

DIAGNOSTIC TERRITORIAL PRÉLIMINAIRE À LA MISE EN PLACE D'UN PÉRIMÈTRE DE SAUVEGARDE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT DE PROXIMITÉ

Rapport synthétique analysant la situation du commerce de proximité
&
Motivations pour l'instauration d'un Droit de Prémption Commercial



Saint-Jean-Pied-de-Port
Janvier 2024



Introduction

En 2021, la ville de Saint-Jean-Pied-de-Port a été retenue comme lauréate du Programme « Petites Villes de Demain ». Son projet de revitalisation repose sur cinq orientations dont une concernant le commerce : **Répondre aux besoins de la population locale en préservant un tissu commercial diversifié actif tout au long de l'année.**

Pour arriver à cette fin, Saint-Jean-Pied-de-Port souhaite se doter d'un Droit de Préemption Commercial afin d'avoir un droit de regard sur les activités pratiquées. Par le biais d'un périmètre de sauvegarde, la commune s'assure que les fonds artisanaux et commerciaux localisés dans le périmètre défini soient exploités et pertinents au regard des besoins de la population actuelle et future. Sa mise en place confortera également la commune dans son rôle de ville-centre tel que l'a défini le SCOT Pays basque-Seignanx.

Le présent rapport d'analyse a pour but d'expliquer l'opportunité d'instaurer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat sur la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port en évoquant les points saillants du diagnostic commercial rédigé en 2023 et basé sur des enquêtes de terrain, des statistiques de l'INSEE et des données CCI.

I. Éléments de contexte

1.1 Cadre général

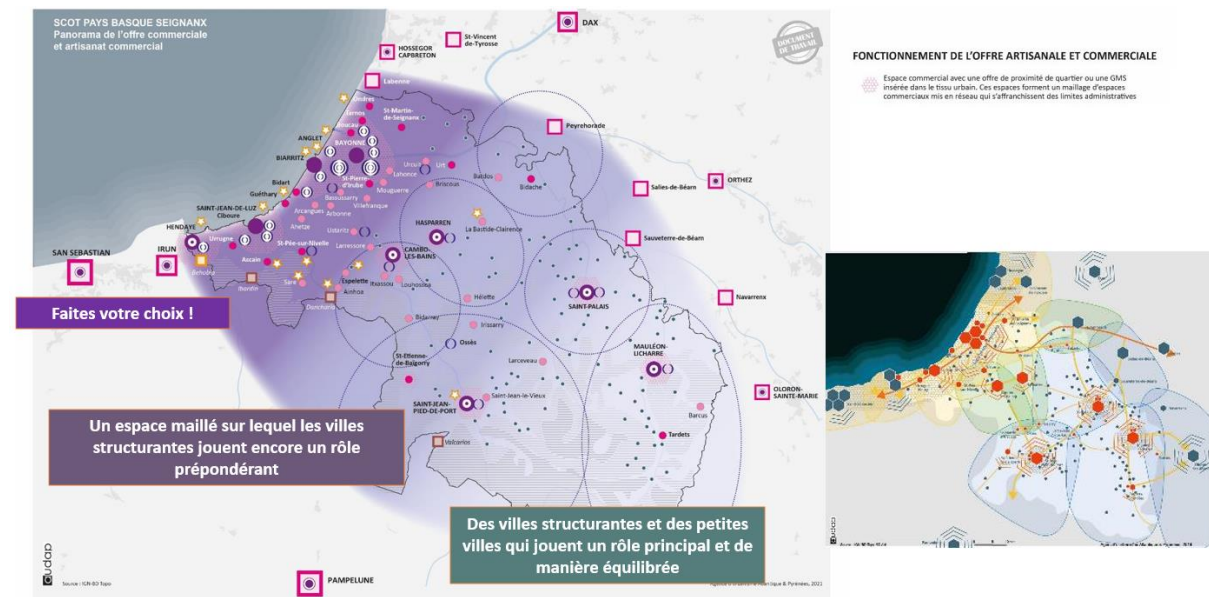
La sauvegarde du commerce de proximité constitue un enjeu fort pour les communes. Au-delà de l'apport économique (emplois, flux financiers), l'activité commerciale favorise le brassage social des individus, d'où une certaine inquiétude de la part des pouvoirs publics de la voir disparaître. En outre, dans le cadre d'un développement soutenable, il est incongru de voir éclore de nouvelles zones commerciales en périphérie tandis que des cellules existantes ferment leurs portes en centre-ville.

