



HAL
open science

LA PLANIFICATION COMMERCIALE EN EUROPE, HIER ET AUJOURD'HUI: APPROCHE COMPARATIVE

Arnaud Gasnier

► **To cite this version:**

Arnaud Gasnier. LA PLANIFICATION COMMERCIALE EN EUROPE, HIER ET AUJOURD'HUI: APPROCHE COMPARATIVE. Bulletin de la Société Géographique de Liège, 2019, 73, pp.15-34. 10.25518/0770-7576.5861 . halshs-02379653

HAL Id: halshs-02379653

<https://shs.hal.science/halshs-02379653>

Submitted on 6 Mar 2020

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.

LA PLANIFICATION COMMERCIALE EN EUROPE, HIER ET AUJOURD'HUI : APPROCHE COMPARATIVE

Arnaud GASNIER

Résumé

L'approche comparative des pratiques d'urbanisme commercial en Europe permet de mettre en évidence les similitudes et les différences observées d'un pays à un autre en matière de planification commerciale afin d'en expliquer les causes principales. Le premier objectif de l'étude présentée est d'appréhender les deux grands systèmes de planification territoriale mis en place à la fin du XX^e siècle pour réguler le déploiement commercial au nord et au sud de l'Europe. La seconde finalité de l'article interroge l'homogénéisation progressive de ces systèmes à partir du rapport territorial des modes de planification qui éclaire plus particulièrement les démarches européennes les plus vertueuses en matière de recherche d'équilibre des centralités existantes, de construction de modes de concertation efficaces, de respect des armatures urbaines nationales dans les implantations d'enseignes et de remédiation numérique.

Mots-clés

planification, régulation commerciale, formes d'interventionnisme politique, Europe

Abstract

Using a comparative approach, the aim of this study is about finding both similarities and differences in national and commercial planning practices in order to explain the main disparities causes observed. The first focus is to present and discuss the two main types of territorial planning (North and South parts of Europe) that took place in the end of the 20th century to regulate new retailers location strategies. In a gradual homogenization of retail policy planning, the second purpose of the article questions the relationship to the territory produced within these planning processes for lightening major steps to examine centralities equilibrium ways, new consultation methods, urban and national network respect, and digital remediation forms.

Keywords

commercial planning, national regulatory authority methods, Europe

INTRODUCTION

La première finalité des études présentées est d'appréhender les deux grands types de planification territoriale mis en place à la fin du XX^e siècle pour gérer et réguler le déploiement commercial au nord et au sud de l'Europe (Partie I). Assurément, ces méthodes de planification des années 1980-90 déterminent en partie, aujourd'hui, la caractérisation des démarches nationales et locales de régulation, ou bien ancrées dans le champ de l'urbanisme (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), ou bien situées en dehors (France, Espagne). Pour autant, sans appartenir à l'une ou l'autre partie de cette classification, des pays apparemment vertueux connaissent aussi des limites et des déviations sur ce plan ; d'autres ont expérimenté des formes d'interventionnisme marquées sur certains axes de la

régulation, à l'exemple des politiques de protection des centres-villes italiens.

La seconde finalité de l'article est d'examiner les modalités de prise en compte territoriale par les politiques publiques de planification commerciale mises en œuvre. L'approche comparative des pratiques d'urbanisme commercial en Europe permet de mettre en évidence les similitudes et les différences observées d'un pays à un autre en matière de planification commerciale¹. L'objectif scientifique général de cette étude est de savoir si certaines pratiques nationales sont mieux territorialisées que d'autres dans quatre domaines principaux.

Tout d'abord, il s'agit d'interroger le rapport à la centralité urbaine des politiques publiques natio-

nales d'urbanisme commercial, aussi bien dans le champ des discours dits respectueux des centres traditionnels que dans celui d'un polycentrisme économique suburbain et périurbain plus ou moins maîtrisé. La défense des centres-villes, la dualité centre-périphérie souvent opposée, bien qu'elles renvoient à une certaine réalité économique et sociale, apparaissent comme le résultat d'un discours idéologique et politique qu'il est possible de déconstruire (Péron, 2004) et dont on peut interroger le bien-fondé selon les pays. Ainsi la régulation commerciale apparaît plus équilibrée au Royaume-Uni, entre centralités traditionnelles de quartiers notamment centraux et polarités suburbaines, qu'en France. La comparaison européenne proposée vise également à dégager des modes de concertation adoptés et appliqués au sein d'une gouvernance redéfinie ou non. Dans le cadre des politiques locales de redynamisation récente des centres-villes français, impulsées par le plan national « Action Cœur de Ville » de 2018, des comités de gouvernance commerciale émergent récemment alors qu'ils existent depuis bien longtemps au Royaume-Uni.

Approcher et questionner les démarches capables ou incapables de respecter l'équilibre géographique du maillage commercial appuyé sur le rapport entre autorisations d'implantation d'établissement et armatures urbaines nationales, représente le troisième domaine d'investigation proposé. Ici encore, les approches politiques demeurent contrastées entre la France et l'Allemagne.

Elles le demeurent tout autant en ce qui concerne les démarches étatiques d'accompagnement des entreprises du commerce dans la transition numérique (Partie II).

I. AVÈNEMENT DE DEUX SYSTÈMES EUROPÉENS DE RÉGULATION PUBLIQUE DU COMMERCE DES ANNÉES 1980 À AUJOURD'HUI

En ce début de XXI^e siècle, on relève, au sein de chaque système national, d'importants écarts, d'une part entre les normes réglementaires et les pratiques effectives, d'autre part d'un État à l'autre. Ce constat autorise à souligner que, sous l'angle des régulations publiques, les matrices génératrices de spécificités sont de nature socio-politique tout autant que juridico-administrative (Péron *et al.*, 2002). Pour autant, les singularités de ces systèmes sont

également liées à l'état des marchés nationaux, des modes de modernisation de l'appareil commercial et à la caractérisation des politiques urbaines de chacun de ces pays.

A. Planification commerciale des années 1980-1990 : entre arbitrage socio-économique et règles d'organisation de l'espace

Les réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques (Figure 1) exigent, préalablement à l'attribution du permis de construire, une autorisation d'ouverture pour les magasins dépassant un certain seuil de surface. Celui-ci varie d'un contexte à l'autre, mais il a partout été abaissé au cours des dernières années de la décennie 1990. En France et en Italie, comme en Belgique, par ailleurs, le choix affiché vise explicitement à protéger les petits indépendants. En Espagne et au Portugal, il s'agit plutôt de favoriser les supermarchés au détriment des hypermarchés.

Cependant, les critères affichés peuvent masquer des intérêts politico-économiques « officieux ». Sur ce point, les raisons qui poussent à maintenir un régime d'autorisation préalable peuvent varier dans le temps. Pour les régimes français et belges par exemple, la régulation existant avant les années 1990 avait en effet vocation à protéger les petits commerçants face à l'arrivée de nouvelles formes de distribution. Mais dans les années 1990, les enjeux avaient sensiblement changé : bien que la protection du commerce indépendant soit toujours de mise, les lois Sapin (1993) et Raffarin (1996) avaient aussi pour objectif de réguler les relations tendues entre distributeurs et fournisseurs dans le contexte de l'essor du hard-discount. L'abaissement des seuils servait alors moins à protéger les petits commerçants qu'à limiter les impacts de l'arrivée des hard-discounteurs allemands sur les pratiques des grands distributeurs français, notamment en terme d'approvisionnement.

L'invocation de la protection des centres-villes ou des « grands équilibres entre le centre et la périphérie » peut tenir lieu d'argument décisionnel, mais le jugement n'est tenu de respecter aucun critère spatial normatif. Ces décisions d'autorisation et les réglementations d'urbanisme sont totalement dissociées en France (Monédiaire, 1994). Ces dernières ne portent une attention particulière ni au commerce en général, ni aux grandes surfaces

Réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques comportant une autorisation administrative d'ouverture préalable à l'attribution du permis de construire, selon des procédures et par des instances réservées aux projets commerciaux				
	Définition des commerces concernés	Critères ayant trait aux localisations	Critères ayant trait à la densité de l'offre	Autres critères pris en compte par les décisions
ITALIE <i>Loi 426 de 1971 « discipline du commerce »</i> <i>Décrets 1982, 1988</i> <i>Textes additionnels régionaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisation par la municipalité : tout commerce ; - Autorisation par la région : <ul style="list-style-type: none"> > 400 m² (dans les villes de moins de 10 000 hab.) ; > 1 500 m² (dans les villes de plus de 10 000 hab.) ; - Dérogations pour les surfaces d'exposition ; - Les transferts et agrandissements sont libres depuis 1982. 	<ul style="list-style-type: none"> - Localisation dictée par la planification urbaine pour les surfaces dépassant les seuils régionaux ; - Zonages souples ou amalgame du commerce, de l'artisanat, des services, de la restauration... concernent toujours un espace intercommunal. 	<ul style="list-style-type: none"> Contingentement global et par forme de distribution pour les produits de grande consommation, alimentation, habillement... ; Ces ratios / 1 000 hab. peuvent jouer dans un sens limitatif ou incitatif ; Commerces HI-FI, bricolage, ameublement... non concernés par ces critères. 	<ul style="list-style-type: none"> - Défense des centres-villes ; - Association des indépendants aux projets ; - Faibles exigences en matière d'accès et stationnement.
FRANCE <i>loi Royer, 1973 révisée en 1990</i> <i>Loi Sapin, 1993</i> <i>Loi Raffarin, 1996</i>	<p>1973 : Commerces de plus de 1 000 ou 1 500 m² selon taille de la commune.</p> <p>1996 : - Commerces de plus de 300 m² ; - Stations-service annexées à ces commerces ; - Hôtels > 30 chambres ; - Cinémas de plus de 1 500 places.</p> <p>Concernés par créations, extensions, transferts, changements de spécialités.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune norme - Schémas directeurs – aujourd'hui schémas de cohérence territoriale : peuvent fixer importance et localisation des zones préférentielles d'implantation des équipements commerciaux (très rarement appliqués) ; - POS – aujourd'hui Plans locaux d'urbanisme : délimitent les zones où pourront s'installer les commerces relevant de la réglementation d'autorisation : commencement d'application. 	<ul style="list-style-type: none"> Autorisations accordées en fonction de la densité de grandes et moyennes surfaces existant dans la zone de chalandise concernée par le projet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grands équilibres économiques = protection des petits indépendants ; - Grands équilibres spatiaux = protection des centres villes ; - maintien des activités : en zones rurales de montagnes dans les zones de redynamisation urbaine ; - confort des consommateurs ; - Impact en termes d'emploi.
ESPAGNE <i>1983, lois régionales</i> <i>1995</i>	<ul style="list-style-type: none"> Les très grands équipements => 2 500 m². 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de normes. 		<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la modernisation ; - Favoriser les supermarchés plutôt que les hypermarchés.
PORTUGAL <i>1992</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisation par la municipalité : tout commerce ; - Autorisation par le ministre du Commerce et Tourisme : > 2 000 m². 	<ul style="list-style-type: none"> Autorisation requise également quand le projet s'inscrit dans un espace relevant d'une opération d'aménagement. 		<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser les supermarchés ; - Privilégier les centres commerciaux et les zones aménagées.

