle de la valeur de son évaluation ; l'augmentation ultérieure des taxes est souvent répercutée sur le locataire.

7.3.2. San Francisco, Californie. (2019)

L'administration municipale de San Francisco a instauré une ordonnance qui exige des propriétaires de devantures de magasins commerciaux vacants ou abandonnés qu'ils paient des frais d'inscription annuels de 711\$. Une devanture compte comme "vacante ou abandonnée" si elle est inoccupée pendant 30 jours, des exceptions étant spécifiées pour les unités en cours de construction ou de réparation. Le propriétaire d'un magasin enregistré, vacant ou abandonné, doit fournir un rapport d'un professionnel agréé qui confirme que l'intérieur et l'extérieur de la devanture du magasin ont été entretenus à chaque année, sans quoi des frais supplémentaires sont. Il est peu probable que cette taxe résolve le problème qu'elle est censée résoudre. Voici le pourquoi.

- Cela complique le code de l'impôt fiscal, ce qui crée des possibilités de manipulation de la part des entreprises à la recherche d'un locataire.
- C'est une aubaine pour les sociétés d'inspection de propriétés, pour lesquelles les propriétaires doivent désormais payer chaque année pour faire inspecter leur propriété afin de vérifier leur conformité au code municipal.
- Le fait de surcharger les propriétaires d'immeubles commerciaux avec davantage d'impôts et d'obligations d'inspection crée des échappatoires pour les opérateurs historiques à la recherche de locataires. Comme pour la plupart des taxes, les propriétaires plus avertis ne paient pas.
- De nombreux propriétaires demandent des exemptions ou demandent des permis de construire pour des améliorations qu'ils ne feront jamais.

- Les taxes de vacance ne fonctionnent pas, car si le fait de générer un revenu nul à partir d'un actif de valeur est la solution la plus rentable pour les propriétaires, alors 711 \$ ne changera pas la mentalité du propriétaire.

Source : <https://catalyst.independent.org/2019/03/27/three-better-ideas-than-a-vacant-storefront-tax-for-san-francisco/>

7.3.3. Châteaubriant, France. (2020)

Pour cette commune de 12 000 habitants de l'Ouest de la France située dans le département de la Loire-Atlantique, Châteaubriant avance que le taux de locaux vacants est de 12 % en centre-ville alors que la moyenne nationale est de 11 %. Afin d'inciter la location de ces espaces vacants, la municipalité réfléchit à la pertinence d'instaurer une taxe sur les locaux vacants.

De plus, la municipalité a mis en œuvre deux dispositifs d'assistance à ses commerçants : une aide aux porteurs de projets (étude de marché, mise à disposition d'un local commercial avec un loyer progressif) et la mise à disposition de locaux pour des commerces éphémères.

Source : https://actu.fr/pays-de-la-loire/chateaubriant_44036/a-chateaubriant-une-taxe-sur-commerces-vacants-sera-instauree-2020_21775882.html

7.3.4. New York, New York. Un registre des locaux vacants (2019)

En mai 2019, la Ville de New York envisage la mise en place d'un registre des locaux vacants listant tous les locaux disponibles depuis plus de trois mois permettrait d'avoir une image plus claire de la situation, avance une conseillère municipale. On ne peut baser une telle action sur des perceptions. Une information claire que l'on peut suivre dans le temps est nécessaire.

Le registre identifiera la localisation de la propriété, la date à laquelle le local est devenu vacant et les raisons de la vacance, entre autres chose. Un propriétaire devra assumer une pénalité de 1 000 \$ pour chaque semaine où l'on évite de s'enregistrer.

Source : <https://patch.com/new-york/new-york-city/nycs-long-empty-stores-would-be-listed-under-new-bill>

7.6 La taxe sur les friches commerciales

Les termes friche commerciale et local vacant sont identiques; la particularité tient de la géographie car, c'est le terme répandu Europe. Vous remarquerez cependant qu'il existe des différences dans le processus; par exemple, la mise en place d'un registre.

7.6.1 Définition

Un local vacant, une friche commerciale, une cellule vacante sont des termes similaires, mais employés selon les régions. La Ville impose une taxe au propriétaire d'un local vacant.

