

Petits commerces : déclin ou mutation ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 77, mai 2023

Les autorités locales et nationales s'alarment de la disparition des petits commerces dans les zones rurales, les centres des petites villes, voire ceux des grandes villes. L'inquiétude vient du sentiment qu'au-delà de leur rôle dans l'approvisionnement des ménages, ces commerces favorisent le brassage social des individus et contribuent à l'attractivité des territoires. L'action publique est ainsi souvent menée au motif que les petits commerces exercent des externalités positives à la fois sur les habitants et sur les autres commerces.

Cette *Note* dresse un état des lieux de l'évolution du petit commerce, dans un sens très large incluant à la fois le commerce de détail (hors grandes surfaces) et certains services (bars, restaurants, services aux ménages). Elle constate une très grande hétérogénéité des situations – dont certaines sont réellement préoccupantes – selon les territoires et les secteurs. Elle confirme l'existence des externalités et documente la rapidité avec laquelle ces externalités se manifestent. Mais elle met également en évidence la difficulté à mener des analyses dans un secteur où les données publiques sont souvent incomplètes et parfois inexistantes. La *Note* montre une rupture de tendance depuis le milieu des années 2010 : le ralentissement de la croissance du nombre de commerces, voire sa décroissance dans les zones rurales et les villes isolées, s'accompagne d'un changement dans la structure du secteur, avec davantage de bars et de restaurants, et autant, voire moins, d'autres types de commerces. À l'avenir, la désaffection pour les centres commerciaux, les hyper- et les supermarchés, la

volonté de zéro artificialisation nette des sols, la transformation des centres-villes en lieux de loisirs et même la montée en puissance du e-commerce sont susceptibles de jouer en faveur des petits commerces. Si bien que l'on assiste davantage à une mutation du petit commerce qu'au déclin parfois annoncé.

Compte tenu de la vitalité du secteur et des ruptures constatées et à venir, les externalités ne justifient pas nécessairement d'actions publiques spécifiquement destinées aux petits commerces. Celles-ci peuvent cependant être nécessaires localement dans les cas où la masse critique de commerces est insuffisante ou en passe de l'être.

Deux types de zones nécessitent probablement des mesures spécifiques : les villes isolées et les zones rurales où la désertification commerciale peut créer des difficultés d'approvisionnement pour certaines populations, que le e-commerce n'est pas en mesure de résoudre.

Les programmes « Actions cœur de ville » et « Petites villes de demain » mis en place par les pouvoirs publics visent à renforcer l'attractivité des centres-villes, non seulement pour les commerces, mais aussi pour les habitants et ceux qui y travaillent. Au-delà de la nécessaire évaluation de ces programmes, la *Note* recommande d'améliorer l'accès des communes et des collectivités locales à l'information sur les locaux commerciaux et de faire en sorte que les politiques de soutien au petit commerce soient modulées et pilotées au niveau local, tout en bénéficiant de l'accompagnement des services de l'État.

Cette *Note* est publiée sous la responsabilité des autrices et n'engage qu'elles.

Les Français sont attachés aux petits commerces : la vaste consultation citoyenne « Comment inventer ensemble les commerces de demain ? », organisée en 2021 pour préparer les Assises du commerce, a mis en évidence que « la préservation et le développement des commerces dans les territoires », en particulier du commerce de proximité, était leur première source de préoccupation¹.

À la suite du mouvement des « gilets jaunes », la disparition de commerces de détail, en particulier des petits commerces alimentaires, a aussi été identifiée comme une source d'insatisfaction des populations². Les fonctions des petits commerces sont perçues comme multiples : ils apportent des services de proximité, participent à l'activité touristique des villes, valorisent le territoire et sont source de contacts humains et d'échanges. Au-delà de l'exigence économique et de la valeur utilitaire (proposer un produit ou un service au bon endroit au bon moment), ces commerces apportent une valeur ajoutée à l'expérience de vie en centre-ville comme dans les zones rurales, et revêtent parfois une dimension de service public.

Pourtant, le petit commerce est souvent présenté sous l'angle de son déclin ou de sa disparition, face aux effets de la concurrence des grandes surfaces ou du e-commerce. Qu'en est-il exactement ? Compte tenu des externalités positives attribuées aux petits commerces, quels instruments de politique publique mobiliser ? Cette *Note* propose un état des lieux de l'évolution du petit commerce de proximité, dans un sens très large : la vente de biens dans des magasins de petite taille, implantés à proximité des lieux de vie (y compris dans les centres commerciaux), mais également l'artisanat commercial (charcuteries, boulangeries, etc.), les bars et la restauration, et certains services aux ménages (dont les services de l'entretien du corps tels que les salons de coiffure)³. Nous excluons donc les grandes surfaces, mais incluons à la fois les établissements indépendants et les magasins de petite taille succursales de grands groupes, comme les supérettes. A contrario, les notes de conjoncture de l'Insee sur le commerce retiennent soit le commerce dans son ensemble (y compris le commerce de gros), soit le commerce de détail (y compris les supermarchés), mais excluent dans ce cas les commerces de services aux ménages (coiffure, restauration, etc.)⁴. Le champ des données que nous exploitons pouvant varier selon les sources, nous nous efforcerons de donner des précisions au cours de la *Note*.

Pourquoi se préoccuper des petits commerces ?

Au-delà de son rôle premier d'approvisionnement, le petit commerce exerce des externalités positives sur son environnement qui sont difficiles à évaluer. Il participe à l'attractivité du territoire et à l'amélioration du bien-être des habitants. Par ailleurs, les petits commerces exercent de fortes externalités les uns sur les autres, expliquant les dynamiques d'agglomération ou, au contraire, d'accroissement de la vacance commerciale.

La littérature académique confirme les externalités positives des commerces pour les habitants. Une étude sur des données suédoises⁵ montre une relation positive entre attractivité d'un territoire et offre de commerces de détail dans le bassin d'emploi (aussi bien dans des villes que dans des zones rurales). Cette relation positive se vérifie dans le commerce de proximité dans un contexte urbain. Aux États-Unis, le regain de dynamisme démographique observé dans les plus grandes villes est lié à l'afflux de ménages jeunes et diplômés, le facteur d'attraction le plus déterminant étant la densité de restaurants et de bars dans le centre-ville⁶.

Chaque commerce exerce par ailleurs deux types d'externalités sur ses voisins : des externalités positives d'attraction des consommateurs (augmentation de la demande potentielle) et des externalités négatives de concurrence (baisse des parts de marché). Là où les premières dominent, c'est-à-dire dans les segments à forte différenciation comme les magasins de vêtements et de chaussures, les commerces ont tendance à se regrouper dans des rues commerçantes ou des centres commerciaux ; en revanche, dans les segments où l'offre est plus homogène (par exemple pour les supermarchés), les externalités concurrentielles sont susceptibles de l'emporter, les établissements s'installant alors à distance de leurs concurrents⁷. Par ailleurs, certaines enseignes sont susceptibles de jouer le rôle de « locomotive » localement, dans un centre commercial ou dans une zone urbaine : leur faillite engendre une baisse de fréquentation des magasins situés à proximité et enclenche une dynamique de sortie des commerces au niveau local dès la première année qui suit la fermeture⁸.

Les autrices remercient l'équipe permanente du CAE, en particulier Claudine Desrieux, conseillère scientifique, et Pierre-Léo Rouat, chargé d'étude, Étienne Fize, César Poux, Paul Bachoffer, Raphaël Martin, Titouan Le Calvé et Shakila Boyer, ainsi que Marylou Colombet qui a apporté une aide précieuse. Elles remercient également les membres du CAE pour leurs commentaires et toutes les personnes rencontrées dans la préparation de cette *Note*.

¹ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (2021) : *Comment inventer ensemble les commerces de demain*, Rapport de consultation.

² Algan Y., Senik C., Malgouyres C. (2020) : « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Note CAE*, n° 55.

