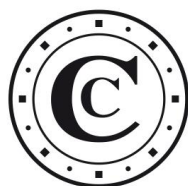


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

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

Exercices 2017 à 2022

Rapport public thématique

Septembre 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (29/09/2023)**

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	4
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	7

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires
Monsieur le directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

Je tiens à vous remercier pour ce travail de grande qualité dressant un état des lieux des dispositifs de soutien mis en place par l'État dans un contexte de redéfinition des rôles entre les acteurs publics, à la suite de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) et du renforcement de la politique de l'État en faveur du commerce de proximité durant la crise sanitaire.

Comme le souligne à juste titre la Cour, la politique de l'État a changé de paradigme à partir de 2017, pour tenir compte de la redéfinition des rôles des acteurs publics, issue de la loi NOTRé. Cette dernière avait pour objectif d'éviter les doublons dans les missions d'intervention. Elle a ainsi transféré les compétences en matière de politiques de développement économique et l'octroi des aides directes aux Régions, et le soutien au foncier immobilier des entreprises au bloc communal (établissements publics de coopération intercommunale et communes). Cette réforme a notamment conduit l'État à mettre en gestion extinctive le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et à proposer aux collectivités locales un accompagnement plus partenarial autour d'une stratégie de redynamisation territoire par territoire, avec des programmes tels qu'Action Cœur de ville et Petites villes de demain.

Dans le détail, les recommandations du rapport de la Cour appellent de ma part ainsi que de mes services les remarques suivantes :

Nous partageons la recommandation de la Cour qui vise à mieux associer les collectivités aux études et à mettre fin à leur prise en charge à 100 % pour les communes au-delà d'une certaine taille, tout en laissant l'opportunité d'une prise en charge totale pour les communes rurales compte tenu de leurs besoins identifiés en matière d'ingénierie. En ce qui concerne le champ d'activité de la direction générale des Entreprises (DGE), nous avons déjà limité la prise en charge des dépenses relatives aux actions collectives de numérisation à 80 % au profit des collectivités territoriales pour les villes entre 3 500 et 150 000 habitants.

Nous rejoignons les constats de la Cour sur la nécessité de mettre en place les conditions d'une professionnalisation des managers de commerce. Des travaux vont être lancés avec le Conseil national du commerce (CNC) afin de favoriser l'échange des bonnes pratiques et permettre une meilleure communication entre les différents acteurs concernés.

Nous ne partageons pas les constats de la Cour sur le caractère inadapté des chèques numériques, qui répondaient à un objectif de rapidité et de simplicité de mise en œuvre, motivé par l'urgence de la crise sanitaire. Les chèques numériques se sont inscrits dans la continuité de l'initiative France Num, ce qui permet un réel parcours de numérisation pour les entreprises bénéficiaires et ils ont fait l'objet d'une concertation avec les partenaires. Par ailleurs, et pour répondre à l'observation de la Cour relative aux dépenses inférieures au montant du chèque (entre 450 et 499 €), il est nécessaire de rappeler que, d'une part, cette possibilité était prévue explicitement dans le dispositif, dans un objectif de favoriser le recours et un paiement direct, et que, d'autre part, ce sont seulement 11,16 % des entreprises qui justifient une dépense strictement inférieure à 500 €, dont plus d'un quart avec une dépense de plus de 490 €, soit presque la valeur du chèque.

Nous souhaitons nuancer le constat apporté par la Cour concernant les plateformes numériques. Une étude de la Banque des Territoires au sein des villes du programme Action cœur de ville (ACV) a montré que ces plateformes ont joué leur rôle durant la crise sanitaire avec 50 % des commerçants interrogés qui ont noté un impact favorable sur leur activité durant cette période. Toutefois, cette proportion baisse à 22 % au-delà. La relative faible activité mesurée sur ces plateformes depuis peut s'expliquer par une absence de mesures d'animation autour des plateformes, d'actions promotionnelles, mais aussi dans certains cas par une offre limitée en raison d'un manque d'intérêt des commerçants locaux. Nous rejoignons la Cour sur le fait que la reprise économique ne justifie plus un financement public de ces initiatives qui doivent désormais être prises en charge par les commerçants volontaires.

