

Réforme de l'urbanisme commercial Et si l'urbanisme

faisait loi ?



« Halte à la France moche ! » titrait, il y a exactement un an, Télérama. Plus que jamais d'actualité, le slogan est repris par nombre d'élus qui, malgré la crise, s'alarment de la multiplication des projets commerciaux sur leurs territoires sans disposer d'outils pour enrayer le phénomène. La proposition de loi sur l'urbanisme commercial, rédigée par les députés Michel Piron et Patrick Ollier et votée (sans opposition) en première lecture à l'Assemblée en juin dernier, entend leur redonner la main en renforçant leurs outils d'urbanisme et en réformant en profondeur le système actuel d'implantations commerciales.

Le texte serait examiné fin mars par les sénateurs. Le conditionnel s'impose car la date a déjà été reportée (elle était initialement fixée au 17 février), faisant craindre à certains observateurs un risque d'enlisement, sous la pression de groupes d'intérêt.

Des élus locaux résignés ou désarmés face à l'explosion des surfaces commerciales ?

La place de l'élu local dans l'organisation du commerce sur son territoire est un des éléments majeurs de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial actuellement en débat au Parlement. En replaçant le commerce dans les documents d'urbanisme dont il a la maîtrise, l'élu se verrait enfin conforté dans sa capacité d'intervention.

Si l'on se fie aux débats législatifs en cours, le politique devrait bientôt reprendre la main sur l'organisation commerciale de son territoire. Est-ce à dire qu'il ne l'aurait jamais eue, qu'il l'aurait perdue ou qu'il n'aurait jamais su la prendre ? Certainement un peu des trois.

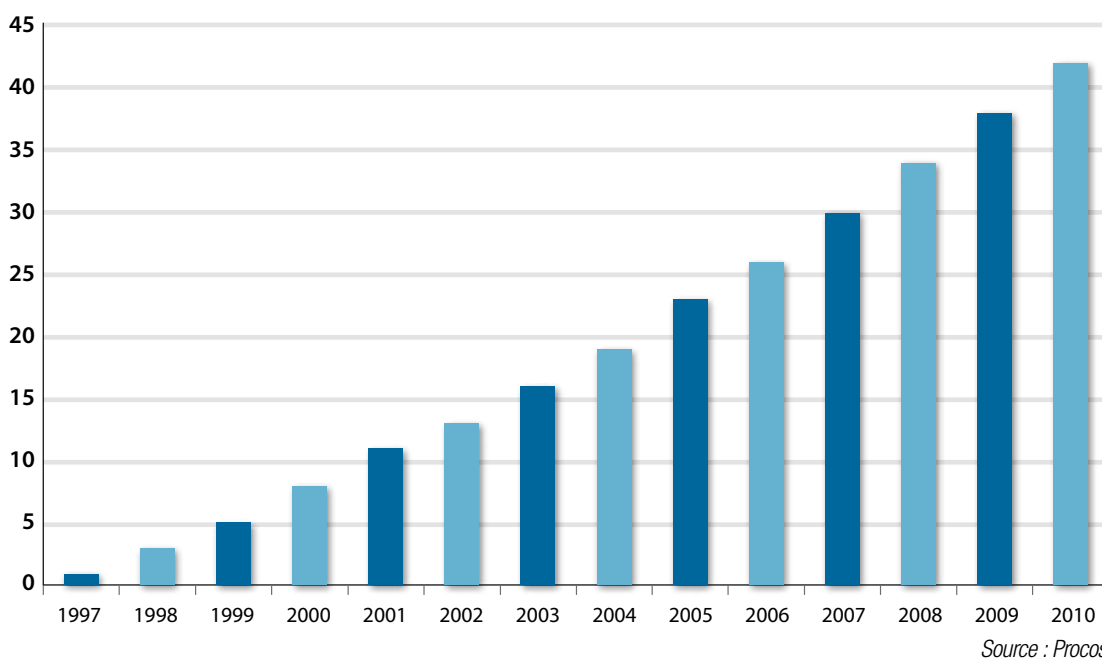
« Les élus ont trop souvent laissé faire n'importe quoi dans la Grande agglomération toulousaine », convient François-Régis Valette, président du Sicoval. Des élus « sans vision d'aménagement, de planification, qui se laissent facilement convaincre par les sirènes des promoteurs... ». À ceux-là tout particulièrement, « l'intercommunalité peut imposer la raison », estime-t-il. La charte d'aménagement de l'espace intercommunal élaborée en 1992, en identifiant les zones naturelles à préserver sur 60 % du territoire, a pu « réfréner les appétits des promoteurs commerciaux », se félicite-t-il aujourd'hui encore. Sans prendre la main de manière volontaire sur la maîtrise des implantations commerciales (l'objet de la charte d'aménagement était de préserver l'agriculture périurbaine), la communauté d'agglomération située dans l'aire urbaine de Toulouse a évité l'émergence de paysages « moches » qui se sont étendus chez ses voisines.

À Nantes Métropole, maîtriser l'urbanisme commercial est une idée somme toute assez neuve. « Lorsque j'ai proposé, il y a cinq ans, d'introduire un volet urbanisme commercial dans le cadre de la révision des PLU, le conseil communautaire avait considéré que c'était sans intérêt puisque, selon lui, la Commission départementale d'aménagement commercial et la commission nationale d'aménagement commercial assuraient la régulation des implantations commerciales. Aujourd'hui, avec l'explosion des autorisations consécutives à la loi de modernisation de l'économie, c'est devenu une priorité », témoigne Gilles Retière, vice-président délégué en charge de l'urbanisme. « Depuis la LME, des élus se plaignent de constater la multiplication des surfaces commerciales sans qu'ils aient la possibilité de réguler », confirme Éric Vève, vice-président de la communauté d'agglomération de Caen la Mer.

Les grandes migrations du samedi

Entrées de villes défigurées, espaces banalisés, pôles congestionnés où l'automobile règne en maître absolu (surtout lors des « grandes migrations du samedi après-midi », selon l'expression de François-Régis Valette), architectures standardisées, espaces interstitiels en déshérence, paysages pollués, fonciers agricoles consommés sans rationalité ou souci d'économie, agglomérations déséquilibrées, relations centres-périphéries fragilisées... La prise de conscience est peut-être récente mais le constat est désormais consensuel et amer. Et l'avenir n'est pas rassurant depuis que Procos¹ a annoncé, le 26 janvier dernier, que

Évolution du volume de surfaces commerciales autorisées en CDEC puis en CDAC, en cumul (millions de m²)



le record de 2009 – et ses 4 millions supplémentaires de mètres carrés d'autorisations – a été battu en 2010 en atteignant 4,1 millions de m². Dans l'aire urbaine de Caen, si tous les projets autorisés au cours des deux dernières années se réalisent, ce sont près de 170 000 m² qui s'ajouteront aux 360 000 m² de surfaces de plus de 300 m² existantes. « L'aire urbaine a fait un bond, que je ne qualifierais pas de bond en avant », se désole Éric Vève, soulignant que « cette croissance de mètres carrés ne suit aucune logique économique puisque le chiffre d'affaires que génèreraient les nouvelles surfaces autorisées devrait être de 470 millions d'euros d'ici 2012 quand, dans le même temps, le potentiel de consommation ne devrait croître que de 170 millions d'euros ».