³ Nous excluons les services immobiliers et financiers et les pharmacies.

⁴ Le champ retenu dans cette *Note* permet de mieux saisir la notion de « petits commerces » et son impact sur l'attractivité des territoires.

⁵ Öner Ö. (2017) : « Retail City: The Relationship between Place Attractiveness and Accessibility to Shops », *Spatial Economic Analysis*, vol. 12, n° 1, p. 72-91.

⁶ Couture V. et Handbury J. (2020) : « Urban revival in America », *Journal of Urban Economics*, vol. 119, n° C.

⁷ Picone G., David A., Ridley B. et Zandbergen P. A. (2009) : « Distance decreases with differentiation: Strategic agglomeration by retailers », *International Journal of Industrial Organization*, 2009, vol. 27, n° 3, p. 463-473.

⁸ Voir Shoag D. et Veuger S. (2018) : « Shops and the City: Evidence on Local Externalities and Local Government Policy from Bog-Box Bankruptcies », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 100, n° 3, p. 440-453.

Les exemples d'externalités entre commerces sont nombreux dans la littérature académique. En s'intéressant aux principales rues commerçantes des Pays Bas, des chercheurs montrent que deux types d'externalités, le nombre moyen de passages de piétons dans la rue et le nombre de commerces à proximité, ont un effet positif et très significatif sur le montant des loyers commerciaux au niveau local⁹. De même, une étude américaine¹⁰ met en évidence des externalités positives des nouveaux bars et boîtes de nuit à Chicago sur ceux déjà implantés, et les attribue au goût des consommateurs pour la variété. Dans un autre contexte, l'abolition, en 2005, des distances minimales entre les restaurants à Milan a entraîné leur concentration dans certains quartiers et leur désertion d'autres quartiers, mais aussi une augmentation du nombre de bars et de restaurants, et une plus grande différenciation des offres dans les sept années qui ont suivi la déréglementation¹¹. À l'inverse, sur le marché moins différencié des chaînes de fast-food, les restaurants cherchent à s'installer à distance de leurs concurrents¹². Ces externalités peuvent être asymétriques : dans le secteur de la restauration aux Pays Bas¹³, les bars exercent une externalité positive sur les take-away à proximité, mais aucun effet n'est mesurable en sens inverse¹⁴.

Constat 1. Les petits commerces exercent des externalités bien documentées. Les externalités positives sur les habitants confirment une dimension de service public qui pourrait justifier une politique publique de soutien. Les externalités positives entre commerces sont d'autant plus fortes et rapides que les marchés sont différenciés.

Dynamiques récentes du petit commerce en France

Le petit commerce au sens de notre étude compterait, en 2019, un peu plus de 430 000 établissements et représenterait environ 12% de l'emploi total (1 824 000 salariés¹⁵ et 710 000 emplois non salariés) et 6% du PIB¹⁶.

Des évolutions hétérogènes selon les secteurs et les lieux

Le nombre de commerces a crû très nettement entre 2008 et 2013 (4,1%), et légèrement entre 2013 et 2019 (0,7%), mais cette progression est principalement portée par le dynamisme du secteur de la restauration. Sans tenir compte des bars et des restaurants, on observe même une baisse d'environ 2% du nombre de commerces sur la période 2013-2019. En outre, cette croissance recouvre des disparités importantes entre le dynamisme des banlieues et le net recul du nombre de commerces hors restauration en zone rurale.

En France, les pôles commerciaux se développent dans les centres-villes et les périphéries. Les pôles de périphérie, définis comme des zones de forte densité commerciale (en m²), sont plus spécialisés. Ils sont dominés par le commerce alimentaire et l'équipement de la maison, et les magasins y sont plus grands : ces pôles représentent un quart des établissements, mais les deux tiers de la surface commerciale de l'ensemble des pôles commerciaux et 45% des emplois. En revanche, les pôles de centre-ville, regroupant au moins 20 magasins de moins de 8 employés, sont de plus en plus dominés par la restauration. D'après l'Insee, si l'emploi global dans le secteur du commerce de proximité (au sens de notre étude) s'est accru entre 2009 et 2015, cet accroissement était essentiellement porté par le dynamisme des pôles commerciaux de périphérie, où l'effectif salarié a crû de 2,3%, alors qu'il a baissé de 0,2% dans les pôles de centre-ville et de 1,2% dans les commerces isolés. La stabilité de l'emploi dans les commerces de centre-ville cache de fortes disparités entre les aires urbaines : globalement, les commerces de centre-ville sont en perte de vitesse sauf dans les grandes villes et dans les zones touristiques. Dans le détail, l'emploi commercial progresse dans les grandes métropoles régionales, tandis qu'il diminue dans les aires urbaines plus petites, notamment dans les villes de taille moyenne¹⁷.

En comparant l'évolution de la population et du nombre de petits commerces depuis 2008, on constate que le dynamisme commercial diminue dans toutes les zones, sauf dans les banlieues, où le nombre de commerces continue à croître plus vite que la population¹⁸ (graphique 1). Ce n'est plus le

⁹ Koster H., Pasidis I., et Ommeren J. (2019) : « Shopping externalities and retail concentration: Evidence from Dutch shopping streets », *Journal of Urban Economics*, vol. 114.

¹⁰ Cosman J. (2014) : « Industry dynamics and the value of variety in nightlife: evidence from Chicago », *Working Paper*, University of British Columbia.

¹¹ Leonardi M. et Moretti E. (2022) : « The Agglomeration of Urban Amenities: Evidence from Milan Restaurants », *NBER Working Paper*, n° 29663.

¹² Voir Igami M. et Yang N. (2016) : « Unobserved heterogeneity in dynamic games: cannibalization and preemptive entry of hamburger chains in Canada », *Quantitative Economics*, vol. 7, n° 2, p. 483-521.

¹³ Koster H. *et al.* : *op. cit.*

¹⁴ Fernandez R. (2021) : « Spillover effects of entry and city development », *Working Paper*, Crest.

¹⁵ Calculs du CAE à partir de la base Urssaf. Pour les détails, voir Allain M., Epaulard A. et Rouat P.-L. (2023) : « Le panorama du petit commerce en France », *Focus CAE*, n° 94, mai. Dans cette *Note*, la mention « voir *Focus* » renvoie à cette publication.

¹⁶ Estimation des autrices à partir des chiffres de l'emploi intérieur total par branche en nombre d'équivalents temps plein en 2019, produits par l'Insee.

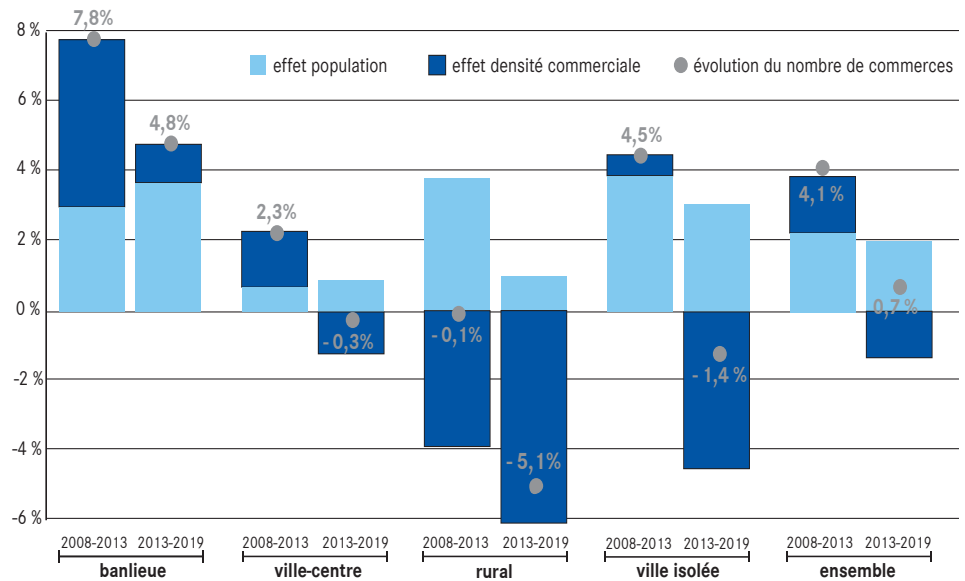
¹⁷ Insee (2021) : « Le commerce de proximité : des pôles plus florissants en périphérie qu'en centre-ville », *Insee Première*, n° 1858, mai. Dans cette étude, l'Insee inclut la restauration et les services à la personne, mais également les grandes surfaces. Voir également Cazaubiel A. et Guymarc G. (2019) : « La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire », *Insee Première*, n° 1782, novembre.

