CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2012

Analyse d'un document

Option : Urbanisme

EPREUVE N° 12

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

L'évolution des modes de consommation et des attentes des ménages oblige à repenser l'aménagement et la vocation des zones commerciales périphériques existantes. L'articulation des logiques d'urbanisme et des logiques commerciales s'impose de plus en plus aux collectivités, à l'heure où les enjeux de rareté du foncier, de multifonctionnalité urbaine et de protection des espaces naturels prédominent.

A l'échelle d'une agglomération, maître d'ouvrage des outils de planification du territoire et dotée de compétences en matière d'urbanisme opérationnel, d'exploitation de la voirie et d'aménagement économique, la question de la requalification des zones commerciales monofonctionnelles devient stratégique.

QUESTION 1

A partir des documents joints, vous mettrez en exergue les points saillants de l'évolution de l'urbanisme commercial et détaillerez les enjeux sociétaux qui en résultent en matière d'aménagement et de requalification de ces zones.

QUESTION 2

En vous appuyant sur l'analyse produite à la question 1, il vous est demandé de proposer aux élus d'une communauté d'agglomération de 300.000 habitants une stratégie de requalification de zones commerciales monofonctionnelles, articulant outils de planification et modalités opérationnelles (partenariat, gestion du projet dans le temps, procédures, moyens d'actions et financiers).

Barème de notation :

- **Compte rendu critique de l'analyse : 8 points**
- **Orientations prospectives : 10 points**
- **Lisibilité et cohérence du document : 2 points**

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Extraits du dossier «Réforme de l'urbanisme commercial, et si l'urbanisme faisait loi», revue Intercommunalités N°153, février 2011.	**Page 3**
Document n° 2	Extraits du dossier «Urbanisme commercial : à la recherche d'un autre modèle», revue Intercommunalités n°135, juin 2009.	**Page 11**
Document n° 3	Article «La zone d'activités économique, un modèle soutenable pour les Intercommunalités» Revue Etudes Foncières N°149, janvier/février 2011.	**Page 16**
Document n° 4	Extraits «Les nouveaux modes de consommation : le e-commerce» Etude CREDOC, juillet 2010.	**Page 18**
Document n° 5	Extraits de la charte d'urbanisme commercial du Pays Roannais-Somin.	**Page 24**
Document n° 6	Extraits du Document d'Aménagement Commercial du SCOT du Pays de Brest, établi par le syndicat mixte et approuvé le 06-05-2010.	**Page 28**
Document n° 7	Extraits «Urbanisme commercial et politique de déplacements-jalons pour un aménagement économique durable», publication du GART, février 2008.	**Page 37**
Document n° 8	Article «L'urbanisme commercial, la révolution new look», dossier «Le centre commercial contre la ville » Revue Urbanisme, N°377, mars/avril 2011	**Page 43**

NOTA :

- **2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.**
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.**
- **Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.**
- **Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.**

3

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.

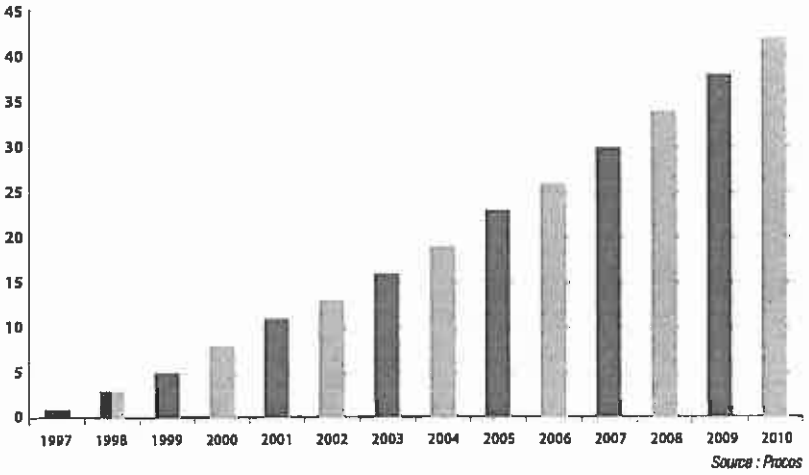
Les grandes migrations du samedi

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 Procos[1] a annoncé, le 26 janvier dernier, que 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

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



Source : Procos

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.

4

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

Propos recueillis par Valérie Liquet

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

Un élément fondateur de la vie de la cité

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

Le SCoT : un outil de précision ?

Avant l'apparition des documents d'aménagement commercial (DAC), les chartes d'urbanisme commercial, sans portée normative, ont été peu suivies d'effets tangibles. Des collectivités volontaristes ont tenté de renforcer les préconisations de leurs documents d'urbanisme en les rendant plus prescriptifs mais, dans leurs jugements, les tribunaux administratifs ont rappelé *« qu'il n'appartient pas aux SCoT, par des dispositions impératives, d'interdire les opérations de création ou d'agrandissement relevant des **qualifications et procédures prévues au Code du commerce et de** préciser **leur localisation exclusive** »* (décision du TA d'Orléans relative au SCoT de Chartres). La boîte à outils de l'élu a manqué



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

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

Le DAC provoque déjà des débats entre les élus du syndicat mixte du SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire (six communautés). *« Chaque communauté voudrait un centre émergeant 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.



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

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.

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 près 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 commerciaux »*, 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 Poitrinal, président du directoire d'Unibail Rodamco, accuse ainsi les élus locaux de mener leurs projets *« au coup par coup »*.

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

Valérie Liquet et Philippe Schmit

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

INTERVIEW CROISÉE

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

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

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

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

Dominique Braye (à droite) : Je suis totalement en phase avec les propos de Michel. Les lois 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 catastrophe urbanistique et sociétale. 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 pour permettre l'aménagement du territoire sans porter atteinte à la concurrence. Le texte propose également des garde-fous puisque les DAC pourraient être déférés 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 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 centre-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...

La 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.



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

7

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

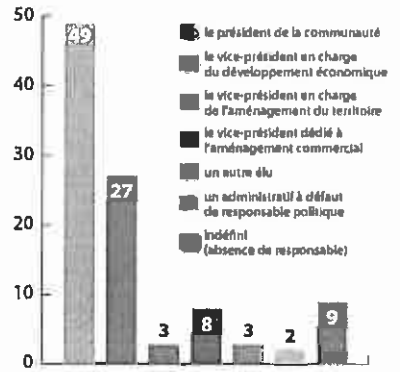
Le développement commercial doit d'abord être guidé par les enjeux du territoire. L'urbanisme prime désormais sur la seule économie; un renversement de logique qui interpelle directement les décideurs locaux dont 80 % placent aujourd'hui l'enjeu économique et l'emploi comme premiers moteurs dans leur 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 développement commercial périphérique pour lutter contre une évasion commerciale au risque d'alimenter ainsi un effet de surenchère entre les territoires.

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



Sources : enquête AdCF réalisée courant été 2010

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).

8

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 2004[1], 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



© PASCAL MADRY

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 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 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 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 péricentraux, 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.

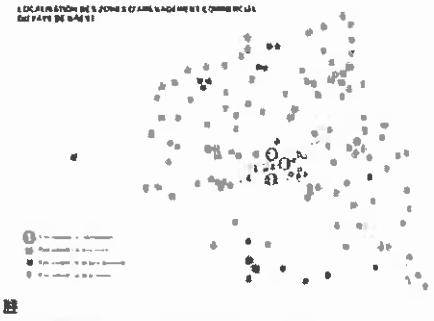
ZACO : Kezako ?

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 1er 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.



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.



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, dessertes, 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 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 1er 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**

10

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



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.

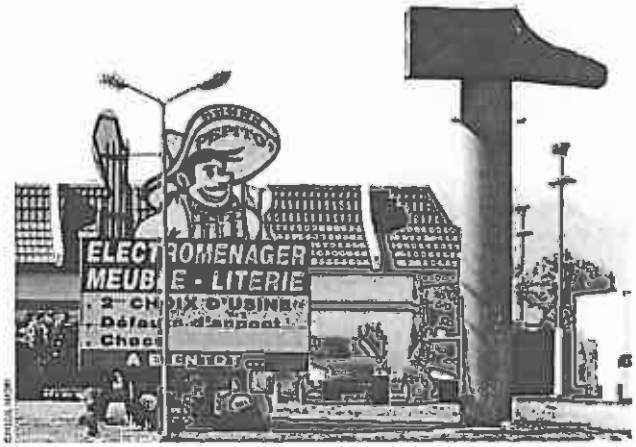
Il convient d'ajouter que l'existence d'une double législation, de l'urbanisme et de l'urbanisme commercial, n'est pas un facteur de simplicité et que l'usager peut être légitimement dérouté par les effets, parfois paradoxaux, du principe de l'indépendance de ces deux législations, même si cette indépendance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



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 1er 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 règlementaire, 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.

► À la recherche d'un autre modèle

DOCUMENT n° 2

Réintégrer l'urbanisme commercial dans le projet intercommunal



Olivier Crépin

Au fondement de la planification locale de l'urbanisme sont l'évaluation et le diagnostic des besoins des résidants comme des usagers de la ville: zones de chalandises, déplacements, logistique urbaine, autant de questions qui ne peuvent s'appréhender au travers de la seule maille communale. Les experts en conviennent, une planification locale plus intégrée à l'échelle de l'intercommunalité s'impose désormais. Qu'il s'agisse de maîtrise des impacts sur les flux automobiles, de livraison de marchandises, de desserte en transports collectifs – et donc des arbitrages sur les localisations d'implantation commerciale – mais aussi de qualité paysagère, une ingénierie intercommunale paraît mieux adaptée pour évaluer les impacts environnementaux des projets d'immobilier commercial.

Réintégrer le droit commun

Faut-il rappeler qu'en matière d'urbanisme commercial, l'existence de procédures spécifiques de décision a conduit à la sanctuarisation de nouveaux lieux de pouvoirs: les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC, ex-CDEC) ?

Leur mode de fonctionnement pose aujourd'hui question, tout comme leur efficacité (75 % d'approbation). Ces procédures d'exception et les décisions prises dans des assemblées dédiées ont en effet présenté un effet pervers: elles orientent la réflexion des décideurs, à qui la principale question posée est celle de la concurrence et de l'équilibre commercial entre centre-ville et périphérie. Malgré quelques avancées introduites par la loi SRU, c'est ce seul aspect qui prime au détriment des autres enjeux que sont la lutte contre l'éparpillement périurbain, la préservation des terres agricoles ou encore l'accessibilité de ces espaces souvent enclavés. « La participation des élus aux CDEC leur a donné l'illusion qu'ils maîtrisaient les choses », a déclaré le député Jean-Paul Charié, à l'occasion de ses récents échanges avec les élus de l'AdCF. « Nous voulons que les élus reprennent la main sur la cohérence intercommunale de l'urbanisme, avec de nouvelles chartes architecturales, la gestion collective des flux de personnes, de transport de marchandises, de déchets », explique Jean-Paul Charié, mandaté pour la réforme de l'urbanisme commercial par le Gouvernement (voir interview p. VIII). La mesure phare de son rapport vise à abroger la loi Royer sur l'implantation des grandes surfaces, « qui n'a pas permis, selon lui, d'entraver le développement anarchique des grandes surfaces et de maintenir des commerces de proximité ».

Pour l'heure, les élus locaux continuent de faire face, tant bien que mal, à la multiplication des projets de *retail parks* et autres « mégaprojets » d'immobilier commercial. Peu de communautés se sont dotées de documents d'urbanisme commercial opposables. Faute de pouvoir exercer la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), la plupart d'entre elles se contentent de simples chartes, garantes de quelques grands principes d'équilibre commercial, au mieux inscrites dans un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Pour les élus de l'AdCF, il apparaît que ces documents d'intention et de cadrage sont encore insuffisamment intégrés dans le projet de territoire. Les orientations ne sont qu'exceptionnellement déclinées spatialement dans les documents d'urbanisme.

Passer de la zone au quartier

Compétente pour l'aménagement de zones d'activités économiques et commerciales, l'intercommunalité ne dispose pas des moyens suffisants en matière de gestion du droit des sols, d'intervention sur le régime du stationnement ou d'exercice de la compétence voirie. Si le Grenelle de l'environnement a permis de reposer les conditions du resserrement du lien entre mobilités et urbanisme, il n'en demeure pas moins que le transfert du PLU au niveau intercommunal n'est pas acté. Et même si l'insertion de la réglementation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général est de nature à renforcer la cohérence de la planification territoriale, il n'est pas certain que la gestion environnementale de zones d'activités (d'intérêt communautaire ou non) soit correctement appréhendée par des exercices de planification communaux.

Et pourtant, s'agissant du droit de l'urbanisme, ces espaces ne sont pas bloqués par des règles de patrimonialisation et représentent donc, potentiellement, un fabuleux gisement de reconversion urbaine. Si la valeur foncière de ces lieux est élevée, on observe (paradoxalement) un sous-usage évident de l'espace: la hauteur du bâti est faible, les superficies de parking sont gigantesques, on y trouve même des friches! La mutation de ces zones porteuses de centralités pourrait donc

être accompagnée par une logique de densification et de mixité fonctionnelle, en lien avec les politiques de l'habitat et des déplacements déjà pilotées au niveau communautaire.

Au demeurant, les exercices de planification restent très « sectorisés » et « compartimentés ». L'urbanisme commercial en est un bon exemple. Même si ce sont aujourd'hui les structures intercommunales qui sont le plus souvent responsables des plans de déplacements urbains (60 % des 261 autorités organisatrices de transports urbains), les cultures et les pratiques professionnelles des gestionnaires de trafic et celles des « développeurs économiques » sont très éloignées. Ainsi, une grande majorité des schémas de développement commercial n'aborde pas la question de la livraison de marchandises, ce qui constitue une importante carence pour l'urbanisme commercial. Toujours dans le champ de la mobilité, une étude du Gart[1] montrait qu'en 2007, seules 57 % des autorités organisatrices de transports urbains desservaient de manière exhaustive les zones d'activités commerciales de leur territoire. Autre indicateur extrait de cette enquête, seulement 11,5 % de leurs zones d'activités commerciales étaient concernées par des démarches de plans de déplacements d'entreprises et de leurs salariés (PDE). La récente généralisation de ces PDE de zones d'activités dans le cadre des plans de déplacements urbains (PDU) par la loi Grenelle 1 invite cependant à l'optimisme…

Le nouveau front du renouvellement urbain

Certains ont souligné, à ce titre, le schéma urbanistique bicéphale de l'armature de notre équipement commercial mais aussi des plans de déplacements urbains : d'un côté, la consécration d'un modèle rhénan qui s'attache à promouvoir des politiques restrictives pour l'automobile dans des centres-villes sanctuarisés ; et, de l'autre, le modèle du « laisser-faire », celui de périphéries laissées à la merci de la voiture particulière. En réalité, cette opposition manichéenne centre-périphérie est quelque peu dépassée au regard des nouvelles fonctions de centralité que jouent ces nouveaux pôles périphériques en matière de développement territorial.

