



HAL
open science

L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009: quels changements avant et après la Directive européenne "Services"?

Jérôme Monnet

► To cite this version:

Jérôme Monnet. L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009: quels changements avant et après la Directive européenne "Services"?. Jornadas internacionales de estudio y análisis "La directiva de servicios y su impacto sobre et comercio europeo", Oct 2008, Valladolid, Espagne. halshs-00344088

HAL Id: halshs-00344088

<https://shs.hal.science/halshs-00344088>

Submitted on 3 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009 : Quels changements avant et après la Directive européenne « Services » ?¹

Jérôme Monnet

Institut Français d'Urbanisme, Université Paris-8

Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines

Le 1^{er} janvier 2009 entrera complètement en vigueur la Loi du 4 août 2008 dite de « modernisation de l'économie » (LME) dont une des finalités est de transposer en droit français la Directive européenne de 2006 sur les services². Or, l'expression « urbanisme commercial » est apparue dans le droit national il y a quarante ans (circulaire du 29 juillet 1969, *cf.* Desse & Fournié 2008). Cet anniversaire donne l'occasion d'analyser l'évolution de l'urbanisme commercial à la française, en se demandant si la transposition de la Directive marque un tournant pour lui.

Avec la Directive Services, il s'agit de mettre les règles nationales en conformité avec le Traité fondateur de l'Union européenne, en ce qui concerne la liberté d'installation et l'égalité de traitement des entreprises, pour garantir la concurrence (Salvador Armendáriz & Villarejo Galende, 2007). Or, nous verrons que l'harmonisation juridique à l'échelle européenne aboutira peut-être à une forte différenciation des politiques urbaines ou d'aménagement commercial à l'échelle locale.

La perspective adoptée ici n'est pas juridique, mais urbanistique, dans la mesure où le cadre territorial légal et réglementaire de l'action publique sera étudié à l'aune des évolutions spatiales, économiques et sociologiques de la société urbaine. J'adopte ici un parti théorique qui considère que l'espace urbain est le résultat d'une coproduction par un ensemble interdépendant d'acteurs sociaux (pouvoirs publics, entreprises et usagers des villes) et donc que les changements juridiques doivent être saisis à travers les pratiques qui les mettent en œuvre.

1) 1973-1996 : un urbanisme commercial plus protectionniste que planificateur ?

La notion d'urbanisme commercial remonte en France aux années 1960, dans le contexte du triomphe de l'Etat modernisateur et de la planification urbaine en particulier, qui obéit alors aux préceptes du fonctionnalisme. Dans le cas des « villes nouvelles » comme dans celui des « grands ensembles » qui se multiplient en France à cette époque, la technocratie d'Etat conçoit le commerce comme l'une des fonctions dont il faut doter les nouveaux espaces urbanisés (Circulaire « Sudreau-Fontanet » du 24 août 1961, *cf.* Desse

¹ Texte adapté d'une communication aux *Jornadas internacionales de estudio y análisis "La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo"* (Valladolid, Espagne, 14-15 octobre 2008), à l'invitation de l'*Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid* et de Helena Villarejo, que je remercie.

² Couramment appelée « Directive Bolkestein » durant le débat public qui a précédé son adoption.

& Fournié, 2008). En 1969, sont créées les « Commissions départementales d'urbanisme commercial » (CDUC) pour donner un avis consultatif sur les projets commerciaux de plus de 3000 m² de plancher, préalablement au permis de construire attribué par les services de l'Etat sous couvert du préfet.

La fameuse « Loi Royer » de 1973, dont l'esprit a régné jusqu'en 2008, a donné plusieurs inflexions importantes à l'urbanisme commercial alors naissant. D'une part, elle a justifié l'intervention de la puissance publique pour protéger la petite entreprise d'un « écrasement » dû à la « croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution » (art. 1), ces formes nouvelles étant le supermarché (depuis 1958) et l'hypermarché (depuis 1963). L'invocation du désordre justifie alors de mettre en place une « police de la concurrence » (Joye 2007) qui se fonde sur une autorisation administrative d'ouverture pour les magasins de plus de 1500m² de surface de vente dans les communes de plus de 40.000 habitants (ou de plus de 1000m² dans celles de moins de 40.000 habitants). D'autre part, le pouvoir décisionnaire attribué à la CDUC introduit un contre-pouvoir local important face à celui de l'état central, car les 20 membres de la commission comptent 9 élus locaux (dont 6 membres du conseil général), 9 représentants du commerce et de l'artisanat locaux (dont 6 représentent la « petite entreprise » commerciale) et deux représentants d'associations de consommateurs désignés par le préfet.

Or, en 1982, les lois de décentralisation qui transfèrent les compétences d'urbanisme aux communes donnent à celles-ci l'autorité pour délivrer le permis de construire, dans le contexte d'une extrême fragmentation de l'espace entre près de 37 000 communes. Dans la décennie qui a suivi, la concentration des compétences d'urbanisme et du pouvoir d'autorisation commerciale entre les mains des élus locaux a permis un développement inquiétant des affaires de corruption en l'absence d'un mécanisme de contrôle efficace (Tanguy 1997). Cette situation a justifié la première réforme de la loi Royer vingt ans après son adoption, par la Loi « Sapin » du 29 janvier 1993 « sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique ».

