

INGÉNIEUR TERRITORIAL

CONCOURS INTERNE

SESSION 2015

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir d'un dossier portant sur la spécialité choisie par le candidat au moment de son inscription.

Durée : 4 heures
Coefficient : 3

SPÉCIALITÉ : URBANISME, AMÉNAGEMENT ET PAYSAGES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 38 pages

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant

Ingénieur territorial, vous devenez chef du service urbanisme et aménagement de l'espace de la communauté d'agglomération d'INGECO de 150 000 habitants.

A ce titre, le directeur général des services souhaite qu'une réponse soit apportée aux préoccupations de certaines communes situées en périphérie de cette agglomération dans le domaine de l'urbanisme commercial. Ces communes constatent un double mouvement : l'apparition de friches commerciales sur les zones commerciales développées en périphérie de villes au moment de la désindustrialisation et la disparition des commerces de proximité notamment au centre de communes.

Dans un premier temps, le directeur général des services vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur l'urbanisme commercial.

12 points

Dans un deuxième temps, il vous demande d'élaborer un ensemble de propositions opérationnelles visant à permettre la mise en œuvre d'une stratégie d'urbanisme commercial raisonnée et durable.

8 points

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

Liste des documents :

- Document 1 :** « Mirage commercial après désindustrialisation » – *Pascal Madry – liberation.fr* – 12 mars 2014 – 2 pages
- Document 2 :** « Commerce : "Les grandes métropoles ont gagné la bataille territoriale" » – *Michel Tendil et Jean-François Guélain – localtis.info* – 11 juin 2014 – 2 pages
- Document 3 :** « La réforme de l'urbanisme commercial par la loi du 18 juin 2014 - Un peu plus d'urbanisme, un peu moins de commerce » – *Jean-François Joye – AJDA* – 2014 – 6 pages
- Document 4 :** « Urbanisme commercial - la révolution new look » – *Sonia Lavadinho et Bernard Lensel – Revue Urbanisme n°377* – Mars-avril 2011 – 7 pages
- Document 5 :** « Commerces – comment redonner du souffle au centre-ville » (extrait) – *Laure Martin – La Gazette des communes n°2258* – 23 février 2015 – 2 pages
- Document 6 :** « Comment requalifier les espaces commerciaux ? » – *Nicolas Gillio et Anne Vial – Techni.Cités n°260* – 8 décembre 2013 – 3 pages
- Document 7 :** « Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de l'agglomération Messine » (extrait) – *Syndicat mixte du SCOTAM* – 20 novembre 2014 – 1 page
- Document 8 :** « Découvrez le Parc de Saint-Paul, second retail-park d'Apsys » – *Daniel Bicard – isa-conso.fr* – 9 octobre 2014 – 3 pages

Document 9: « Réforme de l'urbanisme commercial - Et si l'urbanisme faisait loi ? »
– *adcf.org* – Février 2011 – 9 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Mirage commercial après désindustrialisation

En 2001, Moulinex fermait son usine d'Alençon (Orne), berceau historique de la marque, entraînant la suppression d'un millier d'emplois. Douze ans plus tard, cette petite ville de 26 000 habitants est confrontée à un nouveau choc économique, cette fois dans les services, révélé par l'accélération des fermetures de boutiques dans son centre-ville. Plus d'un local commercial sur dix est désormais inoccupé, deux fois plus qu'en 2001.

A priori, aucun rapport entre ces deux crises. Et pourtant... au lendemain de la fermeture de Moulinex, la municipalité d'Alençon déclenche «Phénix», un plan de relance ambitieux visant à créer «1 000 emplois en 1 000 jours». Phénix repose sur l'engagement de plusieurs grands chantiers de construction de logements (aménagement d'un nouveau quartier), d'équipements publics (construction d'une prison) et surtout de commerces. Une fois les vannes ouvertes, les promoteurs s'engouffrent et projettent jusqu'à 120 000 m² de nouvelles surfaces commerciales sur l'agglomération alençonnaise !

Heureusement, «seule» la moitié des surfaces projetées sortira de terre. Entre-temps, la ville perd 10% de sa population. Avec plus de commerces pour moins d'habitants, le secteur marchand bascule dans une situation hyperconcurrentielle, dont le commerce de centre-ville est le premier à payer les frais. Le plan Phénix finit avec du plomb dans l'aile.

Alençon n'est malheureusement pas un cas isolé. Une cinquantaine de villes en France ont voulu faire face à la désindustrialisation de leur économie en précipitant le développement de leur secteur tertiaire marchand. Les zones commerciales se sont alors multipliées aux portes des villes de Calais, Cholet, Châteauroux, Guéret, Moulins, Nevers, Vierzon...

Ces villes n'ont fait que confiner, puis déplacer leur problème de dévitalisation économique : elles sont aujourd'hui les plus touchées par la vacance commerciale (19% de commerces vacants en centre-ville de Calais, 17% à Cholet, 16% à Châteauroux, 20% à Guéret, 15% à Moulins, 18% à Nevers, 26% à Vierzon) et doivent désormais faire face à une dégradation plus générale de leur image et de leur attraction. Comment les élus de ces villes ont-ils pu autant s'aveugler ? En méconnaissant ou en feignant de méconnaître (course à la création d'emplois oblige) les logiques de développement des groupes de distribution.

Or, la rentabilité des distributeurs est mise à mal depuis une quinzaine d'années. Ceux-ci doivent faire face à l'érosion de leurs chiffres d'affaires en raison d'une saturation des marchés de consommation et du ralentissement, voire d'une diminution, du pouvoir d'achat des ménages. Ceux-ci doivent également faire face à une élévation de leurs coûts d'exploitation, due notamment au renchérissement du coût des matières premières et à une élévation des coûts d'occupation de l'espace (les loyers commerciaux ont augmenté de 40% entre 2000 et 2010). Bref, il leur coûte de plus en plus cher de vendre de moins en moins...

Une parade consiste paradoxalement pour ces groupes à multiplier les ouvertures de magasins pour bénéficier d'effet de taille et réaliser des économies en amont de la phase de commercialisation de leurs produits. Qu'importent en effet les surcoûts de commercialisation générés par l'ouverture d'un énième magasin, peu voire pas rentable du tout sur un territoire à faible potentiel ou saturé, tant que ces surcoûts sont compensés en amont, par les économies réalisées au niveau des achats et de la logistique.

De nombreux projets d'immobilier de commerce se justifient désormais non pas par l'existence d'une nouvelle demande de consommation locale, mais par la nécessaire croissance organique et la concentration des entreprises de distribution.

En définitive, ni le marché ni les pouvoirs publics ne régulent la production de surfaces commerciales. C'est ainsi que, depuis une quinzaine d'années en France, le parc de surfaces commerciales croît à un rythme plus rapide que celui de la consommation. Il a progressé de 60%, passant de 48 millions à 77 millions de m² entre 1992 et 2009, alors que dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 38%.

Hélas, ce mode de développement n'a pas d'avenir. Les villes de la désindustrialisation comme Alençon sont les premières à en faire l'amère expérience. Il est fort probable que le phénomène de la vacance persiste et s'aggrave en raison cette fois de la progression des ventes par Internet. En projetant les évolutions actuelles de la production de surfaces commerciales (+ 3,5%), de la consommation des Français (entre + 1 et + 2%, en étant optimiste) et des ventes par Internet, le développement des transactions marchandes pourrait rendre obsolète quelque 40 millions de m² de surfaces commerciales en 2020, soit 25% du parc constitué à cette date.

Le rapport du commerce au territoire doit être refondé, de même que les objectifs des politiques d'urbanisme commercial doivent être repensés. Il est urgent que les candidats aux élections municipales se saisissent de ces enjeux. L'attraction des villes ne peut reposer sur le développement effréné du commerce pour servir une vision opportuniste et de court terme motivée par la seule course à l'emploi. Sauf à ce que les promoteurs de ce type de politique sachent répondre à cette double question urbaine et sociale : que faire des futures friches commerciales héritées de feu notre société de consommation de masse ? Que faire des emplois issus de ce mirage commercial condamnés à disparaître avec lui ?

Pascal MADRY Directeur de l'Institut pour la ville et le commerce

Liberation.fr – 12 mars 2014

Commerce : "Les grandes métropoles ont gagné la bataille territoriale"

Après les centres-villes et les centres commerciaux, Procos (Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé) conclut son triptyque sur les vacances commerciales avec les zones commerciales de périphérie. Des villes cumulent un taux de vacance élevé en périphérie et dans leur centre. Il s'agit essentiellement d'anciennes villes industrielles qui ont cédé au mirage commercial sans régulation. Là, les élus risquent d'être rapidement confrontés à un problème de friches commerciales.

Après ses précédentes études sur les vacances commerciales en centre-ville et dans les galeries de centres commerciaux, Procos poursuit son travail avec une troisième étude sur les vacances des zones commerciales situées en entrée de ville. La vacance y est cette fois de 5,5%, ce qui correspond à un niveau "modéré", juge la fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé, dans cette étude présentée le 11 juin. Ce taux - à mettre en parallèle avec les 7,2% de vacances en centre-ville et les 3,8% des centres commerciaux de périphérie - témoigne "d'un déficit de commercialité de nature plus conjoncturelle que structurelle", en déduit-elle.

L'activité des zones commerciale de périphérie est désormais essentiellement tirée par les moyennes surfaces du type Décathlon, Darty, La Halle aux chaussures... le seul format qui se développe. Au cours des vingt dernières années, leur nombre a progressé de 60% quand, dans le même temps, le nombre total de magasins a diminué de 6%. Leur chiffre d'affaires a progressé de 84% contre 65% pour l'ensemble du commerce.

La vacance des zones commerciales des entrées de ville varie cependant en fonction de la taille des agglomérations. Elle ne dépasse pas 4% dans les métropoles comme Lyon, Lille ou Bordeaux. Elle reste assez faible dans les petites agglomérations de 15.000 habitants où les moyennes surfaces profitent d'un contexte moins concurrentiel. Mais c'est dans les agglomérations de taille moyenne qu'elle est la plus élevée, à 6%. Dans ces territoires, la concurrence est déjà plus soutenue. Mais ils ne bénéficient pas encore d'effets d'agglomération pour doper la consommation.

Dix-huit agglomérations dans une situation délicate
--

Comme elle l'avait fait pour les centres-villes, la fédération a fait ressortir les agglomérations qui se trouvent ainsi en difficulté avec un taux de vacance supérieur à 9%. Dix-huit agglomérations sont ainsi dans une situation délicate, notamment Forbach qui présente le taux de vacance record de 15% dans ses entrées de ville. Mais, grâce aux données récoltées dans sa précédente étude sur les centres-villes, Procos distingue deux types d'agglomérations. Tout d'abord, celles dont la vacance est limitée exclusivement à ses seules zones commerciales : Abbeville, Albi, Metz, Montceau-les-Mines, Périgueux et Vannes. Les causes sont alors à chercher dans un éparpillement des zones commerciales. C'est le cas d'Actisud à Metz étalé sur 225 hectares ou de Kerlann à Vannes. Pour ces villes, il s'agit donc d'un problème d'aménagement auquel les collectivités peuvent tenter de remédier, à condition d'en prendre conscience. "On est typiquement dans une problématique de renouvellement urbain où il s'agit de recompactier, redensifier", explique Pascal Madry, directeur de Procos. Le problème peut être pris en compte dans les Scot ou les DAC. Mais "les choses ne sont pas souvent formulées dans les termes, il y a un travail pédagogique à faire auprès des élus", poursuit-il.

La deuxième catégorie est plus problématique. Il s'agit des villes où le taux de vacance est élevé, tous types de commerce confondus (périphérie et centre-ville). C'est le cas d'Alençon, Carcassonne, Châtellerauld, Chaumont, Dole, Guéret, Lannion, Montluçon, Perpignan, Forbach, Troyes et Vichy. Perpignan est l'un des exemples les plus criants, avec un taux de vacance en centre-ville de 16% et de 10,76% en périphérie ! Ces territoires souffrent d'un problème plus général de manque d'attractivité "où la vacance n'est qu'un symptôme de difficultés territoriales plus importantes". On y trouve

essentiellement des villes industrielles qui ont subi de plein fouet les effets de la désindustrialisation depuis une vingtaine d'années (baisse de la population, du nombre d'actifs, des revenus...). Or, pris de panique par les fermetures d'usines, les élus ont cédé au mirage commercial, avant même qu'un marché de consommation locale n'ait eu le temps de se recomposer et que les conditions d'une relance du commerce n'aient été remplies. "Ils mettent les wagons avant la locomotive", résume Pascal Madry. Face à cette absence de régulation du marché, les municipalités n'ont malheureusement pas beaucoup de cordes à leur arc. Ce n'est pas "le Fisac ou un réaménagement qui résoudra le problème", précise-t-il.

