

LA REVUE

# urbanisme

*PARTENAIRES* Métropoles en Méditerranée 17/

*PLANÈTE* L'urbanisme indien au-delà des villes 26/

*L'INVITÉE* Anne Querrien 64/

www.urbanisme.fr

Avril 2018

n° 408

20 €



villes / sociétés / cultures

**DOSSIER**

La planification  
à bout de souffle ? 30/

# / Repenser la planification commerciale à l'heure d'Amazon

**Logiques financières des opérateurs, conflits entre Bercy et les tenants d'une approche aménagiste, développement fulgurant du e-commerce : la planification commerciale semble vouée à l'échec. Et si, au contraire, ces grandes mutations invitaient à la repenser ?**

Par Xavier Desjardins et Manon Loisel, chercheurs et consultants (Acadie)<sup>1</sup>

**T**ous les territoires s'investissent dans de très nombreux dispositifs d'aménagement commercial. Et comme la commercialité d'un lieu dépend de son accessibilité, de la qualité de l'espace public, mais aussi de la proximité d'autres équipements, les documents d'urbanisme ont un rôle structurant dans l'organisation territoriale du commerce. Toutefois, le bilan est globalement décevant, pour trois raisons. Tout d'abord, parce qu'on attend de la planification une capacité de régulation du marché foncier et immobilier. En matière commerciale, cette capacité paraît faible. L'Institut pour la ville et le commerce a réalisé un suivi de l'évolution de la vacance commerciale dans 190 villes-centres français : la vacance augmente dans 180 villes entre 2001 et 2014 ! Dans les centres commerciaux périphériques, elle croît également, sur fond d'une augmentation considérable des surfaces commerciales autorisées depuis une décennie. Des surfaces commerciales qui ne cessent d'augmenter, bien plus vite que la consommation des ménages. Selon l'IVC, sur la période 1992-2009, le parc commercial a progressé de 60 %, passant de 48 millions à 77 millions de m<sup>2</sup> alors que dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 36 %<sup>2</sup>.

Ensuite, parce que la planification territoriale est censée être un outil au service de la qualité des paysages et des villes, bref de « l'embellissement », selon le terme utilisé dans la loi française qui a créé les plans d'urbanisme et dont nous fêtons l'an prochain le centenaire, la loi Cornudet. En la matière, nul besoin d'épiloguer : de nombreux ouvrages s'émeuvent de l'enlaidissement des territoires, en pointant du doigt un coupable central, le commerce. D'autres proposent d'y remédier, comme l'ouvrage au titre évocateur dirigé par Cristina Garcez et David Mangin, *Du Far West à la Ville*.

Enfin, la planification territoriale a une visée spatiale, celle de « mettre la bonne chose au bon endroit ». Hélas, les études se sont multipliées pour démontrer les conséquences négatives

## **Un face-à-face entre tenants d'une approche aménagiste et tenants d'une approche libérale**

d'une urbanisation commerciale très fortement soumise aux exigences du système automobile. Comparée à la situation allemande ou néerlandaise, la priorité française à des implantations de grande taille en bordure d'agglomération donne une place prépondérante, et parfois exclusive, à l'accessibilité automobile<sup>3</sup>. Par ailleurs, et malgré une suroffre immobilière quasi généralisée, le territoire français connaît quelques cas de manque de commerces, notamment dans les quartiers populaires des grandes agglomérations ou dans des zones de très faible densité. Le constat d'un urbanisme commercial défaillant n'est pas nouveau<sup>4</sup>. Qu'est-ce qui caractérise cette situation ? Rappelons-en les grands traits. La loi Royer de 1973 a institué une procédure particulière d'autorisation pour les commerces dépassant un

certain seuil de taille. Cette loi et les nombreuses suivantes censées protéger le « petit commerce » ont toujours eu le même effet, en raison d'une disposition institutionnelle qui en contredit le principe. Dans un contexte de concurrence territoriale et de chômage persistant, les élus locaux sont membres

majoritaires des commissions départementales chargées d'instruire les demandes. Or, ils ne peuvent évidemment pas refuser un projet qui pourrait aller s'implanter chez le voisin ! Les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) sont donc considérées comme des « machines à dire oui ». Les chiffres en témoignent : dans les seize dernières années (2000-2016), les CDAC ont autorisé autant de m<sup>2</sup> commerciaux que dans les vingt-six années précédentes (1974-2000). La loi a été maintes fois révisée depuis les années 1970, avec notamment un renforcement d'une instance nationale – la CNAC – plus détachée du local et donc plus susceptible de s'opposer à un projet. Toutefois, le système reste relativement peu efficace : il ralentit mais ne freine pas le développement immobilier commercial, ni ne permet réellement de l'orienter territorialement.

