

Le commerce est entré dans sa bulle

Comment interpréter le décalage croissant entre production de surfaces commerciales et consommation ? Les trois acteurs majeurs de la filière : distributeurs, investisseurs et collectivités, sont poussés vers toujours plus de production, entraînant la filière dans une dangereuse bulle économique.

L'auteur :
Pascal Madry
Directeur

Institut pour la Ville et le Commerce
pascal.madry@institut-ville-commerce.fr

1. Selon l'Insee, le commerce de détail consiste à vendre des marchandises dans l'état où elles sont achetées (ou après transformations mineures) généralement à une clientèle de particuliers, quelles que soient les quantités vendues. Outre la vente, cette activité de commerce de détail peut aussi recouvrir la livraison et l'installation chez le client (de meubles ou d'électroménager par exemple).

2. Sources : Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004, Insee résultats, série économie n° 29, mai 2007.

3. Consommation commercialisable en volume par habitant, après correction des effets de prix. Sources : Insee, comptes de la nation

4. L'évolution de la géographie du commerce en France, Crédoc, 2008.

5. Cet indice, exprimé en base 100 à l'année 1953, est passé de 1083 au premier trimestre 2000 à 1508 au premier trimestre 2010. Sources : Insee.

6. Sources : Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004, Insee résultats, série économie n° 29, mai 2007.

Depuis plus d'une quinzaine d'années en France, le parc des surfaces de vente du commerce de détail¹ 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 m², entre 1992 et 2004², alors que, dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 14 %³.

L'hypothèse communément admise, pour expliquer ce découplage, se focalise sur le comportement des enseignes de distribution. Celles-ci seraient engagées dans une « course aux surfaces de vente (...), visant à occuper les derniers emplacements les plus rentables ou potentiellement rentables, quitte à devancer les mouvements de population »⁴.

Or, le développement du parc de surfaces de vente du commerce de détail relève d'un système d'acteurs complexe, au sein duquel interviennent bien évidemment les stratégies d'implantation des distributeurs, mais où interfèrent également :

- ✓ les stratégies des investisseurs et des promoteurs dans le financement et la conception des opérations d'immobilier commercial ;
- ✓ les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics, notamment les collectivités locales, en matière d'urbanisme et d'urbanisme commercial.

Le fonctionnement de ce système peut être rapproché de celui d'une filière de production, dans la mesure où l'activité de chacun de ces acteurs participe à l'élaboration d'un même produit final : celui de surfaces de vente. Ainsi, les collectivités locales produisent le foncier (sinon les droits d'usage de ce foncier), sur lequel les investisseurs promeuvent des murs commerciaux, à l'intérieur desquels les distributeurs exploitent des surfaces de vente.

En outre, les flux financiers générés par cette filière apparaissent également interdépendants, bien que situés à l'articulation des différents marchés : immobilier, financier et foncier. Ainsi, une partie du chiffre d'affaires des distributeurs (leur revenu d'exploitation des surfaces de vente) revient aux investisseurs, sous forme de recettes locatives (leur revenu des capitaux investis dans les murs commerciaux) et une partie de ces recettes locatives revient à son tour aux collectivités, via des charges foncières.

Dans ce cadre, l'offre et la demande des différents acteurs est, par hypothèse, régulée par les prix. Cette régulation concerne en particulier :

- ✓ la valeur locative des surfaces commerciales ;
- ✓ la valeur d'actif des murs commerciaux ;
- ✓ la valeur foncière des terrains.

Or, depuis une dizaine d'années, ce mécanisme d'ajustement fonctionne de moins en moins. Cette dérégulation de la filière de production des surfaces de vente s'illustre à travers trois paradoxes.