Les collectivités face à un risque important

Quelques villes moyennes parviennent à tirer leur épingle du jeu, avec un taux de vacance inférieur à 5%. Ce sont des villes généralement proches du littoral ou des flux touristiques telles que Dieppe, Albertville, Fréjus ou encore Auch qui affiche un taux de vacance de 0% !

Pour Michel Pazoumian, le délégué général de Procos, "les douze grandes métropoles ont gagné la bataille territoriale, là où on constate le moins de vacance, où les chiffres d'affaires sont bons. Les villes moyennes, en revanche, sont en souffrance depuis longtemps. Ne s'en sortent que celles qui ont des flux touristiques".

Or le phénomène de vacance pourrait s'aggraver avec l'essor d'internet et des achats en ligne qui, selon le directeur de Procos, devraient progresser de 20% d'ici à 2020. Pour le moment, le tissu commercial affiche une "grande résistance". Mais pour combien de temps ? "On anticipe une progression des surfaces commerciales de 3 à 4%, quand la consommation devrait augmenter de 1 à 2%. Il y a un découplage croissant (...). Si on projette cette tendance, il y a un risque très fort qui pèse sur le parc de surfaces", prévient-il. Que faire alors des futures friches commerciales ? "Les collectivités sont face à un risque important. Quand on regarde les documents d'urbanisme, pour l'instant, elles ne sont que dans une posture de gestion des flux d'extension, pas du tout dans une logique de recyclage de surfaces qui ne seront plus utiles au commerce demain."

Michel Tendil

Contrats de revitalisation : vers une dizaine de villes pilotes

Placée sous le thème de la "Revitalisation des centres-villes", l'assemblée générale du Conseil du commerce de France s'est réunie mardi 10 juin, quelques jours après l'adoption du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux TPE. La nouvelle secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, Carole Delga, est justement venue, pour sa première sortie officielle, défendre ce texte fraîchement adopté qui prévoit des mesures renforçant le droit de préemption commercial des communes. Parmi les mesures "visant à favoriser la diversité [...] dans des territoires marqués soit par une désertification commerciale, soit par un développement de la mono-activité" figure le contrat de revitalisation commerciale qui devra être expérimenté pendant cinq ans et qui devrait permettre aux maires de redynamiser des quartiers en réunissant les acteurs locaux sans passer par des plans d'aménagement.

D'après les services du secrétariat d'Etat, une dizaine de municipalités au moins devraient participer à l'expérimentation de ces contrats et l'on attend déjà les premières candidatures. Toutefois, la phase de test, dont les rapports d'expérience pourront éventuellement donner lieu à des avenants au texte de loi, ne commencera qu'après la signature des décrets d'application, sans doute d'ici la fin de l'année.

Au secrétariat d'Etat, on explique que le contrat de revitalisation, inscrit au cœur de la loi, même s'il n'apporte en soi aucune innovation juridique, devrait permettre aux maires de disposer d'une "boîte à outils" permettant de réunir des acteurs publics et privés, notamment par la nouvelle possibilité de déléguer le droit de préemption à un opérateur de type société d'économie mixte (SEM) ou à une intercommunalité.

Jean-François Guélain
localtis.info – 11 juin 2014

DOCUMENT 3

AJDA 2014

La réforme de l'urbanisme commercial par la loi du 18 juin 2014

Un peu plus d'urbanisme, un peu moins de commerce

Jean-François Joye, Maître de conférences HDR de droit public à l'université Savoie Mont Blanc

Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (JO du 19 juin 2014, page 10105)

La loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE, dite « loi Pinel ») comporte des dispositions se rapportant à l'urbanisme commercial. Ce texte a été adopté à une large majorité, la dynamisation de l'offre commerciale ou la simplification du régime des entreprises étant des sujets consensuels dans la société comme au Parlement. Le régime juridique de l'urbanisme commercial remonte à des circulaires des années 1960 puis à la loi Royer n° 73-1193 du 27 décembre 1973. Sa visée originelle est de protéger le petit commerce traditionnel de centre-ville et de lutter contre « l'écrasement de la petite entreprise » (art. 1^{er} de la loi Royer). Ce régime s'est singularisé par son instabilité et son inefficacité. Il aura suscité un nombre élevé de modifications ou de réformes techniques en réaction à sa pratique insatisfaisante : réformes pour accentuer ou alléger les contrôles sur les commerces, réformes pour rendre plus transparent le fonctionnement des instances délivrant les autorisations, etc.

Plus ennuyeux, ce régime interventionniste a produit des résultats très contestables. L'expansion des grandes surfaces n'a guère été freinée, bien au contraire. Le relatif équilibre qui prévaut aujourd'hui entre les formes de commerces est essentiellement dû au jeu économique, concrètement à la stabilisation du marché des équipements commerciaux et non pas à la loi et donc au droit. Et si l'on met de côté la question économique, si l'on regarde l'état des sites d'implantation des commerces, on ne peut que constater l'effet discutable de l'accroissement des mètres carrés autorisés sur la qualité de vie urbaine : les sites qui accueillent les grandes enseignes sont souvent des verrues à l'architecture et à la fonctionnalité médiocres. Ceci est la traduction du choix fait à l'origine d'une disjonction excessive entre la réglementation d'urbanisme et celle de l'exploitation commerciale, tandis qu'en réalité, d'un point de vue social, l'une n'aurait pas dû aller sans l'autre.

Mais, malgré l'échec patent, la France s'est entêtée à maintenir un régime de pseudo contrôle des équipements commerciaux conçu prioritairement comme une police économique. Toutefois, l'édifice avait commencé à craqueler et plusieurs lois avaient initié des liens entre l'urbanisme et le commerce : la loi Barnier du 2 février 1995 tentait pour la première fois d'améliorer la qualité urbanistique des entrées de villes, la loi SRU du 13 décembre 2000 imposait la compatibilité des autorisations d'aménagement commercial aux schémas de cohérence territoriale (SCoT). Surtout, en 2006, le législateur a été contraint par les autorités européennes de faire évoluer ce régime ambigu. La Commission estimait que cette procédure d'autorisation reposait sur des critères économiques susceptibles de porter atteinte à la liberté d'établissement (v. comm. CE, 13 déc. 2006, IP/06/1794).

La loi de modernisation de l'économie (LME) n° 2008-776 du 4 août 2008 gomme les critères problématiques sur lesquels se basaient les commissions compétentes pour prendre leurs décisions). La LME assit les critères d'évaluation des projets sur des considérations de développement durable. De ce fait, l'essence de la législation Royer s'étiola. Cependant, le travail de rapprochement entre l'urbanisme de droit commun et l'encadrement des grands commerces ne fut qu'à moitié fait puisque le législateur frileux a maintenu deux législations indépendantes, l'autorisation spéciale d'ouverture des grandes surfaces se cumulant avec le régime de droit commun de contrôle des constructions par le code de l'urbanisme. La loi subordonnait toujours la délivrance de l'autorisation de construire à l'obtention préalable de l'autorisation d'exploiter. Le législateur avait toutefois allégé les contrôles en rehaussant le seuil à partir duquel

l'autorisation d'urbanisme commercial est nécessaire (de 300 à 1 000 m² de surface de vente pour le cas général).

Si la LME a été la première à accélérer le processus de fusion entre le droit de l'urbanisme et la réglementation de l'ouverture des grands commerces, la mutation législative ne s'est pas faite rapidement malgré plusieurs propositions parlementaires [...]. Les freins ont été nombreux pour éviter la subordination totale de la législation du commerce au droit de l'urbanisme, révélant par là l'attachement tant des élus locaux que des grandes enseignes à ce régime et ce pour des raisons différentes : les élus veulent avoir la main sur un outil qui participe du développement économique des territoires, tandis que les enseignes sont désormais habituées à « jouer » avec un dispositif qui est plutôt permissif s'agissant de leurs projets et qui donne accès à des informations sur la stratégie des concurrents et permet aussi de la contester. D'ailleurs, le projet de loi Pinel initial se limitait à des « mesurette » sur le fonctionnement des instances en charge de l'urbanisme commercial, avant que des dispositions plus essentielles, égarées dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), ne lui soient finalement ajoutées.

Au final, à l'issue du compromis trouvé au Parlement, si la loi ACTPE marque une étape de plus en faveur de la jonction des deux réglementations, l'intégration attendue de l'une dans l'autre n'est toujours pas faite puisque tant les dispositions du code de commerce que celles du code de l'urbanisme subsistent. La simplification n'est, sur de nombreux points, qu'illusion. Mais cette loi est apte à stabiliser le droit de l'urbanisme commercial. Elle présente aussi l'avantage d'entériner le fait que la régulation de l'implantation des commerces est une affaire d'urbanisme avant tout. Nous en tirons deux enseignements majeurs : la création d'un nouveau régime d'autorisation des projets d'implantation des grandes surfaces commerciales et la confortation des documents d'urbanisme intercommunaux pour réguler ces implantations. Précisons que l'entrée en vigueur des principales dispositions que nous allons décrire ci-après est différée puisque, sauf exception, elles entrent en vigueur au plus tard le 18 décembre 2014.

I - L'autorisation rénovée des projets d'implantation des grandes surfaces

La loi du 18 juin 2014 procède à l'unification des deux autorisations auparavant nécessaires. Le permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale est délivré au terme d'une procédure qui a des spécificités. La loi maintient aussi des saisines particulières des commissions ou de l'Autorité de la concurrence.

A. L'unification des autorisations nécessaires

La loi Pinel crée le permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (PCTLAEC). Cette procédure d'autorisation ramassée est dans l'air du temps, les procédures intégrées étant aujourd'hui légion pour faciliter la vie des porteurs de projets (installations classées, logement, etc.). [...]

La loi ACTPE a enrichi la catégorie des autorisations du code de l'urbanisme délivrées en faveur d'opérations pour lesquelles le permis tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation. Ainsi, en créant une autorisation unique, la loi du 18 juin 2014 a des vertus simplificatrices. Toutefois, la simplification ne prévaut réellement que pour les porteurs de projets. C'est un gain procédural puisque ceux-ci n'auront formellement qu'un seul dossier à déposer en mairie. Quant à l'administration, la simplification n'existe guère, car la double autorisation succède une instruction en deux temps.

En vertu du nouvel article L. 425-4 du code de l'urbanisme, lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce [...], le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou, le cas échéant, si la décision de la CDAC est contestée, de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Le dossier unique déposé en vue de l'obtention du permis de construire est instruit par les services d'urbanisme compétents [...]

Au final, une seule autorisation administrative sera rendue au terme d'une procédure qui

devrait avoir l'avantage d'harmoniser un peu mieux le travail d'instruction pour un seul projet, bien qu'observé à la lumière de deux réglementations proches. Le PCTLAEC est une bonne chose en ce qu'il fait davantage converger les acteurs vers les questions d'urbanisme, cette solution étant peut-être même préférable à celle qui aurait consisté à supprimer totalement l'avis de la CDAC et à ne retenir que l'exigence d'un permis de construire ordinaire. En ne déposant qu'un dossier, le porteur ne pourra plus modifier son projet après avoir eu l'accord de la CDAC. La loi ACTPE a, par ailleurs, renforcé l'arsenal de sanctions encourues par les contrevenants que l'article L. 752-23 du code de commerce, créé par la LME du 4 août 2008, prévoit à l'initiative du préfet. La loi envisage désormais l'hypothèse où l'infraction est commise lors de la création de la grande surface commerciale et non plus seulement l'hypothèse de l'extension illicite.

Pour les porteurs de projets, la demande de permis de construire ne peut plus être différée. Repensé, le dépôt des dossiers est conçu de manière globale dès le départ, les professionnels ne pouvant plus se contenter d'une réflexion en deux temps. La question de l'exploitation économique et celle de la construction du bâtiment se combinent d'entrée.

Une fois délivré, le PCTLAEC est soumis à quelques règles qui le distinguent du permis de construire de droit commun. Selon l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, il est « incessible et intransmissible ». [...] La loi ACTPE apporte en contrepartie un peu plus de fluidité et pour faire évoluer les projets. Elle permet de solliciter un simple permis modificatif sans qu'il soit besoin de saisir de nouveau pour avis la CDAC dès lors que ce permis modificatif n'a pas pour effet d'entraîner une « modification substantielle » du projet. Autre apport de la loi ACTPE, le pétitionnaire peut déposer immédiatement (sans devoir attendre un an comme auparavant) une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain après avoir essuyé un avis défavorable pour un motif de fond de la CNAC, s'il prend en compte les motivations de la décision de la commission nationale (C. com., art. L. 752-21).