Le petit commerce de centre-ville est par ailleurs menacé par le nouveau comportement des consommateurs toujours plus prompts à acheter sur Internet. Cette tendance s'est accentuée avec le Covid et le *click and collect*. Paradoxalement, la pandémie a également encouragé les populations à reconsommer local. Mais cela ne peut se faire que si des commerces de proximité sont à leur disposition.

Aussi, le législateur a imaginé plusieurs dispositifs pour favoriser le maintien des commerces de proximité et pour conserver une certaine diversité commerciale. Depuis 2005, les communes ont la possibilité d'instituer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité dans lequel peut s'exercer un droit de préemption commercial portant sur certains types de bien. Le texte y faisant initialement référence est l'article 58 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME (Loi Dutreil). Le décret- n°2007-1827 du 26 décembre 2007 relatif au droit de préemption en permet la mise en œuvre. Le 15 décembre 2023, une jurisprudence contraint encore plus les collectivités lorsqu'elles utilisent ce droit de préemption (<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-12-15/470167>).

1.2 Présentation de Saint-Jean-Pied-de-Port

Pôle structurant du Pays basque intérieur, à la frontière avec l'Espagne, Saint-Jean-Pied-de-Port est une commune de 1 510 hab, ancien chef-lieu de l'important canton rural de Garazi (19 communes) et centre d'une Unité Urbaine de 4 679 hab en 2020.



SCOT COPIL Aménagement Commercial 12/01/2023

La population saint-jeannaise, en hausse depuis 1999, se caractérise par sa très forte part de + de 60 ans : 42%, soit un taux bien supérieur à la moyenne française avoisinant les 26%, sans parler que le taux de vieillissement s'accroît.

Cette problématique du vieillissement interpelle. Les contraintes liées à une plus faible mobilité avec l'âge rendent encore plus prégnante la présence de commerces et de services de proximité sur le territoire communal, en particulier en centre-ville.

Au fil des siècles, Saint-Jean-Pied-de-Port a consolidé sa centralité en exerçant pour sa population et celles des communes environnantes d'importantes fonctions (économiques, sociales, culturelles). Son statut de ville administrative (services publics, établissements scolaires et médicaux) concourt au maintien des activités commerciales par les flux qu'il génère.

La ville bénéficie également d'une attractivité touristique forte grâce à de nombreux atouts : la Citadelle Vauban, son pittoresque centre-ville ceint de murailles, son charme bucolique à proximité du piémont pyrénéen.... 126 000 touristes et 857 000 excursionnistes viennent ainsi visiter la ville chaque année, dont 60% entre juin et septembre. Le futur classement « station touristique » couronnera les efforts de la ville entamés depuis des années pour satisfaire au mieux les besoins de la clientèle de passage. À ces flux touristiques s'ajoutent ceux des pèlerins. Près de 60 000 / an transitent par St-Jean-Pied-de-Port, dernière étape avant l'entrée en Espagne.

II. Le commerce saint-jeannais

2.1 Une organisation multi-polaire et spécialisée

Sur un territoire restreint de 2,73 km², la fonction commerciale est dispatchée entre cinq pôles majeurs : la vieille-ville, le centre-ville (càd le pourtour de la ville intra-muros, le long des remparts et de la D933), l’Avenue Renaud, le quartier du Jai-Alai et le secteur du Jara. En tout, ces cinq pôles regroupent 163 commerces et services à caractère commercial, soit une densité urbaine (nb de commerces pour 1 000 hab) de 109. Parmi ces 163 unités commerciales, 13% sont saisonnières avec une période de fermeture qui excède 3 mois.

35 cellules commerciales vacantes (neuves, fermées, abandonnées) ont été recensées, soit un taux de 17,6%. Ce taux commence à être critique. C’est pourquoi la commune a mis en place dès le 1^{er} janvier 2024 une aide au loyer commercial pour inciter de nouveaux porteurs de projets à s’implanter sur la commune.

Répartition des commerces et services à caractère commercial sur l’ensemble de la ville

	Nb de commerces dans le quartier	En %
Vieille Ville	72	43.9%
Centre-ville (hors VV)	49	29.9%
Zone du Jai Alai	24	14,6%
Secteur du Jara	10	6,1%
Avenue Renaud	9	5.5%
Total	164	100%

Source : Diagnostic commercial, 2023. NB : le 164^e commerce est un DAB.

