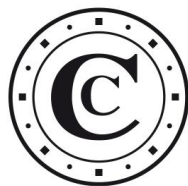


Cour des comptes



ENTITES ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU COMMERCE DE PROXIMITÉ

2017-2022

Rapport public thématique

Septembre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Depuis 2017, une politique fondée sur des programmes territorialisés.....	19
I - Une nouvelle logique d'intervention, inscrite dans une approche d'aménagement du territoire.....	19
A - Un secteur affecté par les évolutions de la consommation et les dynamiques territoriales	20
B - La mise en place de programmes territorialisés fondés sur la redynamisation des centres-villes	24
II - Des dispositifs spécifiques dans le cadre du plan de relance	28
A - Un soutien à l'ingénierie de qualité inégale.....	28
B - Le manager de commerce : un dispositif plébiscité par les collectivités, une professionnalisation à poursuivre	31
C - Les foncières de redynamisation, un programme renforcé en 2020 encore en cours de construction	32
D - Des dispositifs fiscaux peu mobilisés	43
Chapitre II De nouveaux défis à relever, un pilotage et un suivi à améliorer.....	53
I - Des enjeux insuffisamment pris en compte	53
A - Face à l'essor du e-commerce, des mesures encore peu adaptées.....	54
B - Des difficultés d'accès au commerce de proximité sur certains territoires	67
C - Les baux commerciaux, l'ouverture dominicale : des sujets qui ne font pas consensus	74
D - Des exigences en matière de développement durable à mieux anticiper	76
II - Un pilotage et un suivi à améliorer	77
A - Un manque de coordination.....	77
B - Un suivi insuffisant des financements, une évaluation à renforcer	81
Liste des abréviations	97
Annexes.....	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

La première chambre de la Cour des comptes a examiné l'évolution de la politique de l'État en faveur du commerce de proximité au cours des cinq dernières années. Pour son enquête, elle a retenu les entreprises de commerce, d'artisanat et de services employant moins de 10 salariés, exploitant une surface de vente inférieure à 400 m² et répondant à des besoins quotidiens et de proximité de la population. Le commerce de proximité ainsi défini recouvre des commerces de détail et d'artisanat alimentaires (boulangeries, boucheries, supérettes, épiceries...), des commerces d'équipement de la personne (habillement, chaussures...) ou de la maison et des services (coiffure, beauté, blanchisseries...).

L'enquête a porté sur trois axes : les réponses apportées par cette politique aux attentes des ménages, collectivités locales et commerçants ; la prise en compte des nouvelles pratiques d'achat et de vente, des enjeux de numérisation et de développement durable ; la mesure des actions menées et des moyens mis en œuvre par l'État.

Elle s'est appuyée sur des entretiens et des analyses des données recueillies auprès des acteurs en charge de cette politique au niveau national, notamment la direction générale des entreprises, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, la direction générale des collectivités locales, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la Caisse des dépôts et consignations. Des échanges ont également eu lieu avec l'Agence nationale de l'habitat, l'Agence de services et de paiement (chèques numériques), l'Insee, la direction générale des douanes et droits indirects et la direction générale des finances publiques.

Les représentants des commerçants (Confédération des commerçants de France, Union des entreprises de proximité, Confédération générale de l'alimentation et de la distribution, Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité), CMA France, des experts du secteur (Institut de la ville et du commerce, association Centre-ville en mouvement, plusieurs foncières) et les associations d'élus locaux (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, Association des petites villes de France, Régions de France) ont été rencontrés.

Des déplacements ont eu lieu dans cinq villes engagées dans le programme Action cœur de ville (Auxerre, Châteauroux, La Roche-sur-Yon, Rambouillet, Vesoul).

La Cour a analysé les données fiscales des entreprises du secteur pour 2017 à 2021. Elle a exploité les données des comptes des collectivités locales de plus de 3 500 habitants pour estimer les aides directes versées aux commerces de proximité de 2018 à 2021.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré, le 17 juillet 2023, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Marquet, Tersen et Turenne, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître, Mme Lemoine, conseillère référendaire et Mme Peyron-Wasson, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Bouygard, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 24 juillet 2023. Le Premier président en a approuvé la publication le 27 septembre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Au-delà de son rôle d'approvisionnement, le commerce de proximité est apprécié par les Français en tant que vecteur de lien social et source d'attractivité pour les territoires. Ce secteur d'activité, qui compte environ 700 000 entreprises et 1,1 million d'emplois (salariés et non-salariés), est cependant confronté à des défis économiques, sociaux et territoriaux importants, accentués par une double transition numérique et environnementale. Certains territoires font ainsi face à une croissance de la vacance commerciale, alors que des difficultés d'accès aux commerces sont constatées dans certaines zones rurales et périurbaines.

Un nouveau mode d'intervention dans le cadre de la redynamisation des centres-villes

À partir de 2017, la politique de l'État en matière de soutien au commerce de proximité a connu un tournant : abandonnant les aides directes aux commerçants, l'État a intégré le soutien à ces commerces dans un cadre plus large, celui de la politique de redynamisation des centres des villes petites et moyennes. Il a ainsi mis en extinction le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac) en 2019, privilégiant désormais l'accompagnement des actions initiées par les collectivités territoriales et dotant les élus locaux d'une « boîte à outils » au service de leur stratégie. La vitalité du commerce de proximité est dès lors conçue d'abord comme une résultante de l'attractivité du centre-ville ou du centre-bourg, à travers une politique globale adaptée aux enjeux locaux.

Le programme Action cœur de ville (ACV), lancé en 2018 dans 234 villes, visait à répondre aux difficultés des villes moyennes, confrontées à une baisse de la démographie et à une hausse de la vacance commerciale. Une action globale de redynamisation des centres-villes, activant plusieurs

leviers (logement, services publics, mobilité, attractivité...)² était privilégiée. En 2020, le programme Petites villes de demain (PVD) a complété ces actions dans plus de 1 600 villes de moins de 20 000 habitants, avec l'objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants. L'État a doté les collectivités locales de nouveaux outils (règles d'urbanisme commercial avec les opérations de revitalisation de territoire (ORT), soutien à l'ingénierie, dispositifs d'exonération fiscale des impôts locaux...), le commerce ne constituant qu'un des volets de cette stratégie, dont le maintien ou le développement résultait d'abord de la redynamisation du centre-ville.

Le déploiement de nouveaux outils d'intervention qui n'ont pas tous fait leurs preuves

La crise sanitaire a conduit à mettre en œuvre en juin 2020, dans le cadre du plan de relance, de nouvelles mesures en faveur du commerce de proximité. Elles ont consisté à renforcer l'ingénierie et le pilotage local (*via* les « managers de commerce ») et à mettre en place des dispositifs en faveur de la digitalisation des commerces. Dans la plupart des cas, les études d'ingénierie se sont avérées un soutien précieux à la définition de la stratégie des collectivités territoriales. Elles ont toutefois été d'une qualité inégale et certaines, financées à 100 % par les pouvoirs publics, peu utiles. Le co-financement des postes de managers de commerce par la Banque des territoires ou l'État a été en revanche très apprécié par les collectivités locales. Il leur a permis de structurer des relations et des actions concrètes avec les commerçants, même si la professionnalisation de ce métier reste un enjeu.

Le plan de relance a également conduit à renforcer le programme préexistant de création de foncières de redynamisation. L'objectif a été revu à la hausse, avec 100 foncières pour 6 000 locaux d'activité rénovés. Ces foncières à capitaux majoritairement publics visent à répondre à une carence de l'initiative privée pour rénover des locaux commerciaux dans certaines zones. Elles apportent également aux collectivités locales concernées une expertise et une capacité de portage financier sur un temps long (10 à 15 ans). La Caisse des dépôts et consignment (CDC), *via* la Banque des territoires, y consacre une enveloppe d'investissement de 300 M€. Ce programme monte cependant en charge plus lentement que prévu : seuls 322 locaux avaient été livrés fin 2022, dont 118 créations nettes de commerces, et 40 % de ces locaux se situent en dehors des zonages prioritaires.

² Cour des comptes, *Le programme Action cœur de ville (2018-2021)*, observations définitives, septembre 2021.

De son côté, l'État a mis en place un fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) pour couvrir une partie des déficits des opérations les plus coûteuses. Les crédits correspondants ont été très rapidement engagés : la totalité de l'enveloppe, d'un montant de 60 M€, a été consommée début 2022. Cependant, les projets, plus coûteux que prévus, n'ont concerné que 691 locaux sur les 1 900 initialement envisagés. Le ré-abondement du Fonds en 2023 a conduit à plafonner les aides mais un bilan des premiers projets soutenus doit être réalisé afin de s'assurer de la sélectivité et du ciblage de l'intervention de l'État.

L'encadrement juridique de ces deux dispositifs appelle à la vigilance, s'agissant des modalités d'attribution des locaux rénovés, des niveaux de loyers ainsi que de l'application des règles de la commande publique.

Le commerce de proximité est fréquemment confronté, en centre-ville, à un renchérissement du coût du foncier, en raison notamment de la révision des valeurs cadastrales des taxes foncières. Des dispositifs d'exonération ont été créés en 2020 en faveur de ces commerces, en lien avec les opérations de revitalisation de territoire (ORT). Ils s'avèrent cependant peu utilisés (20 communes ou EPCI y ont eu recours en 2022 pour les zones en milieu rural et moins de 10 communes ou EPCI pour les zones en centre-ville) et leur impact, au regard d'autres mesures de soutien plus directes et mieux ciblées, reste limité. Les dispositifs fiscaux en faveur des commerces en zone rurale gagneraient à être intégrés dans une réflexion plus globale sur les zonages existants (zones de revitalisation rurale). En tout état de cause, le levier fiscal apparaît comme un outil peu déterminant dans la décision d'implantation d'un commerce par rapport à la dynamique du territoire et aux autres modalités d'accompagnement.

Enfin, la mise en œuvre par les collectivités locales de la taxe sur les friches commerciales augmente : 404 collectivités y avaient recours en 2022 et son rendement a été multiplié par cinq depuis 2017. Ce dispositif s'avère un outil intéressant au service d'une politique de lutte contre la vacance commerciale. Son utilisation devrait être facilitée à la fois en termes opérationnels et juridiques.

Des coûts et des effets mal mesurés, une coordination insuffisante

Le suivi des actions et des financements consacrés par les pouvoirs publics au commerce de proximité doit être amélioré, notamment pour les financements de l'État au titre des programmes ACV et PVD. Les financements des collectivités territoriales dans le cadre de ces programmes territorialisés sont mal retracés et la nomenclature comptable et sectorielle ne permet pas d'identifier facilement les aides versées aux commerçants.

En tenant compte des dépenses des collectivités, la Cour estime à environ 300 M€ la dépense des différents acteurs sur la période 2018-2022, soit une moyenne de 60 M€ par an. Il convient d'y ajouter les prêts de la CDC (30 M€) ainsi que les prises de participation dans les foncières de redynamisation (180 M€ à fin 2022). Sur la période 2018-2022, tous financements confondus, le commerce de proximité a ainsi bénéficié d'environ 500 M€.

Le suivi de cette politique pâtit d'un manque d'indicateurs et l'évaluation des mesures fait défaut. La baisse récente en 2021 et 2022 des taux de vacance, après dix années de hausse continue, doit être interprétée avec prudence. Le taux de vacance moyen des villes ACV baisse depuis deux ans plus rapidement que dans les autres villes moyennes. Cependant, environ 40 % des communes ACV ont vu leur taux de vacance se dégrader sur la même période. En particulier, la vacance constatée dans les communes situées dans des départements en déprise démographique reste plus élevée et recule moins fortement que dans les autres communes. Ces analyses devraient être affinées et fondées sur des indicateurs complémentaires, concernant notamment l'activité économique du commerce de proximité (chiffre d'affaires, créations et défaillances d'entreprises, etc). Une évaluation approfondie des effets du programme ACV sur le commerce apparaît d'autant plus nécessaire que s'engage une nouvelle étape de ce dispositif.

La tension entre la démarche d'aménagement du territoire, incarnée dans les programmes ACV et PVD, dont le commerce n'est qu'un des volets, et l'approche de développement économique propre au secteur, est visible dans le pilotage de plusieurs dispositifs (ACV, FRLA...). Ces deux approches ont leur pertinence qui impose une coordination interministérielle suffisamment forte pour définir une stratégie claire. Cette coordination est notamment indispensable pour éviter la multiplication de dispositifs juxtaposés (fonds de restructuration, fonds de soutien en milieu rural, aides aux buralistes...).

L'articulation entre les actions de l'État et celles des collectivités territoriales est également très inégale. Les programmes ACV et PVD ont permis de développer un partenariat novateur avec les maires et les associations d'élus des communes et de leurs groupements. Toutefois, l'articulation avec les régions, compétentes en matière de développement économique, s'avère insuffisante alors qu'elles déploient souvent des dispositifs analogues à ceux de l'État (fonds de restructuration des locaux, aides à la numérisation, soutien au commerce en zone rurale...).

Les enjeux du e-commerce encore mal pris en compte

Le développement du e-commerce, accéléré par la crise sanitaire, a profondément modifié les pratiques d'achat des Français. Son essor a suscité des mutations importantes du commerce, qui est de plus en plus omnicanal et nécessite donc d'articuler présence en ligne et vente en magasin (« phygital »), avec des formes hybrides de commerces (*quick-commerce*, *drive*, clic et magasin...). Les commerçants de proximité, comme plus généralement les petites entreprises françaises, apparaissaient peu préparés à cette mutation : en 2020, seulement 43 % des PME du commerce étaient dotées d'un site internet et 17 % d'une solution de vente en ligne. Dans ce contexte, et face aux confinements pendant la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont cherché à encourager la numérisation des petites entreprises du commerce de proximité, avec un foisonnement de dispositifs dont la coordination est insuffisante.

Déployés rapidement selon une procédure simple début 2021, les chèques numériques ne se sont pas inscrits dans un parcours de numérisation des très petites entreprises. Des progrès ont été constatés sur la numérisation des commerces de proximité et leur présence en ligne (76 % des PME du commerce avaient un site internet en 2022 contre 43 % en 2020), sans toutefois que l'on puisse les attribuer aux chèques numériques. La conception du dispositif interroge, avec la possibilité de verser des aides d'un montant supérieur aux dépenses engagées. Par ailleurs les contrôles de l'opérateur en charge de leur versement (l'Agence de services et de paiement) ont mis en évidence une part relativement élevée de dossiers non conformes, confirmés par l'analyse des dossiers réalisée par la Cour.

Le soutien aux plateformes locales de marché s'est avéré un échec. En effet, elles ne correspondaient aux attentes ni des consommateurs ni des commerçants. L'enjeu pour le commerce de proximité indépendant réside moins dans le développement des ventes en ligne que dans le renforcement de la relation avec la clientèle. Les pouvoirs publics devraient en tirer les enseignements en cessant de financer des places locales de marché et en concentrant leurs efforts sur l'amélioration des parcours d'accompagnement des très petites entreprises.

Le développement du e-commerce conduit en outre à des innovations rapides dans les modes de ventes, qui impliquent une adaptation de la régulation. Le *quick-commerce*, qui s'est récemment développé dans les centres des métropoles, fait ainsi l'objet d'un dispositif juridique rénové depuis 2023.

Accès aux commerces de proximité et enjeux de développement durable, de nouveaux chantiers exigeants

L'accès aux services et biens de consommation courante est assuré pour la très grande majorité des Français, mais il demeure compliqué dans certains territoires. La politique de l'État en faveur du commerce de proximité prend ainsi insuffisamment en compte les enjeux d'accessibilité dans certains territoires ruraux et périurbains. Les actions en direction des zones rurales sont récentes et d'ampleur limitée.

Certains chantiers connus de longue date restent peu traités, en raison de la difficulté à trouver un consensus (ouverture dominicale, rénovation de la réglementation des baux commerciaux).

Le défi de la transition environnementale soulève de nouvelles questions qui doivent également être prises en compte. En effet, les enjeux de développement durable ont un impact croissant sur le modèle économique des commerces de proximité, à travers l'évolution des mobilités, l'aménagement et la mise aux normes des bâtiments, les enjeux fonciers (mise en place des zones à faibles émissions (ZFE), objectif de « zéro artificialisation nette »). Ils nécessitent d'engager une réflexion d'ensemble sur la manière de mieux accompagner les commerces de proximité face aux exigences de décarbonation de l'économie.

L'ensemble de ces constats appelle à mieux structurer et coordonner la politique de soutien au commerce de proximité. Le Conseil national du commerce, installé le 25 avril 2023, devrait permettre de mieux connaître la situation du commerce de proximité et de conduire les études nécessaires pour mieux anticiper les effets des mutations du commerce.

Au terme de son enquête, la Cour formule plusieurs recommandations afin de renforcer l'efficacité du soutien apporté par l'État au commerce de proximité.

Récapitulatif des recommandations

1. Mettre fin en 2024 à la prise en charge à 100 % des études d'ingénierie et associer les collectivités locales à leur conception et leur suivi (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Agence nationale de la cohésion des territoires, Caisse des dépôts et consignations*).
2. Mettre en place en 2024 les conditions d'une professionnalisation des managers de commerce (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Procéder en 2025 à l'évaluation des projets soutenus par le Fonds de restructuration des locaux d'activité (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
4. Pour sécuriser l'activité des foncières de redynamisation commerciale : veiller à la transparence dans l'attribution des locaux commerciaux ; préciser les règles de fixation des loyers ; appliquer les règles de la commande publique (*Caisse des dépôts et consignations*).
5. Ne pas reconduire les dispositifs d'exonération d'impôts des zones de revitalisation des commerces en milieu rural et des zones de revitalisation des centres-villes (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
6. Simplifier au plus tard en 2024 la procédure de taxation des friches commerciales (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
7. Définir une stratégie coordonnée d'intervention en faveur du commerce de proximité (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).

8. Améliorer le suivi des financements des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD) et évaluer le volet relatif au commerce du programme ACV (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires*).
9. Construire en 2024 un dispositif de suivi du commerce de proximité (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

Le commerce de proximité, qui répond à des besoins de consommation de la vie courante mais aussi de sociabilité, est apprécié par les Français, même lorsqu'ils privilégient d'autres modes d'achat. Au-delà de son rôle premier d'approvisionnement, il participe à la qualité de vie et à l'attractivité des territoires.

Ce secteur, qui fait l'objet d'une attention renouvelée depuis la crise sanitaire, est aujourd'hui confronté à des défis économiques, sociaux et territoriaux importants.

Les enjeux sont économiques, avec la hausse à partir des années 1980 des parts de marché de la grande distribution (même si cette tendance marque une inflexion depuis les années 2000), et sociaux, avec la croissance de la vacance commerciale et les difficultés d'accès aux biens de première nécessité dans certains territoires ruraux et périurbains.

Ces enjeux sont accentués par les conséquences de la révolution numérique, avec la montée en puissance rapide du e-commerce et des nouvelles formes d'achat (*drive*, *quick-commerce*), mais également par les préoccupations de développement durable, en particulier l'impact des mobilités et l'objectif de « zéro artificialisation nette », qui renforcent l'intérêt pour la proximité.

La Cour des comptes a souhaité dresser un bilan de la politique de l'État en faveur de ces commerces de 2017 à 2022.

Périmètre de l'enquête

L'enquête a porté sur les très petites entreprises du secteur du commerce de détail et des services aux particuliers. Ce périmètre intègre les commerces de détail et d'artisanat alimentaires (boulangeries, boucheries, épiceries, supérettes), d'équipement de la personne ou de la maison, ainsi que les services aux particuliers (salons de coiffure, blanchisseries, agences immobilières). En ont été exclues les structures relevant de la grande distribution ainsi que du secteur de l'hôtellerie-café-restauration.

Le périmètre adopté diffère du champ retenu par l'Insee, qui définit le commerce de proximité comme l'ensemble des commerces pour lesquels les achats des consommateurs sont quotidiens ou très fréquents : commerce alimentaire spécialisé (boulangeries-pâtisseries, boucheries-charcuteries, poissonneries, commerces de fruits et légumes, de boissons, de tabac et autres commerces de détail alimentaires), alimentation générale, supérettes, éventaies et marchés, traiteurs, cafés-tabacs, librairies, marchands de journaux, papeteries et pharmacies. L'Insee ajoute à ces commerces ceux qui font partie d'un « pôle de vie » à l'intérieur des grandes communes. Cette définition le conduit à inclure dans le périmètre du commerce de proximité des activités relevant de la grande distribution ou des réseaux bancaires.

Le périmètre retenu par la Cour se distingue également de celui adopté par le Conseil d'analyse économique (CAE) dans ses derniers travaux³, qui intègre les bars et restaurants, les succursales de grands groupes de distribution mais exclut certains commerces, tels que les pharmacies ou les agences immobilières, et tous les commerces n'ayant pas de salariés.

Alors que, jusqu'en 2018, le soutien de l'État prenait la forme d'un soutien direct aux commerces, il s'inscrit désormais dans le cadre de programmes territorialisés visant à redynamiser les centres-villes et centres-bourgs, les programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD). L'intervention publique est ainsi passée d'une logique de soutien économique à une priorité d'aménagement du territoire, intégrant le commerce de proximité dans une approche plus large. Dans le cadre du plan de relance, les moyens déployés au titre de ces programmes ont été renforcés et élargis.

Le présent rapport analyse dans un premier temps l'ensemble des outils mis en œuvre. Il constate dans un second temps l'insuffisante prise en compte de certains enjeux et appelle à une amélioration sensible du pilotage et du suivi de cette politique.

³ *Petits commerces : un panorama en demi-teinte*, CAE, Focus n° 95, mai 2023.

Chapitre I

Depuis 2017, une politique fondée sur des programmes territorialisés

Face à un secteur confronté à de multiples enjeux, notamment un phénomène de déprise commerciale dans de nombreuses villes moyennes, la politique de l'État s'inscrit, depuis 2017, dans le cadre d'une approche plus territoriale que sectorielle, appuyée sur les collectivités locales et fondée sur une approche globale. Elle a été renforcée à partir de 2020 par des dispositifs spécifiques du plan de relance.

I - Une nouvelle logique d'intervention, inscrite dans une approche d'aménagement du territoire

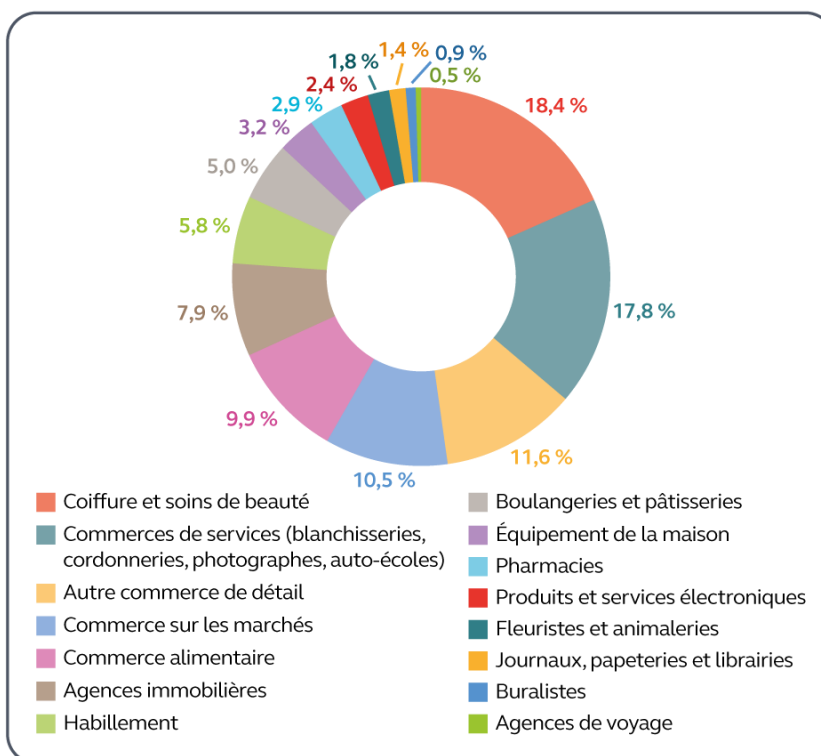
Les difficultés rencontrées par le commerce de proximité, notamment dans le centre des villes moyennes, ont conduit l'État à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de soutien, s'inscrivant dans une logique territoriale.

A - Un secteur affecté par les évolutions de la consommation et les dynamiques territoriales

1 - Un commerce de proximité dominé par l'alimentaire et les services

Le commerce de proximité, tel que défini dans le cadre de l'enquête de la Cour, est composé de commerces alimentaires, notamment spécialisés (épiceries, cavistes, primeurs), de l'artisanat commercial (boulangeries, boucheries), et d'entreprises de services, en particulier les salons de coiffure et instituts de soins. Il compte environ 700 000 entreprises et 1,1 million d'emplois (salariés et non-salariés).

Graphique n° 1 : répartition du commerce de proximité par activité



Source : données FARE 2019, traitement Cour des comptes

Note : la Confédération des buralistes dénombre 23 500 points de vente de buralistes, dont 55,5 % de bar-tabac (avec ou sans presse). Dans ce graphique, les buralistes correspondent à la seule vente de tabac.

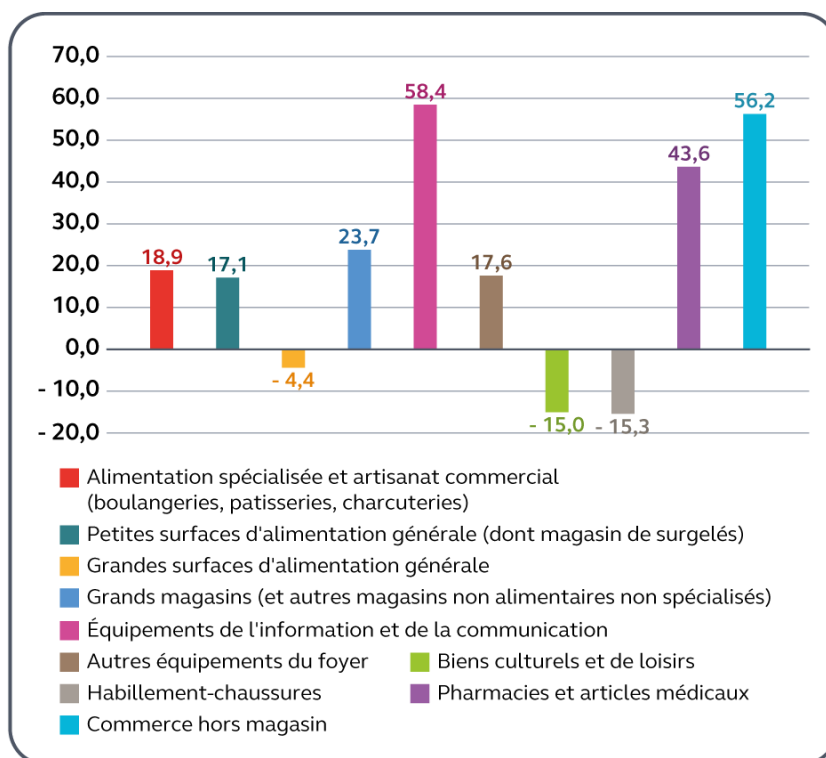
Plus des deux tiers de ces commerces (68 %) n'ont aucun salarié et 12 % en comptent plus de trois. Leur chiffre d'affaires moyen s'élève à 223 000 €, avec de fortes disparités entre les secteurs. Différents statuts coexistent, commerces « indépendants », commerces franchisés et commerces intégrés. Alors que les commerces indépendants sont très présents dans l'artisanat, les commerces alimentaires ou les pharmacies, les commerces franchisés ou intégrés sont plus fréquents dans l'habillement et la coiffure. Les commerçants franchisés ou intégrés, membres d'un réseau, dépendent d'une maison-mère qui les fait bénéficier d'une marque ou d'un savoir-faire et apporte son assistance en matière de gestion, de marketing ou de management. Les franchisés sont juridiquement indépendants et rémunérés sur leur chiffre d'affaires, tandis que les commerçants intégrés sont gérants d'une succursale, dont ils sont salariés.

2 - Une part de marché longtemps en baisse dans le secteur alimentaire mais qui connaît une progression récente

Dans le domaine alimentaire, la part de marché du commerce de proximité a connu une nette baisse à partir des années 1990 au bénéfice de la grande distribution : celle-ci est passée de 22 % en 1993 à 17 % en 2017. Cette tendance s'est infléchie au cours des années récentes, avec une remontée de la part de marché à 20 % en 2021. Les hypermarchés demeurent le lieu d'achat le plus utilisé par les Français même si leur fréquentation hebdomadaire a récemment diminué au profit des supermarchés, du *hard-discount*, des « supérettes » et des commerces indépendants. Les supérettes (d'une surface inférieure à 400 m²) connaissent en particulier une forte dynamique, avec une hausse de leurs ventes de 20,7 % depuis 2011 et l'implantation de multiples points de vente liés aux réseaux de grande distribution. La part du e-commerce reste limitée, avec 5 % de vente en ligne (10 % en intégrant le *drive*).

A l'inverse, dans le secteur de l'habillement et des chaussures, les ventes sont en fort recul sur la dernière décennie (- 15,6 %), notamment sous l'effet de la concurrence du e-commerce.

**Graphique n° 2 : évolution des ventes entre 2011 et 2021
par type de commerce (en %)**



Source : Insee, traitement Cour des comptes

Au-delà de ces évolutions sectorielles, le commerce de proximité est également très affecté par les dynamiques territoriales et démographiques, notamment dans les aires urbaines ou les zones rurales en déprise démographique. La combinaison de ces différents facteurs s'est traduite notamment par une hausse de la vacance commerciale, qui a alerté les pouvoirs publics à partir du début des années 2010.

