



# La fin de l'urbanisme commercial à la française

René-Paul Desse

L'urbanisme commercial est une notion apparue au début des années 1960, lorsqu'il a fallu équiper en commerces les nouveaux quartiers d'habitat collectif ou grands ensembles<sup>1</sup>. Il représente un effort de concertation entre les entreprises et les pouvoirs publics pour un aménagement dont les objectifs sont à la fois le développement commercial et la structuration du tissu urbain. En 1963, s'ouvre en région parisienne le premier hypermarché français ; dix ans plus tard, ils sont au nombre de 210. Le commerce indépendant en général, et celui de centre-ville en particulier, subissent une concurrence accrue, à un moment où la motorisation des ménages est en pleine expansion. Face aux nombreux déséquilibres spatiaux engendrés par ces nouvelles formes de la distribution, les pouvoirs publics passent du simple rôle d'observateurs à celui d'acteurs à part entière de l'urbanisme commercial. En ces années soixante où l'État gaulliste est fortement interventionniste, ne laissant que peu de marges de manœuvre aux collectivités locales, les processus de régulation de l'essor commercial ne peuvent être conçus qu'au niveau national, sous l'autorité du ministre du Commerce, et en local sous une autorité nationale déléguée, le préfet de département. Dès 1969, l'État entreprend de réguler cette

expansion en créant des commissions *ad hoc*<sup>2</sup>, qui ont pris des formes diverses en une quarantaine d'années et se sont succédé au niveau départemental sans beaucoup d'efficacité, relayées à l'échelon national par des commissions pas plus efficaces. Ces dispositifs successifs ont été parfois copiés à l'étranger (Catalogne, Argentine), décriés par la Commission européenne, qui voit dans ces instances autant de freins à la libre entreprise. Quant aux acteurs institutionnels français, ce type de régulation à caractère régalien convenait à la plupart, sa disparition programmée en 2012 suscitant une levée de boucliers. Le silence de la grande distribution depuis deux décennies et l'envolée du nombre de mètres carrés de surfaces commerciales autorisés semblent indiquer que le système de régulation a atteint des sommets d'inefficacité.

## La régulation étatique du développement commercial (1973-2008)

Depuis la loi Le Chapelier de 1791, le commerce est resté régi en France par les règles de la libre concurrence et de la liberté d'établissement. De nombreuses autres activités sont limitées dans leur développement. Ainsi les implantations industrielles sont surveillées : un grand nombre de lois et règlements statuent sur la sécurité, l'hygiène, et les nuisances de toutes sortes. L'inscription au Plan local d'urbanisme (PLU) de l'interdiction de toutes activités industrielles dans telles ou telles zones est une

1. De 1958 à 1974, la construction massive de « grands ensembles » prévoit de les doter de tous les équipements urbains nécessaires à l'organisation de la vie collective. Pour ce faire, Pierre Sudreau, alors commissaire à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne, engage une réflexion. Ainsi le grand ensemble comportant 8 à 10 000 logements, soit environ 30 à 40 000 habitants, doit jouir d'une certaine autonomie sur le plan commercial. Il est organisé autour d'un centre principal au cœur de l'ensemble, de centres secondaires de quartiers et d'unités de voisinage parmi lesquels sont réparties les surfaces commerciales. Cette approche normative qui établit le lien entre urbanisme et commerce débouche sur la publication de la circulaire Sudreau-Fontanet de 1961 qui donne naissance à l'expression « urbanisme commercial ». Pierre Sudreau est décédé le 22 janvier 2012.

2. Commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) de 1973 à 1993, Commission départementale d'équipement commercial (CDEC) de 1993 à 2008 et Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) depuis.

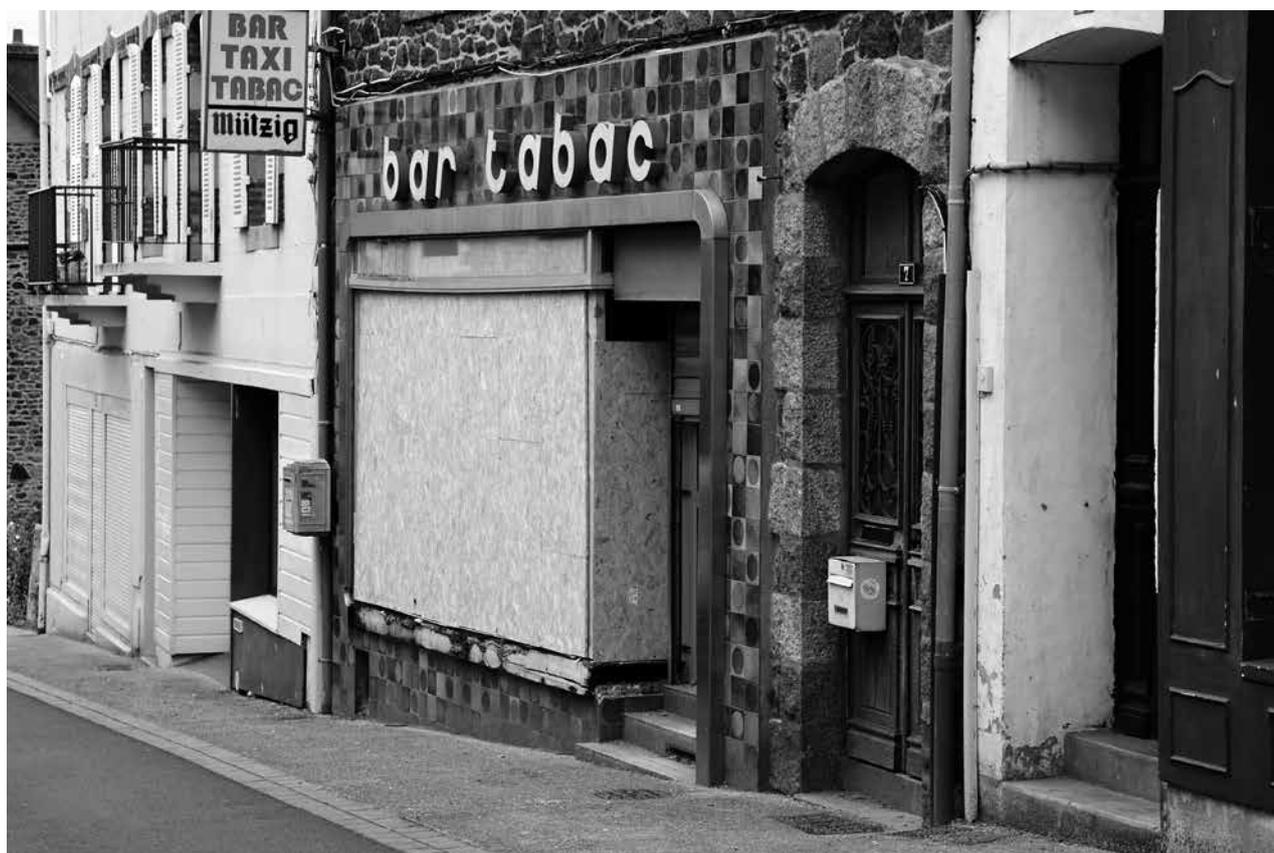
réalité admise par beaucoup. En revanche, l'organisation du commerce est un sujet tabou. Il faut certainement y voir un effet de cette loi de l'époque révolutionnaire, qui, en garantissant la liberté du commerce, est devenue culturellement et quasi constitutionnellement l'un des fondements de l'économie française. Cette longue tradition de liberté de l'activité commerciale n'a été écornée que par quelques rares mesures malthusiennes jusqu'au début des années 1970. En 1973, le vote et la promulgation de la loi Royer sur l'orientation du commerce et de l'artisanat viennent créer une rupture nette, permettant l'intervention des collectivités locales et de l'État. Cette loi Royer se situe dans un environnement de plus en plus favorable au développement de l'action de l'État, aux fins de réduction des tensions de tous ordres, notamment entre grande distribution naissante et « petits commerçants ». La loi crée un outil de contrôle, la Commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC), statuant sur tous les projets commerciaux susceptibles d'atteindre ou de dépasser le seuil de 1 500 m<sup>2</sup> de surface de vente pour les villes de 40 000 habitants et plus, de 1 000 m<sup>2</sup> pour les agglomérations de tailles inférieures. Ambitieuse, la loi prévoit de donner le moyen à ces commissions de « faire » de l'urbanisme commercial. En 1993, le changement d'appellation de la Commission départementale d'urbanisme commercial en Commission départementale d'équipement commercial (CDEC) montre l'échec d'un tel objectif : au mieux, les travaux des premières commissions ont permis de ralentir l'expansion des surfaces commerciales, mais rarement de penser l'équilibre spatial entre le centre et les périphéries, ou la mixité fonctionnelle (Desse *et al.*, 2008 ; Metton, 1989). Le changement de dénomination est significatif d'un rétrécissement du champ de compétence de cette instance. À l'ambitieux projet de régir l'urbanisme commercial de la cité, institué en 1973, vient se substituer une simple régulation de l'équipement commercial.

