

## Urbanités

Chroniques - Décembre 2018

Chronique / La vacance des agences bancaires : nouveau chantier du renouvellement urbain ?

Pierre Pontecaille



Couverture : agence du Crédit Mutuel, quartier des Cotterêts à Fougères (35300) (Fouque, 2018)

Pour citer cet article : Pontecaille P., 2018, « La vacance des agences bancaires : nouveau chantier du renouvellement urbain ? », *Urbanités*, Chroniques, décembre 2018, [en ligne](#).

La vacance commerciale est au cœur de l'actualité urbanistique française et européenne<sup>1</sup>. Après avoir suscité une attention médiatique importante (Behar et Estèbe 2014, Razemon 2016) et fait l'objet d'une évaluation chiffrée par l'Institut de la Ville et du Commerce (2017), un plan d'État intitulé « Action Cœur de Ville » a récemment été lancé par le ministère de la Cohésion des Territoires afin de réduire la vacance commerciale et le dépérissement de nombreux centres, notamment ceux des villes petites et moyennes. Initialement appréhendée à travers la multiplication des friches industrielles, la vacance est devenue un sujet d'étude fréquemment abordé, ces espaces délaissés émergeant peu à peu comme « *un nouveau marché urbain* » (Arab, 2017), se prêtant à des transactions monétaires entre propriétaires, futurs occupants et tiers chargés de l'intermédiation. Lors de son introduction à la journée d'études « Espaces Urbains Vacants : vers un nouveau marché urbain ? » (16/03/2017), Nadia Arab met en avant la grande diversité d'acteurs s'inscrivant dans le segment de marché des biens immobiliers vacants, tels que des acteurs associatifs (Plateau Urbain, Rues du Développement Durable, Ma Boutique à l'Essai), privés (Camelot), ainsi que des acteurs issus du monde de l'aménagement tels que des Sociétés d'Économie Mixte (SEMAEST).

Toutefois, la vacance commerciale en tant que telle occupe une place peu centrale dans la recherche académique, contrairement à la vacance résidentielle, souvent définie comme « *une variable clé pour la dynamique urbaine* » (Lemaire et Cassilde 2016 : 7). Mise en lumière au Royaume Uni dans les années 1980 par des professionnels issus des collectivités et de l'immobilier, la problématique de la vacance commerciale est traitée en France à la fin des années 2000 par des cabinets de conseil ou des organisations professionnelles spécialisées, et émerge progressivement aujourd'hui dans le monde académique français. Ainsi, Pascal Madry analyse dans le cadre de sa thèse comment les stratégies conjointes de différents acteurs (distributeurs, investisseurs, promoteurs, collectivités locales) amènent à une surproduction de surfaces commerciales n'ayant plus de lien avec la demande réelle et génératrice de vacance commerciale (Madry, 2016). Sylvie Laroche étudie quant à elle la perception des locaux commerciaux par les usagers à travers le cas de l'avenue Jean Perrot à Grenoble, en révélant différents types de perte d'animation (façades peu qualitatives, rupture de linéaires, etc.). Au vu de la prise en compte tardive de la fermeture des commerces de centre-ville par les auteurs du monde académique et de l'implication récente des pouvoirs publics, nous souhaitons mettre en lumière un phénomène encore sous-estimé, celui de la vacance des agences bancaires.

Au nombre de 37 261 sur le territoire national, le nombre des agences bancaires risque de se réduire rapidement, comme en attestent plusieurs annonces récentes : à horizon 2018, le groupement Banque Populaire-Caisse d'Épargne (BPCE) prévoit 400 fermetures et la Société Générale vient d'annoncer la réduction de 20 % de son réseau d'agences, soit plus de 450 fermetures. Face à l'absence de recensement exhaustif des agences et de leurs fermetures, ainsi que le manque de mise en lumière du phénomène par le monde académique, ce processus de fermeture généralisé des agences bancaires ne semble pas appréhendé par les collectivités, qui ont en outre des difficultés à obtenir des informations précises sur la vacance commerciale. Pour ce faire, les pouvoirs publics sont contraints d'organiser un recensement exhaustif des locaux commerciaux par leurs services techniques ou des prestataires extérieurs (agence d'urbanisme, bureaux d'études etc.) et ne peuvent faire appel à des données statistiques. La base de Mise à Jour des Informations Cadastreales (MAJIC), issue de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) permet de renseigner les collectivités sur le taux de vacance résidentielle au sein de leur territoire, mais pas sur la vacance commerciale.

Si certaines revues spécialisées ainsi que la presse généraliste font état de la fermeture des agences bancaires, la littérature scientifique urbaine s'est peu emparée de ce phénomène, c'est pourquoi cet article cherche à mettre en avant son accélération, à interroger ses impacts sur les territoires et à donner à voir des premières pistes de gestion des fermetures. Figurant au sein des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) dans la sous-destination « activité de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle », au même

---

<sup>1</sup> Le colloque international organisé par l'Institut pour la Ville et le Commerce à Paris le 13 septembre 2017 et portant sur l'urbanisme commercial a largement abordé le sujet de la vacance commerciale, et révélé d'importants écarts entre pays.

titre que les agences immobilières et les agences de voyage, les agences bancaires jouent un rôle pour l'activité commerciale d'un centre-ville en fournissant des liquidités aux consommateurs locaux des commerces de proximité. De plus, comme nous le verrons, le suivi et les services bancaires personnalisés qu'apportent les agences aux populations sont souvent indispensables à leur inclusion sociale, traduisant le rôle des agences bancaires dans la construction des parcours de vie.