3 - Une croissance de la vacance commerciale témoignant d'une difficulté particulière dans les centres des villes moyennes

Le taux de vacance commerciale (taux de locaux commerciaux inoccupés) a fortement progressé entre 2012 et 2020, en particulier dans les centres-villes, où il est passé de 7 % à 12,3 % en moyenne.

Entre 2009 et 2015⁴, les pôles commerciaux de périphérie ont connu une relative dynamique en termes d'emploi (+ 2,4 %), tandis que l'emploi stagnait dans les centres-villes (+ 0,2 %). Le décrochage est plus marqué dans les centres des villes moyennes, de moins de 200 000 habitants. Dans huit villes de taille intermédiaire sur dix, les effectifs salariés du commerce de proximité⁵ en centre-ville ont baissé entre 2009 et 2015. Cette tendance se constate sur l'ensemble de la France, de façon plus marquée en Bourgogne-Franche-Comté, dans le Grand Est et dans les Pays de la Loire.

Les dynamiques commerciales du centre-ville et de la périphérie ne sont pas toujours corrélées. On peut ainsi observer des pôles périphériques florissants avec des centres-villes en déprise, mais également des pôles dynamiques en périphérie et en ville ou encore des évolutions défavorables dans les deux zones.

Le taux de vacance semble plutôt lié à l'évolution démographique du bassin de vie. En effet, les communes qui connaissent une vacance supérieure à 20 % se situent majoritairement dans les départements les plus touchés par le recul démographique.

Près de 40 villes connaissent en 2022 une vacance commerciale supérieure à 20 % et 12 une vacance supérieure à 25 %. Ce taux est quatre fois supérieur à la vacance frictionnelle (estimée à 6%) et traduit le plus souvent une situation installée dans le temps.

L'Institut pour la ville et le commerce (IVC) a établi en 2022 une typologie des territoires selon leur dynamique commerciale, en croisant les taux de vacance en centre-ville et en périphérie avec le dynamisme démographique. Cette analyse permet d'identifier des villes qui cumulent déprise commerciale et démographique, parmi lesquelles on trouve notamment Vesoul, Auxerre et Châteauroux, qui ont fait l'objet de déplacements dans le cadre de l'enquête de la Cour (cf. les annexes n° 3, 4 et 5).

⁴ *Le commerce de proximité : des pôles plus florissants en périphérie qu'en centre-ville*, Matthieu Bédoué, Clément Cohen, Insee Première, n° 1858, mai 2021.

⁵ *La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire*, Arthur Cazaubiel et Gaël Guymarc, Insee Première, n°1782, novembre 2019.

B - La mise en place de programmes territorialisés fondés sur la redynamisation des centres-villes

1 - Le programme Action cœur de ville

À partir de 2010, la montée de la vacance commerciale a favorisé l'émergence progressive d'une nouvelle approche. Elle s'est concrétisée en 2014 avec l'adoption de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi ACTPE », qui a créé des contrats de revitalisation artisanale et commerciale, et le lancement d'un appel à manifestation d'intérêts pour la « *redynamisation des centres bourgs* ». Cette démarche s'est poursuivie en 2015, avec l'élargissement du périmètre d'intervention de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA) des quartiers de la politique de la ville (QPV) aux centres-villes puis, en 2016, avec le lancement d'un premier programme expérimental de la Caisse des dépôts (« *Centre-ville de demain* ») doté de 20 M€.

L'engagement en 2018 du programme Action cœur de ville (ACV) a marqué la structuration de cette politique. Annoncé à Cahors en 2017, lors de la conférence des territoires, il a pour objectif de donner une nouvelle dynamique aux villes moyennes, en agissant en particulier sur celles qui jouent un rôle de centralité dans leur territoire. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants, de contribuer à la densification urbaine et de conforter le rôle de ces villes dans l'armature territoriale.

Le programme porte sur 234 villes, dont la majorité comprend entre 20 000 et 100 000 habitants. En s'appuyant sur les collectivités et fondé sur une logique partenariale, il ambitionne de redynamiser le cœur de ville en agissant sur cinq volets : l'habitat en centre-ville, le développement économique et commercial, la mobilité et les connexions, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine, l'accès aux équipements, aux services publics et à l'offre culturelle.

Le programme ACV mobilise trois partenaires financiers au niveau national (l'Anah pour 1,2 Md€, Action logement pour 1,5 Md€, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), *via* la Banque des Territoires (BdT), pour 1,7 Md€). Il prévoit également le fléchage de dotations de l'État (dotation de soutien à l'investissement local - DSIL et dotation d'équipement des territoires ruraux - DETR) à hauteur de 600 M€.

Le commerce relève de l'axe 2 du programme, et sa place dans le dispositif n'apparaît pas centrale. En effet, le soutien au commerce est plutôt conçu comme un soutien « indirect », résultant des autres volets du

programme visant à réinstaller des habitants et favoriser la fréquentation du centre-ville, à travers la réhabilitation du bâti, la construction de logements et la conduite des opérations d'aménagement. Dans ce cadre, le volet relatif au commerce du programme ACV ne bénéficie pas de crédits fléchés mais s'appuie principalement sur les opérations de revitalisation de territoire, créées par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN ».

2 - La création des opérations de revitalisation de territoire (ORT)

La loi ELAN a conféré aux collectivités territoriales de nouveaux droits en matière d'urbanisme commercial, dans le but notamment d'accompagner la mise en place du programme ACV à travers les opérations de revitalisation de territoire (ORT). Celles-ci reposent sur une convention formalisant un projet d'intervention, conclue par la commune, l'EPCI et l'État dans le cadre d'un périmètre d'intervention validé par le préfet. En matière commerciale, elles dotent les collectivités locales et le préfet de département de pouvoirs renforcés sur ce périmètre, pour privilégier les implantations commerciales en centre-ville. Elles permettent notamment aux collectivités de disposer d'un droit de préemption des locaux commerciaux sur l'ensemble du périmètre ORT, afin que les maires ou présidents d'EPCI puissent assurer le maintien d'activités commerciales ou favoriser la diversité commerciale dans les centres-villes. Parallèlement, afin de favoriser leur implantation en centre-ville, les grandes surfaces souhaitant s'implanter au sein de l'ORT sont dispensées de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC), ce qui offre aux collectivités plus de latitude pour y installer des « locomotives » commerciales, susceptibles de générer du flux pour les autres commerces.

Enfin, le préfet se voit doté du pouvoir de suspension de l'AEC d'une grande surface située en dehors du périmètre de l'ORT. Ce dispositif dissuasif, qui a été peu activé depuis sa création, renforce le dialogue entre l'État et les acteurs locaux sur les projets d'implantation. Parallèlement, les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), chargées de délivrer les AEC, voient leur fonctionnement et leur composition réformés, avec l'intégration de membres désignés par les chambres consulaires et l'obligation d'assortir tout projet d'une analyse d'impact, évaluant l'effet de l'aménagement envisagé sur le commerce local.

À partir de 2019, toutes les communes bénéficiaires du programme ACV ont été encouragées à transformer leurs conventions cadre en convention ORT, afin de bénéficier de ces outils juridiques. Sur la période

2018-2020, 292 conventions ORT ont ainsi été signées, concernant 514 communes, dont les 224 villes bénéficiaires du programme ACV.

3 - Des moyens financiers renforcés à l'issue de la crise sanitaire

Le programme ACV ne s'accompagnait pas initialement de nouveaux moyens consacrés au commerce. Son lancement a, au contraire, été concomitant à la suppression du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), qui constituait jusqu'alors le principal instrument de soutien de l'État en matière de commerce de proximité. Après une diminution progressive de ses crédits, passés de 80 M€ en 2007 à 16 M€ en 2018, la loi de finances pour 2019 a supprimé cet instrument, qui fait depuis lors l'objet d'une gestion extinctive (plus de crédits de paiement décaissés depuis 2020).

Le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)

Créé par la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, le Fisac visait à accorder des soutiens directs aux commerces de proximité *via* des subventions aux collectivités locales pour financer des opérations collectives et des subventions individuelles aux commerces en milieu rural.

Il était initialement fondé sur un principe de solidarité financière entre petites entreprises et grande distribution, par le biais d'un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA), devenue taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), avant de faire l'objet de dotations à partir du budget de l'État.

Son cadre avait été rénové en 2010, avec notamment des objectifs de simplification, de déconcentration et d'évaluation. La Cour avait constaté dans un référé publié en 2014 qu'aucun de ces objectifs n'avait réellement été atteint et que la gestion budgétaire du dispositif était déficiente. La Cour regrettait notamment un processus de double instruction (aux niveaux central et déconcentré), allongeant considérablement les délais d'attribution, tandis que le dispositif se révélait coûteux (46 793 euros par emploi créé) et générateur d'un effet d'aubaine important (estimé à 74 %)⁶.

⁶ Cour des comptes, *Fonds d'intervention en faveur des services, au commerce et de l'artisanat (Fisac)*, référé du 31 juillet 2014, rendu public le 20 octobre 2014.

En 2019, l'État a adopté une « *stratégie nationale pour l'artisanat et le commerce de proximité* » qui, toutefois, ne comprenait pas de moyens financiers supplémentaires, en dehors de dispositifs fiscaux. Cette stratégie prévoyait des mesures de simplification administrative, le développement de la plateforme nationale FranceNum, ainsi que des mesures en faveur de l'artisanat (convention visant à réserver aux artisans une part de locaux dédiés dans les projets d'aménagement, plan de communication des métiers de l'artisanat) qui n'ont finalement pas été mises en œuvre.

Suite à l'épidémie de covid 19, l'État a présenté en juin 2020 un « *plan de relance pour les commerçants, artisans et indépendants* », qui a renforcé les moyens affectés au commerce dans le cadre du programme ACV. Ce plan prévoit quatre mesures de soutien à destination des communes, dont la gestion est confiée à la BdT :

- un dispositif d'ingénierie consacré au commerce (étude « Shop'in ») ;
- un dispositif d'accompagnement à la numérisation des commerces ;
- le cofinancement de managers de commerce ;
- le cofinancement de solutions numériques locales.

Ces quatre dispositifs, dont le bénéfice a d'abord été limité aux collectivités ACV, ont ensuite été étendus aux communes du programme « Petites villes de demain » (PVD), lancé en octobre 2020.

Ce programme vise à décliner la logique et une partie des instruments du programme ACV pour les communes de moins de 20 000 habitants occupant une fonction de centralité sur leurs territoires. Comme le programme ACV, il identifie des axes thématiques, adaptés à la taille de ces communes : rénovation de l'habitat, accès aux services, culture, accès au numérique, parmi lesquels figure le commerce. Plus de 1 600 communes ont été retenues pour bénéficier du programme et ont accès aux quatre dispositifs gérés par la BdT.

En avril 2021, ces dispositifs ont été étendus à l'ensemble des communes de 3 500 à 150 000 habitants, dans le cadre d'un mandat de gestion confié par la direction générale des entreprises (DGE) à la CDC.

II - Des dispositifs spécifiques dans le cadre du plan de relance

Le soutien au commerce de proximité a ainsi fait l'objet de plusieurs mesures nouvelles dans le cadre du plan de relance : l'appui à l'ingénierie, le financement de postes de « manager de commerce » et le développement de foncières de redynamisation commerciale ont été amplifiés, complétant les outils existants. Ce renforcement n'a pas pour l'instant produit l'ensemble des effets escomptés.

A - Un soutien à l'ingénierie de qualité inégale

Le financement d'études et d'accompagnements de projets par la BdT constitue un des axes importants du programme ACV, avec un budget de 100 M€. Cet accent mis sur l'ingénierie est directement lié à l'offre de services de la BdT, créée au sein de la CDC en mai 2018. L'objectif affiché est de garantir aux collectivités locales l'accès à une expertise qui leur fait souvent défaut, et de mettre en place des solutions adaptées à leur taille, en termes de mobilité, de stationnement ou d'accès aux services publics. Le commerce constitue un des axes de mobilisation de cette ingénierie, notamment pour les collectivités souhaitant restructurer leur linéaire commercial. Cette offre de service vient s'ajouter à celle proposée par l'ANCT (107 accompagnements de collectivités dans des démarches de revitalisation commerciale ou artisanale).

Le plan de relance de 2020 a développé une ingénierie spécifique au commerce, dans le cadre de deux nouveaux dispositifs pris en charge à 100 % par la BdT.

Le premier consistait en un diagnostic de l'impact de la crise (dispositif « Shop'in ») et visait à disposer, au sortir de la crise sanitaire, d'une image du tissu commercial local, de ses fragilités et de sa capacité de résilience, ainsi que de propositions d'évolutions possibles. Entre 2020 et 2022, ce dispositif a coûté 5,7 M€ (67 missions contractualisées dans le cadre d'ACV pour un montant de 0,8 M€, 344 missions contractualisées dans le cadre de PVD pour un montant de 4,9 M€).

Le second dispositif était une assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner les collectivités locales dans la définition du besoin, le choix et la mise en œuvre d'une solution numérique collective. Ce dispositif a été peu mobilisé, avec 0,9 M€ engagés.

**Tableau n° 1 : montants engagés par la Banque des territoires
en matière d'ingénierie relative au commerce (en milliers d'euros)**

<i>Milliers d'€</i>	2019	2020	2021		2022		Hors ACV-PVD (mandat de gestion DGE)	Total général
	ACV	ACV	ACV	PVD	ACV	PVD		
<i>BOOST</i>		52	75		7			134
<i>Ingénierie numérique</i>			198	368		265	92	923
<i>Manager de commerce</i>		1 086	3 211	9 418	220	1 674	3 915	19 524
<i>SHOP IN Impact crise</i>		275	563	1 801		3 076		5 715
<i>Solutions numériques</i>	10	742	1 519	2 764	60	1 028	1 624	7 747
<i>SPEED</i>		46	208	0				254
<i>Frais de gestion demandes hors ACV-PVD</i>							113	113
Total général	10	2 201	5 774	14 351	287	6 043	5 744	34 410

Source : Cour des comptes à partir des données DGE et CDC

Ces montants ne portent que sur les crédits du plan de relance.

Selon la BdT, si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses d'ingénierie consacrées au commerce (tableau n° 2), le montant total s'élève à plus de 43 M€ (21,8 M€ pour ACV et 21,3 M€ pour PVD). Au cours de la même période, les dépenses d'investissement réalisées au titre des projets correspondants ont atteint 15 M€⁷.

⁷ Hors foncières de redynamisation.

Tableau n° 2 : montants engagés par la Banque des territoires en soutien au commerce dans le cadre des programmes ACV et PVD (hors foncières de redynamisation) (2018-2022)

(en M€)	2018	2019	2020		2021		2022		Prêts engagés non signés	Total général
	ACV	ACV	ACV	PVD	ACV	PVD	ACV	PVD		
Ingénierie (1)	801	1 371	3 023	40	16 234	14 582	402	6 666		43 119
Investissements	2 896	2 640	1 560		7 522		780			15 398
Prêts	1 500	556	986					950	1 138	5 130
Total général	5 197	4 567	5 569	40	23 756	14 582	1 182	7 616	1 138	63 647

Source : Banque des territoires – (1) hors convention Bpifrance ACV « Entreprendre dans les territoires » du 27/09/21 (accompagnement des créateurs d'entreprises)

Selon l'évaluation réalisée par la BdT, le déploiement massif de cette offre d'ingénierie a constitué un atout important pour le programme ACV. Il a en effet permis, selon les cas, de faire émerger des nouveaux projets ou de mieux accompagner des projets déjà en préparation dans les collectivités concernées. L'évaluation a toutefois identifié un risque de surconsommation pour atteindre les objectifs fixés compte tenu des objectifs très ambitieux formalisés sur le volume d'ingénierie à déployer. Elle évoque également des objectifs « *trop axés sur le quantitatif et pas assez sur le qualitatif* ».

Les déplacements effectués par la Cour confortent ce constat. Ils ont en effet montré que les communes examinées avaient bénéficié de très nombreuses études, qui n'étaient manifestement pas toutes adaptées aux besoins du territoire et dont certaines n'avaient même pas été exploitées.

Les dispositifs spécifiques au plan de relance, en particulier le financement à 100 % du dispositif Shop'in, soulèvent des interrogations au regard du caractère systématique de leur attribution. Cette orientation a pu conduire à la production d'études de qualité très inégale, comme l'a souligné la BdT, qui a identifié « *des risques de sous-qualité, notamment du fait du temps de suivi important des études, condition sine qua non pour assurer un niveau de prestation satisfaisant* ».

Le contenu de certaines études est parfois très insuffisant. Elles présentent en effet des analyses peu étayées et insuffisamment prescriptives pour aider la collectivité. Ce constat concerne tout

particulièrement les prestations financées à 100 % dans le cadre de marchés à bon de commande, qui représentent un tiers des crédits de soutien à l'ingénierie de la BdT et pour lesquelles le besoin de la collectivité et le pilotage de l'étude n'étaient pas systématiquement assurés.

En outre, ces prestations financées à 100 % ont pu être utilisées par certaines collectivités pour financer l'élaboration d'un cahier des charges, et lancer ensuite un appel d'offres sur des projets ne relevant pas du programme ACV.

B - Le manager de commerce : un dispositif plébiscité par les collectivités, une professionnalisation à poursuivre

Dans le cadre du plan de relance, un poste de « manager du commerce » pouvait être co-financé dans l'ensemble des communes ACV et PVD, pour une durée de deux ans et à hauteur de 20 000 € par an. Ce poste, inspiré d'expériences menées en Belgique et en Grande-Bretagne, avait déjà commencé à se mettre en place dans certaines communes en France, notamment pour assurer un lien avec les associations de commerçants ou gérer la mise en œuvre d'un programme Fisac (cf. dans les annexes n° 3 et 4, les cas des villes de Vesoul et Auxerre). Il recouvre généralement deux missions : l'établissement d'un diagnostic de la situation commerciale de la commune, et un rôle d'interface entre les différents acteurs locaux : services de la commune, associations de commerçants, riverains, professionnels de l'immobilier commercial, partenaires financiers, chambres consulaires.

L'inscription de ce dispositif dans le cadre des programmes ACV et PVD à partir de 2020 lui a donné une nouvelle dynamique, en lien direct avec le chef de projet ACV. Le montant de crédits mobilisés (environ 20 M€ entre 2020 et 2022) témoigne de l'importance du recours à cette mesure :

- 118 communes ACV (sur les 234 bénéficiaires du programme) ont sollicité le co-financement d'un manager de commerce (pour un montant de 4,5 M€) ;
- 734 collectivités PVD ont également bénéficié du dispositif, pour le financement de 301 postes de managers de commerce (à hauteur de 11,1 M€) ;
- enfin, 16 collectivités hors ACV-PVD (dans le cadre du mandat de gestion confié par l'État) ont sollicité un cofinancement (pour un montant de 3,9 M€).

Le manager de commerce se voit confier la responsabilité du volet « commerce » du programme, contribuant à lui donner une plus grande visibilité et à mieux structurer l'action de la commune autour de ces enjeux.

Selon l'Association des maires de France, la plus-value de ce poste est soulignée par une très grande majorité de communes. Son rôle a également été mis en avant lors des Assises du commerce, dans la mesure où il permet d'assurer le pilotage local des mesures du plan de relance (ingénierie, solutions numériques) et des collectivités (aides à l'implantation, opérations foncières). Les communes visitées par la Cour confirment ce constat, en soulignant le rôle important de cet acteur lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un projet de revitalisation commerciale et bénéficie d'une bonne coordination avec les services de la commune (cf. les annexes n° 1 à 5).

Une grande disparité est toutefois constatée dans les fonctions et les profils de ces managers, qui paraît justifier une plus grande structuration du métier, notamment pour mutualiser les actions et assurer un partage d'expériences. Le souhait massivement exprimé par les collectivités de pérennisation de cette fonction appelle ainsi à un renforcement de la professionnalisation des managers de commerce. Des tentatives ont déjà été engagées en ce sens. Il apparaît pertinent de les poursuivre.

C - Les foncières de redynamisation, un programme renforcé en 2020 encore en cours de construction

À côté des moyens affectés aux programmes territorialisés, l'État a engagé à partir de 2018 un second axe de soutien au commerce de proximité, visant à constituer sur le territoire un réseau de foncières à capitaux publics pour réhabiliter des locaux commerciaux dans les zones en déprise.

1 - Le programme « 100 Foncières »

Lancé en 2018, ce programme piloté par la BdT était initialement doté d'une enveloppe de 200 M€ en fonds propres. Le plan de relance de 2020 a élargi sa portée en lui fixant un objectif de création de 100 foncières pour la réhabilitation de 6 000 commerces ou locaux d'activité à horizon 2024. L'enveloppe allouée au programme a alors été portée à 300 M€ et un instrument financier spécifique, le Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA), a été créé par la loi de finances pour 2021.

La création de ces foncières à capitaux publics vise à répondre à un constat de carence de l'initiative privée pour contribuer à réactiver les linéaires commerciaux dans les villes et secteurs en déprise, notamment face à des locaux dégradés et nécessitant souvent une remise aux normes.

En l'absence d'opérateurs privés, certaines collectivités n'ont pas la capacité de se lancer dans le portage de locaux commerciaux en régie et ne disposent pas toujours de l'expertise permettant une gestion efficace de ces locaux. L'objectif des foncières est donc de créer un véhicule d'investissement public, susceptible de porter le foncier commercial sur une durée plus longue que celle des investisseurs privés classiques (10 à 15 ans), afin de parvenir à équilibrer des opérations en dépit des coûts des travaux à réaliser. Les sociétés doivent également être porteuses de compétences techniques spécifiques aux locaux commerciaux (recherche et accompagnement de porteurs de projets, adaptation des locaux à leurs besoins, gestion des baux commerciaux, négociation...).

L'investissement en fonds propres de la BdT est conditionné à l'existence d'un plan d'affaires adossé à un vivier de projets pour les premières années, à une étude de marché, et à une stratégie de développement. L'objectif de rendement locatif est fixé entre 6 et 10 %. Il est, établi en fonction d'une grille de cotation du risque (calculé selon la qualité de l'emplacement, le prix d'acquisition, l'ampleur des travaux, etc.)

Deux formes juridiques sont principalement utilisées. 53 % des foncières sont constituées sous forme de sociétés d'économie mixte (SEM), ce qui permet à la collectivité, actionnaire majoritaire de la foncière, d'intervenir directement dans sa gestion, et à la SEM de bénéficier de garanties d'emprunt. 40 % sont constituées sous forme de sociétés par action simplifiée (SAS), généralement filiales de SEM (à l'image de la SAS Métropolys, détenue en partie par la SEM Oryon, dont la ville de la Roche-sur-Yon est actionnaire).

Le développement de ce réseau a fait l'objet d'une politique très volontariste de la BdT, conduisant à un élargissement de la doctrine d'investissement en 2020.

À fin 2022, les investissements de la BdT engagés en fonds propres (prises de participation) et quasi-fonds propres (comptes courants d'associés notamment) au sein du capital des foncières s'élevaient à 178 M€, soit 60 % de l'objectif d'investissement pour 2020-2024. 91 missions préalables avaient été financées (études amont et accompagnement au montage de la société) pour un montant de 6 M€ et 73 projets de structure avaient été conçus.

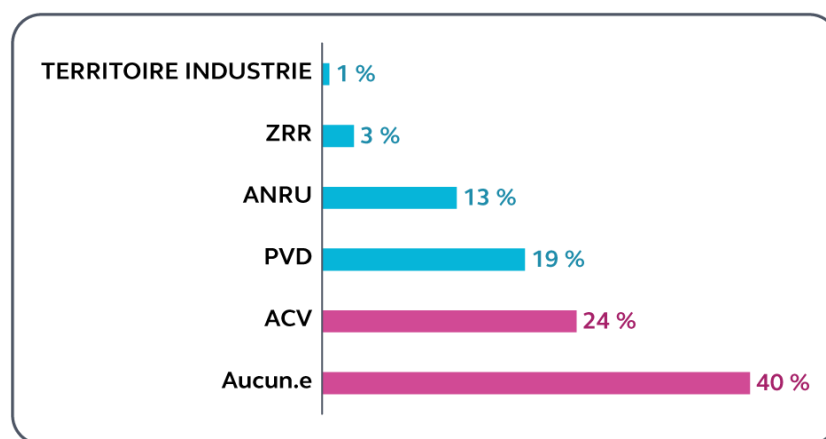
En dépit de l'élargissement du périmètre d'intervention, la montée en puissance du dispositif apparaît lente au regard de la cible de 100 foncières. Au 31 décembre 2022, 63 foncières étaient en activité, dont 32 foncières ACV/PVD, 18 foncières métropoles, deux foncières rurales et six foncières QPV.

À la même date, 322 actifs commerciaux avaient été restructurés, dont seulement 118 correspondent à des créations nettes de commerces et locaux d'activité, et 204 à des locaux réhabilités. Fin 2022, le plan d'affaires comportait 2 232 actifs (dont 1 896 commerces et 336 locaux d'activité) sur les 6 000 envisagés.

Selon la BdT, le rythme de développement du plan d'affaires des foncières se heurte à plusieurs difficultés. Certaines foncières peinent à faire aboutir des opérations faute d'expertise ou d'appropriation des outils. La BdT relève aussi que certaines opérations disparaissent des plans d'affaires. Le marché supplante en effet l'intervention des foncières, ce qui montre que la redynamisation est enclenchée.

La question de la pertinence du maillage territorial des foncières se pose : environ une foncière sur deux a été créée dans des collectivités labellisées ACV et PVD (31 foncières sur 63) et 44% des opérations engagées relèvent de territoires ACV ou PVD. Les autres opérations engagées se situent dans d'autres zonages (ZRR, ANRU) ou en dehors de tout périmètre d'intervention prioritaire : quatre opérations sur dix sont réalisées en dehors de tout zonage.

Graphique n° 3 : répartition des opérations portées par des foncières de redynamisation



Source : Banque des territoires, 4^{ème} trimestre 2022

Le bien-fondé de certaines opérations interroge : aide apportée au déménagement d'un commerce dans un local de plus grande taille, au sein d'une rue commerçante déjà largement revitalisée ou dans un centre-bourg.

Ces constats appellent à préciser la doctrine d'intervention de la BdT dans le cadre de ce réseau de foncières, en lien avec celle du Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA).

2 - Une utilisation du fonds de restructuration des locaux d'activité insuffisamment ciblée

Pour accompagner la restructuration des locaux par les foncières et éviter qu'elles se détournent d'opérations nécessaires mais peu rentables, le FRLA, créé en 2021, peut couvrir jusqu'à 50 % du déficit d'opérations de restructuration. Doté initialement de 60 M€⁸ pour contribuer à la rénovation de près de 2 000 locaux, le fonds a été entièrement engagé début 2022.

Sa gestion a été confiée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires en s'appuyant sur les compétences de l'équipe en charge de l'ex EPARECA⁹. En septembre 2020, un groupe de travail constitué de la DGE, la direction générale du Trésor (DGT), la BdT et l'ANCT a préparé la mise en place du dispositif. Au terme des travaux du comité de pilotage, coprésidé par le ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, les conditions d'intervention du fonds ont été formalisées. Le fonds est entré en phase opérationnelle le 22 février 2021.

Pour être éligibles, les demandes de subvention au FRLA devaient :

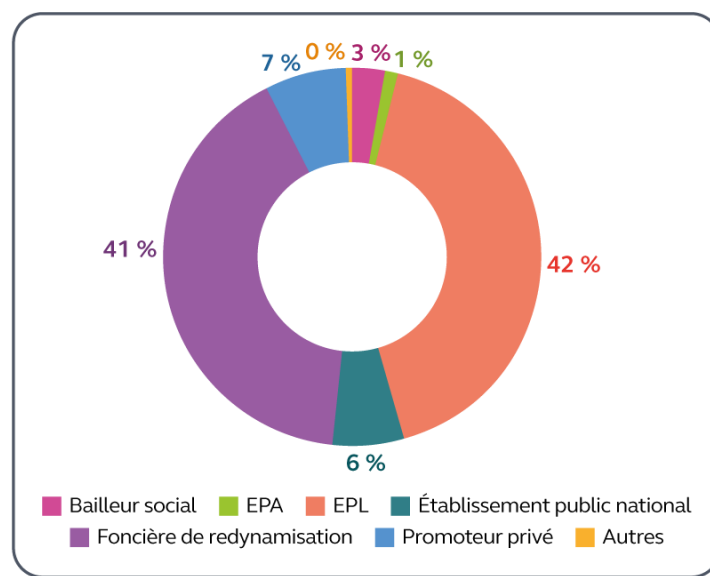
- porter sur des opérations situées dans une zone géographique à redynamiser en priorité, le cas échéant adossée à un cadre partenarial clair et structuré (ORT) ;
- émaner d'un opérateur disposant des compétences nécessaires à la conduite de ce type de projet complexe, soit un établissement commercial ou public, quel que soit son statut ;
- s'inscrire dans un calendrier prévisionnel de mise en œuvre qui ne dépasse pas cinq ans ;
- être conformes au régime des aides d'État (article 56 du règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014).

75 demandes ont été déposées sur la plateforme mise en place par l'ANCT, pour un montant total supérieur à 80 M€, et 48 porteurs de projet ont été retenus, pour un montant total de subventions de 58,2 M€.

⁸ Action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion de la mission Plan de relance*.

⁹ Une convention de gestion a prévu 1,8 M€ de frais de gestion pour l'ANCT.