Répartition spatiale des commerces et services à caractère commercial sur l’ensemble de la ville



1. **Vieille-Ville** : 44% des commerces et services de St-Jean-Pied-de-Port
39% des locaux commerciaux vacants de la ville

2. **Centre-Ville** : 30% des commerces et services
20% des locaux commerciaux vacants

3. **Avenue Renaud** : 6% des commerces et services
23% des locaux commerciaux vacants

4. **Quartier du Jai Alai** : 15% des commerces et services
17% des locaux commerciaux vacants

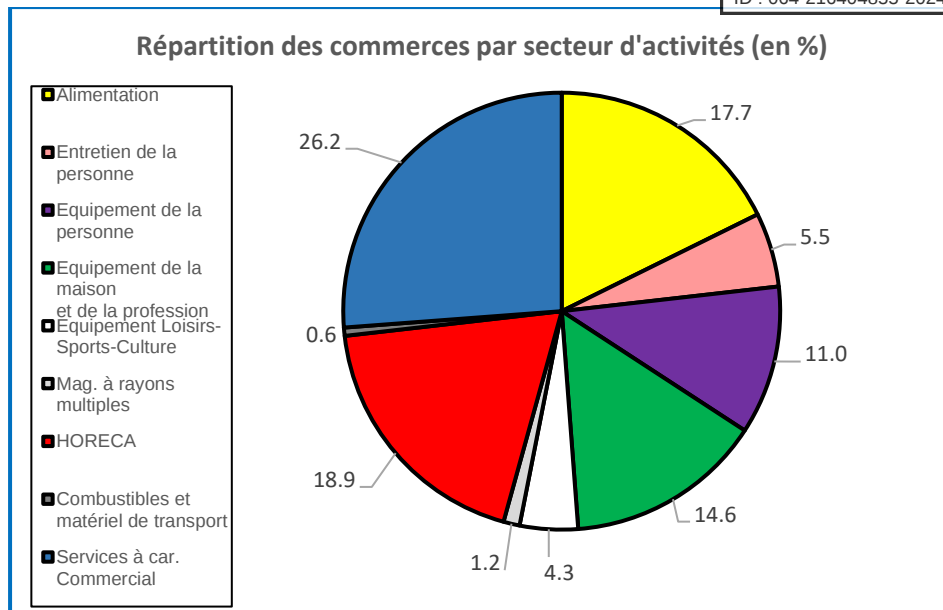
5. **Zone du Jara** : 6% des commerces et services
0% des locaux commerciaux vacants

Que les saisonniers soient inclus ou non, les commerces banaux (à savoir ceux chez qui on se rend fréquemment : alimentation, pharmacie) représentent +/- 25% du tissu commercial. Un taux trop élevé de commerces banaux nuit fortement aux potentialité de rayonnement. Les services à caractère commercial (coiffeuses, agences immobilières, banques...) sont légèrement plus importants, approchant les 30%. Enfin, les commerces anomaux se détachent, 48% sans les saisonniers et 51% avec. La part augmente en effet avec la présence de boutiques de souvenirs et de cafés-restaurants ouverts uniquement pendant la belle saison. Quoiqu’il en soit, tout au long de l’année, prédominent les HORECA (hôtels-restaurants-cafés).

Répartition spatiale des commerces et services à caractère commercial selon la nature de leur activité

	En VA	En %	Saisonniers	TOTAL	En % (avec les saisonniers)
Commerces banaux	32	22.70	6	38	23.17
Alimentation	23	16.31	6	29	17.68
Entretien de la personne	9	6.38	0	9	5.49
Commerces Anomaux	67	47.52	16	83	50.61
Équipement de la personne	17	12.06	1	18	10.98
Équipement de la maison et de la profession	17	12.06	7	24	14.63
Équipement Loisirs-Sports-Culture	6	4.26	1	7	4.27
Mag. à rayons multiples	2	1.42	0	2	1.22
HORECA	24	17.02	7	31	18.90
Combustibles et matériel de transport	1	0.71	0	1	0.61
Services à car. Commercial	42	29.79	1 dab	43	26.22
TOTAL	141	100.00	22+1DAB	164	100.00

Source : Diagnostic commercial, 2023.



Source : Diagnostic commercial, 2023.