L'intercommunalité, et en particulier les agglomérations, commencent à prendre en compte cette nouvelle donne. Un exemple emblématique : la communauté du Pays d'Aix a été sollicitée par les communes de Cabriès et des Pennes-Mirabeau pour le réaménagement de la zone commerciale de Plan de Campagne (250 hectares, jusqu'à 400 000 visiteurs par jour, notamment en raison de son ouverture dominicale, et plus de 6 000 emplois). Un schéma directeur de cette zone commerciale, piloté depuis 2003 par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix, doit aboutir à une restructuration de grande ampleur de la zone, notamment en termes d'accessibilité et d'espace public. Plusieurs experts prédisent ainsi que ces pôles d'activités commerciales seront le prochain chantier de la rénovation urbaine, après celui des quartiers d'habitat social.

Reste maintenant à savoir comment la puissance publique saura tirer parti de l'initiative et des financements privés dans le cadre de véritables projets urbains. Le portage foncier ainsi que les moyens publics d'ingénierie seront décisifs pour mettre en œuvre ces restructurations. Un enjeu majeur sur lequel devrait se retrouver la profession d'urbaniste et les élus de l'intercommunalité. ■



Zone d'activités de la Duranne, bâtiments abritant des commerces et des habitations - Aix en Provence

1. Olivier Crépin et Claire Dagnogo, *Urbanisme commercial et politiques de déplacements. Jalons pour un aménagement économique durable*, rapport du Gart, février 2008.

Centre-ville et périphérie en balance

13

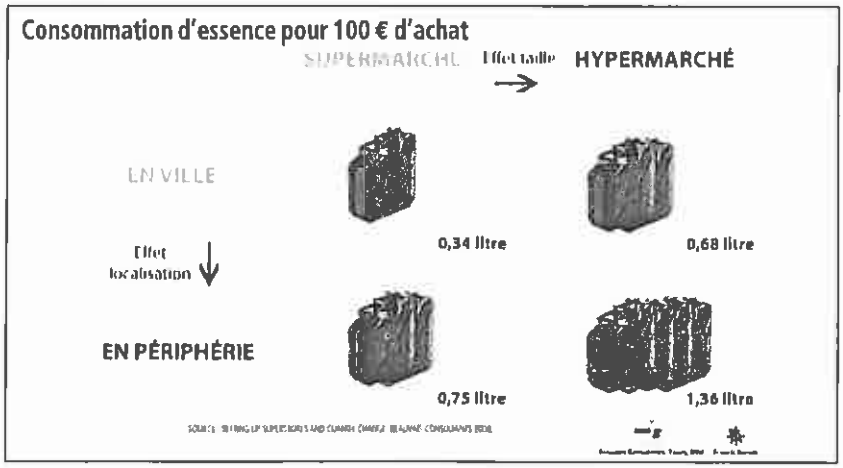
Michel Pazoumian, directeur général de PROCOS

Un constat, tout d'abord, pour mieux comprendre les futurs enjeux de l'urbanisme commercial : aujourd'hui, en France, 65 % du chiffre d'affaires du commerce se réalise en périphérie, contre 25 % en centre-ville et 10 % dans les quartiers.

En Allemagne, où les élus gèrent de grands territoires et peuvent s'appuyer sur une stratégie nationale privilégiant le centre-ville, le développement du commerce s'est effectué de façon autrement plus harmonieuse : 33 % en périphérie, 33 % en centre-ville, 33 % dans les quartiers…

Ce déséquilibre français résulte d'un terrible émiettement communal, mais aussi, peut-être, d'une spécificité presque culturelle de notre économie : nous n'aimons faire que de grandes choses (des Concorde, des Airbus, des TGV) au travers de très grandes entreprises (Total, L'Oréal, Renault), négligeant au passage tout le tissu d'obscures PME/PMI.

Nous exportons partout dans le monde notre modèle de grands hypermarchés, mais nous ne savons pas travailler la proximité.



Les enjeux de demain

Dans ce contexte, quels sont les enjeux de demain en matière d'urbanisme commercial ? Le premier d'entre eux est d'arrêter l'extension et le mitage du commerce périphérique. Sur 8,6 millions de mètres carrés commerciaux actuellement en stock de projets en France, 7,5 millions sont destinés au renforcement de la périphérie. Il est donc urgent d'entrer dans une logique, une stratégie de réhabilitation et de remembrement de l'existant. Acquisition de foncier, rachat de locaux vacants, transfert, ces sites périphériques et notamment les entrées de ville auront besoin d'un investissement des collectivités locales, mais c'est aussi un travail d'ingénierie et un savoir-faire que beaucoup de SEM maîtrisent parfaitement.

Les centres-villes constituent le second enjeu. Ces territoires doivent être constamment travaillés afin d'en améliorer l'attractivité, voire la compétitivité face à l'offre périphérique : amélioration de l'accessibilité, des parkings, des transports en commun, aménagements urbains… les centres-villes doivent faire valoir leur valeur ajoutée, leur « avantage concurrentiel » et jouer à fonds la carte du cadre de vie, de la promenade, de l'ambiance urbaine, de l'achat plaisir.

Dans ces centres souvent anciens, il est nécessaire de dégager du foncier pour l'implantation de moyennes surfaces (300 m²) permettant l'arrivée de concepts nouveaux, et de poursuivre la politique des centres commerciaux de centre-ville.

Sur les grandes villes, de nombreuses initiatives ont été menées, par les villes bien sûr, mais aussi par des opérateurs privés.

La situation des villes petites et moyennes, où le marché est moins important et la prise de risque plus grande pour les opérateurs privés, est beaucoup plus alarmante. On y assiste, depuis ces dix dernières années, à une hyper inflation de la périphérie qui étouffe toute évolution des centres-villes. Sur certaines villes, la périphérie capte jusqu'à 80 % du marché !

Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes qui se sont superposés : en premier, le développement trop important des hypermarchés de première génération, dans les années 1980, qui se sont ensuite livrés à une surenchère de zones de moyennes surfaces ; le développement périphérique est aussi apparu comme une « solution de facilité », moins chère, plus rapide et plus simple qu'une alternative « centre-ville » ; enfin, dans une logique de concurrence entre les territoires, la volonté de certains élus a été de « verrouiller » leur zone de chalandise par rapport à la grande ville proche…

Il est temps d'admettre une hiérarchisation des territoires, chaque pôle urbain (grande ville, ville moyenne, bourgs ruraux) remplissant une fonction commerciale propre.

Que faire, face à ces déséquilibres très importants ? La proposition est sans doute radicale, mais le sauvetage des centres-villes de villes petites et moyennes passe par un arrêt total de toute évolution de l'offre périphérique.

Dans le même temps, le renforcement des moyens d'intervention (financiers, techniques, humains) sur ces villes pourrait aussi susciter l'intérêt d'opérateurs privés et impulser une nouvelle dynamique publique/privée.

Enfin, troisième enjeu : les quartiers. Si tous les discours évoquent et appellent de leurs vœux le retour à la proximité, cette dernière est, comme nous l'avons vu, réduite à la portion congrue en France. Force est ici de reconnaître que sans les groupes alimentaires et le hard discount, nous n'aurions pas pu maintenir la moindre structure de quartier… L'alimentaire, toutefois, ne suffit pas. Les citoyens consommateurs ont besoin, dans leur quotidien, de boutiques alimentaires spécialisées, de boutiques de services, papeterie-presse, de magasins de prêt-à-porter, etc. Autant d'activités qui construiront l'animation des quartiers.

Pourtant, ces territoires possèdent aujourd'hui de vraies potentialités de développement, avec le retour des séniors dans les centres urbains et les efforts entrepris par élus et promoteurs sur les logements dans les cœurs de ville. Pour autant, concernant le commerce, il n'existe pas d'opérateur privé s'intéressant et sachant travailler ces petits marchés.

Des partenariats très importants, des aides sur le foncier, un vrai volontarisme des élus, permettraient peut-être de faire émerger une nouvelle génération d'acteurs…

Et la grande ligne directrice de toutes ces opérations de remembrement des sites périphériques, de travail sur les centres-villes, d'incitation sur les quartiers, c'est bien sûr la mixité urbaine. Car il s'agit maintenant de reconstruire la ville sur la ville. ■



► Analyse

La prise en compte du commerce dans les documents de planification



Retour sur 50 ans de pratique

Alors que la loi de modernisation de l'économie a été votée le 4 août 2008 et que se préparent les textes pour insérer la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général, un regard rétrospectif sur la place du commerce dans les documents d'urbanisme revêt une pertinence particulière. Si les documents de planification doivent intégrer depuis plusieurs décennies le commerce en tant que fonction urbaine, les marges de progrès restent encore bien larges.

Marie-Noëlle Mills, département urbanisme, CERTU

Dans la décennie 1960, le sous-équipement commercial des ensembles d'habitation interpelle les pouvoirs publics. Les circulaires interministérielles (n° 61-43) du 24 août 1961 et celle du 29 juillet 1969 en attestent. Elles comportent les premières orientations générales en matière d'urbanisme commercial et invitent à leur prise en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme[1]. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme[2] (SDAU – LOF 30 décembre 1967), puis les schémas directeurs (SD) et les plans d'occupation des sols (POS) avaient alors toute latitude pour être précis en matière d'urbanisme commercial. Force est de constater que très peu s'y sont attelés. Tous n'étaient cependant pas muets! Mais s'il était traité, le sujet commercial était abordé bien souvent en termes vagues, imprécis.

Le lien entre planification et commerces

Pourtant ce lien entre planification et commerces n'a cessé de faire partie des préoccupations des collectivités locales et du législateur. Si la loi du 31 décembre 1969 a établi une législation spécifique à l'implantation commerciale (en instituant une procédure d'examen préalable à la délivrance des permis de construire pour les commerces de plus de 3 000 m² et en créant les CDUC[3] et les CNUC[4]), le législateur n'avait pas pour autant souhaité casser ce lien. Pour preuve, les questions d'aménagement et d'urbanisme traitées au sein de l'article 28 de la loi Royer du 27 décembre 1973 ont été mieux valorisées dans le cadre de la loi Raffarin du 5 juillet 1996, puisque placées au sein de l'article premier. Six ans après la parution du décret[5], les schémas de développement commercial (SDC) ont été institués! Avec la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, ces SDC doivent désormais être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT)[6]. « Ils (les SCoT) définissent notamment les objectifs relatifs [...] à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, [...] à la mise en valeur des entrées de ville [...]. » Le périmètre du SCoT doit tenir compte des périmètres des SDC[7]. L'amendement Dupont[8], qui vise à assurer un aménagement de qualité des espaces non urbanisés situés en bordure de voies importantes, atteste quant à lui du souci de lier commerce et paysage.

Au-delà de ce cadre légal, les travaux menés spontanément par des collectivités locales doivent être signalés. Sur leur propre initiative, ces dernières ont élaboré des chartes ou des schémas d'urbanisme commercial. Certes, sur plus d'une centaine de démarches engagées durant la décennie précédente, près d'un quart seulement d'entre elles sont allées à leur terme. Des collectivités s'y engagent à ce jour, d'autres les suivent. Certaines en sont à leur deuxième, troisième, voire quatrième charte. Quant aux SDC, ils sont d'inégale valeur. Si le diagnostic arrive à être fait, les orientations sont beaucoup plus ténues.

Pourquoi, jusqu'à une période récente, le commerce est-il quasi-absent des documents de planification?

Les raisons sont évidemment multiples. Cependant, l'une d'entre elles peut être plus particulièrement soulignée: le système « à double détente » – avec d'une part, l'autorisation d'activités commerciales gérée au coup par coup par les commissions départementales d'équipement commercial, puis d'autre part, le permis de construire – a laissé penser qu'il n'était pas nécessaire de « se verrouiller » par des documents de planification trop précis.

Si le dispositif a été fortement critiqué pour son inefficacité par rapport aux objectifs poursuivis et a fait l'objet de diverses démarches et propositions de nouveaux textes réglementaires[9], la mise en demeure de la Commission européenne aux autorités françaises (par lettre du 5 juillet 2005 puis par avis motivé du 12 décembre 2006) a précipité la révision de ce système législatif devenu incompatible avec l'article 43 du Traité sur l'Union européenne relatif à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

Création de la CDAC

Pour répondre à cette injonction, l'État a ainsi mis en place, en 2006, la commission de modernisation de l'équipement commercial. Cette commission, présidée par le ministre du Commerce et de l'Artisanat Arnaud Dutreil, a ainsi proposé d'intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général – Bruxelles n'ayant pas de compétence en ce domaine – et de créer une instance de consultation : la commission départementale d'aménagement commercial.

Saisi par lettre du 7 mai 2007 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le Conseil de la concurrence a rendu son avis le 11 octobre 2007. Il a considéré que ces propositions ne faisaient qu'aménager un système, alors qu'il fallait profondément le réformer. La gestion des implantations commerciales par les documents de planification, et tout particulièrement leurs autorisations par le seul permis de construire, deviennent donc incontournables. Pour ce faire, SCoT et PLU doivent impérativement intégrer cette nouvelle donne.

Si le paysage décrit précédemment est plutôt gris, soulignons que nombre de collectivités locales ont « osé » intégrer la question du commerce dans leur SCoT et leur PLU au-delà de la « figure habituelle »! Elles ont considéré que le commerce est un des vecteurs qui concourt à la réussite de leur projet de territoire, à l'animation, à la qualité, au lien social de leur agglomération. L'acculturation que certaines ont acquise avec l'élaboration de leur charte, les partenariats qu'elles ont mis en place avec les acteurs du commerce depuis plusieurs années les y aident grandement. En tant que membre associé, tel que défini par les textes, les chambres de commerce et d'industrie ont une place privilégiée dans l'élaboration de ces documents de planification sur la question du commerce.

En ce qui concerne le SCoT, après une connaissance fine de l'appareil commercial et des pratiques d'achat, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), puis le document d'orientations générales (DOG), permettent la déclinaison de la politique d'urbanisme commercial des collectivités territoriales sur le plan spatial, qualitatif et voire quantitatif. Avant la loi LME, des collectivités l'ont fait plus ou moins précisément selon les objectifs qu'elles poursuivaient en ce domaine.

Les pistes de progrès

Certains SCoT, ou SD valant SCoT, approuvés avant la loi LME peuvent être cités comme ceux de Montpellier, Plaine Commune, Grenoble, Pays de Gex, Montbéliard, Lorient, Métropole Savoie, Épernay, Reims, Rennes, Rouen-Elbeuf…

Une volonté politique forte s'appuyant, dans la majorité des cas, sur un travail approfondi depuis longtemps a conduit quelques collectivités locales, certes très rares pour l'instant, à inscrire dans leur PLU des préconisations, voire des prescriptions détaillées, concernant le commerce, basées principalement sur un renforcement de l'offre en centre-ville, centre bourg ou de quartier avec un quasi-gel de nouveaux pôles.

Si, à ce jour, le PLU ne peut différencier le commerce de gros et celui de détail, ni les catégories de commerce et d'artisanat, il peut en revanche, par ces zonages et le contenu de ses différents articles, interdire, limiter ou autoriser le commerce. Les PLU référents en la matière restent ceux de Brest, Lyon et Paris.