Le décrochage entre rythme d'implantation et capacité locale de consommation menace également le Pays Basque. Dans un rayon de 40 kilomètres autour de Bayonne, trois projets de

« nouveaux pôles d'aménagement commercial » (un de 70 000 m² et deux de 80 000 m²) doubleront, s'ils se réalisent, les surfaces commerciales actuelles. « Les grands groupes de la distribution occupent l'espace, avec l'objectif de rayonner sur une population d'un million d'habitants, afin de capter et d'enclaver des poches de consommation pour leur seul profit », explique Peio Olhagaray, directeur du développement économique de la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne-Pays Basque. « Les élus s'inquiètent pour l'avenir de leur centre-ville car ils ont conscience que ce mouvement déplacera les polarités commerciales et sera facteur de friches... sans qu'ils aient eu à dire quoi que ce soit », observe-t-il.

Si beaucoup d'élus se sont, ces vingt dernières années, appropriés leur centre-ville en l'aménageant et en le modernisant, et en se souciant tant bien que mal de l'évolution du tissu commercial de proximité, ils sont en effet nombreux à se

CDAC, ex-CDEC : vers une disparition annoncée

Les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), instaurées par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (loi dite « Raffarin »), sont devenues les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) par décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial, en application de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008.

En France, l'ouverture d'un commerce dépassant un certain seuil de surface de vente est soumise à l'obtention d'une autorisation préalable d'exploitation délivrée par ces commissions. Ce seuil, fixé à 300 m² depuis la loi « Raffarin », a été relevé à 1 000 m² en 2008, donnant lieu à une multiplication des surfaces commerciales autorisées.

La proposition de loi sur l'urbanisme commercial envisage la suppression des CDAC.

INTERVIEW

Philippe Petitprez, directeur Stratégies urbaines et environnement d'Immochan France, foncière du groupe Auchan

Avez-vous le sentiment que la loi fera basculer l'urbanisme commercial dans un nouveau modèle ?

La loi, non. Ceux qui la portent, oui. Le rapporteur Dominique Braye, qui m'a auditionné, a une position bien déterminée à l'égard de la périphérie : il veut mettre en place une loi pour renforcer le centre-ville, ce qui, de mon point de vue, limite le débat. Le clivage centre-ville/périphérie est en effet dépassé. La ville est un ensemble. Nous devons travailler sur ce grand territoire et non pas le sectoriser.

Le document d'aménagement commercial (DAC) est un document de planification élaboré à l'échelle du SCoT : est-ce là l'échelle du « grand territoire » que vous appelez de vos vœux ?

Je me méfie d'un document dont la loi ne précise pas les contours. Or, aujourd'hui, le DAC, ce n'est pas clair. Il y a eu des exercices de style réalisés par quelques agglomérations dont l'évaluation ne présente pas une pertinence exemplaire. Il

ne faudrait pas que les DAC soient à vitesse variable en fonction des agglomérations, que certaines les utilisent avec la volonté d'implanter du commerce uniquement en centre-ville par exemple. Je crois davantage en un DAC qui signifierait « dialogue d'aménagement commercial », c'est-à-dire la rencontre de tous les acteurs de la ville : collectivités, promoteurs, sociologues, urbanistes... qui donneraient leurs points de vue sur la notion de centralité. Le DAC parle notamment d'aménagement du territoire, or cela est trop tard, le maillage commercial au niveau national est presque achevé. Ce document aurait dû exister dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) des années 70 lors de l'apparition du format hypermarché.

Comment expliquez-vous alors que le rythme des autorisations continue de s'accélérer ?

Il ne faut pas confondre autorisations et réalisations. Il y a, certes, plus de quatre millions de mètres

carrés autorisés en 2010 mais, après, c'est le marché qui régule : seuls 660 000 m² ont été ouverts en 2010. Je fais le pari que 50% des autorisations obtenues ne seront jamais réalisées.

La requalification des entrées de ville est-elle, selon vous, un enjeu d'actualité ?

Tout à fait. Je crois que la modernisation du commerce est un des éléments qui peut contribuer à la restructuration des entrées de ville. Encore faut-il anticiper que, dans quinze ans, les magasins seront également des lieux de loisirs, de réseaux, d'événements, d'échanges. Les gens se rencontreront dans ces show-rooms pour discuter des produits et de leurs expériences des produits, sans forcément repartir avec (parce qu'ils seront livrés ultérieurement)... Les parkings seront encore plus multifonctionnels, combinant stationnement, voitures partagées et transports en commun. Cette révolution jouera sur l'espace urbain.

Je crois aussi beaucoup en une



« Je crois en un DAC qui signifierait « dialogue d'aménagement commercial » »

future génération de commerces bien pensés, intégrés dans un projet urbain qui comprendrait également du développement de logements, de bureaux et de services. Tout le monde critique les corridors commerciaux, mais nous en sommes tous responsables : promoteurs, collectivités, consommateurs. Il faudrait désormais coordonner nos actions au travers de ce que j'appelle un « partenariat public privé d'aménagement (PPPA) ».

Propos recueillis
par Valérie Liquet

sentir dépossédés du devenir des vastes pôles ou corridors commerciaux qui jalonnent les grandes pénétrantes de leur agglomération.

Un élément fondateur de la vie de la cité

Peut-être l'ancien statut de voies nationales, qui faisaient sortir ces grands axes de leurs compétences, n'a-t-il pas encouragé cette appropriation. En tout état de cause, le commerce commence seulement à prendre sa place dans les grandes réflexions territoriales, alors qu'il est un élément fondateur de la vie de la cité aux effets transversaux portant sur les déplacements, la logistique, le paysage, l'identité et la vie sociale des territoires. Nantes Métropole entend ainsi inaugurer « une nouvelle forme d'urbanisme de projet comprenant les volets déplacements, urbanisme, habitats et commerces », explique Gilles Retière. Objectif : « Redonner de la vigueur aux centralités déjà définies dans le PLH et le PDU ». Le projet d'écocité « De Montpellier à la mer » intègre déjà le commerce comme une de ses quatre thématiques, au même titre que les transports, les services et grands équipements et l'eau. Pour Jean-Pierre Moure, président de la communauté d'agglomération, c'est une évidence : « Le commerce est une des fonctions urbaines ».

