



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,  
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DU LOGEMENT  
ET DE L'HABITAT DURABLE

# Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable

Les fondements d'une nouvelle politique  
des périphéries urbaines et commerciales

Rapport n° 010468-01  
établi par

Bruno FARENIAUX, Rouchdy KBAIER, Pierre NARRING (coordonnateur) et Dominique STEVENS

Mars 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

# Sommaire

Résumé.....	7
Introduction.....	13
<b>1. Des constats générateurs d'interrogations sur la « durabilité » de l'urbanisme commercial.....</b>	<b>15</b>
1.1. La prolifération des espaces commerciaux périphériques pose des questions majeures à l'égard des enjeux du développement durable des territoires.....	15
1.1.1. Les surfaces commerciales ont connu un développement considérable dans les périphéries urbaines et le rythme actuel des créations reste très soutenu.....	15
1.1.2. Les impacts de cette prolifération sont considérables d'un point de vue qualitatif ou quantitatif.....	16
1.2. Les principes du développement durable et leur mise en application ont pénétré pour partie le champ du commerce.....	19
1.2.1. Les principes du développement durable n'ont rencontré que récemment les questions de développement commercial.....	19
1.2.2. Il importe d'analyser comment l'urbanisme commercial peut prendre en compte toutes les dimensions du développement durable.....	20
1.2.3. À l'échelle de l'opération, les impacts des projets semblent peu à peu davantage pris en compte et pour partie mieux maîtrisés.....	22
1.3. Les impacts des projets demeurent mal appréhendés et traités à l'échelle du territoire.....	23
1.3.1. Une cohérence très insuffisante entre les nouvelles implantations commerciales et les réseaux de transports qui favorise la voiture.....	24
1.3.2. Des conditions d'implantation des espaces commerciaux qui contribuent à l'étalement urbain au-delà de l'espace directement utilisé.....	24
1.3.3. Des polarités commerciales perturbatrices, tant pour l'équilibre de l'organisation spatiale du commerce que pour le fonctionnement global de la ville et de son centre.....	25
1.3.4. Des effets économiques et sociaux insuffisamment évalués et le plus souvent beaucoup moins positifs qu'annoncés sur le tissu économique et l'emploi.....	26
1.4. Un système d'acteurs sur lesquels la régulation et la planification ont une prise insuffisante.....	28
1.4.1. Le jeu des acteurs de l'aménagement commercial est un facteur explicatif essentiel.....	28
1.4.2. Le dispositif de régulation demeure insuffisamment efficace en dépit des améliorations législatives récentes.....	31
1.4.3. La planification territoriale peine à intégrer et à encadrer effectivement l'urbanisme commercial.....	34
<b>2. Les conditions sociétales, économiques et juridiques d'une nouvelle approche.....</b>	<b>36</b>
2.1. Les modes de consommation sont appelés à poursuivre leur évolution, en lien avec celle des modes de vie.....	36
2.1.1. Des modes de vie et des modes de consommation qui se transforment de façon concomitante.....	36

2.1.2. Une forte adaptation de l'appareil commercial qui se poursuit depuis l'émergence du e-commerce.....	37
2.1.3. Des enjeux de logistique urbaine de plus en plus prégnants.....	40
2.1.4. Des tendances et des questions qui interrogent la ville de demain.....	41
2.2. Les opérateurs de l'immobilier commercial devraient pouvoir mieux concilier leurs critères de rentabilité avec des stratégies d'anticipation à moyen ou long terme.....	42
2.2.1. De plus en plus financiarisé, l'immobilier commercial poursuit un développement soutenu qui n'est pas exempt d'un risque de « bulle ».....	43
2.2.2. Une typologie des acteurs de l'immobilier commercial qui met en évidence un secteur puissant et diversifié.....	44
2.2.3. Des stratégies différenciées, même au sein d'un même groupe, qui s'inscrivent inégalement dans les politiques urbaines.....	46
2.3. Il est possible de mieux concilier, dans l'application des principes généraux du droit européen et ceux du droit français, la liberté d'établissement et les exigences d'environnement et d'aménagement du territoire en tant que « raisons impérieuses d'intérêt général ».....	46
2.3.1. Le principe de la liberté d'établissement peut être restreint pour des « raisons impérieuses d'intérêt général ».....	47
2.3.2. La portée de la liberté d'établissement peut être tempérée par la prise en compte de normes juridiques de force équivalente, comme la garantie accordée à la protection de l'environnement.....	48
2.3.3. La restriction à la liberté d'établissement peut aussi être fondée sur des motifs d'aménagement du territoire.....	49
2.3.4. Les pratiques observées dans les pays voisins confirment une application du principe de liberté d'entreprendre tempérée par des considérations de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire.....	53
2.3.5. Le contexte juridique européen tout comme les pratiques des pays voisins, conduisent à proposer une évolution de la législation française, à la mesure des enjeux constatés et de pratiques des pays voisins.....	55