En 2008, la loi de modernisation de l'économie crée les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Sous la pression de la Commission européenne et au nom du *credo* néolibéral de la libre concurrence, le Parlement écarte les critères économiques avancés dans les dispositifs réglementaires précédents, comme la saturation du marché. D'autres critères apparaissent, notamment d'aménagement. Ce concept se réduit très souvent à de vagues allusions au développement durable, mais uniquement dans son volet environnemental : la présence d'une piste cyclable ou d'un trottoir, indices de mobilité douce, sont parfois suffisants comme arguments d'autorisation pour un magasin de meubles... Cette nouvelle réglementation est présentée par le Gouvernement Sarkozy-Fillon comme une possibilité d'augmenter l'offre commerciale, et donc d'accentuer la concurrence entre les grands groupes de la distribution, ce qui permettrait de baisser les prix à la consommation.

Le résultat est là : trois millions de mètres carrés ont été autorisés en 2009, quatre millions en 2010, et ceci en pleine décroissance de la consommation dans un environnement de crise économique (taux de surfaces autorisées en CDAC de l'ordre de 85 % pour la seule année 2010).

De ce ballet de sigles et de changements de réglementations, concluons à l'absence de grandes modifications dans le rythme des ouvertures commerciales dans l'Hexagone. Cet « urbanisme » à la française, fait de formalisme législatif et réglementaire en apparence, et *in fine* d'un certain laxisme des commissions, ne se retrouve pas dans les pays européens voisins. L'Angleterre, les Pays-Bas, la Belgique ou l'Allemagne ne présentent pas de concentrations périphériques aussi importantes (Mérenne-Schoumaker, 1995 ; Moras, 2004). Les raisons de ces différences sont à chercher en partie dans des réglementations nationales éloignées du système français. Alors que dans l'Hexagone, pour ouvrir une grande surface commerciale, il faut obtenir deux autorisations de nature différente : le permis de construire à l'échelle communale et l'autorisation d'une Commission d'aménagement commercial à l'échelon départemental, dans la plupart des pays européens précités, il « suffit » de demander un permis de construire. En revanche, cette autorisation est encadrée par des documents d'urbanisme très contraignants comme le *Regional planning guidance* en Angleterre ou comme le *Regionalpläne*, ou le *Flächennutzungsplan* en Allemagne, ce qui n'est pas le cas en France où le commerce est rarement inscrit dans les documents d'urbanisme comme les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) et les Plans d'occupation des sols (Pos), ou plus récemment dans les Schémas de cohérence territoriale (Scot) et les PLU. Le passage obligé par des commissions départementales a été pendant longtemps le gage du sérieux de la régulation à la française. Les critiques de la grande distribution accusant le système mis en place en 1973 de freiner leur expansion, puis celles de la Commission européenne qui défend le droit à la libre entreprise, ont permis de faire croire à un système de régulation très malthusien. La réalité est tout autre<sup>3</sup>. Sans document de réelle planification à l'échelle locale intégrant le commerce, les commissions successives ont eu de moins en moins de raisons de freiner les ouvertures, notamment en périphérie des agglomérations : pourquoi interdire de nouvelles implantations sur des territoires déjà voués au commerce ? Pour quels motifs ? Dans quel

3. Entre 1992 et 2004, sur le territoire français, le nombre de points de vente de plus de 400 m<sup>2</sup> a augmenté, tous secteurs confondus, de 43 %. Ces nouvelles grandes et moyennes surfaces commerciales sont toutes passées sous les fourches caudines des CDEC à partir de 1996 où les seuils d'autorisation ont été abaissés de 1 000 m<sup>2</sup> à 300 m<sup>2</sup>. Ces grandes et moyennes surfaces commerciales représentent en 2004, 63 % des ventes de détail (source : Insee, « Les points de vente en 2004 », *Insee Première*, n°1095, août 2006).



M. Caillard/REA

cadre juridique hormis le formalisme des commissions départementales ? Ajoutons à ce manque de perspectives territoriales une autre réalité bien française, la multitude des espaces communaux, en concurrence les uns avec les autres.

### **L'émiettement territorial, l'une des principales causes de cette organisation commerciale périphérique**

L'émiettement territorial du pouvoir d'urbanisme en France en 36 800 communes a exacerbé la concurrence entre ces collectivités locales. Représentant 50 % de leurs ressources fiscales, la taxe professionnelle<sup>4</sup> dépend étroitement du dynamisme des entreprises implantées dans une commune donnée, d'où des variations très fortes d'une commune à l'autre. En règle générale, les communes-centres des grandes agglomérations ont une fiscalité plus

lourde que les communes périphériques et périurbaines : les charges sont importantes et les implantations de nouvelles activités sont rares, faute d'espaces libres, et peu attirées par une taxe professionnelle élevée.