Reposant sur une analyse de la littérature sur la vacance commerciale et des articles de presse généraliste faisant état de la fermeture des agences bancaires, ainsi que des entretiens semi-directifs avec des experts du monde bancaire (consultant spécialisé, responsable immobilier, etc.), cet article s'appuie sur trois cas d'étude au sein desquels la fermeture d'une agence a eu un impact pour les populations d'un centre-ville, ainsi que pour sa vie commerciale et son marché immobilier. L'analyse des documents directeurs et des entretiens semi-directifs avec les acteurs locaux a permis d'établir une typologie des impacts d'une fermeture d'agence, à la fois sociaux, économiques et immobiliers.

Les trois cas d'étude permettent de montrer les invariants des impacts d'une fermeture d'agence. Cependant, la diversité des territoires étudiés permet également de mesurer la dimension contextuelle des fermetures, dont l'intensité des impacts et les interventions des acteurs locaux varient fortement. Peuplée de 3 957 habitants (INSEE 2014), la ville d'Indre, située à environ 8 kilomètres de Nantes voit la dernière agence bancaire de la ville fermer ses portes le 17 juillet 2017. Cette fermeture intervient quelques mois après celle du Crédit Lyonnais en décembre 2016 à Danube Solidarité, quartier prioritaire du 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, peuplé de 7 900 habitants. Le troisième cas d'étude porte sur la fermeture durant le premier trimestre 2017 du Crédit Mutuel situé rue de la Marne à Nantes, au cœur du centre historique et commerçant. Étant confrontés au même phénomène d'une fermeture d'agence, ces trois territoires en sont néanmoins impactés différemment. En effet, les impacts varient selon le maillage en agence au sein du territoire, ses caractéristiques socio-économiques, son marché immobilier et les interventions des acteurs locaux.

Nous reviendrons d'abord sur les logiques d'implantation des agences bancaires durant les dernières années, afin de mettre en lumière la géographie sélective des fermetures. Leurs impacts sociaux, économiques et immobiliers révéleront les répercussions d'une fermeture sur la vitalité d'un centre-ville. Enfin, un bref récit des interventions autour des trois fermetures montrera combien l'implication des acteurs locaux est déterminante pour accompagner la réorganisation des réseaux d'agences, et dépasser une analyse reposant strictement sur l'état initial du territoire et son attractivité.

## Banques de réseau, distributeurs automatiques de billets et agences bancaires

### Des acteurs bancaires aux logiques différenciées ?

Bien que la nature des acteurs bancaires diffère, ces derniers semblent aujourd'hui s'aligner sur une stratégie d'implantation guidée par la maximisation des profits. Dotées de capitaux essentiellement publics, les banques publiques (La Banque Postale, Caisse des Dépôts et Consignations, crédits municipaux) répondent à un objectif d'intérêt général. En tant qu'entreprises privées, les banques commerciales (Société Générale, Crédit Lyonnais, Crédit Industriel et Commercial) fonctionnent quant à elles selon une stricte logique de marché. Enfin, les réseaux mutualistes (Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Caisse d'Épargne, Banque Populaire), dont le capital est en partie détenu par les clients, sont souvent présentés comme possédant un plus fort ancrage local. Ainsi, selon Julien Ponthus et Maya Nikolaeva, « contrairement aux banques commerciales, les mutualistes sont structurées sur la base de caisses locales et de fédérations régionales souveraines sur leurs territoires, dont sont issus leurs dirigeants. Ces structures ne raisonnent donc pas sur une logique d'économies d'échelles » (« L'agence bancaire fait de la résistance grâce aux mutualistes », 15/11/2016 *Reuters*). Toutefois, les fermetures prévues par le groupe BPCE amènent à douter de l'ancrage local des réseaux mutualistes, dont les logiques semblent également déterminées par des critères de rentabilité. Ainsi, Gilles Caire, maître de

conférences en sciences économiques à l'université de Poitiers, affirme que « les regroupements des caisses de niveau régional et les fusions des caisses locales s'inscrivent dans un mouvement mutualiste généralisé de « rationalisation » des unités décentralisées qui peut faire douter de la pérennité de l'ancrage local » (Caire, 2010 : 42).

### **Vacance des agences bancaires et vacance commerciale**

Majoritairement dédiées aux activités de conseils, les agences bancaires assurent l'accès des populations aux services bancaires, tandis que les distributeurs automatiques de billets (DAB) leur pourvoient des liquidités. La fermeture des établissements bancaires est appréhendée dans cet article à travers la focale de la vacance commerciale, définie comme « l'état d'inoccupation d'un local commercial pour une durée déterminée ou non » (Madry, 2016), et estimée à 9,5 % en 2015 hors Île-de-France<sup>2</sup> (7,2 % en 2012). Plus ou moins longue, la vacance commerciale répond à des facteurs locaux et conjoncturels comme la rigidité d'un marché immobilier, ainsi qu'à des facteurs globaux et structurels tels que l'essor de la grande distribution (Institut pour la Ville et le Commerce, 2017). Au même titre qu'un autre commerce, les agences bancaires constituent une cellule commerciale active, leur fermeture augmente donc le taux de vacance commerciale au sein d'un territoire. Toutefois, la vacance des agences bancaires répond à des logiques spécifiques liées à des changements de pratiques de consommation, à un nouveau contexte économique pour les acteurs bancaires ainsi qu'à des stratégies d'implantation géographiquement sélectives.

