



Intervention du 4 avril 2010-06-07
Séminaire Intercommunalité du GRIDAUH
Sous la présidence du professeur Lebreton

Philippe Schmit
p.schmit@adcf.asso.fr

Retranscription post intervention orale

Plus de 4 millions de m² de surfaces commerciales auront été produits en 2009 ! Ce nouveau record annuel, battu en pleine période « de crise », a de quoi interroger sur la maîtrise publique du commerce et sur son impact inquiétant sur les territoires.

L'urbanisme commercial fait partie des sujets, aux côtés par exemple des espaces enjeux de la politique de la ville, dont on dresse un constat souvent consensuel mais assez amer : entrées de villes défigurées, espaces banalisés, pôles congestionnés où l'automobile règne en maître absolu, architectures standardisées, paysages pollués, fonciers agricoles consommés sans rationalité ou souci d'économie, agglomérations déséquilibrées, relations centres - périphéries fragilisées...

Devant ce constat et le développement exponentiel des surfaces de vente très majoritairement concentrées en périphérie des agglomérations, on le sait, les règles applicables en matière d'urbanisme commercial sont amenées à changer. Le Premier Ministre avait d'ailleurs annoncé, il y a 18 mois à l'occasion des débats relatifs à la Loi de Modernisation de l'Economie (LME), qu'un texte spécifique serait très rapidement dédié à ce sujet majeur. Rien à ce jour ! Pourquoi ? : peut-être parce que personne ne sait par quel bout prendre cet épineux problème.

Dans un récent rapport sur le commerce (*téléchargeable sous le lien http://www.lexisnexis.fr/pdf/DO/Rapport_Charie_sur_lxurbanisme_commercial.pdf*), le député Jean-Paul Charie indiquait qu'il était temps que « le politique reprenne la main devant cette lamentable défiguration des entrées de ville et les profonds dysfonctionnements majeurs des agglomérations ». Est-ce à dire qu'il ne l'a pas ou qu'il l'a perdue ? S'il est indéniable que beaucoup d'élus locaux se sont, ces vingt dernières années, profondément appropriés leur centre-ville en l'aménageant et le modernisant, et en se souciant tant bien que mal de l'évolution du tissu commercial de proximité, il est évident que nombre d'entre eux se sentent « dépossédés » du devenir des vastes pôles ou corridors commerciaux qui jalonnent les grandes pénétrantes de leur agglomération. Peut-être l'ancien statut de voies nationales, qui faisait sortir ces grands axes de leurs compétences, n'a-t-il pas encouragé cette appropriation. En tout état de cause, le commerce n'a pas pleinement eu sa place dans les grandes réflexions territoriales alors qu'il est un élément fondateur de la vie de la cité aux effets transversaux très importants (déplacements, logistique, paysage, identité et vie sociale des territoires...).

Le grand enjeu d'aujourd'hui, souligné dès 2007 dans le cadre des réflexions que le ministre du commerce Renaud Dutreil avait impulsées, est alors de replacer l'aménagement commercial dans l'urbanisme général et de mettre fin au système créé en 1973 par la loi Royer. Il convient de (re)placer le commerce dans l'urbanisme aux côtés des grandes problématiques territoriales que sont le logement, les transports ou encore l'agriculture... Autrement dit décider de l'implantation du commerce uniquement à travers l'autorisation d'urbanisme en application de documents d'urbanisme qu'il convient alors de renforcer et de sécuriser.

Bien sûr, nombreuses sont les collectivités qui ont souhaité pleinement et légitimement investir cette préoccupation. Elles ont élaboré des chartes d'urbanisme commercial mais celles-ci sont sans portée normative et donc peu suivies d'effets tangibles. Certaines d'entre elles ont renforcé les préconisations de leur SCOT ou PLU en rendant ces documents d'urbanisme plus prescriptifs ; mais la jurisprudence est de nature à tempérer leurs ardeurs. C'est ainsi que, dans un jugement censurant le SCOT de l'agglomération de Chartres, le tribunal administratif d'Orléans observe 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 titre V du livre VI du code du commerce et de préciser leur localisation exclusive » (TA Orléans 16 juin 2009, *Société Sodichar SAS et Commune de Barjouville*, req. nos 0602577 et 0602688, commenté dans DAUH 2009, n° XX).

Replacer le commerce dans la ville et dans la vie politique locale revient donc à davantage articuler les codes du commerce et de l'urbanisme, à dépasser l'idée selon laquelle le respect de l'initiative d'entreprendre et les logiques d'entreprises sont incompatibles avec l'acte d'aménager et de penser le territoire.