7.6.2 Principe

Pour imposer une taxe sur un local vacant, la Ville a besoin d'un registre où seront consignés des informations sur la propriété. La taxe s'applique selon certaines conditions.

7.6.3 Initiateur du projet

Les élus municipaux sont les personnes habilitées à proposer et soutenir un projet de taxation de ce type.

7.6.4 Durée de la taxe

Les recherches ne permettent pas d'identifier des moments butoir pouvant justifier la suspension ou l'abandon d'une taxe sur les locaux vacants. Dans quelques cas, l'absence de résultats probants peut y contribuer.

7.6.5 Analyse de cette pratique

Cette pratique semble un exutoire politique à un problème mal cerné. En effet, la raison d'être de la taxe vise le local vacant, mais d'autres facteurs peuvent contribuer à expliquer cet état de fait. Une vue plus large des enjeux commerciaux permet d'identifier d'autres actions à mettre en valeur sans imposer une taxe. D'ailleurs, il ne semble pas exister de résultats probants qui démontrent qu'une telle taxe ait réduit le taux municipal d'inoccupation.

7.6.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

La pratique devrait démontrer que la taxe agit réellement en tant qu'incitation pour le propriétaire à s'activer à identifier un locataire. Mais des enjeux financiers et immobiliers viennent souvent réduire la valeur de cette incitation, de sorte que les propriétaires paient la taxe, parfois non, sans que cela ne génère des changements structurels dans l'occupation commerciale.

7.7 Des exemples

7.7.1 Saint-Brieuc, France (2019)

En septembre 2019, le conseil municipal de Saint-Brieuc a opté pour l'imposition d'une taxe municipale qui s'appliquera aux cellules vides du centre-ville dès 2020. Saint-Brieuc est une commune située en Bretagne dans le Nord-Ouest de la France.

À Saint-Brieuc, la taxe s'applique sur les locaux vacants disponibles depuis plus de deux ans. Il est estimé que les causes de vacance reposent sur les loyers et les droits d'entrée¹⁴ excessifs pratiqués par les propriétaires et par la vétusté des locaux. Une récente étude a montré que 70 % des cellules du centre-ville étaient délabrées.

7.7.2. L'association des maires de France, France

L'Association des maires de France (AMF) s'attache à décrire le fonctionnement de la taxe sur les friches commerciales, un outil qui peut être favorablement mobilisé dans le cadre d'une politique de revitalisation de centre-ville. Cet outil fiscal aurait toutefois des effets pervers lorsque le déclin est trop avancé.

Le taux d'imposition, appliqué au revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties, est fixé à 10% la première année, 15% la seconde et 20% à compter de la troisième année. Ce taux progressif peut être majoré sur décision de la collectivité dans la limite du double, soit à 20%, 30% puis 40%.

Source : <https://www.banquedesterritoires.fr/taxe-sur-les-friches-commerciales-un-outil-utiliser-bon-escient>

¹⁴ Lorsqu'un créateur d'entreprise envisage d'occuper un local commercial, il peut être amené, suivant les circonstances, à verser un pas-de-porte (également appelé droit d'entrée) au propriétaire des murs lors de la conclusion du bail, pour un local vacant. Il s'agit dans ce cas d'une clause du bail. Cette somme est définitivement acquise au propriétaire.

7.8 Présentation sommaire d'autres pratiques

D'autres pratiques sont utilisées pour contribuer à régler cette épineuse question. Bien qu'elles n'aient pas fait l'objet de cette étude, elles sont présentées brièvement.

7.8.1 Plafonnement des loyers commerciaux

7.8.1.1 Définition

La Ville de Paris dispose d'un procédé de plafonnement des loyers commerciaux depuis le premier juillet 2019. Cette pratique s'appuie sur un indice trimestriel des loyers conçu par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) : « L'indice¹⁵ trimestriel des loyers commerciaux (ILC) est constitué de la somme pondérée d'indices représentatifs de l'évolution des prix à la consommation, de celle des prix de la construction neuve et de celle du chiffre d'affaires du commerce de détail. »

7.8.1.2 Principe

Le plafonnement des loyers est applicable uniquement aux commerces bénéficiant d'un bail de neuf années. La gestion du loyer est fonction d'indices calculés trimestriellement.

