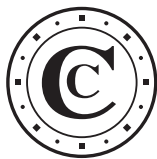


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2023

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.**

# Sommaire

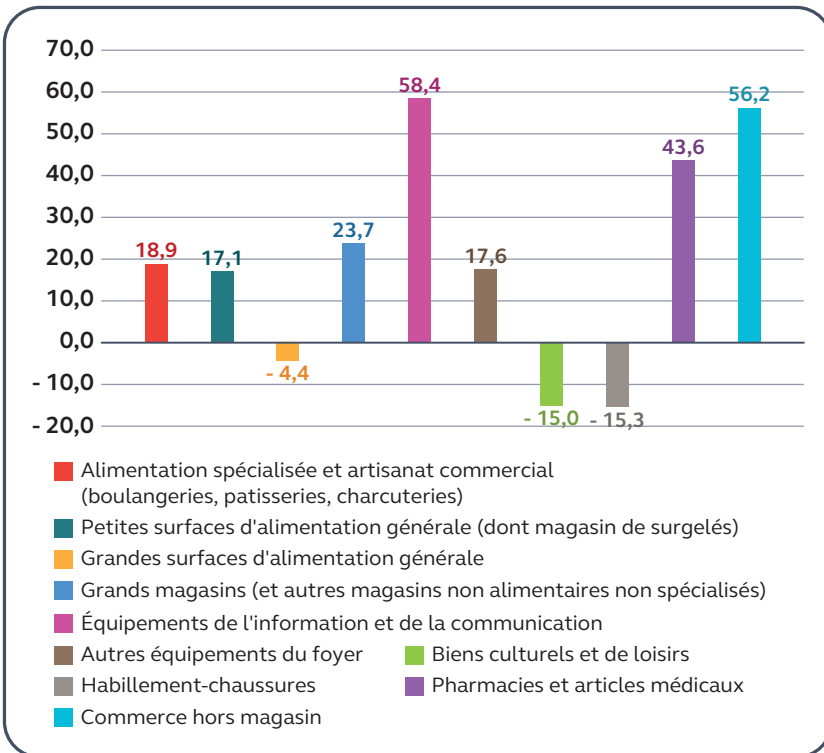
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Un nouveau mode d'intervention dans le cadre de la redynamisation des centres-villes.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Le déploiement de nouveaux outils d'intervention qui n'ont pas tous fait leurs preuves.....</b>	<b>9</b>
<b>3 Des coûts et des effets mal mesurés, une coordination insuffisante.....</b>	<b>11</b>
<b>4 Les enjeux du e-commerce encore mal pris en compte .....</b>	<b>15</b>
<b>5 Accès aux commerces de proximité et enjeux de développement durable, de nouveaux chantiers exigeants .....</b>	<b>17</b>



# Introduction

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.

Évolution des ventes entre 2011 et 2021 par type de commerce (en %)



Source : Insee, traitement Cour des comptes

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.





# 1 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,

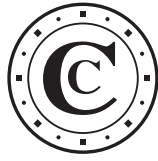
visait à répondre aux difficultés des villes moyennes, confrontées à une baisse de la démographie et à une hausse de la vacance commerciale. Une action globale de redynamisation des centres-villes, activant plusieurs leviers (logement, services publics, mobilité, attractivité...)¹ était privilégiée. 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.

---

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







## 2 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 consignation (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.

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

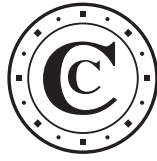
# Le déploiement de nouveaux outils d'intervention qui n'ont pas tous fait leurs preuves

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.



## 3 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.

**Financements consacrés au commerce de proximité  
(hors investissements dans les foncières, hors collectivités)  
de 2018 à 2022 (en millions d'euros)**

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<b>Banque des Territoires</b>						
Ingénierie ACV (1)	1,0	1,6	3,4	7,1	1,4	14,5
Ingénierie PVD			0,04	14,6	6,7	21,3
Investissement ACV	2,9	2,6	1,6	7,5	0,8	15,4
Communes hors ACV-PVD				5,7		5,7
<b>FISAC</b>	<b>13,0</b>	<b>6,1</b>				<b>19,1</b>
<b>FRLA</b>				<b>58,2</b>		<b>58,2</b>
<b>Chèques numériques</b>				<b>17,7</b>		<b>17,7</b>
<b>Aide aux buralistes</b>		<b>2,3</b>	<b>10,8</b>	<b>17,7</b>	<b>21,6</b>	<b>52,4</b>
<b>Total</b>	<b>16,8</b>	<b>12,6</b>	<b>15,8</b>	<b>128,5</b>	<b>30,5</b>	<b>204,2</b>

Source : Banque des territoires, ANCT, ASP, DGGDI, 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.