En matière de pilotage de la politique commerciale, nous rejoignons la Cour sur la nécessité de renforcer la coordination des politiques de soutien au commerce de proximité. L'installation récente du CNC permettra de renforcer la cohérence des politiques publiques de soutien au commerce de proximité dans les territoires. Le CNC permet de rassembler tous les acteurs du commerce au sein d'une instance partenariale et consultative à vocation interministérielle, dont l'objectif est de renforcer les relations entre les acteurs et l'État. Ce nouveau cadre favorise une approche holistique et une co-construction avec les acteurs des politiques publiques en faveur du commerce, d'autant que le CNC est compétent pour faire des propositions en matière d'équité fiscale, d'adaptation de l'offre commerciale, d'urbanisme commercial et de transition écologique et énergétique. Dans le cadre du CNC, un dispositif partagé de suivi du commerce de proximité serait extrêmement utile. Sur le modèle de la

plateforme « Data tourisme », il serait par ailleurs pertinent de placer ce dispositif en open data.

Concernant l'expérimentation relative à la transformation environnementale des zones commerciales périurbaines, nous proposerons, sur le modèle des réunions organisées avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la DGE, la direction générale du Trésor (DGT) et la Banque des Territoires pour le Fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA), la mise en place de points trimestriels pouvant être mensuels au démarrage du dispositif avec la DGE, la DGT, l'ANCT, la Banque des Territoires et la Direction Action cœur de ville/Petites villes de demain (ACV/PVD).

En ce qui concerne l'analyse de la Cour sur le non-conditionnement des aides à la diversification de l'activité des débiteurs, nous précisons que le protocole d'accord 2018-2022 avec les buralistes prévoyait plusieurs dispositifs d'aide dont un dispositif spécifique relatif à la diversification de l'activité des débiteurs de tabac, à savoir la prime de diversification d'activité.

Instaurée par le décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 modifié, la prime a augmenté, au 1^{er} juillet 2018, de 2 000 € à 2 500 €, 3 000 € pour les buralistes bénéficiant de la remise transitoire (décret n° 2018-559 du 29 juin 2018 modifiant le décret n° 2017-1239 du 4 août 2017 portant création d'une prime de diversification des activités à destination des débiteurs de tabac). Cette aide visait plus particulièrement à soutenir les buralistes dans leur effort de diversification des activités. Elle était réservée aux buralistes des communes rurales, des départements en difficulté et frontaliers ou encore présents dans les quartiers prioritaires. Elle était attribuée aux débiteurs dont le chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabac n'excédait pas entre 300 000 € et 400 000 € (en 2022), qui offraient 5 services parmi une liste prédéfinie (relais postaux, offre de presse ou de services bancaires, point de vente agréé pour le paiement automatisé des amendes, commerce alimentaire de proximité proposant des produits de première nécessité, etc.). Les montants versés au titre de la prime de diversification d'activité sont les suivants : 6,6 M€ en 2018, 8,2 M€ en 2019, 7,6 M€ en 2020, 6,6 M€ en 2021 et 6,4 M€ en 2022.

Le nouveau protocole d'accord 2023-2027 n'a pas reconduit ce dispositif. Cependant, ce dernier maintient l'objectif de diversification, par la voie de l'aide à la transformation. Il réaffirme, en effet, l'objectif de « poursuivre la transformation du métier de buraliste vers celui de commerçant d'utilité locale en renforçant le soutien de l'État ». Dorénavant, c'est le dispositif d'aide à la transformation (mis en œuvre du 1^{er} avril 2023 au 31 décembre 2027) qui doit permettre « de réinventer le

métier de buraliste, afin qu'il modernise son point de vente et le transforme, pour diversifier son activité et la transformer durablement afin d'offrir de nouveaux services et produits».

Les débits n'ayant pas déjà bénéficié d'une aide à la transformation pourront obtenir jusqu'à 33 000 € d'aide pour se transformer, « afin de conduire à une nouvelle identité de leur commerce, qui devra intégrer un caractère de multi-activités, autour d'un point de vente modulaire ».