### **3. Des propositions pour réconcilier les dynamiques commerciales avec la ville durable.....**

3.1. Inventer un urbanisme commercial durable, anticipateur et résilient.....	57
3.1.1. Les pratiques observées dans certaines villes françaises ouvrent des perspectives intéressantes tout en suscitant des interrogations quant à leur possible généralisation.....	57
3.1.2. Les divers types de stratégies observées appellent des « règles du jeu » pour conduire à des projets vertueux.....	60
3.1.3. Les principes du développement durable conduisent à promouvoir aujourd'hui une nouvelle approche fondée sur une application mieux équilibrée des règles européennes.....	62
3.1.4. Des moyens sont à mettre en place pour assurer une connaissance partagée et une meilleure synergie entre tous les acteurs de la ville et du commerce.....	64
3.1.5. D'autres aspects du développement durable, au-delà des questions d'urbanisme, concernent le commerce pour ses impacts économiques et ses enjeux sociétaux.....	66
3.2. Adapter les dispositifs de régulation et de planification pour que l'urbanisme commercial puisse être pris en compte dans une gouvernance territoriale équilibrée.....	67
3.2.1. Mieux encadrer l'urbanisme commercial en apportant aux commissions des éléments d'appréciation fondés.....	67

3.2.2. Conforter le dispositif de planification (SRADDET, SCoT, PLUi) et le déployer sur tous les territoires.....	69
3.2.3. Réorganiser le système de régulation pour assurer son efficience.....	71
3.3. Engager la restructuration des périphéries urbaines et commerciales.....	72
3.3.1. La restructuration des espaces commerciaux d'entrée de ville doit s'inscrire dans une politique ambitieuse et ciblée de renouvellement urbain des périphéries fondée sur une solide gouvernance territoriale.....	73
3.3.2. Une forte impulsion nationale est nécessaire, en s'appuyant sur un partenariat, des moyens et une méthode.....	74
3.3.3. Des outils et des modes opératoires adaptés permettront de préparer les projets et d'en faciliter le déploiement.....	76
3.4. Engager un plan d'action pour la mise en œuvre des nouvelles orientations en matière d'aménagement commercial et de restructuration des zones périphériques.....	77
<b>Conclusion.....</b>	<b>79</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>81</b>
<b>1. Lettre de mission.....</b>	<b>82</b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>84</b>
<b>3. Consommation et commerce : quelques repères prospectifs.....</b>	<b>92</b>
3.1. Le paysage commercial continue de vivre une profonde révolution structurelle du fait de l'avènement du commerce numérique.....	94
3.1.1. Le commerce numérique est une évolution dont on ne peut pas encore mesurer l'importance.....	94
3.1.2. Le commerce devrait évoluer vers des formats hybrides et « cross-canal », intégrant des caractéristiques du commerce physique et du commerce en ligne...	101
3.2. Les diverses pratiques qui relèvent de l' « alter-consommation » connaissent un important développement et, même encore minoritaires, pèsent sur les besoins à prendre en compte par les acteurs du commerce.....	104
3.2.1. Le choix de la frugalité.....	105
3.2.2. L'alter-consommation entend promouvoir un projet de société plus responsable.....	106
3.2.3. Un modèle sociétal à l'expansion limitée ou appelé à se généraliser ?.....	108
3.3. L'offre commerciale est de plus en plus sensible au client et la diversité de ses attentes.....	109
3.3.1. L'offre commerciale évolue vers un modèle dit « de précision » et passe d'un positionnement holistique à des segments du marché précisément ciblés.....	109
3.3.2. La géographie des implantations commerciales évolue également et se rapproche des axes de déplacement des consommateurs.....	110
3.4. La révolution commerciale à l'œuvre stimule deux formats commerciaux : la proximité et les grands centres commerciaux multifonctionnels.....	112
3.4.1. La proximité est aujourd'hui un marché d'importance majeure, ré-investi par l'ensemble de la grande distribution.....	112
3.4.2. Un exemple de repositionnement des moyennes surfaces avec l'évolution vers un modèle moins frustré des leaders du hard discount Aldi et Lidl.....	114
3.4.3. Les grands centres commerciaux évoluent vers des formats encore plus vastes et renouvellent leur offre en faisant la part belle aux activités ludiques et récréatives.....	118