¹⁸ Les banlieues concentraient 37,8% de la population française totale en 2019, les villes-centres 32%, les communes rurales 20,8% et les villes isolées 9,4%.

cas dans les villes-centres et les villes isolées¹⁹. Enfin, la décroissance de la densité commerciale (nombre de commerces par habitant) s'accroît dans les zones rurales. En excluant les bars et les restaurants de l'analyse (voir *Focus*), on constate une baisse de la densité commerciale dans toutes les zones, y compris dans les banlieues, depuis 2013, ce qui illustre un remplacement progressif des petits commerces par les bars et les restaurants.

La vacance est un indicateur des difficultés du secteur du petit commerce. L'entreprise belge Codata la mesure dans un grand nombre de villes françaises avec une méthodologie constante et un périmètre commercial stable dans le temps. En hausse depuis 2013, quel que soit le type d'emplacement, la vacance commerciale atteint des niveaux élevés, voire préoccupants, dans les villes de moins de 40 000

Graphique 1. Évolution comparée de la population et du nombre de petits commerces

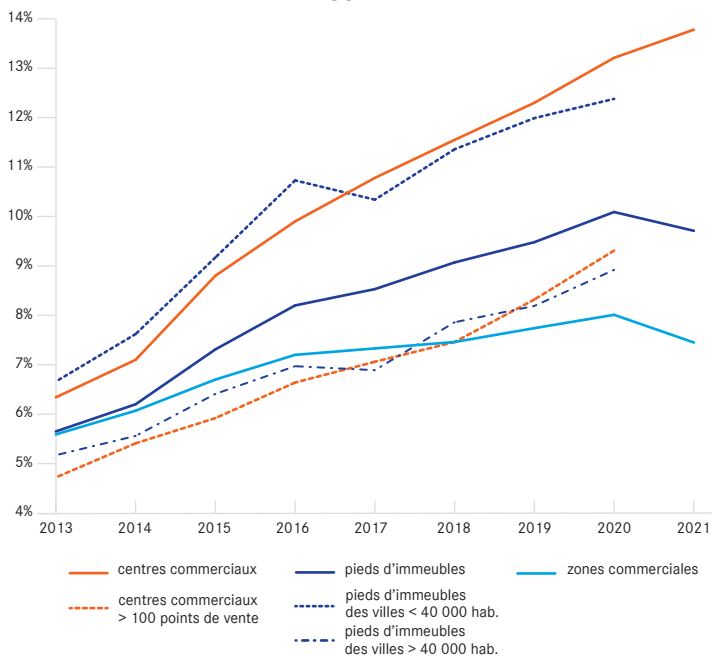


Lecture : Sur la période 2013-2019, dans les villes isolées, le nombre de petits commerces a diminué de 1,4 %. Pendant la même période, la population a crû de 3,1 %. En conséquence, la « densité commerciale » (le nombre de petits commerces par habitant) a diminué d'environ 4,5 %.

Champ : France, tous commerces sauf grandes surfaces alimentaires et pharmacies.

Source : Base Urssaf et base Insee, type de communes, 2020.

Graphique 2. Taux de vacance commerciale en France selon le type de zone. 2013-2021



Source : Codata, *Digest - France de 2014 à 2022*.

habitants et dans les centres commerciaux comptant moins de 30 emplacements (voir graphique 2). En France, elle ne semble pas avoir accéléré du fait de la pandémie. Les relevés de 2021 montrent une légère baisse des taux de vacance par rapport à 2020, contrairement à ce que Codata observe pour la Belgique. Mais d'autres relevés (par exemple ceux de l'Apur à Paris) montrent une augmentation du taux de vacance entre 2020 et 2022, tirée par celle des rues commerciales fréquentées par les touristes (voir *Focus*).

Constat 2. Depuis 2013, le nombre de petits commerces augmente dans les banlieues, stagne dans les centres-villes et diminue dans les zones rurales et les villes isolées. La vacance commerciale est plus élevée dans les villes de moins de 40 000 habitants et dans les petits centres commerciaux.

Quelle situation financière après le choc Covid ?

La crise sanitaire n'a pas nécessairement aggravé les difficultés liées au secteur ou à la géographie des petits commerces, mais celles-ci subsistent. La démographie des

¹⁹ L'Insee définit une ville-centre comme une commune dont la population représente plus de 50 % d'une agglomération multicommunale. Toutes les communes d'une agglomération qui ont une population supérieure à 50 % de celle de la commune la plus peuplée sont aussi des villes-centres. Les communes urbaines de l'agglomération qui ne sont pas des villes-centres sont des banlieues. Une ville isolée est une unité urbaine qui s'étend sur une seule commune. Les communes rurales sont définies comme celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine (zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, avec des habitations localisées à moins de 200 mètres les unes des autres).

entreprises enregistre un turnover important, signe à la fois de dynamisme et de l'existence de poches de difficultés.

Dans le Focus n° 95 « Petit commerce en France : un panorama en demi-teinte », nous avons exploité les données de comptes bancaires de 90 000 entrepreneurs individuels (EI) et de très petites entreprises (TPE), qui permettent de retracer à haute fréquence (jusqu'en avril 2023) l'évolution des situations financières nettes (c'est-à-dire la différence entre la somme des avoirs - solde du compte courant + solde du compte épargne - l'encours des dettes), en corrigeant des effets de l'inflation. Après une nette embellie de la situation financière des petits commerces entre mars 2020 et juillet 2021, celle-ci revient graduellement à son niveau d'avant la crise. Dans l'ensemble, les petits commerces semblent avoir bien résisté tant à la crise pandémique qu'à la crise énergétique, même si des effets à long terme de la hausse des coûts des intrants ne peuvent être exclus. Comparativement aux autres secteurs de l'économie, la situation des petits commerces semble plus favorable, notamment lorsque l'on considère les entreprises avec les situations financières les plus fragiles : la proportion des entreprises en mauvaise, voire très mauvaise situation a reflué dans le secteur du petit commerce tandis qu'elle a augmenté dans le reste de l'économie sur la période. Le constat est le même lorsque l'on exclut les bars et les restaurants des petits commerces.

Autre indicateur de santé financière, les défaillances d'entreprises ne semblent pas plus nombreuses dans le petit commerce que dans les autres secteurs (voir *Focus*). Avant la pandémie, ces défaillances étaient globalement en baisse, à l'exception du commerce alimentaire. Durant la pandémie, le nombre de défaillances a largement diminué dans l'ensemble de l'économie, y compris dans le secteur du commerce pourtant très affecté par les confinements²⁰. La trajectoire s'est inversée depuis, même si, sur l'année 2022, les entrées des petits commerces en procédures collectives (redressement judiciaire et liquidation) auprès des tribunaux de commerce sont encore largement inférieures à leur niveau de 2019 et des années précédant la pandémie.

Constat 3. La situation financière des petits commerces s'est améliorée depuis la pandémie ; les faillites d'entreprises sont bien inférieures à leur niveau de 2019.

Face à la double concurrence des grandes surfaces et du e-commerce

L'émergence du numérique dans les échanges commerciaux complexifie l'opposition traditionnelle entre grandes surfaces et petits commerces.