En tenant compte des financements des collectivités territoriales, 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,

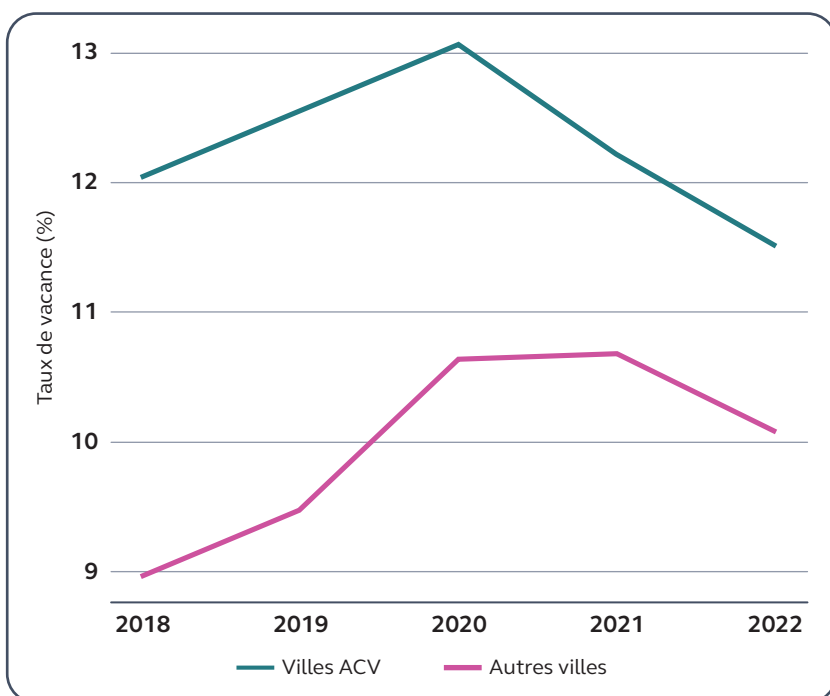
## Des coûts et des effets mal mesurés, une coordination insuffisante

tous financements confondus, le commerce de proximité aurait 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 plus rapidement depuis deux ans que celui des autres villes de même catégorie.

Évolution des taux de vacance commerciale de communes ACV et d'autres villes moyennes sur 2018 – 2022 (en %)



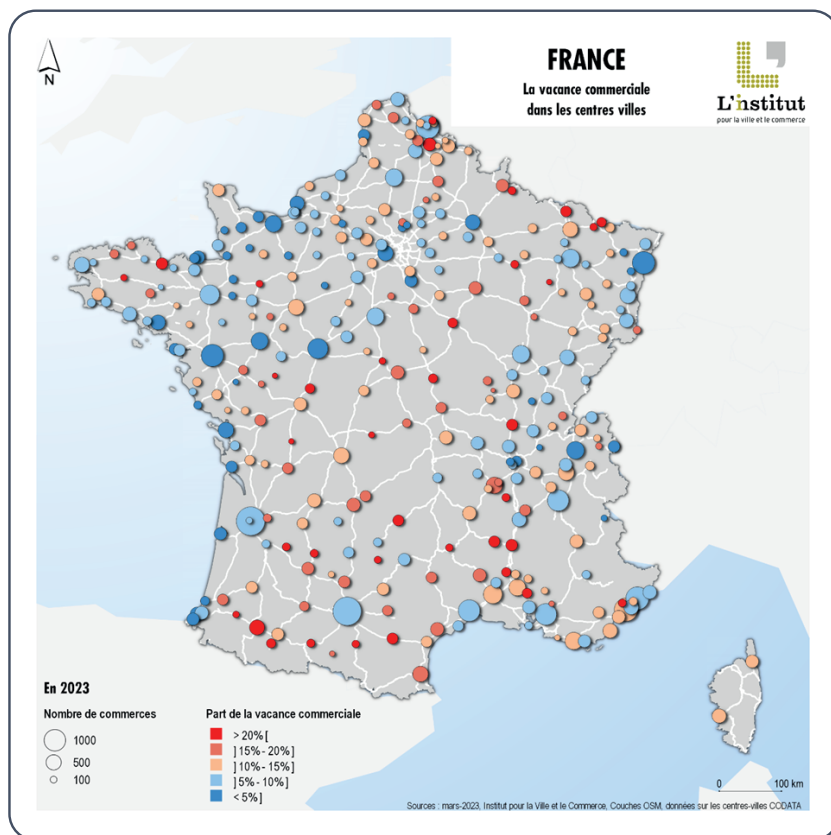
Source : données ANCT-Codata, retraitement Cour des comptes. Les informations ne sont pas disponibles pour l'ensemble des communes ACV (210 communes ACV sont comparées à 218 villes moyennes).