Graphique n° 4 : répartition des porteurs de projets ayant candidaté au FRLA



Source : ANCT

L'examen des demandes portait, à titre principal, sur leur pertinence au regard du contexte local et du projet urbain d'ensemble, ainsi que sur la solidité du montage opérationnel et financier. Pour instruire ces demandes, l'ANCT s'est appuyée sur des référents, désignés par les préfets de département et chargés d'émettre un avis sur la stratégie d'intervention du porteur de projet. Les dossiers étaient ensuite présentés devant un comité technique national, comportant deux personnalités qualifiées. Le processus apparaît de bonne qualité et les comptes rendus des réunions du comité de pilotage, présidées jusqu'en mars 2022 par les ministres, attestent d'un examen attentif des dossiers.

**Tableau n° 3 : crédits engagés, subventions octroyées et versées
par le FRLA à fin mars 2023 (en €)**

<i>En €</i>	2021	2022	2023	Total
<i>Conventions cadres (crédits engagés)</i>	28 954 681	29 217 393		58 172 074
<i>Subventionnement (conventions)</i>		16 784 187	5 158 243	21 942 430
<i>Paiement</i>		3 659 321	548 041	4 207 362
<i>Frais de gestion</i>				1 800 000

Source : ANCT

Certains porteurs de projet ont cependant fait état de difficultés de fonctionnement de la plateforme. Le système de double niveau contractuel (convention-cadre de partenariat puis convention de subvention) est lourd et ne comporte pas de réelle plus-value pour certains porteurs de projet dont les opérations sont matures ou qui portent une opération unique de taille réduite¹⁰.

La moitié des porteurs de projet ayant conclu une convention en 2021 ont vu leur opération ralentie ou parfois remise en cause en raison de difficultés d'acquisition des terrains, d'une augmentation des coûts des travaux ou des évolutions de stratégie des collectivités concernées. Aussi, le décaissement des fonds a été nettement plus lent que prévu. À fin mars 2023, alors que 47 demandes de subventionnement avaient été déposées sur la plateforme pour un montant total de subvention de 21,9 M€, les demandes de paiement s'élevaient à 4,2 M€.

L'investissement global réalisé grâce à l'intervention du fonds s'élèverait à 284 M€, soit 5,9 M€ par opérateur en moyenne. En moyenne, l'aide apportée par le FRLA représente 20 % du coût de l'opération et 36 % du déficit d'opération, le plafond de participation étant fixé à 50 %.

¹⁰ La convention de subventionnement permet au porteur de projet de bénéficier d'un premier acompte de 30 % de la subvention sous réserve de justifier de 30 % des dépenses (ce premier acompte doit être réalisé dans un délai d'un an à compter de la signature de la convention). Un second acompte de 40 % peut être appelé sous réserve de justifier de 70 % des dépenses. Le solde est réglé à la livraison de l'opération.

Les opérations subventionnées se sont avérées nettement plus coûteuses que ce qui avait été envisagé¹¹, ne permettant la rénovation que de 691 locaux au lieu des 1 900 initialement programmés. Le fonds a soutenu des programmes portant sur des locaux plus vastes (158 m² en moyenne) et présentant des déficits d'opération plus importants qu'anticipés (43 % des projets sont pris en charge à hauteur de 50 %). En définitive, la subvention moyenne par local est quasiment trois fois plus élevée que ce qui était prévu (84 000 € par local au lieu de 32 000 €). La cible initiale de subvention par local apparaît à l'expérience trop optimiste au vu des projets, notamment dans les territoires en déprise. Une réflexion sur le calibrage des soutiens mériterait donc d'être conduite, notamment sur la limitation de la surface des locaux rénovés et sur les modalités de calcul de l'aide. Des ajustements sont intervenus en 2023.

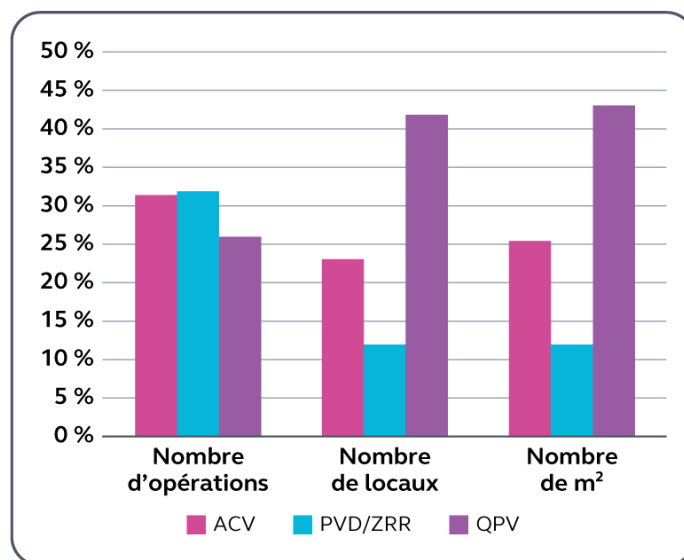
Le FRLA a permis de retenir des opérations qui nécessitaient des travaux plus importants ou généraient des revenus locatifs moindres par rapport à une exigence d'équilibre. Il a également permis aux foncières de financer ces opérations déficitaires sans mobiliser leurs capitaux propres, souvent constitués par des apports des collectivités locales. Dans certains cas, selon les représentants de foncières de redynamisation, les opérations auraient pu être réalisées sans l'appui du FRLA.

Les projets en zone rurale ont eu du mal à émerger, notamment parce que les foncières y étaient moins nombreuses en 2021¹². La BdT accompagne le développement des projets des foncières en milieu rural et expérimente depuis fin 2022 un soutien renforcé à la création de micro-foncières. Le programme d'intervention de la foncière solidaire Villages Vivants (qui a bénéficié de subventions d'un montant total de 1,7 M€ pour 13 locaux) cible ainsi des territoires ruraux faiblement peuplés dans la Drôme et comprend des opérations s'appuyant sur des projets d'économie sociale et solidaire (tiers-lieux, épiceries associatives, boutiques de producteurs, bistrot de pays multiservices...) : ces projets en coopérative ont en zone rurale un taux de pérennité souvent supérieur aux commerces traditionnels (85 % à cinq ans contre 65 % selon l'Agence de la vie économique et sociale).

¹¹ Le paramétrage initial prévoyait une surface moyenne des locaux de 75 m², un coût d'acquisition moyen de 1 400 €/m², un coût moyen des travaux de 1 000 €/m² et un déficit d'opération moyen de 35 % pris en charge à hauteur de 50 %, soit une subvention moyenne par local d'environ 32 000 €.

¹² Sur les 60 foncières de redynamisation dont la BdT était actionnaire fin 2021 (et dont une trentaine préexistaient au plan de relance), trois étaient des foncières rurales, 32 relevaient de villes moyennes et 25 de métropoles. Le FRLA excluait le dépôt des demandes de subvention par les collectivités locales jusqu'en 2023.

Graphique n° 5 : répartition des aides du FRLA entre ACV, zones rurales et quartiers de politique de la ville



Source : ANCT

Sur les 12 régions métropolitaines qui ont bénéficié du Fonds, quatre ont concentré plus de 60 % de l'enveloppe : Île-de-France (20,1 %), Occitanie (14,4 %), Auvergne Rhône-Alpes (15,2 %) et Nouvelle Aquitaine (11,4 %). Des opérations très coûteuses et de taille importante ont notamment été subventionnées en Île-de-France (plus de 3,9 M€ par exemple pour le programme de la SEM Paris Sud Aménagement). À l'inverse, Bourgogne-Franche-Comté (0,3 %), Centre-Val de Loire (0,4 %) et Normandie (0,3 %) n'ont que peu bénéficié des subventions du FRLA. Ces écarts peuvent s'expliquer par une mobilisation plus faible des opérateurs, par la création parfois plus tardive de foncières de redynamisation soutenues par la BdT ou par des demandes portant sur des projets de taille plus modeste ou de maturité moindre. La situation du Centre-Val de Loire est spécifique du fait de l'existence d'un fonds régional créé en 2018 et remplissant les mêmes fonctions. Les règles du FRLA impliquant d'abord de mobiliser les aides locales, les opérations retenues, portées notamment par la foncière Semvie de Vierzon, ont été subventionnées à hauteur de 25 % du déficit par le FRLA après intervention du fonds régional.

Les opérations retenues par le Fonds excèdent parfois l'objectif de baisse de la vacance commerciale et intègrent des finalités plus larges de diversification de l'offre, à l'appui de la stratégie des collectivités locales intéressées. Ainsi, certaines opérations concernaient l'installation d'une activité dite « différenciante » pour un territoire : à l'installation d'une enseigne classique qui aurait peut-être pu s'acquitter d'un loyer plus élevé et ne pas nécessiter l'intervention du FRLA, un commerce plus original a été préféré. De même, certaines opérations ont consisté à déplacer un commerce existant dans des locaux mieux adaptés, sans création nette d'activité.

À partir de 2023, le fonds a été réabondé de 25 M€¹³. Il reste géré par l'ANCT, avec un comité technique qui continue d'associer la DGE. Un double plafond a été instauré sur le montant de la subvention (maximum de 670 €/m² en centre-ville et 550 €/m² dans les QPV) et sur la part de l'opération prise en charge (l'opérateur doit financer au moins 40 % du coût de revient). Le champ d'intervention a été étendu aux activités touristiques.

L'impact pour les finances publiques s'avère relativement important et s'inscrit dans la durée. Une cible de 1 000 locaux rénovés par an nécessiterait un abondement annuel du fonds de 50 M€, même avec les nouveaux critères permettant de limiter le niveau de subvention moyen.

L'ANCT s'est inspiré d'un bilan des opérations financées par l'EPARECA pour estimer le nombre d'emplois soutenus par les 48 projets aidés par le FRLA à partir des chiffres d'affaires prévisionnels : en moyenne chaque programme aidé représenterait 23 emplois indirects pour la réalisation des travaux et 22 emplois dans les activités commerciales, artisanales ou de services qui pourraient s'installer. Le règlement du FRLA prévoit une clause de retour à meilleur fortune avec un ajustement possible de la subvention au terme de la convention sur la base des valeurs patrimoniales estimées par un expert indépendant ou si le taux de rentabilité interne est supérieur à 6 % : l'excédent est alors reversé à l'ANCT. Ce bilan n'interviendra toutefois qu'au terme des conventions et par programme d'intervention. Une analyse de l'impact des premiers projets soutenus est nécessaire sans attendre l'échéance de cinq ans : la Cour recommande à l'ANCT de procéder à cette première évaluation en 2025, en lien avec la DGE.

¹³ Ces crédits sont inscrits dans la mission *Écologie, développement et mobilités durables* du programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* ou « Fonds vert »).

3 - Un cadre juridique à préciser

Le cadre juridique des foncières de redynamisation appelle à une plus grande vigilance pour sécuriser leur activité, en s'inspirant notamment des règles définies pour le FRLA en matière d'attribution de locaux et de loyers et en clarifiant leur assujettissement au code de la commande publique.

- En matière d'attribution des locaux :

Les règles du FRLA imposent de respecter une obligation de publicité et de transparence en amont du choix du porteur de projet. Les règles relatives aux aides d'État interdisent notamment de financer des travaux d'aménagement spécifiques au porteur de projet¹⁴. Alors que - pour éviter que des opérations ne trouvent pas de preneurs - la recherche d'un porteur de projet précède souvent la décision de procéder à des travaux, le comité d'engagement du FRLA a rappelé le caractère crucial de la phase de publicité en amont de la sélection du porteur de projet.

Cette exigence ne figure pas aujourd'hui dans le guide des foncières de la BdT. Même si certaines ont mis en place des comités de sélection des porteurs de projet (par exemple la SEM Saint-Denis commerces), cela n'est pas le cas de toutes les foncières. La Cour a constaté des cas d'absence de procédure formalisée pour attribuer un local rénové avec un loyer faible à un commerçant déjà implanté dans le centre-ville.

S'agissant de structures financées par des capitaux publics, il paraît indispensable d'assurer une transparence de la procédure, à travers une large publicité et la définition de critères d'attribution.

- En matière de loyers :

Les règles du FRLA impliquent de pratiquer des loyers de marché aux locaux réhabilités. Le règlement général et financier du FRLA a été adapté pour préciser que son intervention était compatible avec des aides au loyer versées par ailleurs et relevant du régime *de minimis*¹⁵.

Les conditions de fixation du niveau des loyers dans le cadre des foncières sont moins claires.

¹⁴ En vertu de l'article 56 du règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014, les utilisateurs futurs des locaux ne doivent participer en aucune manière à la détermination d'aménagements spécifiques qui répondraient à leurs besoins exclusifs.

¹⁵ Aide de faible montant (moins de 200 000 € sur une période de trois ans) sans notification préalable à la Commission européenne.

Lorsque les collectivités agissent en régie, le Conseil d'État a rappelé par un arrêt du 28 septembre 2021 (n°431625) que le domaine privé d'une personne publique ne saurait être loué à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé pour un loyer inférieur à sa valeur locative de référence, sauf exceptions d'intérêt général et moyennant des contreparties suffisantes. Si la revitalisation d'un territoire, *a fortiori* dans une zone ORT, peut apparaître comme un motif d'intérêt général, ce sujet appelle une certaine vigilance dans l'établissement des niveaux de loyer par les collectivités. Alors que les foncières sont majoritairement financées par les collectivités, le guide des foncières devrait préciser les règles de fixation des loyers au regard des considérations de marché et de la prise en compte des éléments d'intérêt général.

- En matière d'application des règles de la commande publique dans le cas des foncières :

Le guide de la BdT indique qu'une foncière peut échapper à la qualification de pouvoir adjudicateur, qu'elle soit constituée sous forme de SAS ou de SEM, s'il est montré que la foncière poursuit un but exclusivement industriel et commercial. La BdT souligne qu'une analyse doit être menée au cas par cas au regard des conditions d'intervention de la foncière.

Les SEM locales sont le plus souvent considérées comme des pouvoirs adjudicateurs, donc astreintes aux règles de la commande publique et devant respecter des obligations de publicité et de concurrence pour tous leurs contrats¹⁶.

Le statut de SAS ne paraît pas de nature à permettre d'écarter par principe la qualification de pouvoir adjudicateur, en particulier lorsque l'actionnaire principal est une SEM. Dans la mesure où le modèle économique des foncières de redynamisation commerciale est encore en cours de stabilisation et afin de sécuriser leur activité, il conviendrait d'appliquer les règles de la commande publique.

En sus de ces éléments de sécurisation juridique, le recours à des foncières de redynamisation impose plusieurs exigences :

L'intervention d'une foncière de redynamisation commerciale, et *a fortiori* du FRLA, se justifie en cas de carence de l'initiative privée, sur des opérations qui présentent un intérêt pour l'évolution du territoire sans trouver un équilibre de financement. L'objectif est de rétablir une dynamique locale, de pouvoir assurer une revente des actifs et de cesser l'intervention publique dans certaines zones pour assurer une rotation du portefeuille. Un bilan de la situation de marché devrait être fait au bout de quelques années, par exemple cinq ans, pour s'assurer que l'intervention publique est toujours justifiée.

¹⁶ Arrêt TERACTION de la Cour de discipline budgétaire et financière du 3 décembre 2021.

L'évolution positive du territoire doit se traduire par un retour financier à la collectivité qui a investi, ce qui implique de veiller aux conditions fixées dans les contrats de location (clause de retour à meilleure fortune, droit au bail qui ne doit pas être revendu par le commerçant).

Dans cette perspective, le dispositif du bail réel solidaire d'activité peut être un instrument utile aux foncières de redynamisation commerciale, servant d'intermédiaire pour la mise à disposition d'un local à des tarifs plafonnés. Moyen de répondre à la volonté de nombreuses collectivités de préserver l'attractivité des centres-villes grâce à une action sur la nature des activités qui y sont conduites, le mécanisme est également intéressant par ses modalités, qui pourraient inspirer les règles de fixation et d'évolution des loyers entre les foncières et les commerçants.

Le bail réel solidaire d'activité

Sur le modèle du bail réel solidaire existant pour les ménages depuis 2016, le bail réel solidaire prévu dans l'ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 s'appuie sur une dissociation de la propriété du foncier et du bâti pour favoriser l'installation de certaines entreprises ou activités dans des centres-villes à revitaliser. Le dispositif permet aux organismes fonciers solidaires (OFS) de « *réaliser ou faire réaliser des locaux à usage commercial ou professionnel sur des terrains acquis ou gérés au titre de leur activité principale* ».

La mise à disposition de ces locaux est proposée au bénéfice soit de microentreprises (donc directement des petits commerçants), soit des établissements publics et entreprises publiques locales qui serviront d'intermédiaires et assureront ainsi la mise en location des locaux à une microentreprise « *à des niveaux de loyers modérés* ». La redevance foncière auprès de l'OFS est constituée d'une part fixe et d'une part variable qui « *pourra être modulée en fonction de l'évolution de la situation du preneur et notamment des gains tirés de l'exploitation du local* ».

D - Des dispositifs fiscaux peu mobilisés

Face au renchérissement du coût du foncier en centre-ville – qui peut être accentué par la révision des valeurs locatives des locaux professionnels lancée en 2017 – plusieurs dispositifs fiscaux d'exonération ont été créés pour favoriser l'implantation et le maintien de commerces en centre-ville ou zones rurales. Des mesures fiscales sont par ailleurs à disposition des collectivités locales pour lutter contre la vacance commerciale (taxe sur les friches commerciales) ou accroître la fiscalité sur les zones commerciales de périphérie.

1 - Une fiscalité du commerce de proximité qui s'appuie sur le foncier

La part des impôts dans la valeur ajoutée du secteur du commerce de détail était de 30 % en 2019¹⁷. Leur répartition se caractérise par la part relativement importante des contributions foncières, en lien avec la mobilisation du foncier pour les surfaces de vente et de stockage. Les entreprises du commerce de détail et de l'artisanat commercial représentent ainsi 14 % de la cotisation foncière des entreprises (1,045 Md€ de CFE sur 7,5 Md€ en 2019).

Le secteur du commerce acquitte une taxe spécifique, la Tascom, lorsque les surfaces commerciales excèdent 400 m². Près de 300 000 points de vente ne sont pas assujettis à la Tascom, qui donne ainsi un avantage fiscal relatif aux commerces de petite taille par rapport aux grandes surfaces, estimé à 330 M€¹⁸. La loi permet une modulation pour accroître cette taxe et favoriser relativement le petit commerce. Cependant moins de 40 % des EPCI utilisent cette faculté et très peu vont jusqu'à instaurer le coefficient multiplicateur de 1,3 permis depuis 2019 (la modulation ne dépasse pas 1,2 dans 98 % des cas).

La part des impôts de production dans la valeur ajoutée du commerce de détail est de 6,6 % (contre 7,2 % en moyenne pour l'ensemble des activités). Pour les TPE du commerce, ce taux s'élève à 3,9 % et pour les commerces de proximité tels que définis dans le cadre de la présente enquête, il s'établit à 3,3 % et est inférieur à 2% pour certains types de commerces (boulangeries-pâtisseries, salons de coiffures)¹⁹.

La suppression de la CVAE va réduire significativement la charge fiscale pesant sur le secteur du commerce et de l'artisanat commercial, à hauteur de 1,3 Md€ (600 M€ depuis 2020 et 700 M€ à partir de 2023). Dans la mesure où elle est assise sur la valeur ajoutée, cette contribution diminuera toutefois dans la même proportion pour toutes les entreprises, sans opérer de redistribution en faveur du commerce de proximité. Le secteur du commerce va également bénéficier de dégrèvements supplémentaires de CFE avec la baisse du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

¹⁷ Cette part est plus élevée pour l'ensemble du commerce (36 %) et inférieure à celle de l'industrie (32,4 %) ou de la construction (31,2 %).

¹⁸ Estimation réalisée par la DGE *via* l'appariement entre les données fiscales de la DGFIP et les données de l'enquête « Point de vente » de l'Insee.

¹⁹ Données 2019.

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, a permis d'asseoir les impôts directs locaux des professionnels sur des bases reflétant la réalité du marché locatif et son évolution. Les valeurs locatives des locaux professionnels, qui servent d'assiette à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la CFE, sont désormais établies selon une nouvelle méthode (prévoyant l'application d'un tarif exprimé en euros/m² pondéré). Afin de limiter les variations par rapport à l'ancien système, la mise en œuvre de la révision s'est accompagnée de mécanismes atténuateurs²⁰ : la variation à la hausse des cotisations de taxe foncière a ainsi été limitée pour les commerces de moins de 400 m² (hausse moyenne de 2 €, contre 124 € dans un ensemble commercial). Les commerces de plus grande taille, moins présents en centre-ville, ont toutefois été les principaux gagnants de la réforme. Les surfaces de plus de 2 500 m² ont ainsi bénéficié d'une baisse de leurs cotisations de taxe foncière de 839 € en moyenne.

Une mise à jour régulière est prévue, avec une actualisation plus large tous les six ans. Avec le mécanisme défini en 2017, l'actualisation aurait conduit à des hausses de cotisations pour les commerces de petite taille²¹. Cependant l'intégration des résultats de cette première actualisation a été reportée à 2025, notamment en raison de ses effets anticipés sur le commerce de centre-ville. La direction de la législation fiscale (DLF) estime que ce report permettra de dresser le bilan des difficultés rencontrées lors de la réalisation des travaux d'actualisation et de moduler éventuellement les mécanismes atténuateurs.

La Cour a recommandé²² de renforcer l'information donnée aux décideurs locaux sur les contribuables assujettis et de produire en 2024 un bilan de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels qui intègre les effets attendus de l'actualisation de 2025.

²⁰ Mécanismes dits de « planchonnement » de la valeur locative et de « lissage » des cotisations sur dix ans, applicables aux commerces implantés avant 2017.

²¹ L'actualisation prévue pour 2023 aurait conduit à des hausses de cotisations pour les commerces de petite taille (jusqu'à + 18 % et plus de 170 € en moyenne pour les commerces de moins de 400 m² selon les estimations provisoires) et des baisses pour les plus grandes surfaces (plus de 10 %, soit plus de 6 000 € de cotisation moyenne pour les commerces de plus de 2 500 m²).

²² Cour des comptes, *Les taxes foncières, exercices 2016-2021*, observations définitives, février 2023.

2 - Des dispositifs d'exonération récents, peu connus et peu utilisés

Les communes et leurs intercommunalités ont à leur disposition plusieurs dispositifs d'allègements d'impôts locaux pour soutenir le commerce de proximité. Ces dispositifs – récents et peu compensés par l'État – restent peu mobilisés. Ils s'ajoutent à des dispositifs d'exonération nettement plus importants (portant sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ou sur les contributions sociales), qui ne visent pas spécifiquement les commerces de proximité mais peuvent les concerner en tant que petites entreprises (zones de revitalisation rurale ZRR, zones franches urbaines – territoires entrepreneurs, bassins d'emplois à redynamiser...).

a) Un abattement de taxe foncière utilisé par 305 communes ou EPCI

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, depuis 2018, instaurer un abattement allant de 1 % à 15 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des petits commerces (magasins et boutiques dont la surface principale est inférieure à 400 m² et qui ne sont pas intégrés à un ensemble commercial)²³. 305 communes ou EPCI ont utilisé cet abattement pour un montant de 5 M€ en 2022.

Tableau n° 4 : montant d'abattement et exonération de taxe foncière et CFE pour les commerces

<i>En €</i>	2020	2021	2022
<i>Abattement de taxe foncière</i>	2 367 418	3 423 105	5 029 147
<i>Exonérations de CFE pour les librairies, disquaires</i>	1 226 271	1 368 813	1 468 208
Total	3 593 689	4 791 918	6 497 355

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

b) Des exonérations d'impôts locaux ciblées depuis 2020 peu connues et peu utilisées

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les collectivités locales de certaines zones disposent de deux outils leur permettant d'accorder des exonérations de CFE et de TFPB. Annoncés dans le cadre de la stratégie de 2019 en faveur

²³ Article 1388 *quinquies* C du code général des impôts.

de l'artisanat et du commerce de proximité, ces dispositifs ont commencé à s'appliquer en 2021 compte tenu des délais de publication des textes.

Le dispositif d'exonération fiscale des zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR) vise à soutenir le commerce en zone rurale et concerne les communes de moins de 3 500 habitants.

Pour soutenir les commerces et artisans en centre-ville, les zones de revitalisation des centres-villes (ZRCV) permettent aux collectivités signataires d'une ORT²⁴ de voter des exonérations de CFE et taxe foncière.

Ces exonérations sont très peu mobilisées. Ainsi, en 2022, moins de 20 collectivités en ont fait bénéficier des commerçants dans les zones rurales (12 entreprises au titre de la CFE et 18 au titre de la taxe foncière) et moins de 10 collectivités dans les centres-villes (au bénéfice de moins de 100 entreprises). L'impact financier est limité : il atteignait un peu plus de 85 000 € en 2022.

Plusieurs raisons expliquent cette faible utilisation :

- les conditions posées, notamment la conclusion d'une convention d'ORT pour les ZRCV, ont repoussé l'entrée en vigueur du dispositif dans de nombreuses communes (en 2021, seules 266 communes étaient classées en ZRCV, 474 en 2023) ;
- le coût des régimes d'exonérations pour les finances des collectivités explique leur réticence à voter des délibérations d'exonération, compte tenu de l'absence de mécanisme de compensation, dans le cas des ZRCV, et de la prise en charge limitée à 33 %, dans le cas des ZoRCoMiR ;
- récentes et s'ajoutant aux autres régimes zonés créés au fil des ans (il existe actuellement douze dispositifs zonés à destination des entreprises), elles sont peu lisibles et peu connues des entreprises comme des collectivités ;
- les représentants des collectivités soulignent également les limites d'un outil d'exonération moins visible et moins ciblé qu'une subvention en fonction des priorités de soutien (aide à l'installation, aide aux travaux...) et qui implique un retour à la normale pour ne pas obérer les finances locales. Par exemple, à Vesoul, le dispositif

²⁴ Sous réserve que leur revenu médian par unité de consommation soit inférieur à la moyenne nationale.

d'exonération de taxe foncière et de la CFE a été mobilisé pour environ 40 bénéficiaires et un montant d'exonération de 13 000 € pour l'agglomération et de 85 000 € pour la ville, avec une faible visibilité du dispositif et un effet de levier moindre que les aides directes.

Les dispositifs ZoRCoMiR et ZRCV doivent s'éteindre à la fin de l'année 2023²⁵. La question de leur prorogation est examinée dans le cadre de la réflexion menée par le Gouvernement pour réformer les exonérations bénéficiant à certains territoires, en concertation avec les élus locaux et sur la base du rapport d'évaluation remis au Parlement en juillet 2020²⁶.

Tableau n° 5 : montant des exonérations pour les commerces dans les zones ZoRCoMiR et ZRCV (en €)

En €	2021		2022	
		Dont État		Dont État
<i>Zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR)</i>	1 133	663	13 332	4 341
<i>Exonération de CFE</i>	259	86	6 740	2 246
<i>Exonération de TF</i>	874	577	6 592	2 095
<i>Zones de revitalisation des centres-villes (ZRCV)</i>	51 799	0	72 187	0
<i>Exonération de CFE</i>	48 902		66 587	
<i>Exonération de TF</i>	2 897		5 600	
Total	52 932	663	85 519	4 341

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

La Cour n'a pas constaté une appétence pour ces dispositifs. Selon les élus et les commerçants ou artisans rencontrés, la fiscalité est un facteur moins déterminant sur le choix d'implantation que le potentiel du territoire (habitants, services publics, concurrence...), l'accompagnement des entrepreneurs par les collectivités et les aides directes (aide à l'ingénierie, aide aux loyers ou aux travaux...), comme l'ont montré d'autres études²⁷.

²⁵ Articles 110 et 111 de la loi de finances pour 2020.

²⁶ Rapport IGF, CGEDD, IGA, IGAS, *Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires*, juillet 2020.

²⁷ Une enquête réalisée par Opinion Way pour CCI France fin 2019 auprès d'un échantillon représentatif de 606 chefs d'entreprises a classé la fiscalité comme troisième facteur de développement après le tissu économique local et l'image du territoire.

La non-reconduction de ces dispositifs paraît l'option la plus pertinente.

3 - Une taxe sur les friches commerciales progressivement activée

La taxe sur les friches commerciales peut être instituée depuis 2008 par les communes et les EPCI pour lutter contre la vacance des locaux commerciaux. La loi de finances pour 2013 en a renforcé la portée en augmentant son taux et en permettant de l'appliquer à des locaux vacants depuis deux ans au lieu de cinq²⁸. En 2022, seuls 48 EPCI et 356 communes l'avaient mise en place : son développement est freiné par la difficulté pour les collectivités territoriales d'identifier les friches commerciales imposables et par le caractère involontaire de l'inexploitation dans un certain nombre de cas, qui permet au propriétaire de s'en exonérer.

Depuis 2018, le nombre de collectivités instituant la taxe sur les friches commerciales a cependant fortement progressé : son rendement a été multiplié par près de cinq entre 2017 et 2020, passant de 2,6 M€ à 12,6 M€, signe que les collectivités s'approprient progressivement cet outil. Elle reste toutefois complexe à mobiliser par les collectivités, qui doivent procéder à l'établissement de la liste des contribuables assujettis, des échanges ayant lieu ensuite entre les services de la DDFIP et les propriétaires, qui peuvent justifier de démarches les exonérant de la taxe. L'impact de la taxe effectivement acquittée peut s'avérer très réduit : ainsi, par exemple, sur les 181 locaux identifiés comme vacants par la commune de Châteauroux de 2017 à 2022, 12 seulement ont fait l'objet de la taxe sur les friches commerciales pour un montant cumulé de 13 563 €. Certaines collectivités ont regretté le manque d'information, de la part de la DDFIP, sur les locaux effectivement taxés et sur les motifs ayant permis aux propriétaires de ne pas s'en acquitter. Cependant les difficultés portent moins sur les échanges avec les services fiscaux que sur le constat d'un dispositif dont la gestion est complexe et l'impact limité.

