Assemblée nationale

Le rôle et l'avenir des commerces de proximité dans l'animation et l'aménagement des territoires

M. Emmanuel Maquet
(LR, Somme)
Président

Mme Sandra Marsaud
(LaRem, Charente)
Rapporteure

Origine de la mission

Constituée le 19 mai 2021, la mission d'information a eu pour objectif de répondre à une question : **pourquoi des commerces ouvrent-ils ou se développent-ils en certaines parties du territoire, ou au contraire disparaissent-ils ?**

Au terme de **7 mois de travaux, de 42 auditions et d'un déplacement en Gironde**, la rapporteure formule **21 propositions** portant majoritairement sur des dispositifs d'aménagement urbain ou de mesures en appui à ces dispositifs, afin de renforcer la prise en compte du commerce dans la planification territoriale, ainsi que l'activité commerciale, lorsque celle-ci peut avoir un effet sur la localisation des commerces, comme la fiscalité sur le commerce électronique.

Un secteur souffrant de fortes disparité

Un secteur qui se porte bien globalement

Le commerce, en tant que secteur économique, **se porte bien globalement**. La croissance de son chiffre d'affaire, de ses emplois, sa part dans la richesse nationale n'a que très rarement décliné. Il s'agit d'un secteur dynamique de l'économie française.

Un secteur confronté à de profondes mutations

La principale mutation est l'**essor du commerce électronique**. Si tout au long de son histoire, le commerce a dû faire face à des évolutions, aucune jusqu'alors n'avait remis en cause la localisation de l'acte d'achat qui s'effectuait dans des boutiques physiques. Le commerce électronique rompt le lien entre le consommateur, le magasin, le quartier et la rue. Si le phénomène s'est indéniablement accéléré avec la pandémie, **il est à ce jour impossible de savoir si la part que prendra le commerce électronique jouera à l'avenir sur l'existence même des magasins**.

Une répartition inégale sur le territoire

Le dynamisme du commerce contraste avec sa **répartition inégale sur le territoire**. Le débat a pris de l'ampleur dans les années 2010 quand la déprise du commerce de proximité a été observée dans de nombreuses villes et que leur départ des communes rurales s'est accentué. Il

Les chiffres du commerce de proximité

700 000 établissements

3,2 millions de salariés

+2,1 % du nombre d'établissements et **+ 4,9 %** du nombre de salariés entre 2009 et 2015

Source : INSEE, 2019

Une répartition inégale

66,9 commerces pour 10 000 habitants en moyenne.

58 à 76 commerces à Paris et dans les villes de plus de 200 000 habitants. Le problème y est moins l'absence de commerce que la disparition des commerces alimentaires du fait du coût du foncier

47,1 commerces en moyenne dans les villes de 100 à 200 000 habitants.

Situation très variables dans les villes de 5 000 à 10 000 habitants, dépassant parfois 80 commerces mais tombant également sous 60.

Près de 60 % des communes rurales ne disposent plus de commerce, obligeant leurs habitants à parcourir 2,2 km en moyenne pour se rendre dans une boulangerie.

a mis en lumière l'importance de la proximité pour nos concitoyens, mais a parallèlement révélé la diversité des situations.

Qu'est-ce qu'un commerce de proximité ?

Plusieurs définitions du commerce de proximité existent. Pour l'**INSEE**, il s'agit de l'ensemble des activités économiques relevant des commerces et des services répondant à des **actes de consommation de la vie courante**.

La **Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité** (FECP) introduit la notion de **proximité** (rayon de 800 m, soit 15 mn de trajet à pied, ou une durée de trajet similaire en voiture en périphérie ou zone rurale moins dense. Elle limite également la **taille des établissements** à 1 000 m^2.

L'**Alliance du commerce** retient exclusivement le **critère de la distance** indiquant qu'un tel commerce peut se situer en **centre-ville, en centre commercial ou en périphérie** dès lors qu'il est proche du consommateur. Suivant cette conception, la grande surface peut entrer dans la définition du commerce de proximité.

La rapporteure estime que la proximité se définit comme un accès rapide à tout type de commerce. **Un hypermarché est un commerce de proximité comme une épicerie de village, même si l'offre de produits et les raisons pour lesquelles le consommateur s'y rend sont différentes**.

Où vit la population française ?

Depuis 1960, la population a vécu un double mouvement de déplacement des campagnes vers les villes, puis des centres-villes vers les périphéries conduisant à un **phénomène d'également urbain**.