La loi LME a commencé à modifier le paysage réglementaire de l'urbanisme commercial et les effets ne se sont pas fait attendre sur le terrain. De nombreuses questions sont encore sans réponses, les prochains mois devraient prolonger ce changement. Le chantier pour les collectivités locales reste immense! ■

1. Création des comités consultatifs départementaux comprenant des professionnels et présidés par le préfet saisis pour donner un avis sur le contenu commercial des SDAU et des POS ainsi que des projets d'équipement commercial d'une surface égale ou supérieure à 10000 m²
2. « [...] ces schémas directeurs déterminent, en particulier, [...] la localisation des services et activités les plus importantes [...] »
3. CDUC : commission départementale d'urbanisme commercial
4. CNUC : commission nationale d'urbanisme commercial
5. Décret du 20 novembre 2002 + circulaire du 3 février 2003.
6. Art. L. 122-1 du code de l'urbanisme.
7. Art. L. 122-3 du code de l'urbanisme.
8. 2 février 1995, art. L. 111-1-4 du code de l'urbanisme
9. Notamment la mission confiée au sénateur Alain Fouché par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin par lettre du 14 avril 2004

DOCUMENT n° 3 16

La zone d'activité économique

un modèle soutenable pour les intercommunalités ?

La réforme de la taxe professionnelle et les lois « Grenelle » contiennent des mesures qui, cumulées, impliquent une transformation des stratégies des intercommunalités en matière d'offre foncière à destination des activités économiques.

L'auteur :
Olivier Crépin
Chargé de mission développement économique, transports et mobilités, AdCF.
o.crepin@adcf.asso.fr

L'étalement urbain est très loin de se résumer aux lotissements pavillonnaires du périurbain.

De fait, l'analyse des résultats des bases de données géographiques Terruti et Corine Land and Cover ou, simplement, une « navigation » sur *Google Earth*, permet de prendre la mesure de l'importance des zones d'activités économiques (ZAE).

Si les stratégies urbaines semblent s'orienter vers la limitation de l'étalement résidentiel, c'est loin d'être le cas en ce qui concerne les zones d'activités. Joseph Comby[1] souligne ainsi « la véritable schizophrénie » qui caractérise l'action publique intercommunale. Avec, « d'un côté, les services de l'habitat », essentiellement composés d'urbanistes, qui « adoptent une position défensive, car il faut préserver l'espace ; tandis que, de l'autre côté, les services économiques ont une stratégie de conquête, avec une carte dans le bureau sur laquelle des petits drapeaux sont plantés partout... ».

Les objectifs du Grenelle de l'environnement visant à intensifier la lutte contre l'étalement urbain et à limiter les « consommations » foncières (inscription de bilans chiffrés dans les SCOT) semblent donner raison aux urbanistes. De même, la suppression de la taxe professionnelle pourrait conduire les collectivités locales à revoir leurs arbitrages fonciers au détriment de certaines activités économiques fortement consommatrices en foncier (voir, dans la première partie du dossier, l'article de Nicolas Portier sur le sujet).

Le foncier et l'immobilier d'entreprises : le cœur de métier

Cette évolution interroge par ailleurs directement les regroupements intercommunaux, ou communautés, compétentes (et investies) dans le domaine de l'aménagement des ZAE.

Des premiers districts aux communautés, les regroupements intercommunaux ont eu, dès leur origine, des objectifs de soutien au développement économique local. Très tôt investis dans l'accueil physique des entreprises, par la mobilisation d'une offre foncière ou la mise à disposition des entreprises d'opportunités immobilières, ces intercommunalités ont, par la suite, élargi la gamme de leurs interventions. Au cours des années 1990-2000, dans un contexte de concurrence accrue entre territoires pour capter les investissements mobiles[2], elles sont également intervenues pour activer des facteurs plus « endogènes » de développement. Malgré cette diversification, le foncier et l'immobilier d'entreprises restent le cœur de métier des communes et des intercommunalités. Selon la DGCP[3] (Direction Générale de la Comptabilité Publique), 36 % des dépenses intercommunales pour l'action économique, soit 349 millions d'€, étaient, en 2004, consacrées à des dépenses d'équipement. On y trouve, notamment, des aménagements de zones d'activités industrielles ou artisanales, aménagements fonciers et hydrauliques agricoles, infrastructures de production d'énergie, aménagements touristiques (équipements de stations notamment), etc. Cette part était de 25 % pour les communes (soit 260 millions d'€).

Prolifération d'immobilier commercial

Le régime de la taxe professionnelle unique avait, jusqu'ici, permis aux intercommunalités d'investir massivement le champ du développement économique, en privilégiant les entreprises du secteur industriel. Or, le nouveau dispositif fiscal induit un plus faible intéressement dans l'accueil de grands établissements industriels ou logistiques. Cette nouvelle donne pourrait accentuer le syndrome NIMBY, déjà bien répandu. C'est le cas, par exemple, dans cette communauté de communes de l'Hérault où le projet de création d'une nouvelle zone d'aménagement concerté (ZAC), de 70 hectares, prévoyant l'implantation d'une plateforme logistique du groupe de distribution Système U, divise la population[4]. Finalement assez peu pourvoyeuse en emploi et générant désormais un faible rendement fiscal, mais toujours autant de nuisances (flux de camions), ce type d'activité pourrait être de plus en plus indésirable. Pourtant ces activités logistiques restent nécessaires au fonctionnement urbain et gagneraient, à ce titre, à être localisées de manière préférentielle au cœur des agglomérations.

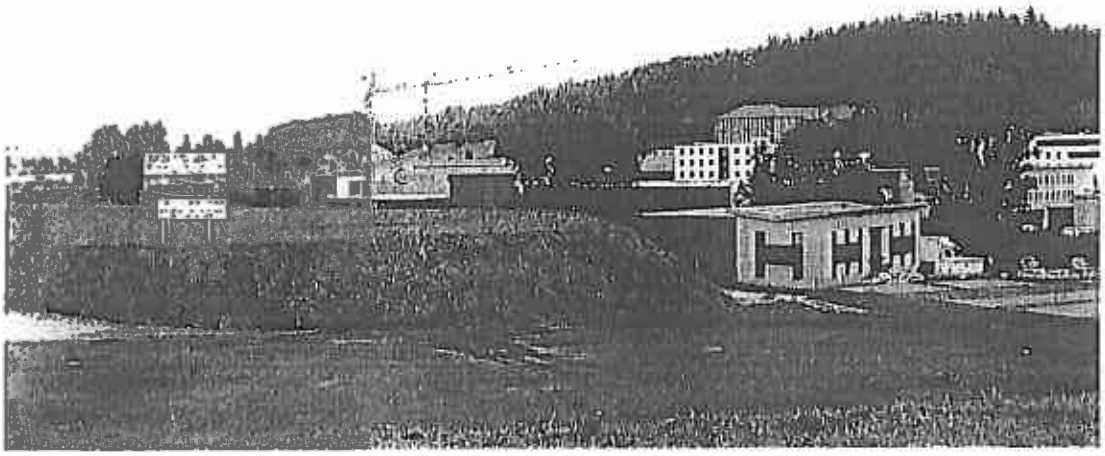
A l'inverse, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pourrait susciter l'intérêt des communes en faveur de la création ou de l'extension des zones d'activités commerciales. Pourtant, les experts[5] dressent régulièrement le constat d'un marché d'immobilier commercial totalement saturé et d'une sur-

1. « *Denses Cités. La densité peut-elle lutter contre l'étalement urbain ?* », 2006, Colloque Urba+ / Institut d'Urbanisme de Paris, en partenariat avec le PUCA/DGUHC, Paris - La Défense, 20 décembre.

2. Cette terminologie est utilisée par l'Agence Française des Investissements Internationaux (AFII) dont la mission est d'attirer les investissements mobiles étrangers sur le territoire français. L'investissement est qualifié de « mobile » s'il peut être réalisé avec des caractéristiques comparables dans différentes localisations. Sont exclues les opérations de fusion-acquisitions, de partenariat ou de sous-traitance.

3. DGCP, 2005, *Les dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2003-2004)*.

4. Les débats passionnés opposant anti- et pro-ZAC ont comme toile de fond une crise aiguë de la viticulture locale. Les prix des terres en ZAC se situent autour de 10 €/m², ce qui constitue une véritable opportunité quand la terre agricole se vend généralement 1,5 €/m².



production de m² commerciaux injustifiée et anachronique en période de crise[5]. Selon l'observatoire des projets d'ensembles commerciaux de Procos, 593 projets (soit 7 432 000 m²) sont déjà prévus d'ici 2015, ce qui place la France dans le « hit-parade » des Européens en matière de prolifération d'immobilier commercial. 80 % des surfaces en projet (5 900 000 m²) concernent des opérations de périphérie, dont 52 % des parcs d'activités commerciales (3 780 000 m²) et 28 % des centres commerciaux (2 120 000 m²). Les centres commerciaux de centre-ville (890 000 m²) ne représentent que 12 % des surfaces en projet.

Le nouveau front du renouvellement urbain ?

Les experts de l'observatoire considèrent ainsi qu'« *il est urgent de redéfinir une approche stratégique des implantations commerciales car la question des équilibres territoriaux ne s'est jamais posée avec autant d'acuité.* » D'autant que « *cette surproduction, sans suivi de la demande, risque de créer un phénomène de « cannibalisation » des commerces, des fermetures, et donc de développement de friches commerciales* ». En préconisant « *la création de nouveaux outils, pour la maîtrise foncière, le montage et le portage des opérations, afin de relever l'enjeu de la requalification des sites existants, en priorité celui des entrées de ville dégradées* », ils reposent la question du « réinvestissement urbain » des territoires d'activité. Cet enjeu ne concerne pas seulement les zones commerciales de nos entrées de ville.

De nombreuses zones économiques, en perte d'attractivité, menacent ainsi de devenir des friches. Leur développement « spontané » et leur mauvais équipement posent la question de leur requalification à court ou moyen terme. D'autres devront s'adapter aux attentes des entreprises désireuses d'accéder à des connexions très haut débit et sensibles aux services que la zone peut offrir aux salariés (restaurants et crèches inter-entreprises, salle de sports, etc.).

Certaines, à dominante industrielle ou logistique, pourraient restaurer l'accessibilité aux trains de marchandises (c'est notamment le cas de certains Marchés d'Intérêt National), mais au prix de lourds investissements. D'autres, à vocation tertiaire ou commerciale, sous l'impulsion de politiques d'urbanisme plus volontaristes, pourraient ouvrir un nouveau front du renouvellement urbain en se transformant en quartiers résidentiels. C'est peut-être le cas de certaines zones aéroportuaires, notamment de villes moyennes : « la raréfaction des ressources financières, combinée aux chantages exercés par les compagnies (*low cost*), pourraient inciter les collectivités à jeter l'éponge, d'autant plus que les aéroports constituent de grandes réserves foncières aux portes des agglomérations, offrant d'autres valorisations possibles (logistique ou logement...) », estime un urbaniste spécialiste de l'aménagement aéroportuaire[6].

En attendant d'y voir émerger des fonctions résidentielles, de nombreuses communautés, conscientes de l'empreinte écologique de l'action économique, s'engagent en faveur du management environnemental des zones d'activités (de type ISO 14001 en faveur de la maîtrise des impacts liés à l'eau, au bruit, etc.). Ces démarches intègrent désormais les enjeux de gestion des mobilités. Il convient, à ce titre, de mentionner les actions relevant des compétences des communautés, comme l'incitation à la mise en place des plans de déplacements d'entreprises (PDE) et de salariés, qui s'inscrivent dans le cadre des plans de déplacements urbains que les autorités organisatrices sont chargées d'élaborer. Les besoins, dans ce domaine, sont considérables. En 2007[7], moins de 25 % des zones d'activités économiques de leur territoire étaient desservies par les transports collectifs et que les 3/4 de ces pôles d'activités n'étaient toujours pas concernés par un PDE.

La faible densité de ces espaces et, surtout, leur caractère monofonctionnel, déséquilibrent les comptes d'exploitation des réseaux de transports collectifs urbains : les rares bus qui desservent ces zones en repartent à vide... Les systèmes de transports collectifs urbains sont de plus en plus lourds sur le plan financier. Ils représentent, selon les données financières et fiscales de l'AdCF, le deuxième poste budgétaire des agglomérations, derrière les déchets, soit, en moyenne, 100 € de dépenses par habitant et par an. Ainsi, les communautés qui ont la charge d'aménager ces zones et pôles d'activités devraient être plus attentives quant à leur localisation et sur l'opportunité de leur développement, particulièrement au regard du poids croissant que représentent ces extensions de réseaux[8] dans leurs budgets. ■

---

5. Procos, 2010, « **2009 : en** pleine crise, la surproduction de surfaces commerciales s'aggrave », note d'expert téléchargeable http://www.procos.fr/extranet/files/public/presse/21_01_2010.pdf
Procos (Promotion des Commerces et Services Spécialisés) est une Fédération du Commerce, installée en France et en Europe, qui fournit du conseil et produit des études à destination des enseignes de commerce.
Le constat est édifiant : en 2009, période de crise et de baisse de la consommation, dans un marché français déjà saturé, un nouveau record de volume de surfaces commerciales a été battu, avec près de 3 millions de m² de surfaces commerciales autorisées par les nouvelles Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) en France métropolitaine.

6. Marc Tempelhof, 2010, « Décentralisation des aéroports régionaux : quelle soutenabilité financière pour les collectivités locales ? », *Intercommunalités*, n° 144, avril

7. Selon une étude du Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), conduite en 2007 auprès de 154 autorités organisatrices de transports urbains.

8. Voir sur ce sujet le numéro 79/80 de la revue *Flux*, « Faibles densités et coûts du développement urbain », réalisé en partenariat avec l'Institut de la Gestion déléguée, janvier-juin 2010 ainsi que les numéros 91 (juillet-août) et 94 (novembre-décembre) de la revue *Etudes Foncières*.