Du côté des distributeurs

Le premier paradoxe concerne l'évolution des valeurs locatives, autrement dit, du prix de location des locaux commerciaux. On remarquera d'abord que ces valeurs locatives progressent fortement, en lien avec le coût de la construction. Ce dernier sur lequel sont indexées les augmentations de la plupart des baux commerciaux en France, a connu une augmentation de 39 % en dix ans⁵. Dans le même temps, le rendement des surfaces de vente – mesuré par le chiffre d'affaires moyen généré par un m² de surface de vente – stagne, à hauteur de 4 400 €/m² pour l'ensemble du commerce de détail⁶. Il diminue même très fortement pour les chaînes de grandes et moyennes surfaces spécialisées, chefs de file de leur marché (Graphique 1). Par exemple, l'enseigne Bricorama a quasiment doublé son parc de surfaces de vente en 10 ans, alors que, dans le même temps, le rendement a diminué de moitié.

Les distributeurs exploitent donc toujours plus de surfaces de vente, alors que celles-ci sont paradoxale-

ment de plus en plus chères et de moins en moins performantes.

Plusieurs facteurs expliquent ce paradoxe.

D'abord, le commerce est un secteur d'activités de plus en plus intégré verticalement. 45 % de l'activité du commerce de détail, en France, sont désormais réalisés par des succursalistes⁷, soit des entreprises qui développent à la fois la fonction de commerce de détail et celle de commerce de gros (à l'exemple de Darty, But ou Conforama), voire celle de production des biens qu'elles commercialisent (à l'exemple de Carrefour, Ikéa, Décathlon, Zara et H & M). Et cette proportion est en augmentation constante. Pour ces entreprises, les coûts de commercialisation des produits - dont les loyers des surfaces de vente font partie - ne constituent qu'une part de coûts de distribution plus globaux, qui comprennent également les coûts logistiques et parfois même les coûts de production des produits.

Ensuite, le commerce est un secteur d'activités de plus en plus concentré en termes :

- ✓ concentré capital, puisque 85 % de l'activité du commerce de détail sont réalisés par des réseaux de distribution⁸ ;
- ✓ concentré outil de production, puisque 9 % des établissements de commerce de détail sont des grandes et moyennes surfaces (magasins de plus de 300 m²) qui représentent à elles seules plus de 60 % des surfaces commerciales et plus de 60 % du chiffre d'affaires global du secteur⁹ ;
- ✓ concentré espace, puisque plus de 60 % de l'activité du commerce de détail sont réalisés dans les pôles commerciaux de périphérie¹⁰.

Incidentement, les distributeurs, et a fortiori les succursalistes, recherchent de plus en plus à bénéficier d'effets de taille.

D'une part, la multiplication des points de vente leur permet de bénéficier d'économies d'échelle sur l'ensemble de leur activité. Les surcoûts générés en aval, dans la commercialisation, par l'ouverture d'un énième point de vente (loyer plus cher, baisse de rendement des surfaces de vente, etc.) sont compensés, en amont, dans la distribution, par les gains obtenus, en particulier, en matière d'approvisionnement (massification des achats permettant de bénéficier de diminutions de prix auprès des fournisseurs) et de logistique (rationalisation des



© lomakilli

opérations d'allotissement, de stockage, de transport et de livraison). Au comble de cette logique, certains distributeurs en difficulté réagissent à la chute de leurs ventes, en accélérant le rythme d'ouverture de leurs magasins !

D'autre part, la multiplication des points de vente permet aux distributeurs de gagner des parts de marché sur la concurrence, voire de dominer un marché de consommation. De fait, plusieurs marchés du commerce de détail tendent vers une structure oligopolistique. Par exemple, dans le sport, les trois

premières enseignes de distribution chefs de file du secteur (Décathlon, Intersport et Go Sport) cumulent 54 % des parts de marché¹¹. Dans le bricolage (Leroy Merlin, Castorama et Bricomarché), 65 %¹². Dans le meuble (Ikéa, Conforama et But), 40 %¹³.

Enfin, la multiplication des points de vente permet à certains distributeurs d'afficher une croissance de leur chiffre d'affaires global, quand bien même celui de chacun de leur magasin stagne. C'est le cas, par exemple, des grandes chaînes mondiales de l'habillement, telles

7. Sources : Enquête annuelle d'entreprise dans le commerce, Insee.

8. Il s'agit des réseaux du commerce associé (franchise, affiliation...) et des réseaux du commerce intégré (succursalisme). Sources : Insee, Fédération française de la franchise et Fédération du commerce associé.

