



N° 1 - juin 1999

---

UNE CONTRIBUTION DE LA FNAU  
AUX REFLEXIONS SUR  
LE COMMERCE ET LA VILLE

---



## INTRODUCTION

Le commerce a toujours occupé une place essentielle dans l'organisation des villes : il a permis de structurer, parallèlement à d'autres fonctions, un espace central fédérant et desservant tout un territoire urbain. Mais aujourd'hui, tandis que les centres-villes souffrent et, pour les plus en difficulté d'entre eux, se désertifient peu à peu, les entrées de ville sont parfois défigurées par le développement anarchique des zones commerciales implantées le long des grands axes routiers. Et les friches commerciales se multiplient dans les quartiers et les anciennes zones d'activité...

C'est dire que l'organisation commerciale représente aujourd'hui une donnée majeure de l'urbanisme, au sens où les lois de l'économie de l'espace jouent un rôle aussi important que les lois du marché. La mutation de l'appareil commercial contribue étroitement à la transformation de la ville et il ne paraît pas légitime de continuer à la gérer indépendamment des autres politiques urbaines. Avant-guerre, le commerce lié aux achats courants était diffus, réparti dans les divers quartiers d'habitat, tandis que le commerce moderne et les grands magasins, rayonnant sur un vaste territoire, étaient surtout présents dans les centres-villes. Ce sont les règles de fonctionnement de l'économie urbaine, jointes au progrès technologique — automobile et réfrigérateur... - qui ont rendu caduques ces règles d'organisation.

L'expérimentation menée par la FNAU sur les schémas directeurs de développement commercial a tout d'abord cherché à éclairer les liens entre les évolutions urbaines et commerciales en partant de la diversité et de la richesse des expériences menées, pour s'attacher ensuite à répondre aux questions sur les points clés soulevés :

- la question du périmètre pertinent pour aborder le développement commercial, dont on peut imaginer qu'il soit différent des périmètres institutionnels, mais qui doit nécessairement s'appuyer sur des structures intercommunales,

- la mobilisation des acteurs et leur partenariat, indispensables pour la réalisation du schéma de développement commercial, qui constitue la traduction d'un projet partagé plutôt qu'un cadre coercitif,

- les moyens nécessaires, parmi lesquels les outils d'observation qui font souvent défaut, à la bonne échelle et de façon spatialisée en tout cas, pour mener à bien les diagnostics préliminaires à l'élaboration du projet.

Sur ces différents points, la FNAU s'est attachée à proposer des solutions souvent plurielles et toujours pragmatiques, qui illustrent la diversité des cas rencontrés dans les agglomérations françaises. Ces propositions et les liens qu'elles tissent avec l'ensemble des politiques urbaines interrogent fortement les relations entre l'urbanisme commercial et l'urbanisme tout court. C'est bien ce à quoi entend concourir ce numéro spécial " le Commerce et la Ville " des Dossiers FNAU.

## **PRINCIPAUX ET DES DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL**

## **ENJEUX FAISABILITÉ SCHÉMAS**

Il va sans dire que le commerce représente aujourd'hui un enjeu majeur pour l'avenir des villes. L'importance des réponses proposées à travers la réalisation de schémas de développement commercial est étroitement liée à la recherche d'une cohérence maximale dans l'organisation de la planification urbaine. Dans ce cadre, les conditions de faisabilité de tels schémas apparaissent de trois ordres : la définition de périmètres pertinents, l'implication des acteurs concernés et la mise en œuvre de moyens adaptés aux objectifs poursuivis.

En matière de périmètres, trois types de territoires ont été mis en débat au cours des expérimentations : les périmètres définis initialement pour les mener à bien, en particulier pour les sites couvrant la totalité d'un département ou d'une région; les périmètres pertinents pour l'analyse de l'activité commerciale, qui ne sont bien évidemment pas limités aux

territoires administratifs et peuvent parfois dépasser les frontières nationales; et enfin les périmètres institutionnels qui sont des espaces de validation et de gestion intercommunales, comme c'est le cas pour les schémas directeurs (les anciens SDAU) ou les PDU (plans de déplacements urbains). Ces périmètres ne se superposent pas et offrent un intérêt différent selon que l'on se place du point de vue des élus (périmètre institutionnel) ou de celui des professionnels (périmètre techniquement pertinent).