Le renforcement des volets commerciaux des documents d'urbanisme à partir de la loi Solidarité et renouvellement urbains



Entrepôt d'Amazon à Amiens © Hamilton/RÉA

de 2000 a permis d'enclencher un dialogue local plus riche. À Lille, des démarches innovantes de dialogue avec les acteurs commerciaux ont été lancées. À Brest, un SCOT particulièrement ambitieux en matière commerciale a été réalisé<sup>5</sup>. Mais, bien souvent, l'intégration de la question commerciale dans les SCOT n'a fait que déplacer le problème en amont : ces documents délimitent des zones dédiées au commerce (dites parfois « ZACOM », pour zones d'activités commerciales), suffisamment généreuses pour que tous les projets pressentis puissent se développer. Aujourd'hui, beaucoup militent pour des SCOT plus prescriptifs en matière de développement commercial. La formulation la plus médiatiquement percutante de cette voie est celle d'un moratoire sur le développement commercial par le schéma de cohérence territoriale : puisqu'il y a suroffre immobilière, alors il faut refuser tout nouveau projet jusqu'à temps que la bulle se dégonfle. Depuis trois ou quatre ans, un changement d'état d'esprit se manifeste avec de nombreux SCOT ou volets commerciaux de SCOT révisés qui restreignent très fortement les possibilités de développement commercial, autour de Caen, de Chambéry et de bien d'autres villes. À travers la signature d'une charte, les élus du SCOT du bassin de vie d'Avignon ont décidé, en février 2018, d'interdire la création de toute nouvelle zone commerciale et de ne plus permettre l'extension urbaine des zones commerciales existantes. Pour un urbanisme commercial plus efficace, d'autres proposent de réformer les CDAC pour qu'elle soit le lieu d'un débat plus équilibré (changement de la

composition des commissions, publicisation des débats, création d'une instance régionale, etc.).

Aujourd'hui, on assiste donc encore à un face-à-face entre tenants d'une approche aménagiste et tenants d'une approche libérale. Les demandes de réformes, venant du monde de l'urbanisme, sont toujours dénoncées par les tenants d'une approche libérale. Cette position historique de la Direction générale des entreprises de Bercy<sup>6</sup> se retrouve exposée de manière presque chimiquement pure dans le rapport Attali de 2008 : « Les [...] lois Royer-Raffarin<sup>7</sup> ont eu pour effet d'empêcher ou de rendre plus coûteuse l'implantation de nouvelles entreprises de distribution et ont considérablement réduit la concurrence entre les enseignes existantes. Elles ont ainsi contribué au maintien de prix élevés, qui ont freiné le niveau de l'activité économique, réduisant les perspectives de croissance et les embauches<sup>8</sup>. »

#### UNE RÉGULATION À REPENSER

Les positions aménagistes ne nous semblent pas à rejeter d'un revers de manche. Il y a des lieux et des situations où seules des règles foncières très restrictives peuvent conduire à calmer la surchauffe et donner le temps aux élus de poser sereinement les enjeux. Les schémas régionaux d'aménagement (les SRADDET) peuvent jouer un rôle de facilitateur en imposant des SCOT plus précis en matière commerciale. Mais, sur le long terme, cette solution nous semble largement insuffisante. Les tenants ■■■

■ de la régulation sont aujourd'hui confrontés à la nécessité de repenser de fond en comble leurs leviers d'action. Le dispositif actuel nous semble en effet triplement dépassé, tant dans sa faisabilité, que du point de vue de son efficacité et de son fondement conceptuel.

D'abord, que signifie vouloir limiter le développement des m<sup>2</sup> commerciaux, quand 7 % des biens (en valeur) sont aujourd'hui achetés depuis un téléphone ou un ordinateur ? Plus 16 % entre 2015 et 2016<sup>9</sup> : le e-commerce explose. La faillite récente de la chaîne de distribution de jouets Toys'R'Us en témoigne, les habitudes de consommation changent (les jeux physiques sont remplacés par les jeux vidéo ou les dépenses dans les nouveaux médias : téléphones portables, tablettes, etc.) et avec elles, les acteurs de la chaîne de valeur du jouet. « *Les produits [...], fabriqués massivement en Chine, sont exactement les mêmes, que ce soit sur Amazon ou dans les magasins Toys'R'Us. Le consommateur a donc peu de raisons de se déplacer*<sup>10</sup>. » L'économiste Paul Krugman a plusieurs fois alerté ses concitoyens sur le fait que 500 000 emplois ont disparu depuis 2000 dans le secteur du commerce et que 25 % des *malls* américains vont fermer dans les cinq ans. Le *US Retail Apocalypse* se traduit, en France aussi, par une dégradation des performances des centres commerciaux.