Le SCoT : un outil de précision ?

Avant l'apparition des documents d'aménagement commercial (DAC), les chartes d'urbanisme commercial, sans portée normative, ont été peu suivies d'effets tangibles. Des collectivités volontaristes ont

tenté de renforcer les préconisations de leurs documents d'urbanisme en les rendant plus prescriptifs mais, dans leurs jugements, les tribunaux administratifs ont rappelé « qu'il n'appartient pas aux SCoT, par des dispositions impératives, d'interdire les

opérations de création ou d'agrandissement relevant des qualifications et procédures prévues au Code du commerce et de préciser leur localisation exclusive » (décision du TA d'Orléans relative au SCoT de Chartres). La boîte à outils de l' élu a manqué



Pose de la première pierre, le 6 décembre dernier, du magasin Ikea de l'agglomération de Caen. Un « coup parti » en 2007, année de l'approbation du projet en CDEC et de la délivrance du permis de construire. Dans l'aire urbaine de Caen, si tous les projets autorisés au cours des deux dernières années se réalisent, ce sont près de 170 000 m² qui s'ajouteront aux 360 000 m² de surfaces commerciales déjà existantes.

indéniablement de précision. Voilà pourquoi Gilles Retière se déclare, avec une certaine impatience, « *tout à fait prêt à intégrer les dispositions législatives de la future loi sur l'urbanisme commercial* ». Prenant les devants, tous les PLU communaux de Nantes Métropole ont d'ores et déjà intégré une limitation des extensions commerciales à 5% de la surface actuelle. Par ailleurs, le schéma directeur d'urbanisme commercial (SDUC) devrait être prêt dès l'été prochain, soit avant l'élaboration du PLU intercommunal (PLUi) et du DAC.

Le DAC provoque déjà des débats entre les élus du syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire (six communautés). « *Chaque communauté voudrait un centre émergent avec des possibilités d'extension : ce ne sera pas possible !* », affirme Gilles Retière, conscient toutefois que « *les plus grandes difficultés viendront des communautés situées aux franges du périmètre du SCoT, qui sont susceptibles de laisser filer des projets commerciaux* ». D'où son ambition de parvenir à des « *discussions inter-SCoT* ».

L'inter-SCoT est également la bonne échelle pour Jean-Pierre Moure, qui voit encore plus grand. « *La notion de pôle métropolitain permettra également de rapprocher les points de vue sur la rationalisation des implantations commerciales et les synergies* », anticipe le président de la communauté d'agglomération de Montpellier.

La circonspection des élus ruraux

« *C'est une bonne chose de renforcer le rôle du SCoT dans la régulation des projets, avec des élus qui ont une vision commune et élaborent des règles qui s'imposeront aux maires* », estime Éric Vève, avant d'ajouter « *mais c'est trop tôt* ». Selon lui, les SCoT ne sont pas parvenus à maturité. Le risque ? « *S'il n'y a pas de consensus entre les acteurs urbains, ruraux et rurbains, il y aura un SCoT avec des règles minimalistes qui donnera aux maires la liberté de décider.* »



Les zones commerciales, destinations des « *grandes migrations du samedi après-midi* », selon l'expression douce-amère de François-Régis Valette.



Espaces banalisés, architectures standardisées, espaces interstitiels dégradés ou en déshérence, fonciers agricoles consommés sans rationalité ou souci d'économie... c'est la zone (commerciale) !

Ainsi, le DAC provisoire de Toulouse, de l'avis de François-Régis Valette, « *n'est pas allé assez loin, en laissant encore trop de marges de manœuvre à la promotion commerciale et en inscrivant des dispositions insuffisamment contraignantes en faveur du commerce de proximité* ».

L'échelle du SCoT permettra d'intégrer les élus ruraux dans la réflexion, la prise de conscience et la stratégie à tenir. Combien déplorent les effets dévastateurs sur l'armature commerciale locale des implantations de grands distributeurs en périphérie des petits pôles urbains secondaires ? Combien sont tiraillés entre leur lutte contre l'évasion commerciale qui passerait par des implantations nouvelles et la sauvegarde de leur commerce ancien et traditionnel ? Combien s'interrogent sur les choix à opérer pour accompagner les transmissions et la modernisation de leur tissu commercial local, sans entraver les libertés d'entreprendre ni faire entorse aux principes de concurrence ?

Combien de maires ruraux ne sont-ils pas aussi tentés par les discours des investisseurs commerciaux promettant, en échange de 20 ha de foncier pas cher, 50 000 m² de surface de vente, 800 emplois et un investissement de 120 millions d'euros ? L'image de marque et les retours sur recettes fiscales en plus. Comptons que la rationalisation et l'achèvement de la carte intercommunale contribuent à mettre définitivement le holà à ces comportements individualistes.

Le privé jouera-t-il le jeu ?

Dans l'esprit du projet de loi, l'implantation commerciale doit être le fruit d'un dialogue renouvelé entre entreprises et territoires. Mais les opérateurs privés sont-ils prêts à jouer le jeu ?

Avant d'en douter, rappelons, avec François-Régis Valette, la répartition des rôles : « *Un promoteur cherche à tirer le meilleur parti de son opération : son problème n'est pas celui de l'aménagement du territoire, ni de l'environnement. C'est pour cela qu'il faut des élus porteurs d'un fort intérêt général, pour une*

véritable prise en compte des besoins des citoyens ».

Il est vrai que les promoteurs préféreront toujours monter des opérations sur des terrains nus et pas chers plutôt que de participer à la requalification des « *bidonvilles commerciales* », selon une expression pour le moins réaliste d'Antoine Nougarede, directeur général adjoint d'Icade en charge du département des centres commerciaux. Mais ils ne sont pas non plus avares de reproches envers leurs « *partenaires* » publics. Guillaume Poitriual, président du directoire d'Unibail Rodamco, accuse ainsi les élus locaux de mener leurs projets « *au coup par coup* ».

Même son de cloche du côté des enseignes. Ainsi Dominique Benoit, directeur immobilier et expansion chez Monoprix, « *exige de l'élu local qu'il ne change pas d'avis en cours de route et possède une vision pour son territoire* ». De ce point de vue, l'élaboration du DAC telle que le prévoit le projet de loi d'urbanisme commercial est bienvenue. « *Les enseignes attendent des collectivités qu'elles apportent une sécurité sur le temps long* », résume Michel Pazoumian. Le délégué général de Procos « *espère que les DAC seront le reflet d'une véritable stratégie de territoire* ». Quoi qu'il en soit, « *les DAC feront la pédagogie des élus* », se réjouit-il, invitant à « *un vote rapide de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial qui vise à responsabiliser davantage les élus* ». « *Les maires ne pourront plus dire, comme ils le faisaient jusqu'à présent dans les commissions départementales d'équipement commercial, "je te laisse passer ton retail park cette année et tu me feras passer le mien l'an prochain"* ». Le dialogue renouvelé entre entreprises et territoires nécessitera, d'un côté comme de l'autre, de remettre les compteurs à zéro.