Dans ce domaine, il convient de distinguer plus clairement le périmètre d'étude - celui où s'exercent les interactions précises entre ville et commerce - et celui de l'action - qui doit s'appuyer sur des limites correspondant aux groupements de communes et qui relève d'un accord politique global et intercommunal. Cette règle peut suffire dans la plupart des cas. Mais la question se complique quand, aux franges d'un territoire déterminé, la création d'une offre commerciale nouvelle peut avoir des conséquences sur le territoire voisin, en particulier dans les régions où la géographie urbaine a imbriqué les zones d'influence des villes.

La FNAU souligne qu'il serait préférable d'adopter, dans ce dernier cas, un principe systématique d'information réciproque et d'avis entre les instances chargées d'instruire les schémas commerciaux de zones d'emploi voisines. L'Etat se chargerait alors d'étudier les différends éventuels pour les réduire ou pour les arbitrer. Cette méthode est d'ailleurs déjà utilisée avec succès dans la procédure des schémas directeurs en matière d'aménagement et d'urbanisme.

. Concernant les stratégies des acteurs, leur différenciation tient à l'existence de pratiques antérieures de partenariat entre acteurs socio-économiques et collectivités territoriales. Lorsque ces pratiques sont anciennes, elles présentent l'avantage de faciliter la négociation et de trouver un minimum de souplesse dans la recherche de solutions concertées. Mais parfois - en particulier lorsque la mise en place du partenariat se fait sur la base d'un nouveau périmètre ou génère des relations nouvelles -, il s'agit peu ou prou de fabriquer de toutes pièces la " culture commune " nécessaire à la sérénité des discussions.

Dans tous les cas, la ligne de partage traditionnelle passe entre les représentants du " commerce non intégré ", à travers leurs chambres consulaires, et les collectivités locales ou leurs regroupements, qui s'attachent à évaluer précisément les conséquences sociales ou fiscales des implantations commerciales. Les jeux d'acteurs sont bien entendus multiples et les territoires d'expérimentation étudiés ont parfois du mal à dépasser les conflits d'intérêts entre les communes ou entre les formes de distribution. Et les collectivités semblent parfois adopter une posture " attentiste " vis-à-vis de la mise en place de schémas de développement commercial, bien qu'elles aient été le plus

souvent à l'origine de démarches d'initiative locale, comme les chartes, qui reposent sur un consensus politique fort.

Enfin, la faible représentation directe de la grande distribution dans les instances de dialogue et de pilotage, ainsi que la participation active des associations de consommateurs, ont été constatées dans la plupart des cas, de même que la fréquente sous-représentation des élus locaux, qui peut être dommageable à l'ensemble du processus. La question est de savoir si ce processus peut être utilement inversé.

. Les moyens nécessaires à la mise en œuvre des schémas de développement commercial ne sont pas exclusivement financiers.

Il s'agit tout d'abord des procédures d'observation, condition nécessaire mais pas suffisante : à ce titre, la FNAU rappelle que le développement commercial s'inscrit dans un " projet de ville, d'agglomération ou de région ", et que **la manière d'observer le commerce sur le territoire national doit évoluer pour mieux intégrer la dimension spatiale**. Car la ville est une agrégation de lieux aux valeurs multiples que les acteurs du commerce s'approprient certes en fonction du marché mais aussi en fonction de règles fixées par le foncier, la planification urbaine, les réglementations diverses... En outre, la disparité des informations existantes sur le commerce et leur relatif manque de fiabilité semblent exclure la possibilité d'appuyer la prise de décision sur une information de qualité.

La principale recommandation est par conséquent la recherche d'une harmonisation des définitions statistiques nationales pour l'observation du commerce. Sa mise en œuvre ne peut être menée sans une contribution forte des partenaires locaux (outils des collectivités, agences d'urbanisme, chambres consulaires...). Elle suppose également une relation privilégiée avec les détenteurs de fichiers (INSEE, direction du commerce intérieur, direction des impôts, URSSAF, syndicats professionnels...) que **l'Etat pourrait davantage inciter à développer, notamment en permettant l'accès à certaines données officielles sur des critères économiques et financiers non disponibles aujourd'hui**. Au-delà de la dimension statistique, des réponses peuvent être apportées par les systèmes d'information géographique (SIG), destinés à projeter sur le territoire des données chiffrées recueillies à différentes sources.