Figure 1. Pays européens ayant adopté une régulation socio-économique du commerce dans les années 1990.
Source : R. Péron, R-P. Desse, A. Gasnier, 2002.

en particulier. Ce lien est gravement déficient également en Italie. Par contre, en Flandres, il est présent dans le dispositif belge où la réforme de la loi a introduit des normes draconiennes visant à interdire toute implantation susceptible d'intensifier l'usage des véhicules individuels en ville. Ce modèle flamand proche des Pays-Bas (faiblesse des GMS de périphérie, villes compactes, règlements d'urbanisme contraignants et respectés) s'oppose à celui de la « Wallonie qui a longtemps mené une politique plus laxiste en matière d'aménagement du territoire, notamment du fait d'une pression

foncière bien moindre. L'histoire économique, et plus tard les logiques de reconversion industrielle, ont favorisé une présence plus marquée de grandes entreprises et de la salarisation, qui touche aussi le monde du commerce, par une plus forte pénétration d'enseignes étrangères, notamment françaises. Enfin, on ne peut nier que les référentiels de planification sont, du fait de la proximité culturelle, plus souvent d'inspiration française, ce qui n'est pas sans impact sur les formes urbanistiques adoptées et le développement des espaces périphériques. L'association quasi systématique d'un pôle tradi-

tionnel et d'un parc commercial d'entrée de ville dans les localités du sud du pays en est l'illustration » (Wayens et Keutgen, 2014).

Par contre, les réglementations centrées sur l'organisation de l'espace (Figure 2) renvoient au droit de l'urbanisme et de l'environnement, aux instances et procédures de planification urbaine. Elles mettent en avant, elles aussi, des orientations de principe, tel le soutien aux centres-villes, ou le respect des ceintures vertes, la séparation ville-campagne, la conservation d'un ordre urbain hiérarchisé. Elles peuvent cependant procéder à des injonctions plus

précises : par exemple, « ne pas dégrader les services de proximité », « privilégier la confortation des centres secondaires au détriment des implantations dispersées », « intégrer les points de vente dans les tissus résidentiels, et, pour la périphérie, dans des zones spécialement aménagées. »

Jugeant que tous ces enjeux sont particulièrement perturbés par les formes de distribution que suscitent les lois du marché, ces réglementations comportent toutes des dispositions qui s'appliquent de manière spécifique aux créations nouvelles de commerces, parfois de tous les commerces, parfois

Réglementations centrées sur l'organisation de l'espace. Autorisations de construire relevant des procédures communes instituées par le droit de l'urbanisme et de l'environnement. Directives et normes spécifiques applicables aux commerces				
	Définition des commerces concernés	Critères ayant trait aux localisations	Critères ayant trait à la densité de l'offre	Autres critères pris en compte par les décisions
DANEMARK <i>Building rég. 1982</i> <i>Building act 1990</i> <i>Planning act 1991</i>	Tout commerce.	- La planification fixe les localisations ; - Certaines régions autorisent les grandes surfaces périphériques d'autres non.	Certaines régions fixent un seuil maximal de surfaces alimentaires par habitant.	- Économie d'énergie ; - Qualité architecturale.
ALLEMAGNE <i>BauGB 1977,1986</i> <i>BauNVO 1990</i> <i>Loi 1993</i> <i>Lois additionnelles régionales</i>	- Selon les activités : - Selon les surfaces :	- Toutes les catégories de commerces sont ventilées dans trois échelons de la hiérarchie urbaine ; - Certaines activités non alimentaires doivent préférentiellement s'implanter en centre-ville ; - Au-delà de 1 200 m ² , (ramenés depuis 1993 à 800 m ² , les commerces doivent s'implanter dans des sites périphériques spécialement aménagés.	Les extensions, transformations, et reconversions envisagées ne doivent pas affaiblir l'offre de proximité existante.	- Intégration urbaine ; - Desserte transport ; - Protection des paysages et défense de l'environnement.
PAYS-BAS <i>WRO, 1962</i> <i>PDV, 1973</i> <i>BRO, 1985</i> <i>loi 1991</i> <i>PDV, 1993</i>	- Selon les activités :	En périphérie : - Après 1973 : matériaux à risque, produits pondéreux, dont meubles, bricolage, jardinage, voitures ... ; - Après 1993 : les hypers sont autorisés dans des sites périphériques spéciaux aménagés.		- Défense du centre-ville ; - Intégration urbaine ; - Desserte transport multimodal ; - Économie d'énergie.
ANGLETERRE <i>Building act, 1984</i> <i>Building reg. 1991</i> <i>PPG6, 1988 et 93</i> <i>PPG13, 1994</i> <i>Rôle fort des recours et de la jurisprudence</i>	- Tout commerce ; - Créations ; - Extensions ; - Changement d'activité ; - Modification aspect extérieur.	- Avant 1980 : Interdiction sur ceinture verte ; - Après 1980 : autorisation en périphérie des CCR de > 50 000 m ² Parcs de <12 000 m ² ; - Depuis 1994 : limitation des implantations périphériques.	Étude d'impact pour les projets de plus de 2 500 m ² .	- Intégration urbaine ; - Qualité architecturale ; - Protection du centre-ville ; - Limitation de l'usage de la voiture.

Figure 2. Pays européens ayant adopté une régulation spatiale et urbaine du commerce dans les années 1990.
Source : R. Péron, R.-P. Desse, A. Gasnier, 2002.

au-delà d'une certaine surface. Les obligations ou interdits de localisation varient, alors, selon la nature des produits vendus et la taille des commerces.

Les autres critères conditionnant l'acceptation des projets ont trait au respect de l'environnement, à la qualité architecturale, à l'existence de dessertes par les transports collectifs, aux économies d'énergie, ou encore à l'égalisation des conditions concurrentielles : par exemple, l'obligation pour les équipements périphériques de participer au financement des infrastructures ou la possibilité de rendre payant le stationnement sur les parkings qu'ils mettent à la disposition de leur clientèle en Allemagne.

Le premier système donne le pouvoir à des organes mixtes composés essentiellement d'élus et de représentants des commerçants. En Italie et en Belgique, il est fait une place plus importante aux fonctionnaires experts et aux représentants des salariés, en France et en Belgique à ceux des organisations de consommateurs. Ces instances ont toutes en commun d'associer très étroitement au processus décisionnel des acteurs porteurs d'intérêts particuliers (avec seulement un rôle consultatif en Italie et en Belgique). Sans que l'on puisse considérer que ces formes d'organisation soient les seules à générer des pratiques délictueuses, elles s'y prêtent particulièrement. D'autant plus en France que, jusqu'au début des années 1990, les votes dans les Commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) n'avaient pas à être publiquement motivés et les délibérations demeuraient secrètes.

Dans le second système, c'est la procédure du permis de construire qui s'applique : la décision appartient aux élus locaux qui doivent respecter les documents d'urbanisme élaborés aux trois échelons, national, régional et local. Ces documents et décisions tiennent compte des logiques et des enjeux d'organisation propres à la distribution. Les phases préparatoires à la décision sont largement ouvertes au partenariat. Celui-ci réunit les élus, les urbanistes et les porteurs des projets. La recherche du consensus, présente dans ces cultures, est particulièrement décisive en Angleterre.

Au-delà du fait que le périmètre communal varie d'un pays à l'autre (Le Gléau *et al.*, 1996), l'intercommunalité est mieux assurée dans le second

type de dispositif que dans le premier. La taille des communes au Danemark, les procédures districtales en Angleterre, provinciales aux Pays-Bas, participent grandement à régler le problème que peut constituer l'absence d'harmonie entre les périmètres des zones de chalandise souvent très étendues des grandes surfaces et l'atomisation du pouvoir décisionnel local, en France notamment. La rigueur des règles d'urbanisme aux Pays-Bas où la terre manque, notamment la terre agricole, s'oppose à la surconsommation foncière en France.

De même, les réformes administratives et les regroupements communaux au milieu des années 1970, en Belgique et en Allemagne, sont des éléments explicatifs très importants pour comprendre la limitation des grandes surfaces en périphérie, notamment par rapport à la France. Entre en jeu, également, la fiscalité différente d'une commune française à une autre, la taxe professionnelle des communes périphériques étant plus avantageuse que dans la commune centre.

Mais, au final, la construction de ces deux systèmes publics de régulation commerciale dépend aussi des modes de modernisation de l'appareil marchand et des politiques urbaines menées globalement à l'échelle de ces pays.

B. Singularités nationales des formats de distribution et des politiques urbaines

Les différences observées entre l'Europe du Nord et du Sud ont à voir avec le développement de la grande distribution, alimentaire et non alimentaire, d'une part, avec la mise en œuvre de politiques d'aménagement urbain singulières, d'autre part.

Dans l'alimentaire, à la fin des années 1990, deux modèles très contrastés apparaissent. Tout d'abord, le profil français est caractérisé par la forte emprise des hypermarchés massivement implantés dans l'espace suburbain. L'Espagne et le Portugal s'orientent dans la même direction que la France. Nombre d'enseignes françaises animent d'ailleurs cette dynamique.

À l'inverse, dans le modèle hollando-danois, les petites surfaces modernisées (petits supermarchés, supérettes et *convenience stores*) occupent une position hégémonique. Le dispositif anglais occupe une position intermédiaire. La surface moyenne

du superstore avoisine en effet 3 000 m², tandis qu'en France, celle des hypermarchés atteint 7 500 m². L'Allemagne dispose aussi de nombreux petits supermarchés. Ceux-ci, pour la moitié d'entre eux, sont des *hard-discounts*. Leur développement spécifie fortement l'offre alimentaire présente sur ce marché. Dans ces derniers états, les équipements périphériques ont mieux pris place dans les tissus résidentiels des villes centres et deviennent facilement accessibles par des modes doux de transport collectif et individuels (parkings à vélos aux portes des supermarchés aux Pays-Bas dès les années 1980).