Depuis les lois de décentralisation, dites lois Deferre de 1982-1983, les maires des communes de France sont devenus acteurs économiques et acteurs de l'urbanisme, *via* l'élaboration de documents d'urbanisme comme les Plans d'occupation des sols puis plus tard des Plans locaux d'urbanisme, accélérant les processus ségrégatifs d'un territoire à l'autre. Brutalement, au milieu des années 1980, des milliers de moyennes et grandes surfaces spécialisées viennent s'agglutiner aux hypermarchés (Péron, 2004). L'expansion périphérique des grandes surfaces spécialisées (non-alimentaires) survient peu de temps après la mise en place de ces nouvelles compétences où la commune est à la fois juge et partie. Elle a d'une certaine façon la maîtrise des documents d'urbanisme, du moins l'initiative du changement, et la mainmise sur le foncier, soit directement en étant propriétaire, soit indirectement avec un outil opératoire comme les Zones d'aménagement concerté (Zac). Dans une logique libérale, chaque commune a tenté sa chance, si possible au détriment des voisins et notamment de la commune-centre pénalisée par son foncier et sa fiscalité élevée. À un moment où la zone d'activités commerciales périphériques est devenue la norme (années 1980),

4. La taxe professionnelle est l'un des quatre impôts locaux directs perçus par les collectivités territoriales françaises (communes, départements et régions). Celle-ci est supportée par les seules entreprises, commerciales ou non. Elle vient d'être supprimée début 2011, remplacée par la cotisation foncière sur les entreprises.

les recettes du marketing ont été utilisées pour créer une identité forte susceptible de renforcer son attractivité.

Face à cette exacerbation territoriale, la mise en place de l'intercommunalité est peu à peu considérée comme nécessaire. Depuis la loi du 12 juillet 1999, ou loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, la taxe professionnelle unique est née. Obligatoire pour les communautés d'agglomérations, elle est facultative pour les communautés de communes. À la désresponsabilisation de ceux qui avaient en charge la planification urbaine, chacun gérant son territoire communal selon ses intérêts spécifiques, succède une intercommunalité fiscale et parfois de projets. La mise en place de ces dispositifs intercommunaux arrive bien tard, au regard des rapports centre-périphérie actuels. Le paysage commercial est en place et la progression importante des nouvelles implantations ne fait que contribuer à renforcer les pôles dynamiques existants. Quant aux multiplexes, leur développement tardif sur le territoire français a permis de faire fonctionner un peu mieux les mécanismes de l'intercommunalité. Avec à peine 50 unités ouvertes en 1999, leur grande expansion est postérieure à la loi Chevènement. Début 2012, le parc compte 180 multiplexes, dont la moitié en centre-ville ou en péri-centrale, bien loin de la suprématie du commerce périphérique actuel. Certaines collectivités locales ont compris l'enjeu en termes d'aménagement urbain, et favorisent leur implantation par leur vote en Commissions départementales d'équipement cinématographique (CDEC) ou en proposant des terrains. En aval de cette CDEC, les nouveaux acteurs institutionnels (communautés d'agglomération, communautés urbaines) ont su négocier les nouvelles implantations avec les grands groupes d'exploitation de salles en prenant de plus en plus en compte l'insertion dans le tissu urbain. En ces années 2000, la taxe professionnelle étant en passe de devenir intercommunale, peu de communes périphériques ont été tentées par la localisation d'un multiplexe sur leur territoire au détriment de la commune-centre.

### **Les tentatives de planification spatiale des activités commerciales des années 1990**

Dès la fin des années 1980, l'accélération de l'expansion du commerce périphérique relance le débat sur l'efficacité de la loi Royer. Ne faudrait-il pas privilégier une planification des ouvertures commerciales plutôt que d'autoriser ou de refuser une ouverture d'hypermarché ou d'une grande ou moyenne surface spécialisée, au cas par cas ? Plusieurs initiatives parlementaires tentent de dépasser le simple stade de l'observation de l'état du commerce pour parvenir à une planification plus poussée. De 1993 à 1995, plusieurs débats parlementaires ont lieu sur le sujet. Le sénateur Ambroise Dupont présentant son rapport, *Les entrées de*

*villes ou redonner le goût à l'urbanisme*, préconise que les Observatoires départementaux d'équipement commercial (Odec), qui viennent de se mettre en place, complètent leurs travaux par une réflexion prospective. C'est sur proposition d'un Gouvernement de droite qu'est votée la loi de juillet 1996, dite loi Raffarin, du nom du ministre du Commerce de l'époque. Au-delà de l'abaissement du seuil d'intervention de la CDEC à 300 m<sup>2</sup>, il s'agit, pour Jean-Pierre Raffarin, « de sortir véritablement de la loi Royer et de bâtir des Schémas locaux d'urbanisme ».

Le Gouvernement s'engage à présenter un rapport avant la fin de l'année 1997 sur l'expérimentation de ces schémas dans une quinzaine de sites. La Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) est chargée de mener une étude prospective. Parmi ses principales conclusions, la Fédération propose « des schémas de développement commercial qui constitueraient de véritables documents de planification stratégique qui s'intégreraient aux schémas directeurs, combinant réglementations dans le cadre du Pos, maîtrise foncière et actions opérationnelles<sup>5</sup> ». Le rapport final, relatif à l'expérimentation des schémas de développement commercial en 1997, remis au ministre du Commerce en février 1998, ne propose pas, loin s'en faut, ces recommandations. Pour les rapporteurs, « la mise en place d'un instrument rigide de planification commerciale constituerait une réponse inadaptée à des situations complexes et changeantes. Par ailleurs, développer les schémas préconisés par les différents groupes de réflexion reviendrait à rechercher à travers un nouvel instrument de planification urbaine, la capacité à saisir l'insaisissable, c'est-à-dire l'orientation de l'investissement privé dans une démarche assise fondamentalement sur une vision de service public<sup>6</sup> ».

Pourquoi ce refus d'une politique de planification de l'appareil commercial ? Plusieurs arguments viennent se renforcer mutuellement : tout d'abord l'élaboration des schémas s'est heurtée à une difficulté technico-institutionnelle, celle de la définition des périmètres d'étude. Quel est le périmètre pertinent pour établir une planification du commerce ? Celui qui correspond au bassin de vie de l'agglomération ou d'une intercommunalité, ou celui qui correspond au territoire de compétence administrative des chambres de commerce ? Jusqu'où anticiper territorialement les stratégies de localisation des investisseurs qui se jouent des périmètres ? Dès lors, comment s'opère la gouvernance de ces schémas ?