Les acheteurs à distance et en ligne en 2010

Étude réalisée pour le compte de
La FEVAD, La Poste et Move et Reed Exposition
19 Octobre 2010

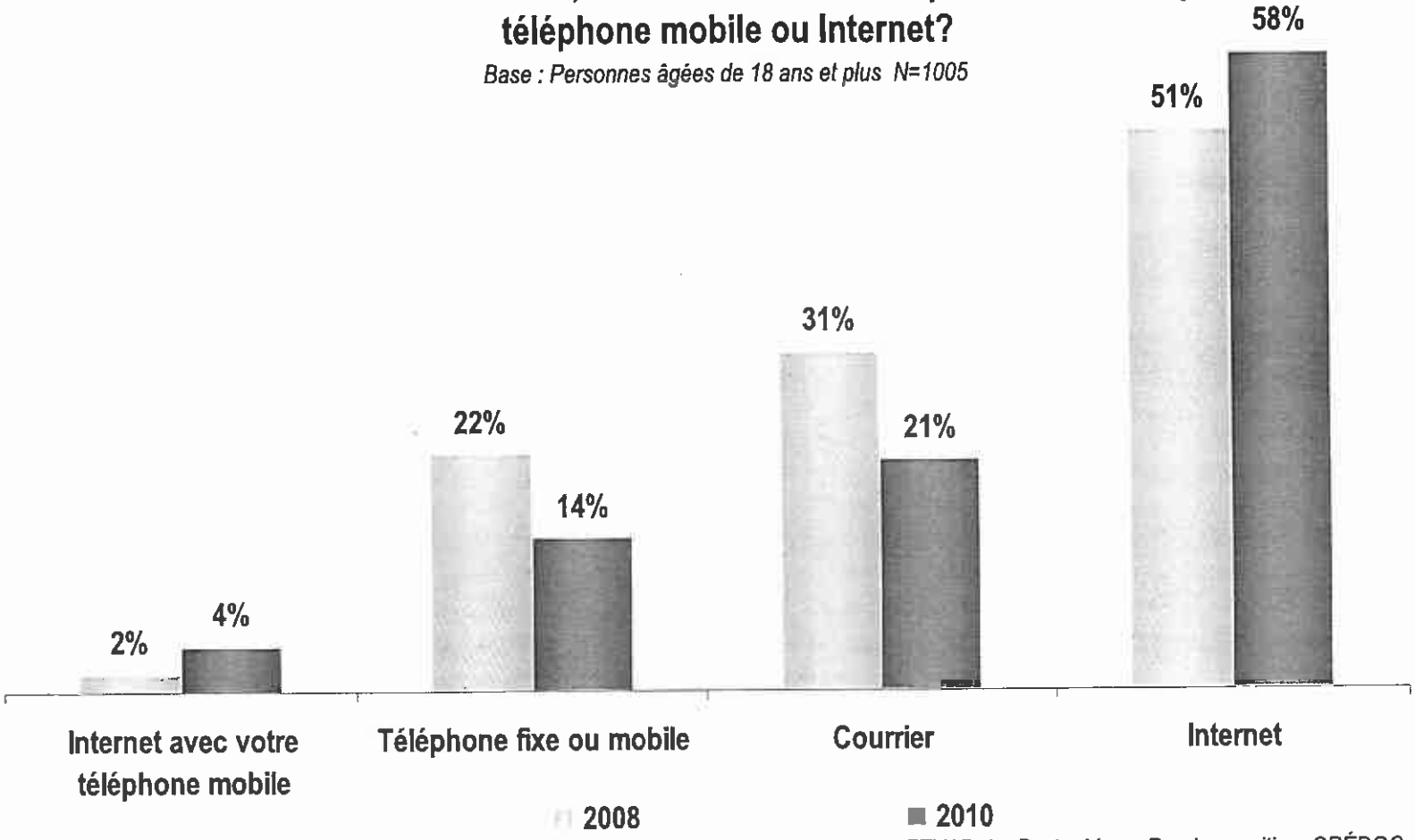
DOCUMENT n° 4

CRÉDOC

Progression de la proportion de Français ayant acheté à distance par Internet au cours des 12 derniers mois

Au cours des 12 derniers mois, avez-vous commandé par courrier, téléphone fixe, téléphone mobile ou Internet?

Base : Personnes âgées de 18 ans et plus N=1005

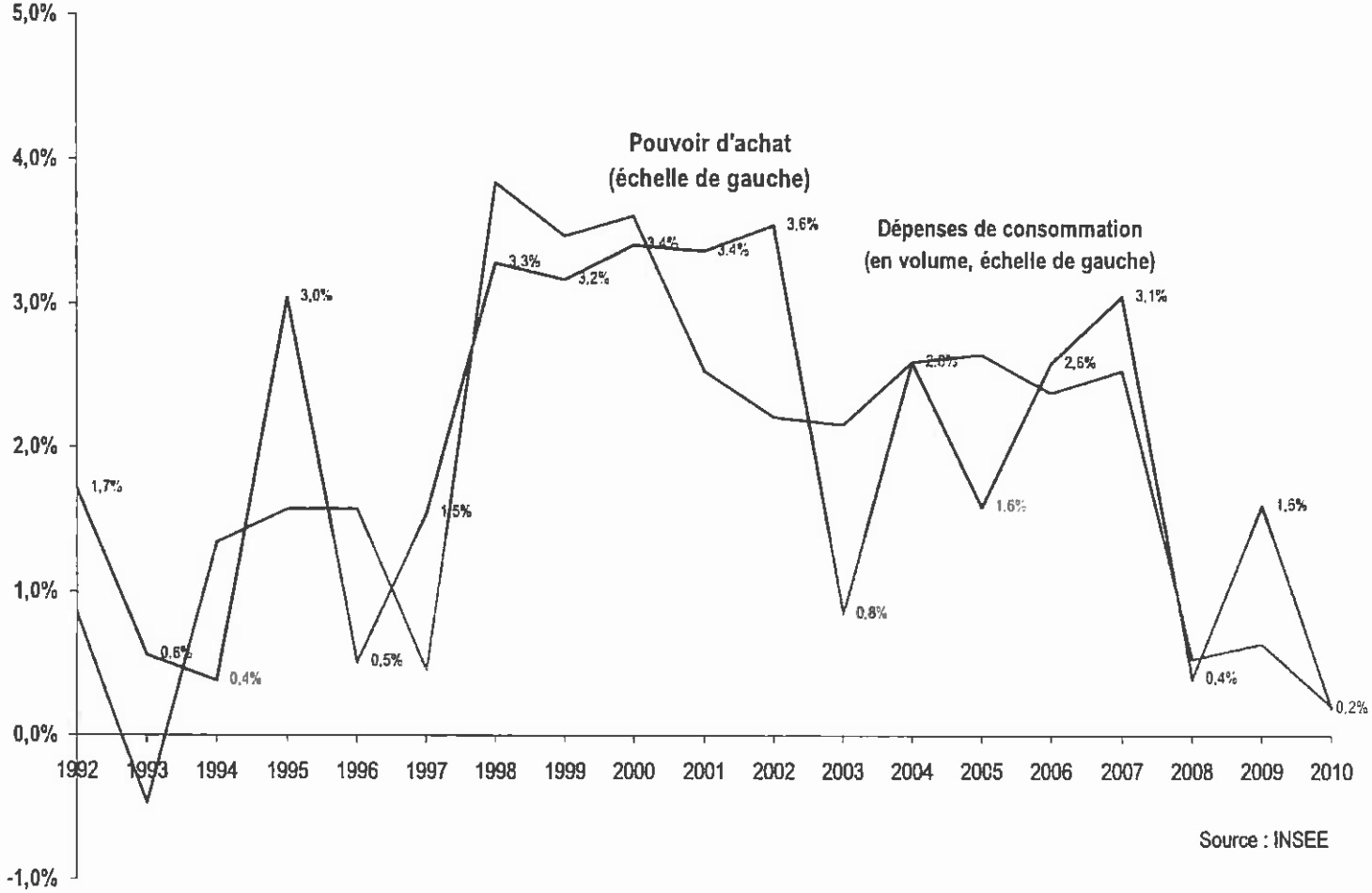


Source : Enquête FEVAD, La Poste, Move, Reed exposition, CRÉDOC, 2010

CRÉDOC

2010 : ralentissement de la consommation et du pouvoir d'achat plus accentué qu'en 2009

Évolution annuelle des dépenses de consommation et du pouvoir d'achat



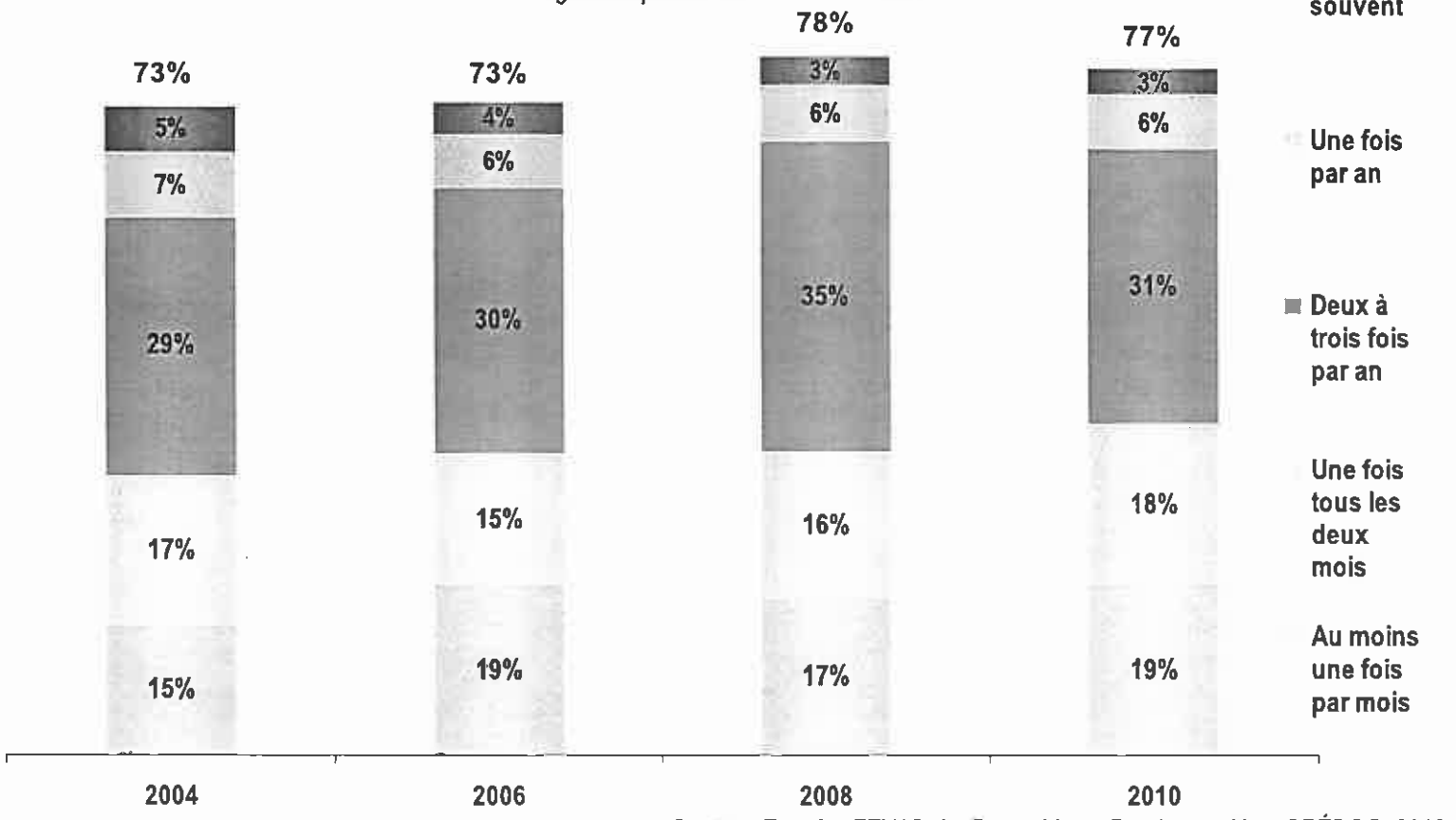
Source : INSEE

CRÉDOC

Des achats à distance plus fréquents qu'en 2008

A quelle fréquence vous arrive-t-il de commander un produit ou un service par téléphone, courrier ou Internet ?

Base : Personnes âgées de plus de 18 ans N=1005 en 2010



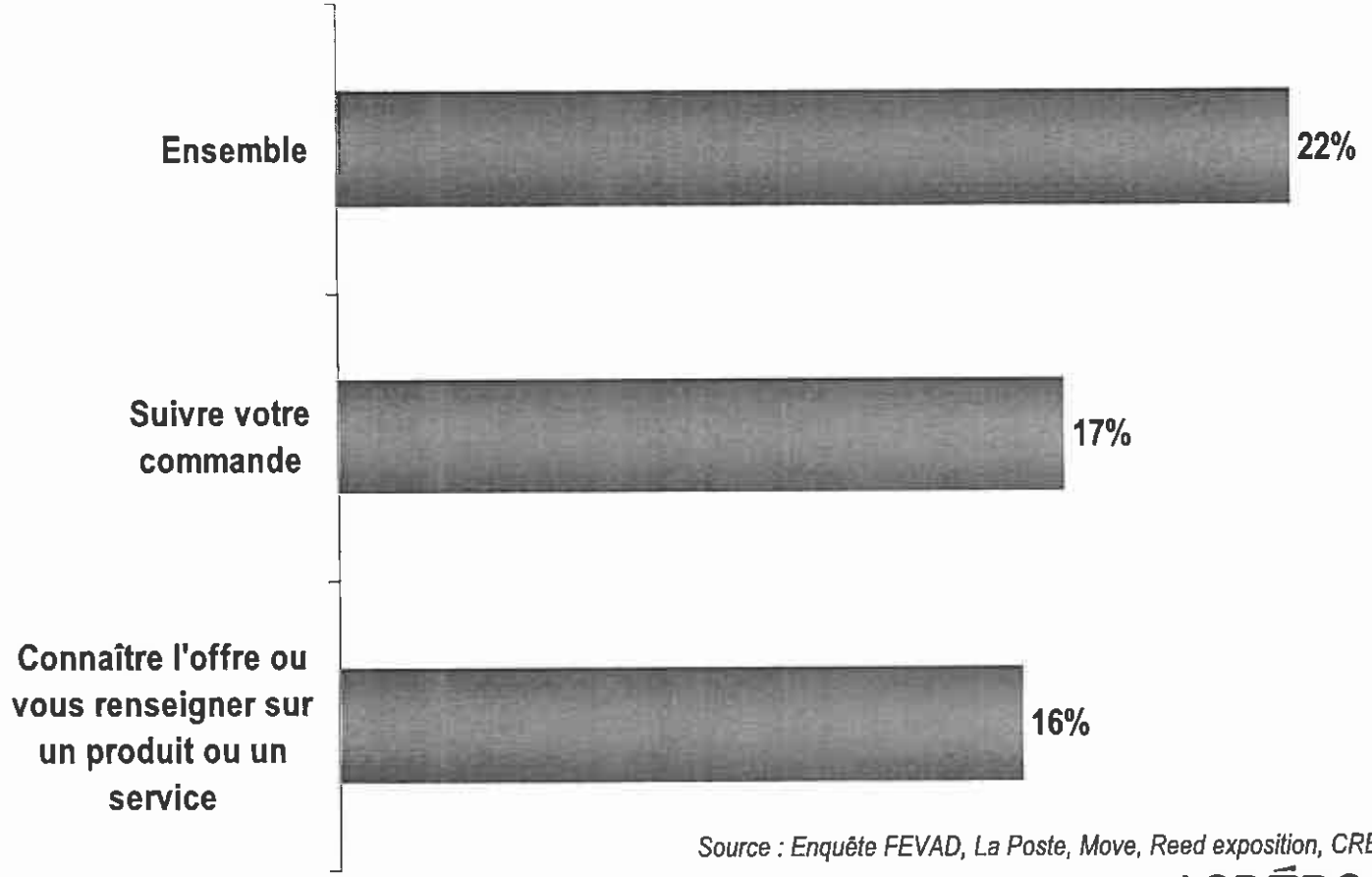
Source : Enquête FEVAD, La Poste, Move, Reed exposition. CRÉDOC, 2010

CRÉDOC

22% des acheteurs à distance ont déjà consulté un site de e-commerce sur téléphone portable, soit 7,6 millions de personnes

Avez-vous déjà consulté des sites Internet de e-commerce sur un téléphone portable pour…?