Une réelle spécialisation en termes d'offre commerciale caractérise les différents quartiers. La vieille-ville est LE secteur touristique de la ville. L'équipement de la maison y représente près de 21% des commerces car sont inclus dedans les boutiques de souvenirs. À proximité, sur la route départementale très passante, les Hôtels-Restaurants-Cafés sont légion, avec 35% des boutiques du quartier. La zone du Jai-Alai est la zone commerciale de St-Jean avec *Carrefour Market* comme locomotive tandis que le quartier du Jara a une vocation médicale et para-médicale. Dans les deux cas, ce sont les services qui dominent : coiffeuses, esthéticiennes, auto-écoles... Enfin, l'Avenue Renaud n'a pas de spécialisation précise ; elle est pour l'instant en devenir avec des commerces vacants et de futurs projets d'aménagement à venir.

Répartition spatiale des commerces et services à caractère commercial selon la nature de leur activité et par quartier

	Vieille Ville		Centre-ville (hors VV)		Zone du Jai Alai		Quartier du Jara - gare		Avenue Renaud	
Commerces banaux	21	29.2%	9	18.4%	3	12.5%	1	10.0%	4	44.4%
Alimentation	19	26.4%	7	14.3%	1	4.2%	0	0.0%	2	22.2%
Entretien de la personne	2	2.8%	2	4.1%	2	8.3%	1	10.0%	2	22.2%
Commerces Anomaux	44	61.1%	27	55.1%	8	33.3%	3	30.0%	1	11.1%
Equipement de la personne	10	13.9%	5	10.2%	3	12.5%	0	0.0%	0	0.0%
Equipement de la maison et de la profession	15	20.8%	4	8.2%	1	4.2%	3	30.0%	1	11.1%
Equipement Loisirs-Sports-Culture	5	6.9%	1	2.0%	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%
Mag. à rayons multiples	1	1.4%	0	0.0%	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%
HORECA	13	18.1%	17	34.7%	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%
Combustibles et matériel de transport	0	0.0%	0	0.0%	1	4.2%	0	0.0%	0	0.0%
Services à car. Commercial	7	9.7%	13	26.5%	13	54.2%	6	60.0%	4	44.4%
TOTAL	72	100.0%	49	100.0%	24	100.0%	10	100.0%	9	100.0%

Source : Diagnostic commercial, 2023.

2.2 Évolution analytique de l'offre commercial

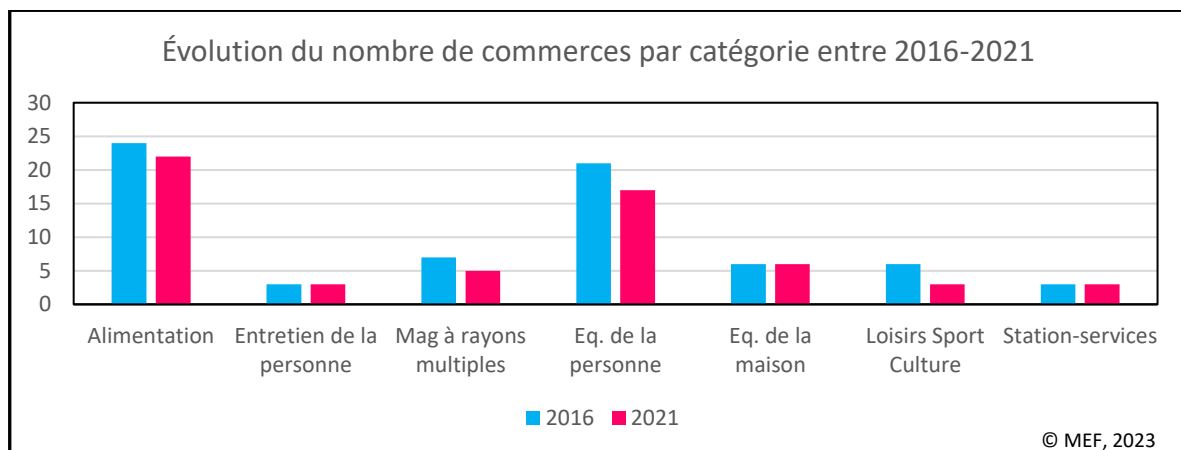
En dépit d'une offre commerciale très honorable et d'une certaine attractivité, il n'en reste pas moins que l'analyse de la BPE (Base Permanente des Équipements) de l'INSEE montre une diminution du nombre de commerces passant de 70 à 59 entre 2016 et 2021.