Il s'agit également de se doter d'outils de mesure des grands équilibres qui soient efficaces par rapport aux problèmes soulevés :

a/ Le premier outil concerne plus directement les centres-villes. L'expérimentation montre que le centre-ville a perdu dans certaines agglomérations son monopole quantitatif (en terme de surfaces de vente établies en mètres carrés), au profit le plus souvent d'un pôle périphérique majeur. Mais la concurrence centre-ville / périphérie se porte aujourd'hui davantage sur certains secteurs d'activité comme

l'équipement de la personne, le secteur culture-loisirs-sport et le petit équipement de la maison. La gestion de leur implantation spatiale et l'apparition de nouvelles enseignes sont à intégrer dans une approche globale recherchant un meilleur équilibre entre centre et périphérie. La présence et le nombre de ces enseignes - dont certaines ont un caractère de plus en plus métropolitain - permet de situer la performance des centres-villes dans ce domaine... La vraie question est donc de définir la capacité des centres à les recevoir. Cela suppose d'établir une sorte de " grille normalisée " portant sur la rareté du foncier, l'accessibilité, les flux, et aidant à formaliser le projet urbain qui permettra d'accueillir ces implantations. Le rôle du projet urbain consiste à pouvoir offrir des capacités foncières au bon endroit et à un coût adapté, grâce aux ressources existantes (friches et restructurations urbaines) ou par la mise en œuvre de nouvelles opérations d'urbanisme maîtrisées par les collectivités.

b/ Le second outil majeur est le maillage de proximité, un niveau qui se prête mieux que les autres à une analyse quantitative fiable de l'appareil commercial. Il s'agit de la répartition dans l'espace des commerces de fréquentation courante, c'est-à-dire les commerces alimentaires et certains services de proximité. Au fil des dernières décennies, cette fonction traditionnelle de la ville s'est structurée sous la forme d'hypermarchés, de supermarchés et de centres de quartiers qui rayonnent sur des aires plus ou moins vastes. L'expérience montre que, contrairement aux idées reçues, les établissements de grande taille n'excluent pas nécessairement les autres et qu'un équilibre est possible à une certaine échelle. Mais cela suppose d'éviter l'éparpillement des commerçants indépendants et de s'adapter à l'organisation urbaine, en particulier celle des transports. L'enjeu est celui d'une densité suffisante du " maillage de proximité " et d'une réflexion sur l'excès de spécialisation des quartiers qui pose aussi le problème de l'alternative à l'automobile.

## RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS

Les grands objectifs spatiaux affichés au terme des dix-neuf expérimentations locales sont finalement assez proches : **revitalisation des centres-villes, maintien d'un maillage de proximité, maîtrise du développement des pôles périphériques, volonté de contenir l'agglomération dans ses limites et d'éviter la surconsommation de territoires.** Il en découle des formulations nuancées quant à l'intérêt et au contenu de schémas de développement commercial, en fonction du degré de mobilisation du partenariat local et des enjeux territoriaux identifiés : outil d'analyse, de diagnostic et de référence pour la politique des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC); projet global avec engagement formel de la part des partenaires sous la forme d'une charte; orientations spatiales susceptibles d'être intégrées et cartographiées dans les schémas

directeurs; ou encore tendance à la réglementation pour aller vers la mise en œuvre d'un document global opposable aux tiers.

Par ailleurs, une analyse commune apparaît sur le rôle des CDEC, sur celui de l'instance politique chargée de garantir le respect des règles du jeu issues de la concertation, sur les aspects de méthode, et enfin sur la portée et la durée des schémas de développement commercial. Le rôle de la CDEC n'a pas été remis en cause : elle reste l'instance de régulation qui devrait s'enrichir, au terme de la démarche, d'une " doctrine " sur laquelle elle pourra mieux asseoir ses décisions. Certaines agglomérations ont toutefois posé la question de sa composition. Quant à l'instance politique, souvent contestée lors des premières réunions de travail, elle a été réhabilitée dans sa fonction au fil du déroulement de l'expérimentation, car elle est apparue comme la seule capable de porter le projet d'urbanisme commercial dans toute sa complexité.