9. Sources : Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004, Insee résultats, série économie, n° 29, mai 2007.

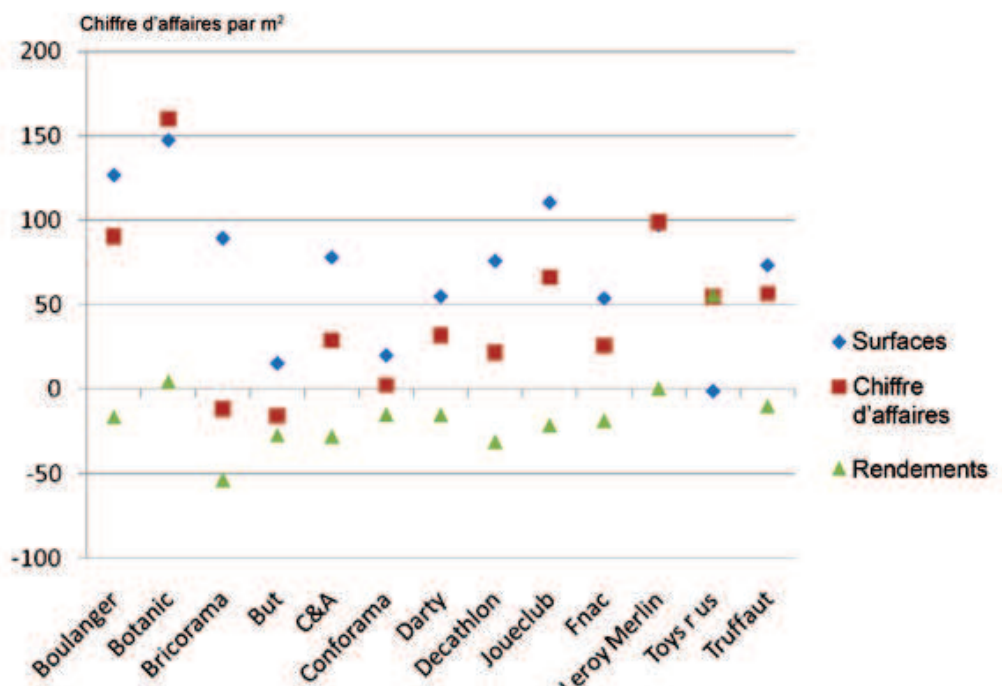
10. Contre 25 % dans les centres villes et 15 % dans les quartiers. Sources : Procos.

11. Sources : Fédération professionnelle des entreprises du sport et des loisirs.

12. Sources : Union nationale des industriels du bricolage, du jardinage et de l'aménagement du logement.

13. Sources : Institut de Promotion et d'Etudes de l'Ameublement.

Graphique 1 - Evolution des surfaces, du chiffre d'affaires et des rendements de quelques enseignes de grandes et moyennes surfaces spécialisées (base 100 en 2000)



Sources : données Panorama - Retail Trade Dimensions 2001 et 2011. Retraitement P. Madry.

que H & M. et Zara¹⁴. La confiance de l'actionnariat ou des banques, malgré la baisse de performance des points de vente, est ainsi assurée.

Du côté des investisseurs

Le deuxième paradoxe concerne l'évolution de la valeur des murs commerciaux, autrement dit, des locaux commerciaux considérés comme des actifs immobiliers. Là encore, la valeur des murs commerciaux augmente alors que leur rendement, mesuré en termes de chiffre d'affaires moyen généré par chaque m², diminue.

Ce paradoxe trouve cette fois son origine dans la financiarisation croissante du secteur de l'immobilier durant cette dernière décennie. Importée en Europe sur le modèle nord-américain, la financiarisation recouvre toutes les formes de transformations d'actifs ou de dettes immobilières en valeurs mobilières cotées ou non cotées. Elle a conduit à une modification profonde des modes de valorisation et de financement des actifs immobiliers.

