

Le 10 novembre 2020

Note du Groupe de suivi des conséquences économiques du deuxième confinement

LE COMMERCE DE PROXIMITÉ

Le commerce en France, ce sont 634 000 entreprises (sans les commerces de gros et les artisans qui vendent directement leurs produits ou services), 3,5 millions de personnes employées, 1 420 milliards d'euros (Md€) de chiffre d'affaires annuel. Les centres villes des villes moyennes regroupent 80 000 commerces, dont 69 % sont indépendants. Dans ces territoires, les commerces représentent souvent les premiers employeurs.

Pour évaluer les impacts du nouveau confinement sur ces acteurs économiques ainsi que les mesures prises par le Gouvernement, le groupe de travail a auditionné trois organisations représentant ces professionnels (l'Union des entreprises de proximité – U2P –, la Confédération des commerçants de France – CCF– et la Fédération du commerce et de la distribution – FCD) et deux organisations d'élus locaux particulièrement concernés (l'association Villes de France et l'Association des petites villes de France – APVF) et interrogé les services du ministère de l'économie compétents, dont ceux du ministre délégué aux PME, M. Alain Griset.

I. Un secteur très impacté qui revendique au moins une égalité de traitement entre les entreprises

a) Un secteur fragilisé par le premier confinement

L'enquête U2P et I+C Xerfi sur le 3^e trimestre 2020, menée auprès d'un panel de 6200 entreprises représentatives de l'artisanat, du commerce de proximité et des professions libérales, constatait, avant le confinement, un niveau d'activité encore détérioré, malgré le redressement relatif de certains compartiments.

La baisse de l'activité de l'artisanat, du commerce alimentaire de proximité, du secteur HCR (hôtels, cafés, restaurants) et des professions libérales s'était réduite au cours de la période estivale, s'établissant à – 5 % sur un an, contre – 28,5% trois mois auparavant.

Le secteur de l'artisanat est celui qui affiche le repli le plus limité (– 2,5 % sur un an) grâce à la reprise d'une activité normale dans le bâtiment. La baisse est un peu plus vive pour les professions libérales (– 4 %).

Le secteur du commerce de proximité-HCR accusait cependant encore un recul de – 18,5 % sur l'année, en particulier la filière HCR qui restait très impactée par le contexte sanitaire et les contraintes imposées aux professionnels. Toutes les entreprises enregistrent un chiffre d'affaires en baisse, spécialement les plus petites.

Au surplus, aucune reprise n'était prévue pour la fin d'année compte tenu des incertitudes sur la résurgence de l'épidémie de la COVID-19 et de l'anticipation du renforcement des restrictions sanitaires.

Selon cette enquête, 29 % des responsables interrogés tablaient déjà sur une baisse de leur chiffre d'affaires, contre 13 % envisageant plutôt une hausse.

Les organisations professionnelles observent cependant que les commerçants ont été surpris par la soudaineté du reconfinement, alors que le couvre-feu était engagé depuis une quinzaine de jours, et s'inquiètent de sa durée lors d'**une saison particulièrement importante pour leurs activités**. Avec les fêtes de fin d'année, le dernier trimestre est crucial pour le chiffre d'affaires de nombre d'entre eux ¹, et vital pour les ventes de jouets et d'artisanat d'art. D'autant que certains ont non seulement subi les pertes du premier confinement, mais aussi les perturbations des deux précédentes fins d'année.

b) Une revendication fondamentale d'égalité de traitement

Le couvre-feu se révélant insuffisant pour endiguer l'accélération de l'épidémie et réduire les menaces de saturation du système hospitalier, le retour du confinement sur tout le territoire a été annoncé le 28 octobre au soir, pour s'appliquer dès le 30 et jusqu'au 1^{er} décembre au moins. La décision a été formalisée par le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ² qui interdit notamment l'accueil du public dans les magasins de vente, hormis pour leurs activités de livraison et de retrait de commandes ou pour des activités limitativement énumérées. Ces dérogations correspondent aux offres de produits ou de services reconnus de première nécessité ou considérés comme nécessaires à l'activité professionnelle. ³

Cette fermeture administrative concernerait au moins 200 000 boutiques. ⁴

La décision a suscité une vive réaction parmi les acteurs du secteur. Outre la rapidité de sa mise en œuvre et les incertitudes sur sa date de sortie, plusieurs autres sujets font débat :

– Le caractère « hybride » du nouveau confinement (selon les mots d'U2P) trouble les professionnels. Il leur est plus difficile de comprendre que soient à la fois maintenues un grand nombre d'activités, avec les circulations et les interactions qu'elles génèrent, et qu'on les oblige à fermer leurs commerces en dépit des investissements réalisés ces derniers mois pour mettre en place toutes les mesures de barrière sanitaire demandées. Certains avaient même fait valider leurs protocoles de sécurité par les ministères compétents.

Le ministère de l'économie a répondu à vos rapporteurs : « *L'objectif du confinement est de diminuer drastiquement la mobilité des Français, afin de **réduire tout risque de croisement** et donc de contamination. Pour ce faire, le Gouvernement a décidé un nouveau confinement dont la seule différence réelle avec le confinement du printemps est l'ouverture des écoles, qui permet d'assurer une continuité pédagogique nécessaire. Il est donc faux de déclarer que les dérogations pour sortir sont plus nombreuses aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en mars* ».

Quant aux critères retenus pour accorder des dérogations au **principe, central dans la stratégie gouvernementale, de la fermeture et de la restriction des activités**, le ministère précise que « *le Gouvernement a repris la même liste que celles listant les activités autorisées à la fin du confinement de printemps en y rajoutant les services publics et les commerces de gros* ». En effet, « *pour éviter de mettre un coup d'arrêt à l'économie, il a été décidé de laisser*

¹ Selon les statistiques du ministère de l'économie, les mois de novembre et décembre représentent en moyenne 19 % du chiffre d'affaires annuel des commerces de détail spécialisés.