Il faut en retenir que la Loi Royer, durant sa première décennie, a introduit une brèche importante dans le monopole étatique de la planification urbaine, puis, dans la décennie suivante, a servi au financement occulte des partis politiques et vu prévaloir des intérêts locaux voire privés, au détriment des objectifs urbanistiques de lutte contre le « gaspillage » des équipements commerciaux. Lors des travaux de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, préparatoires à la loi « LME », la loi Royer se voyait reprocher aussi bien d'avoir échoué à protéger le petit commerce que d'avoir entravé le développement de la concurrence et de la productivité dans la distribution.³

Protectionniste en faveur des petits commerçants qui représentaient un relais d'opinion et un électorat sensibles (Monnet 1996 : 15), la loi Royer était un instrument de « police de la concurrence » plus qu'un instrument de « police d'utilisation des sols » (Joye 2007 : 1069). La Loi Sapin de 1993 renforce le pouvoir de police de la concurrence en exigeant du demandeur d'une autorisation une étude d'impact économique précisant « *l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ; la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;*

³ Compte-rendu d'une réunion de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial présidée en 2006 par Renaud Dutreil, ministre en charge du commerce : <http://www.pme.gouv.fr/chantiers/equip/cr25octobre2006.pdf>

l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce » (Art. 31.I).

Pour limiter la possibilité de tractations occultes, cette loi transforme la CDUC en CDEC (commission départementale d'équipement commercial) de 7 membres dont les votes sont connus et motivés. Les quatre élus locaux y deviennent majoritaires et ne comportent plus de représentants es-qualité et permanents du conseil général ; deux d'entre eux représentent la commune et la structure intercommunale⁴ d'implantation et deux autres les communes les plus peuplées (autres que la commune d'implantation) du même arrondissement. Il semble alors sous-entendu que ces différentes communes sont en concurrence, les plus peuplées représentant les centres (sous-préfectures) qui tentent de défendre le petit commerce existant et les autres représentant des périphéries qui cherchent à attirer des grandes surfaces en tant qu'activités génératrices de taxes et d'emplois, dans un contexte de désindustrialisation⁵. Pour informer la commission, la loi crée les observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) sans être très précise sur leurs conditions de formation et d'organisation : certains fonctionnent comme des services préfectoraux⁶ (donc s'apparentent à la technocratie d'Etat), d'autres sont pris en charge par les chambres consulaires locales⁷ (qui sont donc à la fois juge, partie et témoin dans la CEDC).

Une nouvelle révision importante de la loi Royer intervient avec la Loi « Raffarin » du 5 juillet 1996. Avec celle-ci culmine la logique de « police de la concurrence », en imposant une autorisation pour tout commerce de plus de 300 m² (indépendamment de la population de la commune), en étendant cette procédure aux hôtels de plus de 30 chambres (seuil relevé à 50 dans la région parisienne) et en instituant une CDEC spécifique pour les cinémas de plus de 1500 places (ce seuil sera abaissé à 300 places en 2003). La commission d'autorisation est réduite à 6 membres, dont deux élus pour la commune et l'EPCI d'implantation et un seul pour la commune de l'arrondissement la plus peuplée autre que le lieu d'implantation. Le durcissement de la procédure d'autorisation inclut pour tous les projets commerciaux de plus de 6000 m² l'obligation de suivre préalablement la démarche extrêmement lourde de « l'enquête publique », habituellement réservée aux très grands équipements (autoroutes, etc.). La loi Raffarin incarne l'apogée de la politique restrictive vis-à-vis de la grande distribution, dans un contexte de chômage où le premier ministre avait gelé toute autorisation depuis novembre 1995 (Monnet 1996) : il ne s'agit dès lors plus de protéger le petit commerce mais l'emploi, que la grande distribution était accusée de détruire. Ainsi, de la loi Royer à la loi Raffarin, l'intervention urbanistique a été détournée en instrument de régulation économique.

⁴ Quand l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concentre les compétences d'urbanisme des communes qui l'ont constitué.

⁵ Le « poids de la France dans le total de la valeur ajoutée des industries manufacturières des pays de l'OCDE » est passé de 7,6% en 1980 à 5,8% en 1996 (Rapport Beffa pour une nouvelle politique industrielle, 2004, p.18 ; <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000044/0000.pdf>)

⁶ <http://www.haute-saone.pref.gouv.fr/sections/economie/o.d.e.c./>

⁷ <http://www.essonne.cci.fr/commerce/informations/urbanisme-commercial/odec-article7579.html>

2) 1991-2000 : le retour du commerce dans l'urbanisme ?

Cependant, à partir du début des années 1990 il apparaît une tendance politique à déplacer l'enjeu du soutien au « petit » commerce vers la promotion de la « proximité », puis vers la protection de l'environnement. Ainsi la Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV) déclare dans son article 1 que les collectivités locales doivent « *prendre toute mesure tendant à maintenir et développer le commerce et les autres activités économiques de proximité* ».

En 1995, la loi du 2 février sur le « renforcement de la protection de l'environnement » modifie l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme en ces termes :

« En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. [...] Les dispositions des alinéas précédents ne s'appliquent pas dès lors que les règles concernant ces zones [...] sont justifiées et motivées au regard notamment des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages » (Art. 52-1).

Le législateur a donc choisi d'interdire toute construction qui n'aurait pas la « qualité » requise : il s'agit alors de lutter contre la prolifération d'une architecture de boîtes à chaussures dans les « entrées de ville »⁸. Evidemment, cela est synchronique avec le gel des grandes surfaces et avec la loi Raffarin qui correspondent à un moment politico-médiatique où l'on accuse la grande distribution de tous les maux : faire une concurrence déloyale aux petits commerçants, imposer des conditions draconiennes aux fournisseurs, ne pas créer d'emploi et enlaidir les villes. Cependant, il apparaît aussi une inflexion : alors que depuis la loi Royer on se servait de l'autorisation d'occupation du sol pour réguler une activité économique, l'urbanisme réglementaire va commencer lentement à donner un rôle au commerce pour produire de la ville, par exemple avec la loi du « Pacte de relance pour la ville » du 4 novembre 1996.