Base : Personnes âgées de plus de 18 ans ayant acheté à distance au cours des 12 derniers mois N=718



Source : Enquête FEVAD, La Poste, Move, Reed exposition, CRÉDOC, 2010

Conclusion

- La part des acheteurs à distance est restée stable entre 2008 et 2010
  - 2 raisons peuvent l'expliquer
  - Un fort transfert d'acheteurs à distance des modes de commande par téléphone et courrier vers l'Internet
  - Les catégories les plus modestes freinées dans leurs achats par la crise
- Des achats plus fréquents et plus variés parmi les acheteurs à distance
  - Conséquence du fort développement de l'offre
  - Un potentiel de croissance encore important sur de nouveaux marchés de produits
- Les acheteurs à distance cherchent à être informés
  - Catalogues et e mails commerciaux plus appréciés qu'en 2008
  - Le catalogue reste un élément important de promotion
  - 7,6 millions de personnes ont consulté des sites de e commerce sur leur téléphone portable
  - Une forte demande de services d'accompagnement

24

DOCUMENT n° 5

Les chiffres clés de l'évasion commerciale (Clippeton développement)

A l'échelle de la zone de chalandise les estimations sont les suivantes :

dépenses commercialisables dans **les trois secteurs majeurs du commerce** hors alimentaire (Equipement de la personne, Equipement de la maison et Culture/loisirs) : **336 M€** (INSEE) ;

- offre commerciale correspondante : **268,9 M€** (Registre du commerce, activités déclarées 2009)

L'évasion commerciale est de :

- **15,2%** pour l'Equipement de la maison avec des disparités très importantes selon les produits,
- **15,4%** pour le Culture/loisirs
- **28,7%** pour l'Equipement de la personne

Pôles commerciaux	Offre (en K€)	Demande (en K€)	Evasion
Sous secteur Loisirs Culture			
Librairie papeterie	10 028	14 379	**30%**
Sport Loisir et Equipement	15 497	9 534	**-63%**
Support image son et consommables	9 235	8 674	**-6%**
Audio Video Multimedia Téléphonie	35 338	78 776	**55%**
Sous secteur Equipement de la maison			
Electroménager	16 059	16 724	**4%**
Linge - Tissu de maison	5 315	8 753	**65%**
Ameublement	25 792	32 823	**27%**
Vaisselle, Deco et articles ménagers	14 487	23 758	**64%**
Bricо Bâti Jardin	49 911	31 338	**-37%**

Ces chiffres posent la question de la performance de l'offre commerciale du territoire et orientent les principes d'une stratégie commerciale offensive ciblée sur ces secteurs marchands.

Vers une évolution des pratiques de consommation et de l'offre commerciale?

Pour le consommateur de nouveaux équilibres s'opèrent entre la valeur temps, la proximité, le coût du transport et le développement durable. **Les pôles périphériques doivent donc repenser leur attractivité en termes d'aménagement et de concept de distribution**. Or, les grandes surfaces discount sont devenues des formules commerciales dynamiques avec des effets sur les équilibres commerciaux et l'environnement (flux de transports, consommation foncière, faibles qualité des aménagements…). La saturation commerciale et la situation financière fragilisée de certaines entreprises génèrent l'apparition de friches commerciales.

En centre ville le vieillissement de la population et la demande de proximité révitalisent l'offre commerciale (lien social, services, animation urbaine ….). De nombreuses enseignes (Carrefour Market, Décathlon, Boulanger …) sont conscientes de la saturation commerciale en périphérie et innovent sur de nouveaux concepts adaptés aux centres villes.

Enfin, de nouvelles formules de distribution se développent : E-commerce, discount au sein des hypermarchés, villages de marques, retails parks …

Ces évolutions questionnent les équilibres existants sur les territoires et doivent être intégrés dans toute perspective de structuration ou de développement de l'offre commerciale.

Une stratégie de redynamisation de l'appareil commercial

- un développement commercial au coup par coup sans vision d'aménagement du territoire ;
- des signes d'obsolescence et de perte d'attractivité ; des risques d'évasion amplifiée (besoins non couverts, A 89 , pôles concurrents...) ;
- des potentialités d'accueil d'activités commerciales à hiérarchiser.

Une gouvernance et une stratégie pour tout le territoire :

- pour maîtriser les équilibres de l'offre commerciale sur l'ensemble du territoire (structurer, donner de la cohérence, définir des priorités) ;
- pour garantir des solutions adaptées à chaque zone, complémentaires entre elles : centre ville, périphérie, territoire périurbains et ruraux.

Les leviers de la dynamique d'ensemble :
- le rôle moteur des centres villes ;
- les complémentarités entre pôles (positionnement , enseignes) ;
- l'aménagement et l'action foncière.

- pour améliorer le service rendu au consommateur et éviter les désaffections
- sur la base de projets maîtrisés en termes d'aménagement et d'enseignes

- pour répondre aux besoins des consommateurs et renforcer l'attractivité globale
- à partir des analyses de l'évasion et des leviers de croissance (secteurs marchands, locomotives, concepts de distribution ...)

Economie du projet

Le potentiel de modernisation et d'innovation est déterminé dans les limites suivantes

répondre aux manques constatés sur le territoire mais ne pas faire baisser l'évasion au dessous de son chiffre incompressible (10 % environ) ;

la nécessaire augmentation de surface pour rentabiliser tout projet de rénovation

- une hypothèse de développement de l'offre commerciale ciblée par secteur et par sites pour éviter les "cannibalisations" entre pôles

soit un Chiffre d'Affaires en développement potentiel entre 41 et 43 M€

hors phénomène de création de marché lié au développement de l'offre

une nouvelle évasion ramenée entre 10 et 11 %

26

La définition de ZACO (Zone d'aménagement Commercial)

La stratégie d'urbanisme commercial implique des orientations de mise en œuvre concernant chacun des pôles commerciaux existants sur le territoire. Des **Zones d'Aménagement Commercial (ZACO) sont définies dans les Scot du Roannais et du Sornin afin de contribuer à la structuration des implantations commerciales sur le territoire. Aucun nouveau pôle commercial ne pourra être créé en dehors des ZACO.** Chacune de ces zones devra faire l'objet d'un **projet d'aménagement global** pour garantir l'amélioration de la qualité de l'urbanisme commercial (organisation, desserte, accès, maîtrise du développement) et la protection de l'environnement.

L'agglomération roannaise



27

Le centre Ville de Roanne : conforter la centralité et le projet "coeur de ville"

Renforcer les pôles de centre ville (espace Saint Louis, Multiplexe, Halles Diderot) et améliorer le liaisonnement avec l'hypercentre piéton. L'implantation de locomotives commerciales doit s'articuler avec le projet urbain (espaces publics, jalonnement, modes doux, organisation du stationnement, signalétique ...). Le potentiel de CA est estimé à 9 M€.

Reconfigurer l'espace Saint Louis : passer d'un ensemble hétérogène à une galerie commerciale de centre ville cohérente et attractive (nouveau concept, nouvelles enseignes, mise en valeur du bâti, renforcement de la signalétique et de la communication). **Valoriser les halles Diderot :** améliorer la communication sur la qualité des artisans, améliorer le bâti, l'enseignage et le jalonnement depuis l'hypercentre.

En complément, l'implantation d'un centre commercial de type village de marques sur une surface de 10 000m² peut s'envisager avec une orientation moyen/haut de gamme et un potentiel de CA de 40 à 50 M€. En cohérence avec l'histoire du textile dans le Roannais et la nature du commerce de centre ville, ce concept permet de coupler commerce et innovation et est porteur de retombées pour le tissu économique local. Un arbitrage régional préalable est nécessaire pour garantir la réussite et l'association d'un promoteur potentiel.

Pôle de Riorges : innovation et diversification

Renforcer le pôle commercial Portes de Riorges I avec la réalisation d'un parc commercial (retail park) de l'ordre de 10 000m² au positionnement clairement arrêté d'entrée et moyenne gamme (en équipement de la personne et de la maison dans les sous secteurs à forte évasion). Le projet du promoteur devra intégrer des préconisations d'aménagement et d'insertion urbaine. Le potentiel de CA est estimé entre 17 et 20 M€

Création d'un Espace Culturel au sein du Leclerc (jeux vidéo et informatique) avec un potentiel de CA de 4 M€

Pôle de Mably : une modernisation portée par un développement maîtrisé

Un développement de l'ordre de 5 000 m² supplémentaires dans le cadre de la modernisation et du renouvellement du pôle : définir dans le PLU le secteur de développement prioritaire et la maîtrise des espaces périphériques et intégrer les orientations du projet global d'aménagement.

Renforcer la galerie marchande de Carrefour et confirmer la spécialisation du pôle en équipement de la maison (nouvelles enseignes).

Moderniser les structures existantes : enseignages, mobilier urbain, signalétique, voirie.
Le potentiel de CA est estimé à 11,8 M€.

13

Autres pôles : contenir le développement au fil de l'eau

Pôles de Perreux, le Coteau, Parigny : définir un périmètre précis des zones commerciales et interdire toute transformation d'activités en commerce ou implantations nouvelles au delà de ce périmètre (ZACO). **Mobiliser les outils de la maîtrise immobilière et de l'action foncière** pour organiser dans le temps l'aménagement, la lisibilité et le renforcement à moyen terme-long terme au nord du contournement sud-ouest de ce pôle d'entrée d'agglomération.

Secteur de la Mirandole (Villerest) : espace commercial embryonnaire sera délimité par une ZACO.

Secteur de la route de Charlieu (Roanne) : n'est pas identifié comme un pôle commercial et ne doit plus accueillir d'équipement commercial.

SCoT | Pays de Brest
Syndicat mixte

Réf. : 10/117

Document provisoire d'aménagement commercial du Pays de Brest

établi en application de l'article 102, IX, 2e,
de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008

Approuvé par le Comité Syndical du 23 juin 2009
et modifié après enquête publique par le Comité Syndical du 6 mai 2010

DOCUMENT n° 6

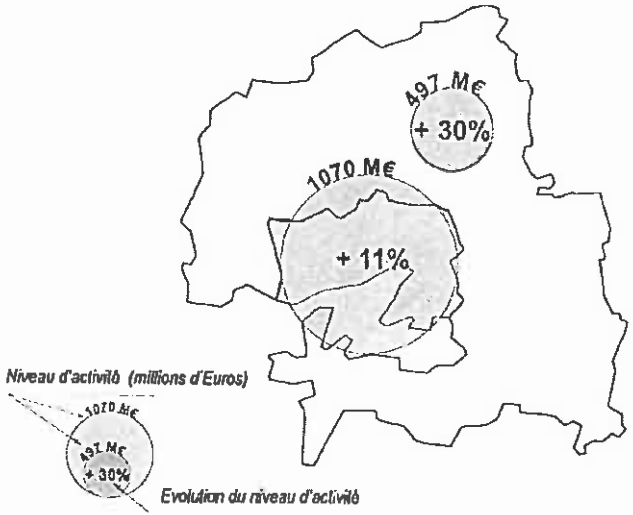
Le Document d'aménagement commercial, ayant vocation à s'inscrire dans le Document d'Orientations Générales du SCoT, s'appuie sur ce capital d'expérience et de connaissance.

L'article L 122-1 du Code de l'urbanisme stipule que le SCoT fixe les objectifs relatifs à l'équipement commercial, aux localisations préférentielles des commerces. Le traitement du commerce dans le Document d'Orientations Générales du SCoT se place dans cette perspective. En conséquence, il appartient au SCoT et au PLU, chacun dans son rôle, de définir les orientations d'aménagement et, au cœur de celles-ci, les conditions d'implantation de commerces.

La loi LME[5] du 4 août 2008, outre sa réorientation des fondements du système de délivrance des autorisations commerciales, qui reposeront désormais sur des critères d'aménagement du territoire et de développement durable, renforce la prise en compte de la « diversité commerciale » et « la préservation du commerce de détail et de proximité dans les règles d'aménagement et d'urbanisme des schémas de cohérence territoriale et des PLU » (article 103).

L'article 102 définit les critères de délimitation des zones d'aménagement commercial, « ces zones seront définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de la qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvertes par le SCoT. Leur délimitation ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerce ». Ces zones d'aménagement commercial sont intégrées au SCoT par le Document d'aménagement commercial.

Le niveau d'activité des pôles commerciaux du Pays de Brest et son évolution entre 1997 et 2005



Source : Observatoire du commerce et de la consommation, C.C.I.de Brest

En 2005, près de 93 % des dépenses de consommation des ménages du Pays de Brest sont réalisées dans les pôles commerciaux du Pays de Brest : ce taux d'attraction, significatif, est lié à la fois à la position géographique du territoire, ainsi qu'à la qualité de son offre commerciale. L'évasion commerciale (7 %) représente principalement les achats sur internet et par correspondance.
Parallèlement au développement de l'équipement commercial du Pays de Brest (cf. page 5), le niveau d'activité des pôles commerciaux s'est accru de 11 % dans l'agglomération brestoise et de 30 % hors agglomération, entre 1997 et 2005.
Source : Observatoire du commerce et de la consommation, C.C.I. de Brest

[5] Loi de Modernisation de l'Économie

Sont dans le champ d'application du Document d'aménagement commercial
- les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité de commerces de détail et d'artisanat à caractère commercial,
- les équipements cinématographiques.

Sont exclus du champ d'application de la CDAC[6] et du Document d'aménagement commercial, les stations de distribution de carburant, ainsi que les commerces de véhicules automobiles et de motocycles. Une prise en compte par les documents d'urbanisme de l'implantation de ces activités reste possible.

[6] Commission Départementale d'Aménagement Commercial, instituée par la loi LME en remplacement des CDEC et compétente pour statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme commercial.

- Le commerce est une **fonction urbaine** à l'instar de l'habitat : fonction très structurante du développement urbain (les trois décennies passées le prouvent) et complément nécessaire de l'habitat. À ce titre, elle contribue de façon déterminante à la structuration de l'espace urbain et à la consolidation de cette structure. La localisation du commerce constitue donc un enjeu de premier plan pour les documents d'urbanisme.

- Générateur d'emplois et d'activités, le commerce participe pleinement à **l'animation de la vie urbaine, périurbaine et littorale.** Il représente aussi à cet égard l'une des composantes importantes de l'attractivité, de l'image, de l'identité et du cadre de vie des communes.

- Le commerce dans le SCoT est traité comme **service essentiel à la population** qui doit répondre à une exigence d'équité de service, appréciée à l'aune des orientations d'urbanisation du territoire et, notamment, l'organisation polycentrique hiérarchisée des pôles de services.

  A l'échelle du Pays de Brest, cet objectif repose sur l'affirmation **d'un maillage équilibré de l'offre commerciale** au regard de la population résidente du bassin d'habitat et de la fréquentation touristique. L'accessibilité des services s'inscrit sur une échelle d'achat, rare à courant, et de déplacement, fréquent à exceptionnel. Elle se traduit par des niveaux différenciés de fonctions commerciales suivant les communes et leurs pôles commerciaux. La préservation de ces niveaux de fonctions commerciales constitue une priorité et une garantie contre une fragilisation ou une disparition progressive du commerce.