Au plan méthodologique, les dix-neuf sites ont tous fait valoir le **besoin de se doter d'un observatoire pour mettre en œuvre le schéma, suivre son déroulement et en mesurer les effets.** Ces outils locaux, dans lesquels les chambres consulaires ont un rôle important à jouer, seraient constitués sous la responsabilité des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC). Enfin, le schéma serait élaboré pour une durée moyenne, sous la forme d'un outil souple et révisable, complété par un document de planification (du type schéma directeur) à plus long terme.

## **AGIR EN FAVEUR D'AGGLOMÉRATIONS PLUS ÉQUILIBRÉES**

La diversité des expérimentations n'a pas constitué, au final, un obstacle à des réponses structurées à la question des finalités des futurs schémas de développement commercial. **Elle plaide pour un document synthétisant l'accord entre les différents groupements de communes faisant partie de l'aire du schéma, sur une vision à moyen terme (cinq à six ans) de l'équipement commercial.** Son élaboration permettrait à toutes les structures représentatives de l'activité commerciale ou artisanale du territoire concerné de donner leur avis et d'être associées dès l'amont à la réflexion.

L'échéance à moyen terme peut paraître courte, mais elle est la même que pour les autres documents de planification urbaine sectorielle comme les programmes locaux de l'habitat ou les plans de déplacements urbains. Il serait en effet illusoire de concevoir des programmations trop éloignées dans le temps qui pourraient s'avérer à la fois contraignantes dans la durée et mal adaptées au rythme de renouvellement des mandats électifs en vigueur dans les collectivités aussi bien qu'aux évolutions commerciales.

Toutefois, si le consensus élaboré à l'occasion de la mise en place du schéma allait au-delà du moyen terme, rien n'interdirait de l'intégrer dans une vision à dix ou vingt ans : la procédure du schéma directeur peut être mobilisée efficacement. Il faut cependant rappeler que schéma directeur ou plan d'occupation des sols ne sont que des moyens au service du schéma de développement; ils ne constituent pas le schéma lui-même. L'Etat devra veiller aux excès éventuels d'une interprétation abusive du schéma pour justifier une norme inscrite par exemple dans un POS purement communal, car peu de groupements de communes disposent encore aujourd'hui de la compétence en matière d'urbanisme. **Le schéma de développement commercial donnera ainsi la traduction communément partagée par les institutions locales de l'équilibre souhaité entre les différents " pôles commerciaux "**. Cet équilibre se déclinera selon plusieurs entrées : formes de distribution, rapports centre/périphérie, relation entre les pôles périphériques et entre maillage de proximité et grande distribution...

**Le meilleur moyen de garantir l'équilibre entre les formes de distribution est certainement de les " solidariser " dans l'espace, en favorisant la présence de " locomotives " dans les centres urbains ou plus généralement dans les espaces où se concentrent les petits commerces indépendants, souvent en raison de l'ancienneté du tissu urbain. A l'inverse, des galeries commerciales peuvent venir diversifier les pôles périphériques où domine la grande distribution. Pour disposer d'une alternative à des implantations trop exclusivement périphériques, la politique foncière reste le meilleur atout des villes. De même, une réflexion sur les logiques patrimoniales de la grande distribution (par exemple en allégeant l'effet pénalisant du droit au bail sur la fluidité des mouvements en centre-ville) s'avère utile, notamment concernant la mise en place de moyens juridiques et financiers. Ces préoccupations renvoient à des réflexions ou à des décisions à caractère national et ne relèvent pas à proprement parler des schémas de développement commercial. Mais leur prise en compte devrait aider à crédibiliser leur intérêt aux yeux des professionnels.**

L'équilibre entre les pôles périphériques doit être mis en relation avec le peuplement des secteurs les plus proches de chacun d'eux. Cette question ne concerne pas de façon égale toutes les activités commerciales, mais plutôt celles qui apparaissent comme les plus stratégiques pour les centres-villes. Il faut également intégrer la notion relative de " vulnérabilité " des centres, qui se pose différemment d'une ville à l'autre. Dans les grandes villes disposant d'un centre attrayant et accessible, elle se limite à des mesures d'urbanisme " classiques "; dans les plus petites, le centre-ville a généralement perdu sa prééminence et ne peut espérer la reconquérir. Mais dans certaines villes intermédiaires, la reconquête de cette position peut se poser à partir d'une opération publique ou privée de restructuration du centre-ville : l'équilibre y reste instable et peut basculer de façon dramatique pour les commerçants et pour la vie urbaine dans son ensemble. Faut-il

alors réduire l'ambition du projet périphérique en le proportionnant à ce que peut " supporter " le centre-ville en raison de la taille du marché ? La question est ouverte.