L'article 25 de cette loi crée l'EPARECA, « *établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux [...] dans les zones urbaines sensibles [...]. A cette fin, il assure, après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements publics de coopération communale ou des syndicats mixtes [...] la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations [...].L'établissement public peut [...] notamment:*

- a) Acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que, le cas échéant, par voie d'expropriation, les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet;*
- b) Céder les immeubles ou les fonds acquis;*
- c) Confier la gestion des fonds commerciaux ou artisanaux acquis à un ou plusieurs locataires gérants. »*

⁸ « Hypermarchés. Oui, ils abîment les villes et les campagnes », par Patrice Peyrani, Daniel Fortin et Béatrice Peyrani, *L'Expansion*, 15 mai 1996 [http://www.lexpansion.com/economie/oui-ils-abiment-les-villes-et-les-campagnes_5353.htm]

Ce nouvel instrument de la « politique de la ville »⁹ est contrôlé par l'Etat qui détient la moitié des 20 sièges du conseil d'administration, l'autre moitié étant composée de deux parlementaires, deux maires, cinq représentants du commerce et de l'artisanat (dont deux au titre des « personnalités qualifiées ») et un représentant du « secteur associatif »¹⁰. A l'opposé de « l'urbanisme commercial » qui se contente d'autoriser ou d'empêcher des implantations commerciales choisies par les entrepreneurs, l'EPARECA est un acteur à la fois urbanistique dans la mesure où il choisit ses zones d'intervention (où il bénéficie de la possibilité d'exproprier !) et un acteur économique puisqu'il peut acquérir des fonds commerciaux et les confier en gestion.

Une circulaire du 21 juin 1999 par la Secrétaire d'Etat aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce et à l'Artisanat montre le développement d'arguments urbanistiques en étendant le champ d'application du « Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce » (FISAC)¹¹ aux « opérations urbaines » (soit dans les communes de plus de 2000 habitants) destinées à :

« aider les communes à conserver et à fortifier un tissu commercial et artisanal diversifié en centre-ville ou dans certains quartiers délimités de la ville par des actions et travaux d'intérêt général. Cet objectif de redynamisation du tissu commercial et artisanal doit être inséré dans une démarche globale de développement économique et d'adaptation de l'urbanisme aux besoins du commerce et de l'artisanat. [...] Une convention de partenariat doit déterminer le périmètre d'intervention et le programme d'actions et de travaux de l'opération envisagée. Elle doit être précédée d'une ou plusieurs études portant sur l'adaptation quantitative et qualitative du tissu commercial et artisanal aux besoins du consommateur, sur l'accès aux zones commerciales (circulation et stationnement), et sur l'aménagement des locaux destinés à accueillir des activités commerciales et artisanales ».

Pour bénéficier du financement du FISAC il faut donc adapter l'urbanisme aux besoins du commerce, qui doit lui-même s'adapter aux besoins du consommateur, ce qui semble une manière de définir « l'intérêt général » dans ces opérations.

A la suite de la Loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », la Loi du 13 décembre 2000 « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » (SRU) a marqué un tournant dans l'urbanisme et l'aménagement en France. Ces lois ont renforcé l'échelon intercommunal comme niveau pertinent d'organisation de l'espace et d'action publique¹² ; la seconde a créé les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) communs à plusieurs communes groupées dans un EPCI. Or, quand il existe un SCOT, celui-ci s'impose aux autres instruments normatifs, y compris les autorisations délivrées par les CDEC :

⁹ http://www.ville.gouv.fr/article.php?id_article=275

¹⁰ <http://www.epareca.org/fr/bienvenue/conseil.asp> [consulté le 29 octobre 2008]

¹¹ créé par le décret n°95-1140 du 27 octobre 1995 relatif à l'affectation de l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat

¹² En 1999, il y avait en France 19 128 communes regroupées dans 1678 EPCI à fiscalité propre ; en 2008, ce sont 33 638 communes, soit 91,6% du total, qui constituent 2583 EPCI (source : Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités territoriales, statistiques 1972-2008).

Les SCOT « définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. [...] Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, [...] doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par [la loi Royer] » (souligné par moi).

Comme on le voit, le commerce est désigné comme l'un des grands secteurs d'intervention urbanistique, avec le logement, le transport et l'environnement. Mais dans les faits, il semble que seul un petit nombre de collectivités territoriales aient commencé à concevoir des schémas de développement commercial comme cela a pu être fait pour le logement ou pour les transports (Desse & Fournié 2008).

Cependant, les instruments d'intervention possible sur l'organisation de l'espace commercial continuent de se déployer. Ainsi, la loi « Dutreil » du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises donne la possibilité aux communes d'étendre le droit de préemption du foncier aux activités commerciales elles-mêmes : « *le Conseil municipal peut [...] délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption [...], les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux* » (article 58).

Nous venons de voir que l'évolution de la réglementation jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi en 2008 a été plus complexe qu'il n'y paraît. La loi Raffarin semblait pousser à l'extrême la logique de la loi Royer, en généralisant le régime d'autorisation à un plus grand nombre d'activités. Cependant, la motivation de l'interventionnisme est progressivement passé de la « défense du petit commerce » à un ensemble de motifs plus variés, incluant l'environnement dans sa dimension tant esthétique (le paysage) qu'écologique (la réduction de la pollution), et surtout menant à une redistribution des compétences entre Etat, collectivités territoriales et acteurs économiques, qui atteint un nouveau palier avec la loi « LME ».