La concurrence des grandes surfaces

La grande distribution, dont le développement à partir des années soixante en France repose sur la suppression des intermédiaires (grossistes) et la vente à bas prix en grande surface, a longtemps été tenue pour responsable du déclin du petit commerce. Le développement des grandes surfaces à dominante alimentaire (supermarchés et hypermarchés²¹) a entraîné la disparition d'un grand nombre de petits magasins d'alimentation générale ; dans les secteurs non alimentaires, les réseaux d'enseigne ont également poussé de nombreux indépendants vers la sortie²² (voir *Focus*).

Une vaste littérature académique s'intéresse à l'impact de l'entrée d'une grande surface sur les petits commerces au niveau local. Plusieurs articles analysent ainsi l'effet sur les commerces locaux de l'implantation d'un magasin Walmart aux États-Unis et montrent que les magasins alimentaires locaux baissent leurs prix en réaction, ce qui bénéficie aux consommateurs²³ ; ils tendent également à améliorer la qualité des produits qu'ils vendent²⁴. Dans l'année qui suit l'entrée du Walmart, malgré la baisse du nombre d'établissements du secteur de la distribution au niveau du *county* (sortie nette de 4 établissements dans les cinq ans), 100 emplois ont été créés dans ce secteur²⁵ ; mais la moitié avait disparu au bout de cinq ans. Par ailleurs, ces effets sont localisés : aucun effet n'est mesurable dans les *counties* voisins²⁶. Enfin, les magasins les plus affectés sont ceux des autres grandes chaînes.

En Espagne, une autre étude montre que, dans les quatre ans suivant l'entrée d'une grande surface, entre 20 et 30% des petits commerces alimentaires de centre-ville disparaissent, mais 75% des emplacements commerciaux laissés ainsi vacants sont repris par d'autres petits commerces non alimentaires²⁷.

²⁰ Cros M., Epaulard A. et Martin P. (2020) : « Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ? », *Focus CAE*, n° 51.

²¹ Les produits alimentaires représentent environ 50% du chiffre d'affaires des hypermarchés et près de 80% du chiffre d'affaires des supermarchés.

²² Quantin S. et Turner L. (2015) : « Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité », *Journées de la méthodologie statistique*.

²³ Voir Basker E. and M. Noel (2009) : « The Evolving Food Chain: Competitive Effects of Walmart's Entry into the Supermarket Industry », *Journal of Economics and Management Strategy*, n° 18:4 (hiver), p. 977-1009, et Hausman J. et Leibtag E. (2007) : « Consumer benefits from increased competition in shopping outlets: measuring the effect of Wal Mart », *Journal of Applied Econometrics*, 22, p. 1157-77.

²⁴ Matsa D. A. (2011) : « Competition and product quality in the supermarket industry », *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (3), p. 1539-1591.

²⁵ Basker E. (2005) : « Job creation or destruction? Labor-market effects of Walmart expansion », *The Review of Economics and Statistics*, 87(1), p. 174-183.

²⁶ Ellickson P. B. et Grieco P. L. E. (2012) : « Wal-Mart and the Geography of Grocery Retailing », *Journal of Urban Economics*, vol. 75, p. 1-14.

²⁷ Sanchez-Vidal M. (2019) : « Retail shocks and city structure », *CEP Working Paper*, n° 1636.

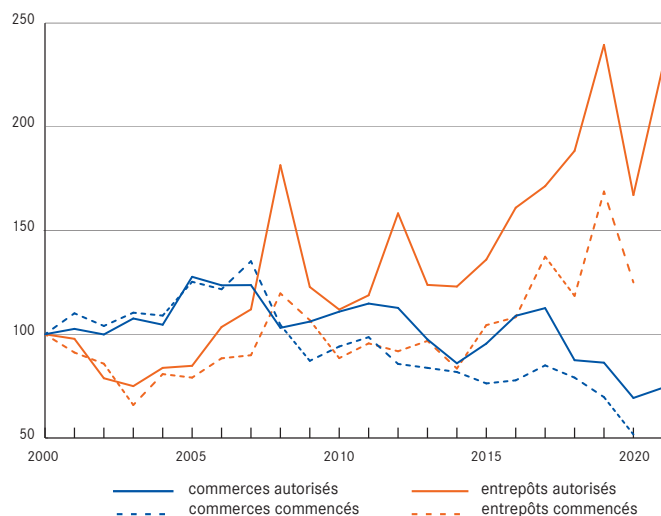


En France, une étude de l'Insee²⁸ sur une période longue met en évidence l'effet du développement des grandes surfaces sur le commerce de proximité, tout particulièrement dans les villes moyennes et petites : les auteurs montrent que, deux ans après l'implantation d'une grande surface, la probabilité de sortie des petits commerces de proximité est importante. Par ailleurs, dans une analyse de l'impact de la loi Raffarin restreignant les conditions d'implantation des grandes surfaces²⁹, les auteurs montrent que ce frein réglementaire à l'entrée des grandes surfaces alimentaires a augmenté la concentration de la distribution et a ralenti la croissance de l'emploi dans ce secteur.

Les grandes surfaces alimentaires sont principalement situées en banlieue et à l'extérieur des villes. La puissance publique est intervenue à de nombreuses reprises, notamment pendant les années 1990, pour tenter de limiter l'impact de leur développement sur le petit commerce. Ainsi, la loi Galland (1996) a renforcé l'interdiction de revente à perte d'un produit non transformé. Cette pratique promotionnelle des grands distributeurs était critiquée par des représentants du petit commerce ne pouvant s'aligner sur les mêmes tarifs. Mais cette loi a entraîné une dérive inflationniste sans constituer un soutien efficace au petit commerce³⁰. Les réformes successives de l'encadrement des relations commerciales l'ont finalement vidée de sa substance et ont rétabli la négociabilité des tarifs et des conditions générales de vente³¹.

La puissance publique a également tenté de limiter les implantations de grandes surfaces, notamment par le biais des lois Royer de 1973 et Raffarin de 1996 qui imposent, outre des règles d'urbanisme, un contrôle administratif des implantations, actuellement effectué par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Après une période de forte expansion des implantations de grandes surfaces, le nombre de m² de locaux commerciaux autorisés et mis en construction (y compris de commerce de gros) a connu une longue période de stabilité depuis la fin des années 1990 et tend à reculer depuis 2018 (voir graphique 3). En revanche, les autorisations et les mises en chantier des entrepôts sont en forte hausse depuis 2014. La part des entrepôts dans les bâtiments à vocation économique a triplé entre 2000 et 2019, passant de 5 à 15%³². Cette hausse s'explique par le développement du commerce électronique qui nécessite de modifier l'organisation de la logistique et de recourir à des entrepôts

Graphique 3. Évolution du nombre de m² autorisés et utilisés pour les commerces et les entrepôts (base 100 en 2000)



Source : Observatoire national de l'artificialisation des sols (2022), Sit@del2.

dédiés à la livraison ou au drive, point de retrait des commandes passées en ligne.

Le commerce électronique : une nouvelle concurrence

Depuis le milieu des années 1990, le paysage commercial français a été profondément modifié par le développement du commerce électronique à destination des consommateurs, qui s'est encore accéléré pendant la crise du Covid. La dynamique concurrentielle du secteur s'est ainsi transformée, passant du face-à-face entre grande distribution et petit commerce à des interactions plus complexes dont les conséquences pour le petit commerce sont contrastées.

En 2021, selon les estimations de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad)³³, les Français ont dépensé 129 milliards d'euros en ligne, partagés en parts presque égales entre les biens et les services. Le secteur du e-commerce représente désormais 14,1% du commerce

²⁸ Quantin S. et Turner L. (2015) : « Le développement des grandes surfaces et son impact sur la durée de vie du petit commerce alimentaire de proximité », Journées de la méthodologie statistique.

²⁹ Bertrand M. et Kramarz F. (2002) : « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, issue 4, p. 1369-1413, novembre.