² Articles 37 à 39 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³ Quant aux marchés, ils ne sont autorisés que pour les commerces alimentaires et les ventes de graines, semences et plants d'espèces fruitières ou légumières.

⁴ Déclaration de la ministre déléguée à l'industrie, Mme Agnès Pannier-Runacher sur Europe 1 le 31 octobre.

ouverts, dès la mise en place du confinement, les commerces de gros qui viennent soutenir l'activité des professionnels notamment nécessaires au BTP par exemple, afin de permettre à notre économie de continuer de fonctionner ».

En tout état de cause, les interrogations des acteurs économiques démontrent que la stratégie du Gouvernement nécessiterait un peu plus d'explications. **L'acceptation des règles du nouveau confinement par les professionnels et par nos concitoyens est à ce prix.** Elle est une condition centrale de l'efficacité de la mesure, et une nécessité pour la paix sociale.

Vos rapporteurs recommandent donc de **faire davantage de pédagogie pour expliciter les arbitrages** : expliquer la priorité donnée à l'urgence de réduire les interactions entre nos concitoyens, pour ralentir la propagation, et le besoin de préserver l'activité économique est certes fondamental ; mais il importe aussi d'expliquer en quoi la fermeture de certaines activités s'impose, au moins temporairement, ainsi que les critères qui ont prévalu pour déroger au principe de confinement en faveur d'autres activités. Il est enfin indispensable de **donner un horizon à chacun** : une date ferme pour rouvrir, ou des critères objectifs, et explicites, qui permettraient la levée des mesures exceptionnelles... ainsi que de fixer une stratégie claire pour **gérer les prochains pics d'une crise appelée à durer.**

– Les commerçants et professionnels indépendants dont l'activité a été fermée sont par ailleurs choqués par les discours les présentant comme « non essentiels ». Ils se sentent stigmatisés et dévalorisés.

Vos rapporteurs recommandent d'éviter cette présentation négative, qui avive les amertumes, dans les discours et les messages officiels.

– Au début du reconfinement enfin, les acteurs du secteur ont également contesté le fait que les grandes surfaces soient autorisées à vendre dans leurs magasins des produits non inscrits sur la liste des dérogations (comme les livres ou les fleurs). Cette inégalité de traitement vis-à-vis des plus petits commerces et des indépendants a inspiré un début de fronde parmi les professionnels et certains maires. Après avoir fait le point avec la grande distribution et les fédérations professionnelles, le Gouvernement a donc pris un nouveau décret imposant la fermeture des rayons concernés non seulement dans les centres commerciaux, mais aussi les supermarchés, les magasins multi-commerces, les hypermarchés et les autres « *magasins de vente d'une surface de plus de 400 m²* ». ⁵ Cela implique par exemple que, dans un Décathlon, seul le rayon vente et réparation de cycles peut rester ouvert.

Les magasins d'alimentation générale et les supérettes peuvent, quant à eux, continuer à accueillir du public « *pour l'ensemble de leurs activités* ». Le ministère de l'économie explique en effet qu'en-deçà de la limite des 400 m², de nombreux commerces alimentaires arriveraient difficilement à trier leurs produits.

Les organisations professionnelles interrogées auraient préféré la réouverture de l'ensemble des commerces, avec un renforcement des mesures de protection, mais elles **saluent, en général, le rétablissement de l'équité** entre les commerces. Les libraires y étaient

⁵ Décret n° 2020-1331 du 2 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

particulièrement attachés. « Cette décision a au moins eu le bénéfice de calmer la colère des commerçants », confirme l'U2P. Les associations de maires l'approuvent également.

Les représentants de la grande distribution considèrent cependant qu'au final, tous sont perdants face aux géants du commerce en ligne.

c) Des interrogations sur la mise en œuvre des règles de fermeture

– De nombreux acteurs interrogent la pertinence de la liste des dérogations. L'habillement des enfants est le cas le plus souvent évoqué. De fait, ce type de produits peut devenir vite essentiel ; et si un achat par *drive* est toujours possible, il interdit les essayages préalables.

– L'interprétation de la liste crée aussi des difficultés : les organisations témoignent des nombreuses questions des professionnels. Les activités de première nécessité sont définies selon des catégories très globales, issues des statistiques de l'INSEE, dont les limites ne sont pas toujours claires pour les commerçants – ni *a fortiori* pour les consommateurs.

– Le décret du 2 novembre a baissé la jauge d'accueil dans les magasins (tous ceux qui sont autorisés à rester ouverts « ne peuvent accueillir un nombre de clients supérieur à celui permettant de réserver à chacun une surface de 4 m² »). Certains acteurs craignent qu'accroître encore cette exigence n'exclue de nombreuses petites boutiques supplémentaires.

– En pratique, enfin, d'aucuns constatent que les grandes et moyennes surfaces (GMS) ne respectent pas toutes les nouvelles consignes : parfois sous la pression des clients, parfois en suggérant elles-mêmes des astuces pour contourner l'interdiction de vendre en magasin (faux *click and collect*).

Vos rapporteurs s'interrogent sur les moyens engagés pour faire respecter les fermetures commerciales partout sur le territoire, essentiels pour assurer l'efficacité de la stratégie de prévention et ne pas alimenter des sentiments d'inégalité de traitement.

d) Des questions sur l'adéquation de certaines mesures d'aide

Les organisations professionnelles reconnaissent les importants efforts du Gouvernement pour soutenir financièrement leurs entreprises. Elles saluent la mise en place du numéro unique d'information sur les mesures d'urgences pour les entreprises et les dernières évolutions des dispositifs d'aide (*cf. partie III*), particulièrement ceux qui allègent leurs charges fixes.

Elles observent néanmoins que ces différentes aides ne suffisent souvent pas à couvrir ces charges.

Et certains acteurs s'interrogent sur l'adéquation des modalités retenues pour le nouveau dispositif fiscal qui doit inciter les bailleurs à renoncer temporairement à leurs loyers. Ils craignent qu'un crédit d'impôt ne soit pas le bon levier pour les particuliers dont les loyers constitueraient une part importante de leurs revenus.