Dans la distribution non-alimentaire, c'est en France, à nouveau, que les grandes et moyennes surfaces spécialisées se sont le plus développées, sous la forme privilégiée de la franchise et au détriment des petits spécialistes de centre-ville, ainsi que des grands magasins et magasins populaires. Ces modèles traditionnels ont partout décliné, mais cependant bien mieux résisté en Grande-Bretagne, face essentiellement à la concurrence de chaînes succursalistes, et en Allemagne, où ce sont les groupements des coopératives qui prédominent.

D'importantes disparités économiques transnationales résultent toujours de la prédominance de tels ou tels formats dans des groupes de pays européens. Mais les singularités nationales tiennent surtout aux choix globaux d'urbanisme et à leurs applications.

En Angleterre, en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas, les centres commerciaux se sont préférentiellement installés dans les centres-villes (Thil, 1967 ; Koehl, 1990). Les premières réalisations françaises, transpositions clé en main du concept américain, prirent place en périphérie, notamment en première et deuxième couronnes de la région parisienne, puis se replièrent sur les centres-villes. Durant cette même période, en Italie, la modernisation a généré deux types particuliers de regroupements périphériques. Certains ont cristallisé par agrégation spontanée jusqu'à plus de 20 000 m² de petits commerces, sans hypermarché ni supermarché, dans les faubourgs populaires des grandes métropoles. D'autres ont été planifiés et implantés en pleine zone rurale au barycentre de plusieurs villes moyennes assez proches. Il s'agit de grands centres qui associent des commerces spécialisés à un hypermarché. (Bonneville *et al.*, 1998). En

Espagne et au Portugal, on souligne l'immense attrait que les centres commerciaux périphériques de troisième génération (complexes ludo-commerciaux cossus), ouverts tard le soir et le dimanche, exercent sur les clientèles des classes moyennes et sur les populations jeunes qui les utilisent davantage comme lieux de rencontre que comme lieux d'achat (Péron, *et al.*, 2002). Successive aux premières étapes de modernisation commerciale en France, la vague d'implantation commerciale suburbaine de vastes centres commerciaux annonce les premières formes de déclin de l'offre marchande traditionnelle dans les centres-villes vers la fin des années 1990.

Les choix globaux d'urbanisme sont partout lisibles dans les dispositifs spatiaux de la vente au détail. Le patrimoine bâti, les structures de peuplement, les coûts fonciers, les orientations politiques envers tel ou tel format, ont largement déterminé la formation de modèles distincts de déploiement du commerce dans l'espace, plus ou moins contenus. En Italie, la préservation commerciale des centres-villes s'explique par la vigueur des politiques patrimoniales valorisant la morphologie urbaine resserrée des tissus anciens. La vitalité des centres-villes allemands et anglais, relativement bien préservés durant cette période mais encore aujourd'hui, illustre le rôle des politiques d'urbanisme qui ont présidé, dans le premier cas, à leur reconstruction après la guerre, qui ont su, dans le second, tirer parti des friches industrielles. En Angleterre, 85 % des *planned shopping centers*² ouverts entre 1976 et 1992 l'ont été dans les centres-villes ou les quartiers. Même en ajoutant les *boxes parks*, les équipements commerciaux périphériques y demeurent minoritaires encore en 1996 (Fernie, 1996).

Enfin, l'évolution et l'adaptation des outils d'urbanisme commercial ne sont pas seulement le fruit des politiques d'aménagement. Dès le début des années 1970 en France, ils sont directement influencés par les stratégies d'évitement mises en place par les acteurs économiques pour contourner le système de régulation publique, l'obligeant à s'adapter régulièrement. Pour contourner la loi Royer de 1973, de nombreux distributeurs déposent des projets commerciaux d'une surface de 999 m² pour passer en dessous du seuil de 1 000 m², nécessitant une autorisation préalable dans les communes urbaines de moins de 40 000 habitants ou de 1 499 m² (sous le seuil de 1 500 m²) dans

des communes françaises plus peuplées. Il peut s'agir encore de scinder un projet commercial en plusieurs îlots, pratique du lotissement commercial à laquelle la loi Doubin de 1990 mettra fin. C'est la loi Royer qui a encouragé, en quelque sorte, la forme du *Retail Park* et la multiplication des « boîtes » d'enseignes de grande ou moyenne surface au détriment du centre commercial « classique ». Ainsi, il n'est pas possible de comprendre l'évolution des systèmes de régulation sans prendre en compte les stratégies d'évitement des distributeurs et des promoteurs car celles-ci conditionnent en partie l'évolution des formes de commerce et des stratégies d'implantation, puis, par extension, celle des législations qui visent à les encadrer.

C. La planification commerciale des années 2000-2010 au regard de nouveaux enjeux économiques et politiques européens

À l'échelle européenne, les années 2000 marquent l'existence d'un phénomène d'homogénéisation progressive des modes de planification et de libéralisation des systèmes de régulation entre les pays du Nord et du Sud. Cette évolution est principalement motivée, d'abord par la transformation transnationale des marchés et des stratégies entrepreneuriales, ensuite par une forte injonction politique centralisée et matérialisée par la demande d'application de la directive « services » de 2006.

1. Mutations et permanences de la distribution en Europe

Depuis les années 2000, l'expansion du *hard-discount* en Europe, les nouvelles stratégies de croissance des distributeurs par fusions-acquisitions dans un contexte de saturation des marchés nationaux, les stratégies de croissance des enseignes par augmentation des points de vente et la financiarisation de l'immobilier commercial, obligent la plupart des États européens à réviser leurs outils de régulation de l'urbanisme commercial. Face à cette forte pression du secteur de la distribution, la Belgique élabore, par exemple, des critères de protection de l'environnement, la France oriente les demandes d'implantation d'enseignes prioritairement vers les zones d'aménagement commercial (Zacom) urbaines et suburbaines. Quant à l'Italie, elle protège plus vivement ses cœurs de ville patrimoniaux (Figure 3).

La modernisation de la distribution européenne gagne toujours du terrain. Elle s'accomplit à travers des formats commerciaux différents d'un pays européen à un autre. La résistance des petits formats traditionnels est, elle aussi, disparate. Elle est encore forte dans l'Europe du sud et de l'est, mais en régression, à l'exception de la Pologne. Elle le reste aussi en Suisse et en Irlande. Des formats et des profils nationaux perdurent mais se recomposent plus ou moins radicalement : l'hypermarché à la française et le *hard-discount* allemand demeurent, le *superstore* anglais s'efface peu à peu. En Espagne et au Portugal, la modernisation des activités anomales est également étroitement associée aux investissements étrangers, principalement français. Dans les années 2000, le volume des créations de centres commerciaux continue à augmenter fortement en Europe occidentale mais aussi à l'est, notamment en Russie et en Turquie. Mais les augmentations les plus impressionnantes sont à mettre au crédit d'autres marchés émergents, comme la Bulgarie (+ 76 %) ou la Roumanie (+ 63 %) : où, entre 2008 et 2015, la dynamique des centres commerciaux ouverts a été la plus importante, avec un volume de 1,65 millions de m² représentant une augmentation de 23 % du parc national (Cushman & Wakefield, 2017). En Europe de l'ouest, on assiste à une accélération du renouvellement du parc des centres commerciaux avec une part des extensions très importante. Dans les marchés matures, les enseignes sont pour la plupart dans une logique de rationalisation. Elles privilégient les sites existants les plus « tendance » et les plus fréquentés. Les opérations d'extension sont donc très prisées car elles permettent à ces centres de renouveler leur offre.

En France, l'année 2015 a été dominée par l'ouverture de plusieurs centres créés *ex nihilo*, comme Polygone Riviera près de Nice. Plusieurs grandes foncières ont finalisé d'importants projets. Récemment inauguré à Paris, le nouveau Forum des Halles précède d'autres grandes opérations d'extension comme le Carré Sénart, Vélizy 2, Parly 2 et Val d'Europe en région parisienne. Les foncières de la grande distribution ne sont pas en reste : celles-ci privilégient aussi les opérations d'extension et de redéveloppement pour accueillir de nouvelles enseignes, faire une plus large place aux loisirs et à la restauration, et mieux adapter ainsi leur modèle initial aux nouveaux modes de consommation (Madry, 2013 ; 2016). La France

Réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques en transformation dans les années 2000 - 2010			
	Définition des commerces concernés	Critères ayant trait aux localisations	Autres critères pris en compte par les décisions
<p>Italie</p> <p><i>Loi Bersani 1998, système de planification et de régulation italien est très décentralisé sur les régions qui possèdent chacune leurs propres règles et procédures, à partir d'un cadre national qui se limite aux définitions et aux grands principes.</i></p> <p>D'une région à l'autre, le schéma général est proche mais le contenu des normes varie.</p> <p>La commune délivre l'autorisation commerciale, la province ou ville métropolitaine et la région ont le droit de vote; les communes limitrophes, les associations de la société civile, les associations professionnelles participent à titre consultatif.</p>	<p>La tradition italienne de proximité et de qualité qui oriente l'offre malgré l'évolution des modes de vie et continue d'inciter fortement la grande distribution, là où elle s'est implantée, à s'adapter et à prendre en compte les spécificités culturelles et culinaires du pays dans les réalisations les plus récentes ou dans l'émergence de concepts comme Eatly.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation des coeurs urbains patrimoniaux et au tissu commercial qui fait la spécificité du pays, grâce à l'organisation dans la durée de dispositifs de soutien permanent au commerce de centre-ville ou de proximité comme les « districts commerciaux » et les « centres commerciaux naturels »; - Réutilisation des friches industrielles qui conduisent à une implantation de la majeure partie des nouveaux projets au sein du tissu urbain constitué et à la restructuration des centres obsolètes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Système commercial; - Emplois; - Urbanisme; - Paysage; - Patrimoine; - Environnement / compensations financières versées aux communes; - Demande de projets globaux multifonctionnels plus contraignants et restrictifs.
<p>France</p> <p>SRU de 2000. LME de 2008. ENE de 2010. Lois ALUR et Pinel de 2014.</p> <p>Maintien des codes du commerce et de l'urbanisme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rehaussement du seuil d'autorisation obligatoire à 1 000 m² (et non plus 300 m²); - Nouvelles CDAC en 2008, renforcées en 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> - Toutes les zones U et AU ou UZ; - Scot / Dac de 2010 remplacés par des daac optionnels pour éviter le zonage et renforcer le commerce dans les pôles de centralité, dont le centre-ville (sans que celui-ci soit prioritaire); - Documents au final peu contraignants. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du territoire; - Développement durable; - Consommateurs; - Densifier les zones commerciales par comblement de dents creuses et recyclage de locaux vacants; - Limitation des surfaces de parkings; - Intégration d'opérations commerciales en centre urbain; - Pas d'interdiction de localisation d'enseigne selon la branche d'activité.
<p>Espagne</p> <p><i>Décentralisation et libéralisation des décisions.</i></p> <p><i>la Loi de 2009, de suppression du régime d'autorisation préalable à l'établissement de grandes zones commerciales, la substituant à l'Administration autonome.</i></p> <p><i>En 2011, suppression de l'intervention autonome préalable à une implantation commerciale.</i></p> <p><i>En 2012, la Loi de Dynamisation de l'Activité Commerciale supprime toute licence municipale (nécessaire jusque là pour l'ouverture d'un établissement commercial) en la substituant par une déclaration responsable.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de promotion et d'impulsion du petit commerce; - Programme de diagnostic et conseil au petit commerce de la région. 	<p>La Catalogne s'inscrit néanmoins dans une tradition d'urbanisme assez organisé et de préservation des centres-villes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une politique est menée en faveur du renouveau de ces marchés régionaux; - En 2000 une loi de la Communauté autonome de Catalogne taxe la superficie occupée par les grands centres commerciaux. dans le but de financer le commerce de détail traditionnel situé dans les centres urbains. 	<p>Disparité des politiques régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Catalogne : restrictions maximales; - Pays Basque : limitations fréquentes; - Madrid : libéralisme important.
<p>Belgique</p> <p><i>Loi « cadenas » de 1975 à 2009.</i></p> <p><i>loi, entrée en vigueur le 28 décembre 2009, : modification de trois des quatre critères devant être pris en compte pour la délivrance des permis socio-économiques.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrance, par les autorités communales, d'un permis socio-économique pour les surfaces commerciales comprises entre 400 et 1000 m². Instances nationales au-delà; - La compétence de délivrer ce permis revient à l'autorité communale (implantations entre 400 et 2.500 m²) ou régionale (implantations supérieures à 2.500 m²). 	<ul style="list-style-type: none"> - Localisation spatiale de l'implantation commerciale; - Pas de commerce dans les ZAE non commerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intérêts des consommateurs; - Influence du projet sur l'emploi et sur le commerce existant; - Protection des consommateurs (et non plus les intérêts des consommateurs); - Respect de la législation sociale et du travail (et non plus l'influence du projet sur l'emploi); - Protection de l'environnement urbain (et non plus les répercussions du projet sur le commerce existant).