La taxe ne peut pas être ciblée sur certaines zones pour tenir compte des facteurs conduisant à de la vacance commerciale. Une solution consistant à offrir aux élus locaux la possibilité de cibler la taxe sur des rues de centre-ville marquées par des stratégies spéculatives, qui se traduisent notamment par une croissance simultanée de la vacance commerciale et des loyers, a été envisagée. Sa mise en œuvre impliquerait toutefois de justifier cette rupture d'égalité devant les charges fiscales par

²⁸ Locaux qui ne sont plus exploités depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.

un motif d'intérêt général. La DLF estime difficile de faire évoluer le dispositif, notamment en restreignant les cas permettant au redevable de s'exonérer du paiement de la taxe sur les friches commerciales, au vu des réserves énoncées par le Conseil constitutionnel sur la taxe sur les logements vacants. Il serait cependant utile d'approfondir les conditions juridiques d'un ciblage accru, par exemple dans le périmètre de l'ORT, en s'appuyant sur l'objectif de revitalisation des centres-villes.

Les représentants des communes rencontrés par la Cour soulignent que cet outil peut être un levier complémentaire dans le cadre d'une stratégie de redynamisation pour envoyer un signal aux propriétaires et les inciter à remettre sur le marché leurs locaux. L'établissement de la liste des locaux vacants, qui relève des services de la commune, contrairement aux logements vacants, est complexe. Une modernisation des systèmes d'information de la DGFIP pour faciliter l'établissement de cette liste et une simplification de la procédure, en prévoyant la transmission par le propriétaire d'une déclaration justifiant de l'inoccupation du local, seraient utiles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de l'État en matière de soutien au commerce de proximité a changé de paradigme à partir de 2017. Elle s'intègre depuis lors dans une politique globale de redynamisation des centres des villes petites et moyennes et offre aux élus locaux une boîte à outils au service de leur stratégie. En mettant en extinction le Fisac à partir de 2019, l'État a abandonné son levier d'intervention directe auprès des commerçants pour privilégier l'accompagnement des actions des communes et de leurs groupements. La vitalité du commerce de proximité est conçue dans ce cadre comme une résultante de l'attractivité du centre-ville.

La crise sanitaire a conduit l'État à renforcer ses actions en faveur du commerce de proximité dans le cadre du plan de relance, avec un soutien à l'ingénierie et au pilotage local (managers de commerce) et le développement de foncières publiques pour agir sur la restructuration des locaux. Ce programme, doté d'une enveloppe de 300 M€, monte en charge plus lentement que prévu avec seulement 63 foncières en activité et 118 créations nettes de commerces fin 2022. Pour sécuriser leur activité, il conviendrait d'assurer la transparence dans l'attribution des locaux, de préciser les règles de fixation des loyers et d'appliquer les règles de la commande publique. Le fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) mis en place pour couvrir une partie du déficit de certaines opérations a été très rapidement engagé, mais les projets, plus coûteux que prévu, n'ont concerné que 691 locaux sur les 1 900 initialement. Alors qu'un ré-abondement du Fonds est intervenu en 2023, un bilan des premiers projets soutenus apparaît nécessaire pour s'assurer des effets et de la pertinence de son intervention.

Le bilan des dispositifs fiscaux spécifiques aux commerces de proximité mis en place depuis 2018 s'avère décevant. Les dispositifs d'exonération créés en 2020 en faveur du commerce de centre-ville sont peu utilisés : moins de 20 collectivités y avaient recours en 2022 pour les commerces en milieu rural et 10 collectivités pour les centres-villes. Leur impact est limité par rapport à d'autres mesures de soutien plus directes et ciblées. En tout état de cause, le levier fiscal apparaît comme un outil peu déterminant dans la décision d'implantation d'un commerce par rapport à la dynamique du territoire et d'autres modalités d'accompagnement.

La taxe sur les friches commerciales commence en revanche à être plus fréquemment utilisée. Elle constitue un outil intéressant au service d'une politique de lutte contre la vacance commerciale. Son utilisation devrait être facilitée à la fois en termes opérationnels (systèmes d'information et accompagnement de la DGFIP) et juridiques (capacité de ciblage plus fort).

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *mettre fin en 2024 à la prise en charge à 100 % des études d'ingénierie et associer les collectivités locales à leur conception et leur suivi (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Agence nationale de la cohésion des territoires, Caisse des dépôts et consignations) ;*
 2. *mettre en place en 2024 les conditions d'une professionnalisation des managers de commerce (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 3. *procéder en 2025 à l'évaluation des projets soutenus par le Fonds de restructuration des locaux d'activité (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;*
 4. *pour sécuriser l'activité des foncières de redynamisation commerciale : veiller à la transparence dans l'attribution des locaux commerciaux ; préciser les règles de fixation des loyers ; appliquer les règles de la commande publique (Caisse des dépôts et consignations) ;*
 5. *ne pas reconduire les dispositifs d'exonération d'impôts des zones de revitalisation des commerces en milieu rural et des zones de revitalisation des centres-villes (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 6. *simplifier au plus tard en 2024 la procédure de taxation des friches commerciales (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre II

De nouveaux défis à relever, un pilotage et un suivi à améliorer

Le secteur du commerce de proximité est confronté à de nombreux enjeux, qu'il s'agisse de l'évolution des attentes des consommateurs, de l'accès à ces commerces en zone rurale ou des nouvelles exigences en matière de développement durable. La politique de soutien au commerce de proximité, portée par l'État et les collectivités territoriales, devrait être mieux coordonnée au service d'une stratégie d'ensemble adaptée à ces enjeux. Les modalités actuelles de pilotage de cette politique publique doivent également être améliorées pour assurer un suivi plus satisfaisant des financements et en évaluer les résultats.

I - Des enjeux insuffisamment pris en compte

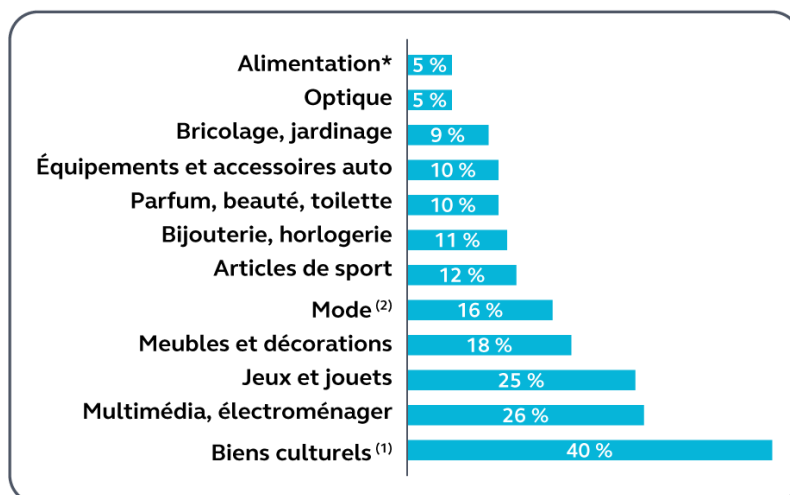
Les commerces de proximité sont confrontés à des mutations importantes des pratiques de consommation avec le développement du e-commerce. Les réponses apportées par les pouvoirs publics, multipliées dans le contexte de la crise sanitaire, se sont avérées peu adaptées. L'accès aux services et aux biens de consommation courante, assuré pour la très grande majorité des Français, est compliqué dans certains territoires. Enfin, le défi de la transition environnementale nécessite d'être mieux pris en compte.

A - Face à l'essor du e-commerce, des mesures encore peu adaptées

1 - Avec la crise sanitaire, une accélération des transformations du commerce

La fermeture des commerces et la restriction des déplacements en périodes de covid ont dopé les achats par internet. Le volume de ventes en ligne des commerces physiques a progressé de 50 % selon les données de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad), à un rythme cinq fois plus rapide que les *pure players*²⁹ (+ 11 %). La crise a accéléré la mutation du commerce vers une stratégie omnicanale, combinant ventes en ligne et ventes physiques (« phygital »)³⁰.

**Graphique n° 6 : part du e-commerce sur les principaux marchés
du commerce de détail (en valeur)**



Source : Assises du commerce. * 10 % en incluant le drive 1) Livre, musique, vidéo, jeux vidéo (hors streaming et jeux sur mobiles). 2) Habillement, chaussure, maroquinerie

²⁹ Un *pure player* désigne une entreprise pratiquant exclusivement le commerce en ligne, sans offre de vente en magasin (ex : Amazon, eBay...).

³⁰ Les deux tiers des achats réalisés dans les magasins Fnac-Darty font suite à une recherche préalable sur internet et la part des ventes omnicanales est passée de 20 à 50 % grâce à l'essor du « clic et magasin ».

À l'instar des autres petites entreprises françaises, les commerçants de proximité étaient peu numérisés et peu préparés à cette mutation. La France occupe le 20^{ème} rang dans le classement des pays de l'Union européenne en matière d'intégration du numérique dans les activités des entreprises³¹ : 12 % des PME vendent en ligne, contre une moyenne de 18 % dans l'UE, et seulement la moitié le font à l'étranger. En 2020, selon le baromètre de France Num³², seulement 43 % des PME du commerce étaient dotées d'un site internet et 17 % d'une solution de vente en ligne.

L'épidémie de covid-19 a modifié le paysage car la vente sur internet était une condition du maintien de l'activité : le chiffre d'affaires des entreprises commerçant en ligne a progressé de + 7 % en 2020, tandis que celui des entreprises ne déclarant pas de ventes sur internet avant la pandémie a baissé de 1 %. Le chiffre d'affaires médian des commerces non alimentaires qui n'étaient pas présents en ligne a chuté de 7 % en 2020 alors qu'il a progressé de 4 % pour ceux qui vendaient en ligne.

Après les fortes croissances des années 2020 et 2021, marquées par plusieurs confinements, la vente de produits en ligne a connu un recul substantiel au premier semestre 2022 (- 16 %) avant de se stabiliser au second : les ventes de produits en ligne ont diminué de 7 %, la croissance du e-commerce (+ 13,8 % en 2022) étant tirée par les services. Les données de la fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad) montrent que la vente de produits sur internet (+ 33% en 2022 par rapport à 2019) reste supérieure à leur niveau d'avant-crise. Les habitudes de consommation en ligne prises pendant la crise sanitaire perdurent donc, y compris dans l'alimentaire. La part des personnes ayant fait un achat en ligne au cours des douze derniers mois a progressé de cinq points en 2021 par rapport à 2019. Plus élevée parmi les 30-44 ans (86,4 % ; + cinq points par rapport à 2019), elle a surtout progressé parmi les 45-59 ans (79,3 % ; + 10 points).

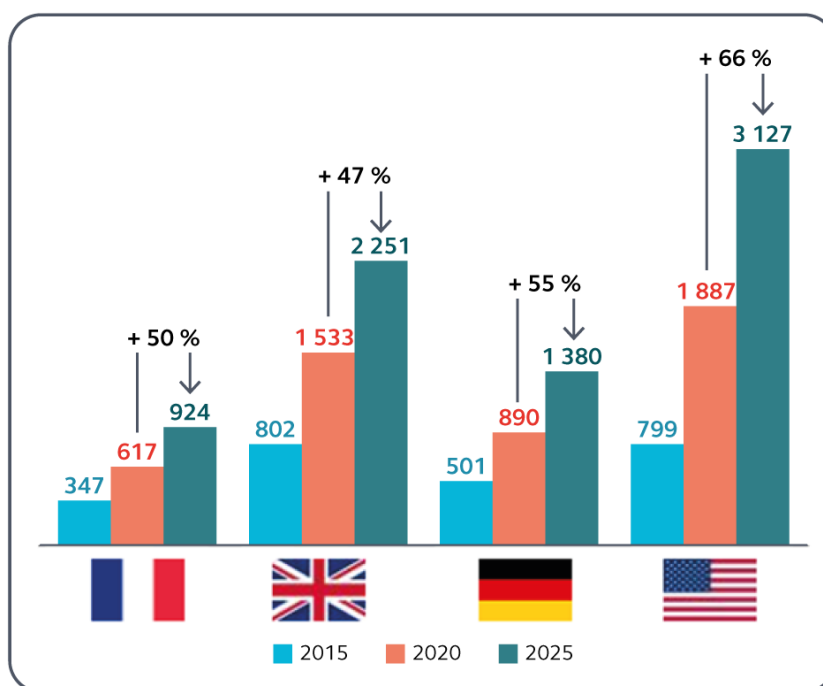
Selon certaines projections³³, la part des ventes en ligne pourrait continuer à progresser pour représenter 23 % du marché du commerce de détail en 2030. Les comparaisons internationales montrent qu'il existe encore un potentiel de croissance du e-commerce.

³¹ Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) 2022 pour la France, Commission européenne.

³² France Num est l'initiative gouvernementale pour la transformation numérique des TPE et PME.

³³ *Les zones commerciales, futur gisement foncier ?* Pascal Madry, IEIF Réflexions immobilières, n° 97 – 1^{er} trimestre 2022.

**Graphique n° 7 : dépenses annuelles en e-commerce par habitant
(en euros)**



Source : Euromonitor, cité dans Assises du commerce 2021

Les ventes en ligne (produits et services) représentent aujourd'hui 12,5 % des ventes du commerce de détail (146,9 Md€ en 2022).

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'État, les chambres consulaires, la CDC et les collectivités locales ont mis en œuvre des dispositifs pour rattraper le retard dans la numérisation des commerces de proximité : mise en place de chèques numériques, développement des diagnostics numériques des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers, soutien de la Banque des territoires (BdT) aux collectivités locales (études et ingénierie, solutions numériques, e-manager...). Les dispositifs financés par la BdT sur les fonds de la CDC pour les communes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » ont été étendus, sur financement de l'État, aux autres communes de 3 500 à 150 000 habitants, et gérés par la CDC en vertu d'un mandat qui lui a été confié en avril 2021.

Les diagnostics numériques des chambres consulaires

Entre novembre 2020 et novembre 2022, 36 648 diagnostics individualisés ont été réalisés par les chambres consulaires.

15 308 l'ont été par les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) dans le cadre de la convention de subvention, signée le 4 décembre 2020, « *Accompagnement des entreprises artisanales pour intégrer le numérique dans leur quotidien* », complétée par avenant le 27 mai 2021. Le diagnostic, proposé gratuitement aux entreprises, était subventionné par l'État à hauteur de 300 €. L'évaluation de cette opération a été réalisée par CMA France et par la direction générale des entreprises *via* ses services déconcentrés. Seul le bilan des 5 000 premiers diagnostics est disponible. L'enquête de CMA France, adressée aux bénéficiaires deux mois après l'obtention du plan d'action, a montré que 74 % des entreprises avaient engagé ou réalisé au moins une action recommandée dans le plan d'action et que 94 % des chefs d'entreprise étaient satisfaits ou très satisfaits de cet accompagnement gratuit.

5 000 diagnostics individualisés avec plan d'action ont été réalisés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans le cadre de la convention de subvention signée le 20 novembre 2020 « *Accompagnement des entreprises pour intégrer le numérique dans le quotidien des commerçants, des indépendants et des petites entreprises* ». Au total, 16 340 diagnostics ou accompagnements ont été réalisés : les 5 000 diagnostics subventionnés à hauteur de 300 € par l'État ont été proposés gratuitement aux entreprises ; les diagnostics ou accompagnements suivants ont été, selon la stratégie commerciale de chaque CCI, gratuits ou payants. L'évaluation de la convention de subvention a été réalisée par CCI France et par la DGE. L'enquête réalisée par CCI France auprès de 5 000 bénéficiaires révèle que 87,6 % d'entre eux considèrent cette initiative utile pour démarrer ou prolonger la transformation numérique de leur entreprise. Trois mois après, 60 % des chefs d'entreprise indiquent avoir mené au moins une action de transformation numérique.

Les différents dispositifs, conçus et déployés en situation de crise aigüe, ont été très peu coordonnés. Le chèque numérique versé par l'État s'est inscrit dans l'initiative France Num mais il a été décidé, après concertation avec des régions pilotes, de le lancer indépendamment des aides régionales dans la mesure où il s'agissait d'une aide ponctuelle que l'on voulait simple d'accès.

Les dispositifs de soutien au développement de plateformes numériques se sont multipliés en direction des commerçants (lancement du site « clique-mon-commerce » par l'État) et des collectivités locales (soutien financier de la BdT, offre de la Poste « ma ville mon shopping ») sans doctrine d'ensemble.

2 - Le chèque numérique, un dispositif peu cadré ni adapté aux besoins

L'aide exceptionnelle à la numérisation, dénommée « chèque numérique »³⁴, d'un montant forfaitaire de 500 €, était destinée aux entreprises de moins onze salariés réalisant moins de 2 M€ de chiffre d'affaires qui n'avaient pas pu accueillir de public lors du deuxième confinement en novembre 2020. Son objet était de couvrir tout ou partie des charges occasionnées par une démarche de numérisation, avec une enveloppe budgétaire de 60 M€. Le constat du faible déploiement du dispositif (22 % de l'objectif de 110 000 entreprises bénéficiaires) a conduit à en étendre le champ à l'ensemble des secteurs d'activité à partir de mai 2021³⁵.

La gestion de cette aide a été confiée à l'agence de services et de paiement (ASP)³⁶, qui a mis en place un portail dédié au dépôt des demandes d'aide et des pièces justificatives.

Entre mars 2021 et mars 2022, l'ASP a dépensé 56,5 M€, pour 112 580 « chèques numériques » dont 18 % ont bénéficié au commerce, 28 % à des activités de services et 16 % au secteur de l'hébergement-restauration. Les frais de gestion se sont élevés à 2,7 M€ (4,8 % du total).

37 705 chèques numériques ont bénéficié aux commerces de proximité, pour un montant payé de 18,5 M€. Ce sont essentiellement des commerces de détail ou de services (coiffure et soins de beauté, agences immobilières) de très petite taille : plus de 80 % des bénéficiaires ont moins de deux salariés, 23 % aucun salarié.

³⁴ Décret n° 2021-69 du 27 janvier 2021 relatif à l'aide exceptionnelle à la numérisation pour certaines entreprises employant moins de onze salariés qui n'ont pas pu accueillir le public en raison de l'urgence sanitaire, lors du deuxième confinement en novembre 2020.

³⁵ Décret n° 2021-55 du 6 mai 2021 modifiant le décret n° 2021-69 du 27 janvier 2021.

³⁶ Convention du 2 mars 2021 et avenant du 26 octobre 2021.

**Tableau n° 6 : commerces de proximité bénéficiaires
du chèque numérique**

<i>Activité</i>	Nombre de Commerces	Proportion
<i>Commerce de détail</i>	13 927	37,6 %
<i>dont :</i> Commerces d'habillement	2 207	6,0 %
Autres commerces de détail spécialisés divers	1 190	3,2 %
Vente à distance sur catalogue spécialisé	1 097	3,0 %
Vente à distance sur catalogue général	870	2,3 %
Fleuristes, animaleries	781	2,1 %
Autres	7 782	21,0 %
<i>Services personnels</i>	11 966	32,3 %
<i>dont :</i> Instituts de beauté	4 326	11,7 %
Salons de coiffure	3 864	10,4 %
Autres services personnels	2 809	7,6 %
Entretien corporel	845	2,3 %
Autres	122	0,3 %
<i>Agences immobilières</i>	5 593	15,1 %
<i>Photographes</i>	2 309	6,2 %
<i>Auto-écoles</i>	1 295	3,5 %
<i>Autres</i>	1 985	5,4 %

Source : Cour des comptes à partir de la base de données de l'ASP

Les demandeurs devaient justifier d'au moins 450 € de dépenses, facturées entre le 31 octobre 2020 et le 30 juin 2021, relevant d'achat ou d'abonnement à des solutions numériques ou bien d'accompagnement à la numérisation par un prestataire référencé par France Num (liste mise à jour sur le téléservice de l'ASP). Onze thèmes de dépenses avaient été identifiés, répartis en trois groupes (vente et promotion, gestion, relation clients).

4 136 entreprises (11,6 % des commerces de proximité) ont justifié une dépense inférieure à la valeur du chèque numérique (entre 450 et 499 €). La pertinence d'une aide publique d'un montant supérieur aux dépenses engagées, telle que prévue dans le décret, est discutable. Environ la moitié des entreprises ont dépensé moins de 600 € et 85 % moins de 1 000 €.

L'ASP a établi un guide de procédures encadrant le dispositif, la gestion des dossiers, les contrôles et le traitement des réclamations et contentieux. En sus des contrôles automatisés et manuels, l'ASP a mis en place un contrôle *a posteriori* par échantillonnage portant sur 5 % des dossiers. Sur 4 071 dossiers vérifiés, 71 % étaient conformes. 1 187 ont fait l'objet d'une phase contradictoire, à l'issue de laquelle 511 ont été rejetés (soit 12 % des dossiers), essentiellement pour des raisons de non-conformité des factures (affectant l'identité de l'émetteur ou du bénéficiaire, la présence de mentions légales comme le n° de TVA intracommunautaire...) ou de nature des prestations justifiant l'atteinte du seuil de 450 € de dépenses (notamment l'acquisition de matériel informatique, qui était exclue).

Des contrôles anti-fraude ont été conduits à partir d'avril 2021 à la suite d'alertes sur des comptes bancaires à l'étranger ou l'utilisation des mêmes comptes pour de multiples SIRET : 1 436 contrôles ciblés, dont 58 % avant paiement, ont conduit à rejeter 994 dossiers. Après analyse, le caractère potentiellement frauduleux a été confirmé pour 316 dossiers, dont 148 liés à des dépenses non éligibles d'acquisition de matériel informatique qui peuvent relever en partie d'une mauvaise compréhension du périmètre. Le taux d'erreur ou de fraude varie ainsi de 4 % à 7,8 %, selon qu'on inclut ce dernier motif, et le préjudice correspondance s'est inscrit dans une échelle de 84 000 à 158 000 €. Une plainte au pénal a été déposée en août 2021 pour usurpation d'identité (préjudice d'au moins 27 500 €).

La Cour a vérifié un échantillon de 50 demandes d'aides émanant d'entreprises du commerce de proximité en sélectionnant des dossiers présentant un montant de dépenses éligibles de 450 € (assiette minimale) ou 500 €³⁷, ainsi que 30 dossiers portés par deux mandataires dont l'occurrence était importante. Si moins de 1 % des chèques numériques bénéficiant au commerce de proximité ont été demandés par des mandataires (228 chèques), il est apparu utile de vérifier qu'il s'agissait bien d'intermédiaires de type expert-comptable et non de prestataires de services numériques, conformément au guide de procédure de l'ASP.

³⁷ Sélection parmi la nature des commerces qui ont le plus bénéficié de ce dispositif : coiffure, soins de beauté, pâtisserie, parfumerie, chaussures, jeux et jouets, livres en magasin spécialisé, charcuterie, blanchisserie.

L'analyse des 50 dossiers, dont 62 % présentaient une justification de la dépense de moins de 500 €, montre que :

- 8 % des demandes n'étaient pas éligibles s'agissant d'achat de matériel informatique, avec une des factures adressée *intuitu personae* et non à la dénomination du commerce ;
- 4 % des chèques numériques ont été justifiés par un devis à la place d'une facture ;
- 4 % des justifications font apparaître un taux de TVA à taux réduit de 10 %³⁸, qui ne devrait pas concerner les services de numérisation d'un commerce ;
- lors du contrôle réalisé par la Cour début 2023, l'objet de la dépense n'a pas pu être vérifié pour 26 % des dossiers (absence de site vitrine, de référencement google, de site internet dédié), dont 15 % concernent des établissements fermés en 2023.

En ce qui concerne les 30 dossiers présentés par les mandataires, outre le constat de l'absence de trois contrats de prestation en faveur du mandataire, l'un des deux a la qualité de fournisseur de la prestation numérique réalisée pour 16 commerçants de l'Ille-et-Vilaine avec un contenu identique (photo, visite virtuelle 360°, code HTML, intégration site internet et google My Business) et un tarif uniforme de 588 € TTC. Le second mandataire, expert-comptable agréé, a géré la demande de 14 commerçants du Tarn, qui ont tous bénéficié de la même prestation (abonnement plateforme numérique) d'un même fournisseur au tarif unique de 500 € TTC. Le référencement google, facebook.com ou l'existence d'un site internet dédié a pu être vérifié par la Cour.

Ces informations ont été transmises à l'ASP, qui n'a pas été en mesure de caractériser de manière certaine une fraude pour les cas relevés par la Cour.

S'agissant de l'usage et de l'utilité de la mesure, deux enquêtes en ligne ont été conduites par l'ASP en mai puis en décembre 2021 auprès de 800 entreprises. Les résultats de la seconde enquête confirment la perception de la simplicité de la démarche de demande (98 % de satisfaction des répondants). 22 % estiment que le chèque leur a permis de débiter la numérisation de leur activité et 47 % d'aller plus loin dans cette démarche. Mais 29 % des bénéficiaires indiquent que ce sont des dépenses courantes qui ont été financées.

³⁸ La TVA à taux réduit à 10 % concerne les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ainsi que la fourniture de certains équipements (article 279-0 *bis* du CGI).

Sans qu'il soit possible de faire un lien avec le chèque numérique, le baromètre France Num montre une progression de la numérisation des TPE/PME du commerce, dont seulement 43 % étaient dotées d'un site internet et 17 % d'une solution de vente en ligne en 2020 : en 2022, 76 % avaient un site et 43 % une solution de vente en ligne. Contrairement à la tendance globale, la part des commerçants qui estiment que le numérique est profitable à leur activité a baissé, passant de 70 % en 2020 à 64 % en 2021.

3 - Le soutien aux plateformes locales de ventes en ligne : un échec

Le plan de relance de 2020 comportait aussi un volet relatif au cofinancement de solutions numériques collectives, destinées à favoriser le développement de la vente en ligne au niveau local. Ce dispositif reposait sur une subvention forfaitaire aux collectivités locales, à hauteur de 20 000 € (ou de 80 % du coût du projet si celui-ci était d'un montant inférieur à 24 000 €). Financé sur les fonds propres de la Banque des territoires pour les collectivités des programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain, ce dispositif a été étendu à l'ensemble des collectivités de 3 500 habitants à 150 000 habitants, dans le cadre du mandat de gestion confié par la DGE à la BdT en avril 2021 et d'un financement par le plan de relance.

L'objectif de cette mesure était de cofinancer la mise en place ou le développement d'un nouveau service numérique collectif à destination des commerçants locaux. Le financement portait sur trois grands types de solutions numériques : les plateformes locales de commerce en ligne, les solutions de fidélité ou de bons d'achat dématérialisés, et les vitrines numériques, visant à favoriser la visibilité de l'offre locale.

L'aide a été sollicitée par 487 collectivités dans le cadre des programmes ACV/PVD (pour un montant total de 3,7 M€) et par 117 collectivités hors programmes (1,6 M€). La très grande majorité des solutions financées (presque huit sur dix) ont été des places de marché locales, loin devant les vitrines numériques (10 %) et les bons d'achat (10 %).

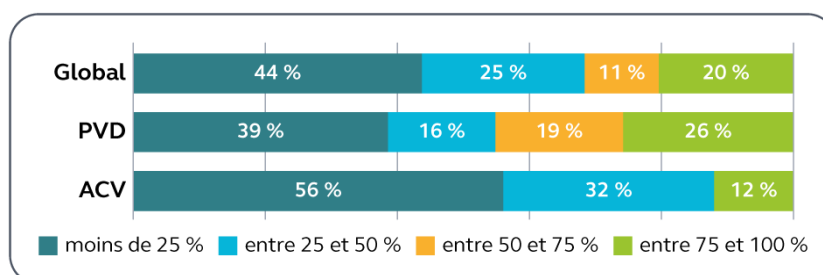
Ces solutions numériques ont été proposées par des entreprises sur un marché très éclaté mais dominé par trois grands acteurs qui, selon l'évaluation de la BdT, ont capté un quart de la demande : Ma Ville, mon shopping (filiale du groupe La Poste), AchetezA et Utopia. À l'opposé, 71 entreprises ayant bénéficié d'un cofinancement n'ont développé qu'une seule solution numérique, pour une unique collectivité. La subvention a ainsi pu favoriser l'émergence d'acteurs peu structurés et la proposition d'offres peu matures, favorisées par le contexte de crise sanitaire et l'incitation à agir rapidement. 86 % des collectivités ont constaté une

augmentation du nombre de démarcheurs et 84 % une hausse de la fréquence du démarchage.

Selon l'évaluation approfondie de la BdT³⁹, ces solutions, mises en place rapidement, n'ont pas eu l'impact attendu, tant au niveau de l'adhésion des commerçants que de la fréquentation du public et des ventes générées.

L'adhésion des commerçants a été difficile à recueillir. Dans près de neuf communes « Action cœur de ville » sur dix, le taux d'adhésion a été inférieur à 50 % et dans plus de la moitié des communes, il n'a pas dépassé 25 %.