L'APVF considère cependant que ce dispositif a le mérite de la simplicité. Et Villes de France ne croit pas que l'État puisse assumer directement cette dépense supplémentaire. Elle imagine qu'il pourrait le faire, pour partie, s'il intégrait les charges de loyer dans l'assiette de calcul d'une indemnité du fonds de solidarité bonifiée.

Mais vos rapporteurs considèrent qu'il est légitime que les bailleurs participent, dans une certaine mesure, aux efforts de lutte contre la crise. Il est, d'ailleurs, de l'intérêt de ces bailleurs de ne pas perdre leurs locataires en les poussant à la fermeture définitive.

e) Le problème des stocks

Les organisations professionnelles ont salué la dérogation accordée aux fleuristes indépendants pendant le week-end de la Toussaint.

De manière générale, les commerces « à stocks » (comme l'habillement) sont confrontés à des difficultés supplémentaires : la soudaineté du confinement et la brièveté de sa mise en œuvre ne leur ont pas permis d'anticiper la fermeture ; ils se retrouvent avec des volumes importants de marchandises qu'ils ne peuvent valoriser rapidement mais qu'il faut régler à leurs fournisseurs. Certains souhaiteraient des moratoires de paiement.

D'un autre côté, il est tout aussi vital de ne pas aggraver, par des retards de paiement, la situation des fournisseurs, déjà menacés par des pertes de débouchés.

Le ministère de l'économie a indiqué que parmi les différentes hypothèses à l'étude pour diminuer l'impact du confinement sur le commerce et ses fournisseurs, la question de la dimension des stocks est également prise en compte.

f) La peur de la concurrence des *pure players*

Les acteurs du secteur craignent des pertes immédiates et substantielles de chiffre d'affaires (CA) à l'orée d'une période marquée par un pic des consommations. Les commerces alimentaires de proximité ont bien tenu la première fois, mais ils ressentent l'impact du télétravail qui vide les quartiers de bureaux. Même la grande distribution est concernée, estimant que les rayons fermés représentent environ 25 % de son CA.

Pour sauver leur activité, il leur est conseillé de développer les formules à emporter et leurs propres ventes en ligne. Mais tous ne sont pas équipés pour cela ; en outre, les commerçants, petits ou grands, se sentent désavantagés par rapport aux grandes plateformes de commerce en ligne, spécifiquement organisées pour ces activités et offrant un catalogue plus étoffé.

Déjà pressante avant la pandémie, la concurrence des géants du e-commerce (les *pure players*), comme Amazon ou Alibaba, est logiquement confortée quand les commerces physiques sont fermés. Avec le reconfinement, cette concurrence pourrait s'accroître durablement. La peur profonde des commerçants « en boutique » est donc de perdre définitivement ceux de leurs clients qui auront pris l'habitude de s'adresser à ces plateformes pour une grande partie de leurs achats.

Au-delà de la distorsion des situations pendant le confinement, les acteurs du secteur soulèvent **la question d'une fiscalité plus équitable entre les commerces en magasin et les plateformes d'e-commerce**. Tous revendiquent que leurs entrepôts « numériques » soient soumis à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)⁶. Ils demandent aussi l'application

⁶ Payées par les commerçants exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m² et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe supérieur ou égal à 460 000 €.

à ces entrepôts de règles d'urbanisme équivalentes à celles limitant désormais les grandes surfaces.

Dans l'immédiat, les acteurs du secteur suggèrent de **modérer les campagnes promotionnelles**, comme le « *Black Friday* », qui incitent les consommateurs à anticiper leurs achats sur les grandes plateformes. La ministre déléguée à l'industrie, Mme Pannier-Runacher, a fermement demandé la suspension par Amazon d'une campagne de promotion du *Black Friday* prévu le 27 novembre.

Les organisations professionnelles applaudissent enfin aux discours du Gouvernement encourageant les Français à privilégier les commerces nationaux et de proximité. Mais elles souhaiteraient son aide pour financer une grande campagne publicitaire en ce sens.

II. Concilier la protection sanitaire et la survie économique des commerces de proximité

Le Président de la République a promis qu'un point serait fait le 12 novembre prochain sur l'adaptation des mesures à la situation. Les acteurs du secteur mettent beaucoup d'espoir dans ce qu'ils considèrent comme une « clause de revoyure », considérant que malgré leur massivité les aides publiques ne suffiront pas à assurer leur survie dans la durée – et ne pourront être maintenues à ce niveau pendant de nombreux mois.

Au rythme de l'évolution de la pandémie, **une réouverture générale dès le 13 novembre apparaît improbable** ; cependant organisations professionnelles et associations d'élus suggèrent que des aménagements, objectifs et encadrés, puissent être apportés aux règles afin de sauver un tissu économique essentiel de notre pays.

a) Gérer le présent : des actions pour faciliter la résilience des entreprises

i) Des banques à remobiliser

Si les banques ont « joué le jeu » lors du premier confinement, notamment pour distribuer les différents prêts garantis par l'État (PGE), il est remonté au groupe de travail que leur réactivité laisserait à désirer aujourd'hui. Les associations d'élus partagent ce constat.

Vos rapporteurs recommandent à l'État de poursuivre le dialogue avec les banques et les assurances afin qu'elles jouent pleinement leur rôle de gestion des risques et d'irrigation financière de l'économie.

ii) Des initiatives collectives qui se multiplient

Les décrets permettent aux commerces soumis (ou non) à une fermeture administrative de poursuivre une certaine activité : sont autorisées la livraison ou la récupération des commandes prises par téléphone ou en ligne (le *drive* ou le *click and collect* – cliquer-collecter).

Pour les concessions automobiles, les clients peuvent venir chercher leur nouveau véhicule sur rendez-vous.

Ces nouvelles modalités de vente sont encouragées, et parfois directement soutenues. Ainsi l'État prend en charge, depuis le 5 novembre et pendant la durée du confinement, les frais d'envoi de livres.