L'autre difficulté est d'ordre politique : quelle valeur juridique faut-il donner à ces schémas ? Seront-ils opposables

5. Fnau, (1998), *Expérimentation des schémas de développement commercial*, rapport de synthèse, Paris, 197 p.

6. Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, (1997), *Rapport relatif à l'expérimentation des schémas de développement commercial en 1997*.

aux tiers ? La crainte est de rajouter une nouvelle réglementation, sans doute dans le cadre du Pos, à un ensemble déjà très complexe. Les risques de confusion seraient grands, entre des domaines de compétences aussi différents que le droit de l'urbanisme et le droit de l'équipement commercial. Ainsi, prévoir que les documents d'urbanisme soient rendus compatibles avec les schémas de développement commercial risquerait d'engendrer des blocages que les juristes du ministère de l'Équipement préfèrent éviter. Pour toutes ces raisons, le directeur du commerce, dès 1997, estime que « ces schémas ne pourraient être, s'ils existaient, que des documents indicatifs pour éclairer des décisions des commissions (CDEC et CNEC) ».

Le dernier argument est de poids, il s'agit du respect de la décentralisation, et en filigrane du désengagement de l'État dans la gestion des territoires locaux. Ce désengagement, préconisé par de hauts fonctionnaires pour statuer et gérer la planification commerciale, se retrouve dans de nombreux autres domaines, aussi différents que l'éducation, la sécurité ou la santé. Tournant le dos à la grande période gaullienne d'interventionnisme de l'État, celui-ci préconise de plus en plus une politique territoriale du projet. Les contrats éducatifs locaux, les contrats locaux de sécurité, les contrats de ville se multiplient. Dans le domaine du commerce, à la place de schémas considérés comme trop normatifs, l'État, à travers les corps tech-

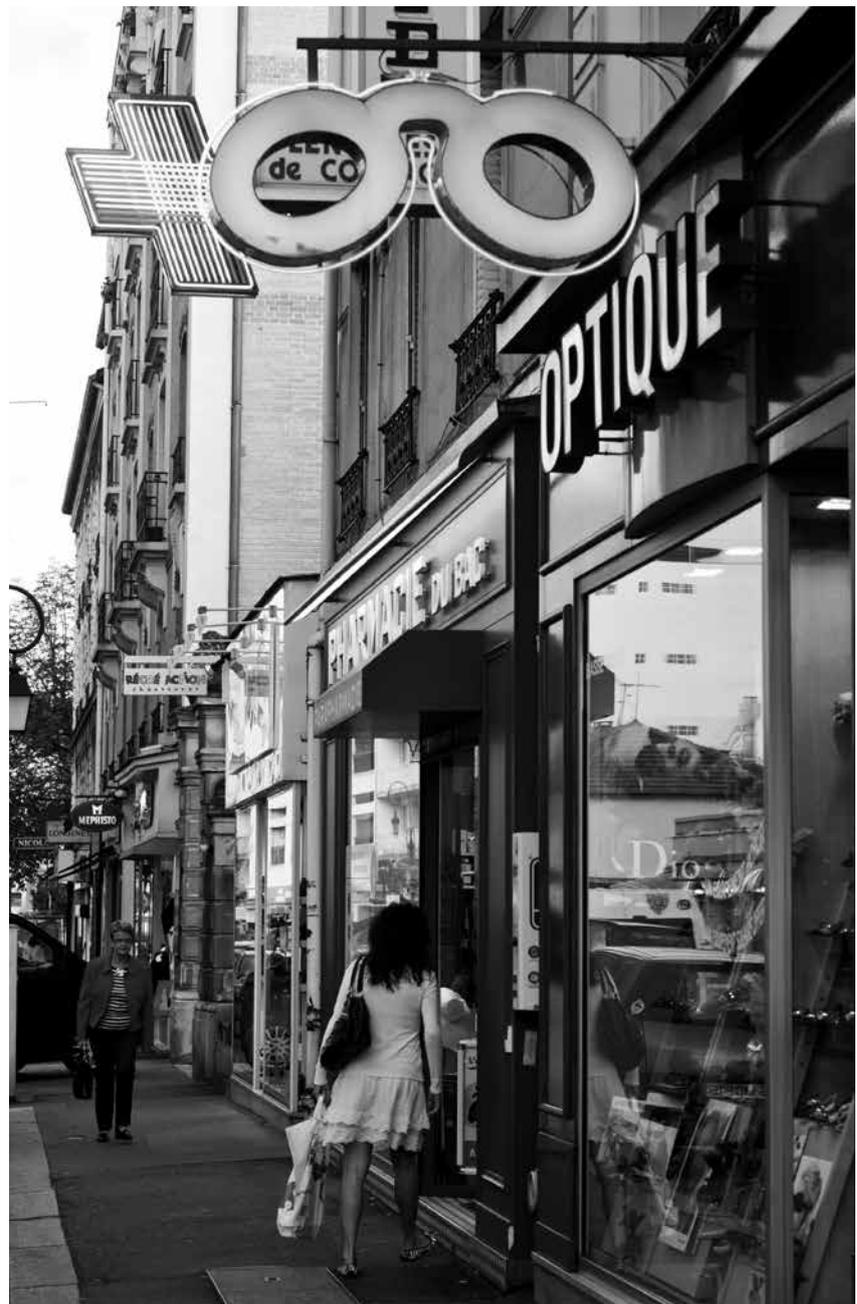
niques, préconise le partenariat entre les acteurs locaux. L'élaboration de chartes commerciales entre acteurs institutionnels locaux (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers, collectivités locales), ou de projets contractuels entre les services du pouvoir central et ces acteurs locaux, comme dans le cas du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ou Fisac, seraient susceptibles d'enclencher une réelle dynamique. Dans ce cadre, « l'État a un rôle d'animateur », pour reprendre la formule de Philippe Estèbe et de Daniel Béhar, et de répartiteur de subventions pour le Fisac. A-t-il encore un projet cohérent et d'ensemble du territoire à l'échelon du local (Béhar, Estèbe, 1999) ?

### **Gouvernance et nouveaux partenariats locaux entre collectivités locales, promoteurs commerciaux et grands distributeurs**

En décembre 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) propose de substituer aux vieux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des années 1960, les Schémas de cohérence territoriale (Scot). Ceux-ci sont envisagés à l'échelle de l'intercommunalité ou du pays. La loi SRU exige des Schémas de développement commerciaux (SDC) compatibles avec les Scot.