Jusqu'à alors, les investisseurs en immobilier commercial suivaient une démarche de type « patrimoniale », consistant à valoriser leurs murs à partir de leurs qualités intrinsèques (construction, surface, etc.) et de leurs facteurs locaux de commercialité (localisation, accessibilité, visibilité, etc.). En outre, ceux-ci finançaient leur investissement principalement sur fonds propres et par recours à la dette bancaire.

A partir des années 2000, les investisseurs ont été de plus en plus nombreux à suivre une logique financière. Celle-ci consistait à valoriser leurs murs à partir des loyers qu'ils sont susceptibles de générer dans le futur¹⁵. En outre, ceux-ci ont financé leur investissement de plus en plus par émission de titres sur les marchés financiers.

Puisque les murs commerciaux se valorisent désormais à partir des loyers qu'ils sont susceptibles de générer, l'augmentation de leur valeur en tant qu'actif immobilier résulte mécaniquement de la hausse des valeurs locatives, laquelle est entretenue par la demande soutenue des distributeurs pour de nouvelles surfaces commerciales.

Mais l'activité des investisseurs ne se limite pas à l'exploitation « passive » de la rente immobilière générée par le comportement des distributeurs. Ceux-ci participent

également, et de plus en plus activement, à l'emballlement de la production des surfaces de vente et à l'élévation de leurs valeurs locatives.

Deux mécanismes financiers les y entraînent.

Le premier est « l'effet levier de la dette » en vertu duquel, plus un investisseur recourt à des capitaux extérieurs pour financer un projet immobilier, plus il maximise la rentabilité de ses fonds propres (Tableau 1).

L'effet levier a d'autant plus joué ces dernières années que les capitaux étaient abondants sur les marchés financiers. En outre, le marché des actifs commerciaux est traditionnellement considéré par les investisseurs comme un marché immobilier « sécuritaire » (sûr) car contra-cyclique voire acyclique. Celui-ci attire les capitaux, même en période de crise. Pour illustration, les montants investis dans l'immobilier commercial ont certes diminué en 2008 et en 2009, mais beaucoup moins que dans l'immobilier d'entreprise en général (Tableau 2)

Nouveaux mécanismes financiers

Autre illustration : depuis 15 ans, les projets commerciaux portés par les investisseurs n'ont jamais été aussi nombreux qu'en 2009, au plus fort de la crise actuelle (Graphique 2).

Le second mécanisme concerne plus particulièrement les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), instituées en France par la loi de finance de 2002. Celles-ci ont la possibilité, depuis l'adoption au sein de l'Union Européenne des nouvelles normes comptables IFRS (International Financial Reporting Standards), de faire figurer la valeur de leurs murs commerciaux – autrement dit, l'ensemble des revenus nets attendus de leur bien - à l'actif de leur compte de bilan. Et cette valeur, ainsi assimilée à un élément de patrimoine, bien que non encore avvenu, sert ensuite aux investisseurs à garantir de nouveaux appels de fonds pour la réalisation de nouvelles opérations.

Ces nouveaux mécanismes financiers ont deux conséquences :

- ✓ plus les investisseurs pratiquent des loyers élevés, loyers que les distributeurs sont de toute façon prêts à payer (voir supra), plus ils valorisent leurs murs. C'est ainsi que les promoteurs accompagnent de manière active la tendance haussière des valeurs locatives ;

14. Les géants de l'habillement contraints à l'expansion – La croissance de Zara, H&M, Gap ou Uniqlo est essentiellement portée par l'ouverture de nouvelles boutiques. Le Monde, Vendredi 9 avril 2010.

15. Il s'agit de la « méthode d'actualisation des flux nets de trésorerie », selon laquelle la valeur d'un bien immobilier est égale à la somme de ses flux nets de trésorerie actualisés (recettes locatives moins charges) à laquelle s'ajoute le montant actualisé de la plus-value (ou moins-value) réalisée sur sa revente à terme.



✓ le recours à des capitaux extérieurs facilite, par l'effet de levier de la dette, la constitution de nouveaux actifs. Valorisés à partir des revenus futurs qu'ils sont susceptibles de produire, ceux-ci facilitent, à leur tour, le recours à de nouveaux capitaux extérieurs, etc. C'est ainsi que les investisseurs accompagnent la surproduction de surfaces de vente.

