



...le rapport d'information

## **SOUTENIR LE COMMERCE EN MILIEU RURAL : 43 MESURES DÉCLINÉES EN 10 AXES**

Maintenir et développer le commerce de proximité dans les territoires ruraux, spécifiquement dans les **communes de moins de 2 500 habitants** : c'est l'**objectif d'intérêt général** que se sont fixé la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des affaires économiques, en confiant aux rapporteurs **Bruno Belin** et **Serge Babary** le soin de formuler des propositions dans le cadre d'un travail conjoint. Le rapport d'information, adopté à l'unanimité par les deux commissions le 15 mars 2022, apporte des réponses à **3 enjeux majeurs** pour notre pays :

- **améliorer la qualité de vie des Français habitant en zones rurales** et faire en sorte que **100 % de la population** se trouve à **moins de 5 minutes de trajet d'un panier de commerces et services essentiels** à la vie courante ;
- **soutenir un développement commercial et artisanal harmonieux** en atténuant les **distorsions de concurrence** entre commerce physique et commerce en ligne et en donnant des **outils aux collectivités rurales** pour faire valoir leurs atouts ;
- **maîtriser l'empreinte carbone liée à la consommation de proximité et préserver le pouvoir d'achat des Français ruraux**, en rapprochant l'offre de commerces et de services de la demande et des besoins des Français.

Depuis 2017, le Gouvernement a fait le choix de **concentrer en priorité son action sur des communes qui occupent une situation-clé de centralité dans des territoires souvent isolés**. Ce sursaut était positif et nécessaire, mais les deux commissions appellent à ce qu'une **attention plus importante soit portée aux territoires en perte de vitesse**, en revalorisant les fonctions de centralités de communes en difficulté.

Si l'approche par l'**équipement des territoires** n'épuise pas l'ensemble des enjeux de cohésion et de vitalité territoriales, elle demeure néanmoins **incontournable** pour adapter le niveau de services aux besoins des populations. Les rapporteurs soulignent la **nécessité d'une politique d'aménagement du territoire véritablement ambitieuse pour les espaces les plus ruraux** de notre pays. Ils appellent à mettre en œuvre une stratégie d'équipement commercial concertée en **partant des besoins des territoires** et en saisissant les **opportunités induites par le repeuplement rural** à l'œuvre depuis plusieurs années et que la crise sanitaire devrait contribuer à accélérer. Les mesures proposées ont vocation à **nourrir les conclusions des Assises du commerce**, lancées le 1<sup>er</sup> décembre 2021, et les prochains **comités interministériels aux ruralités (CIR)**. Elles ont également vocation à **s'articuler avec la réforme de la géographie prioritaire** de la ruralité, en particulier celle des ZRR, et à constituer une « **boîte à outils** ».



Suivant leurs rapporteurs Bruno Belin et Serge Babary, les deux commissions ont adopté les **43 mesures** du rapport d'information, déclinées en **10 axes de propositions**.

# 1. DES FORCES CENTRIFUGES QUI MENACENT LA PÉRENNITÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMMERCE DE PROXIMITÉ RURAUX

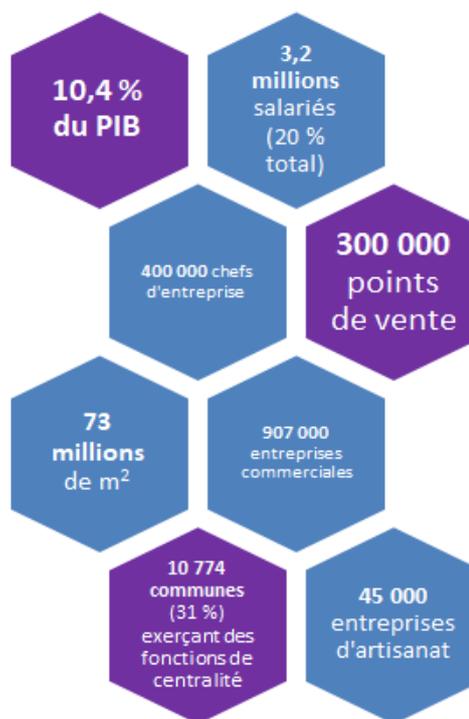
Comme souvent en matière d'aménagement du territoire, les pouvoirs publics sont face à des paradoxes. Pour l'accès aux commerces et aux services en proximité, le paradoxe est double :

– si le nombre de commerces en France n'a cessé d'augmenter depuis 20 ans en termes de surface, de nombre de magasins et de salariés, **leur répartition territoriale s'est continuellement déséquilibrée**, au détriment des zones rurales ;

– si les Français sont profondément attachés à leurs commerçants de proximité, les volumes et la valeur des **achats en ligne** et en grandes surfaces n'ont fait qu'augmenter.