7.8.1.3 Initiateur du projet

La loi L.145-33 du Code du commerce est de juridiction nationale pour la France.

7.8.1.4 Durée de la loi

La durée n'est pas définie.

7.8.1.5 Analyse de cette pratique

La loi permet l'évitement d'abus dans les loyers et le pas-de-porte exigé des propriétaires immobiliers. Après la fin d'un bail de neuf ans, les conditions économiques ont changé depuis l'entrée en vigueur du bail. Afin d'éviter des vacances commerciales, le plafonnement des loyers représente un arbitrage entre le marché et les propriétaires en proposant des modalités de gestion du loyer.

7.8.1.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique intéressante mais qui ne couvre pas toutes les situations commerciales.

¹⁵ <https://monimmeuble.com/actualite/indice-insee-des-loyers-commerciaux-ilc-2019>

Voici un exemple. En France, le plafonnement des loyers commerciaux, tel que spécifié par l'article L.145-33 du Code de commerce où le montant des loyers des baux renouvelés doit correspondre à la valeur locative. Ce mécanisme protège le locataire en limitant une hausse induite du loyer. Le plafonnement s'applique seulement pour les baux conclus pour une durée de neuf ans.

Le principe de plafonnement de l'évolution du loyer correspondant à l'évolution de l'indice trimestriel du coût de la construction ([ICC](#)), publié par [l'INSEE](#), est appliqué lors de la révision et du renouvellement du bail.

7.8.2 Le programme de dégrèvement pour espaces vacants

7.8.2.1 Définition

Un propriétaire immobilier peut bénéficier d'un programme de réduction fiscale d'impôt foncier pour les bâtiments commerciaux et industriels inoccupés.

7.8.2.2 Principe

Une municipalité¹⁶ peut, par règlement, accorder un dégrèvement pour les espaces vacants.

- Le dégrèvement ne vise que la partie du montant de la taxe payable qui excède celui qui serait autrement payable si le taux de base était appliqué à l'unité.
- Le pourcentage moyen d'inoccupation de l'immeuble pour la période de référence fixée par la municipalité doit être supérieur à 20%.
- Le règlement de la municipalité doit définir les concepts utilisés (par exemple: le pourcentage moyen d'inoccupation, le local non résidentiel, la période de référence) et prévoir les règles de calcul du dégrèvement ainsi que ses modalités d'attribution.

7.8.2.3 Initiateur du projet

Au Québec, ce sont les articles 244.59 et 244.64 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

7.8.2.4 Durée de la loi

La Loi ne détermine pas de durée.

¹⁶ Document d'information. Régime d'impôt foncier à taux variés. 29 juin 2018. Direction de la fiscalité du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT)

7.8.2.5 Analyse de cette pratique

Cette disposition peut être perçue comme une récompense de laisser le local vacant plutôt qu'une pénalité comme la taxe sur les locaux vacants. En effet, on peut croire que le propriétaire se voit récompensé d'avoir laissé vacant ses espaces ! Il n'y a pas nécessairement d'encouragement formel de la part du propriétaire immobilier à modifier sa situation.

7.8.2.6 La pratique est-elle d'intérêt ?

C'est une pratique s'avère contre-intuitive dans un contexte où les villes ont grandement besoin de nouveaux revenus fonciers.

Observations

On observe que l'imposition d'une taxe sur les locaux vacants touche autant les villes qui disposent ou non de sociétés de développement commercial. Toutefois, les prévisions de succès relatives à cette imposition ne semblent pas toutes positives. De fait, aucun exemple probant permet de statuer qu'une taxe sur le local vacant a réussi à renverser une tendance d'inoccupation. L'on constate aussi que la mise sur pied d'un registre des locaux doit nécessairement précéder l'application de la taxe sur les locaux vacants de manière à structurer cette solution.