Il se dégage en définitive de cette expérimentation une orientation qui apparaissait déjà dans certaines des chartes qui ont préfiguré les premiers schémas. Il s'agit d'une vision de l'évolution souhaitée de l'appareil commercial partagée par des institutions politiques pouvant recourir, si elles le jugent utile, aux moyens de la planification urbaine. Elle s'élabore à l'issue d'une concertation approfondie avec les représentants de toutes les formes de distribution et son objet relève davantage du projet que de la réglementation. La mise en œuvre de ces projets en centre-ville, en périphérie ou dans les centres de quartier entre dans le cadre normal de la législation sur l'urbanisme. Mais elle devrait gagner en qualité grâce au développement du partenariat avec les investisseurs privés et les professionnels.

## CONCLUSION

Officiellement saisie par Louis Besson, secrétaire d'Etat, en novembre 1998, pour apporter sa contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'urbanisme, l'habitat et les transports, la FNAU a rappelé récemment quelques uns des principes fondateurs sur lesquels devraient s'appuyer, selon elle, les nouveaux textes législatifs. Deux d'entre eux sont directement liés aux conclusions de l'expérimentation décrite ici. Ils concernent respectivement l'échelle territoriale et le contenu des outils de planification.

Durant les cinquante dernières années, sous l'effet conjugué de la croissance économique et démographique et de la " révolution des transports ", les agglomérations françaises se sont considérablement étendues. Sans doute inévitable en termes quantitatifs, cet étalement n'était cependant pas inéluctable sous sa forme actuelle, très dispersée. En même temps qu'elle changeait d'échelle, la ville a donc changé de forme. L'affaiblissement des centres-villes et leur dépérissement commercial étaient en quelque sorte fatals dès lors que s'affaiblissait le contrôle du développement des zones périurbaines. C'est seulement à l'échelle de l'agglomération et de ses rives urbaines que pourra être mise en œuvre une véritable politique de développement durable.

De nombreux documents de planification existent aujourd'hui pour encadrer les politiques urbaines. Chacun d'eux possède son support réglementaire, son assise institutionnelle, son contenu technique, son périmètre de compétence et sa légitimité. Force est cependant de constater qu'ils manquent souvent de cohérence et de transversalité. D'où l'idée d'une sorte de " matrice " de la planification couvrant le périmètre le plus large possible de la zone d'influence d'une ville, c'est-à-dire son aire urbaine, qui n'est pas nécessairement celle définie par

l'INSEE et à laquelle devraient se référer les autres documents thématiques en matière d'urbanisme.

Ce " schéma de cohérence territoriale " aurait une vocation essentiellement stratégique et ses implications spatiales devraient rester relativement ouvertes, à la différence des schémas directeurs actuels. Son élaboration pourrait être confiée aux collectivités locales, en association avec l'Etat et les autres structures publiques. Son objectif premier serait de coordonner l'ensemble des politiques sectorielles de façon à mieux assurer la cohérence entre les documents qui sont les supports de ces politiques : plan des déplacements urbains, programme local de l'habitat, schéma de développement commercial, plans d'occupations des sols et autres documents locaux d'urbanisme...

De tels schémas de cohérence territoriale permettront peut-être demain de sortir de la " loi de la jungle " qui est encore trop souvent celle des implantations commerciales aujourd'hui. Ils peuvent offrir aux collectivités locales un outil souple mais efficace de maîtrise du développement commercial des agglomérations. A ces conditions, une nouvelle phase historique pourra commencer qui dépendra des modalités de poursuite de la périurbanisation et de la mobilité urbaine, mais aussi de l'existence d'un projet politique fort concernant les formes de la présence commerciale dans la ville de demain.