3) La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008

Du point de vue de l'urbanisme commercial tel qu'il a été pratiqué depuis la loi Royer, la LME marque un tournant correspondant clairement à la transposition de la Directive européenne, tout du moins en ce qui concerne l'instance délivrant les autorisations. En effet, la CDEC est remplacée par une Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) où disparaissent les représentants locaux du commerce et de l'artisanat, qui étaient à la fois juge et partie puisqu'ils étaient élus par les acteurs économiques déjà installés. La tendance à la diminution du nombre de membres est stoppée, puisque la nouvelle CDAC compte 8 membres (art. 102, XXVIII), mais les élus locaux y conservent une majorité de cinq membres : aux trois élus de la CDEC

réformée par la loi Raffarin¹³ s'ajoutent le président de l'EPCI du SCOT (en cohérence avec la loi SRU) et le président du Conseil général du département. Ce dernier devient donc le seul élu membre permanent de la CDEC, les autres changeant en fonction du lieu d'implantation du projet. Le « retour » du conseil général, puissant jusqu'à la réforme Sapin de 1993, méritera sans doute d'être observé de près à la lumière des rapports de force entre lui et les communes et leurs EPCI, d'une part, et l'état central, d'autre part.

La CDAC connaît un autre changement d'importance dont il faudra observer aussi les effets : le préfet y nommera « *trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire* » qui ne seront plus nécessairement des représentants d'associations de consommateurs du département, comme auparavant. Vu la pratique administrative française, on peut s'attendre à ce que les groupes de pression économiques tentent d'être représentés dans les futures CDAC grâce à la nomination par l'Etat des personnalités qualifiées¹⁴.

Le mécanisme de l'autorisation d'implantation est maintenu avec des ajustements dont certains semblent correspondre à l'efficacité de certains lobbys et d'autres à des logiques urbanistiques. Après 40 ans de baisse du seuil au-delà duquel une autorisation est obligatoire, le seuil est relevé à 1000 m² de surface de vente (art. 102, IX) ; cependant, les communes de moins de 20.000 habitants gardent la possibilité de saisir, au cas par cas, la CDAC pour les projets de plus de 300 m² (art. 102, XIV). La loi consacre l'évolution des gares ferroviaires de centre-ville comme centres commerciaux en relevant à 2500 m² le seuil au-delà duquel une autorisation est nécessaire pour opérer un regroupement de magasins voisins (art. 102, XII). La CDAC reste compétente pour les cinémas, mais ne l'est plus pour les hôtels (art. 102, IX, e) et les commerces autos ou motos (art. 102, XII, 2). La tendance à élargir sans cesse le champs d'application du régime d'autorisation semble là aussi stoppée. Les demandeurs ne doivent plus fournir une étude d'impact, ce qui obéit à l'interdiction par la Directive Services du recours à une évaluation économique des projets. Disparaît également le recours à l'enquête publique pour les projets de plus de 6000 m², obligation sans doute « disproportionnée » du point de vue de la Directive.

Nous avons vu que le code de l'urbanisme a intégré depuis les années 1990 un certain nombre de dispositions qui permettent de traiter le commerce comme un secteur d'intervention proprement urbanistique. La LME poursuit cette tendance en inscrivant dans ce code que les SCOT :

« peuvent définir des zones d'aménagement commercial [...] définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma. 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 commerces. La définition des zones figure dans un document d'aménagement commercial [qui] doit faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant, d'une enquête publique » (Art. 102, IX, 2).

¹³ pour mémoire : maire de la commune d'implantation, représentant de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme ou à défaut conseiller général du canton, maire de la commune de l'arrondissement la plus peuplée (autre que celle du lieu d'implantation)

¹⁴ Voir les « personnalités qualifiées » du conseil d'administration de l'EPARECA, note 10 *supra*

La Directive offre la possibilité d'utiliser un régime d'autorisation quand une « raison impérieuse d'intérêt général » le justifie (art.9) ; dans la LME, celle-ci est fournie par l'urbanisme et l'aménagement entendus au sens large et incluant la protection de l'environnement :

« Lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale visée à l'article L. 752-1, la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont :

1° En matière d'aménagement du territoire :

a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;

b) L'effet du projet sur les flux de transport ;

c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

2° En matière de développement durable :

a) La qualité environnementale du projet ;

b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs.» (Art. 102, XVI)

Ces « critères d'évaluation » apparaissent à la fois comme flous et redondants ; ils seront peut-être précisés par les décrets d'application. « L'animation de la vie urbaine » comme la « qualité environnementale du projet » sont des notions tellement floues qu'elles seront probablement inutilisables sous peine d'être formellement contestées ; « l'effet du projet sur les flux de transport » est redondant avec « son insertion dans les réseaux de transport collectif ; on peine à croire que d'autres « raisons impérieuses d'intérêt général » ne pouvaient être énoncées comme critères, aussi bien du côté des bilans d'énergie et de matière que du côté de la justice sociale. Aucun critère d'évaluation n'ayant été spécifié concernant la « protection des consommateurs », on peut se demander comment vont pouvoir travailler les futures CDAC, qui risquent d'être paralysées par le risque d'arbitraire sanctionné par la Directive Services.

La LME apparaît donc comme une loi hybride, voire contradictoire, abrogeant les dispositions réglementaires les plus explicitement contraires à la Directive mais en renouvelant d'autres qui seront peut-être inapplicables ou attaquées en justice, sans clairement tourner la page de la « police de la concurrence » instituée par la loi Royer en faveur des « petits commerces » tout en poursuivant l'évolution vers un retour en force des principes et des instruments urbanistiques. Il est donc prévisible que de futures dispositions devront parachever cette évolution au gré des pressions de différents groupes et des mutations que connaissent tant les villes que les commerces.