Le commerce en ligne a représenté en 2021 129 milliards d'euros, en hausse de 15,1 % par rapport à 2020, dont 67 milliards d'euros pour les ventes de produits.

## Le commerce en quelques chiffres



La **concentration** des emplois dans les métropoles et le phénomène d'**étalement urbain** ont conduit, du reste, à un allongement des navettes domicile-travail pour ceux contraints de se loger à l'extérieur des villes, dont le **coût environnemental** est significatif.

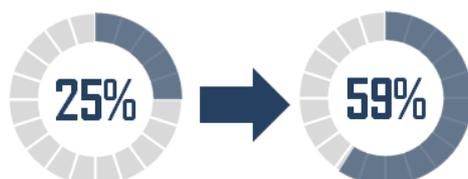
En outre, **le nombre de départements en déprise démographique n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui**. La décroissance démographique est particulièrement forte dans les massifs de montagne et, à l'échelle nationale, la **concentration spatiale de la croissance démographique** dans les espaces déjà dynamiques se poursuit à un rythme de plus en plus élevé. Seuls **18 départements** connaissent une décroissance démographique de leur population en espaces très peu denses entre 2008 et 2013, mais ils sont désormais **65** concernés sur la période 2013-2018. Certains départements situés notamment dans la **diagonale centrale traversant la France depuis les Ardennes jusqu'au Lot** connaissent une déprise démographique continue sur les 50 dernières années (Cantal, Ardennes, Haute-Marne, Creuse, Nièvre). **Cet espace de déprise démographique s'étend désormais à l'est du Bassin parisien et vers le nord**, touchant la Somme, la quasi-intégralité de l'Aisne et grignotant le **nord-ouest de l'Hexagone**, dans la partie eulérienne du Perche et le pays dunois (Eure-et-Loir), le pays vendômois (Loir-et-Cher), le nord du Bassin ligérien (Mayenne et Sarthe) et une grande partie de la Manche (région de Mortain et Nord-Cotentin).

**Les rapporteurs sont convaincus que les actions visant à préserver et développer le commerce de proximité en zones rurales ne présentent que des avantages** : dans une logique d'attractivité globale des communes rurales, le maintien et le développement des commerces de proximité permettent d'**attirer de nouveaux habitants et activités**. Dans une logique de maîtrise de notre empreinte carbone, renforcer l'accessibilité et le maillage commercial permet d'**éviter des trajets en voiture**, alors que 90 % des habitants ruraux disposent d'une voiture à l'heure actuelle. Enfin, éviter des trajets en voiture, même petits, permet de contenir en partie la hausse des **dépenses de carburant**.

## 2. DES INÉGALITÉS TERRITORIALES PERSISTANTES, AU DÉTRIMENT DES TERRITOIRES RURAUX, QUI CONCENTRENT POURTANT LES ENJEUX DE LA FRANCE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

Le baromètre des Territoires Elabe 2021 dresse le portrait d'une France du « proche », dans laquelle la qualité du lien social apparaît fragile et le sentiment de disparition des commerces de proximité demeure : **les habitants des zones rurales et des petites agglomérations décrivent des zones sous-dotées**, à rebours du regard porté par les habitants des grandes agglomérations sur leurs commerces et services.

### Évolution de la part des communes ne disposant plus d'aucun commerce de proximité sur la période 1980-2017



Source : Insee, *Les entreprises en France*, édition 2017.