B. Quelques spécificités du nouveau régime d'autorisation

Tout d'abord, la loi ACTPE renforce nettement le poids des élus locaux dans les commissions compétentes. S'agissant des CDAC, pour le cas général, le nombre total de membres augmente de neuf à douze (préfet compris, celui-ci conservant la présidence sans prendre part au vote). Le nombre d'élus passe de cinq à sept (unis, ils conservent donc la majorité) avec une présence plus représentative de la diversité des acteurs territoriaux. [...]

La CNAC, autorité administrative indépendante, voit son fonctionnement modifié, le législateur souhaitant renforcer la crédibilité de son action réputée favorable à la validation des projets présentés devant elle. Outre les dispositions renforçant les obligations de transparence de ses décisions et de déontologie de ses membres (C. com., art. L. 751-7), c'est surtout sa composition qui passe de huit à douze membres. [...]

La composition de la CNAC est, du coup, plus politique (C. com., art. L. 751-6). Le législateur exige, par ailleurs, qu'elle motive ses décisions et que celles-ci indiquent, à l'instar des décisions des CDAC, le nombre de votes favorables et défavorables au projet, et les abstentions (C. com., art. L. 752-20).

Ensuite, la loi ACTPE du 18 juin 2014 précise comment s'apprécient les projets par les commissions d'aménagement commercial. D'une part, c'est désormais le nouveau permis de construire qui doit être compatible avec les dispositions du SCoT (v. ci-après partie II). D'autre part, la nouvelle loi énumère les critères que les commissions d'aménagement commercial « prennent en considération » pour rendre leur avis. En la matière, la loi LME de 2008 avait innové en créant trois grands critères d'évaluation : aménagement du territoire, développement durable et protection des consommateurs (C. com., art. L. 752-6). Le décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 avait précisé ces critères exprimés laconiquement (C. com., art. R. 752-7). [...]

La loi ACTPE conserve et détaille ces trois critères et les complète d'un quatrième, le critère social. Concernant les deux premiers critères, la loi élève au rang législatif les sous-critères que le règlement avait édictés - avec quelques ajouts et suppressions

toutefois. Le lecteur identifiera les critères d'aménagement du territoire et de développement durable, qui ont peu évolué, dans la liste donnée à l'article L. 752-6 du code de commerce. La loi précise enfin ce qu'il faut prendre en considération en matière de « protection des consommateurs ». Il s'agit : a) de l'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; b) de la contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ; c) de la variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ; d) des risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs. Le lien de ces sous-critères avec la protection du consommateur n'est pas toujours limpide. Ils sont eux aussi des critères d'urbanisme durable au sens large à l'exception peut-être d'un qui est plus économique (le c). Quant au nouveau critère social, que la loi désigne cependant comme accessoire, il est mentionné sans plus de précision. Il faudra l'interpréter, ce qui pourrait bien nourrir le contentieux. On rapprochera toutefois ce terme de ceux qui concernent les marchés publics et certaines clauses sociales (publics en insertion, etc.).

Quoi qu'il en soit, pris dans leur ensemble les critères doivent ancrer les décisions des commissions dans l'ère du développement durable afin qu'elles s'attachent à vérifier la bonne insertion des commerces dans la ville et en assurer un fonctionnement optimal. C'est ce qu'avait commencé à faire la LME de 2008. Le contenu des demandes tenait déjà en partie compte de ces critères, mais jusque-là le Conseil d'Etat ne sanctionnait pas la violation de l'arrêté ministériel fixant le contenu des demandes du fait qu'il ne pouvait avoir pour objet et légalement pour effet d'imposer des formalités autres que celles résultant du décret.[...]

II - Le rôle des documents d'urbanisme intercommunaux conforté

Les documents d'urbanisme de droit commun que sont notamment les SCoT et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont vocation à encadrer l'implantation des commerces ainsi que l'énonce l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. La loi du 18 juin 2014 confie à son tour aux SCoT (et en leur absence aux PLU intercommunaux - PLUi) le soin de prévoir un encadrement de l'implantation des grandes surfaces, un contenu minimum obligatoire pouvant être enrichi d'un contenu facultatif. La loi confirme, également, le lien de compatibilité que doivent entretenir les nouveaux permis avec ces documents d'urbanisme.

A. Le choix de maintenir dans les SCoT et les PLUi une planification commerciale

Epuisante, la saga des tergiversations du législateur quant à la manière dont les documents d'urbanisme doivent encadrer l'urbanisme commercial a encore connu un épisode avec la loi ACTPE. Avant la LME de 2008, les documents d'urbanisme encadraient l'activité commerciale de manière très générale, au même titre que d'autres fonctions urbaines. La réforme de 2008 qui a expurgé les critères économiques de la législation de l'urbanisme commercial, a commencé à reporter plus intensément sur les SCoT la régulation de l'implantation des équipements commerciaux. Non sans difficultés tant les textes proposés depuis ont été confus et d'élaboration risquée au plan juridique. Il faut dire qu'en matière de commerce, la planification n'a jamais été très satisfaisante. Il a été question un temps de planifier l'implantation des grandes surfaces au moyen d'un document spécifique : le schéma de développement commercial (SDC) créé par la loi du 5 juillet 1996. Mais cela n'a guère fonctionné. Le SDC, déjà dépourvu de valeur réglementaire, a été ensuite privé d'ambition par la LME de 2008 et, s'il existait encore en droit, c'était dans le but de rassembler des informations disponibles sur l'activité commerciale.

Il disparaît dans la mesure où l'article 46 de la loi du 18 juin 2014 supprime les observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) qui avaient pour mission de collecter les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale et de les mettre à disposition des collectivités locales qui élaborent un SDC.[...] Un autre dispositif d'observation de l'aménagement commercial est mis en

place par la loi ACTPE. L'article L. 751-9 du code de commerce confie notamment à la CNAC le soin de rendre public chaque année un rapport intégrant les données relatives à l'activité des commissions départementales et nationale (nombre de mètres carrés et types de projets autorisés, etc.).

Depuis 2008, c'est donc à l'échelle du SCoT que la planification territoriale est perçue comme idoine pour réguler l'implantation des équipements commerciaux. Cependant, plusieurs régimes de planification par le SCoT des implantations commerciales se sont superposés. La LME de 2008 créa un « document d'aménagement commercial » (DAC) pouvant être intégré au SCoT et contenir des zones d'aménagement commercial (ZACOM). A ces DAC « sauce LME » pour SCoT non « grenellisés » ont succédé, avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, des DAC devant obligatoirement être intégrés au document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT avec délimitation de ZACOM [...]

Ensuite, la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 a supprimé le DAC et confié de manière générale au DOO du SCoT le soin d'encadrer les activités commerciales. Mais, las, quelques semaines après la promulgation de la loi ALUR, le législateur ressuscitait ce sous-document sauf qu'il est redevenu facultatif. Cette situation kafkaïenne semble prendre fin. Il serait bon que la position du législateur soit, elle aussi, durable afin de permettre aux services d'urbanisme compétents de travailler sereinement. Il en va de la crédibilité même des SCoT, ces documents étant déjà critiquables par ailleurs pour leur nature de limace : aussi lents que mous.

En définitive, l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme (déjà en vigueur) tel que modifié par la loi ACTPE conserve le volet minimum obligatoire des SCoT qui existait déjà depuis 2010, à savoir que le DOO précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et définit les localisations préférentielles des commerces. La notion de localisation « préférentielle » ne doit pas conduire à ce que les dispositions d'un SCoT imposent l'installation des enseignes sur des pôles désignés strictement, ce qui reviendrait à les interdire ailleurs [...]

Ce volet du DOO peut être complété par un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) « déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable ». Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux. Le DAAC « localise les secteurs d'implantation périphérique, ainsi que les centralités urbaines, [...] dans lesquels se posent des enjeux spécifiques [...] ». Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés ». L'article L. 122-1-9 précise aussi, afin de limiter les risques de contagion contentieuse, que l'annulation du DAAC ne « compromet pas » les autres documents du SCoT.

Chaque SCoT a sa propre appréciation des équipements sans tenir compte des seuils à partir desquels la réglementation exige une autorisation d'exploitation commerciale. Les conditions de seuils ne sont pas exclues pour désigner les équipements concernés, mais elles doivent être strictement justifiées par des considérations d'intérêt général d'aménagement du territoire et de développement durable et adaptées aux circonstances locales. Tout autre critère peut être assimilé à un critère économique de nature à fausser la libre concurrence [...].

Ultime précision : depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, en l'absence de SCoT, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUi doivent contenir des dispositions relatives à la régulation des implantations commerciales, à savoir les dispositions de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme et donc potentiellement un DAAC (C. urb., art. L. 123-1-4).

B. Les liens de compatibilité entre le nouveau permis et les documents d'urbanisme

Pour mémoire, les autorisations d'aménagement commercial doivent être compatibles avec les SCoT depuis la loi SRU du 13 décembre 2000.[...] Du fait de l'invention du permis tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme a été adapté. L'opposabilité directe du SCoT est confirmée à l'égard des grands projets commerciaux. En la matière, le juge administratif a toutefois rappelé que le SCoT devait avoir un rôle d'orientation et écarté l'application des dispositions trop prescriptives de certains SCoT. A l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les SCoT peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs [...]

Concrètement, le PCTLAEC doit être compatible avec le DOO (et éventuellement avec le DAAC s'il existe) des SCoT et avec les schémas de secteur. La compatibilité de l'autorisation d'exploitation commerciale avec le DOO demeure cependant pour les cas des projets ne nécessitant pas de permis de construire.

En l'absence de SCoT, l'article L. 752-6 exige aussi, depuis la loi du 18 juin 2014, la compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale avec les OAP des PLUi, lesquelles comprennent, on le redit, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014 les dispositions d'urbanisme commercial mentionnées à l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme. On retombe alors dans la configuration classique de l'opposabilité directe des permis au PLU : ils doivent être compatibles avec les OAP (C. urb., art. L. 123-5).

[\(1\)](#) Elle est requise de façon systématique ou après un examen au cas par cas (v. le tableau annexé à l'art. R. 122-2 C. envir.).

ENQUÊTE EN EUROPE

Urbanisme commercial :**la révolution new look ?**

Le modèle du centre commercial générique, de type "boîte à chaussures", a vécu. En 2008, aux États-Unis, pays du *shopping mall*, pas une seule nouvelle implantation de ce genre n'a vu le jour en périphérie. Cette donnée *a priori* étonnante met au grand jour la tendance qui émerge de manière souterraine depuis déjà une quinzaine d'années un peu partout sur la planète : faire la part belle à un urbanisme commercial plus intégré dans son contexte urbain, qui tente de concilier différentes échelles d'usage et de penser son accessibilité non plus uniquement en fonction de l'automobile. Enquête par **Sonia Lavadinho**, chercheur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, et **Bernard Lensel**, président de l'association Urbanistes des Territoires (texte, dessins et photographies).

Quelles sont les raisons de ce changement ? D'abord, la préoccupation environnementale, puis la remise en question – encore timide – des modes de déplacement ainsi que des habitudes de consommation, et enfin les usages du temps libre, qui se concurrencent pour faire face à une panoplie d'activités toujours plus attractives pouvant reléguer l'acte d'achat autrefois tant valorisé à une corvée utilitaire. Le consommateur cherche dès lors à s'en affranchir, lui préférant des occupations plus ludiques dont l'acte d'achat n'est plus qu'une composante.

Confronté à ces évolutions, l'urbanisme commercial tente sa mue avec plus ou moins de succès : diversification des politiques d'implantation, modulation des échelles et des volumétries, recherche de créativité architecturale, pour se départir au moins formellement de l'image lourde des boîtes à chaussures des décennies précédentes. Des intentions et incantations aux réalisations, le pas reste difficile à franchir en évitant les démarches "alibi".

Car ne soyons pas dupes : les motivations qui poussent les acteurs du secteur à adhérer avec plus ou moins d'enthousiasme à la *doxa* actuelle qui se cristallise autour de la notion de durabilité relèvent plus souvent de la cosmétique que d'une réelle redéfinition des fonctions et des objectifs que doit remplir le pôle commercial. Et "durabilité" ne rime pas toujours avec "urbanité", loin s'en faut. Se prévaloir de ce mot-valise pour labelliser les nouvelles réalisations commerciales ne devient crédible que lorsqu'il y a un réel effort d'intégration des usages urbains et des sociabilités dignes d'un espace public au sens plein du terme, et les quelques exemples cités ici ne doivent pas nous faire oublier que, dans leur grande majorité, les réalisations en urbanisme commercial ne contribuent

que rarement à la vitalité de l'ambiance urbaine et continuent au contraire à poser avec acuité la question de la marchandisation de nos villes contemporaines.