4) La place des réalités territoriales, économiques et sociales dans l'urbanisme commercial

En voyant se succéder les CDUC (1969-1993), CDEC (1993-2008) et CDAC (2008-ss.), il apparaît des discontinuités et continuités qui méritent qu'on s'y attarde. Les discontinuités terminologiques tout d'abord : sont-elles significatives ? Au-delà de

l'efficacité performative des lois destinée à montrer un changement de politique juste en changeant le nom des choses, je suis tenté de rattacher la CDUC au triomphe apparent de l'urbanisme fonctionnaliste dans les années 1960 ; apparent, car la loi Royer a détourné « l'urbanisme commercial » des ambitions urbanistiques du fonctionnalisme. Cet échec urbanistique semble consacré lorsqu'en 1993 l'Etat abandonne la prétention à l'urbanisme commercial pour se limiter à la réglementation de « l'équipement commercial ». Mais nous assistons peut-être, avec l'avènement de « l'aménagement commercial », à un retour paradoxal du volontarisme dans l'organisation commerciale de l'espace. Paradoxal car ce retour se produit à l'ombre de la Directive Services, qui est l'occasion d'harmoniser les législations européennes autour d'un faisceau de principes communs. Cette harmonisation devrait donc aboutir à une relative homogénéisation des conditions dans lesquelles un commerce peut s'implanter partout en Europe. Or, la transposition de la Directive coïncide avec des évolutions contradictoires en France.

En effet, malgré le changement de nom, de composition et de compétence des CDUC-CDEC-CDAC, une échelle territoriale demeure malgré les impressionnantes mutations géographiques de la France pendant la période concernée : il s'agit du département. Lors de la création des CDUC en 1969, le département représentait l'échelon élémentaire d'organisation de l'intervention de l'Etat ; avec la décentralisation de 1982, il devient une « collectivité territoriale » investie de légitimité démocratique et de pouvoir. La transformation des CDUC en CDEC en 1993, aurait ainsi pu être l'occasion d'adopter un nouveau découpage des commissions, s'affranchissant des départements pour adopter un découpage adapté aux zones de chalandises dans lesquelles la concurrence des entreprises s'exerce face au consommateur final, à l'échelle par exemple des 42 villes du pays définies par l'Etat comme ayant des « fonctions régionales » dans les années 1960 (Rocheport 2002) ou des 603 « zones de peuplement industriel et urbain » agglomérant 28 500 communes françaises en 1990¹⁵. La LME de 2008 introduit timidement la possibilité d'adapter la composition de la nouvelle CDAC en fonction de la zone de chalandise si celle-ci outrepassé les limites départementales : *« Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné »* (Art. 102-III-2).

La résistance du cadre départemental de la régulation est frappante alors que la métropolisation a débordé depuis longtemps ces limites : la situation qui voit les huit départements subdiviser l'agglomération parisienne sans correspondre aux zones de chalandise des commerces et aux territoires pratiqués par les habitants s'est généralisée dans de nombreuses métropoles régionales dont l'aire d'influence dépasse les limites d'un département (Lyon, Bordeaux, Toulouse...) voire les frontières nationales (Nice, Lille, Bayonne...). Si l'on devait adopter un niveau d'organisation politico-administratif compétent en matière d'urbanisme commercial, il est probable que le plus pertinent serait la région, en cohérence avec ses compétences d'aménagement du territoire et avec les responsabilités équivalentes des autonomies en Espagne et des régions en Italie¹⁶.

Quel que soit le niveau de référence de la régulation, on peut constater qu'entre 1969 et 2009 on est passé d'un mode de gouvernement vertical par l'Etat, utilisant le

¹⁵ le recensement des ZPIU a été abandonné depuis par l'INSEE (<http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-4153.html>)

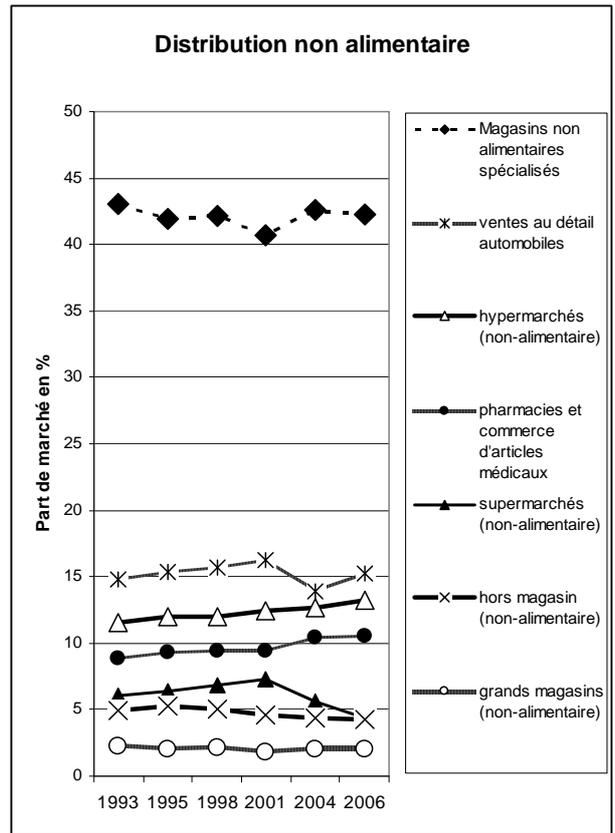
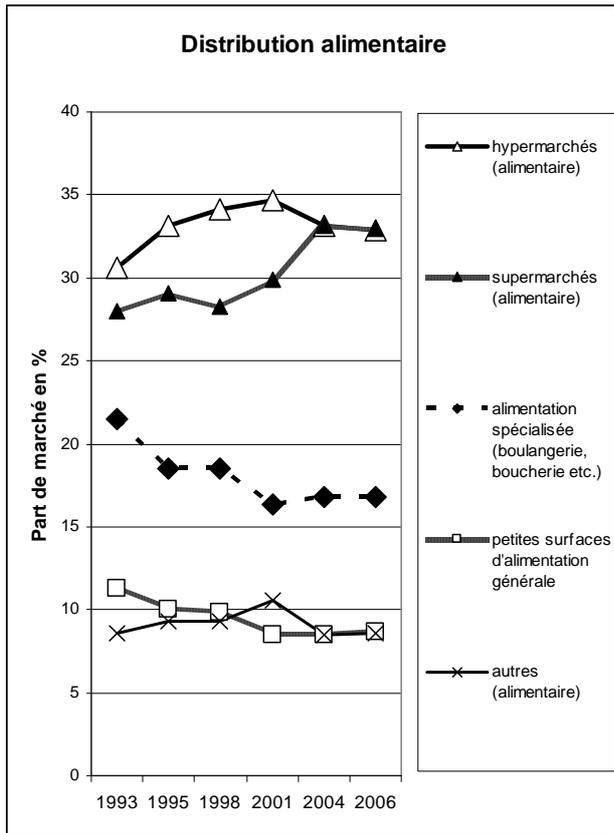
¹⁶ Voir les contributions des collègues espagnols et italiens dans les présents actes