Figure 3. Pays européens ayant gardé une régulation socio-économique du commerce depuis les années 1990, en voie de libéralisation (application de la directive service de l'Union européenne) et/ou de décentralisation aujourd'hui. Sources : A. Gasnier à partir de : Mérenne-Schoumaker, 2009 ; Talau, 2010 ; *International Council of shopping centres*, 2016 ; CGEDD, 2017.

conserve ainsi la tête du classement des pays d'Europe de l'ouest pour le développement de nouveaux centres commerciaux en 2015, devant le Royaume-Uni et la Suède (Cushman & Wakefield, 2017). Si les aménagements de régénération urbaine des centres de villes européennes se sont développés depuis plusieurs décennies à partir d'opérations de rénovation et de réhabilitation de dimensions variées, les grands projets commerciaux concernent majoritairement les espaces suburbains voire périurbains des grandes villes (Gasnier, 2019).

Enfin, bien que guidés par des logiques concurrentielles, les acteurs européens de l'investissement et de l'immobilier de commerce (foncières et sociétés de promotion immobilière) n'échappent pas à une tendance à l'homogénéisation de leurs pratiques. Depuis la dérégulation des marchés financiers intervenue dans les années 1990, les foncières font de plus en plus appel aux capitaux de fonds d'investissement (fonds de pension, fonds de *private equity*, fonds souverains) pour financer leur opération. Ainsi, les mêmes fonds (APG, Axa, BlackRock, BNP, Norges Bank, etc.) sont présents au capital de plusieurs foncières concurrentes (Altarea, Hammerson, Klépierre, Mercialis, Unibail, Wereldhave, etc.). Les innovations dans l'immobilier de commerce (en matière de forme architecturale, de programmation commerciale, etc.) se diffusent alors en majorité par copie, d'abord au sein du parc immobilier de l'entreprise innovante, puis au sein du parc des entreprises concurrentes. Ainsi, la tendance à l'homogénéisation des pratiques est liée à la commercialisation des opérations, nourrie des études de programmation des mêmes bureaux d'études, de l'internationalisation des intermédiaires immobiliers (Cushman & Wakefield, 2017).

2. L'injonction européenne de la directive « services »

Sur le plan politique, la directive « Services » de 2006 a largement incité les États à revoir leurs outils d'urbanisme commercial. Initialement appelée directive Bolkestein, du nom de son initiateur, la directive assouplit les règles encadrant le commerce des services afin de « lever tout obstacle » à l'implantation d'enseignes et stimuler la concurrence entre les entreprises. Cette mesure libérale demeure combattue par les défenseurs d'une vision plus protectionniste qui dénoncent une perte de souveraineté

des États et des collectivités locales. Fin 2018, un projet de réforme de cette directive vise à accroître le contrôle de l'Europe sur les lois locales. Ce récent projet offrirait un droit de veto pour toute nouvelle loi nationale concernant les services, induisant ainsi une perte de pouvoir considérable pour les parlements nationaux et les élus locaux. Seize groupes majoritaires de villes espagnoles et françaises, et 75 ONG ont signé en décembre 2018 un appel commun contre une mesure jugée antidémocratique. Encore une fois, les négociations à venir risquent d'être difficiles.

Depuis 2009, la loi espagnole n'a cessé de déréguler le commerce jusqu'à l'annulation de toute demande d'autorisation d'implantation préalable à celle du permis de construire en 2012. Cependant, les politiques régionales deviennent plus ou moins contraignantes selon les cas, la Catalogne établissant encore aujourd'hui des restrictions maximales à tout projet d'urbanisme commercial en faveur, notamment, des centres-villes et du commerce traditionnel (marchés de plein vent), à l'opposé de la région madrilène. En parallèle, l'Espagne devient, en 2015, le 4^e pays européen en termes de superficie de parcs commerciaux avec près de 3 millions de m², le podium étant constitué du Royaume-Uni, de l'Allemagne, et de la France. Selon Cushman & Wakefield (2017), le plus grand centre commercial actuellement en construction en Espagne est le « Parque Nevada », à Grenade, qui est aussi le second plus grand projet à l'échelle européenne. Cette nouvelle génération de centres commerciaux ludo-marchands périphériques devrait accélérer l'obsolescence des équipements d'anciennes générations et pourrait continuer à éroder le tissu commercial des quartiers centraux.

Ces nouveaux critères de « sélection » pris en compte par la Belgique sont désormais compatibles avec la directive « services » de 2006 en ce qu'ils ne constituent plus un test économique mais des exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général (Fareniaux *et al.*, 2017). Le critère des répercussions du projet sur les commerces existants se transforme alors en devoir de protection de l'environnement urbain. La France aussi, depuis 2008, au sein des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), s'appuie sur un corpus de critères relevant de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la consommation,

mais demeurant généralistes jusqu'en 2014, plus précis mais peu contraignants encore aujourd'hui. De plus, cette régulation commerciale à la française demeure à cheval sur les deux codes de l'urbanisme et du commerce. L'Italie est sans nul doute moins permissive que la France dans la mesure où le poids encore important du commerce traditionnel et indépendant, encore concentré dans les centres-villes, devient un patrimoine local, un héritage culturel et sociétal que l'on érige comme rempart à un projet de modernisation commerciale souvent contesté.

La libéralisation des processus de décision ne reste plus l'apanage de l'Europe du nord. Elle gagne désormais toute l'Europe occidentale et progresse très vite vers l'est, jusqu'à la Turquie. Les deux types de réglementation qui se distinguaient dans les années 1980-1990 et qui visaient ou bien à freiner le déclin du petit commerce face au développement de la grande distribution, ou bien à orienter les implantations de commerces en fonction d'une politique d'aménagement du territoire, ne s'opposent plus frontalement sur ces modalités gestionnaires. En effet, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Angleterre, à travers une politique de décentralisation, pour les deux premiers, ou du maintien de centralisation du pouvoir et une verticalité territoriale très forte pour le troisième (l'État britannique menant une politique de planification contraignante pour les territoires locaux), ont pris un vrai tournant urbanistique dans les années 2000 en appliquant logiquement les principes de la transition socio-écologique territoriale à la sphère du commerce intégrée dans l'urbanisme de droit commun (Soumagne et *al.*, 2010).

Ces États déjà libéraux, voire ultra-libéraux dans le modèle anglais, savent protéger, orienter, accompagner les investisseurs et promoteurs dans leur quête d'implantation d'établissements de commerce, au risque de provoquer des déviances dans la régulation de l'offre marchande britannique des années 1980, d'une part, mais en s'engageant ensuite dans la soutenabilité, plus ou moins réussie, des opérations d'urbanisme commercial, d'autre part (Figure 4).

Les changements observés en Angleterre, au cours des vingt dernières années, illustrent de manière spectaculaire l'influence des principes du libéralisme radical sur la mise en oeuvre du dispositif juridico-administratif qui n'a pas été fondamenta-

lement remodelé. Ces évolutions soulignent, par ailleurs, le caractère très centralisé des orientations politiques. Ce sont ces directives gouvernementales des années 1980, lois et *Planning Policy Guidance* (PPG), qui ont d'abord mis à mal les interdictions de bâtir des centres commerciaux régionaux sur les ceintures vertes, et rendu plus aisée la construction des *retail parks*.

Ce sont les arbitrages des autorités centrales, cassant systématiquement les décisions d'aménagement des autorités locales, qui ont également donné naissance à un essaimage, en bordure des quatre voies et des zones industrielles, de millions de mètres carrés de *free standing retail warehouses* (Guy, 1998).