L'acte d'achat est encore profondément territorialisé

L'impact économique des centres commerciaux sur un territoire est indéniable : rien qu'aux États-Unis, il y a plus de 45 000 centres commerciaux qui représentent annuellement un chiffre d'affaires équivalent au tiers du PIB de ce pays, mais y apparaissent aussi les premières "friches commerciales"...

L'Internet, spectre concurrentiel annonçant le déclin prochain du commerce en ville, n'a pas encore déployé tous ses effets. Le lieu physique demeure encore la destination première qui favorise l'achat, et les centres commerciaux conservent (pour combien de temps ?) une longueur d'avance dans la course pour éveiller l'intérêt du consommateur. Actuellement, c'est donc le plus souvent un consommateur informé qui se rend dans un centre commercial en sachant précisément ce qu'il va pouvoir y trouver. Le système commercial, considère donc comme primordial de focaliser l'attention du chaland non pas uniquement sur le produit lui-même, mais sur le lieu d'achat en tant que tel, et de réintroduire une attractivité qui soit liée à l'expérience même du lieu, à tout ce qui n'est pas "dématérialisable" /1, à la séquence vécue des événements. Patrick Hetzel souligne avec raison que c'est la dimension expérientielle du client qui est privilégiée : "Le marketing expérientiel, très en vogue depuis quelques années, vise précisément à exploiter l'ensemble des facteurs psychologiques et sensoriels susceptibles de favoriser l'achat d'impulsion /2".

1/

L'industrie du disque montre de manière exemplaire cette reconfiguration imposée par la Toile : s'il devient de plus en plus difficile de vendre de la musique autrement qu'en ligne, les concerts *live* n'ont jamais autant eu le vent en poupe ; les billets s'arrachent en quelques heures, voire en quelques dizaines de minutes, et les lieux de spectacles et de concerts se multiplient de manière spectaculaire dans un grand nombre de villes. L'implantation de ces fonctions à dominante culturelle se fait d'ailleurs de plus en plus souvent au sein de secteurs commerciaux, et les temporalités qui leur sont propres impliquent de ce fait une extension des heures d'ouverture nocturnes des pôles à vocation commerciale.

2/

Patrick Hetzel, *Planète Conso. Marketing expérientiel et nouveaux univers de consommation*, éditions d'Organisation, 2002.

De fait, la simple logique d'achat laisse la place à la logique "servicielle" identifiée par Philippe Moati, qui met la valeur d'usage au cœur du processus de consommation. Il plaide ainsi pour une "économie des effets utiles [...] qui se préoccupe moins de produire des marchandises que de créer de l'utilité, de satisfaire les besoins, d'apporter des solutions /3". Il cite en exemple IKEA, chaîne qui a été parmi les premières à exploiter cette logique de mise en situation contextuelle facilitant une expérience totale du bien ou du service tel qu'il sera vécu dans la vie réelle. Mais les grandes enseignes commerciales et les *flagship stores* des grandes marques sont nombreuses à lui emboîter le pas.

Fin de la voiture ?

Si, au début du siècle dernier, grands magasins et galeries marchandes étaient encore pour l'essentiel localisés en centre-ville et si les multiples ouvertures de leurs îlots augmentaient la porosité de tout le secteur avoisinant pour le plus grand bonheur des piétons, dès l'après-guerre, le processus de périurbanisation a induit une délocalisation progressive des centres commerciaux en périphérie et une modification conséquente de l'architecture commerciale, qui a fait la part belle au sta-

tionnement de l'automobile au détriment de l'accessibilité piétonne.

Néanmoins, nous constatons depuis peu les prémices d'un renversement de tendance, avec la résurgence d'une philosophie d'accueil spécifiquement dédiée aux chalandes venus à pied, à vélo ou en tramway, voire en train. Cheminements adaptés, visibilité des accès et clarté des transitions, signalétique homogène, traitements paysagers valorisants, autant de démarches qui faciliteront le renouvellement de ces pratiques multimodales. Une autre voie à explorer pour éviter le recours systématique aux transports motorisés classiques est celle d'une nouvelle génération de livraison à domicile : un nombre croissant de villes, mais aussi d'enseignes commerciales, expérimentent actuellement des systèmes de livraison en modes doux, à l'aide de cycles /4 adaptés au transport de marchandises qui viennent compléter l'offre des désormais classiques vélotaxis pour le transport de personnes. Longtemps considérés comme de pseudo-clients, voire, insiste René Péron /5, comme une catégorie peu solvable ne contribuant qu'à une part négligeable du chiffre d'affaires global, les usagers des transports publics et des modes doux amorcent donc une reconquête dans le positionnement de la clientèle et occupent dorénavant une

3/

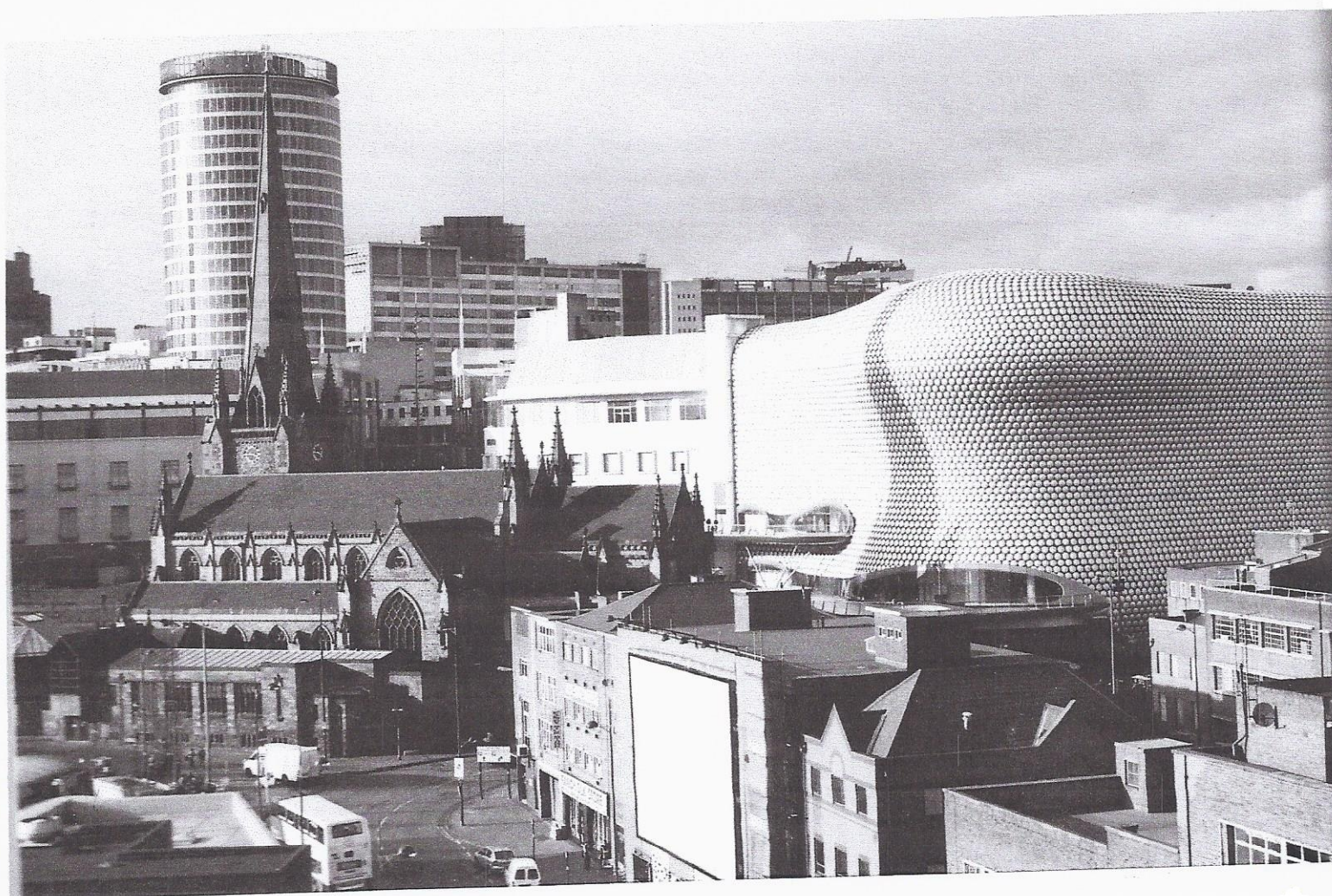
Philippe Moati, "Cette crise est aussi une crise du modèle de consommation", in dossier "Clés pour la crise", *Les Temps modernes*, n° 655, sept.-oct. 2009.

4/

À l'instar du dernier-né de la société parisienne STEPH, TripUP cargo : www.tripup.fr

5/

René Péron, *Les Boîtes, les grandes surfaces dans la ville*, L'Atalante, 2004.



6/

LaSUR-EPFL, *Les boucles de déplacement des Genevois et des Vaudois en 2005 et son évolution depuis 2000*, rapport d'analyse pour le compte de l'État de Genève et de l'État de Vaud, septembre 2008.

place dans les projets de lancement ou de reconfiguration de grands espaces plurifonctionnels dédiés aux achats et aux loisirs.

Ce changement de perspective n'est pas dû au hasard, mais à une prise de conscience du poids croissant que la clientèle non-motorisée représente, maintenant qu'elle intègre des catégories sociales plus aisées et plus conscientes des enjeux. Chiffres à l'appui, on constate en effet un changement dans les pratiques de mobilité liées aux achats. Prenons comme exemple les chiffres de l'Arc lémanique suisse /6 : la part modale de la marche ne cesse de gagner du terrain, même en périphérie, au détriment du modèle initialement dominant du "tout-automobile". Ainsi la marche a doublé en 5 ans dans le tissu périurbain, atteignant désormais 20 % des déplacements, tous motifs confondus, au détriment de la voiture, et cela est dû pour une grande part aux changements de comportement pour se rendre sur les lieux d'achats. De surcroît, il existe une tendance de plus en plus marquée à lier achats, loisirs et services au cours du même déplacement.

C'est ainsi qu'un nombre croissant de centres commerciaux, de leur plein gré ou à la faveur d'actions publiques,

accompagnent ce mouvement en mettant en place des stratégies d'accueil favorables aux modes "doux". Et bien que de nombreux centres commerciaux d'Europe continuent, par simple inertie, par manque de créativité de leurs promoteurs ou par défaillance de la régulation des pouvoirs publics, d'être bâtis sur la base d'une accessibilité essentiellement automobile – alors même que les États-Unis, berceau de "l'achat automobile", sont amenés à réviser leur copie face aux faillites répétées du modèle périphérique –, ces nouvelles opérations témoignent du fait que l'automobilité n'est pas une fatalité à laquelle l'urbanisme commercial devrait obligatoirement se soumettre.

Retour à l'espace public

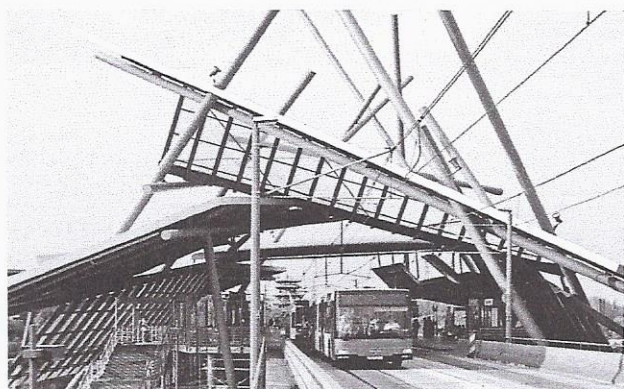
Pour répondre aux nouveaux impératifs de sociabilité et de mobilité, il faudra que le centre commercial renoue avec la légitime attente d'un lieu d'échanges à part entière. Trois lames de fond sociétales nous semblent significatives pour pousser à ce changement de nature du centre commercial.

D'abord, la réémergence de la mixité fonctionnelle mais aussi sociale. De lieu d'achats monofonctionnel où l'on





Vues du centre commercial Centro à Oberhausen, dans la conurbation d'Essen (Allemagne).



remplissait son Caddie, le centre commercial devra retrouver sa fonction première de place de foire et de marché, en référence /7 au vieux slave *torg*, que l'on retrouve autour de la Baltique, par exemple dans les patronymes *torv* qui caractérisent souvent les places au Danemark ou de la finnoise Turku jusqu'à Târgu Mureș en Transylvanie et Târgu Jiu en Olténie.