Graphique n° 8 : taux d'adhésion des commerçants aux plateformes numériques



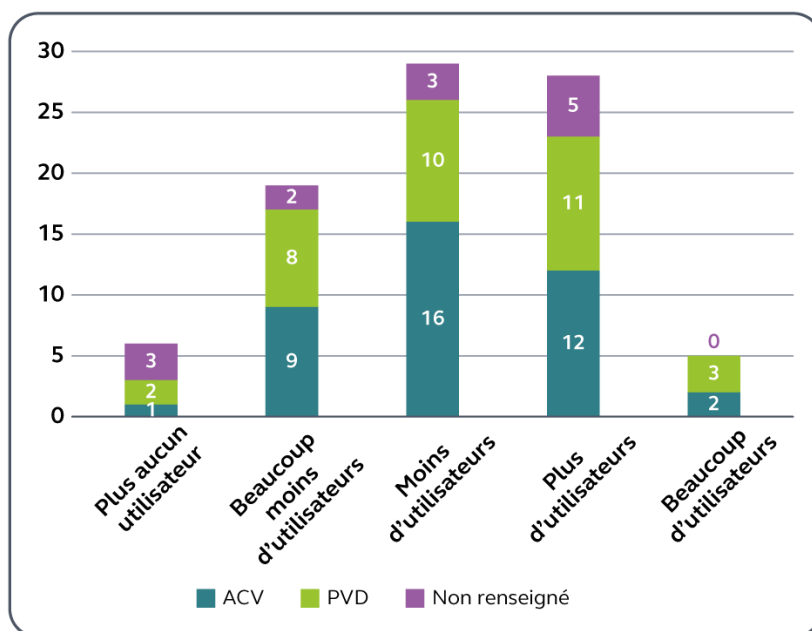
Source : SCET, « Évaluation de l'efficacité du cofinancement des solutions numériques collectives à destination des commerces de proximité »

La fréquentation des plateformes a baissé significativement à l'issue de la crise. Seuls 22 % des commerçants considèrent que la plateforme a eu un impact dans le temps sur leur chiffre d'affaires, 37 % qu'elle n'a pas eu d'impact, et 29 % qu'elle n'a eu un impact que pendant la période de fermeture des commerces.

La majorité des collectivités considère pour leur part que la mise en place de la plateforme n'a pas eu d'impact sur la fréquentation du centre-ville (54 %), un quart considère qu'elle a eu un impact ponctuel (27 %). Seules 8 % des collectivités font état d'un impact durable.

³⁹ Étude sur un échantillon de 190 communes

Graphique n° 9 : évolution de la fréquentation des plateformes à l'automne 2021



Source : SCET, « Évaluation de l'efficacité du cofinancement des solutions numériques collectives à destination des commerces de proximité »

À l'issue des deux années de subventionnement, la plupart des plateformes locales ont fait face à un constat d'échec. Plusieurs acteurs rencontrés par la Cour ont manifesté leur volonté de mettre fin au dispositif (villes de Rambouillet et de Châteauroux) ou de faire évoluer le modèle (cas de la plateforme « Ma Ville, Mon Shopping » qui fonctionne depuis novembre 2021 comme une place de marché nationale). La mesure a pu encourager une prise de conscience des enjeux de la digitalisation et favoriser la coopération entre les commerçants. Mais son impact apparaît peu significatif par rapport à son coût.

Deux facteurs expliquent ce constat. Généralement dotés de peu d'effectifs et engagés dans la relation quotidienne avec la clientèle, les commerçants indépendants ne sont souvent pas en capacité de mener de front une activité de commerce physique et une activité de commerce en ligne, compte tenu des contraintes de ce dernier en termes de stock, de gestion des commandes et de logistique. Le commerce « phygital » (physique et digital), envisageable pour les commerçants appartenant à un réseau organisé (franchise, commerce intégré), est très complexe à mettre en place pour les commerçants indépendants.

En outre, la vente en ligne ne répond pas nécessairement à la demande de la clientèle, qui recherche dans le commerce physique la proximité avec le commerçant, le conseil ou l'expérience client. Selon une étude récente, 45 % des Français accordent plus d'importance aux commerces alimentaires de proximité depuis la crise sanitaire et 89 % considèrent qu'ils ont un rôle à jouer dans la préservation du dynamisme local⁴⁰. 79 % des consommateurs affirment privilégier, dans le cadre des commerces physiques, l'accueil et le conseil, à des technologies numériques permettant de faciliter les achats. Les attentes des consommateurs en matière de commerce portent davantage sur la qualité ou l'origine des produits, les concepts commerciaux innovants, ou l'expérience client⁴¹.

Selon la plupart des acteurs, l'adaptation des commerces de proximité à la concurrence du e-commerce repose plutôt sur leur capacité à faire connaître leur offre en ligne. C'est donc par le référencement et la communication, notamment au travers des réseaux sociaux, que le numérique peut soutenir les commerces de proximité.

4 - Face à la montée de nouvelles formes de e-commerce, des difficultés à établir rapidement un nouveau cadre juridique

L'État a dû également penser sa stratégie de soutien au commerce de proximité en lien avec le développement du *quick-commerce* dans les grandes agglomérations.

Le *quick-commerce*, qui correspond à une forme spécifique de commerce en ligne, fondée sur l'objectif de livrer des produits de consommation courante dans des délais très courts (dix à vingt minutes), a connu une forte croissance dans certaines villes. Porté par des *starts-up* récentes et aujourd'hui traversé par des reconfigurations importantes, cette activité s'appuie sur des locaux de stockage implantés dans les villes au plus près de la clientèle : les *dark stores*. Ces locaux sans devanture (« magasins aveugles ») se sont implantés rapidement dans plusieurs grandes agglomérations sur des emplacements auparavant dédiés aux commerces.

Selon une étude publiée par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) en février 2022, plus de 80 *dark stores* ont été installés en quelques années sur le territoire parisien et sa proche banlieue. Au total, leur nombre est estimé par France urbaine à 200 dans des métropoles ou grandes villes (Lyon, Lille, Nice, Nantes).

⁴⁰ Etude Odoxa, *les Français et le commerce de proximité*, avril 2022.

Le développement de ce *quick-commerce* a fait l'objet d'une forte mobilisation des élus, qui ont rapidement pointé les risques d'éviction des locaux commerciaux, de rupture du linéaire commercial (opacification des vitrines) et de concurrence pour le commerce de proximité, en particulier les petites surfaces d'alimentation. Le débat s'est porté également sur les nuisances pour les riverains (encombrement de l'espace public, bruit).

Dans ce contexte, les élus des grandes villes ont fait part auprès de l'État de leur volonté de pouvoir encadrer le développement de ces acteurs, et la nécessité de préciser leurs pouvoirs en la matière. Les élus souhaitaient pouvoir qualifier ces surfaces d'« entrepôts » au sens du décret du 10 novembre 2016, afin d'être en mesure de les soumettre à autorisation préalable au motif du changement de destination du local (de commerce à entrepôt). Les acteurs du marché demandaient pour leur part que ces locaux soient qualifiés d'espaces de logistique urbaine (cas de Paris) ou de commerces de détail (autres communes), selon le PLU applicable, afin d'échapper aux règles restrictives édictées par les communes vis-à-vis des entrepôts.

Le sujet s'est complexifié avec l'émergence des *drives* piétons, qui constituent une autre forme de e-commerce en forte croissance depuis cinq ans. Ces commerces, généralement portés par les enseignes de grande distribution, permettent de récupérer des produits de consommation commandés en ligne dans un local dédié. Développés principalement en zone urbaine, ils se distinguent des *drives* classiques par l'absence de zone de stationnement, afin de privilégier une collecte à pied. En développement dans les agglomérations mais également les villes moyennes, leur nombre s'élèverait aujourd'hui à 600 dans toute la France.

La volonté de permettre un encadrement du *quick commerce* sans freiner le développement des *drives* piétons a conduit à plusieurs revirements, dans un contexte de contentieux croissant.

Dans un premier temps, l'État s'est prononcé en faveur d'une distinction entre activités selon qu'elles incluent ou non le retrait de commandes sur place. Cette position a fait l'objet d'un guide en mars 2022, et de la préparation d'un projet d'arrêté à l'été 2022.

Il est apparu rapidement que cette distinction ouvrait la voie à de multiples contournements, permettant de conserver la qualification de commerces *via* des modalités de collecte très allégées, ce qui a soulevé de fortes réserves des associations d'élus.

En septembre 2022, le ministère en charge du commerce a donc changé d'approche, et confirmé la volonté de l'État de qualifier ces locaux en entrepôts, y compris en cas de possibilité de retrait sur place. Un projet de décret a été annoncé, dont la publication a fait l'objet de plusieurs ajournements entre septembre 2022 et mars 2023.

Parallèlement, le Conseil d'État a été saisi d'un contentieux entre la ville de Paris et l'un des acteurs du *quick-commerce*. Dans une décision du 23 mars 2023, le Conseil d'État a considéré que ces locaux devaient être qualifiés d'entrepôts, y compris en présence d'un point de retrait.

Le décret et l'arrêté attendus ont été publiés le lendemain de cette décision. L'arrêté du 24 mars 2023 clarifie la sous-destination « *entrepôt* » qui recouvre ainsi « *les constructions destinées à la logistique, au stockage ou à l'entreposage des biens sans surface de vente* »⁴². Les *dark stores* sont considérés comme des entrepôts, y compris lorsqu'ils intègrent un point de vente. La sous-destination « *artisanat et commerce de détail* » vise « *les locaux dans lesquels sont exclusivement retirés par les clients les produits stockés commandés par voie télématique* », ce qui permet de réserver la qualification de commerce aux seuls *drives* piétons sans service de livraison.

La digitalisation et la numérisation sont susceptibles de faire émerger à court terme d'autres modèles économiques et de nouveaux formats logistiques, nécessitant une évolution du cadre de régulation. Ces enjeux doivent être pleinement intégrés dans les réflexions du Conseil national du commerce, afin de permettre aux pouvoirs publics de les anticiper et d'adapter rapidement le cadre réglementaire.

B - Des difficultés d'accès au commerce de proximité sur certains territoires

Les actions de l'État ont été essentiellement tournées vers des enjeux de revitalisation commerciale et de diversité de l'offre. La question de l'accès aux biens et services de première nécessité n'apparaît pas comme centrale dans ces programmes, peut-être parce qu'elle ne concerne que peu de territoires.

⁴² Le décret du 23 mars 2023 a également créé une nouvelle sous-destination dédié aux *dark-kitchen* (« *cuisine dédiée à la vente en ligne* ») dont le statut est différent puisque les repas peuvent être soit livrés, soit récupérés sur place.

1 - Des enjeux d'accessibilité dans certaines zones périurbaines et rurales

Les études de l'Insee sur l'accès au commerce⁴³, qui intègrent les pôles de périphérie en plus des pôles de centre-ville, montrent que la situation est globalement satisfaisante : en 2017, quatre personnes sur cinq résidaient à moins de deux kilomètres d'une boulangerie, d'un magasin alimentaire, d'une pharmacie.

Toutefois, 62 % des communes ne disposaient d'aucun commerce de détail en 2021, alors qu'elles n'étaient que 53 % dans ce cas en 2010 (+ 9 points en 10 ans). Environ 9 % de la population française - près de 6 millions de personnes - vit à plus de sept minutes de trajet motorisé d'une petite surface alimentaire.

Tableau n° 7 : part de la population se trouvant à plus de 7 minutes ou de 15 minutes d'un commerce

Population à plus de 7 minutes d'un commerce

Type de commerce	Part de la population (1)	Nombre de personnes (1)
Boulangerie	2,7 %	1 819 800
Boucherie - Charcuterie	9,7 %	6 537 800
Fleuriste	10,8 %	7 279 200
Épicerie - Supérette	8,9 %	5 998 600

⁴³ Arthur Cazaubiel, Clément Cohen, *Des commerces moins accessibles dans les espaces périurbains*, Insee Références, édition 2020.

Part de la population à plus de 15 minutes d'un commerce

Type de commerce	Part de la population (1)	Nombre de personnes (1)
Supermarché	2,3 %	1 550 200
Librairie, papeterie, journaux	2,7 %	1 819 800
Vêtements	2,6 %	1 752 400
Équipement de la maison	6,2 %	4 178 800
Chaussures	7,9 %	5 324 600
Électroménager et audio-vidéo	7 %	4 718 000
Meubles	6,6 %	4 448 400
Articles de sport et de loisirs	6,1 %	4 111 400
Parfumerie	13,3 %	8 964 200
Horlogerie	10,2 %	6 874 800
Optique	3,8 %	2 561 200
Station-service	1,5 %	1 011 000
Droguerie, quincaillerie et bricolage	2,6 %	1 572 400

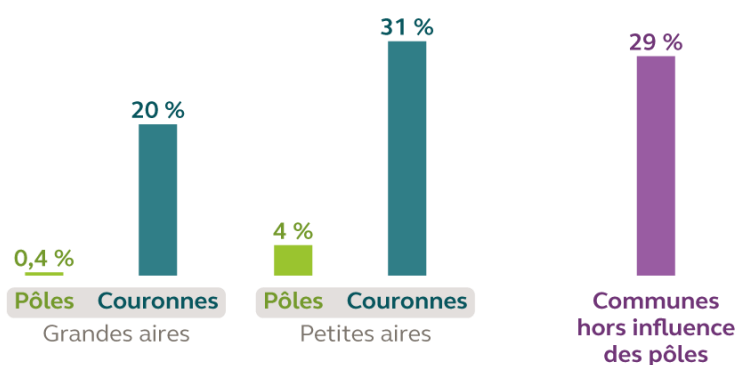
Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires, données INSEE. (1) Sur la base d'une population de 67,4 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2021.

Les travaux précités de l'Insee mettent en évidence des difficultés en termes de temps d'accès aux commerces de proximité en zone rurale, et également, de manière moins attendue, en zone périurbaine.

En tenant compte de la préférence des consommateurs pour la proximité par type de commerce (moins forte pour l'habillement que pour l'alimentaire par exemple), l'étude identifie des disparités d'accès, particulièrement dans les communes en périphérie des moyens et petits pôles : entre 70 % et 80 % des habitants de ces communes, soit 31 % de la population, a un faible accès au commerce spécialisé, en particulier en matière d'habillement, de loisirs, de culture et de sport, et aux commerces d'alimentation spécialisée (hors boulangerie).

Schéma n° 1 : un moindre accès à l'offre dans certaines zones et pour certains types de commerce

En périphérie des petits pôles, 31 % des habitants ont un faible accès à l'offre



Part de la population ayant une faible accessibilité à l'offre commerciale, d'après l'indicateur d'accès potentiel localisé

Un habitant sur trois a un accès limité à l'offre d'habillement



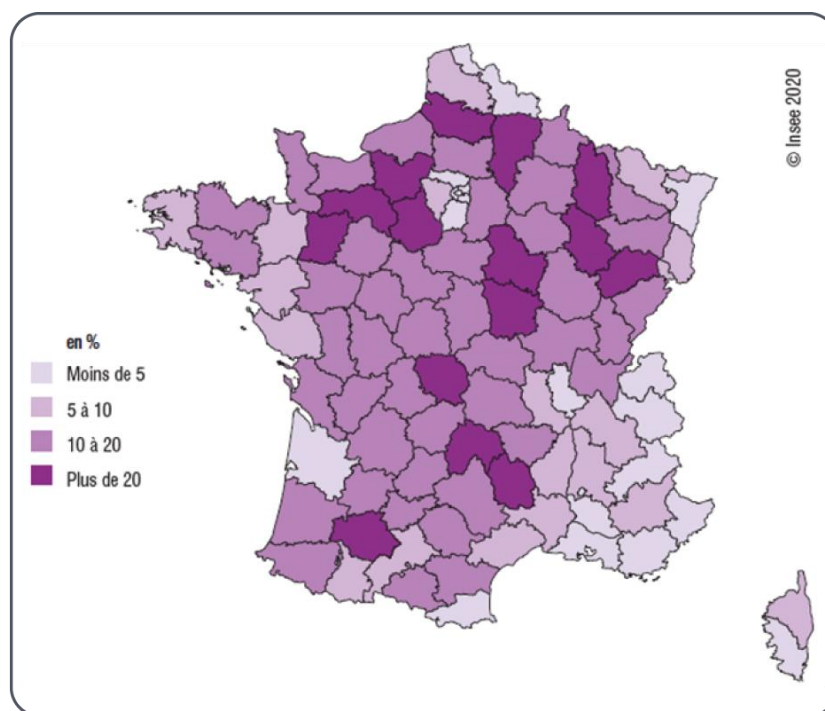
Part de la population ayant une faible accessibilité par secteur d'activité, d'après l'indicateur d'accès potentiel localisé

*y compris artisanat commercial, sauf boulangeries-pâtisseries

Source : Insee, dispositif Points de vente, Filosofi, budget de famille.

Même si les consommateurs peuvent avoir accès aux biens par d'autres modalités que le déplacement en magasin (vente en ligne, livraisons à domicile), il est possible que, dans certains territoires, ces offres alternatives soient moins facilement mobilisables (en raison de contraintes sur le périmètre de livraison, d'un moindre usage du numérique de la population...). Dans certains départements, les difficultés d'accès se cumulent et l'accessibilité commerciale est faible dans tous les secteurs, comme dans la Creuse, le Gers ou en Haute-Saône. Ces disparités entre départements sont relativement limitées par rapport à celles qui peuvent exister au sein d'un même département.

**Carte n° 1 : part de la population à accessibilité réduite
aux commerces**

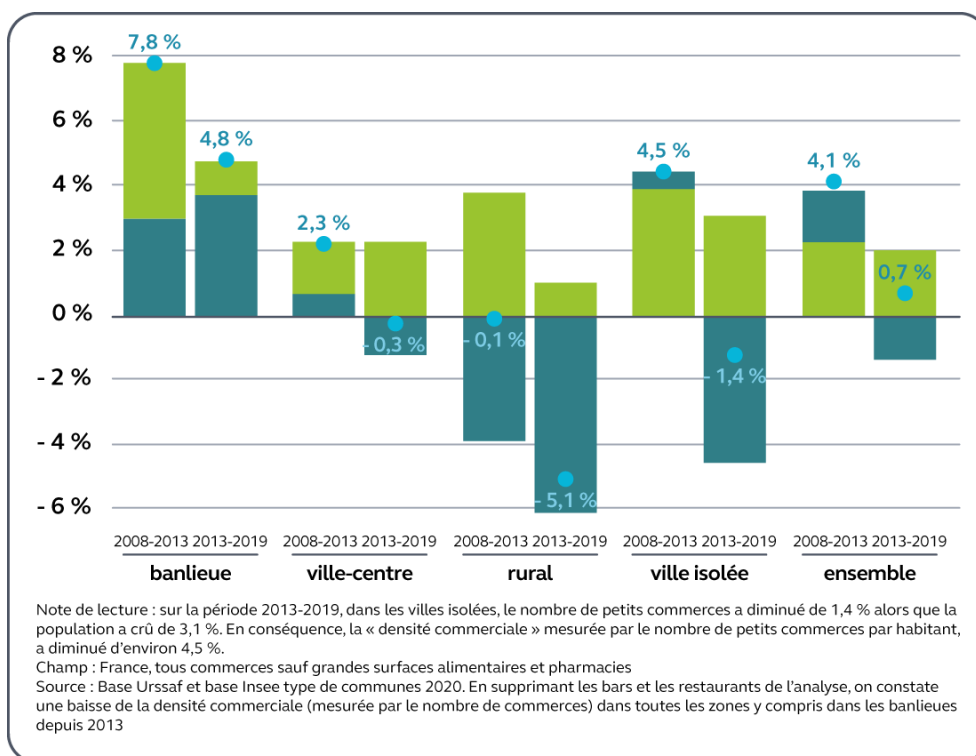


Source : Insee. Lecture : 32,4 % de la population de la Creuse dispose d'une accessibilité réduite aux commerces.

Une analyse récente du Conseil d'analyse économique⁴⁴ montre que les dynamiques du petit commerce ont été très hétérogènes selon les zones géographiques sur les périodes 2008-2013 et 2013-2019. Seules les banlieues continuent de voir le petit commerce progresser plus rapidement que la population, alors que le nombre de petits commerces recule dans les villes-centres et les villes isolées, et que la décroissance de la densité commerciale s'accroît fortement dans les zones rurales.

⁴⁴ Focus n° 95, précité.

Graphique n° 10 : évolutions comparées de la population et du nombre de petits commerces



Source : CAE, Focus n°95

2 - Des actions sur le commerce en milieu rural plus récentes et d'ampleur limitée

Les actions en milieu rural, qui répondent à des enjeux de maintien du dernier commerce ou d'accès aux biens de consommation, sont récentes et d'une ampleur limitée. Dans le cadre de l'Agenda rural⁴⁵, des mesures ont été prises pour soutenir le petit commerce, en complément de la création des zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR), avec un financement de structures associatives accompagnant la création de petits

⁴⁵ Plan d'action interministériel défini en 2019 pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux et à améliorer la vie quotidienne de leurs habitants (181 mesures). Une deuxième phase de ce programme - France ruralités - a été présentée par la Première ministre le 15 juin 2023.

commerces : soutien de « Comptoirs de campagne » en 2021 et 2022 pour favoriser la création d'épiceries participatives, de « Bistrots de pays » depuis 2019 (dispositif d'accompagnement à l'ouverture de bars) et initiative « 1 000 cafés » du groupe SOS (70 cafés ouverts depuis 2019 et maintien de 70 cafés existants par un accompagnement en diagnostic formation). L'impact de ces actions s'avère toutefois limité, alors que 21 000 communes n'ont plus aucun commerce.

Un programme de « reconquête du commerce rural » a été lancé en février 2023 par les ministres chargés du commerce et de la ruralité afin d'apporter un soutien financier aux projets de commerces sédentaires ou itinérants dans 1 000 communes rurales (enveloppe de 12 M€ d'aide à l'investissement financée par le programme 134 de la mission *Économie*, et gérée par l'ANCT pour la sélection des projets⁴⁶). Le dispositif s'appuie sur un cahier des charges très normé, prévoyant une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire pour formaliser son appui, et une instruction par les préfetures de département avant transmission des candidatures à l'ANCT. En juin 2023, 76 demandes avaient été instruites pour 2,3 M€ de subventions.

Le programme ne comporte pas de ciblage *a priori* sur des territoires particulièrement confrontés à une déprise commerciale, même si les critères du cahier des charges prévoient de donner la priorité aux « *territoires pour lesquels le trajet routier médian pour se rendre au pôle commercial le plus proche est supérieur à dix minutes* » et aux projets d'installation dans des locaux vacants existants pour notamment « *ne pas mener à une artificialisation des sols* ». Le projet doit répondre à un besoin non satisfait en matière d'offre commerciale à l'échelle de la zone de chalandise et concerner un « *commerce multi-services répondant en priorité à des besoins de première nécessité* ».

⁴⁶ Aide maximale de 80 000 € pour un commerce sédentaire et de 25 000 € pour un commerce itinérant. Aide à l'acquisition de locaux ou à la réalisation de travaux à hauteur de 50 % dans la limite de 50 000 €, aide de 20 000 € pour l'aménagement et le matériel professionnel pouvant être majorée de 25 000 € en fonction du caractère innovant du modèle économique ou favorable au développement durable. Aide à l'investissement des commerces non sédentaires à hauteur de 50 % dans la limite de 20 000 €. Aide supplémentaire de 5 000 € pour l'accompagnement.

C - Les baux commerciaux, l'ouverture dominicale : des sujets qui ne font pas consensus

Certains sujets importants pour le commerce de proximité n'ont pu être traités dans le cadre des Assises du commerce en décembre 2021. C'est le cas de la réglementation des baux commerciaux, levier peu utilisé par les pouvoirs publics pour faciliter l'implantation ou le maintien des commerces de proximité. Les Assises ont mis en évidence les rigidités du bail commercial, révélées à l'occasion de la crise sanitaire, avec une tension entre bailleurs et commerçants (sous-location interdite, restriction des clauses de destination ou d'activité empêchant la diversification, cession du fonds de commerce et réalisation de travaux subordonnées à l'accord du bailleur). La réforme de l'indice trimestriel des loyers commerciaux (ILC), qui sert de référence aux évolutions annuelles ou triennales des loyers, ainsi que « *l'adaptation du bail commercial au commerce de demain* » figuraient parmi les axes de travail mais l'absence de consensus entre commerçants et bailleurs n'a pas permis d'aboutir.

La réglementation des baux commerciaux

Le statut des baux commerciaux, régi par les articles L.145-1 et suivants du code de commerce, présente des avantages de stabilité avec une durée de neuf ans renouvelable tous les trois ans (« 3/6/9 »), une règle de plafonnement des loyers et le droit au renouvellement du bail appelé « *propriété commerciale* ». La loi dite Pinel du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises prévoit qu'en cas de déplaçonnement en cours de bail, l'augmentation du loyer est intégrée progressivement et limitée, pour une année, à 10 % du montant du loyer payé l'année précédente. Si, en fin de bail, le bailleur ne souhaite pas le renouveler, il est tenu de verser au locataire une indemnité d'éviction correspondant à la valeur vénale du fonds ou, si elle est supérieure du fait par exemple de la situation exceptionnelle du local, à la valeur du droit au bail (Cour de Cass. 11 juin 1992).

La loi Pinel permet de conclure un « bail précaire » d'une durée maximale de trois ans. Ce type de bail présente un avantage pour le locataire, qui démarre son activité et souhaite tester sa viabilité sans s'engager sur le long terme. En contrepartie, il ne bénéficie pas de droit au renouvellement, ni d'indemnité d'éviction et ne pourra pas céder son fonds de commerce.

La formule de calcul de l'ILC a été ajustée par décret en mars 2022 pour en retirer la composante « chiffre d'affaires du commerce de détail » (le chiffre d'affaires des *pure players* y était pris en compte, ce qui

alimentait la hausse pour les loyers des commerçants). Le plafonnement de la croissance de l'ILC à 3,5 % pendant un an (jusqu'à fin mars 2023) a par ailleurs été voté dans le cadre de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, en faveur des PME.

Le statut du bail commercial est jugé protecteur par les commerçants. Cependant, lors des Assises du commerce avaient été soulevés les sujets de la variabilité du loyer en fonction du chiffre d'affaires ou de l'ancienneté du commerçant, de l'amélioration de la prévisibilité des charges, de la répartition des coûts de mise en conformité et de la mensualisation du paiement des loyers. La territorialisation de l'indice avait également été évoquée.

Une évolution de la réglementation des baux commerciaux apparaît souhaitable à certains acteurs pour offrir davantage de souplesse en centre-ville, accompagner le développement de boutiques éphémères, éviter les désincitations au commerce (rigidité à la baisse des loyers même en cas de vacance, freins à la reprise-transmission des commerces). Hormis le plafonnement de l'ILC en 2022 et la création début 2023 du bail réel solidaire d'activité, peu d'évolutions ont toutefois eu lieu à ce stade.

L'assouplissement du cadre réglementaire du régime d'ouverture dominicale est une demande récurrente de certains acteurs économiques (grande distribution), encouragés par les évolutions des technologies (caisse automatique) et des modes de consommation et l'essor du e-commerce. De nombreux dispositifs permettent déjà d'ouvrir les commerces le dimanche (dérogations permanentes sectorielles pour les commerces alimentaires jusqu'à 13 heures, dérogations individuelles accordées par le préfet, dérogations territoriales selon les besoins locaux comme les zones touristiques internationales, dérogations sectorielles ponctuelles du maire). Ce sujet a été abordé lors des Assises du commerce, sans aboutir, la majorité des commerces indépendants n'étant pas favorables à une extension du travail dominical, aux bénéfices économiques incertains.

Le Conseil national du commerce installé le 25 avril 2023 pourrait décider de reprendre ces différentes thématiques. Il a d'ores et déjà prévu un groupe de travail sur les baux commerciaux.

D - Des exigences en matière de développement durable à mieux anticiper

Plusieurs mesures récentes en faveur du développement durable et de la décarbonation de l'économie vont affecter le modèle économique des commerces de proximité.

La première est l'instauration des « zones à faibles émissions-mobilité » (ZFE-m), que la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « climat et résilience ») prévoit d'étendre à l'ensemble des agglomérations de plus de 150 000 habitants, portant à 45 le nombre d'agglomérations concernées à partir de 2025. Ce dispositif devrait modifier fortement les mobilités urbaines, et conduire à repenser l'ensemble des parcours de mobilité et de stationnement, afin notamment de maintenir un accès aux commerçants de centre-ville. Cela rend nécessaire de mieux coordonner les volets du programme Action cœur de ville relatifs à la mobilité et au développement économique et commercial.

La deuxième est l'objectif de « Zéro artificialisation nette » qui prévoit une diminution du rythme d'artificialisation des espaces naturels agricoles et forestiers jusqu'en 2031, et fixe un objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050. Un principe général d'interdiction de délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour les surfaces commerciales entraînant une artificialisation nette a été décidé. Il est toutefois assorti de dérogations pour les projets inférieurs à 10 000 m² présentant un intérêt particulier pour le territoire (opération de revitalisation du territoire (ORT), secteur identifié dans le schéma de cohérence territoriale (Scot) ou zone d'activité commerciale délimitée dans le plan local d'urbanisme intercommunal avant la publication de la loi).

Cette mesure devrait renforcer la nécessité de lutter contre les friches commerciales, mais également inciter à restructurer les espaces commerciaux en déprise, en particulier en périphérie, afin d'économiser du foncier en redonnant aux espaces une mixité fonctionnelle. Cet enjeu est pris en compte dans le second volet du programme Action cœur de ville. Il mobilise toutefois des moyens et des acteurs très différents, ce qui doit conduire à revoir les modalités d'accompagnement et les moyens financiers engagés par l'État.

Enfin, le commerce de proximité est également concerné par les enjeux de performance énergétique, dans le cadre de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de la révision de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments. Une partie des investissements induits par ces

obligations risquent d'être difficilement rentables pour les commerces de proximité. Une réflexion sur les moyens d'atteindre les objectifs de décarbonation en limitant les coûts pour les finances publiques s'impose.