Au-delà, les territoires ruraux continuent de présenter des fragilités importantes :

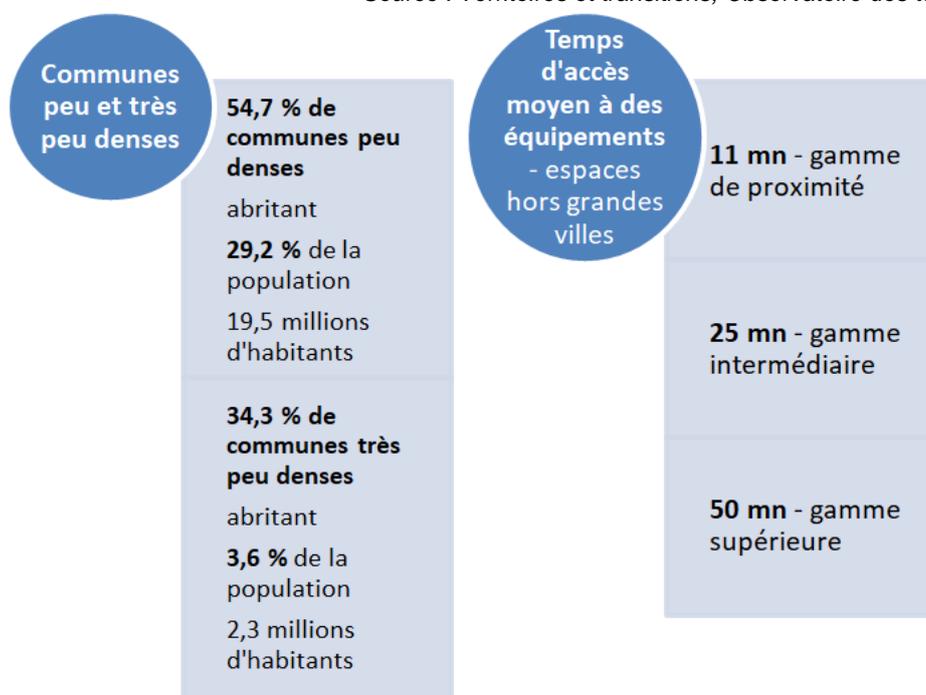
- les territoires ruraux accueillent la **plus forte proportion de personnes âgées** (23,2 % pour les territoires très peu denses, + 2,1 points entre 2011 et 2016). Dans les villes bénéficiaires du programme Petites Villes de demain, **24,5 %** de la population a plus de 65 ans ou plus, contre environ 20 % pour la France métropolitaine ;
- **26 % des habitants des communes rurales pensent qu'ils ont un risque de devenir pauvres dans les 5 prochaines années**, cette proportion monte à 29 % dans les communes entre 20 000 et 100 000 habitants, contre 18 % des habitants des communes de plus de 100 000 habitants et 17 % des habitants de l'agglomération parisienne ;
- **la part des 15-24 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation est plus élevée dans les territoires très peu denses, peu denses et intermédiaires** que dans les territoires denses ;
- les **communes très peu denses** qui subissaient déjà un recul significatif de l'emploi sur la période 2006-2011 (- 0,16 % / an) ont connu **cinq années encore plus difficiles** (- 0,44 % sur la période 2011-2016) ;
- **le taux de création d'entreprises demeure structurellement bas dans les communes très peu denses (12,6 %) et peu denses (12,7 %)** en comparaison des taux constatés dans les villes de densité intermédiaire (13,6 %) et denses (18,4 %) et ce, malgré une amélioration de 2 points environ sur la période 2018-2019 par rapport à 2015-2016. Le dynamisme demeure plus fort dans les communes denses ;
- **le temps de trajet routier médian en heure pleine vers un panier d'équipements de la vie courante demeure élevé en zones très peu denses (10 minutes)**, par rapport aux zones peu denses (5,5 min), intermédiaires (2,7 min) et denses (2,6 min).

Source : *Baromètre de la cohésion des territoires*, 2021.

Dans les territoires de très faible densité, part de la population âgée de 75 ans et + se trouvant à plus de 10 minutes en voiture en situation d'heures creuses d'un panier de services de la vie courante



Source : Territoires et transitions, Observatoire des territoires, 2021.

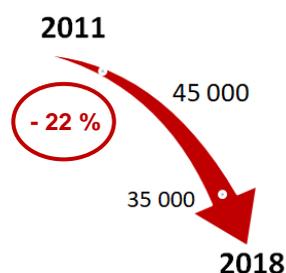


Source : données Insee, 2018, 2021.