³⁰ Boutin X. et Guerrero G. (2008) : « Loi Galland et prix à la consommation », *Dossiers de l'Insee*, Note de conjoncture, juin.

³¹ Pour une synthèse, voir Allain M., Chambolle C. et Vergé T. (2008) : « La loi Galland sur les relations commerciales : jusqu'où faut-il la réformer ? », *Opusculum du Cepremap*, Editions Rue d'Ulm.

³² Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2020) : Base Sitadel, CGDD - SDES. Cité dans France Stratégie, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des finances (2021) : « Pour un développement durable du commerce en ligne », *Rapport*, p. 9.

³³ Fédération du e-commerce et de la vente à distance (2022) : *Chiffres clés e-commerce*.

de détail. Entre 2010 et 2020, le taux de croissance annuel moyen des ventes était de 14 % pour le commerce électronique, contre 1,4 % pour le commerce en magasin³⁴. Les acteurs du commerce en ligne sont très concentrés³⁵. À elle seule, la plateforme Amazon a réalisé 7,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France en 2020.

Tous les biens sont désormais concernés. Les catégories pour lesquelles le commerce en ligne est le plus développé restent l'équipement du foyer (36 % des dépenses de high-tech sont faites en ligne, 21 % de celles de meubles) et les produits culturels (24 % des biens « physiques » : livres, DVD, CD, etc.). Mais les ventes en ligne sont en forte croissance dans le secteur de l'habillement (21 % des dépenses) et concernent désormais les produits de consommation courante. La part de marché des ventes en ligne dans l'alimentaire se situe entre 8 et 9 % en 2020, selon l'institut Nielsen, dont 80 % se font par le biais des drives.

Le commerce électronique apporte des services spécifiques aux consommateurs (livraison, accès à un grand nombre de produits et de vendeurs, comparaison des prix). Cette facilité peut engendrer une demande extrêmement élastique au prix; une étude montre que l'élasticité-prix aux États-Unis serait comprise entre -20 et -30³⁶, c'est-à-dire qu'une hausse du prix d'un produit de 1 % est associée à une baisse de la consommation de l'ordre de 20 % à 30 %. En revanche, le consommateur n'est plus en contact avec les produits avant de les acheter.

Le commerce électronique permettrait aussi d'augmenter le surplus du consommateur. Une analyse extensive aux États-Unis sur la période 2007-2017 a estimé ce gain de bien-être à l'équivalent de 1 000 dollars par ménage et par an³⁷. Les ménages aux revenus élevés et ceux vivant dans des zones denses sont ceux qui bénéficient le plus du e-commerce.

Enfin, le commerce électronique apparaît souvent comme une solution pour pallier le recul du petit commerce en zone rurale. Mais l'offre ne concerne pas tous les types de produits : jusqu'à présent, la livraison de produits alimentaires est limitée aux zones urbaines. Une expérience menée en Chine montre que l'aide apportée par les pouvoirs publics au développement du e-commerce en zone rurale a peu d'impact

sur les ménages les plus modestes et bénéficie essentiellement à une minorité de ménages jeunes et riches³⁸.

Grande distribution, e-commerce et petit commerce : un changement des rapports de force

Les analyses académiques de l'impact du e-commerce sur la structure de marché de la distribution sont rares. En théorie, en facilitant les comparaisons de produits, le développement du commerce électronique induit non seulement une baisse du niveau et de la dispersion des prix, mais aussi une réallocation des parts de marché vers les entreprises les plus efficaces. Il entraîne une exclusion partielle ou totale de celles qui le sont moins (en termes de coûts ou de qualité) pouvant aboutir à une concentration sur quelques acteurs du marché³⁹. Ces prédictions ont été vérifiées empiriquement dans plusieurs secteurs aux États-Unis entre 1994 et 2003. Par exemple, dans le secteur des agences de voyage⁴⁰, un accroissement de 15 % du recours des consommateurs au commerce électronique est associé à un déclin du nombre des petites entreprises du secteur (potentiellement les moins efficaces) de l'ordre de 13 % pour les agences de 1 à 4 employés, et de 21 % pour les agences de 5 à 9 employés. Mais le développement du e-commerce a des effets ambigus sur l'emploi total dans le secteur commercial⁴¹.

Les quelques études qui cherchent à différencier les effets du e-commerce selon le type de commerce physique apportent un éclairage plus précis sur la recomposition du secteur et montrent notamment que le commerce électronique est en concurrence plus frontale avec les grandes surfaces qu'avec le petit commerce, ce qui pourrait indirectement bénéficier à ce dernier. L'analyse empirique du marché de la distribution des livres aux États-Unis, entre 2016 et 2019, montre ainsi que les petits libraires résistent bien à la concurrence des vendeurs en ligne (notamment d'Amazon) lorsqu'ils se spécialisent sur une niche étroite sur laquelle ils disposent d'un large assortiment, privilégiant des ventes plus limitées mais des marges plus importantes, alors que les chaînes de taille moyenne comme Barnes & Noble perdent des parts de marché et des points de vente. Ce phénomène qualifié de « *vanishing middle* » est corroboré par plusieurs articles. Un modèle de concurrence entre entreprises de tailles différentes prédit une polarisation de la distribution des tailles

³⁴ France Stratégie, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des finances (2021) : *op.cit.*, p. 4.

³⁵ 1,4 % des sites recensés en France par la Fevad, en 2021, concentrent 76 % du chiffre d'affaires du secteur.

³⁶ Ellison G. et Ellison S. F. (2009) : « Search, Obfuscation, and Price Elasticities on the Internet », *Econometrica*, vol. 77, p. 427-452.

³⁷ Dolfen P., Liran Einav P., Klenow J., Klopock B., Levin J. D. et Levin L. (2020) : « Assessing the Gains from E-Commerce », *mimeo*, Stanford University, mai.

³⁸ Couture V., Faber B., Gu Y. et Liu L. (2021) : « Connecting the countryside via e-commerce: evidence from China », *American Economic Review*, Insights 3, n° 1, p. 35-50.

³⁹ Goldman M., Hortaçsu A., Syverson C. et Emre Ö. (2010) : « E-commerce and the Market Structure of Retail Industries », *The Economic Journal*, vol. 120, n° 545, p. 651-682.

⁴⁰ Dans les agences de voyage, le déclin du nombre d'agences s'explique en grande partie par la baisse des commissions payées par les compagnies aériennes avec le développement de leurs ventes en ligne.

⁴¹ Hortaçsu A. et Syverson C. (2015) : « The Ongoing Evolution of US Retail: A Format Tug-of-War », *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 29, n° 4, p. 89-112.



des entreprises à l'équilibre (un acteur très important coexistant avec de multiples petits concurrents spécialisés) associée au déclin des acteurs de taille moyenne⁴². Une étude empirique du marché de la distribution alimentaire à Tokyo montre également que l'entrée de grands supermarchés ne suscite pas la sortie des petits magasins, mais plutôt celle des moyens⁴³.

Une étude des effets sur l'emploi d'une taxe portant sur le e-commerce aux États-Unis confirme qu'il concurrence plus directement les grandes surfaces que le petit commerce⁴⁴ et suggère même une complémentarité entre petits commerces et commerce électronique. En utilisant une méthode de différence-de-différences entre les États qui ont adopté la taxe « Amazon »⁴⁵ — qui freine le développement du e-commerce — et les autres, cette étude montre que, toutes choses égales par ailleurs, l'introduction de la taxe engendre une baisse de l'emploi dans le secteur des livraisons et des entrepôts (secteur « complémentaire » du e-commerce), une augmentation de l'emploi dans la grande distribution (+6,27%) et une baisse dans le petit commerce (-2,32%). Ces effets apparaissent dans les trois ans suivant l'introduction de la taxe. Le nombre d'établissements s'en ressent : dans les zones urbaines, on enregistre une diminution du nombre d'établissements (une hausse dans la grande distribution, une baisse dans le petit commerce).