Valérie Liquet et Philippe Schmit

1. L'association Procos regroupe 250 enseignes du commerce spécialisé (Décathlon, Célio, Jeff de Bruges...). Elle est dotée, depuis 1992, d'un observatoire des projets commerciaux français.

INTERVIEW CROISÉE

Dominique Braye, président de l'agglomération Mantes-en-Yvelines, sénateur,
Michel Piron, président de la communauté de communes des Coteaux du Layon, député,
tous deux rapporteurs de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial.

Vous êtes rapporteurs de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat. Êtes-vous sur la même ligne ?

Michel Piron (à gauche) : Nous sommes sur la même ligne : l'urbanisme commercial était un urbanisme d'exception (on pourrait même parler « d'exception à l'urbanisme »). Les implantations commerciales s'exerçaient, hors de toute stratégie urbaine, suivant les stratégies privées qui consistaient à optimiser le coût foncier en choisissant les localisations les moins coûteuses possibles. C'est ce qui a provoqué la course au dernier rond-point et donné les entrées de ville que l'on connaît, notamment dans les villes moyennes.

L'urbanisme général doit imposer ses règles aux implantations commerciales et non le contraire qui déstructure les centres-villes et les centralités urbaines.

Dominique Braye (à droite) : Je suis totalement en phase avec les propos de Michel. Les lois

catastrophe urbanistique et sociale. Nous voulons arrêter le massacre urbain que l'on connaît depuis trente ans, et donner aux élus une boîte à outils adaptée aux périmètres de nos bassins de vie, tout en améliorant la concurrence pour renforcer le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

N'y a-t-il pas contradiction entre votre volonté d'imposer des règles sur les implantations commerciales et celle de libérer la concurrence ?

Michel Piron : Au nom de la concurrence, les tenants d'un « libéralisme au goût sauvage » voudraient nous faire croire qu'il faudrait pouvoir s'installer n'importe où, n'importe comment. Nous disons : vous pouvez vous installer mais dans un cadre établi par les élus. Dans le code de la route, le droit de circuler n'est pas celui de prendre les sens interdits, que je sache !

Dominique Braye : Le besoin d'aménagement du territoire et la concurrence ne sont pas antinomiques mais complémentaires. La proposition de loi donne aux élus les outils



parvenu à maturité pour porter le DAC ?

Dominique Braye : Tant qu'il n'y a pas de décisions importantes à prendre, on ne permet pas au SCoT de mûrir ! Croyez-moi : les DAC vont faire débattre les élus. Ils feront également venir des gens extérieurs, les acteurs commerciaux.

Michel Piron : Nous mettons là du contenu dans le contenant.

Comment faire revenir le commerce en centre-ville avec des charges foncières qui n'ont rien à voir avec celles de la périphérie ?

Dominique Braye : Les élus locaux ont la responsabilité de prendre enfin en compte les exigences du commerce pour les centres-villes : charges foncières mais aussi transports urbains, circulation, stationnements, aménagement de centre-ville (espaces publics...), horaires d'ouverture des magasins, politique de remembrement des surfaces commerciales, exercice du droit de préemption...

Le politique a-t-il déjà eu la main sur l'urbanisme commercial, l'a-t-il perdu ou ne l'a-t-il jamais eu ?

Dominique Braye : Les élus prenaient des décisions en CDAC (même s'ils se limitaient à des

critères économiques, en termes d'emplois créés et de taxe professionnelle perçue).

Si de plus en plus d'élus ont conscience que la réflexion doit être menée sur un territoire cohérent comme le bassin de vie, d'autres se « tirent la bourre »... et la périphérie fait ce qu'elle veut. C'est particulièrement dramatique pour les villes de 40 000 à 120 000 habitants.

“ L'urbanisme général doit imposer ses règles aux implantations commerciales et non le contraire ”

Michel Piron

Raffarin et Royer ont-elles donné satisfaction ? Avec les CDAC, nous prenions des décisions sur des critères économiques, qui n'avaient rien à voir avec l'urbanisme et que la législation européenne interdit. Puis nous avons voté la LME il y a deux ans pour libérer la concurrence et permettre au pouvoir d'achat de s'améliorer. Le gouvernement s'était alors engagé à proposer un projet de loi complémentaire sur l'urbanisme commercial. Or, dans l'attente de cette nouvelle loi, en deux ans, nous avons vu fleurir un nombre de mètres carrés inacceptable. En 2010, Procos a recensé plus de quatre millions de mètres carrés autorisés !

Comme le dit Michel, c'est une

pour permettre l'aménagement du territoire sans porter atteinte à la concurrence. Le texte propose également des garde-fous puisque les DAC pourraient être déferés au préfet.

Nous rompons avec la logique des CDAC et CNAC qui étaient des machines à dire « oui », avec des critères contestables et des moyens de pression non conformes à l'éthique.

Michel Piron : Quand on réunit beaucoup d'élus, l'intérêt général a plus de chances d'être respecté. Ce sera le cas avec le DAC, qui sera un document de planification attaché au SCoT.

Êtes-vous certains que l'outil « SCoT » soit suffisamment

“ Nous rompons avec la logique des CDAC et CNAC qui étaient des machines à dire « oui » ”

Dominique Braye

Michel Piron : Il y a eu beaucoup de laisser-faire et d'impensé dans ce domaine. Les élus n'ont pas toujours vu les conséquences « urbaines ». C'est par ailleurs un des effets de l'émiettement communal.

Propos recueillis par VL

Urbanisme commercial : changement de logiques pour les collectivités

La proposition de loi place le commerce dans l'urbanisme, aux côtés des autres grandes problématiques territoriales que sont le logement, les transports ou encore l'agriculture... Les promoteurs du texte veulent que l'implantation du commerce soit désormais uniquement décidée à travers l'autorisation d'urbanisme, en application de documents de planification qu'ils entendent renforcer et sécuriser.

La proposition de réforme de l'urbanisme commercial entend réinstaurer un dialogue entre collectivités et acteurs privés du commerce, préciser les capacités prescriptives des SCoT et PLU intercommunaux en matière d'aménagement commercial, mettre fin à terme au système d'autorisations préalables et à ce principe d'urbanisme dérogatoire qu'a créé la loi Royer en 1973. Cette réforme appelle une triple évolution qui, certainement, ne s'opèrera pas sans difficulté dans les collectivités.