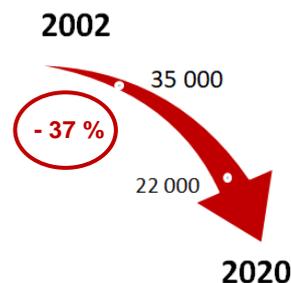
Lecture : les communes peu denses et les communes très peu denses constituent l'espace rural, selon la nouvelle grille communale de densité de l'Insee. Cette dernière s'appuie sur la distribution de la population à l'intérieur de la commune en découpant le territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté, ce qui permet de repérer des zones agglomérées. L'importance de ces zones agglomérées au sein des communes permet ensuite de les caractériser comme densément peuplées, de densité intermédiaire, peu denses ou très peu denses.

Sous l'effet de la **démographie** (décroissance, vieillissement), du manque de **dynamisme économique** (faiblesse des revenus, faible croissance de l'emploi), du **déplacement des zones de chalandise en périphérie**, de **facteurs conjoncturels** (crise des gilets jaunes, crise sanitaire) et de l'évolution des **pratiques commerciales**, le commerce de proximité est en **situation de fragilité**.

Évolution du nombre de débits de boissons sur la période 2011-2018  
(Source : Française des Jeux)

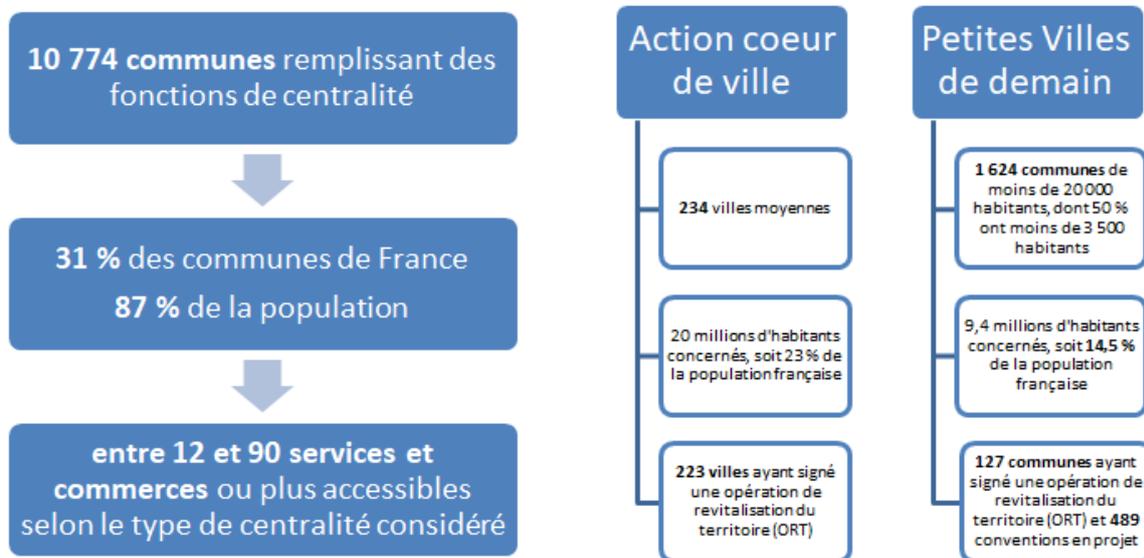


Évolution du nombre de débits de tabac sur la période 2002-2020  
(Source : Confédération des ruralistes)