Depuis le milieu des années 2000, les *planning policy guidance notes* cèdent peu à peu la place aux *planning policy statements*, suivant les dispositions du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Déjà, « le PPGN 6, édité en 1996, avait constitué un revirement complet par rapport à la politique libérale des années 1980 de l'ère Thatcher. Celle-ci se caractérisait par une planification très permissive, favorable aux nouveaux développements, un manque de plan de développement à jour et un soutien faible aux centres-villes de la part du gouvernement. Le PPGN 6 fit suite à une prise de conscience de l'impact négatif sur les centres-villes de la multiplication des commerces en périphérie, ainsi qu'à la nouvelle préoccupation de développement durable » (Mérenne-Schoumaker, 2009). En effet, les Travailleurs, au pouvoir, devant l'ampleur des relocalisations d'établissements et des effets déstabilisant qui en résultaient pour les centralités traditionnelles, ont accentué le changement de cap demandé par le rapport de la Commission environnement à la Chambre des communes (session 93-94). Celui-ci comportait de vives critiques sur les relations entre l'urbanisme et la croissance des différentes formes de distribution. Il avait inspiré plusieurs révisions successives du PPGN 6 visant à « soutenir ou à accroître la viabilité et la vitalité des centres-villes ». Il doit désormais être apporté la preuve que les nouveaux projets de créations commerciales ne peuvent trouver place en centre-ville. Tout projet commercial supérieur à 2 500 m² est soumis à une étude d'impact comportant l'analyse des effets attendus sur ces espaces. Il en résulte également une révision du PPGN 13 sur les transports visant à réduire le recours aux voitures

Évolution des réglementations centrées sur l'organisation de l'espace depuis les années 2000 - 2010			
	Définition des commerces concernés	Critères ayant trait aux localisations	Autres critères pris en compte par les décisions
<p>Allemagne</p> <p><i>Permis de construire seulement.</i></p> <p><i>Une planification commerciale adaptée à l'approche théorique des lieux centraux : une armature commerciale appliquée sur l'armature urbaine / dispositif vertical et emboîté.</i></p> <p>Fédéral (Bund). Lander (Région). Local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un échelon ne peut entrer en contradiction avec les dispositions édictées à un échelon supérieur. En contrepartie, les intérêts de l'échelon inférieur sont à prendre en considération par l'échelon supérieur de planification ; - Niveau et taille d'équipements spécifiques en fonction de l'influence des différents pôles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zones spécifiques prévues pour les implantations commerciales ; - Enseignes d'équipement de la personne interdites en périphérie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction des besoins de la population ; - Intérêts de l'économie locale (notamment ceux des PME) ; - Infrastructures de transport et de la circulation ; - Respect de l'environnement ; - Développement territorial ; - Effet de l'implantation sur la structure des autres activités commerciales exercées dans la même zone ; - Maintien du commerce de proximité et de la vitalité des centres- villes.
<p>Pays- Bas</p> <p>17 janvier 2006. 21 avril 2008 décret pour les communes. <i>Loi Espace pour le développement : transfert de compétences de l'État aux 12 provinces, ainsi qu'aux communes et communautés d'agglomérations.</i></p>	<p>Faire en sorte que les nouvelles implantations de commerce de détail ne s'effectuent pas au détriment des structures commerciales existantes dans les centres commerciaux et les centres- villes.</p>	<p>La loi sur l'aménagement de l'espace prévoit que l'équivalent du plan local d'urbanisme (dénommé « plan de destination » ou bestemmingsplan) peut, fixer des règles concernant le commerce de détail et celui des bureaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Défense des centres villes et centres commerciaux existants ; - insertion paysagère ; - caractère vivable des espaces créés ; - effets sur la circulation et raccordement à la desserte multimodale.
<p>Angleterre</p> <p>2012, politique nationale de planification (contraignante pour les territoires locaux) à la fois libérale et ciblée sur le développement durable.</p>			<ul style="list-style-type: none"> - Bâtir une économie forte et compétitive ; - Assurer la vitalité des centres- villes ; - Promouvoir le transport durable ; - Soutenir une infrastructure de communications de qualité ; - Exiger une bonne intégration urbaine ; - Protéger les terres de la ceinture verte ; - Relever le défi du changement climatique, la conservation et l'amélioration de l'environnement naturel ; - Protéger le patrimoine ; - Favoriser la mixité fonctionnelle.

Figure 4. Pays européens ayant adopté une régulation spatiale et urbaine du commerce dans les années 1990, orientée fortement dès les années 2000 vers les politiques de développement durable, de transition climatique et énergétique aujourd'hui. Sources : A. Gasnier à partir de : Mérenne-Schoumaker, 2009 ; Talau, 2010 ; *International Council of shopping centres*, 2016 ; CGEDD, 2017.

individuelles. Les commerces doivent être facilement accessibles à pied, à vélo et par transports collectifs, et les choix de localisation ne doivent pas entraîner un accroissement des émissions de CO² (Guy, 2007).

La comparaison internationale apporte un double éclairage. Dans certains pays européens, la soutenabilité urbaine et économique reste un affichage communicationnel teinté de *greenwashing*. Pour d'autres, les politiques de développement durable appliquées aux stratégies d'expansion des firmes

de grand commerce sont une réalité entièrement ou à demi partagée. L'opération de régénération du centre de Liverpool (Liverpool one) ouvre par exemple ses portes en 2008 et donne naissance à un centre-ville de 17 hectares totalement privés, à partir d'un bail emphytéotique de 250 ans.

Enfin, s'agissant de chaque système national, il apparaît que l'efficacité relative des dispositifs dépend davantage de la volonté politique qui les mobilise que de leurs contenus juridico-administratifs formels, et davantage des pratiques que des

principes, c'est-à-dire, au premier plan, du degré et du mode d'implication plus ou moins concerté, négocié, des acteurs concernés par les enjeux du changement économique et spatial.

II. QUELLES SONT LES DÉMARCHES DE LA PLANIFICATION COMMERCIALE EN EUROPE AUJOURD'HUI ?

L'urbanisme commercial français est très singulier en Europe même si ce modèle s'est diffusé en Espagne, au Portugal et en Belgique. Ces derniers pays ont adopté une double législation qui s'appuie à la fois sur le Code du commerce et sur celui de l'urbanisme. La fusion attendue de l'urbanisme et du commerce en France, depuis la fin des années 2000, n'est toujours pas réalisée en 2019, malgré quelques avancées en la matière. *A contrario*, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne appréhendent l'implantation commerciale par le droit de l'urbanisme (Moreno, 2011). Ainsi, le plan d'aménagement régional du *land* allemand définit des zones spécifiques d'accueil de grandes surfaces selon une typologie du commerce très précise. Les Pays-Bas ont, quant à eux, suivi une approche orientée sur la maîtrise du foncier tant en termes de coût que d'équilibre spatial centre-périphérie. Enfin, la Grande-Bretagne a institué depuis 1995 le « test de centre-ville » (test séquentiel) ou la priorisation des investissements en centre-ville. En cas d'impossibilité de s'y implanter (en raison de la taille de l'établissement par exemple), l'investisseur doit négocier avec la collectivité des mesures compensatoires. Jusqu'à la loi Pinel³ de juin 2014 « *alors que dans l'hexagone, pour ouvrir une grande surface commerciale, il faut obtenir deux autorisations de nature différente, le permis de construire à l'échelle communale et l'autorisation d'exploitation commerciale d'une Commission d'aménagement commercial à l'échelon départemental. Dans la plupart des pays européens précités, il suffit de demander un permis de construire. Par contre, cette autorisation est encadrée par des documents d'urbanisme très contraignants comme le Regional planning guidance en Angleterre ou comme le Regionalpläne ou le Flächennutzungsplan en Allemagne* » (Desse, 2013). Ces quelques exemples montrent que l'urbanisme commercial des pays d'Europe du nord, en général, est toujours mieux intégré dans l'urbanisme de droit commun en faisant l'objet d'approches aménagistes et gestionnaires en prise avec les décisions, réglementations et projets plus globaux mis en œuvre.

Pourtant, à partir de février 2016, une mission relative à « *l'analyse des conditions d'une meilleure prise en compte du développement durable des territoires par les ensembles commerciaux périphériques* » est conduite par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) français en complémentarité de celle portant sur la revitalisation commerciale des centres-villes, rédigée et diffusée au sein du rapport de mars 2017 (Fareniaux *et al.*, 2017). Ce rapport préconise notamment une meilleure régulation des concurrences entre pôles centraux et périphériques. Ces préconisations ou recommandations ne sont cependant pas à placer sur le même plan que les dispositifs contraignants allemands.

A. Un urbanisme commercial européen mieux positionné sur les principes de l'urbanisme durable et de l'équilibre des centralités ?

1. *Urbanisme commercial et transition socio-écologique : des disparités fortes en Europe*

En Allemagne, la libre concurrence et la liberté d'implantation ne sont pas érigées comme « des piliers constitutionnels ». Ils apparaissent au même rang que les autres principes considérés comme tout aussi importants et définis par la loi fédérale allemande : approche environnementale de l'urbanisme, aménagement du territoire, accessibilité multimodale, etc. De plus, pour tout projet de plus de 800 m², une étude d'impact est obligatoire de manière à évaluer les effets positifs et négatifs d'une demande d'implantation commerciale selon les codes de l'urbanisme et de l'environnement en vigueur. Le principe de développement durable est au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire en Allemagne qui tient compte des préoccupations écologiques et énergétiques dans les projets d'implantation commerciale.

Côté français, il faut attendre la loi Pinel de juin 2014 (ACTPE) pour que soient précisés les critères d'appréciation des projets pris en considération par la CDAC en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Ces critères apparaissent donc moins flous qu'auparavant bien que certains d'entre eux demeurent encore ambigus. En effet, si en matière d'aménagement du territoire, il convient de prendre en compte la localisation du projet et son intégration urbaine,

de nombreuses commissions y voient seulement le renforcement bénéfique de zones commerciales en perte de vitesse, la réoccupation de locaux vacants sans réflexion prospective en amont, ou encore le simple comblement de dents creuses *in situ*, obéissant au principe de consommation économe de l'espace. Ensuite, réfléchir à l'effet du projet sur l'animation de la vie urbaine ou rurale nécessiterait la possibilité de pouvoir infléchir des choix d'implantation d'établissements sans apparaître trop dirigiste au regard de l'Union européenne. Mais encore, examiner l'effet du projet sur les flux de transport (sans sous-entendre nécessairement « collectif ») peut conduire à favoriser et renforcer la présence de magasins en entrées de ville ou zones commerciales, parfois par relocalisation d'enseignes du centre-ville (Gasnier, 2019).

Enfin, au sein des CDAC, la qualité environnementale du projet est appréhendée seulement, le plus souvent, à travers le verdissement de la parcelle et du gain de quelques mètres carrés de surfaces perméables.

À l'échelle des villes allemandes, l'approche environnementale de l'urbanisme est d'une toute autre dimension. Elle s'appuie sur l'accessibilité multimodale et la régénération socio-économique qui apparaissent omniprésentes dans la planification, à la fois en termes d'étude de marché (besoins réels ou concurrence néfaste) et de densification urbaine. Si l'Allemagne a pris quelques distances vis-à-vis des directives européennes, la France a anticipé les critiques de Bruxelles en évitant cette réflexion sur la concurrence néfaste.