## **Établissements bancaires et centres villes : pratiques de consommation et logiques d'implantation**

### **Des décennies de multiplication**

Depuis les années 1970, les établissements bancaires se sont multipliés au sein des centres villes, notamment du fait de l'élévation du niveau de vie et de la mensualisation des salaires (loi Debré 1967). Cette période est décrite par le président de l'association française des usagers de la banque comme « l'époque du tout bancaire et de la banque de proximité » (« La désertification bancaire en marche », [06/06/2017](#), au sein de laquelle les banques de réseau multiplient leurs points de vente, notamment au sein d'emplacements commerciaux stratégiques (coins de rue, places, axes de forte fréquentation). Alors qu'il n'existait en France que 5 400 agences en 1967, elles sont aujourd'hui plus de 37 000, et les DAB s'élèvent à plus de 58 000. Cet essaimage des établissements bancaires dans les centres villes a longtemps été mal vu par les élus locaux, lesquels regrettaient des commerces générant une plus grande animation commerciale (vitrines décorées, fréquentation plus importante, musique, etc.).

### **Essor du numérique et baisse de la fréquentation**

La croissance continue du nombre d'agences bancaires prend fin en 2008, avec un volume national passant de 39 500 à 39 000 l'année suivante. Le processus de fermeture touche l'ensemble des pays européens, comme le montre la Banque Centrale Européenne en mettant en lumière une baisse de 11 % du parc total d'agences au sein de la zone euro entre 2011 et 2015, malgré certains écarts frappants entre pays. Ainsi, la baisse est de 9,6 % en Allemagne, tandis qu'elle s'élève à 22 % en Espagne et à 33 % aux Pays-Bas. Moins importante que dans plusieurs pays voisins avec une densité d'agences bancaire souvent plus élevée (une agence pour 1 676 habitants en France, contre 4 997 au Royaume-Uni et 2 400 en Belgique), la dynamique de fermeture en France tiendrait du poids des réseaux mutualistes dans le

<sup>2</sup> Toutefois, de grands écarts territoriaux subsistent, les villes moyennes étant particulièrement concernées (12,1 % en 2016), contrairement aux centres villes métropolitains (6,9 % en 2016) (Institut pour la Ville et le Commerce, 2017).

marché bancaire global (la Société Générale, BNP Paribas et Le Crédit Lyonnais ne représentant que 18 % du nombre d'agences à l'échelle du pays). Dans un article issu de la revue *Banque* datant de 2016 et couvrant la période s'étendant de 2010 à 2014, Anatole de la Brosse révèle des fermetures plus nombreuses au sein des banques commerciales qu'au sein des réseaux mutualistes, et évoque « une emprise locale souvent plus forte », ainsi qu'une « proximité avec les clients locaux et les pouvoirs publics », expliquant que le processus de fermeture y soit moins intense. Toutefois, l'auteur évoque par la suite l'alignement des réseaux mutualistes sur la logique de rentabilité évoquée précédemment, et souligne une géographie sélective des fermetures prévues dans les années à venir, notamment concentrées dans les territoires de faible densité : « des regroupements de plusieurs petites agences, séparées seulement de quelques kilomètres, vont s'opérer » (Brosse, 2016). Le processus de fermeture connaît une accélération rapide durant les dernières années. Sur les 950 fermetures enregistrées entre 2012 et 2017, plus de la moitié a eu lieu depuis 2015, et, à elle seule, l'année 2017 a été marquée par 241 fermetures.

L'essor des activités bancaires en ligne et des outils numériques est souvent tenu responsable de la fermeture des agences, à travers une baisse de fréquentation, estimée à 50 % entre 2008 et 2012 par le responsable Grand Paris du Crédit Agricole. Selon une enquête réalisée par l'Observatoire de l'Image des banques, 52 % des Français affirmaient fréquenter leur banque plusieurs fois par mois en 2010, ils ne seraient aujourd'hui plus que 20 % (Observatoire de l'image des Banques, 2016). La vocation initiale d'accueil physique des agences est donc remise en question, comme l'évoque le responsable Grand Paris du Crédit Agricole : « les équilibres ont changé. Quand on était par exemple sur 50 % de mortar<sup>3</sup>, maintenant on n'est plus qu'à 25 % » (entretien téléphonique, 22/01/2018). Enfin, dans son article issu de la revue *Banque*, Anatole de la Brosse évoque la baisse du Produit Net Bancaire (PNB) pour les acteurs bancaires depuis 2012, estimée à 3,2 % par an, du fait du plafonnement des commissions, de la baisse des taux d'intérêts ainsi que de la « hausse des coûts des implantations (coût du foncier, sécurité, travaux et infrastructures, frais de personnel) ». Analysés conjointement, ces différents éléments amènent à voir dans l'agence bancaire traditionnelle une source de coûts souvent supérieure aux revenus générés.

### Critères de rentabilité et géographie des implantations

Couplée à la baisse du PNB, la baisse de fréquentation amène les acteurs bancaires à optimiser leurs réseaux d'agences, comme l'évoquent Charlotte Béziade et Serge Assayage : « étant donné que le réseau d'agences de la banque de détail représente une part importante de sa structure de coûts, et alors que l'affluence en agence ne cesse de décroître, la plupart des principaux acteurs du marché ont déjà lancé de vastes réflexions et travaux d'optimisation de leur réseau d'agences » (Béziade, Assayage, 2014 : 33). Guidées par l'avancée technologique, qui plus est dans un contexte de pression financière pour les banques, les nouvelles pratiques des clients bouleversent le fonctionnement des agences. La fréquentation n'étant plus son principal critère de rentabilité, celui de l'agence bancaire trouve désormais source dans certaines niches d'activités à haute valeur ajoutée (emprunt, actionnariat, etc.). Comme le souligne le responsable Grand Paris du Crédit Agricole, ces nouveaux critères de rentabilité entraînent une géographie sélective des fermetures : « vous avez aujourd'hui des zones qui sont évidemment à potentiel et d'autres où il y a beaucoup de monde, mais qui n'ont pas forcément un potentiel de développement, notamment sur l'épargne ou le prêt immobilier. Ce sont des zones plus paupérisées, donc là où l'on aura certainement plus de problèmes et de risques. Là, on va avoir une désaffection » (entretien téléphonique, 22/01/2018). Présentant une moins forte densité d'établissements bancaires<sup>4</sup> et

---

<sup>3</sup> Le concept de « *click and mortar* » décrit les acteurs commerciaux dont l'activité de vente ne s'effectue pas uniquement au sein des magasins physiques (« mortar ») mais également sur internet (« click »). Le responsable Grand Paris du Crédit Agricole estime donc à 50 % la baisse de pratique bancaire effectuée au sein des agences.