Ensuite, d'où vient le fondement du raisonnement par seuil de m<sup>2</sup> ? De la défense des « petits » contre les « gros ». Cette volonté de sauvegarde des petits acteurs du commerce, déjà affirmée dans les années 1950, notamment autour de Pierre Poujade, a été réactivée depuis les années 1970, comme une réponse – alors tardive – aux mouvements sociaux liés à la disparition de ce petit commerce. Mais qui sont aujourd'hui ces « petits » commerçants menacés ? Les petites surfaces, parfois intégrées

dans la stratégie de multinationales ? Les « indépendants », parfois dépositaires pour des circuits de distribution mondialisés ? Les acteurs sont de plus en plus hybrides et protéiformes. Les opérateurs du commerce se concentrent toujours plus, et les réseaux d'enseignes montent en puissance. En 2009, dans le commerce de détail en magasin, ils concentrent les deux tiers de la surface de vente et du chiffre d'affaires, et près de 60 % de l'emploi. Le bijoutier Pandora a, par exemple, plus de cent magasins en franchise, des succursales, des *corners* dans les grands magasins et des comptoirs chez plus de deux cents bijoutiers indépendants.

Enfin, que faut-il aujourd'hui considérer comme surfaces commerciales quand de nombreux lieux ne sont plus principalement dédiés à l'achat ? Au-delà des *showrooms*, beaucoup d'enseignes soulignent des achats en ligne en hausse autour de leurs lieux de vente (notamment *via* le *Click & Collect*). Les livraisons à domicile (vente privée) explosent. Le format de la vente directe entre agriculteurs et consommateurs (AMAP, La Ruche qui dit oui...) est, depuis dix ans, en plein essor. Ils représentent désormais près de 3 % de la distribution alimentaire en France et connaissent une croissance à deux chiffres.

### Passer d'un raisonnement par l'interdiction à un raisonnement par les conditions

#### REFONDER LES PRATIQUES DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Dans cette situation, il nous semble qu'il faut repenser fondamentalement les méthodes et les outils de planification commerciale autour de trois principes.

Le premier principe consiste à mettre en débat les termes mêmes de la question. Le commerce est l'objet d'une forte attention mais, bien souvent, il n'y a guère de structuration intelligible du débat local. Pourquoi le débat est-il faible ? Trois facteurs le

Dans un lieu de vente de La Ruche qui dit oui © Rémy Demichelis



limitent. Beaucoup d'élus veulent pouvoir continuer à jouir d'une capacité discrétionnaire de décision sur les projets qu'ils peuvent être conduits à examiner. Ils sont alors réticents à un débat sur les projets concrets. De plus, les données pour alimenter ces débats sont souvent pauvres. Beaucoup de SCOT ne s'appuient que sur les données relatives à la surface des commerces, à défaut d'autres bases objectivables (le chiffre d'affaires, les flux de consommateurs, les capacités de mutation de l'immobilier commercial...). Enfin, le dialogue avec les distributeurs et les promoteurs est souvent peu fourni, par méconnaissance et appréhension réciproques, ainsi qu'en raison du très faible ancrage local de nombreuses enseignes<sup>11</sup>.

Pour rendre le débat fécond et ne pas en faire seulement un passage obligé, il faut présenter le deuxième principe: passer d'un raisonnement par l'interdiction à un raisonnement par les conditions. En matière commerciale, les SCOT partent souvent d'un raisonnement simple: « Où faut-il interdire ? » et « Où peut-on autoriser ? ». Ce débat se fait souvent dans le cadre particulier d'un volet commercial. L'héritage d'une entrée par le foncier (issue de la Loi d'orientation foncière de 1967) et par la seule fonction commerciale (issue de la loi Royer de 1973) est décidément bien lourd! Nous proposons plutôt de partir d'un raisonnement par les conditions: quelles sont les conditions territoriales pour qu'un centre historique accueille davantage de commerces? Comment faciliter le renouvellement d'un centre commercial périphérique? Ce renversement du mode de raisonnement modifie les modalités du dialogue avec les acteurs commerciaux puisque le débat porte sur les conditions nécessaires pour que leurs activités puissent se déployer, en convergence avec les options stratégiques poursuivies par les élus. Ainsi, on se prive de l'illusion démiurgique du SCOT qui « avec ses cartes dessine le territoire du futur » au profit d'un schéma plus modeste, mais sûrement plus efficace. Dans cette optique, le SCOT met en évidence et coordonne les actions (foncières, liées aux transports, à la qualité des espaces publics, à l'habitat, à la localisation des équipements publics, etc.) qui concourent à la réussite des ambitions locales. La traduction foncière par un zonage des activités commerciales ne devient qu'une des modalités de la planification territoriale. Cette bascule du raisonnement, de l'interdiction aux conditions, conduit à penser les processus plutôt que l'image finale et, incidemment, à promouvoir le SCOT, non comme lieu de la seule élaboration de documents d'urbanisme, mais comme interpellateur, agenceur, coordinateur, ou encore, levier de l'action collective locale. Certains débordent aujourd'hui déjà de leur seul rôle dédié au droit aux sols<sup>12</sup>, la question commerciale les y invite plus fortement encore.