L'urbanisme prime sur l'économie

Le développement commercial doit d'abord être guidé par les enjeux du territoire. L'urbanisme prime désormais sur la seule économie; un renversement de logique qui interpelle directement les décideurs locaux dont 80% placent aujourd'hui l'enjeu économique et l'emploi comme premiers moteurs dans leur préoccupation locale en matière de commerce (enquête AdCF, été 2010). En témoignent d'ailleurs les très rares responsabilités en matière d'urbanisme commercial accordées aux vice-présidents en charge de l'aménagement du territoire; elles sont majoritairement, dans les communautés, du ressort direct du président. La proposition de loi appellera indéniablement, sur ce point, un changement d'organisation et de culture dans les collectivités.

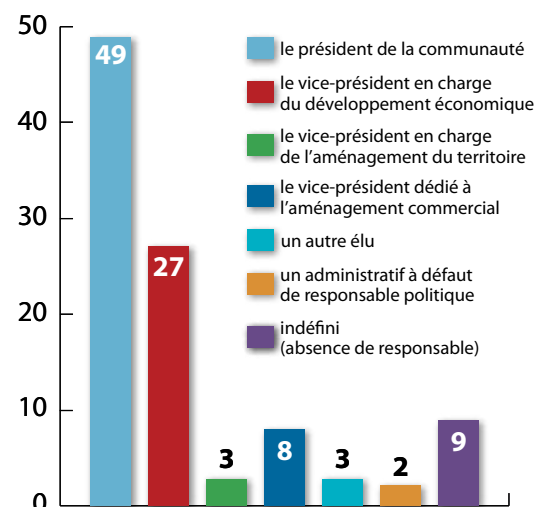
L'échelle de réflexion doit être intercommunale, au sein des communautés, et surtout entre communautés, dans le cadre du SCoT qui, établi à l'échelle de l'aire urbaine, garantit la complémentarité des différents pôles de l'armature urbaine.

Une échelle qui permettra d'aborder la question du devenir du commerce en milieu rural, tout autant touché par le déploiement des nouvelles formes de distribution que les commerces urbains. On sait l'échelle municipale largement dépassée par les zones de chalandise de la grande majorité des enseignes, et le commerce est très nettement devenu une problématique intercommunale et d'agglomération, voire régionale lorsqu'il s'agit d'établissements à rayonnement majeur (commerce dit « anomal » et concernant les consommations exceptionnelles).

Des arbitrages politiques

La réflexion politique doit être partagée. On le sait, l'urbanisme commercial est un sujet « sensible », objet de divergences voire d'oppositions entre élus du territoire. C'est à travers la planification urbaine que les arbitrages politiques devront s'opérer. Un niveau fin de précision dans la délimitation des espaces dévolus aux commerces est attendu dans les documents d'aménagement commercial (DAC) insérés aux SCoT ou au PLU intercommunal. Il convient de mettre fin aux comportements parfois paradoxaux qui consistent à conforter le

Dans l'organisation de la communauté, le responsable en matière d'urbanisme commercial est (en %) :



Sources : enquête AdCF réalisée courant été 2010.

développement commercial périphérique pour lutter contre une évasion commerciale au risque d'alimenter ainsi un effet de surenchère entre les territoires.

Un texte qui se faisait attendre

En élaborant cette proposition de loi, les parlementaires ont pris l'initiative de pallier, après deux années de silence, l'absence de texte pourtant promis, par le Premier ministre, en 2008, lors des débats relatifs à la loi de modernisation de l'économie (LME).

Une loi ambivalente. D'un côté, cette dernière a tenté de conforter, sous injonction européenne, l'approche territoire en encourageant déjà l'élaboration d'un document d'aménagement commercial (DAC) et en réformant la composition et les critères d'instruction des CDAC. De l'autre, elle a libéralisé l'initiative privée et relevé à 1 000 m² le seuil des autorisations préalables.

Le Grenelle 2, promulgué l'été dernier, a quant à lui déjà distillé des dispositions concernant le commerce. Par exemple, il demande au SCoT d'intégrer obligatoirement un DAC et en détaille le contenu. Mais en tout état de cause, l'élu local est encore resté devant ses incertitudes.

L'intégration du commerce dans l'urbanisme (ses documents de planification, ses autorisations du droit du sol) restait à opérer. Le pouvoir de l'élu, en tant que « patron de territoire » et garant de son bon fonctionnement, restait à réaffirmer face aux logiques d'entreprises. La primauté du code de l'urbanisme (et du juge administratif) sur le code du commerce restait à préciser.

Bien que perfectible, la proposition de loi offre enfin une opportunité de changement sur un sujet trop régulièrement objet de simples aménagements législatifs.

PS

Les grandes lignes de la proposition de loi

- Le SCoT ou le PLU intercommunal doivent contenir un document d'aménagement commercial (DAC) ;
- À défaut de SCoT ou de PLU intercommunal, la communauté peut élaborer un DAC, alors opposable aux autorisations d'urbanisme ;
- En dehors des centralités urbaines, centres-villes et centres de quartiers dans lesquels les implantations commerciales sont réglementées par le PLU, le SCoT délimite les zones où peuvent être autorisées, « selon des conditions qu'il définit », les implantations commerciales supérieures au seuil qu'il fixe (au minimum 1 000 m² de Shon) ;
- Dans ces zones, les conditions d'implantation, destinées à répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, peuvent être fonction de la destination des équipements commerciaux. Peuvent ainsi être distingués : les commerces alimentaires, d'équipement de la personne, d'équipement de la maison, de loisirs et de culture ;
- En dehors des centralités et des secteurs délimités hors centralité, les implantations de plus de 1 000 m² Shon sont donc interdites ;
- Une procédure de modification simplifiée (sans enquête publique) du SCoT est possible pour rectifier, au sein du DAC, une erreur matérielle ou lorsqu'elle porte sur des éléments mineurs ;
- Si le territoire est doté d'un DAC opposable, seule l'autorisation d'urbanisme est nécessaire. À terme, les autorisations préalables sont appelées à disparaître ;
- Si le DAC n'est pas adopté, un accord d'une commission régionale d'aménagement commercial (CRAC) sera nécessaire avant la délivrance d'un permis de construire dans certaines conditions ;
- Les CDAC sont supprimées au profit des CRAC ;
- L'essentiel des textes liés à l'urbanisme commercial est recodifié dans le code de l'urbanisme. Le tribunal administratif sera prépondérant ;
- L'analyse sur la base de critères économiques est exclue ;
- La notion de seuils est maintenue (pas de règles particulières applicables aux commerces de moins de 1 000 m² Shon).