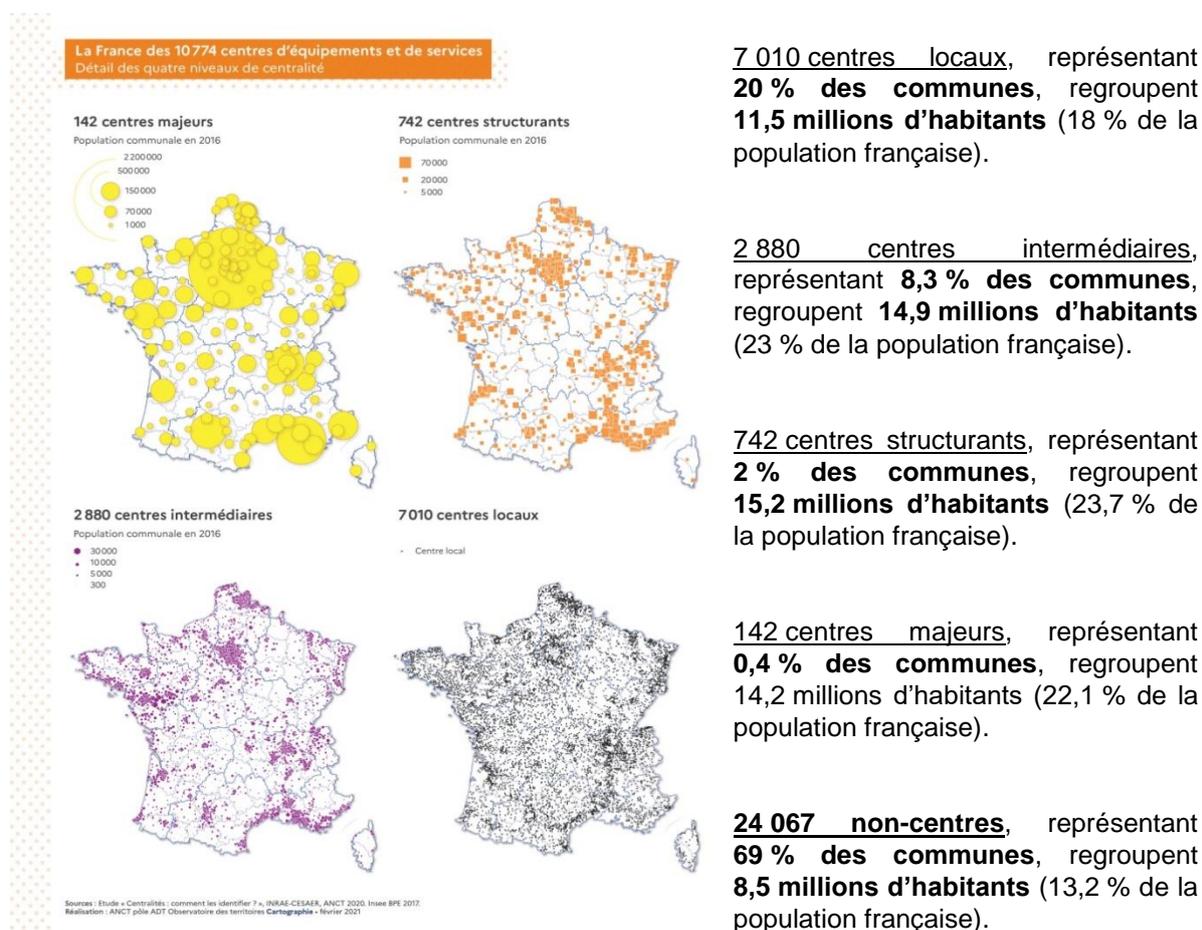


### 3. LA NÉCESSITÉ DE RESSERRER LE MAILLAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES DE SOUTIEN À LA REVITALISATION COMMERCIALE

#### Focus sur les 10 774 centres d'équipements et de services<sup>1</sup>



Si les programmes d'actions territorialisés mis en place depuis 2017 s'inscrivent dans une logique positive, les rapporteurs considèrent que des **zones blanches demeurent** et appellent le Gouvernement à se saisir des solutions qu'ils proposent pour les **6 à 8 millions de personnes qui ne sont couvertes que partiellement par ces programmes** à ce jour.



<sup>1</sup> Les centres locaux offrent une douzaine d'équipements et de services à la population, les centres intermédiaires présentent une offre enrichie de 29 équipements par rapport aux centres locaux, les centres structurants offrent une quarantaine de services supplémentaires par rapport aux centres intermédiaires, dont certains sont essentiels mais dont le recours n'est pas quotidien, et les centres majeurs regroupent les services les plus rares sur le territoire. Enfin, les 24 400 communes non-centres offrent moins d'une douzaine d'équipements et de services.

## 43 MESURES DÉCLINÉES EN 10 AXES DE PROPOSITIONS

Les rapporteurs plaident pour **réarmer nos capacités prospectives** et **ancrer l'action des pouvoirs publics en matière de revitalisation dans le temps long**. Ils sont également convaincus de la **nécessité de mieux faire connaître les dispositifs existants** : zonages de soutien (ZRR, ZORCOMIR etc.), contractualisations (ORT, contrats de réciprocité).

**Proposition 1 [État]** – Renforcer la **connaissance** en matière d'équipements des zones rurales et identifier les **zones à forts enjeux d'accessibilité** pour améliorer la **performance** des politiques (constitution d'un indicateur budgétaire dédié, identification fine des communes).