Le troisième principe est de passer d'une approche par les points de contact à une approche par les réseaux de distribution, à l'heure notamment du numérique et des circuits courts. Ces deux réalités questionnent une action centrée sur les seuls lieux physiques de la relation entre le commerçant et le chaland. Ne faut-il pas plutôt penser les maillons de la chaîne de distribution, soit en amont, comme les terrains pour l'agriculture de proximité, soit en aval, comme les horaires de livraison ou

les espaces de la logistique urbaine qui structurent la relation commerciale? Le volet commercial doit définir les « prises » sur les réseaux de distribution et se saisir pleinement des enjeux de logistique commerciale. Comment organiser les systèmes de livraison (horaires, modes de transport, etc.)? Comment aider la consolidation des circuits alimentaires de proximité?

#### POUR CONCLURE

Le commerce n'est-il pas une thématique qui révèle, plus tôt que les autres, les mutations indispensables de la planification territoriale? Aujourd'hui, si on a besoin d'une régulation foncière du développement immobilier commercial (il faut, bien sûr, l'amender pour la conserver), celle-ci ne peut avoir de sens et d'efficacité que si elle s'adosse à une réflexion préalable sur les capacités du local à peser sur les logiques des réseaux. Le commerce est marqué par ces réseaux que ce soit pour la distribution (notamment avec le développement du numérique) ou pour l'immobilier (avec des logiques financières, de plus en plus dominantes, et un marché de plus en plus liquide en lien avec la titrisation). La planification territoriale ne doit-elle pas se résoudre à penser « réseaux » avant de penser « lieux » puisque c'est la condition pour mieux en maîtriser le devenir?!

**Xavier Desjardins et Manon Loisel**

① Ces réflexions s'appuient notamment sur une recherche-action en cours pour la Fédération nationale des SCOT sur l'urbanisme commercial conduite avec Pascal Madry de l'Institut pour la ville et le commerce, dont les résultats seront présentés lors des Rencontres nationales des SCOT de juin 2018, à Amiens. Cette étude s'appuie sur l'étude approfondie de six cas (Vichy, Metz, Troyes, La Cornouaille, Libourne et Arras) et des ateliers de travail qui ont réuni une centaine de représentants de SCOT. Le contenu de l'article n'engage que ses deux auteurs.

② Institut pour la ville et le commerce, « *La vacance commerciale dans les centres-villes en France: mesure, facteurs et premiers remèdes* », *Les cahiers de l'IVC*, mai 2017.

③ Xavier Desjardins, *Urbanisme et mobilités*, Éditions de la Sorbonne, 2017.

④ Jean-Claude Daumas, « Consommation de masse et grande distribution. Une révolution permanente (1957-2005) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. n° 91, n° 3, 2006, p. 57-76.

⑤ Frédérique Bonnard-Le Floc'h, « L'exemple du pays de Brest et de Brest Métropole », in René Paul-Desse et Sophie Lestrade, *Mutations de l'espace marchand*, PUR, 2016, p. 197-219.

⑥ Voir la revue *Urbanisme*, n° 407, hiver 2017, p. 11-22.

⑦ En 1993, Jean-Pierre Raffarin, alors ministre, a proposé une loi qui a abaissé les seuils de taille pour la soumission des projets immobiliers commerciaux à 300 m<sup>2</sup>, principalement pour résister à la diffusion massive des discounts.

⑧ Jacques Attali et al., *Rapport pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, 2008, p. 145.

⑨ Alexandre Thomas, Lambert Lagrevol, Maxime Coupez, « Mais quelle idée d'aller encore dans un magasin ? », *Revue ici*, n° 2, 2018.

⑩ Éric Albert, « Toys'R'Us près de disparaître aux États-Unis et au Royaume-Uni, 35 000 salariés menacés », *Le Monde*, 15 mars 2018.

⑪ Pascal Madry, « Le nouveau rapport entre ville et commerce et l'impossible réforme des politiques d'urbanisme commercial », *Tous urbains*, n° 21, 2018/1, p. 42-47.

⑫ Martin Vanier, Alain Faure, Benoît Dugua, Manon Loisel, Clémentine Martin-Gousset, « La planification à la croisée des chemins: les SCOT comme cas d'école », *Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation/ Institut de la décentralisation*, 2017, p. 33-38.