Ensuite, la réhabilitation de la notion d'espace public. Les concepteurs des centres commerciaux s'inspirent des tendances actuelles de l'aménagement des espaces publics, avec un recours à l'ouverture, la transparence et la végétalisation. Le centre commercial oscille entre la montée en puissance de la privatisation et de la sur-

veillance et une tentative d'inscription dans un imaginaire "ludique", caractéristique de l'"ingénierie de l'enchantement" /8.

Enfin, la nécessité de respecter l'environnement. Ce qui exige d'entamer une réflexion sur les impacts environnementaux générés par ces installations à forte fréquentation, dont une grande part est liée aux transports. Les "bassins de vie" recouvrent désormais l'agglomération. C'est donc à cette échelle qu'il conviendrait de penser une accessibilité privilégiant les transports publics "écologiques".

Une morphologie plurifonctionnelle

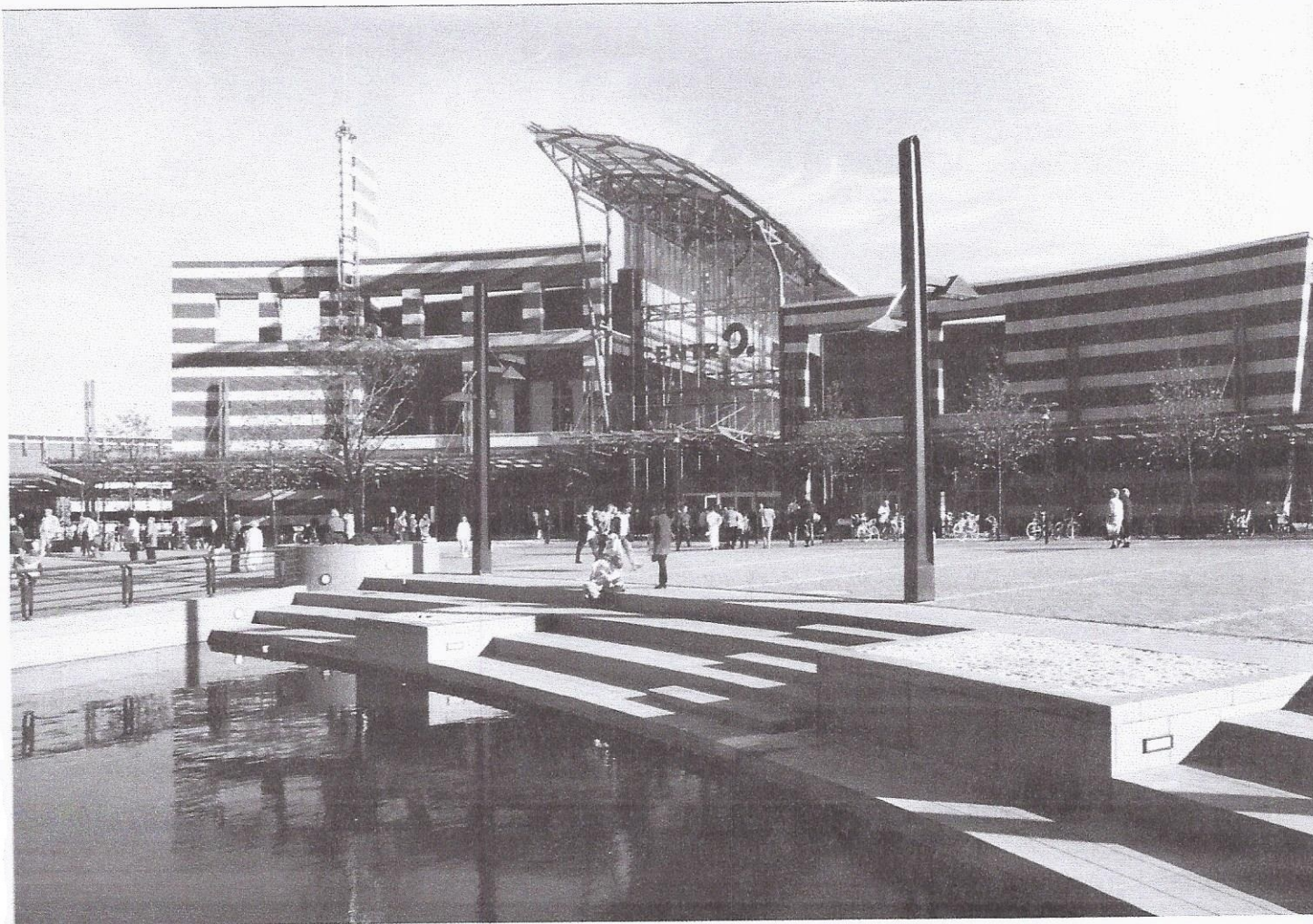
Les interventions d'architectes et de designers de renom pour créer des ambiances remarquables avec un recours à la lumière naturelle, au son, à la tactilité pour susciter des réponses émotionnelles fortes, se sont multipliées ces dernières années chez des enseignes à vocation tant commerciale que culturelle. La frontière entre les deux se révèle d'ailleurs plus ténue, les musées développant des boutiques de plus en plus fournies, qui justifient quasiment une visite en soi, tandis que les grandes marques ont désormais davantage recours à des techniques d'exposition élaborées pour mettre en valeur leurs produits. Une mixité croissante des usages ainsi que son corollaire, des temporalités plus étendues, deviennent dès lors la

7/

Etymologi, dansk etymologisk ordbog, Niels Åge Nielsen, Glydendal, København, 1966-2008. Dicționarul etimologic al limbii române, Alexandru Ciorănescu, Editura Saeculum, București, 2002.

8/

Le centre commercial comme dispositif d'enchantement a été analysé par Yves Winkin dans "Le centre commercial : une cathédrale ?" *Urbanisme*, n° 353, mars-avril 2007. Pour en savoir plus sur l'ingénierie de l'enchantement appliquée aux espaces publics, lire l'article de Sonia Lavadinho et Yves Winkin, "Du marcheur urbain", *Urbanisme*, n° 359, mars-avril 2008.



norme pour répondre à la recherche d'une expérience totale, accroissant la fonction d'espace public de ces lieux et de leurs alentours.

De nouvelles centralités

Trois tendances quant à la localisation spatiale sont actuellement observables en Europe et ailleurs. D'abord, un retour vers les centres urbains. Ce retour au centre peut s'accomplir selon deux processus. Le premier consiste à revitaliser un hypercentre en déliquescence. Ce processus peut se dérouler à son tour de deux

manières. La première consiste à composer avec le tissu ancien existant, fait de petits commerces, de rues marchandes ou de bâtiments historiques, comme c'est le cas du centre Špalíček à Brno, en République Tchèque, qui constitue un bon exemple de la manière dont l'intégration de structures commerciales dans le tissu du centre-ville, tel qu'il avait été pratiqué dans des centres historiques il y a maintenant plus de 30 ans, refait surface : c'est autant une intégration en volumétrie que par l'utilisation des accès piétons existants. L'ensemble vient en complémentarité naturelle avec les commerces locaux

➤ Une mixité des usages démultipliée ?

Jouant un rôle clé dans le processus que nous décrivons, la notion de mixité d'usages, que nous préférons à mixité de fonctions, mérite que nous nous y arrêtions quelques instants. Car en effet elle ne cesse de se complexifier : aux usages traditionnels liés aux achats se sont tout d'abord rajoutés des usages désormais classiques de loisirs et de sociabilités comme le cinéma et la restauration, mais aussi des loisirs plus élaborés, souvent liés au sport – pistes de ski, patinoires, murs de grimpe – ou au bien-être et à la détente – piscine, spa, fitness. Les lieux de sociabilité se diversifient de plus en plus et s'ouvrent à des temporalités plus étendues, accueillant, en sus des cafés et des restaurants, des bars ou des discothèques. Des usages liés à la culture ont également émergé. Musées, galeries d'art, centres de congrès, salles de concert et d'exposition se multiplient désormais sur les sites des grandes opérations commerciales. Des services à la personne, qui incluaient les traditionnels salons de coiffure ou fleuristes, se sont étoffés, et l'on peut désormais trouver au sein d'un ensemble commercial des services de santé – cliniques de premiers soins, dentiste, médecin, physiothérapeute – mais aussi la banque, la poste, la garderie, la bibliothèque ou même l'école. Les usages liés aux transports ont également évolué. Loin d'être simplement entouré de parkings, le centre commercial se branche aux nœuds de transport, et dans un mouvement réciproque l'interface traditionnelle de type gare tend elle-même à devenir un attracteur commercial de premier ordre.



La galerie marchande des Quatre Temps.

voisins. La seconde consiste à jouer sur une rupture d'échelle, en n'hésitant pas à juxtaposer un grand centre commercial hypermoderne au tissu existant, à l'instar du spectaculaire Bullring à Birmingham en Angleterre, qui dresse son architecture volontariste face à une église historique contiguë.

Le second processus consiste à réhabiliter d'anciennes friches industrielles situées dans le péricentre, à l'instar par exemple de Sihlcity à Zurich (Suisse) qui reprend le site d'une ancienne papeterie, de Nový Smíchov à Prague (République Tchèque) qui utilise le tènement d'une ancienne fabrique de tramways, de Fisketorvet à Copenhague (Danemark) qui récupère le site et le nom d'un ancien marché aux poissons, et de Bercy-Village à Paris, qui redonne vie aux anciens entrepôts de vin de Bercy.

Ce retour au centre peut aussi, dans un certain nombre de cas, avoir pour corollaire une réduction de la taille des centres commerciaux. La course à des surfaces toujours plus étendues qui a longtemps prévalu semble ralentir, dans certains pays du moins, pour être remplacée un retour à des tailles "boutique" qui donnent aux utilisateurs une sensation accrue d'unité de lieu et leur permettent d'optimiser le temps passé en ces lieux, que leur format plus ramassé et concentré rend plus faciles et plus plaisants à visiter et à fréquenter.

Puis, un maintien de la localisation en périphérie, mais en la conditionnant à la fondation d'un vrai "morceau" de centralité structurante pour tout le secteur. Parmi les exemples européens les plus représentatifs de cette ten-

dance, nous pouvons citer celui de Meydan Shopping Square à Istanbul, en Turquie, ainsi que Centro à Oberhausen, dans la conurbation d'Essen, en Allemagne. La question ici en filigrane est la suivante : la fin du zonage commercial se profile-t-elle à l'horizon ? Nous pouvons en tout cas affirmer qu'un nombre croissant d'opérations récentes, loin de construire des centres commerciaux *ex nihilo*, détachés de tout contexte urbain, tentent plutôt de les inclure au sein d'opérations de plus grande envergure qui leur font profiter des synergies que peuvent leur apporter la proximité de zones résidentielles ou de secteurs d'emploi. Cette tendance n'est bien évidemment pas tout à fait nouvelle, mais d'exception elle devient la règle. Quelques exemples français, pour certains déjà anciens, retiendront également notre attention : Les Quatre Temps à Paris-La Défense, Vélizy 2 au sud-ouest de Paris ; ainsi qu'en région, à plus petite échelle : le Carré de Soie à l'est de Lyon ; Baggersee à Illkirch-Graffenstaden au sud de Strasbourg ; La Toison d'Or au nord de Dijon. Enfin, une greffe de l'implantation commerciale sur des interfaces de transport multimodales. Cette démarche, depuis longtemps suivie avec succès au Japon, a été depuis la fin des années 1990 particulièrement encouragée en Allemagne avec le mouvement de refonte des gares centrales, dont Promenaden à Leipzig ainsi que Colonaden à Cologne constituent les fers de lance. En Suisse également, les initiatives Railcity et "Gare et plus" ont vu le jour dans les années 1990, avec l'objectif de remanier de fond en comble l'offre de services des neuf principales gares suisses ainsi que des 22 plus grandes

gares suivantes, qui jouent le rôle de plaques tournantes pour le trafic voyageurs, de façon à mieux accommoder des usages de plus en plus diversifiés qui se greffent aux nœuds de transport. Les exemples les plus significatifs sont ceux des gares de Berne et de Bâle. Depuis les premières ouvertures des RailCity en 2003, le volume d'affaires de la restauration et du commerce de détail a augmenté de plus d'un quart pour atteindre en 2008 plus d'un milliard de francs suisses. Voyageurs et surtout non-voyageurs apprécient l'offre très complète de prestations et les heures d'ouverture très étendues. Leur croissance soutenue s'avère d'ailleurs bien supérieure à celle du commerce de détail en général.

Nyugati pályudvar, à Budapest (Hongrie), est l'un des innombrables exemples récents de cette tendance qui s'accélère depuis les années 2000 et qui consiste à implanter le centre commercial à proximité immédiate d'une interface multimodale majeure – à la fois nœud de transports publics urbains, gare nationale, voire internationale et allant jusqu'à offrir un accès direct à l'aéroport.

