

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

SUJET : Comment accompagner les mutations du commerce ?

Selon le Conseil national des centres commerciaux (CNCC), les centres commerciaux n'ont jamais retrouvé leurs niveaux de fréquentation d'avant la crise de 2008, avec une baisse de chiffre d'affaire de – 31,8 % en 2021 par rapport à 2008, majoritairement expliqué par l'effondrement de – 28 % de la fréquentation en 2020, en pleine pandémie, mais pas uniquement.

Ainsi, longtemps considérés comme les bénéficiaires de la disparition progressive des commerces de centre-ville, les centres commerciaux sont aujourd'hui affaiblis, dans un contexte de bouleversements des modes de vie et de consommation et d'essor du commerce en ligne (ou e-commerce). Pourtant, ce e-commerce ne représente que 13 % du marché de détail, ce qui suggère que les difficultés traversées par le commerce physique sont multifonctionnelles alors que se déploient des transitions économiques et environnementales. Les pouvoirs publics sont conscients des difficultés du secteur du commerce et n'hésitent pas à intervenir pour soutenir les commerçants à travers de nombreux dispositifs, sans toutefois parvenir à enrayer le phénomène.

Ceci interroge donc les possibilités, pour les pouvoirs publics, de maintenir un tissu commercial sur le territoire.

Dans cette perspective, alors que le développement du e-commerce et les transitions économiques et environnementales fragilisent le développement du commerce (I) ; les pouvoirs publics sont au cœur des réponses permettant de maintenir un réseau de commerces physiques adaptés aux attentes des citoyens (II).

I. Le commerce physique est aujourd'hui confronté à la concurrence grandissante du e-commerce et à des transitions économiques et environnementales qui sont des menaces pour sa viabilité.

A. Les nouvelles formes de consommation et le e-commerce ont contribué à fragiliser le commerce physique, y compris les centres commerciaux.

1. La pandémie de Covid-19 a accéléré l'affaiblissement du commerce physique.

En 2020, le taux de vacance commerciale a atteint plus de 13 % des locaux commerciaux tant dans les centres-villes que dans les centres commerciaux, soit une multiplication par 2 depuis 2013 (CNCC).

D'abord concentrée sur les commerces de centres-villes, la perte d'attractivité de ces derniers a longtemps été attribuée à l'essor des centres commerciaux, plus de 800 en France, et des zones d'activités commerciales installées en périphérie des villes.

Aujourd'hui, ce phénomène rattrape les centres commerciaux comme le souligne l'économiste Philippe Moati (La plateforme de l'économie, 2021). Toutefois, ce phénomène accru par la pandémie de Covid-19 a eu un impact contrasté sur les différents secteurs : des baisses supérieures à 40 % pour les services et le divertissement ; 16 % pour l'alimentation et une baisse très modérée sur la culture et les loisirs (CNCC, 2020).

2. Cette fragilisation s'est faite au bénéfice du commerce en ligne.

En 2021, les ventes en ligne représentaient 129 Md d'euros soit une multiplication par 6,5 depuis 2008.

Si le e-commerce ne s'est pas développé de façon aussi rapide que les centres commerciaux à leur époque (années 60 – 70), ce nouveau mode de commerce pourrait représenter 20 % du commerce de détail en 2030.

Cette hausse a été permise par une stratégie omnicanale, c'est-à-dire le développement de parcours physiques et numériques, en complément du modèle tout numérique initié par les précurseurs du secteur (Amazon, Ebay, Cdiscount, etc).

3. Ce double phénomène est la conséquence d'une stratégie de développement du commerce dans l'intérêt des consommateurs à travers une baisse des coûts et des prix.

Depuis 2020, les importations de la zone euro depuis les pays émergents ont représenté 7 points de PIB, ce qui a permis une hausse de 3,5 % du pouvoir d'achat des consommateurs.

Ce modèle fondé sur la compétitivité-prix toujours davantage privilégié a conduit à des délocalisations d'entreprises, et à la fragilisation du petit commerce de centre-ville, à commencer par des enseignes dont les produits sont moins chers et majoritairement produits en Chine depuis l'entrée de cette dernière dans l'Organisation mondiale du commerce en 2001.

L'INSEE documentait en 2016 un déplacement du commerce non-alimentaire des centres-villes vers les zones périphériques. Aujourd'hui, le e-commerce amplifie cet affaiblissement du commerce physique grâce à des politiques tarifaires plus compétitives et une offre de choix pour le consommateur qui est bien plus large. Pourtant, 72 % des français continuent de se dire attachés à leur centre-ville et à son dynamisme.