- **L'équité de service** peut se définir comme un accès dans des conditions équivalentes à un niveau de service de proximité (sous réserve d'atteindre le seuil critique de viabilité commerciale), de semi-proximité et de spécialités présentes dans les pôles structurants. L'offre rare, voire exceptionnelle, ne peut se situer que dans le pôle métropolitain.

- Les **principes du développement durable** guident les choix et peuvent se définir comme suit :

  - optimiser les déplacements de façon à réduire le trafic automobile et les pollutions engendrées ;

  - favoriser l'usage des transports collectifs et des modes doux.

Il s'agit d'assurer au plus près de la population les services répondant aux besoins les plus courants et de réserver les déplacements plus longs à des achats plus exceptionnels. La desserte des pôles commerciaux par les réseaux de transport collectif doit être recherchée.

Deux objectifs complémentaires sont poursuivis :

- rechercher une qualité urbaine et architecturale des commerces, respectueuse de l'environnement et réduisant la consommation énergétique et les pollutions.

- assurer une meilleure économie de l'espace.

La création et le développement de zones commerciales périphériques contribuent à une consommation d'espace au détriment des espaces naturels et agricoles. Une rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de ces zones devient de plus en plus incontournable. De même que dans le cadre du renforcement de l'armature commerciale des centres et bourgs, ces opérations peuvent nécessiter de la part des communes une anticipation et une programmation d'interventions pour l'aménagement urbain.

Le Pays de Brest est un pays urbain et un pays touristique.

Au niveau commercial, il bénéficie historiquement d'une organisation commerciale polycentrique autour d'un pôle central, l'agglomération brestoise, et de différents pôles d'appui comme Landerneau, Saint-Renan ou Lesneven-Le Folgoët.

Le Pays de Brest entend au travers de son SCoT, maintenir les vertus de l'équilibre territorial polycentrique en proposant un parti d'aménagement du territoire s'appuyant sur cette armature, optimisant le service rendu à la population à tous les niveaux et évitant tout développement hégémonique.

L'équipement commercial de certaines communes ne peut s'expliquer si on ignore leur vocation touristique. La fréquentation touristique représente un équivalent-habitants permanent dont le chiffrement est délicat ; l'observation empirique montre qu'elle place ces communes au niveau d'offre d'autres deux fois plus peuplées. Correspondent particulièrement à ce profil : Le Faou, Brignogan, Le Conquet, Plougonvelin, Crozon, Camaret. De même qu'on tiendra compte, pour apprécier le niveau de fonction commerciale pertinent, de la population de la zone de chalandise, il convient d'intégrer l'équivalent-habitants touristique. L'existence de marchés hebdomadaires pouvant réunir une offre commerciale considérable doit également être prise en considération en ce qu'elle accroît la chalandise du pôle où ils se situent.

L'offre commerciale, les attentes des consommateurs ne sont pas figées dans le temps. La population croît de manière différenciée, la fréquentation touristique évolue, les modes de consommation changent. Ces évolutions nécessiteront une analyse régulière de l'offre commerciale sur le Pays de Brest et de son organisation, une évaluation de leur pertinence et, si besoin, une révision du SCoT.

Critères de définition des fonctions commerciales

Fonction	Zone de chalandise	Population de la zone de chalandise	Accessibilité	Fréquence d'achat	Caractéristiques
Métropolitain	Pays de Brest Bretagne occidentale	400 000 à 1 000 000 hab.	20 à 30 mn 60 à 90 mn	Occasionnelle exceptionnelle	Le rayonnement s'étend à l'échelle de la Bretagne occidentale, grâce à une offre commerciale diversifiée, spécialisée, voire rare.
Structurant	Grands territoires du Pays	50 000 hab. et +	15 à 20 mn	Occasionnelle	Le rayonnement s'étend sur plusieurs cantons. L'offre commerciale est diversifiée dans l'alimentaire et le non alimentaire « courant » (ex : bricolage, jardinage, électroménager, sport, habillement et bazar-solderie) ; elle est complétée en équipement de la personne, de la maison et en culture loisirs.
Semi-proximité	Echelle cantonale	de 10 000 à 40 000 hab.	10 à 15 mn	Hebdomadaire et occasionnelle	Rayonnement de niveau cantonal. L'offre commerciale est diversifiée dans l'alimentaire et le non alimentaire « courant » comme le bricolage, jardinage, électroménager, sport, habillement et bazar-solderie.
Proximité	Plusieurs communes, une grande commune ou grands quartiers	de 3 000 à 10 000 hab.	< 10 mn	Quotidienne	Le rayonnement s'exerce sur la commune, voire quelques communes limitrophes, avec une vocation principale en alimentaire et en services courants (pharmacie, pressing, fleuriste...).
	Commune Quartier	Variable suivant la taille de la commune/du quartier	< 10 mn	Quotidienne	Communes ou quartiers où la vocation principale est de satisfaire les besoins de leurs propres habitants en alimentaire et en services courants (pharmacie, pressing, fleuriste...).

1. DISPOSITIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

L'urbanisme commercial est une déclinaison particulière de l'urbanisme en général et obéit aux orientations générales de celui-ci.

Conforter l'organisation commerciale multipolaire

L'organisation multipolaire et hiérarchisée des zones commerciales est une dimension essentielle constitutive de l'armature urbaine générale du Pays de Brest. À ce titre, elle est non fluctuante et ne peut s'autonomiser. Une décision d'implantation commerciale, rompant avec l'organisation arrêtée, touche à l'économie générale du SCoT et appelle une décision modificative du Syndicat mixte selon les procédures ad hoc.

Recentrer l'urbanisation commerciale sur les pôles urbains

- Une priorité générale est accordée au renforcement du commerce de centres-villes et de centres-bourgs dont les limites devront être précisées dans les PLU.
  Dans les pôles de proximité, les commerces s'installent dans la centralité communale, composée de l'agglomération principale et de ses extensions programmées dans les documents d'urbanisme, dans les villages et agglomérations secondaires au sens de la loi littoral et tels que définis dans le SCoT[8].
  Lorsque les commerces s'installeront dans les extensions d'urbanisation programmées dans les documents d'urbanisme, cela devra se faire en proximité de l'urbanisation existante.
- Une priorité parallèle est accordée au renforcement de la liaison urbaine et de la synergie commerciale entre centre-ville et autres pôles commerciaux là où leur proximité les rend connectables (liaisons piétonnes, organisation d'un stationnement de liaison, ligne de TCSP...).
- La création de nouveaux équipements cinématographiques se fera exclusivement dans les centres-villes afin d'y préserver l'animation culturelle qui en fait l'attractivité.
- L'installation de commerces isolés, hors pôles urbanisés et tout particulièrement en rase campagne, guidée par une logique dominante de captage de flux routiers, est exclue.
- L'existence d'un commerce dans une situation de ce type ne pourra être retenue comme argument pour le développement d'une zone au-delà d'une adaptation du commerce existant pour ses besoins propres, dans la limite de 15 % (maximum) de sa surface de vente.

[8] Liste définie dans le Document d'Orientations Générales du SCoT.

Identifier la vocation commerciale des zones d'activités

- Les zones d'activités à vocation commerciale (zones urbaines et à urbaniser) seront clairement identifiées et devront faire l'objet d'une délimitation et d'un ensemble de règles spécifiques dans les PLU. Aucune zone d'activités, qui n'ait été explicitement désignée comme ayant vocation à accueillir les activités commerciales, ne pourra le faire. Les zones 1AU, dévolues à une urbanisation future, sont également concernées.
- Les changements d'usages des zones d'activités existantes, de l'artisanat, de l'industrie, du tertiaire vers des activités commerciales sont proscrits sauf si la destination commerciale future de la zone est précisée sans ambiguïté dans les documents d'urbanisme.

Définir le rôle des zones commerciales périphériques dans la fonction urbaine

- Les zones commerciales périphériques accueillent des commerces qui offrent des produits peu compatibles avec l'environnement urbain dense des centres-villes ou qui génèrent des circulations automobiles intenses.
- Elles accueillent des formats commerciaux eux aussi peu compatibles avec des tissus urbains denses en raison de leur taille et de la logistique qu'ils engendrent.
- Toute activité commerciale nouvelle, d'une surface de vente inférieure à 300 m², y est proscrite, qu'il s'agisse de création ex nihilo ou de transformation d'un bâtiment existant. De par ces principes, la création de galeries marchandes et d'ensembles commerciaux avec des cellules commerciales < 300 m², dans les zones commerciales périphériques, n'est pas possible.
  Le seuil de 300 m² pourra être relevé jusqu'à 500 m² dans les PLU.

Promouvoir la qualité urbaine des commerces

Les zones commerciales et les commerces font la ville ; ils justifient les mêmes exigences et objectifs de qualité urbaine et architecturale que l'habitat ou l'activité de production.

2. PRESCRIPTIONS SPÉCIFIQUES AUX NIVEAUX DE FONCTIONS COMMERCIALES

Niveaux de fonctions commerciales	PROXIMITE	SEMI-PROXIMITE	STRUCTURANT	METROPOLITAIN
Localisation des commerces	Dans les centralités*	Centralités et périphéries	Centralités et périphéries	Centralités et périphéries
Typologie des commerces dans les centralités	Tous types de commerces, quelque soit l'activité et la surface de vente. La création d'équipements cinématographiques se fera exclusivement dans les centralités.			
Typologie des commerces de périphérie		Commerces d'une surface de vente ≥ 300 m² (surface extensible jusqu'à 500 m² dans les PLU) . Grandes surfaces alimentaires . Grandes surfaces spécialisées en non alimentaire « courant » dont bricolage, jardinage, habillement, sport, bazar-solderie	. Grandes surfaces alimentaires . Grandes surfaces spécialisées	. Kergaradec-L'Hermitage : grandes surfaces alimentaires et spécialisées dont automobile, sport, équip. maison/foyer, bricolage/jardinage. . Froutven : grandes surfaces spécialisées dont sport, équip. maison/foyer, bricolage-jardinage

SURFACES DE VENTE MAXIMALES

Grandes surfaces alimentaires**	Zone de chalandise < 3 000 hab	Zone de chalandise > 3 000 hab	Zone de chalandise 10 000 à 20 000 hab	Zone de chalandise 20 000 à 40 000 hab	Hors agglomération brestoise	Agglomération brestoise (Sites Iroise et Géant)	10 000 m²
	1 500 m²	2 200 m²	2 200 m²	3 200 m²	4 500 m²	10 000 m²	
Grandes surfaces spécialisées***	Pas de grandes surfaces spécialisées						Formats exceptionnels
Règle générale		1 000 m²	1 000 m²	1 000 m²	1 000 m²		
Bricolage		1 000 m²	1 000 m²	2 000 m²	2 500 m²		
Jardinage		1 000 m²	1 000 m²	2 000 m²	2 500 m²		
Bricolage-Jardinage		2 000 m²	2 000 m²	4 000 m²	5 000 m²		
Meubles		1 000 m²	1 000 m²	2 000 m²	2 500 m²		

* Centralités : la centralité des communes est composée de l'agglomération principale, des agglomérations secondaires et des villages au sens de la loi littoral (cf. liste dans le DOG du SCoT), ainsi que de leurs extensions programmées dans les documents d'urbanisme.

** Grandes surfaces alimentaires : commerces dont la surface de vente est supérieure ou égale à 300 m² et dont la vente de produits alimentaires représente une part d'activité importante (supérettes, supermarchés, hypermarchés, hard-discount).

*** Grandes surfaces spécialisées : commerces dont la surface est supérieure ou égale à 300 m² spécialisés dans un ou plusieurs secteurs (ex : équipement de la personne, de la maison, culture, loisirs, bazars-solderies...)

DOCUMENT n° 7

Etalement urbain, discontinuités physiques, standardisation du paysage des entrées de ville, les impacts urbanistiques d'un développement commercial périphérique sont forts[8]. A l'œuvre depuis 30 ans, tout nous laisse penser que les effets néfastes de cet étalement commercial vont se renforcer. Outre les conditions d'accessibilité et de desserte de ces zones, souvent hors de portée pour le piéton, les pratiques de déplacements en leur sein sont, là encore, très largement caractérisées par l'usage de la voiture. Et pour cause, c'est bien la variable de la capacité de stationnement qui est la clé du problème.

L'importance particulière du stationnement dans la problématique de l'équilibre commercial centre-périphérie

La circulation et le stationnement sont souvent pointés du doigt par les professionnels du commerce de centre ville pour expliquer l'état de santé du secteur d'activité. Dans une étude de 2006, l'Union du Grand Commerce de Centre-Ville (UCV) s'inquiète ainsi de la perte de vitesse de la dynamique commerciale dans le centre de Paris, de dix métropoles régionales[9] et de 14 grandes villes[10]. Les facteurs seraient multiples : les perturbations liés aux travaux de requalification de l'espace public, le problème récurent des difficultés de circulation, mais aussi le vieillissement de l'offre commerciale. Une tendance à mettre en regard avec la poursuite du développement des surfaces commerciales périphériques, instaurant *« un climat concurrentiel tendu »*, analyse l'UCV. D'autres handicaps pour les centres-villes peuvent bien entendu être invoqués pour expliquer la remise en cause de l'équilibre (fragile) centre /périphérie comme le morcellement et la rigidité des propriétés foncières ou l'optimisation des flux logistiques[11].

---

[8] L'urbaniste David Mangin évoque à ce titre une « Ville franchisée » et plaide pour un contre modèle, « la ville passante ».
[9] Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Toulouse
[10] Angers, Nancy, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Le Havre, Metz, Moulins, Nancy, Orléans, Potiers, Saint-Etienne, Tours.
[11] Pour une analyse synthétique et rétrospective du phénomène, on se reportera à VAN DE WALLE Isabelle, *Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains*, Cahier de recherche N° 216, CREDOC, novembre 2005, 93 p.

Selon une autre enquête[12] menée par le SES en 2003, la moitié des chalands des commerces centraux des villes françaises viennent en voiture et seulement un quart en transports collectifs. Cette étude, menée sur les villes suisses et françaises, montre que « les chalands sont beaucoup plus sensibles encore que les migrants aux conditions de stationnement et peu sensibles aux coûts du stationnement. Cela explique l'attention portée aux politiques de stationnement par tous les acteurs du commerce central[13]. (...) Une diminution de l'accessibilité automobile en centre-ville entraînerait donc probablement un report de destination au profit des zones commerciales suburbaines. »

Et c'est « l'argument-massue » avancé par les acteurs de la grande distribution, localisés en périphérie, argument qui suscite logiquement des inquiétudes de la part des commerçants des centres-villes et même des contentieux.
Cela a été le cas à Montpellier dès la genèse le Projet d'Odysseum : depuis 1998, plus d'une trentaine d'actions en justice ont été menées par des commerçants ou par la CCI de Montpellier, qui dénonçaient une concurrence déloyale face aux commerces de centre-ville. Bien souvent, l'argument privilégié par les services de marketing des centres commerciaux est celui de l'offre de stationnement alors que, dans le même temps, les capacités de stationnement stagnent ou même s'amenuisent en centre ville, comme c'est le cas à Montpellier depuis la piétonisation intégrale du centre ancien en 2004. Cette politique restrictive pour l'usage de la voiture s'est traduite par un report modal considérable vers les deux lignes de tramway, inaugurées en 2000 et 2006.