Copenhague, quant à elle, présente avec Fisketorvet un exemple de revitalisation d'une friche à forte potentialité multimodale, puisque ce centre commercial est ancré à une gare de type RER et bénéficie d'un nouveau pont dédié aux piétons et aux vélos, tandis qu'au sein de la proche commune de Frederiksberg le centre commercial éponyme a été conçu en étroite relation avec une démarche multimodale très aboutie.

Nový Smíchov, à Prague, offre l'exemple de tout un secteur, le quartier Andels, qui peut finalement gagner en vitalité grâce à l'implantation d'une nouvelle centralité commerciale justifiant, en tant que pôle d'attraction, une excellente desserte de proximité en métro et en tramway. Nous pouvons remarquer que si, de tout temps, les gares comportaient quelques commerces proposant des biens et services spécifiques aux voyageurs (sandwiches, tabac, journaux, romans...), elles deviennent maintenant de véritables temples dédiés à la consommation. Certaines chaînes, à l'instar de Virgin, en font même une véritable politique de localisation. Nous pouvons dire que l'accompagnement de la mobilité par l'urbanisme commercial change de braquet : il ne s'agit plus de simplement s'assurer que le centre commercial est bien relié aux transports publics, mais de véritablement incorporer la dimension commerciale aux interfaces de transport, ou pour le dire autrement, reconnaître à la mobilité sa dimension véritablement structurante de la vie moderne et de l'espace urbain /9.

De nouvelles centralités uniquement commerciales ?

Les centres commerciaux pourraient, comme nous venons de le voir, participer à une structuration à l'échelle de l'agglomération, en créant de nouvelles centralités mais aussi

en ancrant fortement les mobilités autour des modes doux et des modes partagés. Ce potentiel d'ancrage pour le territoire est pourtant resté à l'état embryonnaire pendant des décennies, durant lesquelles l'hégémonie automobile a pu donner l'illusion d'une répartition territoriale équilibrée des activités économiques. Cependant, ce fonctionnement couplé à l'étalement urbain a démontré les limites de l'épure, avec une asphyxie progressive des centres-villes puis une déliquescence amorcée du centre commercial périphérique, peu intégré au tissu urbain et accessible presque exclusivement par l'automobile.

Les exemples européens qui accompagnent cet article montrent au contraire que la tendance aux agglomérats monofonctionnels isolés et difficilement accessibles en périphérie n'est pas inéluctable, loin s'en faut, et que des solutions innovantes existent, tant pour injecter de l'urbanité au sein de nouveaux projets de développement que pour redonner un nouveau souffle à des centres commerciaux existants. Afin de tenter de sortir de la dichotomie entre centre-ville et périphérie, les nouvelles implantations commerciales pourraient contribuer aussi bien à renouveler l'attractivité des anciens centres-villes qu'à élaborer une réponse périphérique structurante qui ferait sens en termes de nouvelles centralités. Dans tous les cas, ces centralités, nouvelles ou anciennes, devraient correspondre à des pôles de sociabilité. Pour y parvenir, il faudra apprendre à injecter dans ces centralités davantage d'espaces libres, dédiés à des activités non-marchandes et à une véritable dimension d'échange culturel. Encore faut-il arriver à dépasser la tendance sécuritaire lourde qui se développe depuis une décennie ; l'exacerbation et la non-hiérarchisation de l'interdit (le port d'armes est mis au même rang que la consommation d'une glace en cornet !), le cloisonnement des activités (les espaces dédiés à d'autres fonctions et l'espace commercial proprement dit sont encore trop souvent séparés physiquement et dans leurs temporalités d'accès), l'excès du contrôle (quelques grosses bavures récentes ne l'illustrent que trop bien) sont autant de freins à l'émergence d'une urbanité qui ne peut se résumer à un encadrement et un accompagnement de l'acte de consommation. Si le renouvellement urbain ne peut ni ne doit se soumettre uniquement à une logique marchande qui privilégierait le développement de secteurs à vocation commerciale en négligeant d'autres types d'opérations qui font la ville, il ne convient pas pour autant d'isoler l'urbanisme commercial dans un régime autarcique. Ceci en feignant d'ignorer ce qui se construit actuellement aux franges (les boîtes à chaussures) mais aussi aux centres des villes (des "rues" franchisées avec des enseignes stéréotypées), au risque de laisser des régimes de gouvernance spécifiques à l'urbanisme commercial continuer à produire la ville en catimini. **Sonia Lavadinho**

9/

Pour approfondir ce sujet, cf. le récent article de Marcel Belliot, "Vers le grand retour des gares", *Urbanisme*, n° 365, mars-avril 2009.

Les auteurs remercient particulièrement Jan Gehl et Lars Gemzøe, du bureau Gehl Architects, pour leur accueil chaleureux et leurs explications précieuses sur les espaces publics et les centres commerciaux de l'agglomération de Copenhague.

PRATIQUES LOCALES

DÉVELOPPEMENT LOCAL

Commerces

Comment redonner du souffle au centre-ville

De nombreuses communes sont confrontées à la vacance des locaux commerciaux dans leur centre-ville. Des outils existent pour redonner une seconde jeunesse à ces cœurs urbains, dont la vitalité est indispensable en vue de maintenir les habitants dans leur quartier.

Le centre-ville est un sujet d'attention permanent pour les communes. D'ailleurs, «à l'heure actuelle, on constate une forte inoccupation des baux commerciaux», souligne Armand Pinoteau, chargé d'étude à Villes de France (*). L'enjeu est pourtant de taille pour le développement économique local. Cette déshérence peut même coûter cher en termes de dépeuplement, comme à Saint-Dizier dans les années 2000 (lire p.25).

Afin de dynamiser leur centre, certaines communes mènent des opérations prioritaires concernant, outre la seule problématique commerciale, l'aménagement urbain et l'attractivité du centre-ville: piétonnisation, stationnement et transports en commun, comme à Mulhouse (lire p.25). «Pour rendre attractif les centres-villes, il n'existe pas de solutions simples et évidentes», estime Thierry Fourez, directeur France de Vastned, spécialisé dans l'administration d'immeubles et autres biens immobiliers. Selon lui, ce phénomène de vacance se concentre davantage sur les villes de 40 000 à 60 000 habitants.

Impliquer tous les acteurs

«Je ne pense pas que chaque acteur isolément puisse régler ce problème, soutient Thierry Fourez. Si la piétonnisation des centres villes suffisait, cela se saurait ! Il faut une coopération entre les enseignes, les investisseurs et les villes, et chercher comment créer des conditions économiques et d'environnement permettant de redynamiser

les centres-villes et attirer les investisseurs.» «Notre credo est qu'il faut une adaptation claire de l'offre commerciale aux besoins des habitants», indique Magali Vergnet, chargée de la prospective et des partenariats à la Semaest, une société d'économie mixte de la ville de Paris spécialisée dans l'animation économique des quartiers.

Chaque territoire possède une identité commerciale et des spécificités. L'activité commerciale n'est donc pas seulement un vecteur économique, elle offre également une dimension sociale. «Elle permet au quartier de vivre et fait en sorte que les habitants n'en partent pas», souligne Magali Vergnet. La mort d'un commerce peut engendrer des problèmes de sécurité. «Tous les quartiers ont besoin de cette présence commerciale, d'autant plus qu'il est important que la valeur créée bénéficie au local, ajoute-t-elle. Si l'on fait venir des entreprises étrangères, il n'y a pas de retombées pour le territoire. Il est donc indispensable d'accompagner des producteurs de produits locaux».

La ville de Valréas (9700 hab.), dans le Vaucluse, a été confrontée à la disparition de son activité industrielle en raison de la fermeture des entreprises de cartonnage, entraînant une perte de la population ouvrière disposant d'un pouvoir d'achat. Pour redynamiser le centre, la mairie a d'abord embauché un manager de centre-ville, qui coordonne les actions de la politique de la ville et harmonise des projets de développement économique. Puis «la

volonté des élus a été de mettre l'accent sur le tourisme et de doter la ville d'une spécialité – les plantes aromatiques et le parfum», explique Yoland Mathieu, le manager de centre-ville.

Maîtriser l'urbanisme commercial

Pour rétablir l'activité commerciale, Valréas souhaite développer les commerces et mène des opérations-pilotes, telle l'ouverture, l'été dernier, de sept boutiques éphémères, dont deux ont perduré. La ville a également misé sur la Cité du végétal, qui dispose d'une pépinière et d'un hôtel d'entreprises, et a pour ambition de réunir plusieurs technologies d'extraction afin de développer de nouveaux ingrédients naturels et procédés durables répondant aux principes de la chimie verte. Enfin, Valréas a répondu à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par le gouvernement en juin 2014 sur la revitalisation des centres-bourgs (lire p.26). «Notre candidature a permis aux élus de formuler un projet pour la ville», souligne Yoland Mathieu. Celui-ci porte sur la politique de l'habitat, un projet de cité médicale, un autre de résidence pour personnes âgées, la signalétique de la ville...

Armand Pinoteau, à Villes de France, constate par ailleurs qu'il existe des caractéristiques communes aux villes dont les commerces sont en déclin, notamment la surabondance d'enseignes et le nombre excessif de grandes surfaces en périphérie, qui affaiblit les commerces indépendants. «Il faut faire attention aux opérations d'urbanisme commercial, qui sont deve- (●●●)

ATOUTS

• **Opportunité pour intervenir simultanément sur des problématiques diverses: transports, habitat, stationnement, loisirs...**

• **Prise en compte de la dimension sociale de la vie des quartiers.**

LIMITES

• **Difficulté à recruter des managers de centre-ville.**

• **Nécessaire préservation de l'équilibre commercial entre le centre-ville et la périphérie.**

PRATIQUES LOCALES

DÉVELOPPEMENT LOCAL

(...) nues complètement folles, estime Georges Sorel, vice-président de la Fédération française des associations de commerçants. Un centre commercial de 25000 m² n'est pas une catastrophe à Paris, mais, dans une ville de 10000 habitants, il va attirer tout le monde vers l'extérieur. C'est de cette manière que les centres villes se meurent.» Par ailleurs, «l'aspect "animation" relève des associations de commerçants qui devraient, en fonction des résultats de leurs propres actions, être accompagnées financièrement par les mairies», poursuit-il. Et d'ajouter: «Les municipalités et les associations de commerçants doivent marcher main dans la main car les centres-villes sont compromis si l'on ne fait rien pour les vitaliser.»

Miser sur la mixité

Privilégier la diversité des commerces au sein d'une même rue constitue un autre moyen de sauvegarde. «Des commerces surreprésentés et l'absence de mixité ne sont pas attirants», insiste Armand Pinoteau. Les communes ont donc tout intérêt à travailler en bonne intelligence avec associations de commerçants, d'autant plus lorsqu'elles se situent géographiquement en périphérie de grandes villes qui attirent toutes les fréquentations et «qu'elles doivent faire preuve de trésors d'inventivité pour attirer la population», souligne Georges Sorel.

«Les problèmes de vacance des locaux et de monoactivité se posent dans toutes les communes», explique Magali Vergnet. A Paris, la Semaest conduit depuis 2004 des projets d'aménagement et de rénovation au service de la vitalité urbaine par le biais des opérations «vital'quartier», dans les zones touchées par la monoactivité ou la disparition des commerces. La première opération de la Semaest a été menée en 2004 dans le 11^e arrondissement, où se concentraient des grossistes, entraînant une déshérence du quartier. Depuis, la Semaest est aussi intervenue dans le 3^e arrondissement, où se regroupaient les grossistes en maroquinerie, et dans le 10^e arrondissement, quartier de prédilection des coiffeurs africains et des ongleries. «Il faut impulser un mouvement pour préser-



Soutenir une offre commerciale et artisanale diversifiée est l'un des objectifs de la loi «Pinel» du 18 juin 2014.

Les apports de la loi «Pinel»

La loi «Pinel» du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE porte sur la dynamisation des commerces de proximité, le renforcement de la diversité commerciale dans les territoires, la valorisation des savoir-faire des artisans et la simplification des régimes de l'entreprise individuelle. Ce texte a créé un nouvel outil, le contrat de revitalisation commerciale. Ce contrat délègue le droit de préemption des murs, baux et fonds à un opérateur public afin d'installer des commerces ainsi que des artisans dans le diffus (centre-ville). La loi a aussi instauré une protection renforcée du commerce dans le plan local d'urbanisme en instituant une restriction de mutation des commerces de proximité dans les périmètres de sauvegarde. Ces nouvelles dispositions permettent la mise en place d'un dispositif plus rapide et moins coûteux, contractualisable avec une société d'économie mixte, en définissant un montage économique équilibré entre avance remboursable, emprunt et valorisation du patrimoine.