Plusieurs groupes de travail du Conseil national du commerce devraient contribuer à identifier des pistes pour accompagner les commerces de proximité face aux exigences de la transition environnementale.

II - Un pilotage et un suivi à améliorer

Le soutien de l'État au commerce de proximité souffre d'un manque de coordination, entre les services concernés et avec les collectivités territoriales. Le suivi des financements correspondants et l'évaluation des actions entreprises doivent également être renforcés.

A - Un manque de coordination

1 - Une politique partagée entre deux ministères

La politique de soutien au commerce de proximité a été marquée, à partir de 2017, par une évolution de son pilotage ministériel. La suppression du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), géré par la DGE, et la mise en place du programme Action cœur de ville, ont conduit à un transfert progressif de la responsabilité de cette politique au ministère en charge des collectivités territoriales puis, à partir de 2019, à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Depuis 2017, le soutien au commerce s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire, propre au programme ACV, mais sans que cet axe ne bénéficie de la même attention que la rénovation des logements. Dans le même temps, le ministère en charge de l'économie avait lancé, en 2019, une « *stratégie nationale pour l'artisanat et le commerce de proximité* », insuffisamment articulée avec le programme ACV.

Le soutien au commerce de proximité a été renforcé à compter de juin 2020, dans le cadre du plan de relance, mais avec une gestion des crédits éclatée entre la Banque des territoires, et le comité de pilotage du Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA). En outre, la mise en place dans l'urgence des dispositifs destinés à soutenir l'économie, dans une période de pandémie inédite, n'a pas toujours permis d'organiser un processus

d’instruction approfondi, comme l’a montré par exemple l’évaluation réalisée⁴⁷ sur le soutien aux solutions numériques collectives.

Alors que le volet ACV2, prévu pour la période 2023-2026, devrait orienter l’action de l’État vers les enjeux relatifs aux entrées de ville et aux quartiers de gare, le ministère chargé de l’économie a annoncé la création d’un fonds, doté de 24 M€ pour 2023, afin de financer des projets de restructuration des zones commerciales en périphérie. Des risques de recoupement entre les deux programmes existent. Dans le même temps, le FRLA a fait l’objet d’un ré-abondement de 25 M€ en 2023, dans le cadre du Fonds vert, et le ministère de l’économie a annoncé la création d’un fonds de 12 M€ pour favoriser la réimplantation des commerces en zones rurales.

Trois dispositifs de subventions ayant pour ambition d’accompagner des projets commerciaux dans les territoires en difficulté sont ainsi en cours de mise en place : le « FRLA 2 » (25 M€), le fonds d’aide aux commerces en zone rurale (12 M€) et le fonds de requalification des zones commerciales périphériques (24 M€). Il conviendra de veiller à assurer un pilotage interministériel de ces dispositifs et à les inscrire dans une stratégie d’ensemble coordonnée, appuyée sur une analyse des enjeux du secteur. Il importera notamment d’éviter les chevauchements entre dispositifs, en définissant clairement leur périmètre respectif, et en s’assurant que les opérations subventionnées s’intègrent dans un projet territorial cohérent.

Enfin, des mesures en faveur des buralistes, dans le cadre du protocole d’accord sur la transformation du réseau des buralistes piloté par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) renouvelé pour la période 2023-2026, ont également pour objet d’assurer la présence sur le territoire de commerces de proximité. Un budget de 100 M€ avait été prévu sur la période 2018-2022, afin d’accompagner les débiteurs dans la transformation de leur commerce (avec une prise en charge de 30 % du montant des dépenses réalisées à ce titre, dans la limite de 33 000 €). Au 31 décembre 2022, 4 424 débiteurs avaient déposé une demande (soit près de 19 % des buralistes) et 52,3 M€ d’aides avaient déjà été versés.

⁴⁷ Évaluation menée par la Société centrale pour l’équipement du territoire (SCET) sur l’efficacité d’une des mesures du plan de relance commerce de la Banque des territoires : le cofinancement des solutions numériques collectives à destination des commerces de proximité.

**Tableau n° 8 : montants et nombre de bénéficiaires des aides
à la transformation du réseau des buralistes (2019-2022)**

	2019	2020	2021	2022	Total
Nombre de débiteurs	90	513	835	1 089	2 527
Montants versés (en €)	2 264 141	10 793 260	17 660 814	21 645 429	52 363 644

Source : DGDDI

En dépit des objectifs affichés, ces aides n'ont été conditionnées qu'à la réalisation de travaux, et non à la diversification de l'activité des débiteurs. Elles n'ont pas non plus été articulées avec les programmes ACV ou PVD, ni centrées sur une analyse des derniers commerces de proximité dans les territoires, en lien avec les collectivités territoriales concernées et l'ANCT notamment.

2 - Une articulation perfectible avec les interventions des collectivités locales

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») a modifié la répartition des compétences de développement économique des collectivités territoriales. L'instauration de ce nouveau cadre juridique est une des raisons avancées par l'État pour justifier la suppression du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. Cependant l'articulation entre les interventions des collectivités locales et les actions de l'État s'avère inégale.

Les collectivités locales et le soutien au commerce

Les compétences en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire sont attribuées par la loi NOTRe aux communautés de communes. La définition de l'intérêt communautaire en matière de soutien au commerce, déterminée par le conseil de l'EPCI à la majorité des deux tiers, peut varier selon les territoires⁴⁸. Cette ligne de partage vise à laisser au niveau communal des compétences de proximité (notamment au titre du maintien du dernier commerce) et à exercer au niveau du groupement de communes les missions qui le nécessitent en raison de leur technicité ou des moyens à mobiliser.

⁴⁸ Par exemple, pour le soutien au commerce, la communauté de communes Cœur de Loire a retenu les programmes d'action portant sur les communes de moins de 2 000 habitants.

Les aides directes aux commerçants relèvent de la région, qui a une compétence exclusive pour les aides aux entreprises et qui peut les déléguer au bloc communal. La commune et l'EPCI interviennent en matière de foncier et d'immobilier d'entreprise, ce qui peut notamment recouvrir l'aménagement foncier et des aides aux travaux en faveur des commerçants.

La Cour⁴⁹ a relevé que la clarification des compétences en matière de développement économique opérée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») et la loi NOTRe du 7 août 2015 avait été partielle. Elle a souligné le manque de coordination dans les stratégies de développement économique entre les échelons de collectivités, notamment régions et bloc communal, alors que le développement économique va devoir prendre en compte les impacts fonciers de l'objectif de « zéro artificialisation nette », qui sera apprécié dans chaque région par un inventaire des disponibilités foncières au niveau des EPCI.

Les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain font une large place au maire, chargé du pilotage local des actions, et s'appuient sur un partenariat avec les associations d'élus locaux (Villes de France, Association des petites villes de France). Les interventions de l'État en faveur du commerce de proximité ne sont pas toujours bien articulées avec celles des régions pour le développement économique de ce secteur.

L'approche d'aménagement du territoire privilégiée par l'État dans ses dispositifs d'intervention en faveur du commerce est souvent différente des approches de développement économique des régions, alors qu'une vision consolidée des dispositifs d'aides et de leur articulation serait souhaitable pour plus de lisibilité. Le Fonds de restructuration des locaux d'activité a été institué en 2020 alors que la région Centre Val-de-Loire avait créé quelques années auparavant un fonds analogue pour prendre en charge la moitié des déficits des opérations de foncières de revitalisation, sans échange en amont avec la région sur les enseignements à en tirer et l'articulation entre les deux dispositifs.

Le soutien au commerce rural dans certaines régions s'appuie sur des critères de développement économique et des zones d'intervention sans articulation avec les dispositifs de l'État, davantage orientés vers l'aménagement du territoire (programme PVD, zonages fiscaux, etc) : une analyse des recoupements, ou une comparaison des critères de sélection, serait utile pour simplifier l'information des bénéficiaires potentiels, et mesurer l'impact des dispositifs.

⁴⁹ Cour des comptes, *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer*, rapport public annuel, mars 2023.

Le lancement d'un programme de l'État en faveur des commerces ruraux, début 2023, tout comme les initiatives antérieures comme « 1 000 cafés », n'ont pas été précédés par une concertation avec les collectivités locales. Plusieurs régions ont mis en place des aides à la numérisation des commerces (financement de casiers connectés notamment) qui ne sont pas non plus articulés avec les dispositifs de l'État ou de la BdT. La concertation permettrait pourtant de tirer parti de l'expérience acquise pour identifier des dispositifs peu efficaces et éviter de les reproduire. Ainsi, la région Pays de la Loire avait constaté avant 2021 les limites des chèques numériques sans accompagnement des petits commerçants, ainsi que des places de marché locales.

B - Un suivi insuffisant des financements, une évaluation à renforcer

1 - Un manque de suivi des actions et des financements sur le commerce

L'évaluation des moyens financiers engagés par l'État et les collectivités locales sur la période sous revue apparaît difficile, faute d'un dispositif adéquat de suivi.

Selon la direction de programme Action cœur de ville, sur la période 2017-2021, le soutien au commerce aurait représenté 19 % des actions engagées. Cette estimation se fonde sur un document de recensement des actions prévisionnelles des collectivités locales, établi sur la base d'un dépouillement des conventions ACV et de leurs avenants. Toutefois, ce document ne constitue pas un outil de *reporting* fiable, compte tenu du manque d'homogénéisation des données.

Le suivi réalisé par la direction de programme ACV consiste en effet dans la consolidation des engagements financiers des opérateurs, réalisé de manière trimestrielle. Ce dispositif de consolidation souffre de plusieurs lacunes, qui ne permettent pas d'assurer un suivi financier adéquat du programme AVC, comme l'a montré la Cour en 2022⁵⁰.

Il intègre des actions qui ne relèvent pas directement du programme mais de plusieurs actions complémentaires⁵¹. La Cour a ainsi souligné que

⁵⁰ *Le programme Action cœur de ville – exercices 2018-2021*, observations définitives, septembre 2022.

⁵¹ CDC Habitat, interventions d'Action Logement sur les intercommunalités, aides relatives à « MaPrimeRénov » pour l'ANAH.

« la présentation par l'ANCT d'un montant d'engagements de 4,4 Md€ à fin 2021 [prenait] en compte des dépenses ou actions qui prolong[aient] ou complét[aient] le programme, mais ne s'inscriv[aient] pas dans le cœur du dispositif ». Selon la Cour, « la seule prise en compte des actions concernées condui[sait] à un niveau d'engagement inférieur, de 2,8 Md€ » à fin février 2022. Le montant de 5 Md€ annoncé pour la fin de l'année 2022 paraissait donc devoir être interprété avec les mêmes réserves.

Ce suivi agrège en outre toutes les sources de financement, sans distinguer la nature des crédits entre subventions, prises de participation et prêts.

Enfin, il ne permet pas une ventilation des engagements selon les cinq axes du programme. Or les montants engagés par la Caisse des dépôts et consignations peuvent relever de plusieurs axes (commerce, aménagement, patrimoine, mobilités), sans que la direction de programme ne dispose d'une répartition thématique. De même, l'évaluation du montant des dotations de l'État fléchées vers le programme – dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) – transmise par l'État, ne permet pas de les ventiler par axe d'intervention. Dans ces conditions, la direction de programme n'est pas en mesure d'évaluer les montants engagés en faveur du commerce de proximité depuis 2018.

Le suivi financier du programme Petites villes de demain apparaît mieux structuré. Appuyé sur un processus systématisé de remontée et de consolidation des données, fondé sur les systèmes d'information de l'État et des opérateurs, il permet d'établir un bilan des moyens engagés en faveur du commerce depuis 2020.

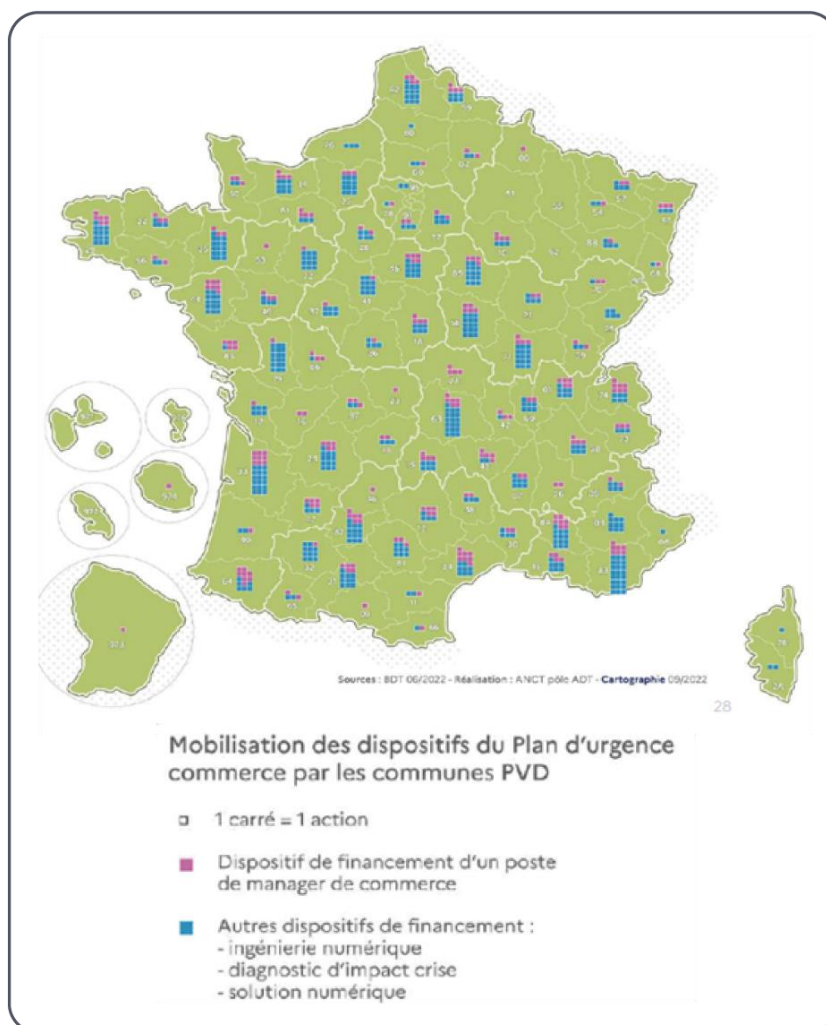
Le soutien au commerce n'apparaît pas comme un volet prioritaire du programme, l'essentiel des crédits engagés portant à ce stade sur la rénovation des logements (253 M€). Au 1^{er} avril 2023, le programme avait permis l'engagement de 777 M€ de crédits dans le cadre des interventions thématiques et 111 M€ en ingénierie, auxquels s'ajoutaient 62 M€ de prêts de la BdT. Sur ce total, les actions de soutien au commerce s'élevaient à 20,4 M€, soit moins de 3 %. Ce total n'inclut pas les dotations de l'État (DETR) fléchées sur le commerce, compte tenu de leur absence de ventilation thématique. Il n'inclut pas non plus les crédits du fonds friche⁵², qui ne sont pas fléchés prioritairement vers la thématique

⁵² Fonds créé dans le cadre du plan de relance. Il a donné lieu à deux appels à projets, en 2021 et février 2022.

commerce. S'y ajoute la mobilisation du Fonds de restructuration des locaux d'activité, à hauteur de 6,7 M€.

Certains départements (Finistère, Ile-et-Vilaine, Vendée, Yonne, Puy-de-Dôme, Gironde) ont eu plus largement recours aux dispositifs relatifs au commerce que d'autres (notamment dans les régions Hauts-de-France et Grand-Est).

Carte n° 2 : mobilisation des financements en faveur du commerce par les communes PVD (au 1^{er} octobre 2022)



Source : ANCT

L'ensemble de ces constats appelle à renforcer les instruments de suivi des actions et des financements des programmes ACV et PVD.

Les financements par les collectivités locales de ces programmes, et *a fortiori* des actions en faveur des commerces, ne sont pas retracés⁵³ car le suivi au plan local n'identifie pas toujours les actions financées par la commune et aucune consolidation n'est effectuée au niveau national.

La nomenclature comptable ne permet pas d'isoler les montants versés aux entreprises parmi les concours financiers aux personnes privées. La nomenclature sectorielle agrège les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, ce qui ne permet pas de réaliser un suivi des actions en direction du commerce. La Cour a recommandé⁵⁴ d'engager une évolution de la nomenclature comptable afin de permettre un meilleur suivi de sa politique par la collectivité et de faciliter le contrôle budgétaire et de légalité.

Dans le cadre de l'enquête dont est issu le présent rapport, la Cour s'est efforcée de reconstituer les financements consacrés au commerce de proximité à partir des données comptables des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, en les croisant avec les codes d'activité du secteur.

L'analyse a porté sur les aides directement versées aux commerces, sans intégrer les investissements dans l'aménagement urbain, qui peuvent indirectement favoriser la fréquentation des commerces. Sur la période 2018-2021, 9 758 commerces de proximité ont bénéficié d'un soutien des collectivités locales pour un montant de 79,5 M€ (19,9 M€ en moyenne par an, avec une forte hausse en 2020 lors de la crise du covid).

Sur l'ensemble de la période, les aides versées aux commerces de proximité proviennent à près de 80 % des régions (79,9 % en montants pour les régions et collectivités territoriales uniques) et plus de 16 % du bloc communal (répartis entre les communes pour 7,9 % et leurs groupements pour 8,8 %).

Les boulangeries et pâtisseries ont perçu les montants d'aides les plus importants (22,3 % des aides versées aux commerces de proximité, contre respectivement 14,7 % et 11,9 % pour les salons de coiffures et les boulangeries et pâtisseries).

⁵³ Le rapport de la Cour de septembre 2022 sur le programme ACV soulignait « *l'angle mort du suivi des contributions locales* » et recommandait à l'ANCT de « *mettre en place un suivi exhaustif et régulier de l'origine, de l'affectation et de la consommation de l'ensemble des financements consacrés au programme ACV* ».

⁵⁴ Cour des comptes, *Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer*, rapport public annuel, mars 2023.

Tableau n° 9 : entreprises du commerce de proximité ayant bénéficié de soutiens des collectivités locales de 2018 à 2021

	2018	2019	2020	2021
Nombre de bénéficiaires	1 183	1 896	4 956	2 626
Montant accordé (en M€)	10,4	17,6	31,8	19,7

Source : comptes des collectivités locales, application Outil de recherche et de consultation de la DGFIP (fonction action économique), traitement Cour des comptes. Méthode : Les commerces de proximité sont définis par leur code NAF et sont restreints aux entreprises de moins de 1M€ de CA et de moins de 10 salariés. Les dépenses des collectivités locales de plus de 3 500 habitants au titre de la fonction « action économique » (sous-fonction « aide au commerce et aux services marchands » de la M14 des communes ou « industrie, artisanat et commerce » de la M71 des régions, M52 des départements et de la M57 des métropoles et collectivités passées à cette norme comptable) sont croisées avec les SIRET des entreprises du secteur. Les collectivités déposant leurs comptes entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre n+1, les données 2022 ne sont pas encore disponibles.

Les commerces bénéficiaires sont localisés en grande partie en Nouvelle Aquitaine (21 % des commerces de proximité en nombre et 22 % en montant) et notamment en Charente (3,5 % et 1,9 %), ainsi qu'en Occitanie (19,1 % et 29,2 %) et plus particulièrement dans l'Hérault (6 % et 4,4 %).

Il en ressort que le coût global consacré à cette politique peut être évalué à 300 M€ sur la période 2018-2022, hors financements des collectivités en 2022 que les données comptables ne permettent pas encore de reconstituer.

**Tableau n° 10 : financements consacrés au commerce de proximité
(hors investissements dans les foncières) de 2018 à 2022
(en milliers d'€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Banque des Territoires						
<i>Ingénierie ACV (1)</i>	954	1 638	3 398	7 095	1 408	14 493
<i>Ingénierie PVD</i>			40	14 582	6 666	21 288
<i>Investissement ACV</i>	2 896	2 640	1 560	7 522	780	15 398
<i>Communes hors ACV-PVD</i>				5 744		5 744
FISAC	12 990	6 090				19 080
FRLA				58 173		58 173
Chèques numériques				17 700		17 700
Aide aux buralistes		2 264	10 793	17 661	21 645	52 364
Collectivités						
<i>Aides directes</i>	10 400	17 600	31 800	19 700	NC	79 500
<i>Exonérations fiscales</i>			3 594	4 792	6 497	14 883
Total	27 240	30 232	51 185	152 969	36 996	298 623

Source : Banque des territoires, ANCT, ASP, DGDDI, ASP, retraitement Cour des comptes

(1) n'inclut pas les 10 M€ à BpiFrance pour le programme « Entreprendre dans les territoires » mais inclut l'ingénierie dédiée aux foncières de redynamisation.

Il convient d'ajouter à ces montants les financements apportés par la Banque des territoires dans les foncières de redynamisation, à travers un apport en fonds propres (entrée au capital) ou en quasi fonds propres (comptes courants d'associés). Selon la BdT, ces financements se sont élevés à 71 M€ dans les villes « Action cœur de ville » et 1,2 M€ dans les villes « Petites villes de demain ». Au total, la BdT a engagé 178 M€ dans les foncières de redynamisation sur l'ensemble du territoire (sur une enveloppe prévisionnelle de 300 M€). Elle a également accordé pour 30 M€ de prêts aux collectivités ACV et PVD.

Le total des ressources consacrées au commerce, tous financements confondus⁵⁵, peut donc être estimé à environ 500 M€ sur la période.

⁵⁵ Hors financements des collectivités en 2022, dont le montant ne sera connu qu'à fin 2023.

2 - Un manque d'indicateurs pour apprécier la situation du secteur et pour mesurer l'impact des politiques

La baisse du taux de vacance est le seul objectif et l'unique indicateur suivi au titre du volet « commerce » du programme Action cœur de ville au niveau national. Cet indicateur repose sur une mesure réalisée par un prestataire privé. Il pose des problèmes de disponibilité (données disponibles une fois par an en janvier n+1 au niveau national mais en juillet n+1 pour les données des communes ACV) et son périmètre de calcul fait l'objet de débats. Il est contesté par les communes, qui privilégient leur propre mesure du taux de vacance, calculé sur des périmètres plus ciblés de centre-ville et mis à jour régulièrement, ou qui retiennent des indicateurs d'attractivité du centre-ville, fondés sur l'évolution de sa fréquentation (données du prestataire *Mytraffic*, avec un soutien financier de la BdT au titre du numérique sur 2020-2022). Ces données de fréquentation s'avèrent très limitées pour évaluer la santé économique ou la vitalité du commerce.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires et la direction générale des entreprises ont commandé en 2020 une étude sur la mesure du taux de vacance, afin de diffuser un guide méthodologique aux communes ACV et de proposer une méthodologie d'auto-diagnostic⁵⁶. Les modalités de mesure de l'indicateur du programme ACV n'ont cependant pas évolué et restent fondées sur les données acquises auprès du prestataire.

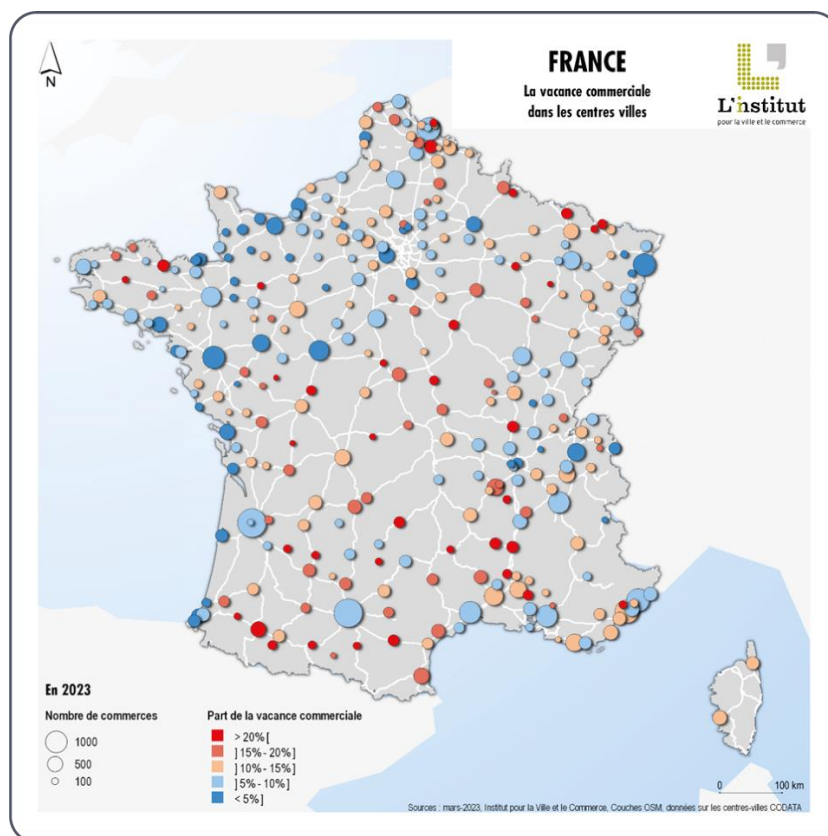
Cet indicateur reste difficile à interpréter car le choix du périmètre de mesure (certaines rues du centre-ville, inclusion de la périphérie ou non) et le nombre de commerces retenus au dénominateur (réduire le nombre de locaux commerciaux en changeant leur destination améliore mécaniquement le résultat) ont un impact fort sur les résultats.

L'analyse de ces données au niveau national montre une relative baisse de la vacance commerciale sur les deux dernières années, avec toutefois des tendances différentes selon les territoires : baisse de la vacance commerciale dans les petites villes et villes moyennes⁵⁷, stabilisation de la vacance dans les grandes villes et légère augmentation dans les métropoles.

⁵⁶ Le rapport d'André Marcon (*Mission prospective sur la revitalisation des centres-villes*, février 2018) préconisait de produire dans cette étude des indicateurs précurseurs de vacance commerciale (« signaux faibles ») et de renouveler l'étude tous les trois ans pour mesurer l'efficacité des mesures engagées.

⁵⁷ Baisse d'un point, de 13,6 % à 12,6 % entre 2020 et 2021 pour les centres des villes rayonnant sur un bassin de consommation de 50 000 à 200 000 habitants et de 1,1 point, de 13,1 % à 12 % pour les centres des villes rayonnant sur un bassin de consommation de moins de 50 000 habitants (*La lettre de l'Institut pour la ville et le commerce* – juin 2022 n° 9).

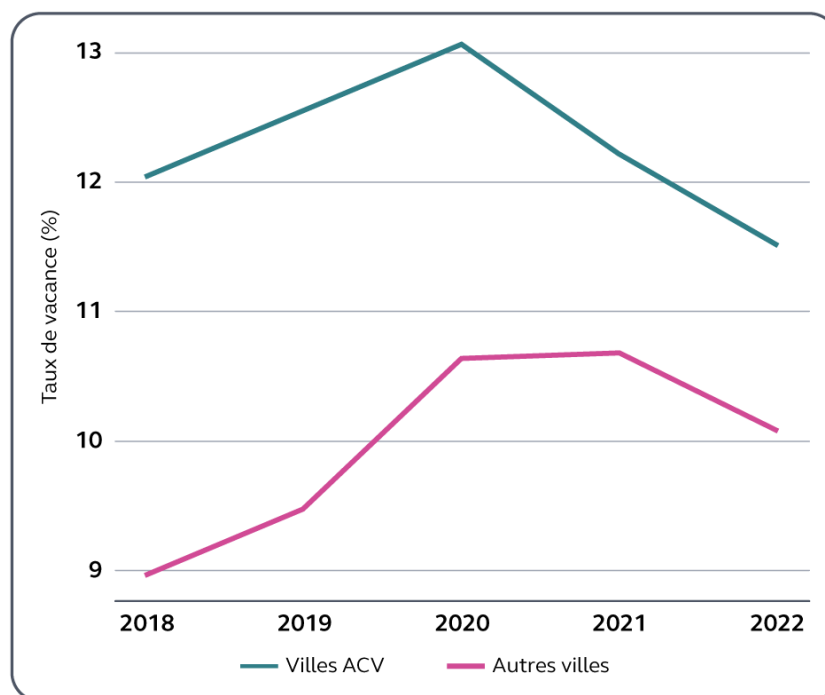
Carte n° 3 : vacance commerciale dans les centres-villes (mars 2023)



Source : IVC

La Cour a analysé l'évolution depuis 2018 du taux de vacance des communes ACV, en la comparant à celle constatée dans des villes moyennes « témoin ». Il en ressort que, partant d'une situation plus dégradée en 2017, les villes ACV ont connu une baisse de la vacance un peu plus marquée que celle des autres villes moyennes.