Mais si la part des déplacements effectués en transports publics vers le centre-ville pour motif « achats » est désormais plus importante que celle des déplacements liés au travail, les déplacements pour motif achats sont également plus sensibles aux politiques tarifaires des modes de transports, voitures particulières et transports collectifs. « Autrement dit, à attractivité constante des commerces du centre-ville, par rapport à la concurrence périphérique, il apparaît plus facile d'obtenir un transfert modal pour le motif « achats » que pour le motif « travail »[14].

[12] JARRIGE Jean-Marie, RAYNARD Christine, « Politiques de stationnement et mobilité locale : approche empirique », *Notes de Synthèse du SES*, septembre/octobre 2003.
[13] Les commerçants du centre-ville sont depuis longtemps des partisans du stationnement rotatif payant et de la construction de parcs publics hors voirie. Pour eux, les enjeux économiques sont considérables. Par exemple, au sein de la Presqu'île du centre de Lyon, près de la moitié des dépenses d'achats sont le fait de clients venant en voiture, avec des paniers moyens variant de 120 € à 200€. Mais, poursuivent les auteurs de cette étude, « il convient d'éviter les simplismes en ce domaine, qui consisteraient à dire qu'il suffit de doubler l'offre de stationnement pour doubler le chiffre d'affaires provenant de clients automobilistes. La réalité est plus complexe comme le montre le cas de Strasbourg, où l'introduction du tramway s'est traduite par une augmentation du chiffre d'affaires du commerce central mais aussi par une baisse du panier moyen et une re-localisation des commerces de luxe en bordure du centre ». Le tramway a manifestement un impact sur la structure et la typologie de l'appareil commercial. A Lyon, une étude de l'agence d'urbanisme montre que les tramways T1 et T2, dans deux contextes différents, ont accéléré la mutation du commerce de proximité.
[14] JARRIGE Jean-Marie, RAYNARD Christine, *idem*, p.19.

Zones économico-commerciales : un modèle qui a atteint ses limites[56]

Négocié avec les propriétaires fonciers et les élus, chaque centre commercial occupe aujourd'hui une emprise de plusieurs hectares, gagnée sur des terres agricoles remembrées. L'urbaniste David Mangin, rappelle ainsi que *« les opérations de remembrement menées dans l'après-guerre, ont à bien des égards, préparé et permis de dégager les grands terrains qu'ont investis les mondes de la consommation de masse ».*[57]

L'émergence des « nouveaux pôles d'activités économico-commerciaux » correspond à une combinaison de « dynamiques spontanées d'implantation » (de marché) et d'interventions publiques d'aménagement. A titre d'exemple, Sophia-Antipolis et la basse vallée du Var répondent à une logique « planifiée » d'aménagement même si s'y est greffé un développement plus « spontané » notamment en matière commerciale.
Ainsi, la valorisation des « rentes de situation » offertes par le développement des systèmes autoroutiers métropolitains (notamment pour le commerce) a été permise avec l'intervention d'investisseurs et/ou de spéculateurs fonciers[58].
De leur côté, les stratégies planificatrices des années 1960 / 1970 correspondaient à la volonté :

- de créer des nouvelles centralités « organisées » pour décongestionner les centres-villes existants, et permettre la délocalisation de certains équipements vers ces nouvelles polarités ;
- de créer de nouvelles polarités économiques adaptées aux exigences modernes (zones industrielles, technopoles).

L'effet de la concurrence entre communes pour capter l'implantation des entreprises (aujourd'hui abolie par la généralisation de la coopération intercommunale à fiscalité propre) a également contribué à une extension des espaces d'activité en contiguïté des pôles nouveaux existants. Des effets de « masse » ont fini par achever la consolidation du modèle de développement économico-commercial, notamment par le biais d'extension « sur place » (à partir du moment où le pôle a atteint une taille critique ou un rayonnement suffisant le rendant alors incontournable...).

Le rôle structurant des pôles nouveaux : une réalité encore mal prise en compte en termes d'aménagement.

Services techniques, architectes, urbanistes ou paysagistes ont pesé de peu de poids durant la création des grands centres commerciaux. David Mangin souligne fort justement que ce sont *« les critères de visibilité depuis la route, d'accessibilité, de visibilité du parc de stationnement »* qui ont primé.

Si l'on veut faire de ces pôles périphériques un véritable objet pour les politiques publiques d'aménagement, il faut, au préalable, dresser quelques constats et rappeler quelques tendances lourdes :

---

[56] Ce paragraphe doit beaucoup aux réflexions du club transport de la FNAU et plus particulièrement aux travaux du géographe et urbaniste Gabriel Jourdan qui a développé une réflexion tout à fait stimulante sur les politiques de planification urbaine à l'échelle des espaces en voie de métropolisation. Voir notamment sa thèse : *Transports, planification et gouvernance urbaine. Etude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, L'Harmattan, 2003.
[57] Mangin David, *La Ville Franchisée*. Op. Cit, p. 119.
[58] On citera l'exemple de Barnéoud dans la région marseillaise, qui après un séjour aux Etats-Unis avait étudié les stratégies de localisation des centres commerciaux, fut l'initiateur de la zone de Plan de Campagne.

- Les zones économico-commerciales sont des pôles à part entière qui structurent de plus en plus les déplacements, notamment de périphérie à périphérie.

- La mutation économique des zones commerciales s'est traduite par une diversification du type d'emplois offerts : de plus en plus de tertiaire non commercial et d'activités économiques « supérieures ».

- Dans certains pôles, on trouve désormais de grands équipements métropolitains (campus universitaires, aéroports, centres administratifs, directions régionales de banques).

- La part des surfaces commerciales de grande distribution (quasi-totalité des hypermarchés et une très grande part des grandes et moyennes surfaces spécialisées) est encore prépondérante. Cependant, une récente étude de TNS Worldpanel souligne une certaine lassitude des français pour les grandes surfaces : la fréquentation enregistre une baisse avec 92 visites par an, soit six visites de moins en quatre ans. Face à cette érosion, les acteurs de la Grande distribution rivalisent d'imagination pour fidéliser leurs clients et en capter de nouveaux en proposant, par exemple, de nouveaux services tels que le « drive-in »[59].

- Parallèlement, on assiste aujourd'hui à une diversification du profil d'activités commerciales qui tend à intégrer des commerces « de type centre-ville » : extensions des galeries marchandes, installation d'enseignes comme la FNAC ou ZARA, avec plus ou moins de succès. Le développement des activités et commerces liés au loisir s'accélère depuis une quinzaine d'années : multiplexes cinématographiques, restaurants, discothèques, bowlings. Enfin, on observe l'émergence d'activités de service à la personne, par exemple dans le domaine de la Santé (médecins et professions para-médicales).

Aujourd'hui, la question est donc de savoir si ces tendances et ces évolutions vont définitivement consacrer le modèle de « la ville franchisée » et de ses îlots cloisonnés et uniquement accessibles en voiture ou alors amorcer une transition entre « l'espace automobile » et « l'espace public urbain »[60]. En d'autres termes, les politiques d'aménagement économique peuvent-elles passer d'une logique « *No parking, no business* » à une logique « *No accessibility, no business* » ?

Cette deuxième voie implique de reposer le triptyque mobilité-densité-urbanité :

S'agissant du droit de l'urbanisme, ces espaces ne sont pas bloqués par des règles de patrimonialisation et représentent donc potentiellement un fabuleux gisement de reconversion urbaine. Ce sont des espaces où la valeur foncière et le prix du terrain sont élevés[61] et où, paradoxalement, on observe un sous usage de l'espace évident : la hauteur du bâti est faible, il y a des superficies de parking gigantesques (on y trouve même des friches !). Porteurs de centralités, la mutation de ces zones pourrait donc être accompagnée par une logique de densification.

[59] Le concept du Drive-in consiste à effectuer préalablement une commande d'achats par Internet, puis à se rendre sur le parking de l'hypermarché, à s'identifier avec un numéro de client sur une borne. Celle-ci délivre alors au client un ticket sur lequel est indiqué la piste de stationnement réservé au chargement du coffre de la voiture, service effectué par des employés de l'enseigne de distribution, garantissant ainsi un gain de temps pour la clientèle.

[60] Patrie de l'automobile, les Etats-Unis semblent pourtant aujourd'hui s'engager dans cette deuxième voie, le modèle urbanistique de « la boîte à chaussure » étant totalement périmé.

[61] Ces zones sont très souvent contrôlées par des banques ou par des acteurs institutionnels

PDU : d'une génération à l'autre

Conscientes de l'impact des grands pôles commerciaux générateurs de trafic, des agglomérations ont ainsi pris la peine de mentionner des orientations relevant de la « mobilité de commerce et de loisir » dans le cadre de leur PDU. C'est le cas de la communauté urbaine de Bordeaux qui a prévu d'«introduire des règles d'accessibilité autres que celles fondées sur l'usage unique de l'automobile pour autoriser le développement des centres commerciaux et des zones d'activités (établissement de seuil pour conditionner l'obligation de desserte par les transports en commun) »[64].

Une recherche[65] du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) note ainsi que « certains PDU proposent de renforcer les politiques d'urbanisme commercial et de les lier aux politiques de déplacements, soit en favorisant les commerces de proximité, moins consommateurs de déplacements automobiles, soit en intégrant la question des déplacements dans les procédures d'attribution des autorisations d'urbanisme commercial ». Dans ce dernier cas, l'article 97 de la loi SRU est appliqué en privilégiant la qualité de la desserte en transports en commun et évaluant au préalable l'impact sur la génération de déplacements en voiture particulière.

S'agissant des zones économico-commerciales, on peut, de manière assez schématique, entrevoir deux manières de rapprocher les transports collectifs et l'aménagement :

1° Amener le transport collectif sur les zones et parcs d'activités économiques qui ne bénéficient pas d'une desserte.
Dans ce cas, il s'agit de prendre en compte les zones commerciales existantes dans les choix du tracé des nouvelles lignes de transports collectifs afin de favoriser un report modal. Mais, nous l'avons évoqué précédemment, l'amélioration de l'accessibilité des pôles commerciaux périphériques, notamment pour les jeunes et les personnes non motorisées, *via* un développement des TCSP, pourrait favoriser un transfert de la clientèle

[64] Communauté urbaine de Bordeaux, Plan de Déplacements Urbains, adopté le 26 mai 2000 mis en conformité avec la loi SRU le 28 mai 2004, p. 131.
[65] VAN DE WALLE Isabelle, *Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains*, Op. Cit.

du centre-ville vers la périphérie : l'amélioration de la desserte est perçue comme antagoniste avec l'objectif de revitalisation du commerce de centre-ville, certaines autorités organisatrices faisant délibérément le choix de ne pas desservir les centres commerciaux de périphérie afin de ne pas renforcer l'évasion des habitants et des consommateurs vers ces périphéries. Il n'est donc pas surprenant qu'en règle générale le renforcement de l'accessibilité des pôles commerciaux de périphérie n'apparaisse pas comme une priorité politique.

2° Subordonner les nouvelles implantations économico-commerciales à proximité des réseaux de transports collectifs existants.
Cette deuxième solution s'inspire de la philosophie du « *Transit oriented development* » (le développement urbain orienté sur les transports publics) : celle-ci vise en effet à localiser les activités économiques et l'habitat à proximité immédiate des axes de transports collectifs de manière à limiter la dilution urbaine.
Le PDU de Brest prévoit ainsi un plan de gestion des déplacements dans le dossier d'ouverture des zones d'activités économiques et de création d'équipements commerciaux. Il s'agit ainsi de définir les priorités d'urbanisation au regard de la desserte en transports collectifs et d'autoriser l'implantation de grands équipements en fonction d'une analyse préalable des déplacements.

La traduction effective de ce principe dans les documents d'urbanisme gagnerait à ce que l'on définisse des zones de densification prioritaires dans les SCOT et les PLU, avec des densités bâties minimales, et appliquer dans ces zones des mesures fiscales préférentielles (modulation de la taxe foncière, Taxe Locale d'Equipement...). C'est dans ce sens qu'a plaidé le GART à l'occasion du Grenelle de l'Environnement et avec un certain succès dans la mesure où le principe d'institution de zones de densification environnementale et de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun a été retenu.

Bien que certains PDU s'y intéressent, on peut tout de même considérer que cette mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements ne concerne que rarement les équipements commerciaux. En outre, l'analyse du contenu des PDU révèle que ces documents ne découpent que rarement leurs territoires en secteurs. **Qui plus est : ce sont les centres-villes qui ont retenu l'attention discursive** (comme autant de théâtres de congestion et de pollution) **au détriment des** périphéries[66]. Dans ces circonstances, un pan entier de l'aménagement économique (les pôles périphériques) est occulté par les politiques de planification des déplacements[67], à de rares exceptions.

Certains ont souligné à ce titre, le schéma urbanistique bicéphale des PDU : d'un côté, la consécration d'un modèle rhénan qui s'attache à promouvoir des politiques restrictives pour l'automobile dans des centres-villes sanctuarisés ; et de l'autre le cautionnement d'un modèle californien dans des périphéries laissées à la merci de la voiture particulière.

En réalité, cette opposition manichéenne est quelque peu dépassée au regard des nouvelles fonctions que jouent ces espaces périphériques en matière de développement local et de leur rôle structurant en matière d'aménagement. Qui plus est, l'extension des périmètres de transport urbain, consécutive au déploiement territorial de l'intercommunalité urbaine, mais aussi la perspective de la mise en compatibilité des PDU avec les SCOT, invitent les AOTU à « changer de braquet » et à se positionner davantage dans les démarches de « territorialisation stratégique ».

---

[66] GART, *PDU : Bilan et Perspectives*, 2005
[67] La planification en matière de développement économique local correspond à une logique d'implantation (exogène ou de relocalisation interne) et peu à celle d'une politique d'aménagement intégré des espaces d'activités. Ainsi, de nombreuses agglomérations se sont lancées dans l'élaboration de Schémas territoriaux de zones d'activités, afin de mieux préciser leur stratégie d'aménagement économique.

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 ?