300
centres-bourgs
de moins de
10 000 habitants
ont répondu à
l'appel à manifesta-
tion d'intérêt lancé
le 23 juin 2014 pour
la revitalisation
des centres-bourgs
par des communes
ou des intercos.
50 seront accom-
pagnés par l'Etat
(40 millions d'euros
par an).

Découvrez les projets retenus
sur: goo.gl/9EmKKw

ver la qualité commerciale des quartiers», estime Magali Vergnet.

Mandatée par la ville de Paris, la Semaest intervient de façon ciblée: analyse et diagnostics des quartiers menacés, réalisation d'enquêtes auprès des usagers et des commerçants, travail avec les élus et les conseils de quartier pour déterminer le type de commerces pouvant aider à la mutation des quartiers. Elle dispose ensuite d'un droit de préemption délégué par la ville pour acquérir des locaux, les rénover, les commercialiser et les gérer, accompagner les commerçants et revendre les murs dans l'idéal aux commerçants, afin de rembourser l'investissement à la ville. Pour commercialiser les locaux, elle travaille en

réseau avec les fédérations professionnelles et dispose d'un incubateur ainsi que d'une pépinière. «Avec d'autres collectivités comme Toulouse et Nice, nous avons des échanges fréquents sur notre savoir-faire et sur des dispositifs qui pourraient répondre à un problème commun à toutes les villes», précise Magali Vergnet.

De son côté, la Villes de France souhaite lancer une plateforme recensant les besoins des villes en termes d'enseignes, et sur laquelle les collectivités pourraient consulter les baux disponibles et proposer des offres d'emplois pour les commerçants. Elle devrait être opérationnelle cette année. **Laure Martin**

(*) Ex-Fédération des maires des villes moyennes.

L'apparition de friches commerciales et le développement de zones vieillissantes plaident pour des projets de requalification de ces espaces. Comment bâtir des opérations dans un contexte où les contraintes de financement pèsent majoritairement sur les projets d'aménagement urbain ?

L'ESSENTIEL

- **Les zones commerciales sont en perte de vitesse.**
- **Les opérations de requalification deviennent nécessaires mais sont complexes en termes de montage et de financement.**
- **Les collectivités ont un rôle moteur dans ces opérations.**
- **La requalification s'accompagne souvent d'une certaine mixité fonctionnelle et parfois d'extension des surfaces commerciales.**

Comment requalifier les espaces commerciaux ?

Les espaces commerciaux ont connu un rythme de développement sans précédent depuis le début des années 1990 en France. Ces espaces aux caractéristiques variées sont souvent aux fondements d'une consommation foncière abondante voire excessive. Face au ralentissement de la croissance de la consommation des ménages et au développement du commerce électronique, les grandes zones commerciales voient leur fréquentation stagner ou baisser pour certaines tandis que d'autres sont déjà affectées par des taux de vacance élevés et par l'apparition de friches commerciales. La diversification des formats de vente du commerce physique (« drives », hypermarchés, supérettes, circuits courts, etc.) et l'essor du commerce en ligne attestent de l'essoufflement du modèle unique du commerce fondé sur les grandes zones commerciales de périphérie accessibles seulement en voiture.

Bientôt des friches commerciales ?

Si l'on en croit les chiffres donnés par l'Institut pour la ville et le commerce, les projets de nouvelles surfaces commerciales représentent 3 à 4 millions de mètres carrés par an en France. Entre 1992 et 2004, cela se serait traduit par une augmentation de 44 % des surfaces commerciales tandis que la consommation des ménages aurait augmenté de 14 % dans le même temps. Ajoutons que les comportements de consommation des ménages évoluent sous l'effet de la crise économique depuis 2008 avec notamment une baisse de la valeur du « panier » moyen. Ces chiffres et tendances nous montrent que les projets de requalification constituent une opportunité pour les territoires de produire des projets urbains sur ces espaces dégradés et pour les adapter aux enjeux environnementaux liés aux conséquences d'une urbanisation mal maîtrisée (émissions de GES liés aux déplacements et aux marchandises, artificialisation irréversible des sols pour des projets à faible durabilité, etc.).



P. Madry

▲ Une zone commerciale à l'abandon.

Quels projets de requalification ?

Les surfaces commerciales concernées par un risque d'obsolescence à brève échéance seraient relativement nombreuses. En 2010, on comptait 922 centres commerciaux et 1 042 parcs d'activités commerciales en France, avec une majorité d'entre eux qui ouvrent en périphérie (entre 60 % et 80 % selon les années). L'accroissement des surfaces commerciales pourrait accélérer le rythme de vieillissement et de dégradation des espaces commerciaux existants. Les interventions sur les espaces à requalifier mobiliseront les collectivités publiques et les opérateurs privés à des degrés variés selon l'ampleur des besoins et des espaces (publics et privés) à traiter. Au vu des quelques expériences menées récemment en France, les interventions en faveur de la requalification des espaces commerciaux ne procèdent pas d'un modèle unique. Les espaces concernés sont très différents et ils sont occupés ou exploités par des acteurs tout aussi variés. On peut ainsi dresser une première tentative de typologie des « degrés d'intensité » de requalification :

- La requalification peut consister en une restructuration à minima des corridors commerciaux afin d'améliorer l'accessibilité et l'attractivité de la zone commerciale. Les opérations concernent alors la voirie et les espaces publics pour l'essentiel et s'accompagnent d'un rafraîchissement des vitrines commerciales et des



▲ Le projet du site de la ZAC du Pont de l'Âne-Monthieu, sur le territoire de Saint-Étienne Métropole, prévoit une modernisation et une extension du centre commercial existant.

abords par les propriétaires privés. Ce type de requalification présente l'avantage d'un coût relativement faible et d'un délai de réalisation inférieur à ce qui est observé pour les opérations suivantes.

- Le réaménagement des zones commerciales peut être progressif. Les opérations concernées sont structurantes mais leur réalisation est ardue car la propriété foncière est morcelée et les intérêts financiers des investisseurs et des commerçants rendent la requalification difficile. Le déclenchement de l'opération passe alors par la mobilisation d'une chaîne d'acteurs et par l'identification d'un interlocuteur clé. La faisabilité financière de l'opération dépendra ensuite de la capacité à développer de la mixité fonctionnelle.
- D'autres formes de requalification portent sur des quartiers ou morceaux de ville. L'urbanisation de la périphérie des grandes agglomérations nécessite le réaménagement plus vaste des espaces urbains dans lesquels la zone commerciale est déjà insérée. Celle-ci reste une « pièce » essentielle d'un projet urbain de grande envergure qui est alors imaginé. Le rôle de l'acteur public est déterminant dans ce type d'opération car il impulse la gouvernance locale et joue un rôle d'intermédiaire dans les négociations à venir sur les changements d'affectation des terrains et les procédures d'indemnisation.
- Enfin, la requalification de certaines zones en friche (industrielle, militaire, urbaine) débouche sur la création de nouveaux écoquartiers urbains. Dans ces quartiers, l'intégration des commerces au projet autour d'une gouvernance partagée joue un rôle essentiel pour leur attractivité urbaine et résidentielle et la mise en place

d'une véritable qualité urbaine du projet d'aménagement.

Quelles sont alors les conditions de réussite ?

La définition de la gouvernance et du pilotage du projet et de l'opération

Dans chacune des opérations proposées, la concertation avec les acteurs privés demeure incontournable dans la mesure où ils sont les propriétaires fonciers des terrains affectés par la requalification. Par ailleurs, les surfaces bâties et artificialisées (locaux et stationnements) sont exploitées à titre commercial par les entreprises de la distribution. L'identification d'un référent parmi les acteurs privés facilitera la préparation d'une opération où certains commerces vont être fermés temporairement ou définitivement et relocalisés dans un autre lieu.

Des outils variés pour la mise en œuvre des opérations

Plusieurs outils peuvent être utilisés lors d'une opération de requalification.

Les outils de programmation urbaine permettent d'anticiper et de prévoir certaines formes de mixité. La contractualisation entre, d'une part, la collectivité (ou son représentant) et, d'autre part, les propriétaires privés et les investisseurs permet d'affecter des surfaces dédiées aux activités commerciales en contrepartie d'une durée minimale (dix ans) de maintien de l'activité (commerce alimentaire par exemple) dans les locaux. Les promoteurs et les investisseurs proposent alors des logements et/ou des bureaux aux étages supérieurs en fonction des caractéristiques du quartier. ...

QU'EST-CE QUE C'EST ?

• **Friche commerciale** : elle est définie dans le Code général des impôts par la taxe annuelle sur les friches commerciales que les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent instituer :

« les biens [...] qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises depuis au moins cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période ».

• **Vacance commerciale** : cette notion désigne l'état d'un local commercial non exploité pour une durée indéterminée. Au-delà de 6 %, la vacance commerciale d'une galerie ou d'un centre commercial devient structurelle et témoigne d'un déficit durable de commercialité. En 2012, elle atteignait 7,1 % pour le parc de locaux commerciaux de centre-ville (Institut pour la ville et le commerce).

Le site des Portes du Futur, qui se trouve à proximité du Futuroscope, est en cours de réaménagement. ►



Grand Poitiers

La recomposition des Portes du Futur à Chasseneuil-du-Poitou

Le Grand Poitiers mène une opération de requalification sur le site des Portes du Futur (Chasseneuil-du-Poitou) à proximité du Futuroscope sur une surface de 40 ha. Il s'agit d'un secteur dynamique disposant d'une desserte satisfaisante mais la zone est confrontée à une dégradation liée au vieillissement de l'appareil commercial. Le projet d'aménagement du secteur consiste notamment à améliorer l'accessibilité de la zone par l'organisation des boucles de circulation et un travail sur le stationnement. La concertation avec les acteurs économiques doit favoriser l'adhésion des acteurs en place au modèle proposé. L'enjeu est de faire en sorte que les propriétaires acceptent de retourner leur façade pour que leur disposition s'intègre dans le projet d'ensemble. Les acteurs impliqués dans le projet de requalification sont le Grand Poitiers, l'association des entrepreneurs du Futur (110 entrepreneurs adhérents), les propriétaires fonciers (une douzaine de propriétaires), les enseignes commerciales (grandes et moyennes surfaces commerciales).

Source : compte rendu et intervention du Grand Poitiers, séminaire du 5 juillet 2012.

Pas de requalification sans extension ni mixité ?

Les opérations mises en œuvre montrent que la mixité recherchée lors d'une requalification est souvent nécessaire à l'équilibre financier des projets. Il s'agit d'opérations coûteuses pour les propriétaires et pour la collectivité qui assure une partie importante des investissements nécessaires. La réalisation de logements et de bureaux rend l'opération viable sur un plan financier et permet un meilleur cadre de vie. Mais il semble que de nouvelles surfaces commerciales et tertiaires soient alors créées et aboutissent ainsi à une extension des surfaces urbanisées et à la relocalisation d'activités dans ces zones nouvelles... En clair, la requalification des surfaces existantes en logements ou commerces est parfois financée par l'extension de surfaces commerciales au détriment des terres agricoles.

Par ailleurs, le commerce en périphérie n'apparaît pas en soi comme un modèle à bannir mais bien à considérer dans le cadre des nouvelles centralités urbaines en création et dans le cadre d'une urbanisation qui peut renforcer certaines zones commerciales en tant que pôles secondaires d'activités, de loisirs et de logements, et le cas échéant, aussi en tant que nœud ou pôle de transports. Cela conduirait à favoriser les extensions plutôt que les créations ex nihilo. Ce modèle pose toutefois la question de la faisabilité d'opérations de requalification dans des secteurs à très faible potentiel de développement commercial où les opérateurs ne sont pas enclins à investir dans la production de surfaces commerciales supplémentaires. ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- « Foncier économique : le mal aimé ? » Revue Études foncières n°s 148 et 149. Dossier réalisé par Certu-ACFCI-AdCF-Adef. 2010 et 2011.
- « Le commerce est entré dans sa bulle », Revue Études foncières n° 151. Pascal Madry, mai-juin 151.
- Requalification des espaces commerciaux. Retours d'expériences et premiers enseignements. Lyon, Certu, 2013 (en partenariat avec Puca, AdCF, Adef, CCI France, Egis et Etd).
- L'aménagement commercial dans les Scot. Retour d'expériences et pistes de réflexion. Lyon, Certu, 2010.
- Urbanisme commercial. Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser. AdCF, juillet 2012.