Ce dispositif permet aux libraires de ne facturer à leurs clients que les frais de port au tarif minimum légal, soit 0,01 €. Seront éligibles les librairies indépendantes, c'est-à-dire les entreprises répondant aux critères de taille TPE et PME et dont la vente de livres neufs est l'activité principale.

Afin de réduire l'avance de trésorerie des libraires, et de réduire les délais de livraisons de proximité à J+1, La Poste met en place une remise sur son offre « *Proxycourses Librairies* ». Celle-ci sera disponible au tarif de 2 euros au lieu de 4,5 €. Elle sera éligible au dispositif de prise en charge des frais de port ci-dessus.

Le ministère de l'économie constate que ces nouveaux services rencontrent un succès croissant.

En 2020, la FEVAD indique que 28 % des e-acheteurs récupèrent leur commande en magasin. Le *click and collect* serait un canal de vente de plus en plus plébiscité par les consommateurs qui y voient de nombreux avantages : pas de frais de livraison, un gain de temps par rapport à la livraison et le choix du lieu de la boutique pour le retrait de sa commande.

La pratique du *click and collect* se diffuse chez les commerçants : il est proposé par davantage d'entreprises et de commerces de proximité, pour de nouvelles catégories de produits. Si le *drive* était déjà un mode de consommation bien installé pour les enseignes alimentaires, il se développe également dans le non-alimentaire. Dans le secteur du bricolage, Bricomarché indique par exemple que si la réflexion autour du *click and collect* était déjà engagée au niveau national, sa mise en œuvre s'est accélérée lors du confinement. Les enseignes de la mode, du sport ou de la culture ont également mis en place « en urgence » pendant cette période des systèmes de *click and collect* : Jules propose depuis le 20 avril un service de *drive* dans 198 de ses magasins ; Décathlon a vu ses commandes en ligne plus que doubler.

Le Gouvernement a par ailleurs affirmé son soutien à toutes les initiatives qui permettent aux commerçants de continuer à avoir une activité sans présenter de risque de diffusion du virus.

Le déploiement de ces systèmes de vente alternatifs suppose en particulier de disposer des outils adéquats, ce qui est loin d'être le cas des commerçants français.

Mais les acteurs auditionnés ont témoigné de l'émergence de diverses solutions partagées :

– Des solidarités entre petits commerces : ceux qui restent ouverts proposant de servir de dépôt aux produits de leurs collègues fermés ou des professionnels s'associant autour d'une plateforme en ligne commune (« *co-retail* »).

Par exemple, dès le premier confinement, plus de 2 500 librairies indépendantes s'étaient inscrites sur une plateforme partagée (lalibrairie.com) pour faire connaître les titres en vente et les adresses locales où les trouver. Mais l'absence de service de paiement en ligne systématique en limitait quelque peu l'usage ;

– De grandes plateformes d'e-commerce proposent de leur côté aux petits commerçants et artisans de vendre leurs produits, voire d'héberger leurs sites. La plateforme européenne Cdiscount offre ainsi un accès gratuit à son site pendant le confinement. La grande distribution propose également d'héberger leurs sites.

Toutefois, la Confédération des commerçants de France (CCF) déclare que ses membres préfèrent développer leurs propres sites. De fait, ces associations leur font courir le risque d'avoir à payer le service rendu et de devoir s'engager dans la durée auprès des plateformes. Il y a aussi un enjeu de visibilité pour les commerces indépendants.

En attendant que chaque entreprise dispose de ses outils personnels, **la CCF va mettre à la disposition de ses membres une grande plateforme numérique coopérative ;**

– Les collectivités territoriales ne sont pas de reste : **l’APVF crée également une plateforme collective** pour faciliter les ventes mais aussi permettre les paiements en ligne. Cela représente toutefois un effort financier important pour son organisation ; elle aurait besoin d’un soutien financier de l’État pour développer ces dispositifs partout sur le territoire.

Parce qu’elles apportent un début de solution à l’urgence présente et renforcent les capacités de résistance de nos commerces de proximité, vos rapporteurs considèrent que le déploiement de ces plateformes collectives mérite un accompagnement actif de l’État.

Ils saluent donc la récente annonce par le ministre de l’économie, M. Bruno Le Maire, précisant que « *l’État compte aider financièrement les communes qui souhaitent développer une plateforme locale d’e-commerce regroupant l’ensemble des commerces de [leur] ville* ». ⁷

iii) L’enjeu de la numérisation des commerces et le débat autour de son financement

L’actuelle crise sanitaire a confirmé la nécessité de la numérisation pour accroître la résilience des petites entreprises. La vente en ligne a en effet permis à certains commerçants de maintenir une activité pendant le premier confinement et les notifications faites par leurs sites leur ont permis de continuer à exister auprès de leurs clients. Il s’agit aussi, plus structurellement, de s’adapter aux nouveaux modes de consommation et à la concurrence des plateformes de e-commerce. Or, il y a un an à peine, seuls 34 % des dirigeants de TPE de 1 à 9 salariés déclaraient que leur transformation numérique était déjà réalisée ou en cours (Étude CPME/Sage, août 2019).

Dans le cadre de l’initiative France Num, l’État et les régions ont lancé en octobre une plateforme commune de ressources qui doit accompagner les PME et TPE dans leur numérisation ; l’État et Bpifrance garantiront par ailleurs des « prêts numériques » à taux modérés accordés aux entreprises de moins de cinquante salariés pour le développement de leurs outils numériques. (*cf. partie III*)

Les acteurs du secteur saluent ces nouveaux outils ; mais considèrent que ces aides ne sont pas suffisantes pour des entreprises aux situations financières fragilisées. Ils demandent des moyens à la hauteur des besoins. Il y a en effet des coûts, à l’entrée (en investissement matériel et immatériel et formation) et dans la durée (pour l’entretien, le référencement et l’actualisation régulière), alors que les petits commerces ne pourront jamais rivaliser avec les catalogues et les moyens que déploient les plus grands pour entretenir leur visibilité sur internet.