L'ampleur du phénomène du local vacant intrigue lorsqu'on prend connaissance des taux d'inoccupation un peu partout en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest. Dans plusieurs cas européens, c'est le déplacement de l'offre vers la périphérie qui met en cause les inoccupations commerciales. Ces causes ne sont pas les mêmes à New York où le coût du loyer semble davantage être l'enjeu de l'inoccupation. Différents contextes géographiques équivalent à de multiples causes d'inoccupation. Voilà pourquoi une solution unique ne peut tout régler.

Il apparaît à la lumière des informations recueillies que la prise en charge du territoire commercial par la logique publique semble offrir de meilleurs résultats, à terme, sur la structure commerciale des quartiers. On note aussi l'établissement de périmètres commerciaux, donc une limite à l'étalement de la fonction commerciale dans la ville. Voici un résumé de quelques initiatives visant à atténuer le nombre de locaux vacants.

Illustration 8. Parades et stratégies d'atténuation des locaux vacants

Les parades et les stratégies

Des interventions plus aiguës sur le territoire

Initiateur	En un mot ...	Exemple	Particularité	Observation
Taxe sur les locaux vacants	Une ordonnance qui exige des frais d'inscription annuels pour tout local vacant ou abandonné	San Francisco, CA	Outre les frais, le propriétaire doit fournir un rapport sur l'entretien de la propriété d'un professionnel agréé.	Les résultats de cette taxe demeurent mitigés. Cela ne semble pas jouer le rôle attendu, soit inciter les propriétaires à agir rapidement.
Taxe sur les friches commerciales	Une taxe sur les locaux vacants avec pour objectif de lutter contre la désertification commerciale.	Saint-Brieuc, France	La taxe semble difficile à collecter, car plusieurs propriétaires ne la paient pas.	Les résultats de l'initiative ne semblent pas influencer le taux d'occupation des locaux commerciaux.
Plafonnement des loyers commerciaux	L'encadrement des loyers est un dispositif qui vise à réguler les augmentations de loyer afin d'éviter les abus. Le plafonnement s'applique aux seuls baux conclus pour une durée de neuf ans.	Paris, France	Au moment du renouvellement d'un bail commercial, le loyer du bail renouvelé est fixé à la valeur locative. Toutefois, le montant du loyer du bail renouvelé est plafonné à la variation des indices (indice des loyers commerciaux ou des activités tertiaires suivant le cas) sur la durée du bail.	Le but de ce dispositif tient à l'évitement des abus de hausse de loyer pouvant générer des vacances commerciales. Il nécessite cependant la création d'un indice national trimestriel mesurant le coût de construction ou l'indice trimestriel des loyers commerciaux.
Des parades peu probantes		Hormis le plafonnement des loyers commerciaux en France, les initiatives visant à inciter ou à pénaliser les propriétaires immobiliers détenant des locaux commerciaux vacants ne rencontrent pas leurs objectifs.		

8. Un cheminement critique des pratiques

Tout au long de la recherche, il a été intéressant d'observer l'horizon temporel des différentes initiatives. Pour la plupart d'entre elles, on vise des réponses à court terme à une problématique qui n'en n'est pas une.

En effet, lorsque la période d'inoccupation d'un local vacant se prolonge et qu'elle se systématisent auprès d'autres locaux similaires dans un même territoire, l'enjeu devient économique plutôt que local et réfère à une gestion de l'espace qui dépasse la simple fonction commerciale. Dans les faits, cette condition commerciale particulière interpelle d'autres solutions.

Parmi les solutions intéressantes observées, notons une prise en charge de la dynamique commerciale à l'œuvre. Ici, il ne s'agit pas de s'acharner à occuper *envers et contre tous* un espace commercial, mais à optimiser l'espace en place pour servir les besoins des consommateurs environnants. Car dans les faits, il s'agit presque souvent d'artères commerciales de quartier dont il s'agit. Les pratiques visent à corriger le désalignement commercial (trop de locaux, réglementation inappropriée, besoins non comblés, gestion de la fonction d'affaires sur rue via une SDC et étalement commercial) pour revaloriser le lieu sur une nouvelle base.