Du côté des collectivités territoriales

Le troisième et dernier paradoxe concerne l'évolution des valeurs foncières des terrains destinés à des opérations d'immobilier commercial. En théorie, ces valeurs sont déterminées en fonction de la localisation et de la surface de ces terrains, de leurs frais d'acquisition, de leurs coûts d'aménagement et de diverses taxes et participations, liées à la nature des opérations envisagées. Dans les faits, elles résultent 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 un promoteur chargé de la conception de l'opération. Elles s'avèrent, en conséquence, très volatiles, car ces deux acteurs appréhendent le foncier selon deux conceptions différentes. Pour les collectivités publiques, il s'agit d'une ressource financière, alors que, pour les investisseurs, il s'agit d'un bien intermédiaire. Et, selon la logique qui prédomine, les valeurs foncières vont tendre, non pas vers une valeur moyenne de marché, mais vers un extremum.

Elles tendent vers un maximum lors d'opérations, considérées du point de vue des investisseurs, comme peu risquées car globalement peu coûteuses (exemple : création d'un lotissement commercial de périphérie) et/ou très profitables (exemple : extension d'un grand centre commercial situé en centre-ville). Dans ce cas, c'est la logique foncière des aménageurs qui prédomine. Ceux-ci valorisent la charge foncière des opérations en y intégrant leurs coûts d'aménagement. Cette valeur s'impose ensuite aux investisseurs, à travers les procédures de passation des marchés publics (appel d'offres, concours, etc.). En outre, certains investisseurs n'hésitent pas à surenchérir sur elle et donc à la hisser artificiellement à un niveau encore plus élevé, afin de s'assurer l'obtention du marché.

Elles tendent vers un minimum lors d'opérations, considérées toujours du point de vue des investisseurs, comme risquées, car globalement coûteuses (exemple : création d'un centre commercial de centre-ville de petites villes) et/ou peu profitables (exemple : restructuration d'un centre commercial de quartier sensible). Dans ce cas, c'est la logique foncière des investisseurs qui prédomine. Ceux-ci évaluent la charge foncière qui leur est supportable selon la « méthode du compte à rebours », comme un coût résiduel déduit, après la prise en compte de tous leurs autres coûts de conception. Cette valeur s'impose ensuite

aux collectivités, si elles ne veulent pas renoncer à la réalisation de leur opération. En outre, certaines collectivités n'hésitent pas à lancer des opérations à « foncier zéro », c'est-à-dire avec une charge foncière nulle, afin de s'assurer de l'apport de financements privés.

Quel que soit le cas de figure, les valeurs foncières reflètent de moins en moins le prix de la rareté des terrains. Et là encore, les collectivités concourent activement à ce phénomène de décrochage des prix à travers deux types de politiques de développement commercial.

D'abord, à travers les politiques de développement de type « oppor-

Tableau 1 - Illustration de l'effet levier de la dette pour l'achat d'un centre commercial

en Md€	Sans capitaux extérieurs	Avec capitaux extérieurs
Prix d'achat du centre commercial	50	50
Recettes locatives	5	5
Fonds propres de l'investisseur	50	20
Emprunt	0	30
Intérêts	0	2
Bénéfice de l'investisseur	5	3
Rentabilité des fonds propres (en %)	10 %	15 %

Un investisseur acquiert un centre commercial d'une valeur de 50 M€. Ce centre rapporte 5 M€ de recettes locatives chaque année.

Dans le premier cas, l'investisseur finance son investissement exclusivement sur fonds propres. Ses bénéfices correspondent à ses recettes locatives, soit 5 M€. La rentabilité de ses capitaux, mesurée par le rapport entre ses bénéfices et ses fonds propres, s'élève donc à 10 % ($5/50 \times 100$).