Évolution du nombre de commerces selon la nature de leur activité

	2016	2021		2016	2021
Epicerie	7	6	Mag. de meubles	0	1
Boulangerie	9	7	Mag. équip. Du foyer	1	1
Boucherie-charcuterie	7	8	Fleuriste	2	2
Poissonnerie	1	1	Mag. articles sports loisirs	2	1
Parfumerie	0	0	Librairie-papeterie- journaux	4	2
Mag. d'optique	2	2	Supermarché	3	3
Mag. matériel médical orthopédique	1	1	GS bricolage	1	1
Mag. de vêtements	11	11	Supérette	1	0
Mag. de chaussures	6	3	Quincaillerie	2	1
Horlogerie-bijouterie	4	3	Stations-services	3	3
Mag. électro-ménager	3	2	TOTAL	70	59

Source : INSEE, BPE.

Bien que cette baisse soit minime par rapport à d'autres villes de même taille démographique, il n'en reste pas moins que les catégories "alimentation", "magasin à rayons multiples", "équipement de la personne" et "loisirs-sport-culture" éprouvent des difficultés à se maintenir.



Les données issues de l'enquête auprès de 92 commerçants montrent également des chefs d'entreprise d'un certain d'âge puisque 33% a plus de 55 ans. Le vieillissement des commerçants est à prendre en compte car il va s'accroître eu égard à la classe majoritaire : 52% de 40-54 ans.

Il est donc important pour Saint-Jean-Pied-de-Port de se donner les moyens d'anticiper sur les futures transmissions d'entreprises pour maintenir la diversité de l'offre commerciale sur sa commune.

III. Une vigilance accrue sur l'hypercentre

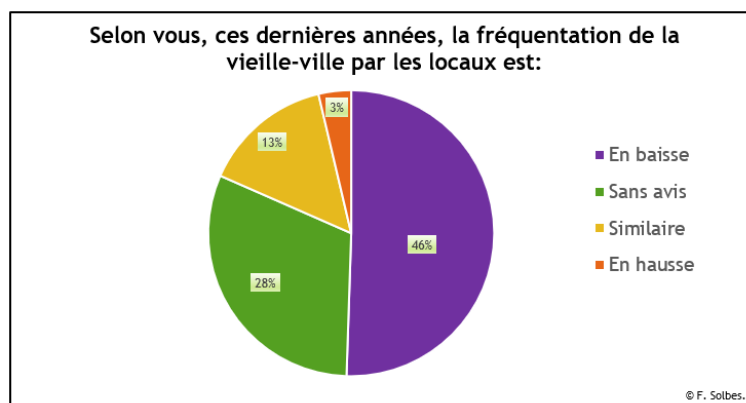
3.1 L'offre commerciale dans la vieille-ville

La vieille-ville de Saint-Jean-Pied-de-Port est typique des secteurs médiévaux intra-muros, à savoir des rues étroites, piétonnes, pavées, bordées de maisons traditionnelles témoignant de l'activité commerciale d'un autre temps (cf. la plus vieille maison de la ville, échoppe médiévale de 1510 située dans la rue de la Citadelle). Près de 20% de la population réside encore dans ce secteur.

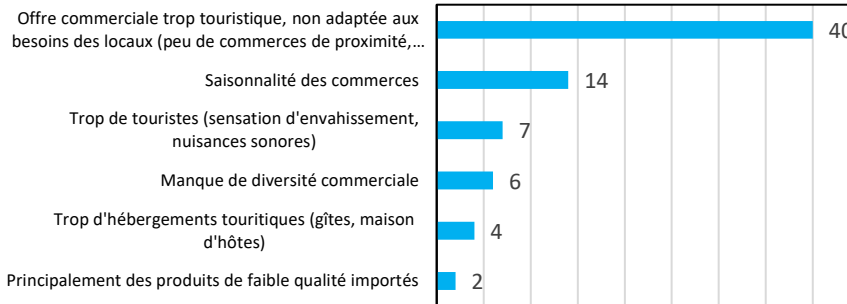
L'attractivité touristique de la commune oriente sensiblement la nature des commerces implantés dans l'hypercentre. L'enquête de la manager de commerce a montré la multiplication des gîtes et l'apparition de boutiques ciblant la clientèle touristique. Ainsi, la pharmacie, le fleuriste, la boucherie, des magasins de vêtements ont été progressivement remplacés par des commerces vendant des souvenirs, des produits régionaux et des produits exotiques (décoration en bambou, objets d'Indonésie...). Cette orientation touristique génère un phénomène de saisonnalité avec une vingtaine de commerces qui n'ouvrent que pendant la saison touristique.