Ville d'un peu plus de 200 000 habitants, Fribourg, en Suisse, a fait le choix de maintenir son tramway et d'organiser l'évolution de la ville autour de celui-ci. Il en résulte une maîtrise de la consommation d'espace par emploi et par habitant et une qualité de vie renommée, favorisée par la très forte dynamique commerciale et une vie étudiante développée le long des cinq lignes de ce transport collectif.

En Allemagne, les zones commerciales périphériques, les centres-villes et les quartiers se partageant à peu près équitablement le marché, la diversité et le dynamisme des commerces centraux y demeurent plus importants qu'en France, à l'exception des *shrinking cities*.

En dernier lieu, bien que l'offre suburbaine des *retail parks* anglais se développe fortement depuis ces dernières années et que la distribution reste dominée par des grands groupes, l'attention portée aux quartiers centraux freine les déséquilibres observés dans d'autres pays comme la France sans toujours éviter des situations de déprise plus ou moins étendues. Cette situation montre le fort centralisme politique britannique qui contraint par la loi les plans locaux d'aménagement commercial à se soumettre à ses exigences. D'ailleurs, la politique de planification commerciale britannique qui promeut assez fortement le centre-ville et veille à maintenir et développer sa compétitivité, utilise le test séquentiel (*sequential test*) administré par le *National Planning Policy Framework*. En France, la plus grande liberté d'action des instances locales et un accompagnement de l'État limité, qui n'est pas toujours très clair et directif, aboutissent aux ambivalences relevées précédemment.

2. Une généralisation des démarches de planification en faveur des centres-villes

Depuis 1995, le test séquentiel anglais contraint la planification locale à appliquer les principes des villes en transition socio-écologique en priorisant les implantations d'entreprises notamment commerciales en centre-ville. Ce *sequential test* vise à évaluer les possibilités d'implantation commerciale du demandeur en centre-ville, par un examen des disponibilités foncières et immobilières *in situ*, avant de l'autoriser à s'implanter ailleurs. Il promeut également les déplacements doux et collectifs, en protégeant les ceintures vertes et le patrimoine urbain, puis en vérifiant que les localisations sont accessibles et bien desservies par les moyens de transport collectif, prioritairement en centre urbain.

Dans ce contexte, les autorités locales veillent à diversifier l'offre, à offrir des locaux appropriés aux enseignes quitte à proposer des sites d'implantation en limite du centre-ville, etc. Les *town centre managers* sont nombreux, dans les centres des villes britanniques, à faire le lien entre la gestion-animation commerciale et les plans d'aménagement locaux.

Enfin, à ce niveau, les autorisations d'implantation britanniques sont accordées si le projet n'impacte pas négativement le commerce en place et ne génère pas plus de pertes d'emplois que de gains.

Cette volonté de préservation du centre-ville s'observe également en Allemagne. Ainsi, Décathlon implante des magasins en périphérie de villes allemandes mais aussi, sous la contrainte, en centre-ville (5 000 m² sur la Alexander Platz de Berlin) (Gravari-Barbas, 2006), bien que Décathlon et Ikea s'unissent pour défendre et revendiquer le droit européen de libéralisation des marchés.

Mais, les politiques régionales italiennes sont sans doute les plus vigoureuses en matière de protection commerciale des centralités urbaines traditionnelles grâce à des dispositifs permanents de soutien et d'aide envers ces commerçants indépendants. Les politiques favorables à la soutenabilité environnementale, à la préservation des milieux naturels et agricoles, celles appliquées à la réutilisation de bâtiments industriels ou autres en friche, participent fortement à l'incitation des projets commerciaux de s'établir dans les quartiers centraux et périphériques des villes plus ou moins en déclin. Les communes italiennes ont le pouvoir de ne pas autoriser une entreprise marchande de s'implanter dans un secteur commercialement saturé ou encombré (trafic important devenant insécuritaire) ou dans un centre-ville si elle n'est pas architecturalement compatible avec la morphologie et l'histoire urbaines du quartier d'accueil (d'Alessandro, 2010). En Lombardie, après une cessation de commerce (traditionnel, de proximité, alimentaire, etc.), elles peuvent même encore imposer son remplacement par une entreprise ou un établissement du même type pendant cinq ans.

De même, selon l'Institut national de la planification urbaine italien, les communes limitent l'implantation de centres commerciaux en les incitant à présenter des projets multifonctionnels (commerces, services, bureaux, logements) au montage plus complexe. Au nom de la protection du patrimoine historique et de l'obligation d'utiliser des produits locaux dans la fabrication des plats dans les restaurants du centre historique, le maire de la ville de Florence a refusé la demande d'implantation de McDonalds sur la Piazza del Duomo en 2016.

Le poids des hypermarchés étant faible en Italie, surtout dans le sud, ce processus politique contribue à favoriser la production d'autres modèles commerciaux capables de s'implanter dans des tissus de centres urbains assez denses.

Face à l'état de dégradation commerciale en progression continue dans les centres-villes français (12 % de vacance en 2018 contre 9,5 % en 2015 selon Procos), plusieurs dispositifs récents sont mis en place, dès mars 2016, avec le programme « centre-ville de demain », mené par la Caisse des dépôts et consignations. Une vision globale commence à émerger par la prise en compte du levier commercial et des autres leviers que sont l'habitat, le tourisme, les espaces publics, etc. Par ailleurs, la loi Artisanat, commerce et très petites entreprises (ACTPE) du 18 juin 2014, dite loi Pinel, a ouvert la possibilité d'expérimenter en région parisienne, jusqu'en 2019, des Contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) dans des villes marquées par une disparition progressive des activités artisanales et commerciales traditionnelles, et par un développement de la mono-activité.

La prise de conscience tardive de la nécessité de régénérer les quartiers commerçants centraux français s'appuie alors sur le vote, en novembre 2018, de la loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). Cette loi oriente les actions et les investissements de l'État sur la revitalisation des centres-villes, fixe les périmètres et les objectifs du projet global de requalification du parc de logements, des locaux commerciaux et artisanaux et du patrimoine urbain. Le plan Action cœur de ville est la mesure d'accompagnement phare de la loi. Doté d'un budget de 5 milliards d'euros sur cinq ans, ce plan soutient 222 villes moyennes en métropole et outre-mer dans leurs projets de régénération urbaine. Ces projets de centre-ville ne sont plus forcément soumis à autorisation d'exploitation commerciale en CDAC. De plus, le préfet peut suspendre l'examen en CDAC de projets en périphérie de l'opération de revitalisation si des avis établissent qu'ils sont susceptibles d'en compromettre les objectifs (lutte contre la vacance, contre le chômage, etc.).

Ces mesures récentes en France existent déjà en partie aux Pays-Bas et en Allemagne où un programme fédéral finance des opérations de réhabilitation des centres-villes et de préemption de locaux commerciaux.

B. Des démarches de concertation partagée ?

Plus qu'un problème d'autorisation, d'interdiction ou de législation contraignante de l'État ou des

instances régionales et locales, la concertation entre les acteurs de la planification politique et de l'investissement économique apparaît primordiale. En Allemagne aujourd'hui, la concertation est obligatoire entre collectivités et distributeurs tant en matière d'implantation d'établissement que de concurrence régionale susceptible de fragiliser des tissus commerciaux existants. Il en est de même entre l'État fédéral et les collectivités locales au sujet du programme national de revitalisation commerciale des espaces centraux dans les villes de taille moyenne et petite, prioritairement dans les espaces ruraux. Ces modes de concertation en action sont particulièrement appelés pour lutter contre le phénomène des *shrinking cities*.

En Italie, la commune délivre l'autorisation commerciale en conformité et compatibilité avec la planification régionale (Morandi, 2011). Les associations d'entreprises et celles des représentants de consommateurs évaluent le projet d'implantation à la lumière de l'impact sur l'emploi (embauches locales, de jeunes, d'handicapés, etc.), sur le tissu économique local (vente de produits régionaux, insertion de producteurs locaux dans les réseaux de distribution, etc.) et sur l'environnement (taxes d'aménagement et compensations financières versées aux communes pour atténuer les effets négatifs de l'implantation sur l'environnement).

À l'opposé, le modèle espagnol montre un fort déséquilibre des compétences en matière d'urbanisme commercial entre les communes autonomes et les communautés autonomes : par exemple, les communes périphériques à Madrid peuvent autoriser de grands projets commerciaux susceptibles de concurrencer la capitale espagnole elle-même. Aussi, depuis 2009, la communauté autonome de Madrid a voté une loi de libéralisation et de soutien à l'entreprise madrilène en supprimant les règles de demande d'autorisation préalable à tout projet commercial. La forte décentralisation au sein de la communauté autonome affaiblit voire empêche toute tentative de régulation territoriale (Fareniaux *et al.*, 2017).

Cependant, en Allemagne, et plus encore en Grande-Bretagne, l'argent public est peu présent dans l'ensemble des projets de requalification urbaine, y compris dans la réhabilitation des centres commerciaux. En effet, à Bristol, la mise en place d'un *Business improvement district* (BID) permet de lever une taxe auprès des commerçants pour

financer les travaux. Ce partenariat public-privé permet d'impulser certaines actions aménagistes sans nécessiter des budgets publics conséquents (Garcia, 2011). Mais le risque est grand de financer les espaces qui ont une valeur et un potentiel marchand, et de délaisser ceux qui n'en ont pas avec la menace d'amplifier la déprise commerciale. De même, la menace de marchandisation et de privatisation de la ville est tout aussi réelle, à l'image de l'opération Liverpool one, vaste opération de requalification du centre-ville portée presque exclusivement par des acteurs privés. Le groupe Grosvenor Estates a investi 1,25 milliard d'euros dans le réaménagement de ce site et le conseil municipal lui a accordé un bail de 250 ans. En 2003, une convention d'aménagement a été signée puis le permis de construire a été accordé la même année (Masbounji, 2018). Quoiqu'il en soit, l'Angleterre a toujours fait preuve d'une longue tradition partenariale publique-privée ne serait-ce qu'en matière d'opérations de renouvellement urbain et de recyclage de bâtiments (*Docklands* de Londres).

Aussi bien dans l'urbanisme de planification que dans celui de l'opérationalité, ces quelques exemples nous enseignent que la concertation nécessite une gouvernance rénovée qui soit à la fois multiscalaire et multi-acteurs. Sur le plan de la requalification commerciale, une maîtrise d'œuvre publique forte doit être imposée (contrairement à la Grande-Bretagne) afin d'accompagner étroitement la réalisation du projet établi et de contrôler la réalisation effective des objectifs fixés collectivement en amont. Mais, jusqu'à aujourd'hui en France, la régulation politique du commerce (État, collectivités locales et communes) n'a jamais été remise en cause par les gouvernements successifs.