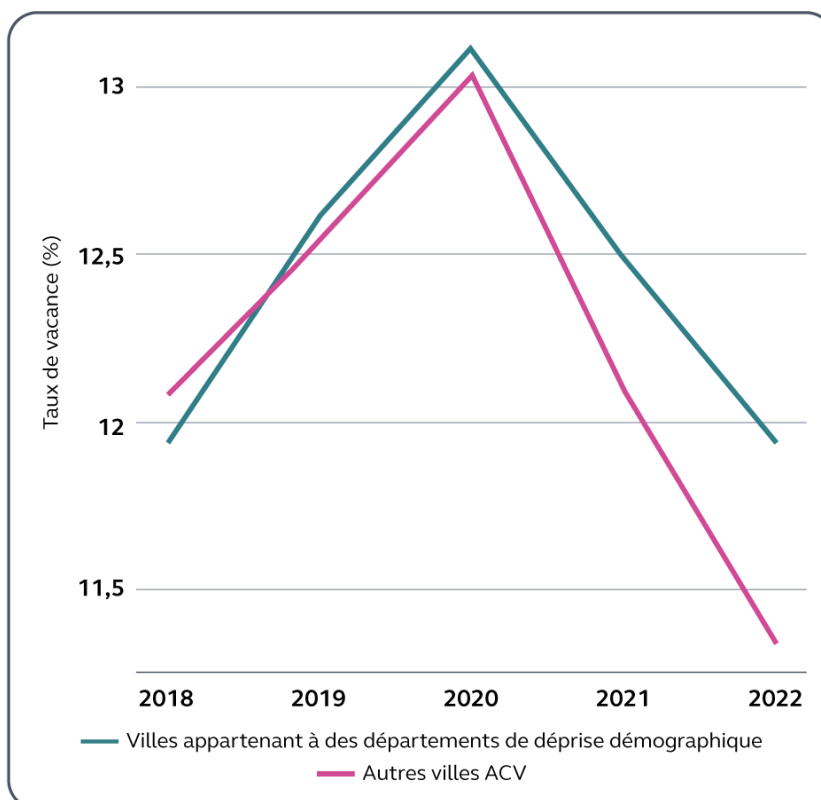
Graphique n° 11 : évolution des taux de vacance commerciale de communes ACV et d'autres villes moyennes sur 2018 – 2022 (en %)



Source : données Codata, retraitement Cour des comptes. Les informations ne sont pas disponibles pour l'ensemble des communes ACV (210 communes ACV sont comparées à 218 villes moyennes).

Toutefois, l'évolution est très différente selon les territoires. Les taux de vacance des communes situées dans des départements en déprise démographique baissent moins rapidement que dans les autres communes du programme depuis 2020 : en 2022, ils retrouvent seulement leur niveau de 2018, proche de 12 %, supérieur à celui des autres communes ACV.

Graphique n° 12 : évolution comparée du taux de vacance commerciale des communes ACV appartenant à des départements en déprise démographique et des autres communes ACV



Source : données Codata, retraitements Cour des comptes (59 communes appartenant à des départements en déprise démographique sont comparées à 128 autres communes ACV).

En 2022, l'activité a augmenté dans l'ensemble du commerce et retrouvé ses niveaux d'avant crise dans le commerce de détail⁵⁸. Ces évolutions traduisent un retour à des habitudes de consommation d'avant crise : la hausse est modérée dans les magasins à dominante alimentaire et l'activité diminue dans l'alimentaire en magasin spécialisé après une année 2021 exceptionnelle. L'activité de service des artisans a progressé en 2022⁵⁹, portée par l'augmentation des prix de certains secteurs (transports). Les coiffeurs et les blanchisseries-pressings ont enregistré une activité

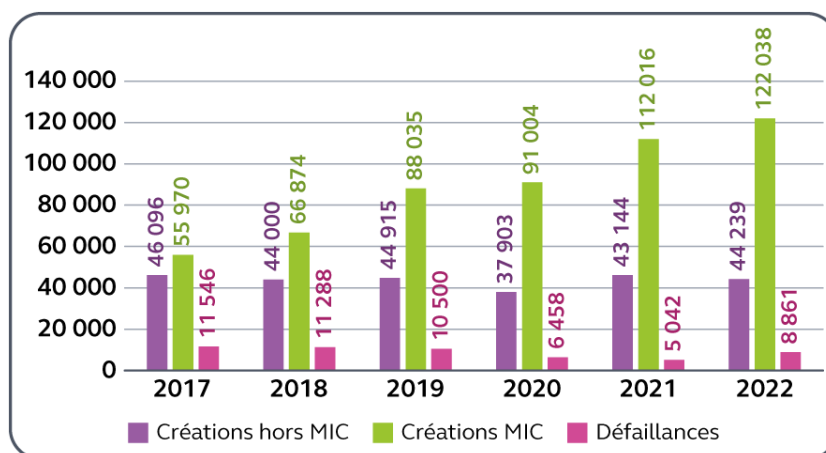
⁵⁸ Source Insee, Commission des comptes de la Nation, décembre 2022.

⁵⁹ Source, enquête de conjoncture sur l'artisanat des services Xerfi pour l'U2P, 4^{ème} trimestre 2022.

quasi-stable, tandis que les chiffres d'affaires des fleuristes et « autres services » ont continué à baisser.

En 2022, les défaillances des commerces de proximité⁶⁰, réduites de moitié en 2020-2021 grâce au soutien public, se sont rapprochées de leur niveau d'avant crise (8 861 contre plus de 11 000 avant 2019). Les créations d'entreprises ont en revanche été bien plus importantes sur la période 2020-2022 qu'avant la crise, notamment dans les domaines des salons de coiffure et soins de beauté, des agences immobilières et des commerces alimentaires.

**Graphique n° 13 : créations et défaillances d'entreprises
du commerce de proximité de 2017 à 2022 (en nombre)**



Source : Banque de France pour les défaillances, Insee pour les créations (les MIC désignent les micro-entreprises).

Ces éléments pourraient expliquer une partie de la baisse de la vacance, liée au développement des créations d'entreprises dans le commerce, ainsi que la hausse du taux de rotation commerciale en centre-ville (nombre de changements d'occupation des locaux sur une année). Celle-ci atteint des niveaux très élevés (12 % en moyenne depuis 2020 contre 5 % sur la période précédente), ce qui traduit la fragilité d'une partie de ces nouvelles implantations.

⁶⁰ Dans l'analyse des défaillances et des créations d'entreprises, les commerces de proximité sont uniquement définis par les codes NAF du périmètre de la Cour et non leur effectif. Les sources de données utilisées (Banque de France et SIRENE) ne permettent pas de restreindre le champ aux commerces de moins de 10 salariés.

Le caractère limité de ces constats illustre l'importance de disposer de données fines pour mesurer l'impact des dispositifs mis en œuvre. L'indicateur de vacance commerciale, qui permet de suivre dans la durée les tendances d'évolution au niveau national, et de comparer les territoires et les types de commerces (commerces en pied d'immeubles, centres commerciaux et zones commerciales), doit être amélioré pour faire consensus au sein des collectivités concernées. Il doit être complété par des indicateurs permettant de mesurer la vitalité du commerce (évolution du chiffre d'affaires et de la marge), les créations nettes de commerces et leur taux de pérennité à trois ans, et par des informations sur la diversité du commerce, qui constitue un enjeu pour nombre de villes moyennes.

Sous l'impulsion de la DGE et avec le soutien de l'Insee, l'État devrait se doter d'un appareil statistique permettant de suivre les évolutions du secteur et de piloter la politique de soutien au commerce de proximité avec l'ensemble de ces données. La mise en place du Conseil national du commerce pourra utilement s'accompagner de l'instauration d'un dispositif partagé de suivi du commerce de proximité, en *open data* et enrichi par les partenaires.

La concertation avec le secteur du commerce

Plusieurs tentatives de création d'une instance de concertation entre les pouvoirs publics et les représentations du secteur du commerce ont été engagées dans le passé. Une Commission d'orientation du commerce de proximité (COCP) et un Conseil stratégique du commerce de proximité ont été créés en 2008, avant d'être supprimés en 2013.

Une Commission de concertation du commerce (3C) a ensuite été constituée en 2015. Composée de représentants des entreprises du commerce et leurs salariés, de l'État, ainsi que de personnalités qualifiées, présidée par le ministre chargé du commerce et co-présidée par le président du Conseil du commerce de France, avec pour mission de conseiller les pouvoirs publics et de proposer des orientations, cette structure n'est plus active.

Le Conseil national du commerce, installé le 25 avril 2023, affiche deux objectifs : traiter les enjeux concrets auxquels les commerçants sont confrontés et anticiper pour préparer le commerce de demain. Il est composé de cinq collèges représentant les acteurs publics nationaux, les associations d'élus locaux, les entreprises, les organisations professionnelles du commerce et les personnalités qualifiées. Il s'est doté de 16 groupes de travail sur cinq thématiques : transition environnementale, simplification et compétitivité, innovation et transformation numérique, commerces et territoires, ressources humaines.

3 - Des évaluations à renforcer et décloisonner

Des enquêtes régulièrement réalisées auprès de la population permettent de mesurer l'évolution de la perception des villes moyennes et les attentes vis-à-vis des commerces de proximité. À la demande de l'ANCT, le baromètre du centre-ville et des commerces, conduit par l'association « Centre-ville en mouvement » depuis 2016, a été complété avec des questions et un échantillon spécifique aux villes d'ACV⁶¹ : le 7^{ème} baromètre réalisé en mai 2022 montre que la perception d'un centre-ville en déclin reste plus importante chez les habitants des communes ACV (50 % contre 41 % pour l'ensemble des répondants). Pour ceux qui connaissent le programme (mais 49 % des habitants de ces villes n'en ont pas entendu parler), son utilité est largement avérée (près de 80 % en 2022). La dynamisation des commerces vient au premier rang des priorités pour 39 % des personnes. Cette part, qui a progressé en 2022, est plus élevée chez les habitants des communes ACV (45 %).

Un sondage sur l'évolution de la perception des villes moyennes par les Français⁶² a montré que leur image s'était améliorée, notamment à la suite de la crise sanitaire, et que 50 % des habitants des grandes villes souhaitent y vivre. Les habitants des villes moyennes valorisent les atouts de proximité (nature, commerces, services, mobilité) des villes « du quart d'heure ». Il est difficile de faire la part entre l'amélioration du cadre de vie dans ces villes et les effets de la crise sanitaire pour expliquer cet engouement.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires a défini un cadre méthodologique d'évaluation, en recensant les indicateurs et les sources de données pour répondre aux questions évaluatives identifiées pour le programme ACV. Elle a également diffusé un kit pour mener des évaluations au niveau local mais sans suivre leur réalisation ; aucune évaluation n'avait été menée dans les cinq villes visitées par la Cour. Une évaluation qualitative du programme ACV a été conduite par l'ANCT en 2021 auprès des acteurs (chefs de projet, élus locaux...) en plus d'un bilan financier et d'un recensement des actions. Cependant, il n'y a pas eu de mesure des impacts sur le commerce au-delà du constat des évolutions du taux de vacance commerciale.

⁶¹ Enquête en ligne conduite par le CSA sur un échantillon représentatif de 2 511 personnes, dont 745 habitants des villes participant au programme « action cœur de ville ».

⁶² Sondage réalisé en ligne par l'Ifop avec Villes de France et la Banque des territoires.

La Banque des territoires a conduit une évaluation qui portait davantage sur son action que sur les résultats du programme Action cœur de ville dans les volets où elle intervenait, notamment sur le commerce et le développement économique.

Alors que le programme ACV s'est conclu dans sa première phase en 2022 et avant la conclusion des conventions locales pour la période 2023-2026, il serait pertinent de procéder à des évaluations d'impact permettant d'identifier les bonnes pratiques. Les aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce intégraient toujours un volet évaluation en fin de convention, avec un budget spécifique et conditionné à sa réalisation. Cette démarche utile devrait être reprise pour le programme Action cœur de ville comme pour le programme Petites villes de demain.

En partenariat avec la chaire Finance digitale⁶³, l'Insee a réalisé une première analyse en 2021 pour apprécier la capacité à évaluer les impacts du programme à partir des données de carte bancaire : les données de consommation dans les commerces des villes ACV sur la période 2017-2021 ont été comparées à celles d'un échantillon témoin de villes moyennes (environ 600 villes ayant les mêmes caractéristiques). Ces données, disponibles quasiment en temps réel, présentent l'avantage d'être territorialisées au niveau des établissements et pas seulement des entreprises : elles offrent ainsi un potentiel intéressant pour mesurer l'impact des actions de l'État et de ses partenaires⁶⁴. Cette première analyse n'a pas identifié de différence significative selon la participation au programme ACV. Toutefois, elle a permis de valider l'intérêt de la méthode et pourrait être prolongée en ayant plus de recul par rapport au démarrage des actions, impactées par la crise sanitaire.

En tout état de cause, il conviendrait de décroiser les évaluations et rapprocher celles portant sur les programmes ACV/PVD des analyses réalisées par l'Insee sur l'accès des consommateurs aux commerces de proximité : cette étude qui portait sur 2017 pourra progressivement s'enrichir des évolutions constatées après le lancement du programme ACV.

⁶³ La Chaire Finance digitale a été créée par Télécom Paris, l'université Paris II Panthéon-Assas, l'Institut Louis Bachelier, le groupement des cartes bancaires (CB) et la Banque Postale.

⁶⁴ L'étude publiée en mai 2021 sur la dynamique des pôles de commerce de proximité porte sur l'évolution entre 2009 et 2015. L'étude sur l'accès au commerce publiée en 2020 porte sur la situation de 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face au développement du e-commerce, la réponse apportée par les pouvoirs publics pour encourager la numérisation des petites entreprises du commerce de proximité s'est avérée mal calibrée.

Déployés rapidement selon une procédure simple de demande, les chèques numériques ont certes constitué une aide ponctuelle en période de crise mais n'ont pas apporté une réponse structurée aux enjeux de numérisation des petits commerces. Des progrès ont pu être constatés sur la numérisation des commerces de proximité et leur présence en ligne (76 % des PME du commerce avaient un site internet en 2022, contre 43 % en 2020) mais il n'est pas certain que ces résultats puissent être attribués à cette aide. Par ailleurs, la conception du dispositif a été pour le moins discutable, puisqu'il prévoyait la possibilité de verser une aide d'un montant supérieur à celui des dépenses engagées. Les contrôles de l'opérateur en charge de leur versement (Agence de services et de paiement) ont montré qu'une part relativement élevée de dossiers n'étaient pas conformes. Les vérifications réalisées par la Cour sur un échantillon spécifique au commerce de proximité ont confirmé ces anomalies.

Le soutien aux plateformes locales de marché s'est avéré un échec. Elles ne correspondent en effet ni aux attentes des consommateurs ni à celles des commerçants. Pour les commerçants de proximité indépendants, l'enjeu réside moins dans le développement des ventes en ligne que dans le renforcement du lien avec la clientèle par l'amélioration de son référencement et de sa visibilité sur internet, notamment sur les réseaux sociaux. Les pouvoirs publics devraient en tirer les enseignements en cessant de financer des places locales de marché et en se focalisant sur l'amélioration du parcours d'accompagnement à la numérisation des TPE.

Le e-commerce conduit également à des innovations rapides dans les modes de ventes, qui peuvent nécessiter une adaptation de la régulation, comme le montre l'exemple récent du quick-commerce.

L'effort financier consenti au profit des commerces de proximité est difficilement traçable. L'estimation de la Cour aboutit à un montant d'environ 500 M€ sur la période 2018-2022, dont 208 M€ au titre des prêts et des investissements de la Banque des territoires dans les foncières de redynamisation.

Malgré les efforts déjà consentis, le commerce de proximité doit demeurer un objet d'attention et, le cas échéant, d'intervention publique pour deux raisons essentielles :

- *Si l'accès aux biens de consommation courante est aujourd'hui satisfaisant pour la très grande majorité des Français, des difficultés d'accès aux commerces de proximité existent dans certains territoires ruraux ou en périphérie des petits pôles, que les politiques traitent encore peu ;*
- *Les impératifs de développement durable commencent à être pris en compte dans les programmes comme ACV ou PVD mais l'ampleur des mutations à anticiper et accompagner nécessite de mettre en place une stratégie d'ensemble.*

Pour répondre à ces enjeux, la coordination des différents services de l'État, comme de l'État avec les collectivités territoriales, est essentielle pour mieux cibler le soutien public et éviter la juxtaposition des dispositifs. Les évaluations doivent être renforcées, en veillant à décroiser les analyses d'impact des programmes territorialisés (ACV, PVD) et les études sur l'accès au commerce de proximité. Des indicateurs complémentaires au taux de vacance doivent être créés et suivis.

L'installation du Conseil national du commerce fournit le cadre et offre l'opportunité de progresser sur ces différents points.

La Cour formule les recommandations suivantes :

7. *définir une stratégie coordonnée d'intervention en faveur du commerce de proximité (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) ;*
 8. *améliorer le suivi des financements des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD) et évaluer le volet relatif au commerce du programme ACV (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Agence nationale de la cohésion des territoires) ;*
 9. *construire en 2024 un dispositif de suivi du commerce de proximité (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Liste des abréviations

3C.....	Commission de concertation du commerce
ACTPE.....	Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (n° 2014-626 du 18 juin 2014)
ACV	Programme Action Cœur de Ville
ACV2	Second volet du programme Action Cœur de Ville
AEC.....	Autorisation d'exploitation commerciale
AMF	Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion territoriale
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APUR.....	Atelier parisien d'urbanisme
APVF	Association des petites villes de France
ASP	Agence de services et de paiement
BER.....	Bassin d'emploi à redynamiser
BRSA	Bail réel solidaire d'activité
CAM	Centre appui métier Cour des comptes
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CDAC	Commission départementale pour l'aménagement commercial
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGAD	Confédération générale alimentation détail
CMA	Chambre de métiers et de l'artisanat
CNC	Conseil national du commerce
CNI.....	Conseil national de l'industrie
COCP	Commission d'orientation du commerce de proximité
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CVAE.....	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises

DARK STORE	Commerce de détail basé sur la livraison de produits de consommation courante commandés depuis une application en ligne
DB	Direction du budget
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT	Direction départementale des territoires
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCIS.....	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGE	Direction générale des entreprises
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIRECCTE ..	Direction régionale, placée auprès du Préfet de région, pour assurer le pilotage coordonné des politiques publiques du développement économique, de l'emploi, du travail et de la protection des consommateurs -
DLF	Direction de la législation fiscale
DREETS.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
ELAN	Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (n° 2018-1021 du 23 novembre 2018)
EPARECA ...	Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FARE	Fichier Approché des Résultats d'ESANE (Élaboration des statistiques annuelles d'entreprises)
FISAC	Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FRLA	Fonds de restructuration des locaux d'activités
HTML	HyperText Markup Language ou langage de balises pour l'hypertexte
ILC	Indice des loyers commerciaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IVC.....	Institut pour la ville et le commerce
MABC.....	Marché à bon de commande
NAF.....	Nomenclature d'activité française
NOTRé.....	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2015-991 du 7 août 2015)

OFS	Organisme de foncier solidaire
ORT.....	Opérations de revitalisation du territoire
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PVD.....	Programme Petites Villes de Demain
QPV.....	Quartiers dits « prioritaires » de la politique de la ville
ROP.....	Relevé d'observations provisoires
SAS	Société par action simplifiée
SCET	Services Conseil Expertise et Territoires (groupe Caisse des dépôts)
SEM	Société d'économie mixte
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
TACA.....	Taxe d'aide au commerce et à l'artisanat
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TPE	Très petites entreprises
TRVe.....	Tarif réglementé de l'électricité
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
U2P	Union des entreprises de proximité
UE	Union Européenne
ZFU	Zone franche urbaine
ZoRCoMiR...	Zone de revitalisation des commerces en milieu rural
ZRCV	Zone de revitalisation des centres-villes
ZRR.....	Zone de revitalisation rurale
ZTI	Zone touristique internationale

Annexes

Annexe n° 1 : commune de la Roche-sur-Yon.....	102
Annexe n° 2 : commune de Rambouillet	106
Annexe n° 3 : commune de Vesoul.....	110
Annexe n° 4 : commune d'Auxerre	114
Annexe n° 5 : commune de Châteauroux.....	119

Annexe n° 1 : commune de la Roche-sur-Yon

Données locales⁶⁵



57 366 hab. 97 771 hab. 551 / Taux de vacances CV 3,63% 5 % 21 320 €

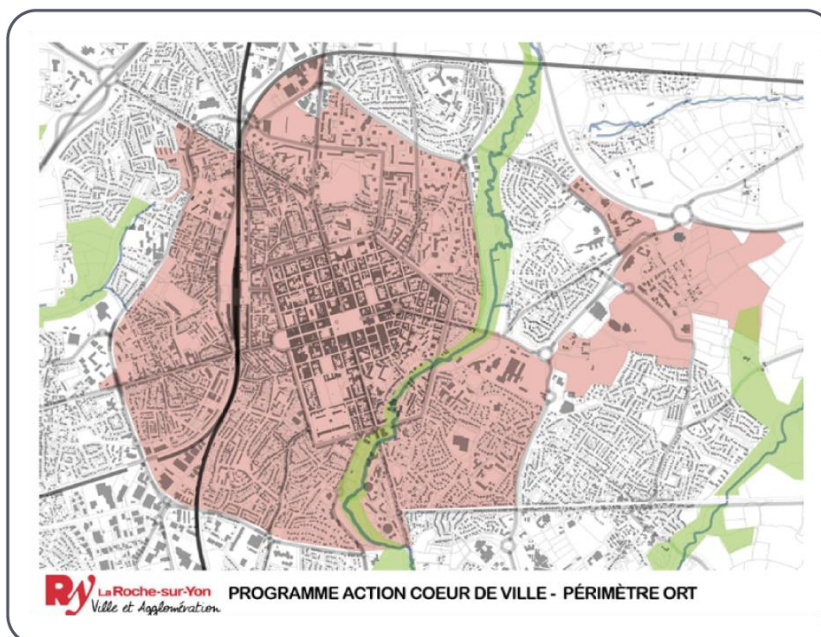
La commune de la Roche-sur-Yon, préfecture de la Vendée, a mis en place une politique de soutien au commerce de proximité depuis 2015. Elle s'est dotée d'un schéma d'aménagement commercial pour concentrer le commerce dans certaines zones et renforcer sa régulation. L'existence de deux zones commerciales importantes au Nord et au Sud de la ville a incité à favoriser une offre différente au centre de la ville (absence de franchise, culture, évènementiel, renaturation et aménagements favorables à la promenade...).

En 2017-2018, le lancement du plan « action cœur de ville » (ACV) a permis de poursuivre la rénovation du centre-ville et le développement du commerce dans le cœur de la ville. Ayant déjà engagé des actions, la commune n'a pas bénéficié de tous les soutiens du plan ACV (ingénierie, manager de commerce) mais estime que le programme a représenté un atout sur le plan de la communication et de la concertation entre les partenaires financiers et les élus. La commune a conclu une convention ORT en 2019.

Depuis 2019, une foncière de redynamisation Métropolys, filiale de la SEM Oryon, agence de développement économique pour l'ensemble du département de la Vendée, a également été créée pour renforcer les moyens d'action.

⁶⁵ Insee 2019 sauf taux de chômage en 2022.

Carte n° 4 : centre-ville de la Roche-sur-Yon



Analyse des mesures mises en place par la Roche-sur-Yon

MESURES AYANT PRODUIT DES RÉSULTATS POSITIFS

Observatoire du commerce en partenariat avec la CCI et Réseau Centre-ville en Mouvement
Dispositif « Préférence commerce »

2020-2021 : 2 000 € - 20 commerces labélisées –

2023-2024 : 2 000 € en cours

Le dispositif "Préférence commerce" est un label national délivré par les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) aux commerçants. Il valorise la qualité d'accueil et de service des commerces de proximité engagés dans une véritable démarche qualité. Le label, renouvelable tous les 2 ans a concerné 20 commerçants ou prestataires de services pour le millésime 2020/2022 à La Roche-sur-Yon. La CCI propose de relancer cette démarche pour 2023-2024. La Ville peut prendre en charge par convention avec la CCI tout ou partie des frais d'inscription pour soutenir le commerce de proximité et cette opération qualitative. La ville devrait renouveler sa participation à hauteur de 30 % des frais

des 20 premiers dossiers, soit 86,40 € TTC pour les commerces et services et 97,20 € TTC pour les brasseries et restaurants ; à hauteur d'une enveloppe globale de 2 000 € TTC. Cette participation fait l'objet d'une convention d'une durée de 2 ans avec la CCI.
Chef de projet ACV : mission confiée au responsable du service financements en lien avec le DGA Développement et Aménagement
Accompagnement des porteurs de projet et commerçants <u>Information et orientation des futurs commerçants</u> (55 bénéficiaires en 2022) : démarches administratives, information sur les interlocuteurs et acteurs du territoire <u>Application du règlement local de publicité</u> à compter du mois de juin 2021
Aides à l'implantation commerciale dans le centre-ville <u>Aide aux loyers</u> : 2017-2022 : Ce dispositif permet d'allouer aux commerçants concernés une subvention de 50 % du loyer (ou du loyer de référence) dans la limite de 400 € la première année et 25 % du loyer (ou du loyer de référence) dans la limite de 250 € la deuxième année. Pour en bénéficier, certains critères sont requis, notamment un bail commercial 3/6/9, une localisation dans le périmètre de référence, l'obtention d'un avis favorable de la commission de validation. L'association IVCO, saisie directement par le demandeur qui doit fournir un dossier complet, intervient depuis l'instruction du dossier jusqu'au suivi. Elle assure également le versement trimestriel de l'aide au loyer commercial. <u>Aide aux façades</u> : (cofinancement Anah et La Roche-sur-Yon à hauteur de 50 % des travaux, plafonné à 7 000 € - extension et prolongation du dispositif en faveur de 65 devantures commerciales rue Clémenceau et ses rues adjacentes jusqu'au 31 /12 /2023 pour un coût cumulé de 363 737 €) – Dispositif expérimental de l'Anah pour les communes ACV conforme aux objectifs du dispositif porté par la ville depuis 2022.
Mesure de la fréquentation du centre-ville (<i>Outil MyTraffic pris en charge par la collectivité</i>) : fréquentation mensuelle dans les zones commerciales définies ou à une adresse précise et taux d'évolution par rapport à l'année précédente, permettant de prendre des mesures correctrices dans certaines zones.
Ingénierie diagnostic-conseil-shopping (7 études cofinancées par la Banque des Territoires à hauteur de 305 587 €) notamment pour l'élaboration d'un schéma d'aménagement commercial à l'échelle de l'agglomération (juillet 2022) – financé par la Banque des Territoires à hauteur de 9 207 €

Foncière de redynamisation Metropolys : Fondée pour répondre aux problématiques des cœurs de ville et centres-bourgs de la Vendée, la foncière de redynamisation Metropolys est une SAS dont le capital à hauteur de 1 666 000 € est détenu par quatre associés : l'EPF (30 %), ORYON (30%), Banque des territoires (30 %) et le crédit mutuel (10 %). Elle a bénéficié du soutien financier du FRLA à hauteur de 1,8 M€ pour la convention cadre (dont 195 477 € de subventions en 2022 pour Mouilleron Saint Germain). Les conditions de financement des opérations qu'elle soutient sont définies selon une règle de répartition : 60 % fonds propres et 40 % bancaire. Dotée de critères d'engagement, Metropolys a fixé les niveaux de rentabilité attendus selon une fourchette de 6 à 10 % en fonction du niveau du risque considéré. Au moment de la présente enquête, les opérations déjà réalisées relèvent de l'acquisition et réhabilitation, désamiantage, mise aux normes PMR de locaux commerciaux ou d'un immeuble tertiaire en friche. L'ensemble des 12 opérations réalisées et à l'étude représente 7 M€ investis en faveur du commerce de proximité au titre des trois premières années de son action.

Manager de commerce *Financé par la ville - contrat de 3 ans reconduit en 2023 – pas de cofinancement :*

Difficulté à fidéliser les trois personnes successivement recrutées à compter de 2015 – stabilisation actuelle des missions près de la responsable service Commerce

MESURES NON MISES EN ŒUVRE

Mesures fiscales : absence de recours aux dispositifs d'exonération : des mesures temporaires qui posent des difficultés à la sortie des exonérations, préférence pour des aides directes plus visibles.

Utilisation de la taxe sur les locaux vacants dans le quartier des Halles confronté à un problème de loyers élevés.

Plateforme de vente en ligne : aucune participation au site internet « les vitrines du centre-ville » créé à la seule initiative de l'association des vitrines du centre-ville de La Roche-sur-Yon, lequel présente chaque commerçant adhérent et son activité sans possibilité d'achat en ligne.

Annexe n° 2 : commune de Rambouillet

Données locales⁶⁶



27 141 hab. 79 127 hab. 312 ⁶⁷/ taux vacance 6,7% (mars 2023) 9,3 % 26 960 €

La commune de Rambouillet, sous-préfecture du département des Yvelines, appartient à la communauté d'agglomération Rambouillet Territoires, qui regroupe 36 communes. Dotée d'un important patrimoine touristique, Rambouillet Territoires comprend plusieurs zones d'activités, notamment autour des activités agricoles et sylvicoles (INRA) et représente 25 000 emplois.

La ville est entrée dans le programme Action Cœur de Ville en 2019 avec le lancement de la phase de diagnostic. La commune de Rambouillet, contrairement à d'autres communes ACV, n'est pas caractérisée par une situation particulièrement dégradée du commerce de centre-ville. La commune évoque quelques signaux de baisse de fréquentation, une difficulté à se déplacer, la présence de commerces historiques sans repreneur, une association de commerçants non représentative. La participation au programme ACV relève plutôt d'un enjeu d'attractivité (mais aussi laboratoire pour les autres villes pour, une fois les signaux faibles détectés, engager les actions nécessaires et suffisantes pour ne pas tomber dans une spirale des fermetures de commerces et de déshérence du centre-ville). Située à égale distance entre Chartres et Versailles, Rambouillet cherche en effet à renforcer son attractivité au sein du territoire. Seulement 40%⁶⁸ des usagers du centre-ville viennent d'autres communes, alors que ce taux monte à 80% dans les communes franciliennes les plus attractives.

Rambouillet Territoires a défini sa compétence en matière de soutien au commerce au titre de l'intérêt communautaire et le projet de territoire 2022-2030 a précisé les modalités de soutien au commerce local. Dans ce cadre, le programme ACV a cherché à définir un positionnement

⁶⁶ Insee 2019.