## Des coûts et des effets mal mesurés, une coordination insuffisante

Toutefois, environ 40 % des communes ACV ont vu leurs 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.

### Vacance commerciale dans les centres-villes (mars 2023)



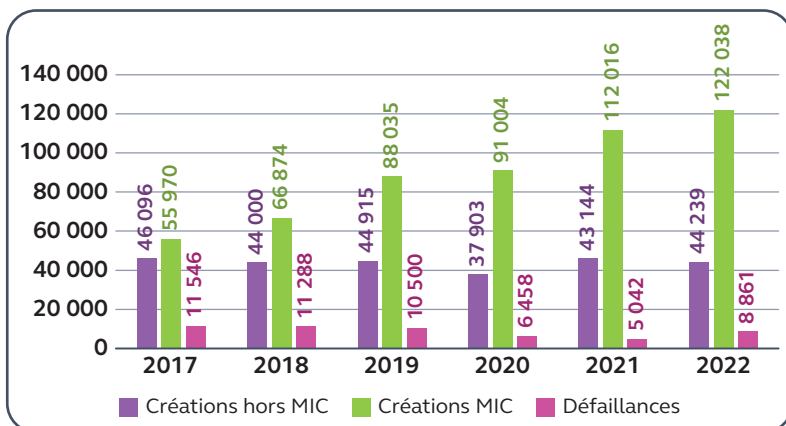
Source : IVC

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).

## Des coûts et des effets mal mesurés, une coordination insuffisante

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).

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, incarnée dans les programmes territoriaux, 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 (FRLA, dispositif 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...).

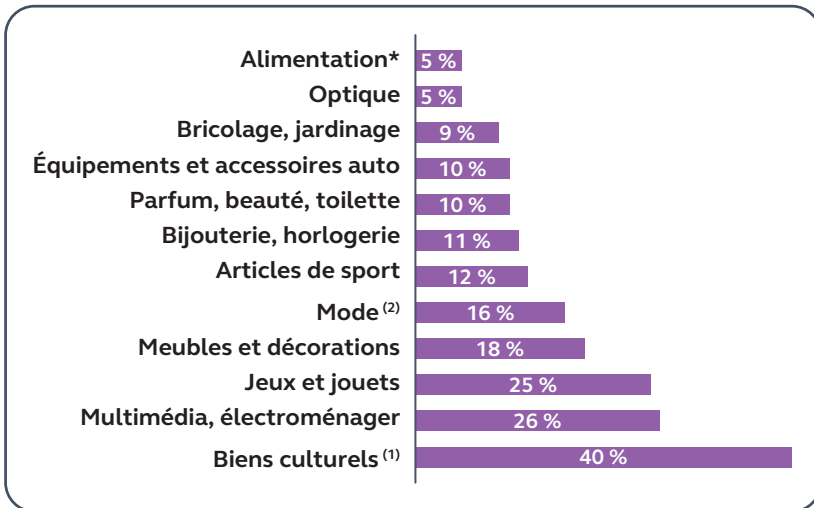


# 4 Les enjeux du e-commerce encore insuffisamment ou mal pris en compte

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 and collect...*).

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

Les commerçants de proximité, comme plus généralement les petites entreprises françaises, apparaissent 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 a été insuffisante.

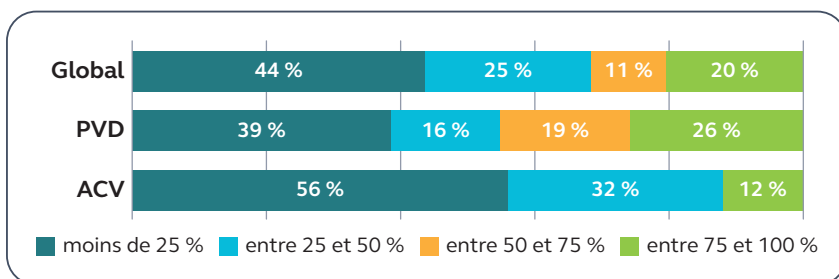
# Les enjeux du e-commerce encore insuffisamment ou mal pris en compte

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.

Taux d'adhésion des commerçants aux plateformes numériques

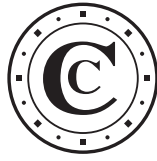


Source : SCET, « Évaluation de l'efficacité du cofinancement des solutions numériques collectives à destination des commerces de proximité »

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.





# 5 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.

**Un moindre accès à l'offre dans certaines zones et pour certains types de commerce**

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



**31 %**

Habillement



**31 %**

Loisirs, culture et sport



**31 %**

Alimentaire spécialisé\*

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.

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).

Enfin, 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.

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

---

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.

# 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*).