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Je partage pour partie les constats et analyses formulés et en particulier, d'une part, le nécessaire changement de paradigme de la politique en faveur du commerce de proximité au bénéfice d'une politique de redynamisation territoriale incarnée par les programmes Action Cœur de Ville (« ACV ») et Petites Villes de Demain (« PVD ») et, d'autre part, - l'analyse des défis que doit relever le commerce de proximité. Par ailleurs, il appelle de ma part les réponses ci-dessous.

1. Je rappelle tout d'abord que la Banque des Territoires a bien mis en œuvre, dès juin 2020, au bénéfice des villes des programmes ACV et PVD, les mesures d'ingénierie, de cofinancement des postes de managers de commerce et d'acquisition de plateformes locales de marché. Celles mises en œuvre sur le budget de l'État ont été engagées en mars 2021 lorsque celui-ci a mandaté la Banque des Territoires pour mener des actions similaires pour les villes de 3 500 à 150 000 habitants. .

Le plan de relance a également conduit à renforcer et élargir le programme de création de foncières de redynamisation initié par la Banque des Territoires depuis 2018 dans le cadre du programme ACV. Le montant de l'enveloppe d'investissement en fonds propres de la Caisse des Dépôts initialement de 200 M€ est passé à 300 M€. Au premier trimestre 2023, 79 foncières de redynamisation figurent dans le portefeuille de la Banque des Territoires, dont 67 sont déjà en activité. Grâce à ces structures, ce sont 324 commerces et locaux d'activités qui ont été créés ou requalifiés à travers la France, sur un objectif de restructuration, d'ici les cinq prochaines années, de 2 271 locaux pour une surface de 400 640 m²..

2. S'agissant de ces foncières de redynamisation, je souhaite évoquer deux points.

Pour ce qui concerne la recommandation n° 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) », je précise que la Caisse des Dépôts est actionnaire minoritaire de ces sociétés mais s'applique à faire respecter les exigences légales et les pratiques de marché par la définition de règles de fonctionnement adéquates et en veillant plus particulièrement à ce que soit mis en place un règlement du comité d'engagement pour les décisions des foncières.

Au regard de la diversité des statuts juridiques mobilisés pour la constitution des foncières (SEM, SAS, SCI, OLS), la qualité de pouvoir adjudicateur de chaque foncière est examinée préalablement à la création de chacune d'elle. Par ailleurs, les foncières de redynamisation commerciale recherchent de façon constante l'application d'un niveau de loyer permettant de concourir à la pérennisation de l'activité économique de leurs occupants tout en assurant l'équilibre économique de la foncière. Enfin, il convient de noter que dans le cadre du Fonds de restructuration des locaux d'activité, les SEM mettent en œuvre des mesures de publicité pour- l'attribution des locaux.

Sur la question du maillage territorial, quatre-vingts départements sur cent un sont couverts par une foncière qui intervient sur tout ou partie de leur territoire. Ce rythme de croissance est donc en phase avec les prévisions établies par la Banque des Territoires dès 2020, date à laquelle la perspective d'une couverture complète du territoire national par les foncières de redynamisation a constitué la cible du plan de relance.

Le programme « 100 foncières » ne vise pas une restriction des foncières de redynamisation aux seuls territoires ACV et PVD. Au contraire, et dès son origine, les cibles commerciales dans les quartiers prioritaires de la ville ont toujours été suivies tant par les foncières que par l'ANCT. La couverture d'un territoire étendu peut constituer au surplus une condition de viabilité des foncières de redynamisation car elle permet un élargissement de leurs assiettes d'intervention au-delà -du seul périmètre des Opérations de Revitalisation des Territoires (« ORT ») ACV et PVD. Le nombre de 100 foncières au niveau national constitue ainsi une référence à cette couverture géographique totale.