Dans le second cas, l'investisseur finance son investissement pour partie sur ses fonds propres (à hauteur de 20 M€), et pour le reste par émission de titres sur les marchés financiers (à hauteur de 30 M€). Ses bénéfices, après versement des dividendes à ses actionnaires, ne s'élèvent plus qu'à 3 M€ (5-2). En revanche, la rentabilité de ses capitaux propres s'est accrue et s'élève désormais à 15 % ($3/20 \times 100$).

Tableau 2 - Evolution des montants investis dans l'immobilier d'entreprise en France

	Montants totaux investis, en Md€	Dont commerce	
		en Md€	En %
2005	19	1,6	8 %
2006	24,5	2,6	11 %
2007	28,5	5,3	19 %
2008	13,5	1,4	11 %
2009	8,4	2,1	25 %

tuniste », qui recherchent les effets d'aubaine. Pour les collectivités, les retombées du développement du commerce sur leur territoire ne se mesurent pas uniquement en termes de charges foncières. Elles se mesurent également 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 Ikéa ?), de renforcement de l'animation de leur espace public, etc. Qu'importe si les charges foncières apparaissent sous estimées, compte tenu de ces retombées compensatoires. Et tant mieux si elles apparaissent surestimées...

Deux types d'opérations commerciales

Ensuite, les politiques de type « expansionniste », visant à accroître l'attraction de leur territoire, consti-

tuent un autre type de développement. De fait, les villes affirment, depuis une dizaine d'années, et dans un contexte de renforcement de la compétition territoriale, une volonté nouvelle, à la fois de limiter leur « évasion commerciale »¹⁶ et d'élargir leur rayon d'attraction commerciale¹⁷. Comme réponse à cette double ambition, deux types d'opérations commerciales ont connu un fort développement ces dernières années :

- ✓ les créations de centres commerciaux péricentraux, cautionnés par des enseignes emblématiques et/ou de grandes signatures architecturales, supposés hisser l'hypercentre marchand d'une ville centre au rang de cœur marchand d'agglomération¹⁸ ;
- ✓ les créations ou extensions d'ensembles commerciaux distinctifs (centres distractifs¹⁹, centres thématiques, centres de magasins de marque, retail park, etc.), supposés accompagner la modernisation de l'appareil commercial périphérique d'une agglomération.

En définitive, les collectivités, poussées par la compétition territoriale à conduire des politiques de développement commercial opportunistes ou expansionnistes, encouragent elles aussi la surproduction de surfaces commerciales, par l'injection surabondante de foncier (ou de droits à bâtir), 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 commissions d'équipement et d'aménagement commercial²⁰, croît de manière continue depuis 15 ans, et n'a même jamais été aussi élevé que durant ces deux dernières années de crise (Graphique 3).

Le décalage entre croissance des surfaces commerciales et consommation est dû à une incapacité croissante de l'ensemble des acteurs de la filière de production de ces surfaces - distributeurs, investisseurs et collectivités - à s'autoréguler.

Les prix - qu'il s'agisse des valeurs locatives, des valeurs d'actifs ou encore des valeurs foncières - apparaissent de plus en plus déconnectés de leur fondement économique et ne jouent plus leur rôle d'ajustement dans les rapports d'échanges.

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 exposées à de nouveaux coûts sociaux (friches commerciales, pertes d'emplois, etc.).

Cette situation plaide pour un retour des collectivités au premier plan dans la régulation de la filière.

Elles en ont, plus que tout autre acteur, la légitimité, dans la mesure où le commerce, au-delà de sa stricte vocation marchande, est aussi un générateur de fait urbain. Comme forme de bien public, il n'intéresse pas seulement le consommateur, mais aussi « l'homme de la cité ». La question de sa place et de son développement interpelle autant la sphère économique que la sphère politique.

Les collectivités en ont les moyens à travers la maîtrise du foncier (sinon des droits d'usage de ce foncier), qui constitue le premier intrant de la filière de production de surfaces commerciales.

Toutefois, « l'outil foncier » ne pourra constituer un moyen de régulation efficace aux mains des collectivités que sous trois conditions.