TRIBUNE de Pascal Madry, directeur de la Fédération pour l'urbanisme et le commerce spécialisé (Procos), directeur de l'Institut pour la ville et le commerce

Depuis plus d'une quinzaine d'années en France, le parc des surfaces de vente du commerce de détail croît à un rythme plus rapide que celui de la consommation. Ce parc a progressé de 44%, passant de 48 millions à 70 millions de mètres carrés entre 1992 et 2004¹, alors que dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 14%².

Ce découplage, témoin d'un phénomène de bulle immobilière, résulte d'une incapacité croissante de l'ensemble des acteurs de la filière de production de ces surfaces – collectivités, investisseurs, distributeurs – à s'autoréguler. Les prix – qu'il s'agisse des valeurs foncières des terrains destinés à des opérations d'immobilier commercial, des valeurs d'actifs des murs commerciaux ou des valeurs locatives des surfaces commerciales – apparaissent de plus en plus déconnectés

investisseurs, comme risquées car globalement coûteuses (par exemple, la création d'un centre commercial de centre-ville de petites communes) et/ou peu profitables (la restructuration d'un centre commercial de quartier sensible). Les investisseurs évaluent la charge foncière qui leur est supportable et cette valeur s'impose ensuite aux collectivités. Certaines d'entre elles vont même jusqu'à lancer des opérations à « foncier zéro », avec une charge foncière nulle afin de s'assurer de l'apport de financements privés. À l'inverse, les valeurs foncières tendent vers un maximum lors d'opérations considérées, toujours du point de vue des investisseurs, comme peu risquées car globalement peu coûteuses (la création d'un lotissement commercial de périphérie) et/ou très profitables telles l'extension d'un grand centre commercial situé en centre-ville. Quel que soit le cas de figure, les



“ Le commerce est entré dans sa bulle ”

si les charges foncières apparaissent sous estimées compte tenu de ces retombées compensatoires ! Les politiques de développement de type « expansionniste » visent quant à elles à accroître l'attraction de leur territoire. Pour preuve, la plupart des chartes d'urbanisme commercial, élaborées depuis une dizaine d'années, affirment une volonté de limiter l'évasion commerciale et d'élargir leur rayon d'attraction. Renforcement de la compétition territoriale oblige.

Comme réponse à cette double ambition, deux types d'opérations commerciales ont connu un fort développement ces dernières années. La création de centres commerciaux péri-centraux, cautionnés par des enseignes emblématiques et/ou de grandes signatures architecturales, est ainsi supposée hisser l'hypercentre marchand d'une ville centre au rang de cœur marchand d'agglomération. C'est l'ambition affichée de réalisations récentes comme Les Docks 76 à Rouen, Les Docks Vauban au Havre, La Caserne de Bonne à Grenoble, L'Heure Tranquille à Tours, Le Ruban Bleu à Saint-Nazaire, Le Polygone à Béziers et des projets en cours comme Le Pont de Vesles à Reims, Les Rives de l'Orne à Caen...

Par ailleurs, la création ou l'extension d'ensembles commerciaux distractifs (centres de loisirs, centres thématiques, centres de magasins de marque, retail park...) est également supposée accompagner la modernisation de l'appareil commercial périphérique d'une agglomération.

En définitive, les collectivités encouragent la surproduction de surfaces commerciales par l'injection surabondante de foncier (ou de droit foncier), quel qu'en soit le prix, dans la filière de l'immobilier commercial. Témoin de cette fuite en avant, le volume annuel de surfaces commerciales autorisées par les collectivités à travers les CDEC puis les CDAC croît de manière continue depuis quinze ans, et n'a même jamais été

aussi élevé que durant ces deux dernières années de crise.

La filière est entrée dans une bulle économique, exposant les collectivités à un effondrement de la rente commerciale sur leur territoire et au développement d'un phénomène de vacance commerciale structurelle aussi bien en leur cœur qu'à leur périphérie. Incidemment, celles-ci sont également exposées à de nouveaux coûts sociaux (friches commerciales, pertes d'emplois...).

Cette situation plaide pour un retour des collectivités au premier plan dans la régulation de la filière.

D'une part, les collectivités doivent encourager un mode de croissance intensif (et non plus extensif) du commerce en favorisant la programmation d'opérations immobilières denses intégrant une mixité de fonctions urbaines (dans l'urbain comme dans le rural). D'autre part, les collectivités doivent planifier leurs commerces à partir des besoins objectifs (qu'ils soient actuels ou futurs) de leur territoire. C'est parce qu'une demande existe qu'un projet commercial trouve sa justification, et non l'inverse. Ceci plaide également pour que les politiques de planification de l'urbanisme commercial soient élaborées et portées par des instances exerçant leur compétence à l'échelle la plus rapprochée des bassins de vie. Enfin, les collectivités doivent reconsidérer les valeurs foncières comme une variable stratégique de la planification de l'urbanisme commercial, et non comme une variable d'ajustement opérationnel des projets d'immobilier commercial qui se présentent à elles.

C'est en se saisissant au plus tôt de ces enjeux que les collectivités pourront éviter l'éclatement de la bulle du commerce.

1. Sources : Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004, Insee résultats, série Économie n° 29, mai 2007.

2. Consommation commercialisable en volume par habitant, après correction des effets de prix. Sources : Insee, Comptes de la nation.



de leur fondement économique et ne jouent plus leur rôle d'ajustement dans les rapports d'échange.

Pour ne s'en tenir qu'aux collectivités, les valeurs foncières des terrains destinés à des opérations d'immobilier commercial résultent, dans les faits, du rapport de force qui s'instaure, pour chaque opération, entre les collectivités publiques qui maîtrisent les terrains – à travers, généralement, un aménageur délégué – et les investisseurs qui souhaitent les acquérir et les promouvoir – à travers, généralement, un promoteur chargé de la conception de l'opération.

Les valeurs foncières tendent ainsi vers un minimum lors d'opérations considérées, du point de vue des

valeurs foncières finissent par ne plus refléter le prix de la rareté des terrains. Les collectivités concourent activement à ce phénomène de décrochage des prix à travers deux types de politiques de développement commercial : le type « opportuniste » et le type « expansionniste ».

Les politiques de développement « opportunistes » recherchent des retombées en termes de créations d'emplois (qui plus est, non délocalisables), de nouvelles recettes fiscales, de gains d'image associés à l'arrivée d'enseignes de notoriété nationale ou internationale (quelle grande ville ne rêve pas d'avoir son Ikea ?), de renforcement de l'animation de leur espace public... Qu'importe

ZACO : Kezako ? Principaux enseignements des documents provisoires d'aménagement commercial

La loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 permet aux SCoT de définir des zones d'aménagement commercial (ZACO) figurant dans des documents d'aménagement commercial (DAC). Dans les territoires non couverts par un SCoT, elle prévoyait la possibilité d'établir des DAC provisoires avant le 1^{er} juillet 2009. Quatre territoires s'en sont emparés : les agglomérations de Toulouse, Brest, Besançon et Saint-Étienne. La loi ne précise ni les effets ni le contenu des DAC, conduisant ainsi à des documents très divers.