Les habitudes des Français

17 % des courses sont effectuées pied en 2010, contre 53 % en 1975

65 % des courses sont effectuées en voiture en 2010 contre 38 % en 1975

3/4 des dépenses alimentaires sont effectuées en grande surface en 2010

Source : Le temps des courses depuis 1974, Cécile Brousse, Aline Ferrante et Laure Turner, INSEE Première, 2015

La déprise commerciale, une réalité multiforme

La rapporteure souligne que **le commerce reflète la situation démographique d'un territoire**. Les dix départements français enregistrant une baisse de leur population constatent une diminution du nombre des établissements commerciaux et de l'emploi salarié. À contrario, les dix départements les plus dynamiques enregistrent des mouvements à la hausse.

Mais comme il existe des disparités à l'intérieur des départements, parfois entre communes distantes seulement de quelques kilomètres, **l'échelle d'analyse est infra départementale. Elle est communale ou intercommunale**.

En milieu rural, la déprise du commerce dans les bourgs est due à la présence de grandes surfaces en périphérie des villes ; mais on observe également que des supérettes s'installent

en périphérie des bourgs ou sur des axes routiers, ce qui dévitalise le commerce au centre du bourg. C'est un phénomène continu depuis 1980.

Dans les villes petites et moyennes, il y a eu incontestablement déprise du commerce dans les centres villes, principalement entre 2009 et 2015, avec des taux de vacance dépassant parfois 15 %. Au-delà de 10 %, les professionnels considèrent que l'on fait face à une crise grave. **Cette dévitalisation commerciale n'est pas systématiquement due à l'essor des grandes surfaces en périphérie**, car plusieurs situations ont été constatées : déprise au centre, dynamisme en périphérie, ou déprise dans les deux zones ou au contraire dynamisme dans les deux zones.

Le commerce est en réalité le **reflet de la santé économique et démographique d'un territoire**. Il périclite dans les villes marquées par la fermeture d'entreprises ou par la paupérisation de la population, parfois également par le départ de services publics ou de médecins, partis vers des zones où le coût du foncier est moins élevé.

La déprise commerciale en centre-ville

Taux de vacances moyen de 10,4 % en 2015, contre 6,1 % en 2001, sur 190 centres-villes étudiés

Taux de vacances entre 0 et 5 % dans 10 villes moyennes; entre 5 et 10 % dans 59 villes et supérieur à 10 % dans 86 villes.

Source : La revitalisation commerciale des centres-villes, rapport de l'IGF et du CGEDD sous la supervision de Pierre-Mathieu Duhamel, 2016

Dans 82 % des centres-villes de villes moyennes, l'évolution tendancielle des effectifs salariés du commerce de proximité est négative

Source : INSEE, étude 1782, 2019

L'état du territoire est cependant loin d'être le seul facteur car de nombreuses villes comme Mulhouse montrent que l'on peut être en situation économique difficile tout en faisant preuve d'une offre commerciale remarquable. **Ce sont donc les logiques d'aménagement urbain, d'organisation de l'espace, de dessertes en transports qui apparaissent déterminantes.** C'est ce qui explique que l'analyse du commerce s'effectue à une échelle infra départementale. De ce fait, ce sont le plus souvent des réponses locales qui apportent des solutions à des questions locales, même si le diagnostic est national et qu'il existe des outils d'État pour dynamiser le commerce.

Maintenir ou développer les commerces de proximité : assurer des flux de clientèle vers les rues et espaces commerçants

Élus locaux, architectes et urbanistes témoignent d'un consensus assez large, en indiquant qu'il faut **jouer sur toutes les délégations dont dispose une municipalité ou une intercommunalité afin de recréer les flux de clientèle** : valorisation de l'architecture, rénovation ou implantation de logements, espaces verts, desserte en transport, qu'il s'agisse des mobilités douces, des transports en commun ou du stationnement des véhicules, concentration de commerces variés sur des linéaires précis – mieux vaut des commerces concentrés sur peu de rues que beaucoup de commerces dispersés -, retour autant que possible des services publics près des zones de commerce, animation des rues par des évènements.

Les flux sont également favorisés lorsque l'aménagement d'un quartier se fonde sur la mixité des usages. Il s'agit, sur un espace donné, de mêler logements, commerces, bureaux, équipements publics, parcelles végétalisées, dans des proportions qui varient selon les

projets. Il existerait 1 million de mètres carrés commerciaux en excès, qui vont devoir être transformés. Il existe également des friches industrielles et commerciales à transformer, et dans un contexte de limitation de l'artificialisation des sols, les élus vont devoir trouver un équilibre entre logements, commerces, renaturation des sols et activités économiques.