Constat 4. Le développement du e-commerce pénalise la grande distribution, ce qui peut bénéficier indirectement aux petits commerces en infléchissant la dynamique concurrentielle entre grandes surfaces et petits commerces.

La digitalisation des petits commerces

Le commerce électronique peut également être vu comme un moyen pour les petits commerces de se développer en proposant une offre de vente en ligne, assortie d'un système de livraison ou de collecte en magasin. La digitalisation des commerces s'est accélérée pendant la crise du Covid et se poursuit. De nombreuses enseignes mettent en place une activité de vente en ligne : fin 2021, la Fevad recense environ 200 000 sites marchands en France, soit 11% de plus que l'année précédente. Cependant, les TPE ont du retard. Pendant la crise sanitaire, 120 000 TPE/PME ont bénéficié du chèque numérique, une aide publique de 500 euros pour accompagner le développement d'une offre numérique.

Outre la création d'un site web, proposer un service de vente en ligne nécessite également de mettre en place un système d'emballage, de livraison ou de collecte, de paiement sécurisé sur internet, une modification de la gestion des stocks, etc.

Si le développement de ce système dual peut permettre d'étendre la clientèle d'un commerçant, le rapport coût-bénéfice n'est pas toujours probant car les ventes en ligne peuvent nuire aux ventes en magasin. Plusieurs études académiques s'intéressent à ce risque de « cannibalisation ». Aux États-Unis, l'introduction d'un service d'achat en ligne par une chaîne de supermarchés a conduit à une augmentation des revenus et une baisse limitée des ventes traditionnelles⁴⁶. En utilisant des données de scanner reflétant finement les achats faits en magasin et en ligne, l'auteur montre que, pour chaque dollar dépensé sur le site, entre 25 et 40 cents sont des revenus en moins pour le magasin. Ce chiffre est même inférieur pour les ménages les plus éloignés du magasin et pour ceux vivant à proximité d'un concurrent : le développement de la vente en ligne permet au distributeur d'entrer sur les marchés que ses concurrents tenaient et de récupérer des consommateurs jusque-là captifs, ce qui *in fine* bénéficie à ces derniers.

Les drives et le *quick commerce* : une nouvelle menace ?

Les constructions d'entrepôts liés au commerce électronique et de *dark stores* font couler beaucoup d'encre, et de nombreux maires appellent à leur régulation.

Depuis une quinzaine d'années, les chaînes de grandes surfaces alimentaires ont multiplié les ouvertures de drives, généralement accessibles par voiture hors des villes : de moins de 10 drives actifs sur le territoire en 2006, on est passé à près de 3 000 en 2017. En 2018, 81% des ventes alimentaires réalisées en ligne étaient retirées dans des points de collecte drive, le reste étant livré à domicile (données de l'institut Nielsen). Ce développement concurrence avant tout les magasins des autres grandes surfaces alimentaires. Mais il pourrait avoir un impact sur la fréquentation des petits commerces situés dans les galeries marchandes, qui pâtissent de la baisse de fréquentation des hypermarchés. La loi Alur (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) de 2014 ayant durci les conditions d'ouverture de ce type d'entrepôts, la plus grande partie des ouvertures de drives se fait désormais dans les magasins existants, les commandes y étant

⁴² Voir Bondy T. et Cabral L. (2021) : « Amazon and the future of retail », *Working Paper*.

⁴³ Igami M. (2011) : « Does big drive out small ? », *Review of Industrial Organization*, 38, p. 1-21.

⁴⁴ Bauer A. (2022) : « Effects of e-commerce on local labor markets », *Working Paper*, University of Illinois Urbana-Champaign.

⁴⁵ Les États qui l'ont adoptée peuvent exiger de tous les commerçants qu'ils s'acquittent d'une taxe à laquelle échappaient auparavant les compagnies d'e-commerce localisées dans un autre État. L'implémentation de cette législation supprime donc, dans ces États, un avantage en prix pour les compagnies d'e-commerce.

⁴⁶ Pozzi A. (2013) : « The effect of internet distribution on brick and mortar sales », *The RAND Journal of Economics*, vol. 44, n°3, p. 569-583.

directement préparées et retirées à un comptoir à proximité du magasin⁴⁷.

Le *quick commerce* propose une offre de livraison très rapide (dans l'heure ou parfois moins) de produits alimentaires ou de première nécessité, essentiellement en zone urbaine. Les produits sont commandés en ligne et livrés à domicile. Les commandes sont préparées dans des *dark stores*, entrepôts qui n'accueillent pas de public et servent de lieu de stockage et de préparation des livraisons. La vitesse de livraison nécessite un maillage serré d'entrepôts, et la multiplication des *dark stores* suscite des craintes multiples, notamment en termes de nuisances sonores, de pollution ou de congestion⁴⁸. Néanmoins, les outils juridiques de l'urbanisme (par exemple les plans locaux d'urbanisme) devraient suffire à limiter ces externalités. Par ailleurs, l'impact économique des *dark stores* est encore incertain : d'une part, la rentabilité du modèle économique de ces entreprises est sujette à caution – la prolifération actuelle des entrepôts reflète une phase de développement qui pourrait être de court terme ; d'autre part, ces entrepôts sont situés dans les milieux urbains et ciblent généralement une clientèle relativement aisée, loin des poches de difficulté du petit commerce.

Constat 5. L'impact économique du développement des entrepôts ne semble pas nécessiter une intervention spécifique des pouvoirs publics. La réglementation existante devrait être suffisante pour contrôler leur impact sur l'urbanisme de centre-ville.

Pour une action publique ciblée

Le petit commerce s'adapte aux changements subis dans son environnement concurrentiel. Des poches de difficultés persistent cependant. Elles peuvent appeler des actions publiques ciblées pour protéger les externalités positives du petit commerce.

De ce point de vue, les analyses qui précèdent soulèvent la question du périmètre de l'action publique et de l'échelon auquel les décisions seront les plus efficaces. Les externalités qui justifient les interventions sont très locales et l'information relative aux petits commerces en difficulté (situation et enjeux) est le plus souvent détenue à ce niveau. Ceci plaide en faveur d'outils d'aide suffisamment flexibles pour s'adapter aux situations spécifiques, et confiés aux autorités locales (communes, agglomérations, intercommunalités) avec un appui financier et technique des agences de l'État.

Recommandation 1. Compte tenu de l'hétérogénéité spatiale des situations, une politique de soutien du petit commerce doit être modulée et pilotée au niveau local, éventuellement avec un appui financier et technique des agences de l'État, plutôt qu'à l'échelon national.

Revitaliser les centres-villes

Depuis 2017, avec les programmes « Actions cœur de ville » (ACV, lancé fin 2017) et « Petites Villes de demain » (PVD, 2020), l'État a radicalement modifié sa façon de penser la revitalisation des territoires urbains (voir encadré p. 11). Ces programmes se sont substitués à (ou ont fédéré) des actions éparpillées par type d'intervention (habitat, commerce, mobilités, rénovation urbaine, etc.) et des programmes insuffisamment dotés. Les enveloppes financières affichées (10 Mds pour ACV et 3 Mds pour PVD) paraissent bien supérieures aux sommes mobilisées précédemment. Mais l'intérêt de ces programmes est qu'ils obligent à une réflexion d'ensemble sur la ville pour assurer la cohérence des actions menées. L'approche se veut par ailleurs décentralisée avec un pilotage au niveau des communes. L'Agence nationale à la cohésion des territoires (ANCT) fournit une aide à l'ingénierie pour porter des projets, assure la formation des élus, finance des postes de « managers de commerce » pour les villes et aide à la réalisation de diagnostics. Ces programmes ont aussi accueilli les mesures temporaires du plan de relance (par exemple le fonds « friches » pour la rénovation des friches industrielles ou commerciales).