Les produits proposés ne correspondant plus à ses besoins, la population locale fréquente désormais d'autres secteurs de la ville (notamment ceux de la périphérie dotés d'une moyenne surface) et délaisse l'hypercentre. L'hiver, ce quartier devient un quartier fantôme avec de nombreux rideaux fermés. L'appât du gain par certains professionnels est tellement voyant que les habitants craignent que leur centre-ville ne ressemble bientôt à un petit Lourdes.

Pour 46% des consommateurs locaux interrogés, la vieille-ville est de moins en moins fréquentée. Ils évoquent pour cela trois raisons : une spécialisation dans le tourisme (63% des avis), un manque d'accessibilité (23%) et la disparition des petits commerces (13%).

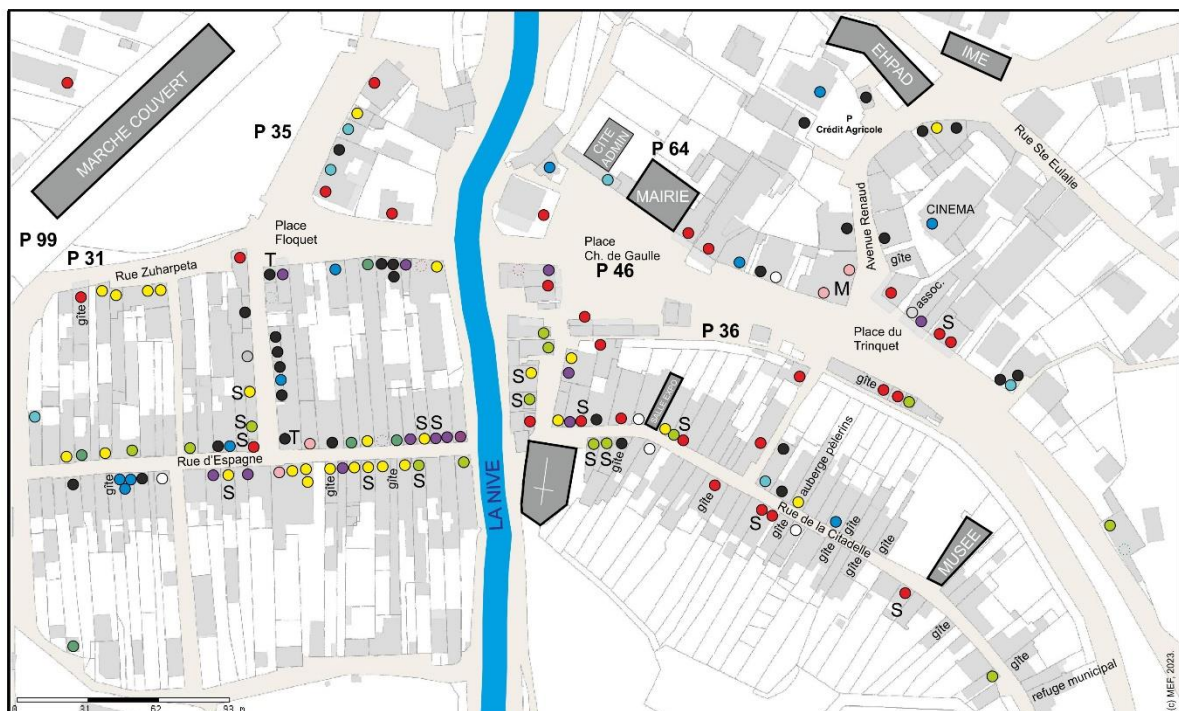


"Un quartier trop spécialisé dans le tourisme" (d'après les habitants)



© F. Solbes.

En plus de la vacance saisonnière, une partie de la ville intra-muros est touchée par un phénomène de vacance structurelle. La rue Uhart est principalement concernée ; tout le linéaire droit en partant du cœur de ville est en piteux état.