L'omnicanalité : combinaison du digital et du commerce physique

L'omnicanalité bien planifiée permet une **augmentation du chiffre d'affaires des commerces, mais elle exige en parallèle la création d'emplois pour l'utilisation des outils digitaux**. Les grandes chaînes de commerce et les PME y parviennent aisément, mais elle constitue un problème pour l'écrasante majorité des commerçants indépendants, qui sont des TPE et qui ont du mal d'une part à dimensionner leur investissement en ce domaine et à consacrer du temps aux aspects digitaux de leur métier. C'est un **défi pour toute la profession**, qui fait l'objet d'un volet dans le plan France Relance, mais les effets sont encore parcellaires. De même, les conséquences de l'apparition des nouvelles formes de consommation que sont les magasins fantômes et les cuisines fantômes, qui combinent digitalisation et livraison à domicile, sont encore mal connues, mais s'agissant des cuisines, l'inquiétude des restaurateurs est réelle.

L'essor du commerce électronique
Chiffres 2019

103,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019 (+ 11,5 % par rapport à 2018)

42 millions de Français et 78 % des internautes y ont eu recours au moins une fois

1,7 milliard de transactions pour un panier moyen de **60 euros**

200 000 emplois et environ 9,8 % du commerce de détail (moins de 2 % du commerce alimentaire)

90 % du commerce continue de s'effectuer en magasin

Le soutien de l'État

Le pic de la déprise commerciale a culminé dans la période 2010 – 2017, mais depuis, la prise de conscience sur les conséquences de cette déprise a conduit à des stratégies de revitalisation, soutenues par l'État au travers des **opérations de revitalisation de territoire et par les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain**. Une ville comme Libourne connaît par exemple une nette renaissance commerciale.

Au-delà des aides financières, le soutien de l'État apporte surtout aux petites communes l'ingénierie qui leur fait défaut pour opérer des diagnostics et dégager des solutions. Quant à la philosophie des programmes, elle a pour vertu d'exiger la mise en place de stratégies de territoire, ce qui signifie qu'à un moment, il est nécessaire que les élus, les représentants des commerçants et des chambres consulaires, et de manière générale toutes les entités concernées par le commerce, comme les sociétés foncières, se mettent autour de la table et dialoguent.

L'indispensable concertation entre élus et commerçants

Cette concertation apparaît primordiale. Les auditions de la mission ont en effet montré que les relations entre élus et commerçants étaient d'une intensité très variable selon les villes,

mais que celles qui enregistraient de bons résultats pour le développement des commerces avaient mis en place soit des instances informelles, soit des structures formelles, comme des offices du commerce, permettant une concertation, en recourant le cas échéant à un manager de commerce ou de territoire. S'il est constitutionnellement impossible en France de créer des structures de gouvernance associant élus et commerçants, qui reprendraient des compétences municipales, comme par exemple les sociétés de commerce de droit canadien, il apparaît que toutes les formes associant élus et commerçants sont utiles.

La prise de conscience du danger de la disparition des commerces, combinée à l'émergence de programmes de revitalisation, a fait entrer le commerce comme élément de l'aménagement du territoire. Cette évolution est importante car le besoin d'accéder aux produits de quotidienneté s'assimile quasiment à un service public.

Derrière l'enjeu de l'approvisionnement de nos concitoyens, **c'est la vision des territoires qui est en jeu**. Les commerces sont des lieux sociaux qui créent des liens sociaux. Ils sont fondamentaux pour animer des rues qui constituent selon les heures des espaces de flânerie, de manifestations et de débats politiques, de commerce ambulant, de culture en plein air… Une politique d'aménagement du territoire prenant en compte le commerce a, in fine, l'objectif de maintenir une société où la présence humaine compte avant tout, où l'on sort, où l'on se croise, à rebours d'une société sans contact, dans un face à face permanent avec un ordinateur.

Liste des propositions

Proposition n° 1 : Assurer la prise en compte des espaces dévolus aux marchés de plein air dans les stratégies commerciales locales traduites dans les documents d'urbanisme – ScoT (DAAC) et PLU (PADD) afin de sécuriser le travail des commerçants non sédentaires.

Proposition n° 2 : Actualiser le règlement-type des marchés de France.