La restriction géographique aux territoires administrativement définis comme fragiles (ACV, PVD, Quartiers Prioritaires de la Ville (« QPV »), Zone de Revitalisation Rurale (« ZRR »), zones-Aide à Finalité Régionale) se limite aux critères d'éligibilité des bénéficiaires du FRLA négocié avec l'Union européenne pour l'obtention d'un régime d'exemption aux mesures d'aides d'État.

Dans ce cadre, le rapport pourrait davantage prendre en compte l'évolution du tissu commercial contemporain qui se caractérise par un accroissement progressif des surfaces de vente (par exemple, le développement de la vente à emporter implique que la surface moyenne d'une boulangerie soit désormais de 120 m²), une concentration progressive des parcours commerciaux sur des linéaires marchands plus denses et plus courts. À leur échelle, le mouvement est similaire pour les pôles de commerce de proximité situés dans les QPV.

En cohérence, la doctrine d'intervention de la Banque des Territoires en matière de foncière de redynamisation est définie depuis 2018 par une sélection des opérations de requalification commerciale situées au sein de collectivités possédant :

- une stratégie commerciale établie ;*
- un schéma directeur commercial définissant le parcours marchand privilégié ;*
- une identification des cellules commerciales répondant à ces critères.*

Les foncières de redynamisation commerciale constituent ainsi un des outils au service de la stratégie commerciale des collectivités en complément des outils réglementaires (PLU, DAAC, périmètres de protection du commerce, ORT.. .), fiscaux (taxe sur les locaux vacants.. .), financiers (aides à la rénovation des façades commerciales et enseignes...) ou d'animation (managers de commerce, associations de commerçants...).

En outre, les foncières de redynamisation interviennent en milieu rural soit par la constitution de foncières ad hoc, soit par l'extension du périmètre d'intervention de foncières existantes. Les foncières -dédiées aux zones rurales sont -le plus souvent des foncières dont le périmètre d'intervention est départemental (par exemple, Foncière Anjou commerce et centralités, Centralités 44...) ou régional (FOCCAL, foncière de Normandie...). S'agissant des foncières issues du domaine de l'économie sociale et solidaire, comme Villages Vivants, leur constitution est lente car elle requiert l'établissement de mécanismes de gouvernance plus complexes pour fédérer • une intervention sur des territoires peu structurés en matière d'ingénierie de projet.

Par ailleurs, de plus en plus de foncières locales étendent progressivement leur- activité à des opérations situées en milieu rural (par exemple Metropolis à Benet, SEMVIE à Saint-Amand-Montrond...). Cette extension progressive accompagne le succès des premières opérations réalisées en milieu urbain. Les collectivités rurales sollicitent ainsi l'outil dès lors qu'il est reconnu pour son efficacité. La Banque des Territoires favorise ces deux mouvements.

3. Concernant la digitalisation du commerce : dans la période d'incertitude du premier confinement, la Banque des Territoires a initié, à titre exceptionnel et de manière limitée dans le temps, une mesure de financement des solutions de digitalisation du commerce de proximité. Dans ce contexte d'urgence, les plateformes locales de marché apparaissaient comme une réponse à l'explosion de la demande d'achat en ligne (captée en grande partie par la grande distribution et le e-commerce avec un risque de fragilisation accrue du commerce de proximité).

La Banque des Territoires a fait procéder à son initiative à une évaluation de ce dispositif exceptionnel répondant à une situation inédite. Si l'impact sur le chiffre d'affaires des commerçants ne répond pas aux attentes dans le cadre des plateformes, les vitrines numériques et les solutions de fidélisation ont apporté des réponses locales intéressantes en diversifiant la clientèle de certains commerces. Le taux d'équipement en site internet des commerces de proximité est passé de 43 % en 2020 à 76 % en 2022 : l'émergence des plateformes locales y a nécessairement contribué.