Cependant, les vacances créées par suite d'une évaluation immobilière trop forte, requérant des loyers trop élevés pour un commerce indépendant ou par un plan de taxation évoluant rapidement, nécessitent un tout autre registre d'interventions.

Ici, la taxation sur les locaux vacants n'endigüe pas le problème réellement. Car, en effet, une telle situation reflète un changement de vocation de la fonction commerciale ou même un embourgeoisement à la hausse de la vocation du site. La situation montre des signes plus prononcés d'enjeux de la dynamique commerciale urbaine. Le changement devient structurel, plus complexe et plus lourd économiquement parlant.

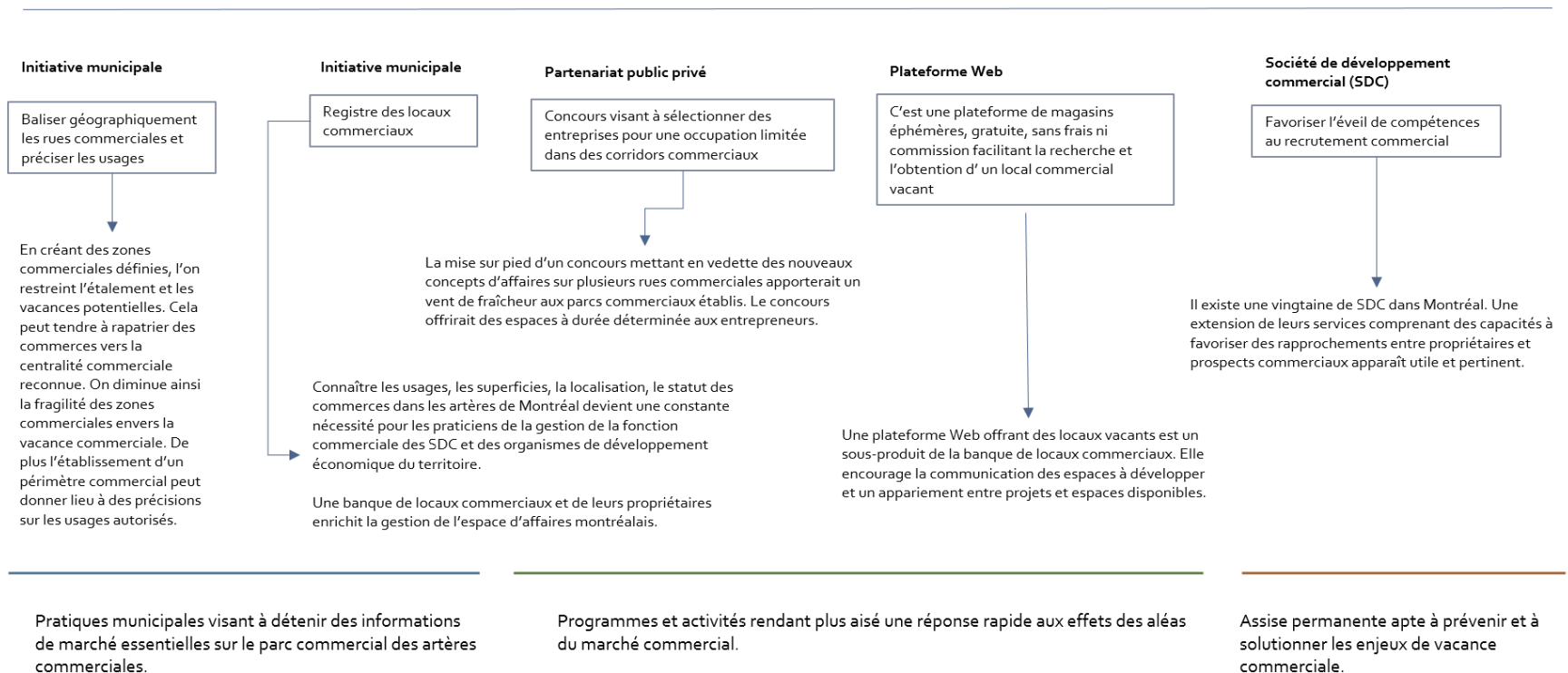
Reconnaître la nature de la vacance invite plus naturellement à identifier des pistes probantes de solution qui se divisent en deux camps : à court ou à long terme.