<sup>4</sup> Pascale Moulévrier fait état d'une désaffection géographiquement inégale dans le maillage territorial des banques de réseaux : « certaines banques sont absentes de certaines zones d'implantation qui recourent par exemple des quartiers d'habitat social » (Moulévrier, 2012 : 27). Ce processus est largement mis en avant dans le monde anglo-

concentrant des populations en situation de précarité souvent dépourvues d'outils numériques, les quartiers populaires sont amenés à subir de plein fouet le processus de fermeture. Cette géographie sélective des fermetures incarne les stratégies de ciblage d'une clientèle aisée par les réseaux bancaires : « la géographie du réseau reflète plus ou moins directement le choix de la clientèle qu'il tente de capter » (Martel, 2009 : 1).

## Impacts territoriaux des fermetures

La fermeture d'une agence bancaire a des impacts sociaux, économiques et immobiliers, souvent cumulatifs et identifiables à court et moyen terme.

### Impacts sociaux

La fermeture de la dernière agence d'un territoire entraîne la perte de l'accès des populations aux services bancaires quotidiens. Face à la bancarisation<sup>5</sup> massive de la société française (selon les données de la banque mondiale, 96,6 % des français de plus de 15 ans ont un compte de dépôt au sein d'un établissement bancaire en 2014 – Observatoire de l'inclusion bancaire, 2016), les services bancaires quotidiens participent à l'inclusion économique et sociale des individus (Gloukoviezoff, 2004). Selon l'observatoire de l'inclusion bancaire, cette dernière « permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser » (2016). Percevoir un salaire, avoir recours au crédit et obtenir une protection contre les risques sont autant d'éléments-clés de la vie quotidienne qui sont conditionnés par la possession d'un compte bancaire.

La création de l'Observatoire de l'Inclusion Bancaire en 2013 vise ainsi à réduire le nombre de personnes, souvent en situation de fragilité financière, n'ayant pas accès aux services bancaires<sup>6</sup>. Les études de cas d'Indre et de Danube Solidarité révèlent certains publics particulièrement captifs de leur agence, notamment les personnes âgées et les Personnes à Mobilité Réduite (PMR). Dans le cas d'Indre, à défaut de pouvoir se rendre à pied au cœur de leurs communes pour accéder à une agence, les habitants doivent désormais parcourir 3 kilomètres. Les populations précaires pâtissent également des fermetures d'agences, comme le montre le vœu formulé par le Conseil d'Arrondissement du 19<sup>e</sup> arrondissement à la suite de la fermeture du Crédit Lyonnais : « [la fermeture] les prive également d'un accès à des services bancaires de proximité, s'appuyant sur une présence humaine seule à même de pouvoir les guider dans leurs démarches souvent complexes » (Conseil d'arrondissement du 19<sup>ème</sup> arrondissement, 28/11/2016).

Cette perte de services bancaires est souvent simultanée à une raréfaction des services publics et des administrations (poste, gendarmerie, établissements de santé etc.), notamment au sein des territoires de faible densité : « la réorganisation des services publics a abouti à la suppression d'un grand nombre de ces structures » (Dormois et Fol, 2017 : 3). Ces territoires sont donc confrontés à une perte d'attractivité globale au sein de laquelle la disparition des équipements et des services publics s'accompagne d'une dynamique de fermeture des commerces. Cumulatifs, ces deux dynamiques de fermeture participent à la dévalorisation globale des centres : « la diminution des équipements de santé, de loisirs, d'enseignement ou liés à la culture sont plus ou moins fortement corrélés avec la dévitalisation

---

saxon, une étude menée en 2013 par le cabinet de conseil américain Bloomberg montre que depuis 2008, 93 % des fermetures d'agences sur le sol américain ont pris place au sein de quartiers situés en dessous du revenu médian moyen (Bloomberg, 2008).

<sup>5</sup> Concept issu du monde de la finance, le terme de bancarisation représente « la quantité de personnes au sein d'une population utilisant un compte ou des services bancaires ». Une population bancarisée à 60 % signifie donc que 40 % de la population n'a pas accès à des services bancaires (*Finance de Marché*).

<sup>6</sup> Selon l'Observatoire de l'Inclusion Bancaire, les 20 % des ménages recevant le moins de revenus sont 98,4 % à détenir un compte, tandis que ce chiffre s'élève à 100 % pour les ménages plus aisés.



commerciale observée » (CGEDD, 2016 : 9). Ainsi, l'inclusion économique et sociale des populations, notamment en proie à des difficultés socio-économiques, est non seulement contrainte par le départ des acteurs bancaires, mais s'inscrit souvent dans une dynamique globale de perte d'accès aux services publics.

### Impacts économiques

Impliquant la perte d'accès aux liquidités pour les consommateurs locaux, la fermeture d'un distributeur automatique peut s'avérer préjudiciable au maintien des commerces de proximité, notamment chez les plus fragiles. En effet, l'équipement en terminal de paiement électronique (TPE) n'est pas systématique chez les commerçants de proximité, du fait du coût représenté par l'outil (200 à 600 euros pour le terminal, ainsi que des coûts fixes sur les transactions).