La CCF suggère de financer le déploiement des projets numériques des petits commerces par une contribution de la grande distribution, dont le développement au détriment des petites entreprises a été amplement facilité ces 20 dernières années, ou par une taxation sur les grands dépôts des géants du e-commerce. Une piste sur laquelle l’APVF la rejoint.

Le besoin de solutions accessibles et d’aides renforcées pour accélérer le virage numérique des PME a d’ores et déjà été entendu par le Gouvernement : M. Le Maire a également annoncé que le Gouvernement prévoit de référencer, à compter du 10 novembre, les solutions à prix préférentiels existantes sur le site Clique-mon-commerce.gouv.fr, puis d’accorder à chaque commerce fermé administrativement et non encore numérisé une aide de 500 € pour sa numérisation.

⁷ *Journal du dimanche du 8 novembre 2020.*

iv) Mais certains avertissent que le processus ne doit pas aller trop loin

À l'hypothèse d'une contribution de la grande distribution, la FCD répond que ses ventes ont certes progressé lors du premier confinement, mais avec des surcoûts qui sont montés à 1 million d'euros (M€) (pour les appels à du personnel supplémentaire avant d'éviter les ruptures d'approvisionnements, les primes versées à la fin, *etc.*).

Quant à une taxe sur le e-commerce, l'organisation rappelle qu'elle aura peu d'impact sur les géants étrangers, qui la reporteront sur leurs clients, mais qu'elle pèsera davantage sur les acteurs français du commerce en ligne. Une différenciation serait incompatible avec le droit français. En outre, selon le secrétaire d'État au numérique, Amazon ne représenterait que 20 % du commerce en ligne en France.

Vos rapporteurs considèrent néanmoins que la régularité d'une taxe progressive en fonction de la taille des « entrepôts numériques » mériterait d'être étudiée.

Il y a plus généralement urgence à rééquilibrer les situations fiscales entre commerces. Vos rapporteurs soulignent donc la nécessité de travailler à la prise en compte des surfaces commerciales des plateformes de e-commerce.

Plus fondamentalement, organisations professionnelles comme élus locaux s'accordent à dire que, si elle offre un répit pendant le confinement et des opportunités de développement, **la numérisation n'est pas la panacée**. Ils craignent qu'à trop encourager la vente en ligne et la multiplication des *market places* locales, les nouvelles habitudes de consommation ne s'ancrent davantage, accélérant l'abandon des boutiques physiques ou leur réduction à de simples dépôts pour la récupération des achats.

Le déploiement d'entrepôts géants, irriguant le pays avec des norias de camions ne leur semble pas une perspective satisfaisante.

Mais ce sont plus encore des ressources fiscales pour les collectivités, des emplois locaux, des offres de services, le lien social et l'animation des centres-villes et centres-bourgs qu'ils voient ainsi directement menacés.

Au-delà de la nécessité de sauver les entreprises et l'économie de notre pays, la lutte contre la vacance commerciale dans les centres-villes est un enjeu local vital, qui mobilise d'importants moyens publics ces dernières années. Avec le soutien de plusieurs plans nationaux (*cf. partie III*), des commerces ont pu être progressivement réimplantés, mais sans avoir toujours eu le temps d'atteindre un stade de viabilité durable. Cette crise pourrait réduire à néant les efforts de reconquête des collectivités.

Les associations d'élus reconnaissent par ailleurs la nécessité de retrouver de la cohérence dans les stratégies de développement territorial : tout le monde déplore le développement d'Amazon, mais tous se réjouissent quand un grand entrepôt « numérique » s'installe sur leur territoire. Il est plus nécessaire que jamais de réguler ces activités.

b) Comment concilier la survie économique et la lutte contre une pandémie appelée à durer ?

i) L'indispensable esprit de responsabilité

Face à la généralisation de la pandémie dans notre pays, à l'accélération exponentielle des contaminations et des hospitalisations, il est devenu indispensable de renforcer les mesures visant à ralentir les flux et les interactions entre individus. Dans cette lutte pour éviter d'être noyés par la vague, chacun a un rôle à jouer.

Au Gouvernement, il revient d'évaluer la gravité de la situation et de prioriser les intérêts et les besoins afin de définir les mesures les mieux adaptées – ce qui n'interdit pas une certaine co-construction des décisions avec les autres responsables publics. C'est un exercice d'équilibriste car un système trop schématique risque d'être rejeté ; et multiplier les dérogations nuit à la compréhension des règles et alimente des sentiments d'inéquité.

Quoi qu'il en soit, dans ce contexte complexe, la fronde de certains élus est dangereuse en ce qu'elle fragilise la parole publique et le respect de la norme, mais aussi brouille le message envoyé à nos concitoyens, ébranlant la nécessaire mobilisation de tous.

Vos rapporteurs rappellent la responsabilité de chaque élu de porter un discours de bon sens à l'attention des acteurs économiques comme de nos concitoyens.

Pour leur part, les citoyens français ont la responsabilité de respecter les gestes barrières et les recommandations de limiter leurs interactions physiques. Mais **ils peuvent aussi jouer un rôle dans la défense des commerces de proximité**. Les Français peuvent en effet privilégier les offres alternatives de leurs commerçants locaux, ou reporter leurs achats de quelques semaines, comme ils l'ont fait la première fois. Il reste plus d'un mois et demi avant Noël. Les commerçants nationaux y trouveraient aussi leur compte, en ayant ainsi la possibilité de rattraper leur CA de fin d'année.

Toutefois, d'aucuns remarquent que le discours, de toutes parts, encouragerait implicitement à continuer à consommer comme avant ; sans compter le contexte anxieux (et des publicités agressives) qui favoriserait un certain emballement des désirs d'achats.

Vos rapporteurs recommandent donc de mener une campagne active de sensibilisation à ces différents enjeux.