B. Dans un contexte d'inflation, le commerce est fragilisé par de nouveaux enjeux liés aux transitions de l'économie vers un modèle plus durable.

1. Le retour de l'inflation, d'abord importée par la hausse des prix de l'énergie, fragilise le commerce.

Après avoir atteint 5,2 % en 2022, l'indice des prix à la consommation s'est établi à + 4,5 % en juin 2023, ce qui marque un fléchissement de l'inflation à un niveau élevé.

Ce regain de l'inflation, apparu au sortir de la crise sanitaire, a pris une ampleur inédite depuis 30 ans avec le déclenchement de la guerre en Ukraine. D'abord, d'origine importée avec la flambée des prix de l'énergie, cela a eu un impact considérable sur les prix à la production, de plus de 45 % selon une note du CAE de juillet 2023.

L'inflation fragilise les commerçants à plusieurs titres, cela fait diminuer la croissance de la consommation et donc de leurs ventes ; et cela augmente considérablement leurs charges et consommations intermédiaires.

Les petits commerces sont ainsi particulièrement vulnérables, car dans un contexte d'inflation, les consommateurs diminuent les achats moins indispensables et privilégient les prix les plus bas.

2. Les enjeux liés à la transition environnementale ont un impact considérable sur le modèle des centres commerciaux notamment.

Alors que le Parlement européen a adopté le 12 juillet 2023 sa position sur le règlement relatif à la restauration de la nature, l'enjeu de la protection de la biodiversité et de la lutte contre l'artificialisation des sols vient mettre à mal le modèle d'étalement urbain.

Pendant de nombreuses années, l'étalement urbain a été soutenu et développé par les collectivités territoriales dans une perspective de hausse du potentiel économique et de l'attractivité du territoire et dans l'espoir d'augmenter les recettes fiscales.

Par ailleurs, ce modèle a été fondé sur la mobilité des individus consommateurs par la voiture, incitant à construire des centres commerciaux et des ZAC toujours plus étendues. La hausse des prix du carburant et l'inéquation entre la hausse des surfaces commerciales (+ 4 %/an) et des marchés de consommation (+ 1,5 %/an) ont entraîné un phénomène de surcapacité commerciale fragilisant ce modèle (Philippe Moati, 2021).

3. Dans la transition numérique, les géants du secteur bénéficient d'un pouvoir de marché susceptible de fragiliser tous les autres acteurs du commerce.

Si les multinationales du numérique ne sont pas les seuls acteurs dans le commerce en ligne, elles bénéficient d'une capacité d'attractivité supérieure aux autres acteurs, y compris du commerce en ligne.

Ainsi, les géants du numérique comme Amazon, qui représente plus de 20 % du secteur, peuvent s'appuyer sur les effets de réseau permis par la taille de l'entreprise. La multiplication des utilisateurs grâce à internet permet de multiplier les services offerts aux consommateurs, et cette diversification de l'offre accroît encore davantage le nombre de clients. Aux risques d'abus de position dominante qui sont contrôlés par les autorités de régulation nationale et européenne, s'ajoute un enjeu quant à la viabilité économique des autres acteurs.

Face à de telles entreprises, les commerçants sont plusieurs centaines de milliers, majoritairement indépendants et organisés en de nombreuses organisations qui fragilisent leur capacité à peser politiquement et économiquement, et à maîtriser l'omnicanalité devenue centrale dans le commerce.

II. L'action des pouvoirs publics doit être amplifiée afin de garantir le maintien de commerces qui font vivre les centres-villes et les territoires, tout en répondant aux mutations et aux attentes des citoyens.

A. Les premières actions visant à revitaliser les territoires n'ont pas encore permis d'enrayer la fragilisation du commerce physique.

1. La stratégie de revitalisation des territoires souffre d'un certain manque de cohérence.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont initié une politique volontariste en matière de revitalisation du commerce et des territoires.

En 2018, la loi ELAN a permis de créer l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont le rôle est notamment d'accompagner, y compris financièrement, les collectivités territoriales dans leur stratégie de redynamisation de leurs cœurs de villes. L'article 157 de la loi ELAN a créé les Opérations de revitalisation du territoire, contrats conclus entre les collectivités et l'Etat afin de faciliter la rénovation de l'Habitat, les procédures de préemption ou l'acquisition de prêts à taux réduits. Ces ORT interviennent en complément de programmes déclinés par l'ANCT tels qu'Action cœur de villes (depuis 2018), et qui disposent d'une enveloppe de 5 Md d'euros ; ou encore le programme Petites villes de demain dans le cadre du plan de relance.