Commerces banaux

- Alimentation
- Entretien de la personne (santé et beauté)

Commerces anomaux

- Eq. de la maison et de la profession
- Mag. à rayons multiples
- HORECA
- Eq. de la personne
- Eq. Loisirs-sports-culture

Services commerciaux

- Entretien de la personne
- Autres services commerciaux

- Local vacant (fermé, neuf N ou en travaux T)
- S Commerce Saisonnier
- M Prof. (para)médicale

Les commerces de proximité n'ont toutefois pas totalement disparu de la vieille-ville. Une boulangerie, une pâtisserie, une épicerie, un fromager, 3 bijouteries résistent ; mais jusqu'à quand ? Cette évolution allant vers de plus en plus de commerces ciblant la clientèle touristique inquiète la municipalité qui craint que le commerce traditionnel ne disparaisse complètement, poussant les consommateurs vers l'agglomération côtière (BAB).

Pour contrer la multiplication dans l'hypercentre des boutiques saisonnières supplantant les commerces de proximité à destination de la population locale, il est primordial pour la commune de se munir d'outils agissant en faveur de la diversité commerciale. La mise en place d'un droit de préemption commercial sur les fonds de commerce, fonds artisanaux et baux commerciaux en est un. Le remembrement commercial/artisanal (action visant à réunir un ou plusieurs locaux pour créer une cellule commerciale unique de plus grande dimension) peut également participer à la préservation et au renforcement des activités commerciales traditionnelles.

3.2 Le périmètre de sauvegarde envisagé

La délimitation du périmètre de sauvegarde à Saint-Jean-Pied-de-Port est fixée au regard :

- De la forte saisonnalité commerciale dans ce secteur ;
- De la vacance structurelle ;
- Des projets de renouvellement urbain (OPAH en cours).

La ville a pour ambition de maintenir un équilibre commercial sur l'ensemble de ses quartiers et de soutenir son hypercentre pour qu'il ne devienne pas un musée à ciel ouvert, dépourvu de commerces de proximité et d'habitants. Grâce au programme PVD, la commune a déjà enclenché une OPAH dont le but est de réhabiliter les habitats très anciens (pour certains abritant des commerces) et de rénover les façades afin de renforcer l'attractivité du centre par une amélioration du cadre de vie.

Sur le plan commercial, il s'agit d'éviter que les locaux commerciaux ne soient transformés en gîtes, en cabinets bien-être, en agences immobilière ou bien encore, en boutiques à destination exclusive des touristes et donc fermées une grande partie de l'année.

L'objectif final est de satisfaire au mieux les besoins de la population locale en soutenant l'installation de commerces et service de proximité dont les manques ont été relevés par l'enquête menée par la manager de commerce et par l'enquête DENDA et, *in fine*, de limiter l'évasion commerciale vers l'agglomération BAB ou la tentation Internet.

Les rues concernées par le Droit de Préemption Commercial seront :

- La rue de la Citadelle ;
- La rue d'Espagne ;
- La rue d'Uhart
- La rue de France ;
- La rue de l'Église ;
- La Rue Zuharpeta ;
- La route départementale (du rond-point de la Place Floquet à la Route de Çaro)



IV. Évolution prospective : Une dynamique commerciale à maintenir et à favoriser

4.1 Les opérations de valorisation du centre-ville effectuées ou à venir

Ces dernières années, la municipalité de St-Jean-Pied-de-Port réalise des aménagements publics pour améliorer le cadre de vie des Saint-jeannais ainsi que des touristes et faciliter une mobilité apaisée (déplacements à pied et à vélo).

1. La piétonnisation du cœur de ville

Le stationnement et le trafic automobile dégradent fortement l'image de la vieille-ville médiévale et ne permettent pas de mettre en valeur le patrimoine remarquable de ce quartier. De plus, le trafic dans la rue d'Espagne la banalise et perturbe les usages piétons, commerciaux et touristiques. Depuis 2018, pour que les touristes profitent pleinement de la richesse patrimoniale de la ville, cet hypercentre devient piéton du 1^{er} avril au 31 octobre. Dans les prochains mois, la municipalité songe tester une piétonnisation à l'année. Elle considère que la disparition de la circulation automobile peut concourir à un embellissement du centre et inciter à la flânerie (et donc potentiellement à un acte d'achat).



© Férérol, 2023.



© Carton, 2015.

2. La halle du marché réhabilitée

Depuis toujours, la vieille-ville et ses abords sont le noyau commercial historique de la ville. En 1967, les halles ont été inaugurées. 55 ans après, elles retrouvent un second souffle par la volonté municipale de transformer le marché saint-jeannais en un marché de qualité et de référence. Pour y arriver, les halles ont été rénovées ; les exposants non-alimentaires ont été invités à rejoindre les forains alimentaires et la signalétique sur les produits et les professionnels a été repensée pour être plus claire. La présence de ce marché hebdomadaire 1 fois / semaine (2 l'été) pallie le manque de commerces de bouche de la ville intra-muros.