<b>4. Acteurs et métiers de l'immobilier commercial.....</b>	<b><a href="#">121</a></b>
4.1. Dans une logique de financiarisation, l'immobilier commercial poursuit un développement continu qui paraît sans limite et interroge sur un risque de bulle.....	<a href="#">121</a>
4.2. Il convient de distinguer différents métiers dans le champ de l'immobilier commercial, même si, le plus souvent, plusieurs d'entre eux sont exercés au sein d'un même opérateur.....	<a href="#">126</a>
4.2.1. <i>La promotion</i> .....	<a href="#">127</a>
4.2.2. <i>La commercialisation</i> .....	<a href="#">128</a>
4.2.3. <i>La gestion (ou property management)</i> .....	<a href="#">128</a>
4.2.4. <i>Le management d'actifs (ou asset management) lié à la fonction d'investisseur</i> .....	<a href="#">128</a>
4.3. Le marché de l'immobilier commercial français est caractérisé par quelques grands types d'acteurs.....	<a href="#">129</a>
4.3.1. <i>Les foncières majors : des sociétés d'investissement immobilier cotées en bourse</i> .....	<a href="#">129</a>
4.3.2. <i>Les sociétés immobilières liées aux groupes de la grande distribution</i> .....	<a href="#">133</a>
4.3.3. <i>Les sociétés issues de la promotion immobilière</i> .....	<a href="#">137</a>
4.3.4. <i>Les centres de marques : secteur de niche de la promotion commerciale</i> ....	<a href="#">141</a>
<b>5. Commerce périphérique et développement durable.....</b>	<b><a href="#">145</a></b>
5.1. L'ampleur et les caractéristiques du commerce périphérique posent des questions majeures à l'égard du développement durable des territoires.....	<a href="#">145</a>
5.1.1. <i>Constats et impacts</i> .....	<a href="#">145</a>
5.1.2. <i>La genèse des principes du développement durable et de leur mise en application</i> .....	<a href="#">149</a>
5.1.3. <i>La prise en compte de ces principes dans l'urbanisme commercial fait face à un certain nombre de difficultés et de contradictions au premier rang desquelles l'application du principe européen de libre concurrence et une volonté politique parfois ambiguë de la part des élus</i> .....	<a href="#">156</a>
5.2. Des principes et des critères de durabilité à considérer à deux échelles en matière d'urbanisme commercial.....	<a href="#">157</a>
5.2.1. <i>A l'échelle de l'opération immobilière, les principes du développement durable paraissent de mieux en mieux pris en compte par les opérateurs commerciaux (notamment à travers des démarches de certification) non seulement pour des raisons de mise en conformité avec la loi, mais aussi parce qu'ils représentent des arguments d'image et de différenciation par rapport à leurs concurrents</i> .....	<a href="#">157</a>
5.2.2. <i>A l'échelle du territoire et du bassin de vie, le développement commercial est trop rarement articulé à un projet de territoire cohérent et économe en espaces</i> ...	<a href="#">163</a>
5.3. Des interventions mises en œuvre en France et en Europe semblent indicatrices de pistes à suivre pour faire émerger une nouvelle approche.....	<a href="#">168</a>
5.3.1. <i>Des bonnes pratiques identifiées</i> .....	<a href="#">168</a>
5.3.2. <i>Les stratégies possibles</i> .....	<a href="#">169</a>
<b>6. Éléments de parangonnage européen.....</b>	<b><a href="#">175</a></b>
6.1. Allemagne.....	<a href="#">175</a>
6.1.1. <i>Le contexte d'une planification très cohérente</i> .....	<a href="#">175</a>
6.1.2. <i>Une vision du développement commercial qui semble faire consensus</i> .....	<a href="#">178</a>
6.1.3. <i>L'exemple d'une enseigne (Décathlon) et sa double stratégie pour s'adapter au contexte allemand</i> .....	<a href="#">178</a>