De plus, le commerce reste une affaire de commerçants et d'entrepreneurs. Ces acteurs méritent donc d'être associés en amont des projets de requalification urbaine dont le commerce n'est qu'une fonction ou un élément de l'opération envisagée, mais nécessaire à l'accomplissement d'une vision globale. Cette stratégie concertée d'aménagement est mieux développée en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne qu'en France ou en Espagne. L'articulation territoriale étroite et la culture de la négociation plus étendue dans les pays d'Europe du nord expliquent en partie cette différenciation. En France, l'aménagement com-

mercial n'est pas encore pris en compte à toutes les échelles de la planification territoriale. L'intégration du commerce dans les Scot, bientôt dans les PLUI et peut-être un jour, avec l'abrogation des CDAC/ CNAC, dans les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), représente une avancée progressive mais encore incomplète de la planification commerciale française.

Enfin, la concertation doit fonder l'aide à la décision dans la définition partagée d'un projet d'aménagement émanant d'une stratégie globale. Mais comment gérer cette codécision ? Comment construire une plate-forme partenariale, transversale et multiscalaire capable à la fois de vision globale et prospective, puis de gestion administrative et opérationnelle au quotidien ? En fait, en France, elle peut exister, mais de façon informelle, lorsque les grandes municipalités présentent des projets de restructuration d'un quartier fondés sur une mixité des fonctions : l'autorisation de surfaces commerciales à bâtir est alors conditionnée aux surfaces de logement, notamment social que les foncières généralistes sont prêtes à financer.

Les BID britanniques ou allemands précités et, hors Europe, les Sociétés de développement canadiennes apportent des réponses. Les SDC regroupent commerçants, professionnels et entreprises de services d'un centre-ville ou d'une artère commerciale. Ce sont des associations qui promeuvent le développement de leur district comme peuvent le faire des Groupements d'intérêt économiques (GIE) de commerçants en France : campagne publicitaire, animation et organisation d'événements publics, manifestations promotionnelles, etc. Mais, à la grande différence des GIE français, ces sociétés bénéficient de financements propres et de subventions du gouvernement fédéral, provincial ou municipal. Une SDC peut tirer des revenus de certains services qu'elle rend. Par exemple, elle peut retirer des revenus pour la gestion d'un commerce ou d'un parc de stationnement. Elle peut également réaliser certains contrats pour le compte de la municipalité (organisation de festivals, nettoyage de graffitis, etc.). De fait, une SDC est capable de gérer et d'exécuter des travaux sur l'espace public (mobilier urbain, accessibilité PMR, signalisation, éclairage, mise en place d'un kiosque d'information, etc.) et privé. Au-delà de la prise en charge de ces aménagements, l'association met en place et gère des sites *web*

(*marketplace*), finance des études de marché pour renforcer la diversité commerciale ou combler des locaux vacants.

Ainsi, les prérogatives des BID et des SDC dépassent celles des *town centre managers* (qui font encore de nos jours cruellement défaut dans les centres des villes françaises) ne serait-ce qu'en bénéficiant d'une vraie dynamique collective et en représentant un échelon partenarial reconnu.

C. Une planification commerciale qui respecte la hiérarchie de l'armature urbaine nationale ?

La surconcurrency commerciale interurbaine demeure manifeste en France et en Espagne. Les CDAC françaises ne s'interrogent pas sur le degré de spécialisation ou de diversification des enseignes et elles se préoccupent encore moins de leur localisation selon ces mêmes critères.

À l'inverse, la hiérarchisation des pôles de centralité commerciale allemands repose logiquement sur celle de l'armature urbaine (métropoles nationales et européennes, villes intermédiaires et petites villes). Ce principe demeure sans aucun doute plus facile à appliquer en Allemagne qu'en France, dans un pays plus fortement urbanisé, métropolisé, où le seuil de compacité morphologique et les densités des villes sont également plus élevés. Aussi, les territoires locaux sont de plus grande taille qu'en France, ce qui limite la concurrence territoriale. De plus, ces grandes « communes » peuvent classer les demandes d'implantation d'enseignes selon le niveau de rayonnement qui les caractérise (bassin de proximité ou bassin régional). Ici, le principe de respect de la hiérarchie urbaine et de l'équilibre commercial devient véritablement incontournable : avant d'autoriser une enseigne à s'implanter, une grande ville doit approcher avec précaution les effets potentiellement négatifs sur le tissu commercial des villes moyennes plus ou moins proches. « *Ainsi, à l'échelon supérieur, les Oberzentren ont une aire de rayonnement de plus de 100 000 habitants et sont chargées de satisfaire les besoins spécialisés de la population. Les centres de niveau moyen (Mittelzentren) correspondent à des aires d'influence de plus de 35 000 habitants et assurent les besoins généraux. Enfin, les deux échelons inférieurs des Unter et Kleinzentren (plus de 10 000 habitants) sont concentrés sur les besoins fondamentaux de la*

population. Les plus grands équipements commerciaux se trouvent donc généralement dans les deux premières catégories » (Fareniaux et al., 2017).

L'organisation allemande a toujours donné une large autonomie aux administrations locales et régionales pour élaborer les plans et schémas d'urbanisme tout en les obligeant à rester en conformité avec les principes édictés au niveau supérieur. Il existe un véritable processus de concertation entre les divers niveaux de pouvoir (Mérenne-Schoumaker, 2009). « *En dehors des centres retenus comme places centrales, les communes ne peuvent accepter que de petites implantations commerciales répondant aux besoins locaux. Dans certains länders, même au sein des centres de niveau inférieur, les projets commerciaux de grande superficie ne peuvent être autorisés* » (Mérenne-Schoumaker, *ibid*). Ce principe contribue ainsi à protéger le commerce de proximité. On le retrouve également en Angleterre.

D. Une culture de la transition numérique plus vive et mieux accompagnée ?

Face à la baisse des rendements au mètre carré des surfaces commerciales, les commerçants allemands choisissent des solutions complémentaires à l'état du marché de consommation, des comportements des consommateurs et des innovations marchandes en émergence, notamment hybrides. Ainsi, on assiste aujourd'hui à une réduction des tailles des magasins allemands et à une part interne de plus en plus importante accordée à l'e-commerce, au multi et *cross canal*.

La boutique commence sa mue en *show-room*, en point de retrait et/ou de dépôt de colis. La réduction des salariés dans le commerce de détail est compensée par l'emploi de livreurs et de logisticiens dont le rôle est de rendre plus efficace la distribution et l'accessibilité des produits auprès des consommateurs (espaces logistiques urbains, livraison sur les lieux de travail, etc.). Ce renouveau commercial sous la forme de commerces hybrides mêlant réseaux physiques et numériques de distribution, mêlant aussi commerce de détail et chaîne logistique, apparaît ponctuellement depuis quelques années seulement en France. 64 % des internautes français ont effectué un achat en ligne en 2015 contre 74 % des internautes allemands. La part des ventes en ligne est passée en Allemagne de 12 % en 2015 à 14 % en 2016 ; de 8 à

9 % en France sur la même période (Centre for Retail Research, 2017), à 10% en 2018 (Procos, 2019).

À cet égard, pour accompagner la transition numérique des commerces, le Royaume-Uni a mis en place via le *Department for business, innovation and skills*, le *small business digital capability programme challenge Fund*, programme d'investissement lancé en 2014 par le ministère des Finances et de l'Économie britannique pour accroître la transformation numérique des PME. En Allemagne, l'initiative *Go digital*⁵ finance jusqu'à 75 % des coûts liés à une prestation de conseil extérieure pour les PME et l'artisanat sur les sujets de cybersécurité, marketing en ligne et numérisation des processus commerciaux.

À la 18^e place des pays de l'Union Européenne, selon le classement du *Digital Economy and Society Index* de l'Union Européenne, les entreprises françaises ont beaucoup de chemin à faire pour rattraper leurs concurrentes continentales. Pour y parvenir, en octobre 2018, le gouvernement français lance le programme national « France Num » qui fédère autour de l'État les acteurs territoriaux du développement économique, les Régions de France et 25 partenaires dont le réseau des CCI. Ce programme finance ainsi 900 conseillers dits « activateurs » auprès des entreprises, la construction d'une plateforme de ressources en ligne et propose, avec un réseau de banques partenaires, des offres de prêt dédiées à la transition numérique. En parallèle, le réseau français des CCI s'implique de plus en plus dans l'accompagnement des PME et TPE vers une économie digitalisée. Il vient de créer *CCI store*, la première *marketplace B to B* pour sensibiliser les commerçants, leur permettre de tirer avantage du numérique dans leur stratégie de développement.

CONCLUSION : LES AVANCÉES DE LA PLANIFICATION COMMERCIALE EN EUROPE

La Directive service européenne de 2006 impose la libre concurrence et la liberté d'implantation commerciales qui mettent à dure épreuve les systèmes de régulation locaux ou nationaux, plus en France qu'en Allemagne et en Italie cependant. Pourtant, des moyens de s'adapter à cette législation, des mesures et restrictions entrepreneuriales en faveur d'un plus grand équilibre géographique et économique des branches et des implantations

commerciales sont observés dans certains pays européens préalablement mis en lumière. À ce sujet, le rapport français de l'IGF et du CGEDD sur la revitalisation commerciale des centres-villes (Munch et Narring, 2016) prescrit déjà d'engager une négociation à l'échelle européenne pour « *définir la protection des centres-villes comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement dans la législation des États membres* ».

Au-delà de ces restrictions, à l'exemple de l'Italie, quelques pays européens réussissent à adopter des mesures contraignantes ou concertées à l'égard des distributeurs. En Allemagne et au Royaume-Uni, des études d'impact sont systématiquement lancées après une demande d'implantation d'une GMS ou d'un centre commercial. Les mesures d'évaluation économique et environnementale d'une implantation commerciale sont régulièrement mises en œuvre et appliquées. De même, la concertation allemande menée en amont des projets d'implantation, entre les acteurs politiques et économiques, est plus étroite. En matière d'autorisation d'implantation, la priorité est toujours donnée aux quartiers centraux historiques (Italie, Royaume-Uni) avant d'interroger d'autres localisations périphériques.

Enfin, la culture de l'innovation allemande, encouragée par des programmes d'investissement de l'État fédéral en la matière, facilite la création d'entreprises commerciales nouvelles plus économes en espaces et répondant aux désirs de connexion, d'optimisation des parcours d'accès aux produits des consommateurs.