Ainsi, ces derniers, en tant qu'outil d'un projet d'aménagement global, doivent traduire, entre autres, les choix des collectivités locales en matière de localisation commerciale. Mais, sur les 300 Scot à l'étude, dont 78 validés début 2009, peu ont dépassé le simple stade des considérations générales, se limitant à des constatations vagues sur l'équipement commercial et l'équilibre entre le centre-ville et les pôles périphériques (Certu-Fnau, 2010). Par ailleurs, peu de collectivités locales ont prévu des dispositions réglementaires qui interdisent ou autorisent l'activité commerciale dans le cadre du PLU, seul document d'urbanisme vraiment contraignant<sup>7</sup>. Dans ces conditions, les membres des commissions départementales n'ont souvent aucun document d'urbanisme opérationnel à l'échelle des agglomérations qui leur permettrait d'avoir une vision prospective des territoires concernés (Gasnier, 2010). Cette mise en place laborieuse d'une amorce de planification du commerce à l'échelle locale se heurte aux choix des moyens juridiques pour « interdire » ou inciter le commerce dans la ville, et à la volonté des élus de ne pas élaborer des documents de planification trop précis pour pouvoir faire évoluer leur parc commercial en répondant aux nouvelles tendances de consommation des années à venir ou aux sollicitations des promoteurs commerciaux et de la grande distribution. Dans ces conditions, l'inertie des uns et les dysfonctionnements de la nouvelle CDAC vont permettre d'augmenter de façon exponentielle le nombre de mètres carrés autorisés à partir de la fin 2008<sup>8</sup>.



P. Stetter/RÉA

7. Au milieu des années 1990, Lourdes, Brest et Lyon vont devenir précurseurs en inscrivant l'activité commerciale dans leur Pos, puis plus tard dans leur PLU. Il s'agit de pérenniser une politique de défense du centre-ville et des quartiers en définissant des zones où il serait permis ou interdit à un commerçant de s'installer. Cela se traduit au niveau du Pos, puis du PLU par la distinction de deux zonages commerciaux : l'un où l'implantation des commerces est incitée, l'autre où l'activité commerciale n'est pas encouragée. Ailleurs, c'est-à-dire dans la majorité des cas, le zonage ne porte pas mention de recommandation pour le commerce.

8. 45 millions de mètres carrés autorisés par les commissions de 1996 à 2011, dont 25 % du total pour les trois dernières années en CDAC (2009 à 2011).

La rupture vient de la Commission européenne qui met en demeure le Gouvernement français de réviser cette régulation commerciale aux moyens de commissions départementales par la lettre du 5 juillet 2006 et par un avis motivé du 12 décembre 2006. La loi de modernisation de l'économie de 2008 constitue la première réponse française, en instituant des CDAC qui n'évaluent plus la viabilité d'un projet commercial sur le plan économique (concurrence, saturation du marché), mais dans le cadre du développement durable limité à son seul volet « environnement ». Dès l'instauration de ces commissions, la plupart des acteurs s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'un

dispositif transitoire, car ne répondant qu'à moitié aux exigences de la Commission européenne.

En 2009, tirant les conclusions d'un bilan mitigé de l'application de la loi créant les nouvelles commissions départementales d'aménagement commercial, Jean-Paul Charié, député du Loiret, achève son rapport sur le commerce où il propose de rompre « avec l'économie de marché administrée par l'État dans le secteur commercial » et, entre autres, d'achever l'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun (Charié, 2009). Ces commissions départementales et nationales devraient disparaître au profit de l'inscription dans les documents d'urbanisme locaux d'une incitation ou d'une interdiction du commerce. Décédé à la fin de la même année, ses propositions sont reprises et amplifiées par un groupe de députés UMP qui dépose un projet de loi relatif à l'urbanisme commercial, dit projet de loi Piron-Ollier, en mai 2010.

Selon ce projet de loi, au même titre que le logement, le transport ou d'autres activités, les nouvelles implantations du commerce devront être inscrites dans les documents de planification. Ainsi dans les Scot intercommunaux, le Document d'aménagement commercial (Dac) devra comprendre une typologie des localisations préférentielles des futurs commerces (« centralités urbaines » (libres de prescriptions) et « zones d'aménagement commercial », soumises à prescriptions spécifiques). Par la suite, les PLU devront être compatibles avec ces Dac, ce qui rendra le dispositif opérationnel avec la possibilité de refuser ou d'accepter un commerce lors du dépôt de la demande du permis de construire, comme pour toute autre activité. Devant cette révolution en marche, un certain nombre d'acteurs interviennent pour retarder les débats parlementaires, et deux ans après le dépôt de la proposition de loi, les risques d'enlisement sont réels. Ainsi, les sénateurs ont passablement transformé le texte au printemps 2011. Si ce projet de loi poursuit un objectif désormais partagé – intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun par un renforcement des documents d'urbanisme dont le Scot et la suppression des CDAC – la définition des moyens pour y parvenir oppose le Gouvernement et les sénateurs, notamment sur l'utilisation d'une typologie des activités commerciales (alimentaire, équipement de la personne, équipement de la maison, etc.). Les parlementaires se sont lancés dans ce type de classification sans intégrer les évolutions commerciales des trente dernières années, qui ont rendu les frontières entre ces spécialités de plus en plus floues<sup>9</sup>. Par ailleurs, lorsqu'il s'agira d'interdire de

nouvelles implantations dans certaines zones au nom de cette typologie, c'est une mine de contentieux qu'auront fait surgir les sénateurs : retour à des critères économiques et plus exclusivement urbanistiques, en contradiction avec les directives européennes... Attendu en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, ce projet de loi n'est pas passé en fin de la dernière législature, tant le *statu quo* actuel profite à de nombreux acteurs : promoteurs commerciaux, grands distributeurs et élus locaux, qui trouvent dans le laxisme généralisé des CDAC un terrain de jeu incomparable.

Pourtant, à l'échelle des collectivités locales, l'élaboration des Scot se poursuit, y compris leur volet commercial représenté par les Dac (rendu obligatoire par la loi Grenelle 2 de juillet 2010). Si les élus des collectivités locales sont inquiets de la définition des modalités pratiques, ils sont favorables, à terme, à ce nouveau dispositif, qui officialiserait leur rôle de plus en plus important dans la définition des grands projets commerciaux. Une analyse de six Dac validés ou en cours d'élaboration permet d'entrevoir les grandes tendances et une grande diversité des approches<sup>10</sup>.

Prévus par la loi de modernisation de l'économie d'août 2008, la plupart des Dac se réfèrent à un certain nombre de grands principes généraux prévus dans le texte législatif, lui-même cadré par la directive européenne « Service » prévoyant une liberté d'établissement qui ne peut être entravée que par des raisons d'intérêt général comme l'aménagement du territoire, le développement durable (comprendre volet environnement exclusivement) et la protection des consommateurs :

- Tenir compte des objectifs d'aménagement et d'urbanisme durable ;
- Donner l'avantage aux transports collectifs ;
- Revitaliser les centres-villes ;
- Tenter d'éviter un accroissement de la consommation d'espaces par le commerce en limitant le nombre de pôles périphériques existants ;
- Développer le commerce de proximité dans le cadre d'un maillage équilibré.

D'autres grands principes rappellent la concurrence entre les villes et sont le reflet des ambitions des collectivités locales (sont-ils compatibles avec l'esprit de la loi et de la directive européenne ?) :

- Accentuer les processus de métropolisation *via* le centre-ville ou par l'extension de pôles périphériques dits métropolitains (effet Ikea ?).