Il n'en reste pas moins que cette crise est appelée à durer et qu'il devient indispensable de trouver un équilibre dans les modalités de la lutte sanitaire pour préserver l'économie et les emplois de notre pays.

Il faut réfléchir à des solutions plus durables, pouvant être activées quand il y a un rebond de la pandémie.

Comment organiser demain ?

ii) Des adaptations en faveur des commerces de proximité à étudier

Le développement de la livraison et des ventes en lignes ne suffira vraisemblablement pas à faire tenir nos commerces et artisans de proximité dans la durée. Et l'État français ne pourra assurer indéfiniment son niveau de soutien.

Les organisations professionnelles et associations d'élus se sont essayées à imaginer les mesures qui permettraient une réouverture progressive de ces magasins.

Les acteurs du secteur rappellent que les consignes de sécurité ont été très respectées lors du premier confinement. **Ils reconnaissent un certain relâchement ces derniers temps**, y compris dans la grande distribution. **Mais tous pensent qu'il devrait être possible de revenir à plus d'exigences.** Après tous les efforts d'équipement réalisés par les commerçants français, le niveau de protection pourrait être l'un des plus poussés d'Europe.

Au demeurant, ils ne sont pas convaincus que leurs magasins soient vecteurs de contagion. Professionnels comme élus locaux observent que les petites surfaces le sont sans doute moins que les transports collectifs ou les hypermarchés. Bien que l'Espagne soit elle-même très touchée, la Catalogne a choisi, de son côté, de fermer les surfaces commerciales supérieures à 800 m² et non les commerces de proximité.

Professionnels et élus pensent que des aménagements sont envisageables en faveur des commerces de proximité et que des mesures supplémentaires pourraient être prises pour renforcer encore la protection des clients et limiter leurs interactions dans le magasin et dans les flux engendrés par ces réouvertures :

– les règles pourraient être différenciées selon les territoires. De fait, à la campagne et dans les villes petites et moyennes, la clientèle se bouscule rarement dans les magasins de centre-ville en temps ordinaires et s'y rend souvent en véhicule personnel ;

– la taille des boutiques pourrait aussi être prise en compte ;

– les horaires d'accueil peuvent être étendus pour étaler les flux ;

– les autorisations de déplacements individuels pourraient prévoir de réserver une heure par semaine à des courses non alimentaires, *etc.*

Le ministère de l'économie a indiqué à vos rapporteurs que **l'activité économique se maintient mieux que lors du premier confinement** : la Banque de France table sur un recul de l'activité de 12 % en novembre quand il était de 31 % en avril.

Le ministère n'écarte pas, néanmoins, l'hypothèse d'une réouverture progressive des commerces fermés « *si le nombre de contamination et le nombre d'entrées à l'hôpital diminuent* ». Le ministre de l'économie a cependant précisé qu'une réouverture ne pourra « *s'envisager qu'avec de nouvelles règles sanitaires : relèvement de la jauge d'accueil, accès aux magasins sur rendez-vous...* »⁸

⁸ Journal du dimanche du 8 novembre 2020.

iii) Une co-responsabilisation à promouvoir réellement

L'APVF regrette le fonctionnement encore très prescriptif du Gouvernement, considérant que les préfets pourraient consulter les maires avant des décisions aussi lourdes de conséquences économiques et sociales pour leurs territoires.

La déresponsabilisation favorise selon elle les revendications. L'association souhaiterait que l'expertise des collectivités, leur connaissance des territoires soient mieux écoutées ; que l'on développe davantage un processus de co-décision.

III. Un soutien du Gouvernement renforcé

A. Lancement d'un numéro spécial d'information sur les mesures d'urgences pour les entreprises et les associations

Dès le 2 novembre, la direction générale des finances publiques et l'Urssaf ont mis en place **un nouveau numéro d'appel (0806 000 245), unique et non surtaxé**, en complément de la plateforme internet déjà existante <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises> afin de renseigner et orienter les professionnels vers les différentes aides d'urgence.

Le site du ministère de l'économie signale en outre que deux numéros uniques sont également mis en place par les chambres consulaires.⁹

B. Des aides d'urgence prolongées et complétées

Les commerces ont accès aux dispositifs d'aide ouverts à toutes les entreprises pour les soutenir dans la crise.

LES AIDES POSSIBLES POUR LES COMMERCES EN NOVEMBRE

Selon la situation des commerces :	Fermés administrativement	Ouverts mais dont le CA a baissé
Fonds de solidarité : indemnisation mensuelle de la perte de chiffre d'affaires (CA) pour les entreprises employant 50 salariés au plus	Jusqu'à 10 000 € quel que soit le secteur d'activité et la situation géographique	Jusqu'à 10 000 € ou 1 500 € selon le secteur, si la perte de CA est supérieure à 50 %
Aides relatives aux charges sociales	Exonération totale pour les entreprises de moins de 50 salariés	Report de tout ou partie des cotisations salariales et patronales pour les 5 et 15 novembre
Plan de règlement « Covid » (étalement ou report) ou remise d'impôts directs	possible	possible
Réduction des loyers	possible	
Mise en place du chômage partiel	possible	En cas de baisse d'activité ou de difficultés d'approvisionnement
Prêts garantis par l'État	possible	possible

Source des données : site du Ministère de l'Économie.

⁹ Chambre de commerce et d'industrie (CCI) : 0 805 18 19 20

Chambre régionale des métiers et de l'artisanat (CRMA) : 0 806 803 900.

- Depuis fin juin, de nouveaux dispositifs ont été créés.
 - Un **dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD)**, financé par l'État dans le cadre du plan de relance.¹⁰

Les entreprises qui connaissent une réduction durable de leur activité peuvent en demander le bénéfice jusqu'au 31 juin 2022. Il peut être mis en place durant 24 mois, consécutifs ou non, sur une période de 3 ans.