Les grands projets urbains européens naissent souvent en réponse à une situation de crise (dé-industrialisation, perte d'attractivité, pénurie de logements). Ils s'inscrivent dans les stratégies nationales de développement (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas) et impliquent la coopération étroite de différents niveaux d'acteurs. Les conditions d'un urbanisme commercial plus vertueux et soutenable dépendent ainsi de l'efficacité des systèmes de planification territoriale mis en place, verticalement et horizontalement.

L'articulation verticale du système allemand favorise les équilibres commerciaux grâce au respect de la hiérarchie urbaine dans le choix d'implantation

des enseignes et de leur degré de spécialisation. Sur le plan horizontal, les BID anglais représentent des socles locaux de gestion commerciale préventive et prospective qui associent acteurs économiques (commerçants, distributeurs) et politiques (collectivités locales, agences d'urbanisme, État, etc.). En France, malgré quelques avancées récentes en matière de régénération des centres-villes, l'articulation des territoires de la planification commerciale n'est pas aussi bien emboîtée ; les politiques commerciales sectorielles demeurent encore aujourd'hui à interrelier.

À l'échelle européenne, renouveler l'urbanisme commercial transnational nécessite d'opérer un syncrétisme des bonnes pratiques encore singulières des États, notamment de la planification allemande, de la concertation néerlandaise, du test séquentiel britannique dont s'inspire la France aujourd'hui, puis de la culture du centre-ville italienne et espagnole.

NOTES

¹ La méthodologie générale de cette étude s'appuie sur plusieurs travaux et sources, de première et de seconde main. Elle reprend d'abord l'analyse comparative initiée avec René Péron et René-Paul Desse dans le cadre du contrat passé avec le Ministère de l'équipement, des transports et du logement (DGUHC/PUCA) entre 2000 et 2002, portant sur l'organisation spatiale du commerce de détail, facteurs locaux de différenciation, politiques de régulation. Cette étude est complétée, ensuite, par le projet de recherche européen *Urban Net* associant des équipes portugaises (Lisbonne, Porto). Cette étude est complétée, ensuite, par le projet de recherche européen *Urban Net* associant des équipes portugaises (Lisbonne, Porto), turques (Ankara), suédoises (Lund, Malmö) et françaises (Angers, le Mans, Brest), *Retail planning for cities in sustainability* (REPLACIS) qui s'est déroulé sur deux ans, de 2008 à 2010. Une approche juridique européenne des lois et règles de la planification commerciale a permis d'actualiser des données récoltées dans la première étude, dix années plus tard. Les recensements juridiques nationaux furent obtenus à partir d'observations de terrain, d'entretiens et d'analyses issues de l'équipe suédoise et orientées sur l'Europe du Nord (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Danemark), à partir de celles des chercheurs francophones (France, Belgique) et lusophones (Portugal, Espagne, Italie). Ces travaux ont été complétés ensuite par ceux de Bernadette Mérenne-Schoumaker et de Jean-Marc Talau, produits à la fin des années 2000. Pour des besoins d'actualisation, des études et rapports ont été consultés, provenant pour l'essentiel de la mission IGF - CGEDD publiée en

mars 2017 et coordonnée par Pierre Narring (rapport n°010468-01), et des résultats comparatifs de Sociétés internationales de conseil (telle Cushman & Wakefield) en immobilier d'entreprise en investissement et expertise.

² Centres commerciaux regroupant au moins trois unités de vente et 50 000 m² de surfaces commerciales.

³ La loi Pinel fusionne la délivrance du permis de construire et l'autorisation d'exploitation commerciale.

⁴ Les *Business improvement districts* sont des territoires dirigés par des entreprises ou des propriétaires immobiliers, autorisés par un cadre juridique et par les gouvernements locaux à fournir des services publics dans une zone urbaine ou suburbaine qui est délimitée.

⁵ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/Mittelstand-Digital/modellvorhaben-go-digital.html>

BIBLIOGRAPHIE

- Adamo, F. (2004). La réforme de la législation commerciale en Italie. In Lestrade S. (dir.), *Commerce et requalification des territoires sensibles*. Les nouvelles dynamiques commerciales en milieu urbain et rural, Créteil, Université de Paris 12, CERAC, 47-64.
- Barata Salgueiro, T. & Mérenne-Schoumaker, B. (2014). Commerce et mondialisation. Les logiques d'expansion des firmes. In Gasnier, A. et Lemarchand, N. (dir.), *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 205-215.
- Bonneville, M., Bourdin, V. & Sherrer, F. (1998). *La planification urbaine du commerce : enjeux d'une définition élargie*, Lyon, Institut d'Urbanisme de Lyon, 87 p.
- Centre for Retail Research, (2017). On line shares of Retail Trade 2015-2017. On line retailing ; Britain, Europe, US and Canada. <http://www.retailresearch.org/onlinereetailing.php>
- Colla, E. & Vidal, F. (2008). *Réglementation et commerce en Europe. Les effets de la réglementation sur les stratégies et les performances des entreprises*, Vuibert, 256 p.
- Cushman & Wakefield (2017). Ralentissement du développement des centres commerciaux en Europe. European shopping centre studies. <http://www.cushmanwakefield.fr/fr/news/2017/11/european-shopping-centre-2017>
- D'Alessandro, L. (2010). Commerce et transformations urbaines dans l'aire métropolitaine napolitaine. In Gasnier, A. (dir.), *Commerce et ville ou commerce sans la ville ? Production urbaine, stratégies entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 271-280.
- Desse R-P. (2013). La fin de l'urbanisme commercial à la française. *Annales de la Recherche Urbaine*, 2013, 118, 5-16.
- Munch, J., Freppel, C., Duhamel, P-M., et al. (2016). *La revitalisation commerciale des centres-villes*. Rapport pour l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), octobre 2016, 471 p.
- Fareniaux, B., Kbaier, R. & Narring, P. (2017). *Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable. Les fondements d'une nouvelle politique des périphéries urbaines et commerciales*, Paris, Ministère du logement et de l'habitat durable, CGEDD, 265 p.
- Fauvet, G., (2012). (dir.), Urbanisme négocié, urbanisme partagé », *Les entretiens du Certu*, octobre 2012, n° 8, coll. « essentiel », p. 22.
- Fernie, S. (1996). The future for factory outlet centres in the UK: the impact of changes in planning policy guidance on the growth of a new retail format, *International Journal of Retail & Distribution Management*, 24(6), 11-21.
- Garcia, L. (2011). *Requalification des quartiers anciens dégradés : perspectives européennes*. PUCA, coll. « Territoires et aménagement », 94 p.
- Gasnier, A. (2010). La recherche de l'équilibre commercial : l'impossible planification du commerce périphérique ? In Boquet Y. et Desse R-P. (dir.), *Commerce et mobilités*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 179-194.
- Gasnier, A. (2019). *Le commerce dans la ville, entre crise et résilience. Comment réparer, adapter, aménager les territoires marchands ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 297 p.
- Gravari-Barbas, M. (2006). La ville à l'ère de la globalisation des loisirs. *Espaces*, 234, 48-56.
- Guy, C. (1998). Controlling New Retail Spaces: The Impress of Planning Policies in Western Europe. *Urban Studies*, 35(56), 953-979.
- Guy, C. (2007). *Planning for retail development – A critical view of the British experience*, Routledge, Abington, 292 p.
- Guy, C. (2013). *Planning for Retail Development*, 1st Edition, London; New York, Routledge, 304 pages.
- International Council of shopping centres*, (2016). Annual report, 48 p. https://www.icsc.org/uploads/about/ICSC_Annual_Report_2015_2016.pdf
- Koehl, J.-L. (1990). *Les centres commerciaux*, PUF., Paris, coll. Que sais-je ? 28 p.
- Le Gléau, J-P., Pumain, D. & Saint-Julien, Th. (1996). Villes d'Europe : à chaque pays sa définition. *Economie et statistique*, n°294-295, Mai 1996. Regard socioéconomique sur la structuration de la ville, 9-23.
- Madry, P. (2013). Le commerce est entré dans sa bulle. Lebrun N. (dir.), *Commerce et discontinuités. Quand la frontière et la discontinuité structurent le commerce*. Arras, Artois Presses Université, 221-234.
- Madry, P. (2016). *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation*. Thèse de doctorat, Desse R-P. (dir.), Brest, Université de Bretagne Occidentale, 329 p.

- Masbounji, A. (dir.) (2018). *Villes et territoires en diagonale. Parenthèses*, coll. Grand prix de l'urbanisme, 144 p.
- Mérenne-Schoumaker, B. (dir.) (2009). *Expertise implantations commerciales*. Rapport intermédiaire. Région Wallonne, Conférence permanente du développement territorial (CPDT), Universités de Bruxelles, de Louvain et de Liège, février 2009, 50 p.
- Monédiaire, G. (1994). *L'urbanisme commercial*. Presses Universitaires de France, 127 p.
- Morandi, C. (2011). *Il commercio urbano*, 2^e ed., Maggioli Editore, 2011, 224 p.
- Moreno, D. (2011). L'urbanisme, nouvel atout pour le commerce. *La documentation française*, 611, 94-102.
- Munch, J. & Narring P. (dir.) (2016). *La revitalisation commerciale des centres-villes*. Rapport établi par l'IGF et le CGEDD, Paris, 59 p.
- Péron, R. (1998). Le commerce dans les villes européennes. *Urbanisme*, 9 (hors série), p. 19-20.
- Péron, R., Desse R-P. & Gasnier A. (2002). L'organisation spatiale du commerce de détail : facteurs locaux de différenciation, politique de régulation. Rapport pour le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 272 p.
- Péron R., (2004). *Les boîtes, les grandes surfaces dans la ville*. Éditions L'Atalante, collection Comme un accordéon, 224 p.
- Soumagne, J. (dir.), Desse, R-P., Gasnier, A., Guillemot, L., Grellier, A. (2010). Retail planning for cities sustainability (Replacis), Aménagement commercial pour des villes durables. Programme européen de recherche *Urban net*, Angers, Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement), DGALN/Plan Urbanisme Construction Architecture, 2010, 454 p.
- Talau, J-M. (2010). La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas. *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, 561-574.
- Thill, E. (1967). *Les inventeurs du commerce moderne*. Arthaud., Paris, 283 p.
- Unger, A. (2016). *Business Improvement Districts in the United States: Private Government and Public Consequences*, Springer, 212 p.
- Wayens, B. & Keutgen, C. (2014). Quels commerces pour quels emplois ? *Bruxelles en mouvements*, 272, 6-7.

Coordonnées de l'auteur :

Arnaud GASNIER
Maître de conférences HDR en géographie et
aménagement
Laboratoire Espace et Sociétés (ESO)
UMR CNRS 6590
Le Mans Université, 72085 Le Mans cedex