L'analyse des zones d'aménagement commercial (ZACO) de Toulouse, Brest, Besançon et Saint-Étienne montre une grande hétérogénéité, tant du point de vue des délimitations que des catégories d'équipements commerciaux qu'elles accueillent. Certaines considèrent chaque pôle commercial comme une « ZACO » quand d'autres destinent les ZACO uniquement au grand commerce. Cette différence de conception se traduit naturellement dans leur représentation spatiale, d'autant que la notion de « définition » mentionnée dans la loi appelait également à des applications différentes.

Ces « définitions » hétérogènes soulèvent de nombreuses questions : est-il du ressort du SCoT ou bien du PLU de délimiter la parcelle des zones d'implantation commerciale ? Cette pratique ne renoue-t-elle pas avec un zoning qu'on espérait relever du passé ? Quelle légalité pour un DAC qui, au travers de ces ZACO, n'offre pas de possibilité d'extension pour les commerces ?

Peut-on appliquer à ces zones des seuils de surface plancher ou plafond, se rapportant à la surface de l'enseigne ou bien à la taille du pôle commercial dans son ensemble ? Est-il possible de fixer des règles différentes en fonction de l'offre commerciale sans déroger au principe de liberté d'entreprendre ?

Traduction inaboutie des critères d'aménagement et de développement durable

En matière d'organisation de l'offre commerciale, tous les DAC partent du postulat que le commerce est une fonction urbaine à part entière et définissent l'organisation commerciale en fonction de l'armature urbaine, en articulant rayonnement de l'offre commerciale et hiérarchie des polarités. Ils

déterminent trois ou quatre niveaux hiérarchiques :
• proximité, intermédiaire et majeur pour le DAC de la Grande agglomération toulousaine ;
• proximité, semi-proximité, structurante et métropolitaine pour le DAC du Pays de Brest ;
• proximité, centralité, départemental et régional pour le DAC Sud Loire.

En revanche, les critères pour orienter la localisation des commerces sont plus diversifiés : envergure des équipements (zone de chalandise, fréquence du recours), surface du pôle commercial et des équipements (taille du pôle commercial combinée à un critère de taille maximale par unité commerciale), système plus complexe articulant taille de l'équipement commercial autorisé et nature de l'offre commerciale (alimentaire, bricolage, meubles, etc.).

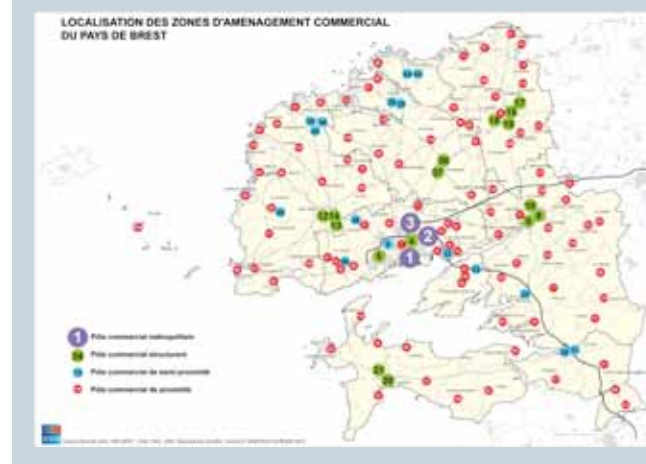
Si les critères propres au commerce sont largement développés, les critères d'aménagement et de développement durable (déplacements, deserts, consommation d'espace...), bien que systématiquement évoqués, trouvent rarement leur traduction visible et explicite dans les choix de localisation.

Dispositions composites dans leur vocation

Les DAC comprenant des recommandations, préconisations, prescriptions, règles, éléments de diagnostic et de sensibilisation souvent mêlés, il n'est pas toujours aisé de définir ce qui s'impose. Le champ d'intervention de la norme est très variable. Certains DAC ne réglementent que les nouvelles implantations, alors que d'autres réglementent également l'existant. Certains se focalisent sur les implantations d'une certaine envergure ou sur certains sites, et renvoient aux PLU pour réglementer ce qui relève



Expression de la diversité de la norme dans les DAC provisoires : délimitation, sur photo aérienne, des ZACO du DAC du SCoT Sud Loire, et zones commerciales calées sur l'organisation urbaine du territoire dans le DAC du Pays de Brest.



d'échelle plus locale ; d'autres, au contraire, traitent de l'organisation commerciale sans faire référence à ce qui pourrait davantage appartenir à des choix communaux.

La proposition de loi sur l'urbanisme commercial en débat reprend des dispositions de certains DAC, parfois contestées, comme la fixation de règles différentes selon la typologie commerciale, répondant ainsi aux souhaits des planificateurs. Mais des questions restent en débat comme celle relative à l'inscription du DAC communautaire dans un projet global d'aménagement.

Sandrine Barreiro, juriste au département Planification et aménagement durable de l'IAU Île-de-France, et **Carole Delaporte**, chargée d'études au département Économie et développement local de l'IAU Île-de-France

Création des DAC dans un contexte juridique en évolution

Depuis quinze ans, des tendances de fond sont à l'œuvre, allant dans le sens d'un rapprochement des législations relatives aux implantations commerciales. La loi de modernisation de l'économie (LME), votée en 2008, a franchi un pas décisif en changeant profondément le système d'autorisation d'exploitation commerciale et en renforçant le rôle des SCoT, alors que, jusque-là, peu d'entre eux s'étaient emparés de cette thématique. Elle leur offre la possibilité de définir des zones d'aménagement commercial figurant dans des documents d'aménagement commercial (DAC).

Dans les territoires non couverts par un SCoT, la loi a prévu la possibilité d'établir des DAC provisoires avant le 1^{er} juillet 2009. Quatre territoires

souhaitant orienter leur développement commercial ont opté pour cette possibilité : les agglomérations de Toulouse, Brest, Besançon et Saint-Étienne. La loi prévoyant moins d'un an entre sa propre adoption et l'approbation des DAC provisoires, l'élaboration de ces derniers s'est donc faite dans des délais très courts. Cela n'a été rendu possible que grâce à l'existence d'une réflexion ancienne et approfondie sur le commerce, portée par une gouvernance et une ingénierie adaptées (observatoires, chartes, schémas, conférence métropolitaine...). Ces DAC ont servi de cadre au droit des sols, mais aussi de socle pour l'instruction des dossiers examinés en CDAC sur la base de nouveaux critères peu explicités par la LME.