En application de la LME, dont les principales dispositions ont été élaborées notamment pour répondre aux injonctions de la commission européenne qui veille à préserver la liberté du commerce et le respect de la concurrence, les commissions « d'aménagement » commercial ont remplacé en 2009 les commissions « d'équipement » commercial ; les critères de décision de ces nouvelles CDAC ont été modifiés et celles-ci doivent se prononcer sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement et de protection des consommateurs et doivent donc écarter toute étude « d'impact économique ».

On pourrait se réjouir de cette évolution et de la suppression du critère économique au profit d'une approche plus territoriale (effets sur les flux, insertion dans les réseaux de transports en communs et la vie urbaine) mais comme le souligne la sénatrice Elisabeth Lamure dans son rapport d'information (Rapport d'information fait au nom de la commission de l'économie n° 174 2009-2010 16 décembre 2009) sur la mise en œuvre de la LME, « les membres de la CDAC ne savent pas ce qui peut les autoriser à rejeter un projet » et les CDAC sont confirmées en tant que « machines à dire oui ». En matière d'urbanisme commercial, la LME est ambivalente : d'un côté elle tente de conforter l'approche territoire en encourageant l'élaboration d'un document d'aménagement commercial (DAC), appelé, à devenir le volet commerce du SCOT ; de l'autre, elle libéralise l'initiative privée et relève à 1000 m² le seuil des autorisations préalables. En tout état de cause, l' élu local reste encore devant ses incertitudes.

Si une telle évolution avait lieu, à quel élu reviendrait la responsabilité de délivrer le permis de construire valant autorisation commerciale ? On sait l'échelle municipale largement dépassée par les zones de chalandise de la grande majorité des enseignes, et le commerce est très nettement devenue une problématique intercommunale et d'agglomération voire régionale lorsqu'il s'agit d'établissements à rayonnement majeur. On imagine très bien par ailleurs que si les commissions étaient amenées à être supprimées, c'est du même coup un rempart devant les éventuelles (et fortes) pressions qui s'affaîsserait. C'est indéniablement dans un cadre intercommunal que la responsabilité de l' élu aura à être pensée et surtout à être partagée. La logique de rentabilité, que la multiplicité des investisseurs exacerbe dans le commerce, placera-t-elle l' élu en capacité de maîtrise des multiples initiatives d'investisseurs ?

Le rythme de la planification urbaine (de l'ordre de quatre ans pour l'élaboration d'un PLU et de six ans pour un SCOT) arrivera-t-il à épouser celui de l'initiative privée ? Le temps de l'urbanisme peut-il se combiner avec le temps du commerce souvent marqué dans la « distribution » par des décisions rapides et des recherches de profit sur un laps de temps dépassant à peine le temps d'élaboration du document d'urbanisme ? La logique économique n'est pas facile à anticiper. En 2009 par exemple, la consommation des ménages aurait eu, selon le Conseil National des Centres Commerciaux (CNCC), un impact fort sur la fréquentation des centres commerciaux qui aurait baissé de 3,9 %. Une baisse de consommation locale aura d'autant plus d'effet sur le territoire que les surfaces commerciales auront été produites en surproduction. La fédération PROCOS (qui regroupe des enseignes du commerce spécialisé pour les conseiller dans leurs implantations et les aider à adapter leur développement aux mutations de la société) pointe « un risque de « cannibalisation » des commerces, des fermetures, et donc de développement de friches commerciales ». Cette fédération du commerce du détail précise que la « surproduction de surfaces commerciales fragilisera les équilibres entre centres villes et périphéries, déjà très précaires, alors que l'évolution de notre société rend indispensable un tissu de commerces dynamique et varié en centre ville ». La collectivité aura sûrement à répondre à double enjeu : maîtriser le développement futur des espaces commerciaux mais surtout anticiper la gestion et la réhabilitation de friches commerciales pour lesquelles elle n'a pas aujourd'hui d'outils adaptés.

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle et a institué la contribution économique territoriale. A l'occasion de cette réforme majeure, dans laquelle l'intéressement de la collectivité au développement économique de son territoire fut l'un des éléments majeurs des débats au parlement, le produit de la Tascom (Taxe sur les Surfaces Commerciales) est transféré au bloc local dans un souci d'équilibre global de ses recettes. Si son poids financier reste modeste au sein des recettes fiscales de l'ensemble des communes et communautés, la Tascom présente un fort indice de concentration. Son rendement n'est pas négligeable pour les territoires d'accueil de grands ensembles commerciaux. Les collectivités devront maîtriser les risques accrus de concurrence territoriale que la Tascom peut aviver et se doter d'outils de régulation appropriés. Cet enjeu fiscal complexifie le débat qui doit impérativement être poursuivi. La LME a fait maladroitement un premier pas vers l'objectif louable de faire entrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. On reste très nettement aujourd'hui au milieu du gué.