Dans le contexte actuel de la vacance commerciale, aucune des municipalités recensées ne dispose d'un guide de pratiques. L'on y retrouve surtout une variété d'initiatives très étroitement associées au contexte économique et à la culture locale.

Cependant, plusieurs de ces initiatives peuvent être regroupées pour former un cadre de pratiques commerciales. C'est ce que montre l'illustration de la page suivante qui sera suivie d'explications sur le contenu des cases présentées.

Illustration 9. Guide des bonnes pratiques commerciales

Un parcours des pratiques applicables à la réalité montréalaise



1. Baliser géographiquement les rues commerciales et préciser les usages

Cette première balise représente un élément de correction de la mixité des usages des rues commerciales. D'abord, le fait d'établir des périmètres commerciaux restreint les espaces zonés commerciaux. En limitant les espaces où le commerce est possible, l'étalement commercial est aussi limité. De fait, cette limite incite les commerces à se regrouper dans le périmètre commercial et à favoriser une dynamique commerciale plus intense.

La précision des usages vient également restreindre l'ensemble des possibilités commerciales. L'amélioration du zonage limite les types d'établissements sujets à s'implanter pour favoriser des usages plus en lien avec les besoins de la communauté. C'est ce qu'une zone de service a pour objet : créer, préserver et améliorer des zones de services attractives à petite échelle, de la vente au détail. C'est aussi une précaution envers les commerces perçus non souhaitables par la communauté.

Bref, il s'agit d'une mise en condition de l'espace commercial qui agit en partie contre certaines causes de vacance commerciale.

2. Le registre des locaux commerciaux

En soi, une base de données sur les propriétés immobilières commerciales et les commerces et services représente un outil important de la gestion de l'armature commerciale des artères d'un territoire. La base sert d'inventaire permanent des usages en rez-de-chaussée et aux étages (parfois en sous-sol aussi). Ces informations rendent la communication avec des auditoires cibles plus rapides.

3. Le concours visant à sélectionner des entreprises pour une occupation limitée dans des corridors commerciaux

Cela ne représente pas un outil essentiel, mais plutôt une activité originale pour stimuler l'entrepreneuriat et les idées nouvelles. Il n'est pas nécessaire d'attendre que le taux d'inoccupation soit élevé pour lancer cette initiative, mais elle représente une source intéressante de dynamisme local. Étant d'une durée limitée, c'est parfois le temps requis pour un propriétaire d'identifier des candidats plus durables pour son local.

C'est une mesure mezzanine, pour emprunter un terme financier, qui assure un maintien de dynamisme commercial local. Une variante de cette activité consiste à disposer d'un mécanisme de génération d'usages transitoires pendant une courte période de temps (de trois à six mois par exemple) pour animer et faire connaître l'artère à des commerces potentiels.

4. Une plateforme Web de locaux commerciaux

Que l'initiative soit privée, publique ou mixte, l'idée demeure une solution qui répond à bien des difficultés sur le terrain : où louer un local commercial, à quel prix, pour quelle superficie. Les services de courtage privés ne s'intéressent pas beaucoup aux locaux autres que ceux des centres commerciaux ; le local urbain sur une artère demeure isolé pour bien des commerçants potentiels.

La formule identifiera une niche de marché qui attirera des commanditaires intéressés par une telle plateforme : avocats, notaires, assureurs, institutions financières et autres conseillers d'affaires, par exemple.

Cette activité semble essentielle pour favoriser une dynamique de marché efficace. De plus, elle vient compléter l'initiative précédente.

5. Une société de développement commercial

Les SDC existent et leur travail s'oriente de plus en plus vers le développement économique et pas uniquement vers la promotion et la représentation de leurs membres. L'insertion de quelques pratiques d'affaires dédiées au recrutement commercial viendrait augmenter la palette de services actuelle.

La recherche a permis d'identifier bien des solutions visant le contrôle des vacances commerciales, mais aucune d'elles ne réussit à entièrement maîtriser la vacance commerciale. C'est davantage une gamme d'actions coordonnées qui produit les meilleurs résultats. À cet effet, l'initiative de Semaest semble l'action la plus complète et intéressante à ce sujet.