L'outil foncier

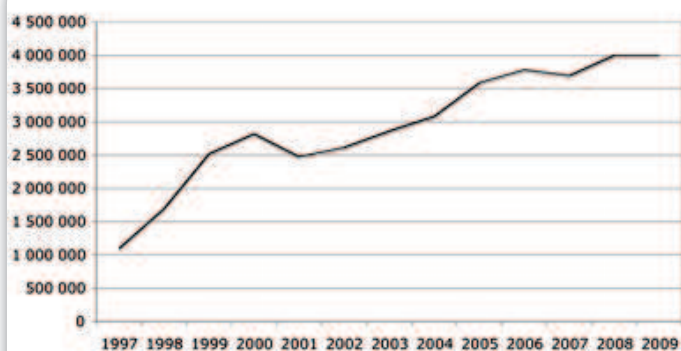
D'abord, les collectivités doivent encourager un mode de croissance intensif (et non plus extensif) du commerce, en favorisant la programmation d'opérations immobilières denses, intégrant une mixité de fonctions urbaines (dans l'urbain comme dans le rural).

Ensuite, les collectivités doivent planifier leur commerce 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 d'urbanisme commercial soient élaborées et portées par des instances exerçant leur compétence à l'échelle la plus rapprochée des bassins de vie - donc de consommation - des territoires.

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. ■

Graphique 3 - Evolution des surfaces commerciales autorisées pour des magasins de plus de 300 m² en commission d'équipement et d'aménagement commercial



Sources : DGCIS et estimation Procos pour l'année 2009.
Sources : DGCIS et estimation Procos pour l'année 2009.

16. Il s'agit de l'ensemble des achats effectués par la population d'un territoire, en dehors de ce territoire. Voir MADRY P., « Dictionnaire pratique du commerce », De Boeck, 2008.

17. Cette double ambition se lit en particulier dans de nombreuses chartes d'urbanisme commercial. Elle comporte l'avantage de pouvoir être entendue, quelles que soient les perspectives d'évolution à la hausse ou à la baisse de la demande réelle de consommation des territoires !

18. Voir par exemple les réalisations récentes des Docks 76 à Rouen, des Docks Vauban au Havre, de la Caserne de Bonne à Grenoble, de l'Heure Tranquille à Tours, du Ruban Bleu à Saint-Nazaire, de Polygone à Béziers et des projets en cours de Pont de Vesles à Reims, des Rives de l'Orne à Caen ...

19. Nous empruntons l'expression à Nathalie Lemarchand. « Géographie du commerce et de

la consommation : les territoires du commerce distractif ». Mémoire d'HDR, sous la direction du Professeur Guy Chemla, Université Paris IV Sorbonne, 2009.

20. Il s'agit des 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 »), 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.

Urbanisme commercial

Le temps d'une vraie réforme ?

L'auteur :

Philippe Schmit
p.schmit@adcf.asso.fr

Après les députés, en juin dernier, les sénateurs ont à leur tour adopté ce 31 mars la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial. Cette initiative parlementaire, conduite par le député Michel Piron et Patrick Ollier (devenu depuis ministre en charge des relations avec le Parlement), vient pallier, après deux années de silence, l'absence de texte pourtant promis par le Premier ministre à l'occasion des débats relatifs à la Loi de Modernisation de l'Economie (LME).

Les réserves émises par le Gouvernement à l'égard de ce texte auront donc été dépassées. L'objectif de ce projet est, certes, plutôt consensuel : intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, par un renforcement des documents de planification (notamment le SCOT, clef de voûte du nouveau dispositif) et supprimer le système d'autorisations préalables. Mais ce sont les moyens mis en œuvre pour y parvenir qui font débats.

Reprise en main politique

Plus de 4,1 millions de m² de surfaces commerciales ont été produits en 2010 (record absolu, battu régulièrement depuis plusieurs années). Les questions soulevées sont à la fois de nature urbanistique (maîtrise du développement des espaces commerciaux et réhabilitation des friches) et économique (maintien de l'activité et nouveaux équilibres à trouver). Dans son rapport de 2009, le député Jean-Paul Charié considérait 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 ».

Beaucoup d'élus locaux se sont, ces vingt dernières années, profondément approprié 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. Nombre d'entre eux se sentent pourtant « dépossédés » du devenir des vastes pôles ou corridors commerciaux qui jalonnent les grandes pénétrantes de leur agglomération.