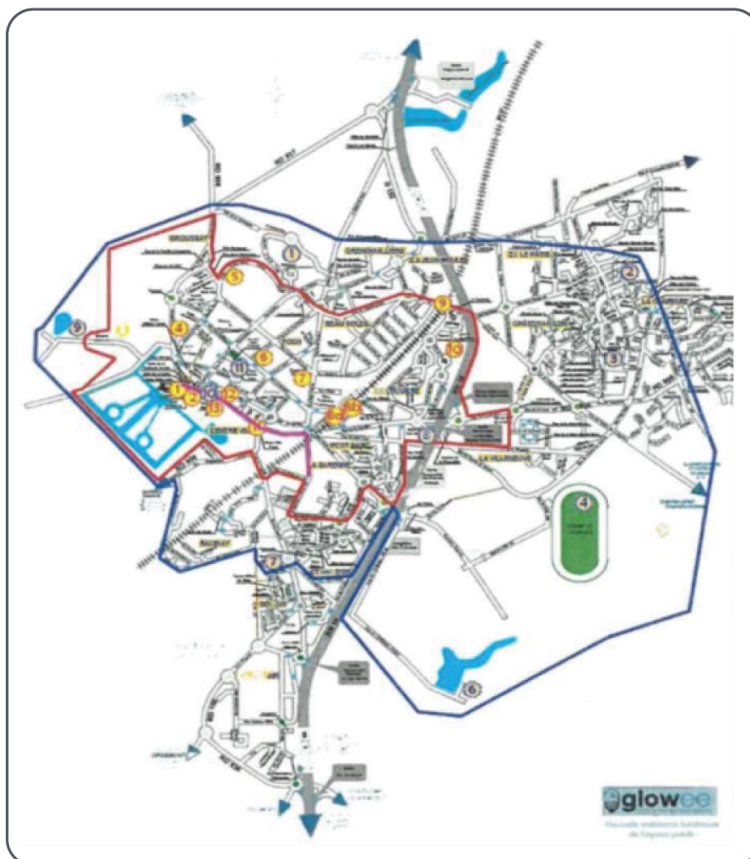
⁶⁷ Commerces en centre-ville de Rambouillet.

⁶⁸ Étude « action cœur de ville » ATELIER 15 du 09/12/2020 – Annexe 2 - Fiche action n°9 – développer la diversité de l'offre commerciale.

marchand du centre-ville complémentaire de la périphérie, et à accroître l'attractivité du centre-ville par une diversification de l'offre.

Les actions menées dans le cadre d'ACV (manager de commerce, diagnostics économiques, étude de préfiguration d'une foncière de dynamisation, action sur le linéaire commercial, plateforme numérique d'achats, création d'un service commerce rattaché à la direction générale, relance de l'association des commerçants, communication en faveur des commerces, redynamisation des marchés, développement d'une politique événementielle en centre-ville) ont selon la commune permis une baisse du taux de vacance des locaux commerciaux en centre-ville de 13% en 2019 à 8,8% en décembre 2022 (et de 7,8% à 3,1% sur le linéaire principal). Les actions menées en matière commerciale ne bénéficient toutefois pas d'un suivi régulier partagé avec les services déconcentrés de l'État (le dernier comité de pilotage s'étant tenu en juin 2022).

**Carte n° 5 : schéma du centre-ville périmètres d'intervention
ACV (rouge) /ORT (bleu)**



Source : avenant à la convention cadre pluriannuelle ACV – ORT ville de Rambouillet

Analyse des mesures mises en place par la ville de Rambouillet

MESURES AYANT PRODUIT DES RÉSULTATS POSITIFS

Manager de commerce (financement ville de Rambouillet) : rapprochement entre les cédants/repreneurs et collaboration avec l'association des commerçants

Ingénierie conseil : (la ville n'a pas bénéficié d'étude shop'in. Elle a réalisé le diagnostic global de la phase 1 ACV via Atelier 15 et

Pivadis) : Etudes de marché pour définir les grands axes de la politique d'attractivité du centre-ville, dont le volet « commerce ».

Animation de rues commerçantes du centre-ville :

Sonorisation (DSIL 2018/ 44 701,60 € à hauteur de 80% de l'opération)

Végétalisation (DSIL 2019 / 49 783 € à hauteur de 80 % de l'opération)

Achat de cellules commerciales dans le linéaire principal pour une diversification de l'offre.

MESURES S'ÉTANT RÉVÉLÉES INEFFICACES

Plateforme de vente en ligne Acheteza-Rambouillet – (coût 82 553 € – financé par ville, BdT (20 000€) et région (10 000€) : difficile appropriation de l'outil par les commerçants (nécessaire mise à jour régulière – suivi des stocks) – Peu de fréquentation – Mesure abandonnée après 2 ans

MESURES NON ENCORE MISES EN ŒUVRE OU NON ÉVALUÉES

Foncière de redynamisation : (coût étude de préfiguration avril 2022 31 770 € €, cofinancement BdT à hauteur de 50 %) objectifs de conforter et faire évoluer l'offre commerciale, adapter l'immobilier commercial et de participer à la politique urbaine et économique. L'étude a révélé un potentiel insuffisant à l'échelle de la commune pour une foncière commerce.

Parcours marchand élargi : le « gouvernail » (Viamouv/ Lyon et Aximum-Colas- coût 110 000 € - cofinancement Banque des Territoire à hauteur de 50%) – mobilier urbain - Boussoles géantes non connectées invitant les piétons à découvrir la ville autrement – indication du temps de parcours, illustration et représentation cartographique vers les principaux points d'attractivités du territoire et du secteur concerné.

Annexe n° 3 : commune de Vesoul

Données locales⁶⁹



14 914 hab 32 203 + de 300 enseignes dont Vacance 11% 14,2 % 18 600 €

La Commune de Vesoul, Préfecture de Haute-Saône, constitue avec son agglomération (qui comprend 20 communes) le principal pôle urbain de ce département majoritairement rural. La communauté d'agglomération de Vesoul (CAV) représente près de 20 000 emplois, dont les 2/3 concernent les domaines du commerce, de l'industrie et des services (centre mondial de la logistique de Stellantis).

La politique de soutien au commerce a été engagée dès 2013 à Vesoul. Transférée en 2016 à la CAV, elle s'est structurée dans le cadre de deux programmes FISAC (2018-2019) et de la mise en œuvre de la convention ACV à compter de 2018 (dont l'avenant a été signé en 2021).

La stratégie ACV a visé trois grands axes : « ville agréable à vivre » (axe A), « ville qui affirme sa centralité » (axe B) et « ville dynamique » (axe C). La politique de revitalisation du commerce s'est intégrée dans l'axe B.

La communauté d'agglomération de Vesoul s'est dans ce cadre appuyée sur une ingénierie importante (étude urbaine réalisée par l'Agence d'urbanisme de Besançon, direction de l'aménagement, étude My Traffic, manager de commerce, chef de projet ACV) et a défini une stratégie de boucle commerçante sur une portion du centre-ville, matérialisée par un périmètre ORT défini en 2019.

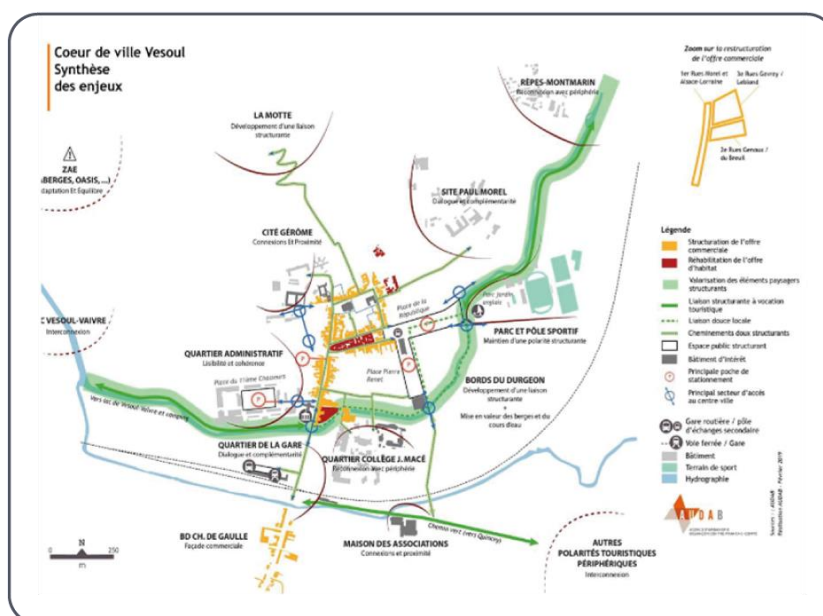
De nombreux outils ont été déployés : fiscalité, aides à l'implantation commerciale, aide aux travaux, rachat de locaux, création de boutiques éphémères et de boutiques tests, accompagnement des commerçants en lien avec la CCI (accueil-client - diagnostic « préférence commerce »), mise en place de casiers connectés (*cf. infra*),

⁶⁹ Insee 2019.

Dans le cadre du soutien durant la crise, des aides ont également été mises en place, par la commune et en lien avec la Région Bourgogne Franche-Comté (Fonds régional des territoires (FRT), fonds d'aide au loyer (FAL).

Les résultats sont tangibles selon la collectivité : le taux de vacance des commerces de centre-ville est divisé par deux entre 2019 et 2022 (11 % contre 20 %).

Carte n° 6 : schéma du centre-ville et des enjeux identifiés dans le cadre d'ACV



Analyse des mesures mises en place par la Communauté d'agglomération de Vesoul

MESURES AYANT PRODUIT DES RÉSULTATS POSITIFS

FISAC (2 programmes) à hauteur totale de 337 924€ (Fisac 2) et 48 878€ (Fisac 1) : un fort effet de levier (1 361 000 € de dépenses pour 256 243 € de subventions versées)

FISAC 1 (2018) : Projet de mise en place d'une plateforme de vente en ligne, finalement abandonné ; recrutement d'un manager de e-commerce

FISAC 2 (2019) : Aides directes aux commerçants ; accompagnement des commerçants
Manager de commerce : Installation dans une « maison du commerce » dans le centre-ville, suivi des porteurs de projets et des commerces vacants, accompagnement de la politique locale d'aides et gestion des deux boutiques éphémères et de la boutique-test
Aides à l'implantation dans le centre-ville : Mise en place d'une aide forfaitaire de 3 000€ +75% du montant du loyer/emprunt (limité à 400€ net/mois) pendant 12 mois (4 commerçants aidés et 4 dossiers en cours)
Accompagnement/formation des commerçants par CCI/CMA <u>Aide à l'amélioration de l'accueil client ou du positionnement commercial :</u> 31 entreprises bénéficiaires pour un budget total de 64 680 € (10% à la charge des entreprises, 40 % à la charge de l'agglomération, 30 % de financement FISAC) <u>Diagnostics numériques :</u> Aide à la digitalisation (40 entreprises bénéficiaires) <u>Démarche éco-responsable :</u> Conseil et soutien au développement durable (16 entreprises bénéficiaires)
Achat de locaux commerciaux : trois locaux commerciaux stratégiques rachetés et remis sur le marché.

MESURES S'ÉTANT RÉVÉLÉES INEFFICACES

Mesures fiscales : Bilan très mitigé selon la ville et l'Agglomération : peu connues des commerçant, peu d'impact tangible <u>Exonérations à portée générale</u> Agglomération : abattement de 15% sur la base d'imposition → 551 commerces bénéficiaires, pour un produit exonéré de 5 000 € Ville : abattement de 15% sur la base d'imposition → 461 commerces bénéficiaires en 2020 pour un produit exonéré de 40 068 €.
<u>ZRCV – Zone de revitalisation des centres-villes</u> Agglomération : exonération de 100% de la taxe foncière et de la CFE sur les propriétés bâties → 40 bénéficiaires pour 13 000 € de produits exonérés

Ville : exonération de 30% de la TFPB → environ 40 bénéficiaires pour 85 000 € de produits exonérés

Manager e-commerce (*financement FISAC*) : recruté pour accompagner la création d'une plateforme numérique, projet abandonné au profit d'un dispositif soutenu par la région d'aide à la création de sites internet et réseaux sociaux. Poste supprimé au mois de septembre 2022

Casiers connectés (13 076€) : mise en place de casiers pour faciliter la vente de marchandises par les commerçants hors horaires d'ouverture mais aucune utilisation par les commerçants et les clients

MESURES NON MISES EN ŒUVRE

Plateforme de vente en ligne : la CAV a finalement abandonné le projet de mise en place d'une plateforme en ligne, sur la base d'une réflexion sur le bien-fondé du dispositif et des expériences des communes ayant mis en place ces plateformes. Elle avait reçu une subvention FISAC de 48 878€ et une avance de 19 551€. Elle a uniquement financé la part embauche manager de e-commerce pour un montant de 15 000€ puis revu à la baisse la subvention État à 15 000€ et remboursé le trop-perçu (4551€)

Foncière de redynamisation : la stratégie d'acquisition de locaux a été mise en place par la CAV avant 2020 mais l'agglomération a décidé de ne pas mettre en place de foncière de redynamisation, en raison d'un plan d'affaires jugé insuffisant. Une foncière départementale est à l'étude.

Annexe n° 4 : commune d'Auxerre

Données locales⁷⁰



37 000 hab. 71 000 hab. + de 330 enseignes dont Vacance 20 % 16,9 % 19 390 €

La Commune d'Auxerre constitue avec son agglomération (29 communes) le principal pôle urbain de l'Yonne (et l'unique EPCI⁷¹) dont elle est le chef-lieu. 20 000 emplois sont recensés au sein du bassin d'emploi, dont les 2/3 concernent les domaines du commerce, des transports et des services. Le bassin d'Auxerre connaît toutefois une déprise démographique depuis 2009⁷², de même qu'un phénomène de paupérisation de sa population.

La communauté de l'Auxerrois a la charge de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire. Le nouveau président d'agglomération, également maire d'Auxerre, élu le 28 juin 2020 a modifié l'action initiale de soutien au commerce de proximité par deux avenants à la convention-cadre « Action Cœur de Ville » (ACV). Ces avenants ont notamment visé à mieux positionner l'axe du commerce dans une stratégie de territoire (nouvel équilibre donné entre le développement du commerce en périphérie et dans le centre-ville et/ou centres-bourgs). Par ailleurs, l'actualisation du périmètre de l'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT – arrêté du 28 août 2020) a permis d'instaurer au mois de février 2022, sur ce périmètre, un droit de préemption urbain renforcé pour maîtriser le foncier.

Le principal enjeu du commerce de proximité d'Auxerre est de ramener des flux en centre-ville, ce qui suppose de requalifier des espaces publics où la cohabitation piéton/automobile/piéton est difficile, d'augmenter la démographie du centre-ville, d'agir sur les espaces gelés, ainsi que sur l'offre commerciale. S'ajoute à ces objectifs la contrainte du caractère historique et classé des maisons médiévales du centre-ville à préserver.

⁷⁰ Insee 2019.

⁷¹ Une communauté d'agglomération doit regrouper au moins 50 000 habitants autour d'une ville centre de plus de 15 000 habitants.

⁷² Insee Analyses juin 2020 n° 69.

La mise en œuvre de cette politique, accélérée par la crise sanitaire de 2020, s'est appuyée sur plusieurs outils dont une ingénierie de diagnostic et de conseil, le recrutement d'un chef de projet ACV et d'un nouveau manager de commerce, l'acquisition de foncier, des aides directes aux commerçants (aide à l'implantation, aide aux travaux), l'exonération partielle des droits d'occupation du domaine public (droits de place des terrasses) et de différentes taxes sur les activités commerciales (TPLE). L'ensemble de ces mesures ont conduit, selon la collectivité, à une diversification de l'offre commerciale et à des réimplantations en centre-ville, permettant une baisse du taux de vacance à 14%.

**Carte n° 7 : schéma du centre-ville et des enjeux identifiés
dans le cadre d'ACV – périmètre ORT**



Source : Avenant n°1 à la convention cadre Action Cœur de Ville / opération de revitalisation du territoire d'Auxerre

Analyse des mesures mises en place par la Communauté de l'Auxerrois

MESURES AYANT PRODUIT DES RÉSULTATS POSITIFS

Chef de projet ACV et manager de commerce

Chef de projet ACV recruté en 2019 (sans subvention), rôle déterminant dans l'avancement de la politique de revitalisation du centre-ville. Précédemment, les études de développement économique concernaient peu le commerce. Interlocuteur privilégié identifié par les partenaires.

Manager de commerce : financé depuis 2016 par le FISAC, le recrutement d'un manager de commerce n'a pas été efficace dans un premier temps, en raison du manque de stratégie et de diagnostic partagé. L'actuel manager de commerce, recruté dans le cadre du programme ACV, et ayant bénéficié d'une formation spécifique, se révèle en revanche essentiel.

Aides à l'implantation de commerces

Aide aux loyers (depuis 2019) : aide accordée à tout nouveau point de vente ouvert depuis moins de trois mois (si mise en place d'actions en faveur de la préservation de l'environnement) - taux d'intervention 50 à 70% du loyer plafonné à 500 € HT /mois pendant 6 mois renouvelable une fois. 26 commerces accompagnés (dont 21 toujours en activité) pour 70 186 € au total.

Aide aux travaux (depuis 2019) soutien financier à la rénovation des locaux commerciaux (rénovation vitrines, équipements destinés à assurer la sécurité du local et équipements destinés à la mise en accessibilité du commerce) / taux d'intervention 20 % du montant des travaux plafonné à 5 000 € (sous condition de conformité aux caractéristiques architecturales locales, le cas échéant avec les Architectes des Bâtiments de France). 14 commerces accompagnés pour 17 969,10€ d'aides.

Aide aux animations (depuis 2019) : soutien financier aux associations de commerçants qui regroupent au minimum 30 % d'adhérents commerçants et artisans sur projet fédérant les commerçants et artisans et concourant à développer le tissu commercial et artisanal / aide plafonnée à 3 000 €. Montant cumulé de l'aide en faveur de 6 associations de commerçants pour 52.000€. Aides directes portées par la communauté de l'Auxerrois compatibles avec le cadre du SRDEII Bourgogne-France-Comté 2017-2021

Mesure du flux piéton (13 200 €/an soit 26 400€ TTC pour l'abonnement de 24 mois – financé par CAA) : Abonnement à la plateforme MyTraffic Analytics de 24 mois pour disposer chaque mois d'analyses quantitatives (dynamique de fréquentation, fréquentation moyenne, d'analyse qualitatives (provenance/zone de chalandise réelle, d'historique des données au titre de 50 adresses. L'outil est partagé avec les commerçants et a notamment permis de révéler la pertinence de l'ouverture des commerces entre 12 et 14 heures.

MESURES S'ÉTANT RÉVÉLÉES INEFFICACES

Mesures fiscales

Taxe sur les friches commerciales : Institution par délibération 2015-129 du 24 septembre 2015 d'une taxe annuelle sur les friches commerciales à compter du 1^{er} janvier 2016. Pour 2022, le montant de taxe est de 17 640 euros.

Abattement magasin : Institution par délibération 201-052 du 25 juin 2019 d'un abattement de 15% sur les bases de TFPB pour les magasins de moins de 400m².

Nombre de PEV (local) : 785 _ montant base exonérée : 195 053 euros soit $195\,053 \times 46.60\%$ de TFPB = 90 894.69 euros de produit non collecté.

Malgré l'observation d'une pratique de loyers trop élevés dans les locaux commerciaux restés vacants, les propriétaires sont exonérés de la taxe foncière. La taxe sur les friches ne s'applique pas dès lors que le propriétaire a effectué toutes les démarches pour vendre ou louer son bien (mandat près d'une agence immobilière) donc écart important entre les commerces vacants et ceux effectivement taxables au titre des friches commerciales

Ingénierie conseil-shopping : la communauté de l'Auxerrois a bénéficié de plusieurs études dont l'intérêt a été très variable. Certaines études sont jugées peu utiles par la collectivité (données en matière économique et démographique, ne permettant pas la définition d'une stratégie concrète).

MESURES À VENIR OU NON MISES EN ŒUVRE

Foncière de redynamisation (*étude a.i.d et SCET 2022 – 43 370 € dont 50% financés par la banque des territoires*) : au regard du contexte de vétusté des locaux et de coûts importants de travaux, l'agglomération de l'Auxerrois a engagé un projet de création d'une foncière de revitalisation (étude d'opportunité au mois de mars 2022). Le contenu de l'étude de faisabilité a été présenté au comité de pilotage du 20/09/2022 : structures potentielles de portages, choix des partenaires financiers et techniques, viabilité du modèle économique, modalités d'acquisition des actifs immobiliers et calibrage financier. Le comité de projet du 10 octobre 2022 a défini le modèle économique et organisationnel pour lequel restent à assurer la stabilisation du portefeuille d'actifs et la constitution du dossier investisseurs, dans l'objectif de créer la foncière au cours de l'année 2023.

Plateforme de vente en ligne : la communauté de l'Auxerrois s'est montrée très réservée quant au développement d'une plate-forme de e-commerce locale. De nombreuses propositions ont été formulées par des prestataires, mais l'agglomération avait pris connaissance des difficultés de nombreuses plateformes existant dans l'Yonne (Acheteza, Achat Yonne). Elle a donc choisi de ne pas privilégier ce dispositif. La subvention de la Banque des territoires a été dédiée à la mise en place d'une application de mesure des flux, jugée plus utile à la détermination de la stratégie commerciale (Mytraffic)

Annexe n° 5 : commune de Châteauroux

Données locales⁷³



43 122 hab. 80 000 hab. 386 / vacance : 11,38 % 18 % 19 520 €

Chef-lieu du département de l'Indre, la commune de Châteauroux est la ville centre de la communauté d'agglomération « Châteauroux Métropole ».

« Châteauroux Métropole » a la charge de la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire. Si la zone d'emploi de Châteauroux est constituée de 213 communes, 68,5 % des actifs résident à Châteauroux. Dans un territoire marqué par la désindustrialisation, le secteur d'activité « commerce de gros et de détail transports, hébergement et restauration » est le principal créateur d'entreprises en 2021 (+ 236 ou 47,9 %) dont l'essentiel sont des entreprises individuelles.

Constatant le développement rapide des zones périphériques et le nécessaire rééquilibrage de l'offre de proximité non seulement dans la ville-centre mais aussi dans les communes rurales, la commune de Châteauroux et son agglomération « Châteauroux Métropole » (14 communes) ont mis en œuvre une politique visant à redonner de l'attractivité aux principaux pôles de vie.

La ville et son agglomération ont depuis 2007 mené une politique d'aide à l'implantation commerciale (observatoire du commerce, accompagnement personnalisé, aide au loyer, aide au dernier commerce gérée par la DATER du conseil départemental, aide à l'investissement dans le cadre du contrat régional de solidarité territoriale (CRST), mise en accessibilité des commerces). Par ailleurs, « Châteauroux Métropole » et la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de l'Indre s'associaient en 2015 pour promouvoir et développer le commerce de l'agglomération tandis que le taux de vacances de commerce en centre-ville était supérieur à 15 % en 2014 (création d'un poste commun de manager de commerce notamment).

⁷³ Insee 2019.

Analyse des mesures mises en place par Châteauroux Métropole**MESURES AYANT PRODUIT DES RÉSULTATS POSITIFS**

Chef de projet ACV (*financé à 50% par ANAH depuis septembre 2018, notamment : 5 443,32 € en 2018, 16 520,50€ en 2019, 17 721, 04 € en 2020, 19 065,40 € en 2021, 21 979,00 € en 2022*) : recruté en 2018, le rôle du chef de projet ACV coordonnant l'ensemble des instances et entités/directions participant à la mise en œuvre du programme est déterminant. L'animation et le fonctionnement du comité de projet, comité technique, groupes de travail thématiques en associant les commerçants garantissent l'avancement et le suivi du programme.

Manager de commerce (*50% financement par Ville de Châteauroux, 50 % CCI*) : depuis le mois d'avril 2015, partenariat entre Châteauroux Métropole et la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) pour créer un emploi commun de manager de commerce : collaboration avec l'association des commerçants, édition d'une plaquette commerciale à destination de nouveaux commerces/enseignes, démarche proactive de prospection commerciale (salon de la franchise, salon de l'immobilier commerciale, Assises Nationales du Centre Ville (centre-ville en mouvement), analyse des bonnes pratiques d'autres territoires.

Conseillère numérique : à compter du mois de septembre 2021, accompagner les commerçants sur les questions numériques : visibilité numérique de l'association des boutiques de Châteauroux et des commerçants sur internet, ateliers numériques.

Aides à l'implantation commerciale dans le centre-ville

Aide au loyer : délibération du conseil municipal du 6 décembre 2016 (périmètre restreint à sept rues de l'hyper centre de Châteauroux - extension du périmètre le 4 mai 2017 à la totalité du centre-ville – exclusion des banques, agences immobilières et d'intérim, professions libérales) Soutien financier à hauteur de 75% du montant du bail du 1^{er} exercice, plafonné mensuellement à 400 € (*Total cumulé de l'aide 256 259 € en faveur de 63 commerces bénéficiaires*) / Extension le 24 juin 2020 aux commerces situés en périphérie du centre-ville à hauteur de 50% du montant du loyer commercial sur premier exercice fiscal plafonné à 300 €

Conditions de mise à disposition d'un local commercial destiné à l'implantation d'une chaîne de magasins française : *(acquisition du local en 2019 / 1 670 000 € – soutien du financement par DSIL 350 000 € et Fonds régional de restructuration des locaux commerciaux : 471 152,02 €)*. Le local d'un peu plus de 770 m², inauguré le 15/11/2019, fut livré brut béton avec fluides en attente, décroissonnés, l'occupant assurant les travaux nécessaires pour le bon exercice de son activité. Châteauroux Métropole a accordé la gratuité de huit mois de loyers après l'ouverture en compensation des travaux de désenfumage réalisés par l'occupant. Le bail commercial d'une durée de neuf ans fixe, à compter du 13/09/2019, un loyer minimum garanti révisable (ILC) et un loyer variable additionnel à compter du 1^{er} octobre 2023 correspondant à la différence positive entre 2,5 % du chiffre d'affaires HT réalisé par le preneur et le loyer minimum garanti. La taxe foncière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont refacturées.

Rénovations de devantures du périmètre du « Site Patrimonial Remarquable » depuis le mois de septembre 2021 : subvention Ville à hauteur de 40% des travaux éligibles compris entre 1 000 € HT et 10 000 € HT – montant maximum 4 000 € - destinée à la restructuration vitrine, réalisation d'une enseigne, sécurisation des locaux, accessibilité aux personnes à mobilité réduite (*Total cumulé de la subvention : 17 888,40 € pour dix devantures*)

Aménagement de locaux éphémères : bail dérogatoire ou convention de mise à disposition moyennant un loyer ou redevance mensuels modérés.

<p>Requalification de friches</p> <p><u>Fermeture d'une supérette</u> : En 2018, acquisition pour 900 000 € d'un local commercial de 2 250 m² inoccupé dans un site souffrant de fermetures successives de commerces et servant de liaison avec le quartier centre-ville – installation en 2019 d'une entreprise et en 2021 d'un centre de formation (100 emplois, 200 stagiaires/an)</p>
<p>Mesure de la fréquentation du centre-ville (<i>financé en 2020 par Banques des Territoires à hauteur de 50%, 10 000 €/an puis aide à hauteur de 75% en 2021 et 2022</i>) – bénéfice des relevés de MyTraffic au titre de 50 points de connexion téléphone mobile. Connaissance mensuelle de l'évolution de la fréquentation du centre-ville et chalandise (CSP, habitation, lieu et durée de présence dans le centre-ville)</p>

MESURES S'ÉTANT RÉVÉLÉES MOINS INEFFICACES

<p>Mesures fiscales</p> <p><u>Taxe sur les friches commerciales</u> : sur les 46 locaux identifiés en 2016 comme vacants depuis plus de 2 ans, 1/3 ont retrouvé une activité commerciale. Sur 181 locaux listés de 2017 à 2022, 12 ont fait l'objet de la taxe sur les friches commerciales pour un montant cumulé de 13 563 €.</p> <p><u>Taxe sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE)</u> : décision de l'exonération de TPLE les enseignes dont la surface cumulée est inférieure ou égale à 12 m – (133 enseignes sont aujourd'hui taxées sur l'ensemble de la ville pour une recette annuelle d'environ 150 000 €). Peu d'impact.</p>
<p>Ingénierie conseil-shopping : Etudes de marché et études stratégiques de qualité inégale pour aider à définir les grands axes de la politique d'attractivité du centre-ville, dont le volet « commerce ».</p>
<p>Plateforme de vente en ligne : L'association des commerçants a créé un site internet à l'aide d'étudiants et d'une subvention dédiée de l'agglomération de 10 000 € au cours de la pandémie Covid-19. Bien que 700 produits furent présentés, la « marketplace » n'a pas perduré. Par ailleurs le déploiement d'une « market place AchatVille.com »/Eolas par la CCI n'a pas non plus très bien fonctionné.</p>

MESURES À VENIR OU NON MISES EN ŒUVRE

Foncière de redynamisation : (*étude et projet de structuration par EY – coût 24 000 € financé par EPCI*) étude de la création d'une foncière propre au territoire de Châteauroux Métropole, avec une possibilité de recapitalisation (notamment par la SEM régionale) dans un second temps qui porterait les travaux des actifs acquis ou apportés (2 locaux acquis, 3 à apporter) et viserait prioritairement des actifs de type commerces et des locaux d'activité. Intérêt de poursuivre la stratégie de dynamisation et de reconversion du territoire métropolitain ; recherche d'une péréquation économique entre des actifs à niveaux de rentabilité variable, pour intervenir sur des actifs à fort besoin d'investissement