6.1.4. Résultats et enseignements : un dispositif cadré, une volonté d'anticipation, des pratiques innovantes.....	<a href="#">179</a>
6.2. Espagne.....	<a href="#">182</a>
6.2.1. Le contexte : une compétence fortement régionalisée pour un secteur économique soumis à de fortes variations conjoncturelles.....	<a href="#">183</a>
6.2.2. Al campo, l'exemple du développement d'un groupe français en Espagne..	<a href="#">184</a>
6.2.3. L'approche de la région de Madrid : une vision libérale qui envisage de nouveaux projets après le fort ralentissement dû à la crise.....	<a href="#">185</a>
6.2.4. L'approche de la Catalogne : une vision très cadrée pour conserver les espaces commerciaux dans la tache urbaine.....	<a href="#">188</a>
6.2.5. Résultats et enseignements.....	<a href="#">190</a>
6.3. Italie.....	<a href="#">195</a>
6.3.1. Un contexte marqué par une forte tradition de commerce de proximité et une large décentralisation des politiques publiques.....	<a href="#">197</a>
6.3.2. Deux situations contrastées : Rome et le Latium, Milan et la Lombardie.....	<a href="#">200</a>
6.3.3. Des réalisations récentes qui veulent s'inscrire dans une approche de développement durable.....	<a href="#">202</a>
6.3.4. Carrefour : un exemple de l'adaptation d'un groupe de distribution au contexte italien.....	<a href="#">206</a>
6.3.5. Résultats et enseignements.....	<a href="#">207</a>
6.4. Belgique.....	<a href="#">220</a>
6.4.1. L'Agence Atrium Bruxelles, bras armé de la politique commerciale de la région Bruxelles-Capitale.....	<a href="#">220</a>
6.4.2. Une réglementation relative à urbanisme commercial en constante évolution depuis le milieu des années 70.....	<a href="#">222</a>
6.5. Royaume-Uni.....	<a href="#">225</a>
6.5.1. Le secteur de la distribution au Royaume-Uni.....	<a href="#">225</a>
6.5.2. Les caractéristiques de la distribution britannique.....	<a href="#">226</a>
6.5.3. Les nouvelles tendances de la distribution britannique.....	<a href="#">227</a>
6.5.4. Un cadre national contraignant pour la planification locale.....	<a href="#">229</a>
6.5.5. Le test séquentiel (Sequential test).....	<a href="#">231</a>
<b>7. Analyses de cas français.....</b>	<b><a href="#">233</a></b>
7.1. Bordeaux.....	<a href="#">233</a>
7.1.1. Le contexte.....	<a href="#">234</a>
7.1.2. Une volonté des acteurs qui reste forte pour réguler le développement de l'urbanisme commercial et maintenir les équilibres entre la périphérie et l'hyper centre de la métropole bordelaise.....	<a href="#">239</a>
7.1.3. Malgré une volonté politique forte et des outils de planification volontariste et cohérents entre les échelons territoriaux, les résultats restent mitigés.....	<a href="#">239</a>
7.2. Lille.....	<a href="#">241</a>
7.2.1. Le contexte à l'échelle de la ville et de l'agglomération.....	<a href="#">242</a>
7.2.2. L'urbanisme commercial dans le SCoT de Lille Métropole.....	<a href="#">242</a>
7.2.3. La nécessité d'un observatoire et d'un espace d'échange communs.....	<a href="#">243</a>
7.2.4. Euralille, une locomotive du commerce du coeur de ville lillois.....	<a href="#">244</a>
7.2.5. Enseignements et perspectives pour le commerce lillois.....	<a href="#">245</a>
7.3. Poitiers.....	<a href="#">245</a>