Ne pouvant offrir aux clients la possibilité de payer en carte bancaire, les commerçants ne possédant pas de TPE sont dépendants de l'argent liquide des consommateurs. Dès lors, une perte de chiffre d'affaires peut être générée pour les commerçants de proximité, et tout particulièrement les indépendants dont l'assise financière est souvent fragile, dans le cas de la fermeture du dernier DAB d'un centre-ville. De plus, si les paiements en carte bancaire se généralisent, une étude du cabinet Consumer Science Analytics (CSA) pour le Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique datant de 2015 montre que 84 % des français utilisent l'argent liquide pour les achats de moins de dix euros, et 86 % au sein des petits commerces (*CSA*). Dans les cas d'Indre et de Danube Solidarité, plusieurs voix se sont élevées contre les fermetures : « tous les commerces de proximité et les commerces de bouche se sont retrouvés avec une clientèle qui n'avait plus de liquidités » (maire du 19<sup>ème</sup> arrondissement, entretien téléphonique 28/11/2017). Véritable poumon économique pour la ville d'Indre et attirant 5 000 personnes chaque dimanche matin, le marché hebdomadaire aurait été impacté négativement par le départ du Crédit Mutuel, selon un membre du conseil communautaire. Alors que les pouvoirs publics d'Indre et de Danube Solidarité privilégient le maintien d'activités commerciales en rez-de-chaussée, c'est l'ensemble de leur stratégie de développement urbain qui est mise à mal par le départ des acteurs bancaires. En réduisant l'accès des populations aux liquidités, tout particulièrement lorsque c'est la dernière agence d'un territoire qui quitte un centre-ville marqué par une faible activité commerciale, la fermeture d'une agence peut nuire à l'activité de certains commerces de proximité voisins et augmenter le taux de vacance commerciale local.



1. Jour de marché, local de l'ancienne agence du Crédit Mutuel, 2 quai Besnard à Indre (44610) (Jullian, 2017)

---

## Impacts immobiliers

Impliquant la non-occupation d'un local commercial, la fermeture d'une agence bancaire entraîne une phase de vacance plus ou moins durable. La faible attractivité pour les acteurs commerciaux extérieurs des territoires d'Indre et de Danube Solidarité, couplée à la cherté des loyers commerciaux pour les porteurs de projet locaux conduit à une vacance prolongée des emplacements anciennement occupés par le Crédit Mutuel et le Crédit Lyonnais. En plus de dégrader l'image des deux territoires, la non-occupation des deux rez-de-chaussée implique une baisse de recettes pour les collectivités. Ces recettes sont locatives dans le cas de locaux de domanialité publique ; dans le cas de locaux détenus par des propriétaires privés, ces recettes sont de nature foncière, via la cotisation foncière des entreprises. Initialement peu dynamiques, les marchés immobiliers d'Indre et de Danube Solidarité sont d'autant plus fragilisés par les deux fermetures.

Celle du Crédit Mutuel rue de la Marne à Nantes, au cœur de l'hyper centre piéton et historique, n'a donné naissance qu'à une courte phase de vacance frictionnelle allant de 2 à 3 mois, avant l'ouverture d'un Starbucks le 20 mai 2016. L'enseigne destinée à des populations à fort pouvoir d'achat est accueillie à bras ouvert par les pouvoirs publics, opposés à la multiplication des établissements bancaires au sein du centre-ville et visant l'implantation d'acteurs commerciaux de renom. Selon que la phase de vacance entraînée par la fermeture d'une agence bancaire est plus ou moins longue, cette fermeture accentue les dynamiques immobilières en présence.

Ainsi, les territoires peu attractifs pour les acteurs commerciaux présentant un fort taux de vacance commerciale peuvent connaître une détérioration du marché d'immobilier commercial local du fait de la fermeture d'une nouvelle cellule, tandis qu'une fermeture d'agence au sein d'un centre-ville présentant une forte commercialité peut entraîner un renforcement de la montée en gamme du paysage commercial. Ce phénomène de spécialisation et de montée en gamme des commerces locaux au sein des centres villes attractifs est mis en avant dès 1998 par Alain Metton, et semble encore prégnant aujourd'hui : « le véritable tournant de l'activité dans ces espaces, à savoir une montée en gamme et un affinage toujours marqué. C'est ainsi que les activités les plus quotidiennes ont pratiquement disparu au profit de boutiques plus cossues tenues par des commerçants indépendants, mais aussi et surtout par des franchises et succursales de groupes internationaux » (Navereau, 2011 : 56). Comme le montre Anne-Cécile Mermet, la montée en gamme du paysage commercial des centres villes attractifs et patrimoniaux relève d'une stratégie de la part des acteurs commerciaux tournée vers le moyen-haut de gamme : « les logiques des commerçants, et particulièrement des enseignes moyen-haut de gamme, privilégient explicitement des localisations dans des contextes urbains aux connotations sociales prestigieuses, entrant en résonance avec leur standing » (Mermet, 2013 : 14). En étant prise en compte, cette dynamique de fermetures généralisée peut permettre aux pouvoirs publics d'intervenir sur la nature des commerces présents sur leur territoire. Pour ce faire, au-delà de certains outils de nature réglementaire<sup>7</sup>, les pouvoirs publics peuvent également mettre en place des dispositifs incitatifs visant à promouvoir les potentiels immobiliers de leurs territoires auprès d'acteurs commerciaux.

---

<sup>7</sup> Plusieurs outils existent, tels que le droit de préemption commerciale, le Document d'Aménagement Commercial (DAC) intégré au Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) des SCoT, les sous-catégories commerciales identifiées dans le règlement des Plans Locaux d'Urbanisme, ou encore les linéaires de protection du commerce et de l'artisanat.