9. Un hypermarché de 10 000 m<sup>2</sup>, ce n'est pas seulement de l'alimentaire, mais aussi 1 000 m<sup>2</sup> de vêtements, autant de livres-CD, autant de bazar et de bricolage-jardinerie ; quant à Décathlon, enseigne dédiée aux sports, c'est aussi un magasin de vêtements sur 30 % de la surface commerciale du magasin.

10. Dac de Brest, de Toulouse, de Besançon et projets de Dac d'Arras, du Mans et de Lorient.

### Comparaison de six documents d'aménagement commercial

	Périmètre et population en 2006 du Scot	Grands principes d'aménagement du territoire du Dac	Contenu du Dac Hiérarchisation des pôles commerciaux ?	Applications du Dac
<b>Pays de Brest</b>	89 communes 7 intercommunalités 375 000 habitants	Le commerce est une fonction urbaine ; participe à la vie urbaine et périurbaine ; est un service essentiel à la population ; affirmation d'un maillage équilibré de l'offre commerciale ; équité de services ; principes de développement durable dont transports collectifs.	Élaboration d'une carte des zones d'aménagement commercial, déclinées en pôles métropolitains, structurants, de semi-proximité et, de proximité ; Deux grands objectifs : conforter l'organisation commerciale multipolaire, recentrer l'urbanisation commerciale sur les pôles urbains.	Le Dac est approuvé et applicable en 2011. Toute décision d'implantation commerciale rompant avec le Dac appelle une décision modificatrice du Scot. Par ailleurs, la communauté urbaine de Brest a inscrit ces grands principes dans son PLU comme l'interdiction des moins de 300 m <sup>2</sup> dans les pôles périphériques.
<b>Grande agglomération toulousaine</b>	117 communes 900 000 habitants	Tenir compte des objectifs d'aménagement et d'urbanisme durable, et le respect de la libre-entreprise.	Quatre niveaux d'offre commerciale : la proximité, l'offre intermédiaire, l'offre en pôle majeur d'agglomération, l'offre en pôle majeur métropolitain (centre-ville toulousain et portes d'agglomération).	Premier Dac français en 2009 Document d'urbanisme de référence pour tout projet de plus de 1 000 m <sup>2</sup> . Toute décision d'implantation commerciale rompant avec le Dac appelle une décision modificatrice du Scot.
<b>SESDRA Syndicat d'études du Schéma directeur de la région d'Arras</b>	3 intercommunalités et 41 communes 103 000 habitants	Revitalisation des centres-villes ; desserte en transports collectifs, maîtrise des flux de marchandise ; consommation de l'espace.	Élaboration d'une carte des polarités commerciales déclinées en pôles métropolitains, structurants, secondaires, de quartiers et ruraux.	Scot et Dac approuvé 2012 Projet de délimiter des centralités urbaines où le commerce serait incité à s'implanter ; et des pôles périphériques et autres où le Dac serait le document d'urbanisme de référence pour tout projet de plus de 1 000 m <sup>2</sup> .
<b>Grand Besançon</b>	59 communes 180 000 habitants	Accentuer le processus de métropolisation ; structurer l'agglomération en territoires solidaires ; assurer l'excellence environnementale. Objectifs spécifiques d'urbanisme commercial : renforcer l'attractivité globale ; conforter une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre ; rapprocher les lieux de résidence des lieux de consommation.	Le Dac ne propose pas de cartographie des pôles commerciaux.	Dac approuvé en 2010 Aucune recommandation à caractère opérationnel, ni de seuil d'autorisation d'ouverture.
<b>Saint-Étienne Scot du Sud Loire</b>	117 communes 516 000 habitants	Objectifs de préservation de l'environnement : limitation de consommation d'espaces agricoles et de l'imperméabilisation des sols. Objectifs d'aménagement : renforcer l'organisation multipolaire des centralités commerciales existantes, y compris dans les centres-villes. Objectifs d'un aménagement plus qualitatif dans les zones commerciales existantes.	Le Dac propose des Zones d'aménagement commercial ou ZACo qui sont hiérarchisées entre elles en quatre niveaux : Niveau de proximité, Niveau de centralité 2 dont petits centres-villes et supermarchés, Niveau départemental dont hypermarchés, Niveau régional (centre-ville de Saint-Étienne et deux grandes zones périphériques de l'agglomération).	L'approbation du Scot du Sud-Loire qui intègre le Dac est approuvé et applicable en 2010. Depuis, ce schéma fait l'objet de nombreuses procédures juridiques de recours, reflets de logiques économiques divergentes dans un ensemble disparate. Aucune recommandation à caractère opérationnel, ni de seuil d'autorisation d'ouverture.
<b>Le Mans Syndicat mixte du Scot du Mans</b>	48 communes 262 000 habitants	Tenir compte des objectifs d'aménagement et d'urbanisme durable ; Donner l'avantage aux transports collectifs ; Revitaliser les centres-villes ; Limiter le nombre des pôles périphériques ; Développer le commerce de proximité.	Le Dac propose une cartographie des pôles commerciaux en quatre types : pôles majeurs, pôles d'agglomération, pôles intermédiaires et de proximité.	Dac approuvé 2012 Sans doute une inscription au PLU pour les Zones d'aménagement commercial ou ZACo, mais pas pour les centres-villes et les centres-bourgs.

Sans surprise, la plupart des intercommunalités proposent une hiérarchie des pôles commerciaux existants et à venir, permettant de prévoir les futures implantations. En revanche, les préconisations en termes d'interdiction ou d'autorisation d'ouverture de surfaces commerciales sont assez timides. On peut ainsi différencier le Dac du Pays de Brest qui est en partie articulé avec le PLU de la communauté urbaine de Brest, ce qui semble en faire un ensemble cohérent et opérationnel ; le Dac de Toulouse qui est contraignant pour les surfaces de plus de 1 000 m<sup>2</sup> ; et celui de Besançon qui ne propose aucune contrainte. Dans ce dernier cas, il est peu différent des chartes commerciales des années 1990 qui ne dépassaient pas le stade des constats et du *gentlemen's agreement* entre acteurs locaux (Desse, 2001).

### Partenariats renforcés avec les promoteurs commerciaux et les grands groupes de la distribution

Dans ce long processus d'élaboration de la nouvelle loi relative à l'urbanisme commercial, les promoteurs commerciaux et les grands groupes de la distribution sont très inquiets de la disparition de la CDAC, et de ce fait à face institutionnalisé avec les élus locaux à travers les nouveaux documents d'urbanisme. Les grands groupes comme Auchan et Carrefour font du *lobbying* auprès des députés et des sénateurs pour attirer leur attention sur les risques de blocage pour les nouvelles implantations<sup>11</sup>. Ralentir le processus parlementaire leur permettrait de poursuivre leurs implantations dans le cadre des commissions départementales qui n'ont refusé que 15 % des surfaces commerciales présentées en 2010.