Dans le cadre d'un accord collectif signé au sein de l'entreprise ou d'un accord de branche, il permet de diminuer l'horaire de travail d'un ou plusieurs de ses salariés, dans la limite de 40 % de l'horaire légal. L'entreprise leur verse une indemnité horaire correspondant à 70 % de leur rémunération brute, dans la limite de 4,5 SMIC.

En contrepartie d'engagements en matière de maintien de l'emploi, elle reçoit de l'État jusqu'à 85,7 % (80 % pour les accords transmis à compter du 1^{er} octobre) de l'indemnité qu'elle verse au salarié placé en APLD.

– **Un nouveau dispositif garanti par l'État** : les entreprises peuvent désormais céder, avec la garantie de l'État, leurs créances dès la prise de commande ferme. La dette est remboursée à l'émission des factures.¹¹

- Avec le déclenchement de la nouvelle période d'urgence sanitaire, le Gouvernement a annoncé la réactivation des dispositifs de soutien et l'introduction de nouvelles mesures d'aide aux entreprises :
 - Le dispositif de **fonds de solidarité est rouvert et renforcé**¹². Et les recettes réalisées sur les activités de vente à distance avec retrait en magasin ou livraison (*click and collect*) ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indemnisation.

Le volet 1 du fonds (indemnisation de la perte déclarée de chiffre d'affaires) est prolongé **jusqu'au 30 novembre 2020**.¹³

Les conditions d'éligibilité à cette aide sont assouplies. Le fonds s'adresse désormais aux **entreprises de moins de 50 salariés, sans condition de chiffre d'affaires ni de bénéfice**. Les entreprises ayant débuté leur activité avant le 31 août 2020 sont désormais éligibles. Les entreprises contrôlées par une holding sont également éligibles à condition que l'effectif cumulé de la ou des filiales et de la holding soit inférieur à 50 salariés. La liste des secteurs 1 [restaurants, bars, hôtels, salles de sport, cinémas...] et 1 *bis* [commerces de gros, éditeurs, producteurs, artisans d'art...] est complétée.

Les entreprises fermées administrativement en septembre et octobre pourront bénéficier d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires (CA) dans la limite de 333 € par jour d'interdiction d'accueil du public (10 000 € sur un mois).

Dans les zones de couvre-feu, les entreprises des secteurs S1 ayant perdu plus de 50 % de leur CA en octobre pourront recevoir une aide compensant leur perte de chiffre d'affaires jusqu'à 10 000 €. Ce plafond majoré s'applique aussi aux entreprises des secteurs S1 *bis* qui ont perdu plus de 80 % de leur CA lors du premier confinement.

Les autres entreprises ayant perdu plus de 50 % de leur CA auront droit à cette même aide mais dans la limite de 1 500 €.

En dehors des zones de couvre-feu, les entreprises des secteurs S1 et S1 *bis* (si ces dernières ont perdu plus de 80 % de CA au premier confinement) ayant perdu entre 50 et 70 % de CA en octobre bénéficieront d'une aide égale à leur perte de chiffre d'affaires jusqu'à 1 500 €.

Les mêmes catégories d'entreprises ayant perdu plus de 70 % de CA bénéficieront d'une aide égale à leur perte de chiffres d'affaires jusqu'à 10 000 €, dans la limite de 60 % du CA mensuel.

Pour novembre, les entreprises fermées administrativement ainsi que les entreprises des secteurs 1 bénéficieront d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 €.

¹⁰ Décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

¹¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificatives pour 2020 et arrêté du 4 septembre 2020.

¹² Décret n° 2020-1328 du 2 novembre 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

¹³ Le volet 2 qui apporte une aide complémentaire de 2 000 à 5 000 € aux secteurs les plus touchés n'est pas modifié.

Les entreprises appartenant aux secteurs 1 bis percevront une aide égale à 80 % de la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 10 000 €. Lorsque la perte de CA est inférieure ou égale à 1 500 €, la subvention est égale à 100 % de cette perte.

Les autres entreprises bénéficieront d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires dans la limite de 1 500 €.

Il y a 1,6 million d'entreprises éligibles (commerçants, artisans, professions libérales et autres agents économiques). Le Gouvernement évalue à 6 Md€ le coût du dispositif pour un mois de confinement ;

– Les exonérations de **cotisations sociales** seront élargies et renforcées, ce qui représenterait une dépense supplémentaire de 1 Md€ par mois de confinement pour l'ensemble des entreprises bénéficiaires ;

– La **prise en charge des loyers** : une nouvelle dépense fiscale a été introduite dans le projet de loi de finances pour 2021 afin d'inciter les bailleurs à abandonner au moins un mois de loyer dû par des entreprises de moins de 250 salariés, fermées administrativement ou appartenant au secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration. Les bailleurs pourront alors bénéficier d'un crédit d'impôt de 30 % du montant des loyers abandonnés sur octobre, novembre et décembre 2020.

L'aide sera cumulable avec le fonds de solidarité. La dépense de l'État pour ce crédit d'impôt est évaluée à environ 1 Md€ au total ;

– **La baisse de l'indemnisation de l'activité partielle est reportée au 1^{er} janvier 2021.** Et jusqu'au 31 décembre 2020, les entreprises les plus impactées bénéficient d'une prise en charge à hauteur de 100 % de l'indemnité d'activité partielle versée à leurs salariés.¹⁴

Les entreprises bénéficiant du taux majoré d'indemnisation :

. les entreprises des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel ;

. les entreprises des secteurs faisant l'objet de restrictions législatives ou réglementaires particulières en raison de la crise sanitaire ou impactées par le couvre-feu mis en place du 17 au 29 octobre.

Les dispositifs d'activité partielle coûteraient 7 Md€ par mois de confinement.

– **Les prêts garantis par l'État** sont adaptés à la fois à la nouvelle situation et aux demandes des entrepreneurs.

Les entreprises peuvent désormais contracter un prêt jusqu'au 30 juin 2021 au lieu du 31 décembre 2020.

L'amortissement du prêt garanti par l'État pourra être étalé entre 1 et 5 années supplémentaires, avec des taux pour les PME négociés avec les banques françaises compris entre 1 et 2,5 %, garantie de l'État comprise.