3. Le réaménagement prochain de la Place de la Mairie

La Place Charles de Gaulle - articulation entre la ville basse et la ville médiévale- est la seule véritable place publique de la commune. Malheureusement, elle présente un caractère très routier avec la RD 933 qui la traverse, des parkings omniprésents et l'absence de cheminements piétons bien identifiés vers les remparts et le cœur médiéval. Aussi, en 2024/2025, un projet vise à lui redonner un nouveau visage digne d'une place de village avec davantage de végétation et d'espaces conviviaux. Le but : en faire un lieu accueillant où il fait bon se promener, s'asseoir, contempler le patrimoine et pousser ainsi à l'acte d'achat.



Férérol, 2023.



LAA, 2023.

4. Des pourparlers enclenchés pour le contournement du centre-ville

L'aménagement de la Place de Mairie participe au projet de sécurisation de la traversée de la commune. Ce projet a été pensé dans l'attente d'un éventuel contournement et dans une volonté de pacification de l'espace. Trois séquences vont être développées dans les prochains mois :

entrée de ville / marché couvert, Place Floquet / Trinquet Garat (séquence où sera mis en place le DPC) et virage cimetière / rond-point du Jai Alai.

Ce projet de sécurisation de la traversée de la commune rentre dans le Plan «Saint-Jean Respire». Étale sur 3 ans, ce plan a été mis en place afin de sécuriser les piétons, d'optimiser le stationnement pour rendre les commerces et les services publics plus accessibles et de développer les mobilités douces

5. Un Site Patrimonial Remarquable en projet

La commune travaille à l'heure actuelle sur la mise en place d'un Secteur Patrimonial Remarquable couvrant en priorité la vieille-ville où le DPC va s'appliquer. Il s'agit de préserver le Patrimoine Architectural Urbain et Paysager et de maintenir l'architecture traditionnelle basque de la commune. Au-delà, il convient d'améliorer l'expérience client en créant une ambiance d'achat agréable.

4.2 Les motivations pour l'instauration d'un Droit de Prémption Commercial

Au final, force est de reconnaître :

- L'atout qu'est le commerce de proximité pour la vie et l'attractivité du territoire. Associé au patrimoine, il participe à la personnalité de la ville, à son animation et à la valorisation de son image.
- Le rôle des commerces et services de proximité comme éléments de la cohésion sociale.
- Le risque d'appauvrissement quantitatif et qualitatif de l'offre commerciale de proximité dans le centre-ville qui s'accroît d'année en année.
- Une fragilisation du tissu commercial du centre-ville due à l'attractivité des moyennes surfaces sises sur la commune ou aux alentours.
- Une occupation de plus en plus récurrente des unités commerciales par des gîtes et des commerces saisonniers dont la fermeture excède les trois mois.

Constatant ces tendances négatives, la municipalité souhaite instaurer un droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerces, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet d'aménagement commercial pour lui donner la possibilité de préserver la diversité commerciale et artisanale de la ville intra-muros et de son pourtour et de soutenir son dynamisme. Il s'agit également d'avoir une visibilité sur les transmissions et les cessions. Il ne s'agit pas d'interdire les commerces à destination des touristes mais de veiller à une certaine mixité pour que chaque clientèle y trouve son compte.

Conclusion

En établissant un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et en instituant le droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux, la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port se dote d'un outil juridique qui lui permet

de mieux contrôler la destination de certains fonds de commerce dans un secteur très prisé des investisseurs où elle souhaite préserver les activités commerciales et artisanales de proximité.

Consciente des obligations pesant sur elle dans le cas où elle souhaiterait en faire usage, la commune comprend son utilité par l'aspect dissuasif qu'il représente et son caractère unique en ce qu'il permet d'empêcher une cession qui porterait atteinte à l'équilibre commercial.

Il apparaît donc être l'outil indispensable permettant d'agir en complémentarité des autres actions de la municipalité pour préserver, diversifier et maintenir les services commerciaux et artisanaux de proximité.

Source :

- Le Diagnostic commercial de la Commune rédigé en 2023 dans le cadre du Programme Petites Villes de Demain.
- L'étude DENDA (2021) d'AID Observatoire fourni par la CCI.