7.3.1. Le contexte : une agglomération qui perd son statut de capitale régionale et dont les équilibres économique et commerciaux sont fragilisés.....	<a href="#">246</a>
7.3.2. Une situation qui se dégrade et a conduit l'agglomération à se doter d'une nouvelle stratégie.....	<a href="#">249</a>
7.4. Montpellier.....	<a href="#">252</a>
7.4.1. Le contexte : une agglomération en fort développement qui se structure progressivement.....	<a href="#">253</a>
7.4.2. Le projet « Ode à la mer » : une démarche de renouvellement urbain et environnemental.....	<a href="#">255</a>
7.4.3. Résultats et enseignements : un projet de maturation lente mais entré en phase opérationnelle.....	<a href="#">258</a>
7.5. Saint-Etienne.....	<a href="#">259</a>
7.5.1. Le contexte : une agglomération en difficultés bénéficiant de la présence d'un établissement public d'aménagement (EPA).....	<a href="#">259</a>
7.5.2. Le projet « Pont de l'Ane Monthieu » : une démarche de renouvellement urbain et environnemental.....	<a href="#">260</a>
7.5.3. Résultats et enseignements : une opération en phase de réalisation qui pourrait inspirer d'autres projets de recomposition de périphéries urbaines.....	<a href="#">261</a>
<b>8. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">262</a></b>

## Résumé

Au programme 2016-2017 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est inscrite une mission relative à l' « analyse des conditions d'une meilleure prise en compte du développement durable des territoires par les ensembles commerciaux périphériques ». Définie par la note de commande en date du 19 février 2016, elle était à conduire en complémentarité avec la mission IGF-CGEDD portant sur la « revitalisation commerciale des centres-villes ». Le rapport de cette mission conjointe a été diffusé fin juillet 2016 : il présente un diagnostic préoccupant de la dégradation affectant de nombreux centres-villes et préconise notamment une meilleure régulation des concurrences entre pôles centraux et périphériques.

Les travaux de la présente mission prennent ainsi appui sur les analyses et les conclusions présentées par l'IGF et le CGEDD dans le cadre de la première mission. Ils procèdent d'une démarche différente et complémentaire, partant de l'analyse des effets de l'urbanisme commercial périphérique au regard des enjeux du développement durable. Les éléments de parangonnage déjà recueillis sont enrichis, notamment grâce aux visites faites dans cinq villes françaises et dans quatre pays voisins européens. Les travaux permettent d'approfondir l'analyse des évolutions tendanciennes des modes de consommation et des stratégies des acteurs. Les fondements et les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle approche sont établis à partir de cette analyse, à l'égard des projets à venir comme de l'évolution du tissu commercial existant. Des constats majeurs se dégagent des observations et analyses réalisées :