2. Local de l'ancienne agence BNP Paribas, 6 boulevard d'Indochine à Paris (75019) (Google Street View, 2018)

## Des interventions localisées autour des fermetures

Si le contexte local des trois études de cas est déterminant dans l'intensité des impacts des fermetures, ces exemples territoriaux donnent à voir des stratégies d'intervention plus ou moins complexes de la part des acteurs locaux. À travers les instruments utilisés par les collectivités pour pallier la fermeture des agences bancaires, une idéologie urbaine apparaît en arrière-plan, permettant ainsi de qualifier la stratégie des collectivités : « les instruments d'action publique ne sont pas des outils d'action logiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interpénétration du social et d'une conception précise du mode de régulation envisagé » (Alaux, 2011 : 55).

### **Indre : rapport de force inégal et pouvoirs publics isolés**

Non prévenu de la fermeture par l'acteur bancaire, le conseil municipal indrais engage tardivement un dialogue avec le Crédit Mutuel afin de proposer un nouveau local aux valeurs locatives moins élevées. Invoquant une baisse continue de fréquentation et sa présence à Saint-Herblain, le Crédit Mutuel ne revient pas sur la fermeture. L'échec des pourparlers entre le conseil municipal et l'acteur bancaire révèle un rapport de force inégal dans le processus de négociation. Afin de limiter les impacts économiques de la fermeture, un système de retrait d'argent est rapidement mis en place chez deux restaurateurs. Si les impacts sur le marché hebdomadaire sont réduits par cette mesure, plusieurs riverains évoquent combien celle-ci n'a pas permis de maintenir une vie commerciale pérenne au sein du cœur de ville. Ayant récemment investi plusieurs centaines de milliers d'euros dans le réaménagement de la place Jean Bordais, les pouvoirs publics indrais présentent des ressources

budgétaires réduites ne permettant pas de préempter le local<sup>8</sup>. La fermeture du Crédit Mutuel à Indre révèle donc les difficultés d'une petite ville confrontée aux nouvelles logiques d'implantation des banques de réseaux. Non armés financièrement et ne possédant pas l'ingénierie technique nécessaire pour intervenir sur la vacance du local, les pouvoirs publics adoptent une position attentiste ne permettant pas d'encadrer la fermeture.

### **Danube-Solidarité : implication des pouvoirs publics et processus de co-construction**

La fermeture du LCL donne naissance à une mobilisation citoyenne permettant d'interpeler le maire d'arrondissement. Ce dernier rédige alors un Vœu destiné à la Mairie de Paris, visant à alerter sur la désertification bancaire du quartier. Face à l'absence d'intervention de la ville de Paris, le maire d'arrondissement engage sans succès une négociation avec le Crédit Lyonnais visant, à défaut de maintenir l'agence bancaire au sein du local détenu par le bailleur social Paris Habitat, à préserver le DAB.

L'échec de ces négociations traduit non seulement le désengagement des banques commerciales au sein des quartiers populaires, mais également le manque de moyens à la disposition des pouvoirs publics pour préserver une activité bancaire dans leur territoire. En effet, bien qu'elle ait proposé d'autres locaux commerciaux aux charges locatives moins importantes, la mairie d'arrondissement n'est pas parvenue à convaincre LCL de rester. La livraison d'un programme immobilier à proximité de l'ancienne agence a toutefois permis de limiter les impacts économiques de la fermeture. Après un dialogue entre le maire d'arrondissement et le directeur de l'Intermarché ayant acquis la surface commerciale de rez-de-chaussée, un distributeur automatique non affilié à une banque est créé<sup>9</sup>.

L'intervention du maire et un travail partenarial avec les acteurs économiques locaux ont donc permis de limiter l'impact économique de la fermeture. La vacance généralisée au sein du quartier a amené le GIE (Groupement d'Intérêt Économique) Paris Commerces<sup>10</sup> à lancer avec le Conseil de Quartier une démarche d'occupation temporaire des locaux commerciaux inoccupés. Intitulée Boutiques Éphémères, cette démarche permet à des porteurs de projets de développer leur activité au sein des locaux pour un loyer symbolique, et a permis de limiter les impacts immobiliers de la fermeture du Crédit Lyonnais par une occupation temporaire. En engageant un dialogue avec les acteurs bancaires et commerciaux du quartier, en favorisant un dispositif technique (DAB non affilié) ainsi qu'une démarche d'intervention sur l'immobilier commercial (Boutiques Éphémères), les pouvoirs publics du 19<sup>ème</sup> arrondissement se placent dans une position d'interventionnisme direct.

### **Nantes : dispositif partenarial entre pouvoirs publics et acteurs bancaires**

La fermeture du Crédit Mutuel rue de la Marne a été appréhendée par les pouvoirs publics grâce à des outils de gestion partenariale développés avec les acteurs bancaires. Lancé en 2016, un nouveau dispositif vise à encadrer la fermeture des agences afin d'assurer une commercialisation des locaux en

---

<sup>8</sup> Instauré par la loi Dutreil de 2005, le droit de préemption commerciale est souvent mentionné pour faire face à la vacance commerciale. Permettant de faciliter la reprise des locaux commerciaux vacants par des incitations financières, l'acte de préemption vise également à fournir à la collectivité un droit de regard sur les activités développées en rez-de-chaussée. Toutefois, sa mise en œuvre apparaît complexe, notamment pour des petites communes aux ressources techniques et financières limitées : « cette procédure exige en effet une grande réactivité et des moyens financiers et juridiques importants » (Schmit, Constans-Martigny et Ruault, 2012 : 51).

<sup>9</sup> Les DAB non affiliés à une banque sont très répandus aux États-Unis, où plus de la moitié des 400 000 DAB sont détenus par des distributeurs indépendants. En dehors du sol américain, après avoir racheté la société YourCash en 2016, le service Euronet développe une solution de DAB indépendants dans plusieurs pays européens, dont les Pays-Bas ou la Belgique. À l'exception de 4 distributeurs automatiques non affiliés installés à Gare du Nord, ce système semble aujourd'hui peu développé en France.