Oui, mais la taxe sur les locaux vacants ?

L'initiative qui consiste à taxer les locaux commerciaux n'apparaît pas dans la liste des bonnes pratiques commerciales. Pourquoi ? Bien que ce soit invoqué dans quelques villes, il ne semble pas que cette action produise des résultats tangibles. Hormis un affaiblissement des relations avec les propriétaires commerciaux, notamment ceux qui sont implantés dans une rue commerciale avec une SDC, la taxe sur les locaux vacants rend nécessaire la conception d'un registre foncier à l'échelle de la Ville ou de certaines artères. Déjà, les problématiques attendues sont les suivantes :

- a. Choisir toute la ville de Montréal ou certaines artères seulement ? Sur quels critères ce choix sera-t-il établi ? Et comment éviter des transferts d'entreprises sur les artères non touchées par la taxe ?
- b. À partir de quel moment une vacance est-elle considérée ? Certaines villes ont choisi un délai de 30 jours, d'autres de six mois et d'autres de deux ans. Comment gérer les cas de rénovation ou de requalification des immeubles ?

- c. En combien de temps le registre des immeubles sera-t-il complet ? Quelles seront les informations qu'il contiendra ? Par qui et comment se fera la mise à jour ? Quels processus d'arbitrage seront utilisés pour gérer les désaccords entre propriétaires et les intentions du registre ? Quelles pénalités faudra-t-il imposer aux retardataires qui ne fourniront pas l'information à temps ?
- d. Comment sera établie la pénalité ? Que faire en cas de non-paiement ? Où iront les sommes récoltées ?
- e. À partir de quels indices est-ce que la taxe sera abolie ou annulée ? Dans le cas où l'économie montre des signes de relance et que le taux d'inoccupation baisse, à quelle valeur est-ce que la taxe prendra-t-elle fin ? Prendra-t-elle fin ou prendra-t-elle une pause jusqu'à la hausse de l'indice de vacance ?
- f. Fait intéressant, quelle est la mesure de la vacance commerciale? Si la façon rapide consiste à compter les commerces fermés, cela ne représente pas nécessairement la bonne manière de construire un indice de vacance commerciale. Un indice valable tiendra compte de la superficie vacante sur l'ensemble d'un territoire. Cela pose la question de maîtriser l'ensemble de la fonction commerciale avant de déterminer un taux.

Il apparaît à la lumière de ces quelques interrogations que l'imposition d'une taxe sur les locaux vacants à l'aveugle peut soulever bien des questions de la part des propriétaires privés. Les différentes expériences vécues ne semblent pas avoir d'effets positifs auprès des propriétaires. Le coût de la pénalité demeure inférieur aux gains anticipés de bénéficier d'un locataire durable et apte à déboursier le coût du loyer demandé.

Au final, la taxe ne porte que sur le local, et non sur l'artère où est situé le local, non sur la communauté dans laquelle l'artère ne s'insère ni dans le bassin de vie des citoyens. À qui profite la taxe sur les locaux vacants ?

Glossaire

Le vocabulaire utilisé dans le cadre de la gestion de l'armature commerciale municipale est récent puisque la pratique n'existe que depuis 2008 au Québec. Nous proposons la terminologie de quelques termes susceptibles d'aider le lecteur.

Boutique éphémère

La boutique ou le magasin éphémères (*pop-up retail* en anglais) consiste en une démarche marketing visant l'ouverture de points de vente temporaires ou de courte durée. C'est un concept marketing utilisé par les grandes marques pour créer un événement particulier et pour introduire une offre distinctive de leurs produits.

Le concept a été repris par d'autres usagers pour combler des locaux commerciaux vacants pour atténuer l'image négative qui en ressort.

Cycle de vie du local vacant

L'immeuble dans lequel est situé le local commercial vacant dispose de son propre cycle de vie, c'est-à-dire des étapes successives de vie : plan, construction, usage, démolition. Le local commercial vacant représente un plus petit cycle de vie à l'intérieur de celui de l'immeuble. Il possède ses propres étapes de cycles de vie : occupation, non-occupation, durée d'inoccupation, conditions de remise sur le marché.