- la prolifération des espaces commerciaux qu'on observe en France depuis cinq décennies, aux confins ou à l'extérieur de la « tache urbaine » constituée, semble se poursuivre de façon continue, alors qu'observateurs et acteurs locaux sont de plus en plus nombreux à en déplorer les conséquences sur la qualité des paysages, l'organisation des villes et le devenir des centres urbains principaux ou secondaires, notamment dans les villes moyennes ;
- le développement de friches commerciales et le risque de « fuite en avant » que présentent de nouveaux projets souvent plus massifs et plus éloignés suscitent la préoccupation des élus et de nombre d'opérateurs du commerce, dont certains esquissent d'ores et déjà de nouvelles stratégies ;
- si les principes du développement durable semblent de mieux en mieux pris en compte par les politiques d'aménagement sous leurs différents aspects depuis les lois « Grenelle », le champ de l'urbanisme commercial reste réfractaire à cette problématique, surtout lorsqu'on la considère à une échelle territoriale large (impacts sur l'organisation urbaine et la mobilité, coûts externes et ensemble des effets économiques et sociaux...) et non pas seulement au niveau de l'opération ;
- les derniers ajustements législatifs ont permis d'énoncer, pour l'examen des projets, des critères plus précis mais qui s'avèrent insuffisamment hiérarchisés, évalués et finalement pris en compte pour permettre un réel cadrage de l'urbanisme commercial et préparer des décisions pertinentes ;
- les arguments relatifs au développement local et à la création d'emplois souvent mis en avant par les porteurs de projets pour convaincre les élus locaux s'avèrent de moins en moins crédibles, surtout dans un contexte d'offre commerciale abondante où tout nouveau venu affecte négativement les implantations voisines existantes ;

- la plupart des pays européens voisins semblent maîtriser plus aisément le développement des équipements commerciaux et mieux parvenir à les conserver au sein des cœurs de villes ou du tissu urbain, en tempérant l'application du principe de libre établissement inscrit dans le droit européen, dont une application trop exclusive ou systématique ne permet pas une prise en compte efficace des impératifs de protection de l'environnement, d'aménagement durable du territoire et de protection du consommateur également reconnus par le droit européen ;
- l'état de dégradation et de désorganisation des périphéries de nombreuses villes françaises ne saurait tenir lieu de justification pour abandonner ces territoires et reculer devant l'ardente obligation de recadrage et de réparation urbaine.

Dès lors, les rapporteurs préconisent une nouvelle orientation des politiques publiques en matière d'urbanisme commercial. Le temps est venu pour l'État d'initier un *aggiornamento*, lequel apparaît non seulement nécessaire mais désormais possible du fait d'une large convergence entre trois facteurs essentiels : la sensibilité aux enjeux de la transition écologique, de la consommation responsable et de la préservation des centralités urbaines ; la possibilité d'une gouvernance territoriale plus robuste à grande échelle au fur et à mesure de la montée en régime des métropoles et des intercommunalités ; la profonde crise d'adaptation de l'appareil commercial à l'heure où le e-commerce et l'évolution des modes de consommation ne cessent de révolutionner les localisations et les pratiques d'achat. C'est pourquoi il est proposé d'énoncer de la manière suivante une refondation des principes de l'urbanisme commercial :

- accorder la priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux existants afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles,
- renforcer, à cet effet, les dispositifs de régulation et de planification qui encadrent l'urbanisme commercial, selon une application équilibrée du droit européen partagée par les principaux pays voisins,
- engager une grande politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines qui incluent les principaux espaces commerciaux d'entrées de ville.

Telles sont les préconisations des rapporteurs, qui les assortissent de recommandations opérationnelles : consolidation des dispositifs de planification et de régulation, évaluation globale préalable des projets, mise en place de réseaux d'observation et d'expertise et ultérieurement d'une plate-forme nationale d'appui au renouvellement urbain des périphéries. Un plan d'action global est ainsi proposé en trois étapes : en premier lieu annonce des nouveaux principes avec la mise en place des réseaux d'échange et d'observation et lancement de démarches test, puis retour d'expérience avec tous les acteurs conduisant à la mise au point des modifications législatives et réglementaires, enfin déploiement de la nouvelle approche et des projets de renouvellement urbain sur tous les territoires concernés avec l'appui de la plate-forme nationale.