Ces programmes ont pour objectif de revitaliser les centres-villes en prenant en charge la mise en place de managers de centres-villes ou de chefs de projets permettant de décliner une stratégie en faveur des petits commerces.

Pourtant, en dépit de ces aides, 80 % des collectivités bénéficiaires et qui ont un taux de vacance commerciale supérieur à 10 % continuent de valoriser des projets de zones commerciales. Par ailleurs, si l'ANCT vient financer des Maisons France Services et d'autres structures visant à favoriser le maintien de services publics partout sur le territoire, cette stratégie récente ne compense pas la disparition de nombreux services publics depuis des décennies.

Ainsi, un quart des villes de moins de 8000 habitants ont perdu tous leurs commerces.

2. Les mesures prises au nom de la transition écologique se heurtent à de nombreuses craintes et posent un défi au secteur du commerce.

D'une part, dans le cadre de la crise des Gilets jaunes en 2018, la désertification des zones rurales et péri-urbaines en matière d'emploi et de services publics était au cœur des revendications. Pourtant, ces revendications ont pu s'exprimer de façon violente conduisant à des dégradations régulières de commerces de ces mêmes territoires.

D'autre part, plusieurs législations récentes sont intervenues afin de limiter l'étalement urbain. Suite à la Convention citoyenne pour le climat en 2019, un moratoire sur la création de nouvelles zones commerciales a été mis en place. Par ailleurs, dans le cadre de la protection de la biodiversité et afin de repenser le développement des territoires, la loi prévoyant la création de zones à artificialisation neutre (ZAN) a fait l'objet d'un accord entre l'Assemblée et le Sénat début juillet 2022.

Dans ce débat, de nombreux élus ont exprimé des craintes sur les possibilités d'aménagement de leur territoire et ainsi répondre aux enjeux de réindustrialisation et de redynamisation du commerce.

Ces législations questionnent le modèle de commerce basé sur les ZAC et les centres commerciaux.

B. D'autres mesures pourraient utilement être mises en place par les pouvoirs publics afin d'adapter le commerce aux mutations actuelles et aux exigences des consommateurs.

1. Développer les capacités des petits commerces de centre-ville en matière de stratégie omnicanale.

Face aux développements de sites physiques par des groupes comme Amazon, il est nécessaire que le petit commerce puisse développer une stratégie omnicanale permettant de combiner présence physique et numérique pour les consommateurs.

Pour y parvenir, un plan de soutien aux collectivités pourrait être piloté par l'ANCT et permettre de financer l'élaboration de sites internet dans les villes et villages référencant tous les commerces et incluant des possibilités telles que le « click and collect ». Par ailleurs, de tels sites permettraient de pouvoir accéder à des facilités pour les habitants d'autres communes en matière de mobilité, d'accès au patrimoine local.

2. Favoriser la densification des ZAC et des centres commerciaux à travers le développement de lieux de vie.

Le modèle fondé sur l'étalement urbain et la dispersion des lieux et temps de vie (domicile, travail, commerce, loisirs, etc) ne paraît plus adapté aux exigences de la transition écologique et de la lutte contre l'artificialisation des sols.

A l'image du projet récemment annoncé par les groupes Carrefour et Unilever, les centres commerciaux et les ZAC pourraient faire l'objet de projets de densification permettant de développer des logements, des îlots de fraîcheur et des services publics.

Les collectivités pourraient utiliser le levier des zones d'aménagement concerté et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux pour piloter une telle reconversion.

3. Accompagner les ménages et les petits commerces face aux surcoûts à venir de la transition écologique.

Si le bouclier tarifaire tel que développé en 2022 pour le gaz et l'électricité ne paraît pas soutenable au regard de l'effort nécessaire de maîtrise des finances publiques, des dispositifs plus ciblés permettraient d'accompagner les petites collectivités, les petits commerces et les ménages des premiers déciles de la distribution des revenus.

S'agissant des collectivités, le maintien de l'amortissement et du filet de sécurité au-delà de 2024 pourrait permettre aux petites collectivités de ne pas être affaiblies

financièrement et de mettre en œuvre des projets de revitalisation. Ces dispositifs coûtent 3 Md d'euros en 2022.

S'agissant des commerces et des ménages, le CAE propose dans une note de juillet 2023 de développer des outils ciblés face à l'inflation amenée à se pérenniser avec la réindustrialisation et la relocalisation de la production. Ces outils pourraient prendre la forme de chèques temporaires et de prise en charge partielle de la hausse des prix de l'énergie.