L'évaluation de cette action a été réalisée et la Banque des Territoires en a tiré les enseignements suivants :

- d'une part, l'action n'a pas été reconduite au-delà des deux années initialement prévues (la Banque des Territoires, comme cela était prévu dès l'origine de cette initiative, a clos les dispositifs de cofinancement des solutions numériques et de managers de commerce en juin 2021 pour les villes du programme ACV et en septembre 2022 pour celles du programme PVD, le décalage étant lié au démarrage du programme PVD seulement début 2021. Le mandat confié par l'État à la Caisse des Dépôts s'est achevé en octobre 2022) ;
- d'autre part, l'évaluation relève les conditions de réussite de la digitalisation des commerces de proximité en analysant les pratiques des plateformes mises en activité.

4. S'agissant du soutien à l'ingénierie (recommandation n° 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) », je précise que la décision a été prise de ne financer à 100 % les études « Impact crise » (déclenchées) que pour les collectivités bénéficiaires des programmes ACV et PVD au moment de la crise covid. En dehors de ce contexte, dans le cadre de ces programmes, la Banque des Territoires module cofinancement des ingénieries (dans la limite de 50 %) et prise en charge à 100 % pour apporter une capacité de réponse rapide, fiable, pertinente à certaines collectivités en difficultés

financière et organisationnelle. Ces missions sont déclenchées sur demande des collectivités qui en assurent le pilotage et la conduite. Il serait erroné de laisser penser que les collectivités ne sont pas associées à leur conception et suivi.

Les modalités d'intervention de la Banque des Territoires en matière de soutien à l'ingénierie sont en effet les suivantes :

- *La Banque des Territoires ne mobilise ses moyens que sur la demande expresse des collectivités. L'enquête réalisée par la Banque des Territoires au titre du bilan ACV1 met en évidence un fort taux de satisfaction des bénéficiaires ;*
- *Les moyens de la Banque des Territoires en matière de soutien à l'ingénierie se répartissent entre cofinancement de missions initiées par les collectivités elles-mêmes (pour 2/3 des crédits) et prise en charge à 100 % du financement à -travers l'accord-cadre de la Banque des Territoires (pour 1/3 des crédits) ;*
- *Chaque demande d'une collectivité fait l'objet d'un examen mobilisant la Banque des Territoires avant l'approbation d'une mission. L'examen porte tant sur l'opportunité de la demande (objet de l'étude et relation avérée avec le programme concerné), sur la qualité du besoin exprimé (clarté du besoin et des objectifs poursuivis par la mission), que sur la pertinence d'une demande de prise en charge à 100 % (urgence, déficit de compétence de la collectivité...). Une réunion de cadrage de la mission est systématiquement organisée réunissant la collectivité, le prestataire pressenti et la Banque des Territoires. .*

Dans le cadre de la crise sanitaire, et face à l'urgence, la Banque des Territoires a pris l'initiative d'une réponse simple et immédiatement disponible au bénéfice des collectivités qui connaissaient d'évidentes difficultés d'organisation en mobilisant exceptionnellement de façon systématique les moyens de son accord-cadre. La Banque des Territoires a ainsi offert un cadre de réaction immédiate aux collectivités au cœur de la crise sanitaire, dans une période où celles-ci (et surtout les plus petites) subissaient la désorganisation de leurs services liée à la mise en place du télétravail.

Cette mobilisation de la Banque des Territoires a permis de mener un travail de capitalisation de ces missions qui a abouti en mai 2023 à la publication d'un guide de recommandations pour le commerce dans les villes PVD intitulé « les 10 essentiels de la redynamisation ».

5. Le rapport précise par ailleurs que « 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 commerces de proximité

n'apparaît pas comme centrale dans ces programmes, peut-être parce qu'elle ne concerne que peu de territoires ». Je rappelle que les programmes ACV et PVD relèvent de politiques d'attractivité des territoires polarisées sur les difficultés des centres-villes et centre bourg. Les difficultés du commerce de proximité n'en constituent qu'un symptôme et la stratégie commerciale de ces collectivités s'inscrit dans un ensemble plus vaste concrétisé par l'opération de revitalisation du territoire. †

Enfin, s'agissant du suivi, la Banque des Territoires établit une ventilation thématique en faveur du commerce de proximité selon la nature de ses moyens d'intervention (ingénierie, prêts, investissements) pour les programmes ACV et PVD.