<sup>10</sup> Créé en 2017 par la fusion de Paris Habitat, RIVP et Élogie Siem, le GIE vise à commercialiser au mieux les rez-de-chaussée commerciaux parisiens détenus par les trois bailleurs (10 % des locaux parisiens).

accord avec la stratégie commerciale de la collectivité, en poussant les acteurs bancaires à prévenir systématiquement les pouvoirs publics de leur projet de fermeture en amont, et de permettre aux pouvoirs publics d'anticiper le départ de l'agence et de favoriser la reprise du local par un autre acteur commercial. Un membre du service Développement Économique de Nantes Métropole revient sur ce dispositif: « on travaille avec la Fédération des Banques au niveau local (...) on va essayer de les accompagner, d'anticiper, et de travailler avec eux pour accroître la qualité commerciale du centre-ville » (entretien téléphonique, 30/01/2018). Le renforcement de la qualité commerciale du centre-ville nantais passe notamment pour ce membre du service Développement Économique par « une offre différenciée (...) quasiment unique ou exclusive » (entretien téléphonique, 30/01/2018), stratégie que l'on retrouve directement dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Nantes Saint-Nazaire de 2013.

Bien que le dynamisme du marché immobilier commercial du centre-ville nantais facilite la mobilisation des acteurs locaux<sup>11</sup>, la fermeture du Crédit Mutuel rue de la Marne donne à voir des outils de gestion partenariale précurseurs vis à vis de la vacance des agences bancaires. Couplé à des actions de promotion du centre-ville auprès de porteurs de projets, cet outil peut constituer, dans le cadre de la fermeture des agences, un levier de montée en gamme des commerces, et s'inscrit ainsi dans une démarche pouvant être qualifiée d'entrepreneuriale. Développé par David Harvey en 1989, le concept de ville entrepreneuriale ou « néolibérale » met en lumière une évolution dans le paradigme de développement des villes, lesquelles se placeraient dans une « politique de l'offre (...) visant à attirer entreprises et ménages solvables dans un contexte de compétition interurbaine accrue » (Béal et Rousseau, 2008 : 5). À travers un investissement important pour la qualité de vie au sein du centre-ville (requalification d'espaces publics emblématiques tels que la place Royale en 2008, la place Graslin et l'axe des 50 Otages en 2012) et dans les différents dispositifs incitatifs tournés vers l'accueil d'acteurs commerciaux de renom, la municipalité nantaise s'inscrit dans une logique d'attraction de capitaux et d'acteurs économiques qualitatifs. Contrairement à l'exemple de Danube Solidarité, où la collectivité se place en position d'intervention directe, la collectivité nantaise cherche quant à elle à offrir les conditions pour l'accueil d'acteurs commerciaux qualitatifs, et revêt donc un caractère incitatif.

---

<sup>11</sup> Un membre du service Développement Économique de Nantes Métropole confirme ce constat : « la ville et la métropole n'ont pas besoin de préempter et d'investir financièrement puisque l'on a des opérateurs privés qui sont prêts à le faire » (entretien téléphonique, 30/01/2018).



3. Inauguration du Starbucks, 27 rue de la Marne à Nantes, anciennement site d'une agence BNP Paribas (Brenon, 2016)

### Nouveau chantier du renouvellement urbain

La fermeture des agences bancaires incarne un bouleversement d'un pan entier de notre économie, lié à l'essor des technologies numériques. Comme les librairies dont le nombre a chuté de 10 % à Paris entre 2014 et 2017, comme les agences de voyage et les compagnies aériennes dont le nombre baisse de 9 % durant la même période, les agences bancaires ont vu leur nombre se réduire de 5 % (APUR BDCOM, 2017). Si la baisse est moins importante que pour d'autres activités, la généralisation des usages numériques et les nouvelles stratégies d'implantation des acteurs bancaires sont à même de réduire drastiquement le nombre d'agences, notamment dans les quartiers populaires et les centres villes de faible densité. Alors qu'elle implique la perte d'accès aux services bancaires pour les populations les plus fragiles, l'accentuation des écarts territoriaux entraînée par la géographie sélective des fermetures d'agence risque d'accentuer les écarts entre populations. Enfin, les impacts plus ou moins forts des fermetures sur les trois territoires étudiés révèlent la nécessité d'appréhender le processus à une échelle locale, en mobilisant l'intégralité des acteurs concernés, et à l'aide d'outils à la fois prescriptifs, partenariaux et incitatifs.

Face à l'accélération de la dynamique de fermeture des agences, les locaux commerciaux occupés par ces dernières représentent des potentiels immobiliers pour les pouvoirs publics. La localisation stratégique des agences bancaires est une ressource permettant d'accueillir des acteurs économiques qualitatifs. Pour ce faire, les dispositifs incitatifs nantais apparaissent particulièrement adaptés pour mener une stratégie de montée en gamme des commerces au sein d'un centre-ville. Bien qu'encore peu répandue en France, la mise en place d'un DAB indépendant au sein du quartier Danube Solidarité apparaît comme une solution à même de pallier le retrait généralisé des acteurs bancaires classiques et son impact pour les commerces de proximité d'un centre-ville. Enfin, les impacts immobiliers d'une fermeture d'agence sur un centre-ville peuvent être réduits par une implication volontariste des acteurs publics. À titre d'exemple, la ville de Poissy a instauré un doublement de la taxe foncière sur les locaux



commerciaux vides depuis au moins deux ans à travers un vote du conseil municipal en 2016 (passage de 20 à 40 % de la valeur locative du bien). À même de réduire la perte de recettes de la collectivité face aux locaux commerciaux vacants, cette démarche peut être renforcée par des initiatives d'occupation temporaire de locaux commerciaux vacants, permettant de contourner les difficultés d'une préemption systématique des locaux par la collectivité et ses établissements associés (SEM, SPL, EPF). En assurant une intermédiation entre propriétaires et futures occupants, les associations Rues du Développement Durable à Saint-Etienne ou Plateau Urbain à Paris participent à la valorisation de ces locaux, dégradés par une vacance plus ou moins durable. Ces différents exemples montrent qu'à travers une mobilisation des pouvoirs publics, en lien avec l'ensemble des acteurs d'un territoire (propriétaires immobiliers, associations, acteurs privés, porteurs de projet), la fermeture des agences bancaires peut être prise en compte et encadrée.