Friche commerciale

Le terme de friche commerciale¹⁷ est utilisé en France et se définit en tant que bâtiments, des locaux ou des bureaux situés en milieu urbain, dans une commune de plus de 5 000 habitants, d'une surface minimum de 300 m² d'emprise, vides depuis au moins deux ans et dont l'état n'importe pas (c'est-à-dire aussi bien réutilisables facilement que dégradés).

Local vacant

Un local vacant réfère à la non-utilisation d'un espace par une entreprise. De manière plus précise, le terme de local vacant consiste en un local commercial vacant par opposition à d'autres usages possibles.

Logique publique

La logique publique réfère au domaine d'intervention municipal. La ville se dote d'une vision de son territoire qui va affecter différentes dynamiques : le domaine résidentiel, le secteur commercial, les zones industrielles, les concentrations de bureaux, le secteur culturel et autres. Dans cette optique, tout ce qui a trait à la fonction commerciale tel l'aménagement du territoire, les artères commerciales de quartier, les usages commerciaux et la réglementation représentent un volet que la ville cherche à optimiser. Elle a donc une idée de ce que devrait être son territoire. Cette idée fait

¹⁷ Friche commerciale : <http://www.adeus.org/glossaire/friches-commerciales>

l'objet d'une planification à long terme. Dans un contexte de taux d'inoccupation commercial, la ville peut décider de plusieurs actions visant à atténuer l'enjeu.

Logique privée

La logique privée représente l'ensemble des préoccupations du secteur privé : localisation, bail commercial, accessibilité, visibilité, larges stationnements et le moins de réglementation possible. De ce point de vue, chaque acteur commercial du secteur privé ne s'intéresse qu'à la propriété détenue ou louée. On n'entretient pas de plan à long terme sur la planification du territoire, ni sur l'aménagement. Dans cette perspective la logique privée doit se plier à la logique publique. Toutefois, il arrive un moment où l'expression de la logique privée entre en conflit avec la logique publique. La dégradation du cadre bâti, la vétusté des locaux commerciaux, des loyers trop élevés, une durée d'inoccupation estimée trop longue sont autant de facteurs qui peuvent justifier une action publique.

Parade

Une parade consiste en une action défensive pour atténuer les effets d'un risque d'affaires. L'imposition d'une taxe sur les locaux vacants peut être considérée une parade à un phénomène que l'on désire voir se rétracter.

Registre de locaux vacants

Les villes qui décident d'imposer une taxe sur les locaux vacants doivent au préalable instaurer un registre d'immeubles. Le registre emmagasine de nombreuses informations sur la propriété ainsi que sur les dates d'inoccupation des locaux.

Taux de vacance

Un taux de vacance ou un taux d'inoccupation consiste en un ratio du nombre de locaux commerciaux inoccupés par rapport au nombre total de locaux commerciaux. Par exemple, si dix locaux sur cent ne sont pas occupés sur une artère commerciale, l'on dira que le taux de vacance commerciale de telle rue est de 10 %.

Le calcul d'une vacance commerciale s'effectue également d'une autre façon pour les spécialistes de l'analyse commerciale. Plutôt que de compter les locaux, le ratio se base sur les superficies commerciales. Ainsi dix locaux vacants sur cent peuvent équivaloir à un taux de vacance de 10 %, mais en termes de superficie, cela peut représenter 3 % de la superficie totale.

Taxe de vacance

Le terme consiste à imposer une taxe spécifique pour un local vacant à un propriétaire. Le taux de taxe est déterminé localement, c'est-à-dire que la valeur de la taxe peut prendre différentes formes : un montant unique annuel, un montant qui subit une

hausse avec le temps, de même que les caractéristiques de ce qu'est un local vacant (six mois, un an, deux ans). Il n'y a pas de parité observée dans le marché à ce sujet tant en Amérique qu'en Europe.

Vacance commerciale

Le terme de vacance commerciale réfère à une situation où plusieurs locaux commerciaux demeurent inoccupés.