Pourtant ce partenariat à l'échelle locale n'est pas nouveau. Le tournant date du milieu des années 1990, quand les élus des collectivités locales concernées deviennent majoritaires dans les Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), ce qui oblige les porteurs de projets à venir négocier leurs implantations avant de passer devant les instances statutaires. Selon la taille de la ville concernée, les rapports de force ne sont pas les mêmes. Lorsqu'il s'agit de commerçants locaux, les collectivités leur imposent de s'intégrer dans les projets de l'agglomération. Quand il s'agit d'enseignes attractives comme Ikea, qui a choisi de s'implanter dans des villes moyennes comme Brest, Reims, Avignon, Caen, et qui voit affluer les demandes, les collectivités locales passent sous les fourches caudines du distributeur. Ainsi à Brest, la collectivité locale Brest Métropole Océane a proposé à Ikea une implantation privilégiée en entrée de ville et une bifurcation de la ligne de tramway de 2 km. Pour ce faire, la communauté

urbaine a dû procéder à une révision du PLU, ces terrains n'étant pas destinés à une activité commerciale. De son côté, le distributeur suédois n'avait pas envisagé une localisation régionale aussi excentrée dans une ville de 200 000 habitants. Ces ultimes propositions ont levé les dernières réticences : pour renforcer l'attractivité de la zone, la collectivité locale s'est assuré le concours du promoteur Altarea pour l'implantation d'un parc commercial de nouvelle génération (*family village*), pour un ensemble de moyennes surfaces axées sur l'équipement de la maison. L'ouverture a eu lieu en 2008, créant, de ce fait, une troisième centralité périphérique dans une agglomération au commerce de centre-ville particulièrement fragile (Desse, 2001).

Quant aux clivages politiques gauche-droite, ils n'existent pas ou si peu. En deux décennies, les politiques sont devenus des entrepreneurs institutionnels, reprenant à leur compte tout un vocabulaire de marketing qu'ils utilisent au service de leur territoire, se mettant ainsi en concurrence avec d'autres agglomérations voisines. Dans ces conditions, ils ne sont plus seulement garants de la chose publique en général, mais de la desserte commerciale de leur citoyen/consommateur et de la bonne gestion des finances communales. Dans le cadre de ces nouveaux partenariats, des différences entre les collectivités locales existent, notamment quand elles ont une agence d'urbanisme ou un service d'urbanisme structuré, seuls capables d'avoir une vision prospective de leurs territoires et une expertise sur l'insertion du projet commercial dans la cité. Dans les autres agglomérations, souvent petites, les stratégies des grands distributeurs sont peu susceptibles d'être analysées en fonction de ces critères.

Les promoteurs commerciaux et grands distributeurs eux-mêmes ont fortement augmenté leur niveau d'expertise en urbanisme commercial. Leur objectif est d'assimiler les grandes orientations des documents d'urbanisme, notamment les Scot, et les discours des politiques, et ainsi être capable de présenter aux élus des propositions d'ouverture commerciale qui semblent fortement insérées dans les projets de la collectivité locale. Pour ce faire, ils ont développé des départements d'urbanisme commercial (Immochan le premier, suivi dans la décennie 2000 par Carrefour, Casino, etc.). Dans ce monde du marketing, ces premiers services spécialisés sont chargés d'une veille juridique, comme de suivre l'élaboration de la loi Piron-Ollier, d'anticiper la disparition des CDAC et de positionner la stratégie du groupe lors de la rédaction des Dac en rappelant, si nécessaire, leurs logiques de développement et de projets aux acteurs institutionnels locaux<sup>12</sup>. Cette action aux différentes échelles géographiques (*lobbying* vers le Gouvernement, le Parlement et les collectivités locales) est aussi prospective : il s'agit d'anticiper les changements de majorité politique et de prendre en compte les futurs décideurs.

11. Début décembre 2010, les sénateurs auditionnent une vingtaine de représentants de l'urbanisme commercial en France. À l'exception de trois institutions publiques ou parapubliques (Fnau, Assemblées des communautés de France – ADCF, Fédération nationale des Scot), les 17 autres représentent le secteur privé (dont Procos, Immochan, Carrefour, Casino).

12. Source : cahier des charges de l'un des cinq premiers groupes de la distribution française, 2011.

### Les différentes échelles géographiques de la gouvernance en urbanisme commercial en 2011

	Acteurs publics	Grands distributeurs	Promoteurs immobiliers
<b>Échelle mondiale</b>		Accélération de leur expansion à l'international devant la saturation du marché hexagonal (Carrefour, deuxième groupe mondial).	Développement des interventions au niveau international pour les plus grands promoteurs.
<b>Échelle européenne</b>	Directive « Service » qui inspire l'évolution des CDAC et cadre l'élaboration des Dac.	Lobbying auprès de la Commission européenne pour rétablir la libre concurrence et contraindre les pays régulateurs à supprimer les dernières interdictions	
<b>Échelle française</b>	Loi de modernisation de l'économie de 2008 instaurant les CDAC et loi Grenelle II de 2010 définissant les Dac.	Lobbying auprès des parlementaires et du Gouvernement français.	
<b>Échelle régionale</b>	Dans le cadre du projet de loi Piron-Ollier, instauration des Crac (Centre régional d'aménagement commercial) pour les communes sans Dac.		
<b>Échelle départementale</b>	CDUC, CDEC et CDAC ; ces dernières devant disparaître dans le cadre du projet de loi Piron-Ollier.	Présentation des dossiers d'autorisation en CDAC, soit par des experts maison, soit <i>via</i> des bureaux d'études.	Présentation des dossiers d'autorisation en CDAC, soit par des experts maison, soit <i>via</i> des bureaux d'études.
<b>Échelle du pays</b>	Élaboration des Scot et des Dac.		Simple « veille urbanistique » de l'évolution des Scot et de leur volet « commerce ».
<b>Échelle communale et des communautés d'agglomération</b>	Parfois application dans le PLU des préconisations du Dac.	Présentation des projets aux collectivités locales et cogestion du projet par les deux parties, s'il s'agit d'une implantation isolée, sans passer par un promoteur commercial.	Présentation des projets aux collectivités locales et cogestion du projet par les deux parties.

Source : R.-P. Desse, 2011.