Proposition n° 3 : S'efforcer de retenir en centre-ville, dans les stratégies de revitalisation des villes et territoires, les services publics générateurs d'attractivité et de flux de personnes, afin que la centralité géographique d'une ville corresponde à sa centralité fonctionnelle.

Proposition n° 4 : Établir un inventaire des friches commerciales, afin de disposer d'un outil au service des projets de restructuration des zones commerciales ou de mutations de ces zones vers d'autres usages (habitation, équipements publics, renaturation).

Proposition n° 5 : Mieux informer les communes et les EPCI sur le mécanisme de la taxe sur les friches commerciales et leur permettre de la restreindre à certains types de locaux ou à certaines parties de leur territoire, en cohérence avec leur action en faveur du commerce ou de leur politique relative à la mutation vers d'autres usages des espaces commerciaux.

Proposition n° 6 : Les communes et les EPCI doivent s'efforcer d'instituer des instances comme une conférence du commerce ou un conseil consultatif du commerce pour que le dialogue entre élus et commerçants soit structuré. Il serait également opportun de réfléchir à une modification du code général des collectivités territoriales afin de donner un fondement législatif à une structure de gouvernance du commerce réunissant élus, représentants des commerçants, chambres consulaires et l'ensemble des parties prenantes d'une politique du commerce.

Proposition n° 7 : Poursuivre la structuration de la profession de manager de centre-ville ; réfléchir avec les chambres consulaires à la manière de pérenniser les financements des postes de manager créés à l'occasion d'opérations de revitalisation de territoire ou de programmes comme Action coeur de ville ou Petites villes de demain

Proposition n° 8 : Encourager les élus des territoires non couverts par des documents de planification à mettre en place une stratégie en faveur du commerce

Proposition n° 9 : Renforcer les moyens de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et de la Banque des territoires afin de proposer aux collectivités territoriales missions d'expertise et des outils performants de diagnostics sur le tissu commercial.

Proposition n° 10 : Aucune opération commerciale ne devrait être lancée sans s'accompagner d'équipements et / ou de logements qui assurent la mixité des usages dans l'espace ou à proximité de l'espace où elle est implantée.

Proposition n° 11 : Refondre la procédure des autorisations commerciales en CDAC afin de permettre aux élus d'assurer leur stratégie commerciale au regard de leur recherche d'équilibre sur les différents espaces des territoires dont ils ont la charge ;

Proposition n° 12 : Prévoir que les centres commerciaux en périphérie sont constitués de cellules ayant une surface minimale en moyenne supérieure à celle des commerces de centre-ville.

Proposition n° 13 : Améliorer la prise en compte des problématiques logistiques par les élus locaux lors de l'élaboration des documents de planification territoriale (SRADDET, SCOT2,

PLUi) en y intégrant les flux de personnes et de marchandises vers les commerces de proximité.

Proposition n° 14 : Renforcer et rendre pérennes les aides financières, telles que celles prévues par l'État dans le cadre du fonds « Friches » permettant de réaménager les friches commerciales et le cas échéant de modifier leur destination, avec un objectif de mixité des usages.

Proposition n° 15 : Faire converger la fiscalité assise sur le commerce physique et celle assise sur les opérateurs dont l'activité est intégralement orientée vers la vente de produits aux consommateurs par voie électronique, en commençant par réformer la taxe sur les surfaces commerciales.

Proposition n° 16 : Profiter de la présidence française de l'Union européenne pour parvenir à une juste imposition des grands acteurs du numérique et des producteurs étrangers en matière de TVA et instaurer leur responsabilité quant aux produits vendus sur le territoire national et européen.

Proposition n° 17 : Réfléchir à une refonte de l'indice des loyers commerciaux (ILC) et expérimenter un encadrement des loyers commerciaux ; expérimenter également la modulation des loyers commerciaux en fonction du chiffre d'affaires réalisé par le commerce.

Proposition n° 18 : Permettre aux programmes comme Action coeur de ville et Petites villes de demain de soutenir des initiatives développées avec des acteurs privés.

Proposition n° 19 : Prévoir un accompagnement financier et technique des collectivités territoriales s'engageant dans des opérations de revitalisation de territoire.

Proposition n° 20 : Renforcer sensiblement l'enveloppe consacrée à la numérisation des commerces dans le cadre du plan France Relance.

Proposition n° 21 : Développer des actions de formation à destination des commerçants et les encourager à y prendre part au moyen d'avantages financiers.