SB/CD

TRIBUNE de Jean-Pierre Lebreton, directeur scientifique du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh)

Changer le droit de l'urbanisme commercial est une rude affaire à raison des enjeux économiques d'un secteur porteur de croissance et d'emplois et des enjeux urbanistiques d'activités contribuant à modeler le tissu urbain. C'est aussi une rude affaire à raison des enjeux juridiques, du droit de propriété, de la libre entreprise et du droit de la concurrence, de la conciliation des intérêts portés par l'État et de la libre administration des collectivités territoriales. On comprend mieux le temps de la maturation de la réforme qui pourrait bien enfin aboutir : dès 2006, un groupe de travail est constitué par le ministre Renaud Dutreil, puis la loi de modernisation de l'économie (LME) est adoptée en 2008 qui, en la matière, fait figure de texte au milieu du gué ; pour franchir complètement ce gué, une nouvelle commission est constituée sous la présidence du député Jean-Paul Charié ; le projet attendu des résultats de cette commission ne vient pas et au printemps dernier, les députés se résolvent à prendre l'affaire en main avec le

tempérée, notamment par la loi SRU. Bref, la simplification est bienvenue. La réintégration dans l'urbanisme général est d'autant plus justifiée que le commerce s'est taillé une place croissante dans la planification urbaine : il figure parmi les objectifs assignés à celle-ci par l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, où il est question de la satisfaction des besoins en matière (...) d'activités économiques, notamment commerciales, et de prise en compte de la « diversité commerciale » ; les attributions du SCoT et du PLU se sont étoffées en conséquence. La proposition de loi en cours de discussion fait de la planification intercommunale le maître-outil de la régulation des installations commerciales. Non seulement elle s'inscrit dans le courant de la reconnaissance de la place essentielle de l'intercommunalité en matière d'urbanisme, mais elle apporte aussi une solution ajustée aux données des commerces dont les aires de chalandise ignorent les limites communales. La LME avait ouvert la voie avec les documents d'aménagement



supérieures à une Shon de 1000 m². Ces prérogatives soulèvent quelques interrogations.

La première a trait à l'aire couverte par le document de planification. Celle-ci aura-t-elle une extension en rapport avec un traitement satisfaisant des problèmes du commerce, et notamment l'extension des aires de chalandises des grands établissements ? Après qu'une certaine liberté ait été laissée pour la délimitation des SCoT, et notamment de « micro-SCoT », on peut, dans certains cas, avoir des doutes et compter alors sur l'exercice par le préfet de son pouvoir de subordonner l'approbation du document à la modification de dispositions incompatibles avec les objectifs des SCoT, PLU ou documents d'aménagement commercial voisins...

Deuxième interrogation, au sujet de la nature des choix figurant dans le document intercommunal. L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que celui-ci précise « les orientations relatives à l'équipement commercial et aux localisations préférentielles de commerce ». La formulation est ici pleinement adéquate avec la conception d'un document stratégique s'imposant par un rapport de compatibilité et ménageant aux documents subordonnés, et en particulier au PLU, une marge de mise en œuvre. Mais la suite de la proposition est plus ferme dans son énoncé : la délimitation des centralités s'apparente à un véritable zonage, comme celle des lieux où l'autorisation des implantations de plus de 1000 m² est soumise à des conditions qualifiées de « règles » par le texte voté par la commission économique du Sénat. Enfin, il est prévu l'établissement de normes

pour les implantations situées dans un territoire non couvert par un PLU. Ainsi, suivant en cela une pente perceptible dans la loi du 12 juillet 2010, se manifeste un renforcement de l'autorité du SCoT tendant à faire de ce dernier, sur certains points, un document de planification réglementaire, superposé au PLU.

Troisième interrogation, intéressant le pouvoir d'imposer des choix dans une matière aussi sensible, à divers titres, que celle de la localisation des équipements commerciaux. Cela ne suppose-t-il pas des arbitrages plutôt que des recherches de consensus relevant d'une cogestion du document entre l'établissement intercommunal et les communes, comme cela se produit volontiers dans la pratique des SCoT ?

Dernière interrogation, la préservation de l'équilibre entre la réglementation d'urbanisme et le principe de la liberté d'entreprise. Il appartient à la règle d'urbanisme d'apporter à la liberté d'installation des limites, pour autant qu'elles soient bien dictées par les intérêts de l'urbanisme et qu'elles ne mettent pas en cause cette liberté. Or, il apparaît que la sphère de la notion d'urbanisme s'est gonflée, en se détachant de la considération stricte de l'usage du sol et en incorporant des préoccupations relevant plutôt de l'urbanité. À cette fin, des habilitations ont été taillées large, telles que celles données au PLU pour définir les prescriptions de nature à assurer l'objectif de diversité commerciale (article L. 123-1-5 C. urb). De ces prérogatives, il devra être fait usage avec tact et modération pour ne pas rompre l'équilibre cité plus haut.



« La proposition de loi fait de la planification intercommunale le maître-outil de la régulation des installations commerciales »

dépôt de la proposition de loi Ollier-Piron, adoptée par l'Assemblée nationale le 15 juin et actuellement en cours d'examen par le Sénat.

Le changement qui s'annonce est d'abord marqué par l'abandon de la législation spécifique aux installations commerciales, ces dernières devenant l'affaire de la seule législation générale de l'urbanisme. Le juriste ne s'en plaint pas. Il fallait bien tirer les conséquences de l'incompatibilité de la législation spécifique avec le droit européen.

Il convient d'ajouter que l'existence d'une double législation, de l'urbanisme et de l'urbanisme commercial, n'est pas un facteur de simplicité et que l'usager peut être légitimement dérouté par les effets, parfois paradoxaux, du principe de l'indépendance de ces deux législations, même si cette indépendance a été

commercial, mais en les dotant d'un régime imparfait dont très peu d'agglomérations s'étaient risquées à faire application.

La proposition de loi est bien plus aboutie. L'encadrement du commerce est l'affaire du SCoT, à défaut, du PLU intercommunal et, encore à défaut, d'un document d'aménagement commercial communautaire élaboré par une communauté dans l'attente de l'approbation d'un SCoT ou d'un PLU intercommunal. Ces documents ont pour fonctions essentielles de « délimiter », d'une part, les « centralités urbaines » à l'intérieur desquelles ils ne peuvent fixer de conditions relatives aux autorisations d'implantations commerciales (la réglementation relevant du PLU) et, d'autre part, les secteurs où ils subordonnent, à des conditions qu'ils fixent, l'autorisation des implantations