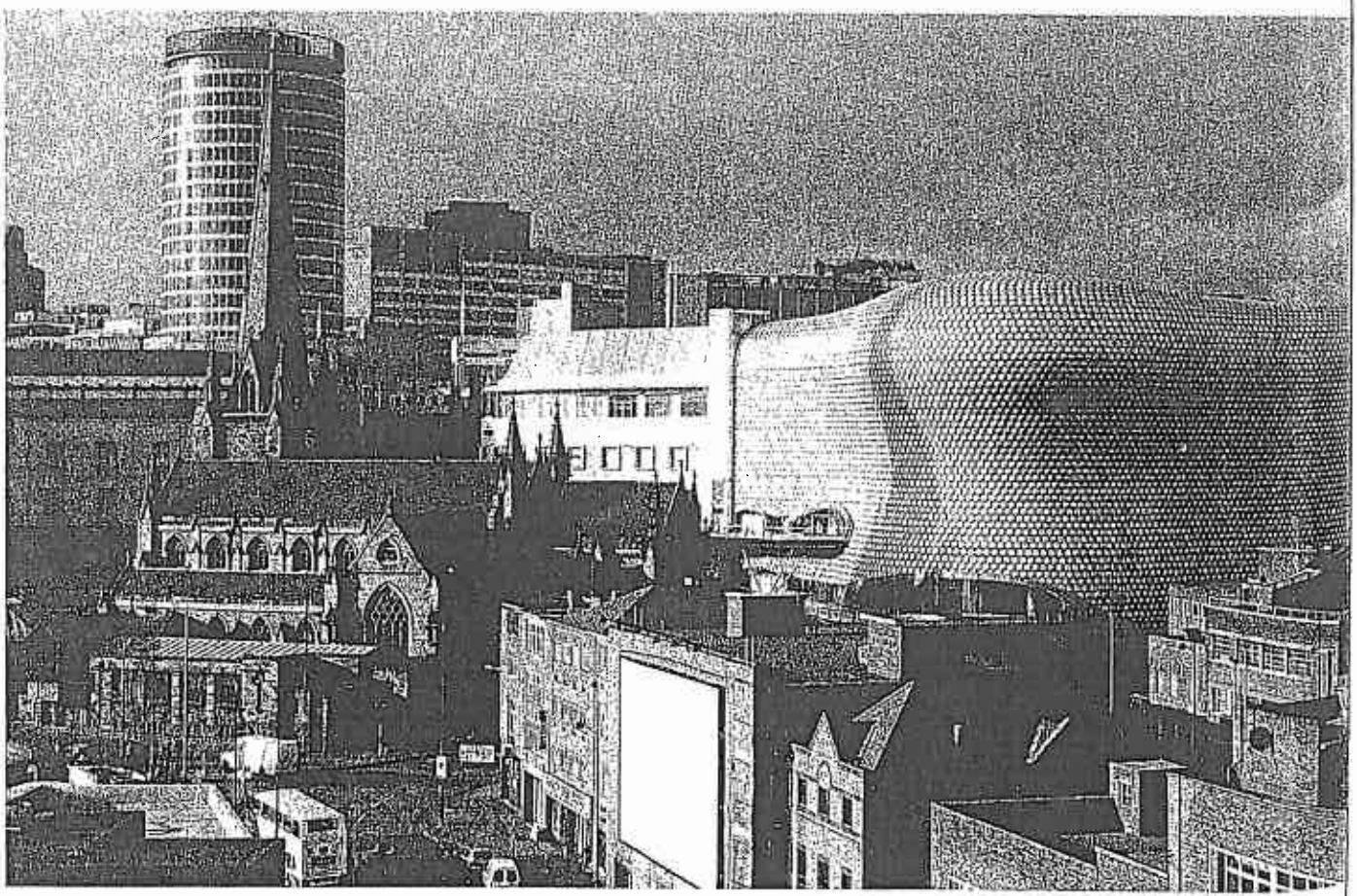
Si, au début du siècle dernier, grands magasins et galeries marchandes étaient encore pour l'essentiel localisés en centre-ville et si les multiples ouvertures de leurs îlots augmentaient la porosité de tout le secteur avoisinant pour le plus grand bonheur des piétons, dès l'après-guerre, le processus 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 stationnement 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 chalands 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.



Le spectaculaire Bullring à Birmingham (Angleterre).

place dans les projets de lancement ou de reconfiguration de grands espaces pluri-fonctionnels 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.

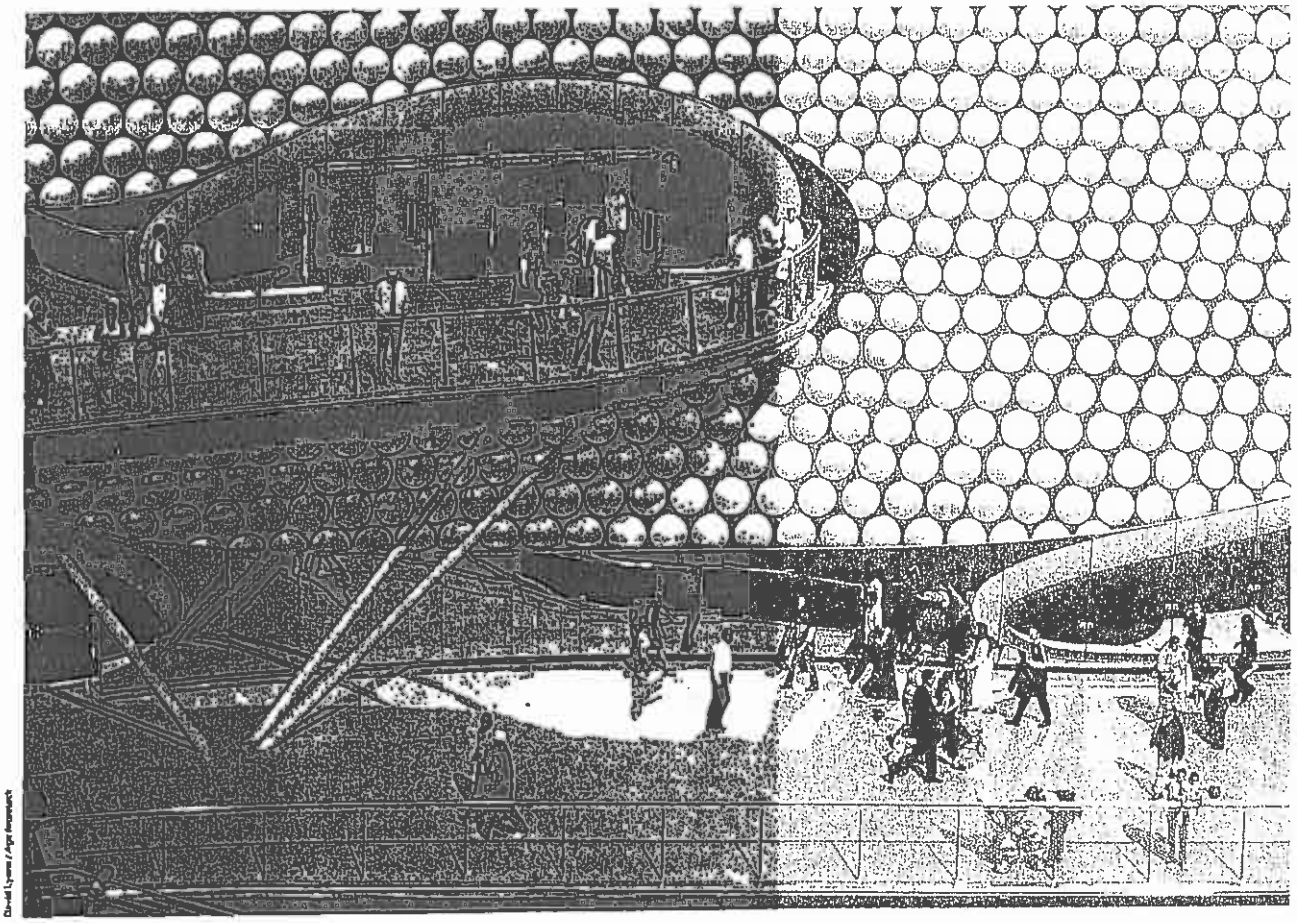
C'est ainsi qu'un nombre croissant de centres commerciaux, de leur plein gré ou à la faveur d'actions publiques, accompagnent ce mouvement en mettant en place des stratégies d'accueil favorables aux modes "doux". Et bien que de nombreux centres commerciaux d'Europe continuent, par simple inertie, par 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.

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.

Retour à l'espace public

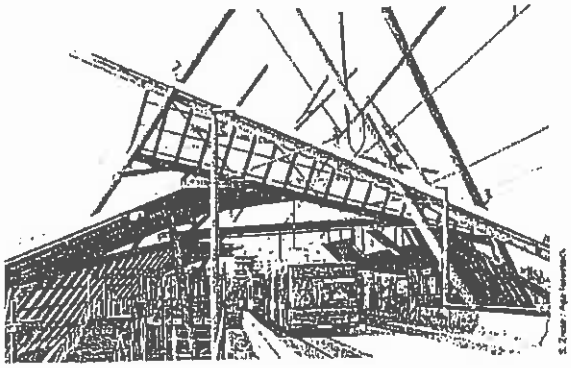
Pour répondre aux nouveaux impératifs de sociabilité et de mobilité, il faudra que le centre commercial renoue avec la légitime attente d'un lieu d'échanges à part entière. Trois lames de fond sociétales nous semblent significatives pour pousser à ce changement de nature du centre commercial.

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

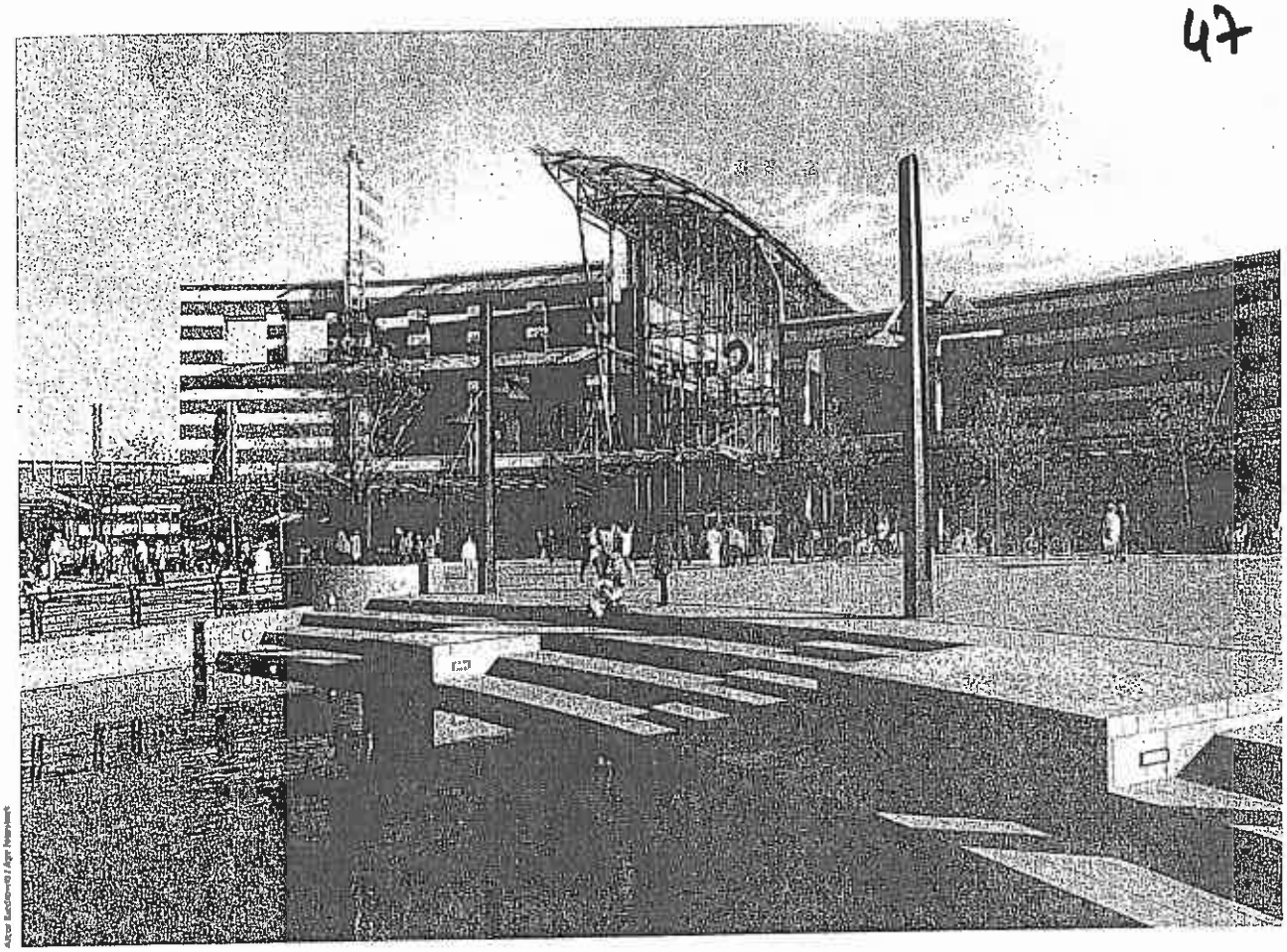
Enfin, la nécessité de respecter l'environnement. Ce qui exige d'entamer une réflexion sur les impacts environnementaux générés par ces installations à forte fréquentation, dont une grande part est liée aux transports. Les "bassins de vie" recouvrent désormais l'agglomération. C'est donc à cette échelle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



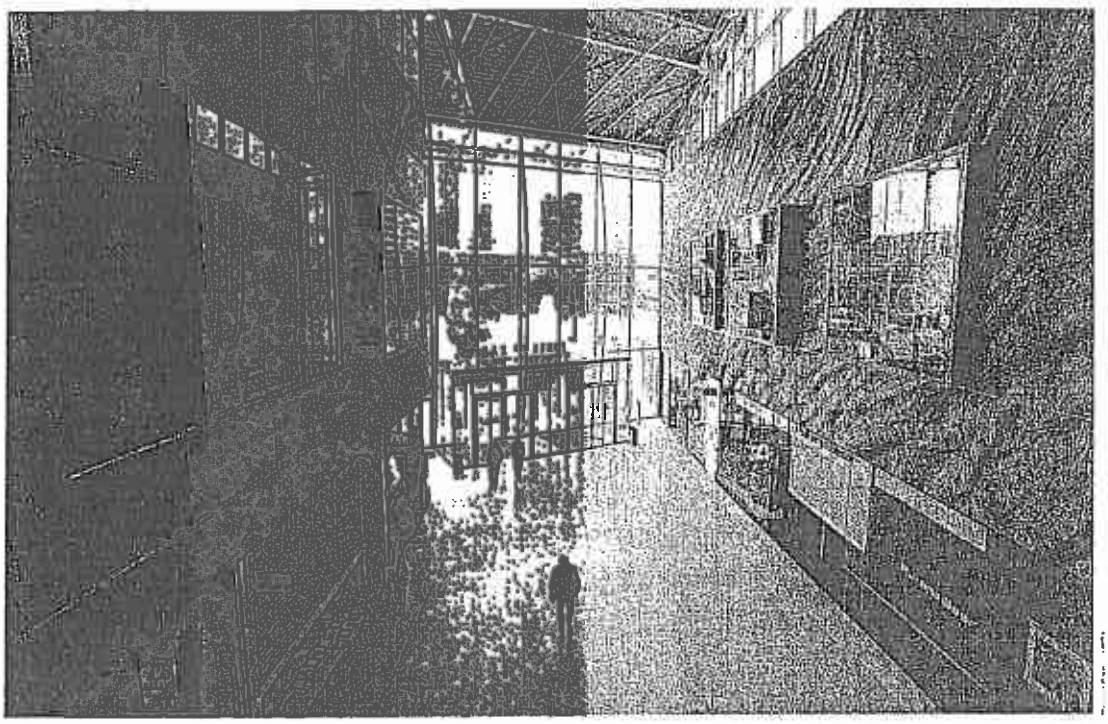
norme pour répondre à la recherche d'une expérience totale, accroissant la fonction d'espace public de ces lieux et de leurs alentours.

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 Špaliček 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 tendance, 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

8/ 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.