### Les risques d'une cogestion locale trop étroite

Avec l'élaboration des Scot et de leur volet commercial, les élus locaux se forment à l'urbanisme commercial. Habités à intervenir au niveau de la voirie pour développer des infrastructures de transport comme un tramway, ou en ce qui concerne le logement social ou les équipements structurants, ils sont assez démunis pour comprendre le monde du commerce. Celui-ci possède ses propres règles de localisation et de rentabilité, tout en prenant en compte un élément essentiel : les clientèles existantes et potentielles et leurs mobilités. Ainsi, les élus auront tendance à préconiser la proximité commerciale alors qu'elle n'est plus beaucoup pratiquée. Par ailleurs, les collectivités locales privilégient la grande distribution et les grands promoteurs commerciaux, qui sont les seuls susceptibles de leur proposer de vastes implantations structurantes et « intégrées » aux projets de l'intercommunalité concernée. Dans ce processus de cogestion entre deux partenaires qui « se comprennent », le petit commerce indépendant est le grand oublié. Pour des raisons de seuils d'autorisation de 300 ou 1 000 m<sup>2</sup>, il est rarement présent dans les documents d'urbanisme, y compris dans ceux qui développent une analyse prospective comme les Scot.

L'élaboration des documents d'urbanisme semble se faire de façon relativement cloisonnée. Ainsi, la grande

distribution est laissée à l'écart des processus décisionnels. En revanche, le flou des grands principes et l'absence de contraintes précises (préconisation dans le PLU) risquent de permettre une application souple des recommandations des Dac. Ceux-ci étant élaborés à l'échelle des pays, il est à craindre des rivalités entre intercommunalités, voire entre communes. Dans ce cas, il n'est pas sûr que le comportement des élus locaux soit très différent de ceux des promoteurs commerciaux ou des grands distributeurs. Ainsi, dans l'agglomération Maubeuge-Val-de-Sambre, en pleine élaboration du Dac, le propriétaire d'un Intermarché et le maire d'une petite commune réfléchissent par média interposé, *La Voix du Nord*, à une nouvelle implantation du magasin : pour l'un, il s'agit de s'agrandir, pour l'autre d'intégrer dans le futur Dac l'idée d'une « nouvelle porte commerciale » pour l'agglomération. Dans ce contexte, il est possible de parler de cogestion de l'urbanisme commercial local. Philippe Petitprez, directeur du département Stratégies urbaines et environnement d'Immochan France, croit davantage à 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 Sdau des années 1970 lors de l'apparition du format hypermarché<sup>13</sup> ». Resterait un dialogue pour certains, une négociation, pour d'autres, entre des acteurs publics et privés, au risque d'un mélange des genres.

## Conclusion

Ces nouvelles modalités de l'urbanisme commercial renforcent l'approche partenariale entre les acteurs politiques locaux et les acteurs économiques, la plupart du temps nationaux, voire internationaux. Dans ce jeu des

acteurs de la ville, les emboîtements d'échelles existent, mais ils ont changé d'optique et de philosophie politique. Dans les années 1970, avec la mise en place de la loi Royer, nous sommes dans le prolongement de l'État gaulliste, de l'État interventionniste, avec, à l'échelle départementale, des commissions qui fonctionnent sous la présidence des préfets, représentants de l'État, et la Commission nationale qui permet des recours sous la tutelle du ministre. Depuis les années 1990, les collectivités locales sont à la manœuvre, renforcées par l'intercommunalité, seules partenaires ou presque avec les grands distributeurs. La suppression programmée des commissions départementales, à la demande de l'Union européenne, renforcera ce mouvement. Encore faudrait-il que les villes françaises se dotent de véritables outils de prospective urbaine dépassant le simple stade, souvent incantatoire, des Scot.

13. Entretiens avec Philippe Petitprez, *Intercommunalité*, ADCF, n° 153, février 2011.

## Références bibliographiques

Béhar D., Estèbe P., (1999), « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, pp. 80-91.

Bonneville M., Bourdin V., (1998), « Planification urbaine et développement commercial de la réglementation à la concertation », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 78, pp. 13-19.

Boquet Y., Desse R.-P. (dir.), (2010), *Commerce et mobilités*, Dijon, Presses universitaires de Dijon, collection Sociétés, 293 p.

Certu-Fnau, (2010), *L'aménagement commercial dans les Scot. Retour d'expériences et pistes de réflexion*, Lyon, Éditions du Certu, 95 p.

Charié J.-P., (2009), *Pas de cité réussie sans commerce, pas de vitalité sans intérêt général. Avec le commerce, mieux vivre ensemble*, Rapport au Premier ministre, 158 p.

Desse R.-P., (2001), *Le nouveau commerce urbain. Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, 198 p.

Desse R.-P., Fournié A., Gasnier A., Lemarchand N., Metton A., Soumagne J., (2008), *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, 360 p.

Dugot P., Pouzenc M. (dir.), (2010), *Territoires du commerce et développement durable*, Paris, L'Harmattan, 241 p.

Gasnier A. (dir.), (2010), *Commerce et ville*

*ou commerce sans la ville ? Entre logiques entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, 298 p.

Madry P., (2010), « Le commerce est entré dans sa bulle », *Études foncières*, n° 151, pp. 12-16.

Mérenne-Schoumaker M., (1995), « Retail planning policy in Belgium », in R. L. Davies (Ed), *Retail Planning Policies in Western Europe*, Routledge, Londres et New York, pp. 31-49.

Metton A. (dir.), (1989), *Application de la loi Royer (1974-1988)*. Actes du colloque de Bordeaux, collection Commerce et société, 279 p.

Moras G., Codato G., Franco E., (2004), *L'approccio integrato alla qualificazione urbana, Modelli e strategie di urbanistica commercial*, Torino, Celid, 227 p.

Péron R., (2004), *Les boîtes. Les grandes surfaces dans la ville*, Nantes, Atalante, 224 p.

Péron R., (1998), « L'urbanisme commercial à la française, quel agrément ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 78, pp. 5-11.

Péron R., (1993), *La fin des vitrines. Des temples de la consommation aux usines à vendre*, Paris, Éditions de l'ENS-Cachan, 306 p.

Soumagne J., Desse R.-P., Gasnier A., Guillemot L. et Grellier A., (2009), *Retail planning for cities sustainability (Replacis)*, programme européen de recherche Urban Net, rapport première année au Meedat

(ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire), septembre, 222 p.

Soumagne J., Desse R.-P., Gasnier A., Guillemot L. et Grellier A., (2010), *Retail planning for cities sustainability / Aménagement commercial pour des villes durables, programme européen de recherche Urban Net, rapport final deuxième année au MEDDTL (ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement)*, décembre, 454 p.

Soumagne J., (2006), « Commerce et développement durable », in Veyret Y. (dir.), *Géographie du développement durable*, Paris, Colin-SEDES, chap. 7, pp. 156-177.

## Biographie

**RENÉ-PAUL DESSE** est professeur d'urbanisme à l'Institut de géoarchitecture de l'université de Bretagne occidentale. Au sein de l'EA 2219 du CNRS (Aménagement et gestions des milieux naturels et du cadre bâti), ses travaux de recherche actuels portent sur l'urbanisme commercial, dont les partenariats publics/privés. Ses dernières publications ont trait à la diffusion spatiale de grands groupes de la distribution comme Wal-Mart et à la mobilité des consommateurs dans la ville.

rene-paul.desse@univ-brest.fr