Les chiffres disponibles à ce jour montrent que la plus grande partie des montants engagés au titre de ces programmes ne concerne pas directement le petit commerce, alors même qu'ils ont comme objectifs affichés la réduction de la vacance commerciale et la dynamisation commerciale des centres-villes. Les actions directes d'ACV ou PVD sur le commerce se limitent, le plus souvent, à l'embauche d'un manager de centre-ville ou de commerce, et à la prise en charge d'une partie des loyers – pendant quelques années – des nouveaux commerces (ou des commerces qui sont repris) sur un périmètre initialement restreint. L'action de ces programmes sur les commerces est indirecte et repose sur une plus grande attractivité des centres-villes pour les habitants, les entreprises, voire les touristes. Dans l'approche transversale des programmes ACV et PVD, figurent notamment les thèmes de l'accessibilité, de la mobilité et des connexions. De fait, favoriser l'accès aux zones commerciales, préoccupation permanente des commerçants de centre-ville, est un levier d'action des pouvoirs publics pour soutenir le commerce. Les commerces de centre-ville et les consommateurs bénéficient des

⁴⁷ Bonnet C., Bouamra-Mechemache Z., Chambolle C. et Fernandez R. (2022) : « The Alur law and the opening of Drives in the grocery retail sector », *Document de travail*.

⁴⁸ ANCT (2022) : « Modalités de régulation des *dark stores* », *Fiches techniques*.

politiques visant à améliorer l'accessibilité⁴⁹, y compris par les transports en commun et les mobilités douces⁵⁰. À cet égard, on peut regretter qu'en France, les études d'impact sur les petits commerces des travaux d'aménagement de lignes de tramway, menées systématiquement pendant leur durée à des fins d'indemnisation, ne soient pas poursuivies une fois les infrastructures construites pour évaluer leur effet sur le tissu commercial⁵¹.

L'impact des programmes ACV et PVD sur le commerce devrait être un axe central de leur évaluation. Or, bien qu'un comité d'évaluation d'« Action cœur de ville », mis en place en 2019, ait publié deux bilans⁵², le seul indicateur concernant le commerce est le taux de vacance commerciale. Un suivi de la densité commerciale, du taux de faillite et du rythme d'implantation de nouveaux commerces serait souhaitable. De façon plus générale, au-delà de l'ajout de nouveaux indicateurs, il importe d'analyser rigoureusement la valeur ajoutée de ces programmes en utilisant des méthodes scientifiques d'évaluation des politiques publiques (par exemple en comparant l'évolution des indicateurs dans les villes soutenues par ACV ou PVD avec des villes ayant un contexte suffisamment proche pour servir de contrefactuels).

Recommandation 2. Instaurer une collecte régulière de données géolocalisées liées au commerce et évaluer les programmes « Action cœur de ville » et « Petites Villes de demain » avec des méthodes scientifiques en complément des bilans existants.

Reprendre les petits commerces en milieu rural

La présence de commerces de proximité est également un facteur crucial d'attractivité dans les communes rurales, où la fermeture du dernier commerce entraîne souvent des difficultés à garder les habitants âgés et à en attirer de nouveaux, même si le commerce ambulancier permet de maintenir une certaine activité. Les aides publiques à destination des zones rurales, comme les fonds Leader de l'UE ou de la Dotation d'équipement des territoires ruraux, ainsi que l'enveloppe de 12 millions d'euros annoncée en février 2023 pour accompagner les nouveaux commerces physiques et itinérants, peuvent aider les mairies souhaitant mettre un local municipal à disposition d'un gérant privé. Mais la rentabilité de l'activité n'est pas toujours suffisante pour maintenir

une entreprise ou un gérant privé, même dans des locaux publics. Dans ce cas, en l'absence de reprise par les habitants sous forme associative ou coopérative, le seul moyen d'action directe des autorités locales est de reprendre le commerce sous la forme d'une régie municipale, une solution très rarement mise en œuvre. Il est à noter que la mairie ne pouvant entrer directement en concurrence avec une entreprise en place, cette solution ne peut être retenue que pour maintenir l'activité du dernier commerce, donc en dernier recours. Dans ce cas, les retours d'expérience des municipalités qui ont mis en place des actions de soutien plus ou moins direct à la reprise d'un petit commerce de proximité soulignent la complémentarité de l'activité de vente (épicerie, dépôt de pain, de gaz, presse, mais également tabac et jeux) et de services (point postal, dépôt de colis, etc.), un établissement combinant toutes ces activités générant plus de trafic et ayant plus de chances d'être rentable. La création d'une société coopérative d'intérêt collectif par les habitants, la commune détenant une partie des parts sociales, peut constituer une solution alternative.

Si la Banque des territoires ou l'ANCT proposent un accompagnement actif des communes souhaitant agir pour maintenir un petit commerce, l'articulation au niveau local de la politique publique n'est pas toujours bien mise en œuvre. En particulier, l'exploitation d'une épicerie en régie municipale semble se heurter à la méconnaissance des services de l'État des dispositifs mobilisables existants. Même si la régie municipale n'est pas la solution universelle, il serait utile de faciliter l'accès des municipalités qui le souhaitent à cet outil en standardisant les procédures de mise en œuvre. Une information juridique sur cette solution pourrait être diffusée non seulement aux municipalités candidates, mais également aux services locaux de l'État comme les directions départementales des finances publiques (DDFiP), les préfetures, mais également les douanes (pour le commerce de tabac). Des modèles types de conventions avec La Poste (pour le dépôt de courrier) ou avec la Française des jeux seraient également utiles.

Recommandation 3. Mettre en place un référent « dernier commerce » dans les administrations locales (DDFiP ou préfetures) pour faciliter le développement des régies municipales dans les communes rurales qui le souhaitent.

⁴⁹ L'enclavement d'un quartier aggrave les difficultés d'accès aux commerces de ses habitants, qui font alors face à des prix plus élevés (Eizenberg A., Lach S. et Oren-Yiftach M. (2021) : « Retail prices in a city », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 13, n° 2, p. 175-206).

⁵⁰ Daniele F., Segu M., Bounie D. et Camara Y. (2022) : « Bike-friendly cities: an opportunity for local businesses? Evidence from the city of Paris », *THEMA Working Paper*, n° 2022-09 CY, Cergy Paris Université. L'article montre une augmentation du volume des transactions réalisées par carte bancaire dans chaque commerce à mesure que se développent les infrastructures du plan vélo à Paris.

⁵¹ Loiseau-van Baerle F. et Mille M.N. (2005) : « Déplacements et commerces : impacts du tramway sur le commerce dans les différentes agglomérations françaises », *Rapport de recherche*, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), p. 203.

⁵² Voir ANCT (2021) : « Action cœur de ville : pour la relance territoriale et écologique » et ANCT (2022) : « Action cœur de ville 2 – Dynamisation et accompagnement des villes moyennes à la transition écologique : du sur-mesure pour 20 millions de Français », Dossier de presse, 21 novembre, p. 7-9. Un kit d'évaluation à destination des communes et des indicateurs au niveau national ont été créés, mais il n'existe pas encore de données disponibles et exploitables.

Encadré. Différents programmes pour revitaliser le commerce dans les villes

Action cœur de ville : ce programme a été initié en 2018 pour une période de 5 ans, avant d'être prolongé en 2022 pour une période de 4 ans. Il est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et vise à soutenir les collectivités locales dans les villes moyennes souhaitant réinvestir leurs centres-villes en favorisant le maintien ou l'implantation d'activité en cœur de ville. Doté initialement d'un financement de 5 Md€ pour la période 2017-2022, le second volet du programme, qui met plus l'accent sur la transition écologique, bénéficiera de 5 Md€ supplémentaires. 234 villes sont concernées et environ 20% du financement est consacré à la revitalisation du tissu commercial. 140 villes ont été soutenues par le fonds « friches », 250 locaux commerciaux ont été construits ou réhabilités. Le bilan officiel du programme annonce avoir stabilisé le taux de vacance commerciale à 12% dans les villes concernées.