## PIERRE PONTECAILLE

Récemment diplômé du Master Développement Urbain Intégré de l'École d'Urbanisme de Paris, Pierre Pontecaille est chargé d'études au sein de l'agence Citadia. Il s'intéresse aux formes d'occupation temporaire permettant de répondre à la vacance commerciale.

[pierrepontecaille@gmail.com](mailto:pierrepontecaille@gmail.com)

## Bibliographie

Alaux C., 2011, *L'impact des instruments des politiques publiques environnementales sur les processus de décision du consommateur : l'achat de voitures à faible émission de carbone*. Thèse de doctorat en Gestion et Management. Université Paul Cézanne, Aix Marseille III, 569 p.

Arab N., 2017, introduction de la Journée d'étude – « Espaces Urbains vacants : vers un nouveau marché urbain ? », Marne-la-Vallée.

Bass F. et Campbell D., 2013, « Predator target hit as banks shuts branches amid profits », *Bloomberg*, en ligne.

Béal V. et Rousseau M., 2008, « Néolibéraliser la ville fordiste Politiques urbaines post-keynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni : une approche comparative », *Métropoles*, n°4, 44 p.

Béhar D. et Estèbe P., 2014, « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition ? », *Libération*, en ligne.

Bouvier M. et Madry P., 2018, « La vacance commerciale dans les centres villes en France, Mesures Facteurs et premiers remèdes », *Les Cahiers de l'Institut pour la Ville et le Commerce*, 58 p.

Burgle M., Lamboley M. et Chaussier C., 2016, *Observatoire 2016 de l'Image des banques*, Fédération bancaire française, 17p.

Caire G., 2010, « De la démocratie locale dans certaines banques coopératives », *Revue internationale d'économie sociale*, n°316 : 41-57.

Coeffier D., 2017, « La désertification bancaire en marche », *Presse Océan*, en ligne.

De La Brosse A., 2016 « Quel avenir pour les réseaux bancaires ? » *Revue Banque* n°796, 2016, en ligne.

Dormois R. et Fol S., 2017, « La décroissance urbaine en France, une mise à l'agenda difficile », *Métropolitiques*, en ligne.

- Duhamel P., Munch J., Freppel C. *et al*, 2016 « La revitalisation commerciale des centres villes », Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 471 p.
- Dutraive V. et Gloukoviezoff G., 2010, « Financiarisation et lien social : une analyse de l'exclusion bancaire à partir de l'institutionnalisme de J.R. Commons », *Revue Interventions Économiques* n°42, 19 p.
- Fournier J. et Nevonnin D., 2016, *Rapport annuel de l'Observatoire de l'Inclusion Bancaire*, Banque de France, Eurosysteme, 73 p.
- Gloukoviezoff G., 2004, « De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale », *Revue française des affaires sociales* n°3, 9-38.
- Grégory J. 2017, « Loire-Atlantique : mobilisation contre la fermeture du dernier distributeur automatique de billets d'Indre », *France Bleu Loire Océans*, en ligne.
- Harvey D., 1989, « From Managerialism to Entrepreneurialism : The transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, vol 71 n°1, 3-17.
- Lemaire E. et Cassilde S., 2016, « La vacance immobilière résidentielle : Phase II Analyse comparative des territoires de Charleroi, Namur et Seraing ». *Centre d'Études en Habitat Durable ; Observatoire de la Grande Précarité et de l'Exclusion du Logement/ Relais social du pays de Charleroi*, 80 p.
- Madry P., 2017, « L'urbanisme commercial en Europe : les acteurs du commerce et de la ville en recherche d'un nouveau dialogue », L'institut pour la Ville et le Commerce, 50 p.
- Madry P., 2016, *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation*, Géographie. Université de Bretagne Occidentale – Brest, 331 p.
- Martel. A., 2009, *Stratégies des banques et bancarisation des territoires*, PUCA Paris 12.
- Mermet A., 2013, « Le patrimoine au service du commerce ? Une lecture sémiologique des rues commerçantes du Marais et du Vieux Lille », *Revue géographique de l'Est*, vol. 53/3-4, 2013, 19p.
- Metton A., 1998, « Espoirs et amertume du commerce de centre-ville », *Annales de la recherche urbaine* n°78, 46-54.
- Moulévrier P., 2012, « Les structures sociales du marché bancaire en France », *Revue française de socio économie*, n°9, 23-41.
- Navereau B., 2011, *Le commerce alimentaire de proximité dans le centre-ville des grandes agglomérations : l'exemple de Toulouse et de Saragosse*, Géographie. Université Toulouse le Mirail – Toulouse II, 561 p.
- Ponthus J. et Nikolaeva M., « L'agence fait de la résistance grâce aux mutualistes », *Reuters*, en ligne.
- Razemon O., 2016, « Centres villes à vendre », *Le Monde*, en ligne.
- Schmit P., Constans-Martigny C. et Ruault J., 2012, *Urbanisme commercial, une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*, AdCF, 68 p.