département comme échelon de son intervention sur le territoire, à un mode de gouvernance complexe : d'abord avec un « partenariat public-privé » avant la lettre lorsque la loi Royer a mêlé les commerçants et les artisans aux élus locaux dans les décisions de la CDUC, puis à un régime de coopération forcée d'une variété d'acteurs publics avec la LME (commune, EPCI, SCOT, conseil général, Etat). Cette complexité est peut-être une occasion paradoxale pour l'Etat de se remettre au centre du jeu, position qu'il avait progressivement perdue au cours des années 1970 et 1980, grâce à de nouvelles fonctions d'arbitre. Cette évolution sera probablement renforcée par les problématiques de protection et de sécurité environnementales et de développement durable, qui contribuent depuis dix ans à la relégitimation de l'interventionnisme étatique (Bersani 1999).

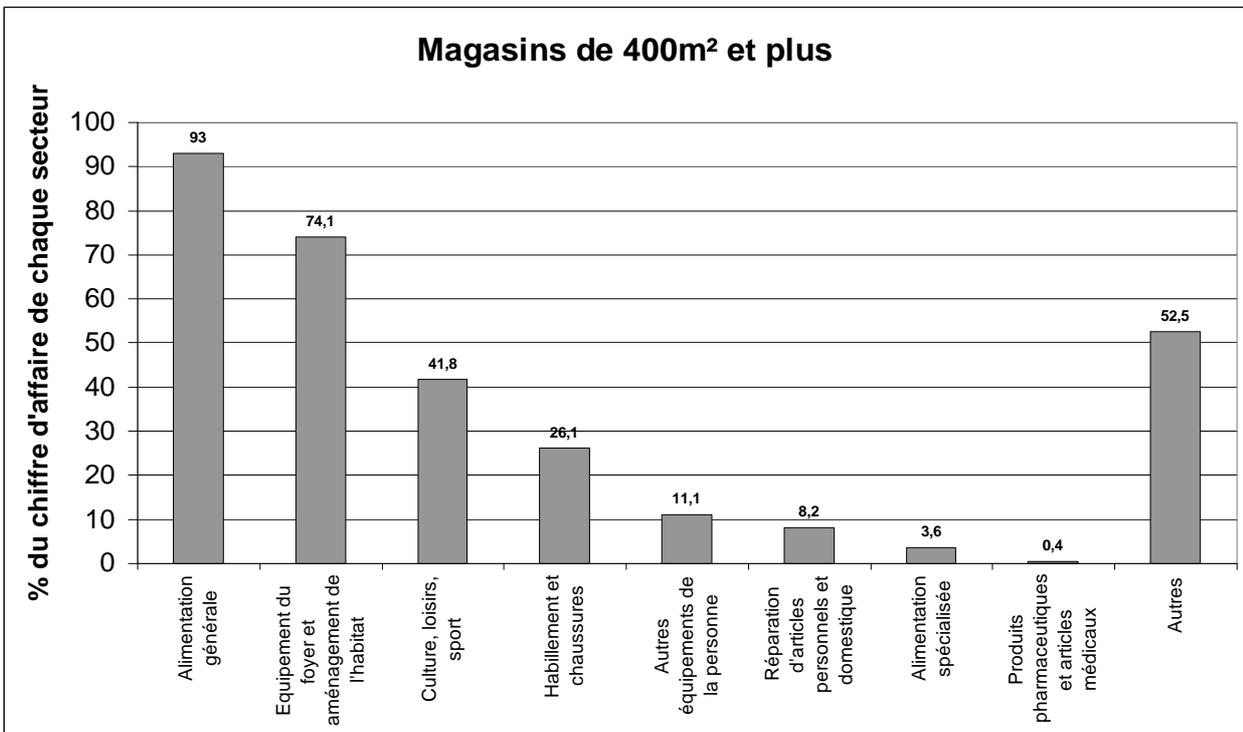
Pendant que changeaient les règles du jeu entre les niveaux de pouvoir, les enjeux également ont évolué : alors que l'Etat fonctionnaliste des années 1960 visait à la meilleure répartition territoriale des infrastructures commerciales, l'Etat protectionniste des années 1970 prétendait préserver le petit commerçant ou artisan des violences de la modernisation ; à partir des années 1990, l'Etat « paysagiste » se préoccupe de protéger l'environnement et de soutenir les activités de proximité. Or, comment a évolué le paysage commercial des villes françaises pendant la même durée ? D'une part, il est certain que l'urbanisme commercial n'a pas empêché la prolifération des grandes surfaces périurbaines : alors qu'il y avait 209 hypermarchés en France au moment de l'adoption de la loi Royer en 1973, il y en a 1444 en 2007¹⁷. Inversement, les petits commerçants ont perdu de l'importance jusqu'au début du 21^e siècle : par exemple, le nombre de magasins de moins de 400 m² a diminué de 11 % entre 1982 et 1991 (INSEE 2007). Mais comme on ne saura jamais ce qui ce serait produit sans procédure d'autorisation, il n'est pas possible de mesurer avec certitude si l'urbanisme commercial a échoué à freiner ces évolutions. En outre, il apparaît durant la dernière décennie de nouvelles tendances que l'urbanisme commercial est loin d'avoir intégrées (graphiques 1 et 2).