Il sera possible d'aménager l'amortissement avec une première période d'un an où seuls les intérêts et le coût de la garantie d'État seront payés, en restant dans la durée totale fixée (soit « 1+1+4 » avec l'année de décalage du remboursement du capital et 4 années d'amortissement).

Le Gouvernement a vu avec la Banque de France pour que ces délais supplémentaires ne soient pas considérés comme un défaut de paiement des entreprises.

Il a par ailleurs été annoncé que l'État pourra accorder des avances remboursables (des prêts directs) plafonnées à 3 mois de CA pour les entreprises de plus de 50 salariés ;

¹⁴ Décrets n° 2020-131 et 2020-1319 du 30 octobre 2020.

– Et pour les entreprises poursuivant une activité, l'assurance-maladie a reconduit sa **subvention « prévention Covid »** afin d'aider celles qui emploient moins de 50 salariés à prévenir la transmission du virus au travail.

C. Une stratégie d'accompagnement de moyen terme plus structurante

Pour une analyse des dispositifs cités, il est utile de consulter l'avis sur le projet de loi de finances pour 2021 de notre collègue, M. Rémi Delatte.¹⁵

a) Le soutien au virage numérique des entreprises

Le 29 juin, le Gouvernement a présenté un plan de relance du commerce et de l'artisanat de proximité qui a pour ambition de répondre aux problématiques particulières auxquelles doit faire face le commerce et l'artisanat dans le contexte de la crise sanitaire et économique. Outre quelques mesures temporaires destinées à renforcer la trésorerie de ces entreprises à la sortie du premier confinement, il entend accélérer la mise en œuvre de certains volets de la stratégie nationale pour le commerce et l'artisanat engagée en octobre 2019, dont, en premier lieu, la numérisation des TPE.

- **Le 15 octobre a été lancée l'initiative France Num.** Elle a pour objectif de **rassembler l'ensemble des actions menées par l'État, les régions et leurs partenaires** et vise à permettre à toutes les TPE et PME françaises de lancer leur transformation numérique d'ici 3 ans.

France Num s'appuie sur une plateforme de ressources personnalisées.

Pour favoriser les premiers pas, le site partagé met en avant des projets concrets de transformation numérique.

Plus opérationnellement, la plateforme entend apporter une solution concrète à chaque TPE et PME en mettant à disposition divers outils (des diagnostics numériques gratuits, suivis d'un plan d'actions, des actions-formations et des formations en ligne) et en faisant connaître, grâce à un moteur de recherche unique, toutes les initiatives existantes sur tout le territoire (offres d'accompagnement, financements, outils). Cet espace en ligne ouvert à tous doit permettre la mise en relation des TPE et PME et des « activateurs », les experts de proximité qui les accompagneront dans leur démarche de transformation numérique.

Chaque partenaire de France Num apporte en effet un référencement d'accompagnants individuels des entreprises. Au lancement, plus de 900 « activateurs », répartis sur tout le territoire, étaient déjà mobilisés. Le référencement du réseau se poursuivra au fil de l'eau.

Enfin, la Banque européenne d'investissement, l'État et Bpifrance accompagneront la numérisation des entreprises de moins de 50 salariés au moyen d'une **garantie de place** permettant aux banques partenaires d'octroyer sur 3 ans près d'1 Md€ de « prêts numériques » à des conditions favorables. Ce seront en priorité des prêts de moins de 25 000 euros, dont le remboursement s'étalera sur 5 à 7 ans.

- Le Gouvernement a publié en ligne **un guide pratique** à destination des artisans, des commerçants, des restaurateurs et des indépendants pour les accompagner dans la numérisation de leur activité.
- Enfin, il a lancé, début novembre, un **appel à projets** pour identifier les opérateurs prêts à **proposer des solutions gratuites ou à tarifs préférentiels pendant la période de confinement, rapides à être mises en œuvre, bénéficiant d'un accompagnement technique et sans durée minimale d'engagement de l'entreprise** qui répondent aux besoins génériques (disposer d'une solution de paiement en ligne, vendre en ligne, proposer un service de livraison ou de *click and collect*).

¹⁵ Avis n° 3400 sur le projet de loi de finances pour 2021 sur la thématique Entreprises de la mission Économie, tome X.

b) Les plans de revitalisation territoriale

L'autre volet du plan de relance du commerce et de l'artisanat de proximité de juin concerne la redynamisation commerciale des territoires les plus fragiles. Avant la crise sanitaire et économique, des mutations structurelles affectaient déjà profondément le commerce : désertification commerciale des centres-villes et centres-bourgs, développement du commerce en ligne...

Avec la Banque des territoires (donc de la Caisse des dépôts), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pilote plusieurs programmes en faveur de la revitalisation des centres-villes, qui comprennent des volets en matière de revitalisation artisanale et commerciale :

- « Action Cœur de ville », ciblé sur les villes moyennes ;
- « Petites villes de demain », lancé en octobre et ciblé sur les communes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralités ;
- « Nouveaux lieux nouveaux liens », ciblé sur le développement de tiers lieux, notamment en zone rurale.

Avec le renfort financier de France relance, le plan de relance de juin a prévu d'accompagner les collectivités territoriales concernées dans leurs actions pour pérenniser les petits commerces locaux. 180 M€ de l'État (60 M€ en 2021) sont notamment annoncés pour les aider à déployer jusqu'à 100 foncières de redynamisation des commerces en centres-villes. Dans le cadre d'Action Cœur de ville, celles-ci visent à acquérir et rénover au moins 6 000 commerces vacants sur cinq ans, pour proposer ensuite ces locaux à des loyers modérés aux commerçants et artisans.

Par ailleurs, **l'État complètera à hauteur de 40 M€ l'enveloppe prévue par la Banque des territoires, la portant à 79 M€ au total, pour financer dans ces villes des actions collectives comme le développement de plateformes numériques territoriales.**