- ... Les outils de l'action foncière tels que l'expropriation ou la déclaration d'utilité publique sont utilisés par les établissements publics fonciers. L'usage de l'association foncière urbaine est également pertinent en l'absence d'un nombre élevé de propriétaires fonciers afin de répartir les terrains. La fiscalité représente certainement un levier d'incitation mais le caractère restrictif de l'application de l'article 1530-2 du Code général des impôts limite la portée de cet outil aujourd'hui.

Objectif

Axe 1 : Développer l'attractivité du territoire en affirmant son identité

Confirmer le rôle du commerce comme facteur d'attractivité, de développement économique et de service pour le territoire

Du fait de sa forte densité sur le territoire et de la progression constante des surfaces qui lui sont affectées, le commerce est identifié comme un élément fort de service et de développement économique pour le SCoTAM. L'offre est principalement concentrée sur la vallée de la Moselle, au sein de grandes zones d'activités périphériques qui connaissent des dysfonctionnements plus ou moins accentués liés à l'aménagement et à l'urbanisme.

Compte tenu du contexte démographique, la dépense commercialisable devrait rester stable dans l'avenir ; le principal enjeu pour les vingt prochaines années est dès lors d'adapter l'armature commerciale, afin d'anticiper les besoins futurs en lien avec les évolutions sociétales et le développement économique et urbain du territoire.

Les enjeux propres au "grand commerce" sont de nature différente de ceux du "commerce à vocation locale". On établira des orientations distinctes pour chacune de ces offres.

- Le "grand commerce" regroupe l'offre structurante et intermédiaire dont l'attractivité s'étend sur plusieurs bassins, voire au-delà du territoire.
- Le "commerce à vocation locale" répond davantage à des besoins de proximité ; il correspond à des zones fréquentées quotidiennement ou de manière courante par les habitants.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, la place des centres urbains et des pôles ruraux doit être affirmée en tant que lieux d'implantation privilégiée du commerce, de même que la priorité à miser sur le (re)développement qualitatif des espaces commerciaux, leur insertion urbaine, leur desserte par les transports en communs et les modes doux, leur qualité architecturale et environnementale.

> Donner la priorité au redéploiement qualitatif des espaces commerciaux existants de grand commerce

Le territoire du SCoTAM offre suffisamment de surfaces de grand commerce dont l'attractivité est avérée et dépasse largement son périmètre. Afin d'affirmer le rôle du commerce comme facteur d'attractivité territoriale et compte tenu du fait qu'il existe toujours au sein de ces espaces des opportunités pour de nouvelles implantations, la priorité doit être donnée à leur redéploiement qualitatif.

→ Déclinaison de l'objectif :

- Limiter l'implantation de nouvelles surfaces de grand commerce au tissu urbain et aux zones commerciales périphériques existantes
- Spécifier le centre-ville de Metz comme un lieu de commerce d'envergure métropolitaine
- Conditionner l'extension des zones commerciales existantes à des critères d'accessibilité, d'insertion urbaine et au respect de normes architecturales et environnementales
- Requalifier les espaces commerciaux existants, afin qu'ils puissent répondre aux nouvelles attentes et conserver ainsi leur attractivité
- Favoriser la mixité fonctionnelle des zones d'activités à dominante commerciale en y introduisant d'autres fonctions économiques ou de loisirs

> Proposer un développement commercial à vocation locale, en lien avec l'armature urbaine du territoire et les projets de développement économique locaux

L'offre commerciale à vocation locale répond à des logiques bien distinctes de celles du grand commerce et peut être considérée comme un équipement de proximité. Cette offre commerciale quotidienne et courante devra donc s'adapter à l'évolution des besoins de la population, en lien notamment avec le développement de l'habitat.

→ Déclinaison de l'objectif :

- Ajuster l'offre commerciale à vocation locale en lien avec l'armature urbaine du territoire
- Privilégier les localisations au sein du tissu urbain ou d'espaces économiques à vocation locale
- Organiser le développement commercial à vocation locale dans le cadre d'une politique économique plus globale

Découvrez le Parc Saint-Paul, second retail-park d'Apsys

Publié le 09 octobre 2014 par DANIEL BICARD
isa-conso.fr

Ce mardi 7 octobre, Apsys inaugurerait Parc Saint-Paul à Saint-Paul-lès-Romans, près de Valence. Cet ensemble de 27 000 m², ouvert au public hier, et qui comptera 35 commerces à terme, est le second retail-park conçu par Apsys. Visite en images.

Avec le le Parc Saint-Paul, Apysys inaugure son second retail-park. Le premier étant le Parc de la Jaufertie à Soyaux près d'Angoulême ouvert le 24 avril 2013. Voilà qui confirme la diversification d'Apsys spécialisé dans les "travaux de couture intra-urbains" dont Beaugrenelle à Paris est l'archétype. Et les centres commerciaux couverts contemporains, tel Muse, dont les travaux viennent de démarrer à Metz, face au Centre Pompidou-Metz et à la gare TGV. Le nouvel opus de retail-park présenté par Apsys s'organise au sein d'une architecture fluide, avec une ligne de bâtiment dessinant une vaste ellipse. Au cœur de laquelle l'accent a été mis sur la végétalisation et l'agrément avec la plantation de 510 arbres et 6500 arbustes près de bassins et d'aires de repos. Sa dimension "verte" est également traduite par l'installation de 2 380 modules photovoltaïques en ombrières sur les places de parkings.



Avec le nouvel opus du Parc Saint-Paul, Apsys déclare «avoir mis tout son savoir-faire, son exigence et son inventivité dans la réalisation de Parc Saint Paul ». Résumé dans la notion "d'Emotional Experience" appliquée au retail-park. Le fait est que la réalisation satisfait tous les impératifs définissant les parcs à ciel ouvert de nouvelle génération.



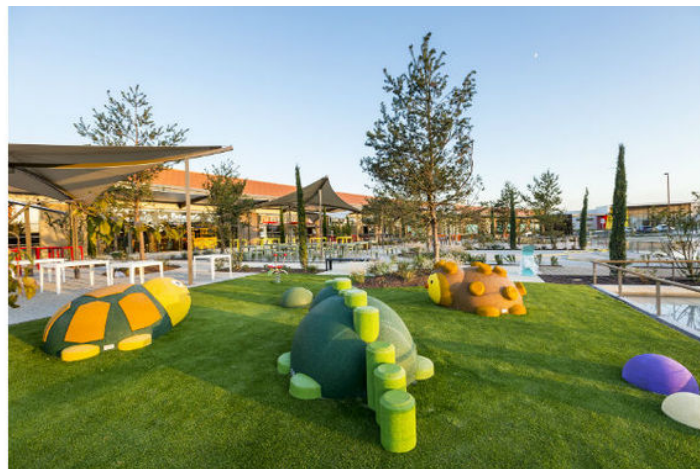
Du vert d'abord. Dans l'écran elliptique que dessine la ligne basse des bâtiments alternant vitrines et façades de bois sur 800 mètres, ont été plantés pas moins de 510 arbres et 6500 arbustes. Jean-Marc Pivot, directeur général de l'agence Sud Architectes, en charge de l'architecture décrit le lieu comme « un puissant et élégant trait d'union entre deux territoires : celui, très urbanisé, de l'entrée de ville de Romans et celui des portes des collines drômoises, à Saint-Paul-lès-Romans. »



A proximité immédiate du Leclerc de Saint-Paul-les-Romans et de sa zone, le nouveau parc proposera à terme 35 commerces et services, dont 26 ouvraient ce 8 octobre. Le bricolage y est roi puisque, avec ses 4 500 m² de vente, Bricomarché (opérant un transfert depuis son ancien site de moins de 3 000 m²) deviendra le plus grand de l'enseigne reprenant le nouveau concept. Intersport, rejoindra Parc Saint Paul au printemps 2015 sur 1400 m². De même Mobilier de France sur quelques en février 2015. Au rang des exclusivités la coopérative locale Vercors Lait ouvre un espace de vente de 120 m² pour promouvoir aussi bien les produits laitiers de ses 60 producteurs locaux – dont le Bleu du Vercors – que des spécialités locales (confitures, miels, etc.).



Parc Saint Paul s'attache à réduire son impact environnemental. Près de 30 % de sa surface est végétalisée et sa consommation énergétique sera 25 % plus faible que celle d'un parc commercial classique. Pas moins de 2 380 modules photovoltaïques (fabriqués en France) ont été installés par Générale du Solaire dans le parking de Parc Saint Paul, pour une production annuelle estimée à 742 900 kWh/an, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 250 foyers. Moyen écologique d'ombrager 400 places sur le parking sur les 1 000 que compte le parc. Parc Saint Paul a obtenu la certification Breeam Very Good en conception.



Le Parc Saint Paul a été pensé pour offrir à tous des moments de détente et de convivialité aux familles. Avec notamment ces aires de jeux. Et aussi un espace avec tables et sièges en mobilier urbain de 1 500 m² près des bassins.

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.

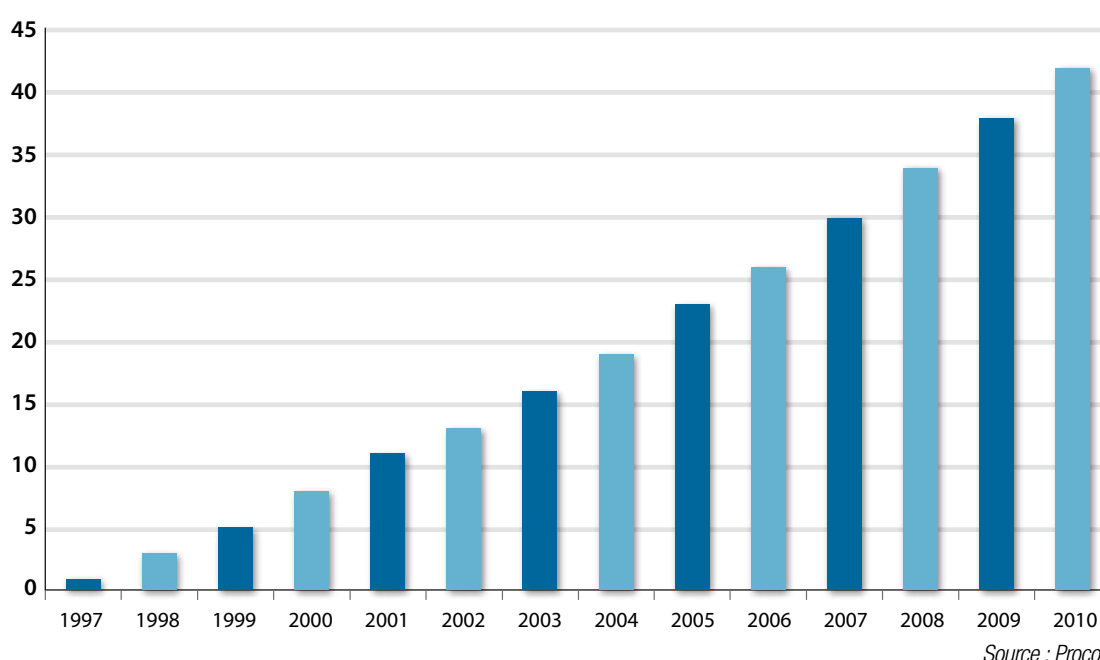
« Les élus ont trop souvent laissé faire n'importe quoi dans la Grande agglomération toulousaine », convient François-Régis Valette, président du Sicoval. Des élus « sans vision d'aménagement, de planification, qui se laissent facilement convaincre par les sirènes des promoteurs... ». À ceux-là tout 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 cumulé (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 » ”

futur 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.

Dossier Urbanisme commercial

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 Benoît, 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'opérera 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).

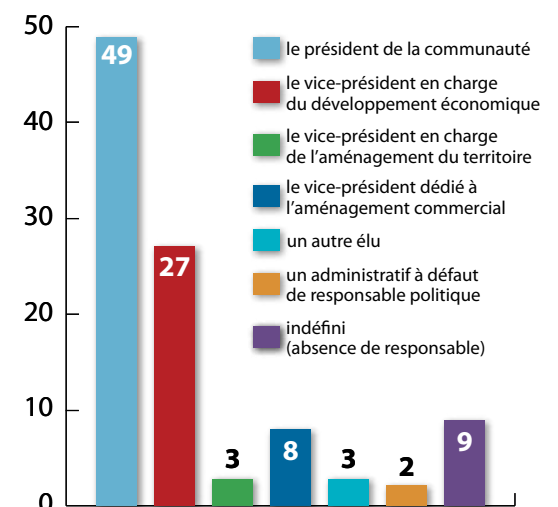
Des arbitrages politiques

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 1 000 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 1 000 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