En effet, on assiste avec le changement de siècle à une inflexion dans la répartition des parts de marché entre les hypermarchés et supermarchés d'une part, et les commerces spécialisés de petite et moyenne surface, d'autre part. Jusqu'en 2001, les premiers ont gagné des parts de marché au détriment des seconds, dans les domaines alimentaire comme non-alimentaire. Mais depuis 2001, la part de marché des commerces spécialisés s'est stabilisée à plus de 42,3% dans la distribution non-alimentaire et à 16,8% dans l'alimentaire. Les hypermarchés ont perdu des parts de marché dans l'alimentaire, passant de 34,7% en 2001 à 32,9% en 2006, au bénéfice des supermarchés qui ont grimpé de 29,9% à 33%. Chez ces grandes surfaces, l'évolution inverse s'est produite dans le secteur non-alimentaire, où les hypermarchés ont continué à progresser légèrement, atteignant 13,2% en 2006, tandis les supermarchés ont vu leur part diminuer de 7,3% en 2001 à 4,4% en 2006. Globalement, depuis 2001, on ne peut plus parler simplement de déclin du petit commerce et d'expansion des grandes surfaces.

¹⁷ <http://www.distripedie.com/distripedie/spip.php?article85>



Graphiques 1 et 2 : Parts de marché dans la distribution, 1993-2006
(Sources : Michel, 2007a, 2007b)



Graphique 3 : Parts de marché en 2004 des magasins de 400m² et plus (INSEE, 2007)

En 2004, on comptait en France 350 000 établissements commerciaux, qui représentaient 70 millions de m² et avaient créé 291 000 emplois depuis 1992. Les commerces de plus de 400 m² représentaient seulement 9 % des établissements, mais 64 % des surfaces et 75 % des créations d'emploi (INSEE 2007). Mais l'image d'épinal opposant le Goliath de la grande distribution au David du petit commerce indépendant, n'est pas capable de décrire la diversité des paysages commerciaux de nos villes. Certes, il est des secteurs où la dichotomie est remarquable; comme dans l'alimentation générale où les hypermarchés, supermarchés et superettes de plus de 400 m² représentent ensemble 93% du chiffre d'affaires, alors que la situation est exactement inverse dans l'alimentation spécialisée où les magasins de moins de 400 m² représentent 94,4% du chiffre d'affaire (Graphique 3). Cependant, dans un secteur moins « artisanal » que l'alimentation spécialisée ou la réparation d'articles domestiques, comme l'habillement et la chaussure, où l'on pourrait s'attendre à une forte intégration entre la production industrielle et la grande distribution, on peut être surpris de constater que près de 74% du chiffre d'affaire est réalisé par des boutiques de moins de 400 m². Peut-être pourrait-on voir là une preuve de succès de la politique protectionniste du petit commerce ? Ou bien le fait que ce marché est structuré autour de niches que les évolutions sociologiques de l'urbanité contemporaine ont tendu à multiplier et à renforcer ?

Il est encore trop tôt pour constater si les évolutions constatées sont de courte ou de longue durée, mais cela est cohérent avec le constat que l'ère du « boom » semble terminée pour les grandes surfaces des périphéries urbaines, tandis que l'on assiste à un renouveau ou un retour vers le centre-ville de tous les secteurs de la distribution, depuis le commerce spécialisé (commerces de niche, ethnique, etc.), jusqu'à la déclinaison de différents formats anciens comme nouveaux. La grande distribution ne signifie plus nécessairement grandes surfaces : la grande distribution traditionnelle (comme Carrefour ou Monoprix) développent des mini-superettes ou des dépanneurs dans les quartiers denses (cf. Bondue 2004). Le petit commerce n'est plus synonyme d'indépendance et de tradition : les réseaux de franchises (comme les chaînes de fast-food ou les marques de prêt-à-porter) se multiplient dans les rues piétonnières comme dans les centres commerciaux périurbains. Des acteurs auxquels il n'a pas été apporté beaucoup d'attention sont de plus en plus présents et brouillent les frontières entre tradition et innovation comme entre restauration, alimentation ou biens non-alimentaires (chaînes de boulangerie comme Paul, kiosques multiservices comme Relay, cf. Monnet 2008).

Ces mutations du paysage commercial des villes françaises doivent à leur tour être mises en rapport avec ce que certains appellent la société hypermoderne, caractérisée par l'individualisme, un fonctionnement en réseaux qui se superpose aux logiques de proximité, une économie structurée par la flexibilité et la précarité, avec des modes de vie qui reconfigurent les relations sociales à la mobilité, à la consommation, au travail, au temps libre et aux autres (Allemand *et alii* 2004 ; Ascher 1995, 2005 ; Bondue 2004 ; Bourdin 2005).

* * *

Dans ce contexte, je m'interroge sur la capacité de l'urbanisme commercial à intervenir au nom de l'intérêt général, alors que la réglementation ne prend pas la mesure de l'obsolescence de la dichotomie « grande distribution vs. petit commerce indépendant », du rôle des technologies d'information-communication dans les transactions commerciales, de la multiplication des programmes immobiliers mixtes (mêlant résidentiel, bureaux, commerces et équipements publics), du développement de pôles d'échanges intégrant autant des fonctions de mobilité que de consommation et de loisirs (Monnet 2008, Monnet & Staszak 2008), ainsi de la persistance et du renouvellement de l'économie informelle (Monnet 2006, 2007). Il faudrait sans doute que l'urbanisme commercial abandonne complètement son rôle de « police de la concurrence » et sorte du corporatisme, pour intégrer pleinement l'urbanisme tout court, mais grâce aux ambiguïtés de la Directive Services et aux ambivalences de la LME, cela n'est pas à l'ordre du jour. L'essentiel est peut-être dans la possibilité que des acteurs locaux élaborent des politiques urbaines de proximité qui intègrent pleinement le commerce comme un des éléments fondamentaux de la vie sociale. Pour cela, il reste du chemin à faire.