Petites Villes de demain : ce programme, lancé en octobre 2020, est destiné à améliorer les conditions de vie des habitants et des territoires alentour. Il cible 1 646 communes de moins de 20 000 habitants. Le coût annoncé est de 3 Md€ à l'horizon 2026, dont 700 M€ avaient été programmés à la mi-2022. Les projets ne concernent pas uniquement la revitalisation commerciale, mais

aussi l'habitat et les aménagements urbains. À la fin juin 2022, la Banque des territoires avait financé le recrutement d'environ 300 « managers » de commerce pour 450 communes et un peu moins de 1 000 communes avaient pu bénéficier d'un diagnostic sur la situation du commerce.

Opération de revitalisation des territoires : L'ORT est un outil visant une requalification d'ensemble d'un espace déjà urbanisé (surtout des centres-villes). Il facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et, plus globalement, le tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme du territoire. Il permet notamment l'instauration du droit de préemption commerciale à l'intérieur d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Il facilite aussi l'intervention immobilière et foncière visant la reconversion ou la réhabilitation de sites vacants (industriels, commerciaux, administratifs, militaires, etc.). Toutes les villes du programme « Action cœur de ville » ont signé une convention ORT, celles du programme « Petites Villes de demain » ont commencé à les signer, de même que des communes en dehors de ces deux programmes.

Lutter contre le développement des friches commerciales

La forte croissance du nombre de super- et hypermarchés et de grandes surfaces commerciales pendant les années 2005-2015, ainsi que les changements de modes de consommation et de déplacements font craindre un fort accroissement du nombre de friches commerciales⁵³, notamment dans les zones périphériques des grandes villes et les entrées de petites villes.

Les friches commerciales sont particulièrement importantes dans les quartiers prioritaires et les zones urbaines sensibles, une grande partie des centres commerciaux créés lors de la construction des quartiers d'habitat social ayant vu leur activité décliner, voire disparaître au cours du temps. Le rapport de la commission spéciale⁵⁴ chargée d'examiner le projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville notait déjà en 1996 que, « dans les quartiers en difficulté, les commerces sont bien souvent contraints de cesser leur activité, certes sous l'effet de l'évolution des modes de consommation mais aussi d'un urbanisme inadapté et d'une organisation défectueuse ». Le faible niveau de vie des résidents ne semble cependant pas être le facteur déterminant des difficultés de

ces centres commerciaux qui souffrent plus de l'enclavement des quartiers mal desservis par les transports en commun, des problèmes de sécurité (notamment dans les parkings des centres commerciaux) ou des dégradations de biens publics, voire des divergences d'intérêt entre les propriétaires du foncier et les commerces exploitants.

Les maires et les intercommunalités ont la possibilité d'instaurer une taxe sur les friches commerciales. Ces friches sont définies comme les biens soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (immeubles de bureaux, immeubles utilisés pour une activité commerciale, parkings des centres commerciaux, lieux de dépôt et de stockage), qui ne sont plus affectés à une activité soumise à la cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis au moins deux ans et dont l'absence d'exploitation est indépendante de la volonté du propriétaire. L'assiette de la taxe est la valeur locative du local commercial ; le taux est de 10% la première année, de 15% la seconde année, de 20% à partir de la troisième année d'imposition. Les communes peuvent doubler ce taux. En 2018, un peu plus de 1 200 villes avaient mis en place cette taxe⁵⁵ qui semble gagner en popularité : Montpellier et Metz l'ont instaurée en 2022 et, en 2023, son instauration était à l'ordre du jour de nombreux conseils municipaux (dont Saint-Étienne, Meaux,

⁵³ Par friche commerciale, nous entendons un local commercial inoccupé pendant plusieurs années et dont la qualité du bâti se dégrade. Cette définition diffère de celle retenue par la DGFiP dans le cadre de la « taxe sur les friches commerciales », voir *infra*.

⁵⁴ Sénat (2002) : « Sur la mission de contrôle, sur pièce et sur place, de l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux », *Rapport d'information*.

⁵⁵ Association des maires de France (2018) : « Taxe sur les friches commerciales », *Note de l'AMF*.



Laval, Sedan). Selon les documents budgétaires, les revenus de cette taxe pour les collectivités locales seraient minimes (13 millions en 2021⁵⁶). Il semble que son instauration vise plutôt à lutter contre la rétention foncière délibérée et à accélérer la remise sur le marché de locaux vacants, voire à encourager leur rénovation. Dans certains cas, elle offre également aux maires un moyen d'identifier les propriétaires des locaux commerciaux vacants pour trouver une solution avec eux.

Cependant, alors qu'elle peut être un outil efficace de lutte contre la rétention immobilière dans des territoires attractifs, on peut douter de son efficacité dans les territoires en déclin.

Dans certaines villes, des situations problématiques pourraient être réglées par une discussion bilatérale entre la municipalité et les propriétaires de locaux commerciaux vacants. Cette démarche bute parfois sur la difficulté à identifier les propriétaires de ces locaux. Permettre aux maires de connaître leur identité pourrait être suffisant et éviter le recours à la taxe sur les friches commerciales parfois instaurée dans le seul but d'engager ces discussions.

Recommandation 4. Évaluer l'impact de l'instauration de la taxe sur les friches commerciales sur la vacance commerciale.

La fiscalité sur les surfaces commerciales

Les petits commerces sont soumis à une fiscalité identique à celle des autres secteurs. Il existe deux taxes spécifiques au commerce, mais elles ne touchent pas la majorité des plus petits : la taxe sur les friches commerciales (cf. *infra*) ne s'applique pas aux commerces en activité mais aux surfaces commerciales vacantes ; la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) ne concerne qu'une minorité de petits commerces puisqu'elle s'applique aux magasins vendant des marchandises non transformées à des consommateurs finaux. Les petits commerces assurant des prestations de services (restaurants, salons de coiffure, etc.) ne sont pas concernés à l'exception des établissements dont la surface de vente dépasse 400 m² et dont le chiffre d'affaires annuel de ventes au détail est supérieur à 460 000 euros. Ces deux critères permettaient d'exclure 90% des commerces en 2008. Par ailleurs, d'autres catégories d'établissements sont partiellement exemptées⁵⁷. Une réforme, voire une suppression de la Tascom ne nous semble donc pas un levier pertinent pour favoriser le petit commerce.

Pour conclure, malgré les difficultés de certaines zones géographiques, le petit commerce connaît plus une mutation qu'un déclin. S'il ne nécessite pas une action publique « globale », l'hétérogénéité spatiale et sectorielle des situations dans ce secteur mérite un suivi régulier et détaillé, appuyé sur des données permettant de faire face aux besoins spécifiques et de mieux protéger les externalités positives qu'il engendre ●

⁵⁶ Projet de loi de finances, Voies et moyens, tome 1 (2022).

⁵⁷ Les établissements dont la surface est comprise entre 400 et 600 m² et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 800 euros par m² voient le montant de la taxe réduit de 20 %, ceux qui vendent des biens nécessitant une grande surface de vente (meubles, plantes, matériaux de construction, etc.) bénéficient d'une réduction de 30 % de leur taxe.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès de la Première ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Camille Landais

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Claudine Desrieux,
Maxime Fajeau, Thomas Renault

Économistes/Chargés d'études

Floriane Jouy-Gelin, Madeleine Péron,
Pierre-Léo Rouat, Ariane Salem

Membres Emmanuelle Auriol, Antoine Bozio,
Sylvain Chassang, Anne Epaulard, Gabrielle Fack,
François Fontaine, Maria Guadalupe, Fanny Henriot,
Xavier Jaravel, Sébastien Jean, Camille Landais,
Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Xavier Ragot,
Katheline Schubert, David Sraer, Stefanie Stantcheva,
Jean Tirole

Correspondants

Dominique Bureau, Aurélien Saussay,
Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Camille Landais
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Hélène Spoladore

Contact Presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr – Tél. : 01 42 75 77 47