Primauté de l'urbanisme ?

C'est donc la place du commerce dans l'urbanisme, aux côtés des questions de logement, de transports ou encore d'agriculture, qui est en débat. L'ambition des promoteurs du texte est sans ambiguïté. Ils proposent de réinstaurer un dialogue entre collectivités et acteurs privés du commerce, à préciser les capacités prescriptives des SCOT et PLU intercommunaux en matière d'aménagement commercial, et à mettre fin, à termes, au système d'autorisations préalables et à ce principe d'urbanisme dérogatoire, qu'a créé la loi Royer en 1973. Autrement dit, l'autorisation d'urbanisme, en application de documents de planification qu'ils entendent renforcer et sécuriser, devient l'unique outil de décision d'implantation d'un commerce. De nombreuses collectivités se sont déjà investies sur ce thème, via l'élaboration de chartes d'urbanisme commercial, mais celles-ci sont sans portée normative et donc peu suivies d'effets tangibles¹. Mieux articuler les codes du commerce et de l'urbanisme doit permettre, en définitive, de dépasser l'idée selon laquelle le respect de la liberté d'entreprendre (et les logiques d'entrepris) est incompatible avec l'acte d'aménager (et de penser le territoire).

Face à face Parlement/Gouvernement

Parmi les évolutions du texte apportées par les sénateurs, trois mesures ont fait l'objet de débats particulièrement vifs notamment face au Gouvernement.

D'abord, une typologie des commerces autorise à distinguer, au sein d'espaces d'implantations préférentielles et pour des projets supérieurs à 1 000 m² de SHON, les commerces alimentaires, les commerces d'équipement de la personne, les commerces d'équipement de la maison, et les commerces de loisirs et culture. Cette évolution du texte reste contestée par le secrétaire d'Etat, Benoist Apparu, pour qui « cette typologie est contraire aux évolutions actuelles du commerce ». Cet amendement constitue une entorse à l'esprit de libéralisation contenu dans la loi de modernisation de l'économie de 2008. « L'introduction de cette typologie soulève un problème. [...] Selon le Gouvernement, seules des règles d'urbanisme, et non des éléments de nature économique doivent guider nos choix ». Ces inquiétudes sont également relayées par quelques sénateurs qui, bien que partageant les objectifs du texte, s'inquiètent de la « mine de contentieux » que recèle cette typologie (Jacques Mézard) ou du fait « qu'elle ne correspond pas aux commerces contemporains et entraîne une privation de liberté pour le commerçant » (Philippe Dominati).

Ensuite, le SCOT (document central des dispositions de cette proposition de loi) intégrera, au plus tard le 1^{er} janvier 2016, un DAC (document d'aménagement commercial) qui déterminera les localisations préférentielles des commerces. Ce point, qui soulève des questions tant techniques (outils de localisation) que politiques (capacité des syndicats mixtes porteurs de SCOT à arbitrer les demandes des élus), a fait l'objet de nombreux débats. En définitive, le SCOT pourra soit « délimiter », soit « localiser (sous entendu avec précision à la parcelle) sur les communes non couvertes par un PLU », les « centralités urbaines » et les secteurs d'implantations préférentielles, dans lesquels il peut ériger des règles particulières d'implantation.

Enfin, concernant la mise en œuvre du dispositif, le texte prévoit la disparition progressive des CDAC et CNAC, et la création rapide de commissions régionales d'aménagement commercial (CRAC), dans lesquelles la présence d'élus locaux est notablement renforcée. Le Gouvernement était favorable à une prorogation du système actuel, tant que les documents d'urbanisme ne sont pas adaptés à ces nouvelles exigences.

Le débat n'est donc pas achevé et le risque d'enlèvement réel. Le passage en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale n'est pas encore programmé et pourrait tarder. Une telle évolution législative, qui renforce le pouvoir des élus sur les promoteurs et acteurs de la grande distribution, est, de fait, loin d'être unanimement acceptée.

1. 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).