REFERENCES JURIDIQUES FRANÇAISES CONSULTEES : <http://www.legifrance.gouv.fr>

- 1961 : circulaire « Sudreau-Fontanet » du 24 août
- 1969 : circulaire interministérielle du 29 juillet
- 1973 : Loi « Royer » d'orientation du commerce et de l'artisanat (n°73-1193 du 27 décembre)
- 1982 : Loi « Deferre » de décentralisation (n°82-213 du 2 mars)
- 1991 : Loi d'orientation pour la ville (n°91-662 du 13 juillet)
- 1993 : Loi « Sapin » sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique (n°93-122 du 29 janvier)
- 1995 : Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement (n°95-101 du 2 février)
- 1996 : Loi « Raffarin » (n°96-603 du 5 juillet)
- 1996 : Loi du « Pacte de relance pour la ville » (n°96-987 du 14 novembre)
- 1999 : Circulaire du 21 juin de la Secrétaire d'Etat aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce et à l'Artisanat
- 1999 : Loi « Chevènement » (n°99-586, 12 juillet)
- 2000 : Loi « SUR » relative à la solidarité et au renouvellement urbains (n°2000-1208 du 13 décembre)
- 2005 : Loi « Dutreil » (n°2005-882 du 2 août)
- 2008 : Loi « LME » de modernisation de l'économie (n°2008-776 du 4 août)

AUTRES REFERENCES :

ALLEMAND, Sylvain, ASCHER, François ET LEVY, Jacques (coords.), 2004, *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*. Paris: Belin/ Institut pour la Ville en Mouvement/ Colloque de Cerisy, 336 p.

ASCHER, François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Odile Jacob, 348 p.

ASCHER, François, 2005, *Le Mangeur Hypermoderne*, Paris : Odile Jacob.

BERSANI, Catherine, 1999, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme », *Etudes foncières* n°83 [<http://www.adef.org/site/?p=203>]

- BONDUE, Jean-Pierre (dir.), 2004, *Temps des courses, course des temps*, Lille : Université des Sciences et Techniques de Lille.
- BONDUE, Jean-Pierre, 2008, « Commission Départementale d'Urbanisme Commercial, Commission Départementale d'Équipement Commercial », in : Desse, René-Paul & alii (coord.), *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- BOURDIN, Alain, 2005, *La métropole des individus*. La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 252 p.
- DESSE, René-Paul, 2008, « Plan local d'urbanisme (PLU) et commerce » in : Desse, René-Paul & alii (coord.), *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- DESSE, René-Paul & FOURNIE, Anne, 2008, « Documents d'urbanisme, planification et commerce » in : Desse, René-Paul & alii (coord.), *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- Directive « Services », 2006, *Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur*
- GREEN, Raúl H., GATTI, Silvia, RODRIGUEZ-ZUÑIGA Manuel, 1999, « Contraintes réglementaires et logiques commerciales : le cas de la France, de l'Italie et de l'Espagne », *Actes et communications*, vol. 14 n°1, p. 263-282, Paris : Institut national de la recherche agronomique, Economie et sociologie rurales.
- INSEE, 2007, « Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004 », *INSEE Résultats*, N°29 Economie, 6 p.
- JOYE, Jean-François, 2007, « Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général », *Actualité Juridique Droit Administratif* n°20/2007, p.1063-1071.
- MICHEL, Nicolas, 2007a, « Evolution des parts de marché des formules de distribution sur le marché des produits non alimentaires en France », *Distripédie*, 16 octobre 2007 [<http://www.distripedie.com/distripedie/spip.php?article17>]
- MICHEL, Nicolas, 2007b, « Evolution des parts de marché des formules de distribution sur le marché des produits alimentaires en France », *Distripédie*, 17 octobre 2007 [<http://www.distripedie.com/distripedie/spip.php?article18>]
- MONNET, Jérôme, 1996, « Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos », *Alteridades* n°11, p.11-25 (México D.F.) [<http://www.uam-antropologia.info/alteridades/alt11-1-monnet.pdf>]
- MONNET, Jérôme, 2006, «Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart* n°39, p.93-109.
- MONNET, Jérôme, 2007, dossier « Ambulantage et métropolisation », *CyberGEO*, avril 2007 [<http://www.cybergegeo.eu/index4791.html>]
- MONNET, Jérôme, 2008, « Manger sur le pouce dans la métropole contemporaine : dispositifs de consommation ambulante et 'snackisation' du paysage urbain », *Commerce et mobilités*, Actes du Colloque de Dijon (13-15 septembre 2007).
- MONNET, Jérôme et STASZAK, Jean-François, coord. (2008), dossier «Le consommateur ambulant», *Espaces et sociétés* n°135 (4/2008).
- ROCHEFORT, Michel, 2002, «Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui», *Strates*, Numéro Hors-série « Parcours dans la recherche urbaine, Michel Rochefort, un géographe engagé » [<http://strates.revues.org/document515.html> consulté le 29 octobre 2008]
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo & VILLAREJO GALENDE, Helena, 2007, «la Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra», *Revista Jurídica de Navarra* n°44, p.45-86.
- TANGUY, Yann, 1997, « La Loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 : troisième ou dernier acte? », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 1997
- WEIDENFELD, Katia, 2008, «Grande distribution. De l'équipement commercial à l'aménagement commercial: pâle réforme », *laviedesidees.fr*, 30 avril 2008