**Proposition 2 [État]** – Mettre en place un nouveau programme d'actions territorialisées « **400 territoires de commerce** », piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, ciblé sur 400 périmètres communaux et intercommunaux sensibles du point de vue de l'accessibilité, alimenté par un **fonds de 600 millions d'euros sur 5 ans**, afin de soutenir environ **2 000 projets** de maintien ou d'implantation de commerce de proximité.

**Proposition 3 [État, unions professionnelles, collectivités territoriales]** – Déployer des **incitations financières resserrées** (fiscalité des plus-values, crédit d'impôt pour la formation des futurs salariés repreneurs d'une entreprise, exonération de charges patronales, suramortissement d'IR et d'IS pour la rénovation du bâti) pour favoriser la reprise et le développement de commerces et artisanats dans les zones rurales caractérisées par de forts enjeux d'accessibilité aux commerces et services, avec notamment la **mise en place d'un fonds dédié à la transmission des entreprises commerciales et artisanales**, doté de **200 millions d'euros** pour traiter, dans un premier temps, environ 6 000 dossiers.

**Proposition 4 [État]** – Renforcer le **pilotage et les outils de la redynamisation commerciale** dans les zones rurales pour améliorer la qualité de vie quotidienne des habitants (renforcement du contenu des études d'impact produites à l'appui d'un projet commercial, déploiement de managers de commerce et centre-ville, inventaire des friches, adaptation de l'offre d'ingénierie, ciblage de l'action des foncières de redynamisation rurale, recréation du Fisac, pouvoir des collectivités en cas de fermeture de commerces soumis à des conditions réglementées d'implantation, prorogation de 2 ans du crédit d'impôt PME/TPE pour la rénovation énergétique).

**Proposition 5 [État, collectivités territoriales]** – Faire aboutir rapidement les travaux relatifs à la « **nouvelle géographie prioritaire de la ruralité** » pour apporter une réponse globale aux territoires ruraux et, dans cette attente, proroger les **zonages spécifiques** institués par la loi de finances pour 2020 en portant à **70 %** la compensation de l'État aux collectivités territoriales.

**Proposition 6 [État]** – **Soutenir massivement les commerçants dans la transition numérique et digitale** (suramortissement fiscal pour les dépenses d'équipements digitaux, crédit d'impôt pour les dépenses de formation numérique, appel d'offres pour déployer des plateformes locales de commerce en ligne, développement de stratégies commerciales locales).

**Proposition 7 [État]** – **Rétablir une concurrence équitable entre les différentes formes de commerce** (suppression de la Tascom avec compensation intégrale aux collectivités pour la part de recettes qu'elles percevaient *via* la création d'une dotation d'équipements pour le bloc communal, maîtrise des impacts des implantations des entrepôts de logistique commerciale).

**Proposition 8 [Unions professionnelles, État]** – **Diversifier les sources de revenus** des commerces physiques (accueil de points relais, taxation des livraisons de commerce en ligne adaptées si le colis est retiré en point relais).

**Proposition 9 [État, collectivités territoriales, unions professionnelles]** – **Alléger les contraintes et les charges pesant sur les commerces de proximité**, notamment **non-sédentaires** (règlements de marché, prise en compte des marchés dans les stratégies d'aménagement, programmes locaux de tournées de marché, clarifications juridiques pour libérer les initiatives des collectivités et des entreprises de l'économie sociale et solidaire).

**Proposition 10 [État]** – **Soutenir la mobilisation des élus et des citoyens au service de la revitalisation commerciale** (possibilité de créer des conseils économiques locaux pour renforcer les liens entre les élus et les commerçants, déploiement de la réserve nationale de la cohésion des territoires, création d'une semaine du commerce de proximité, soutien à l'apprentissage).

## POUR EN SAVOIR +

- [La page de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion sociale](#)
- [Le rapport d'information \(n° 358, 2020-2021\) de M. Serge Babary, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Équité et souplesse, pour un commerce en pleine mutation](#)
- [Le rapport d'information](#)



**Jean-François Longeot**

Président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Sénateur du Doubs (UC)



**Sophie Primas**

Présidente de la commission des affaires économiques

Sénateur des Yvelines (LR)



**Bruno Belin**

Rapporteur

Sénateur de la Vienne (LR)



**Serge Babary**

Rapporteur

Sénateur d'Indre-et-Loire (LR)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23 20

Commission des affaires économiques

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23 20