Réconcilier les dynamiques du commerce avec la ville durable : tel est l'enjeu de la réorientation « doctrinale » proposée. Sa finalité transcende les différences de sensibilités et les oppositions entre les divers types de commerce ou d'opérateurs commerciaux qui sauront développer leur activité selon les nouvelles règles du jeu. Elle est de susciter une organisation urbaine plus cohérente autour de centralités confortées : des lieux d'échange ouverts, attractifs et vivants qui sont, au cœur des villes et des quartiers, indispensables tant au maintien d'une cohésion sociale capable de surmonter les risques de fragmentation qu'à l'émergence d'une société dynamique et conviviale.

## Liste des recommandations

**1. Affirmer au niveau national une réorientation majeure des politiques publiques à l'égard de l'urbanisme commercial conforme aux principes suivants : accorder la priorité à la consolidation des centres-villes et des autres centralités urbaines ainsi qu'à la requalification des friches et des tissus commerciaux existants, afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.....63**

**2. Établir, selon les principes énoncés, les modifications de la législation française en matière d'urbanisme commercial, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes, et prendre l'initiative d'une concertation avec les États membres et les services de la Commission européenne visant à définir les conditions d'un meilleur équilibre dans la prise en compte des principes de libre concurrence, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de protection du consommateur.....64**

**3. Rétablir une obligation d'observation territoriale en matière de commerce et désigner un pilote technique, comme le CEREMA, pour organiser, sous l'égide des intercommunalités et avec les acteurs locaux concernés (services de l'État et des régions, agences d'urbanisme, chambres de commerce et d'industrie...) un réseau d'observatoires des évolutions socio-économiques et environnementales au niveau de chaque bassin de vie, selon une méthodologie permettant une consolidation régionale et nationale.....65**

**4. Proposer aux organismes décernant des labels et des certifications en matière de développement durable l'engagement d'une réflexion visant à élargir et reconfigurer ces dispositifs, selon une approche globale du développement durable prenant en compte l'ensemble de ses dimensions territoriales, et intégrant les capacités d'adaptation du site commercial, sur la longue durée, aux évolutions du territoire et des comportements des consommateurs.....66**

**5. En s'appuyant sur les travaux des nouveaux observatoires du commerce, demander aux collectivités territoriales, aux chambres de commerces et d'industrie et aux opérateurs du commerce d'établir entre eux, au niveau de chaque bassin de vie ou d'emploi, un protocole permettant de cadrer les perspectives qualitatives et quantitatives en matière d'emploi puis de suivre leurs évolutions et le respect des engagements pris.....66**

**6. Incrire dans la réglementation de l'urbanisme commercial l'obligation de réalisation, par un organisme tiers indépendant et préalablement à l'autorisation d'équipement commercial, d'une étude d'impact englobant l'ensemble des critères de la loi ACTPE, permettant de veiller à une réelle intégration environnementale et urbaine des projets, y soumettre ceux qui dépassent 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente ainsi que, dans le cadre d'un**

**régime au cas par cas, tous autres projets susceptibles d'impacts significatifs au titre de la loi ; de façon complémentaire prévoir à l'article R 122-5 du code de l'environnement un élargissement du contenu de l'étude environnementale spécifique aux projets commerciaux en fonction des critères de la loi ACTPE.....68**

**7.Préciser le critère de la loi ACTPE relatif à l'accessibilité d'un projet commercial par les transports collectifs en établissant l'obligation de sa desserte, selon une cadence suffisante, par un système de transports collectifs pérenne et accessible aux habitants de la zone de chalandise, selon des conditions déterminées en fonction de l'importance de l'équipement.....68**

**8.Renforcer la prise en compte du développement commercial aux trois niveaux de planification, en créant un volet commercial dans le SRADDET (qui doit énoncer les grandes orientations et les objectifs avec lesquels les SCoT doivent être compatibles), en rendant obligatoire le DAAC dans tous les SCoT (qui doit définir à son échelle les conditions et localisations d'implantations commerciales, en cohérence avec les besoins du territoire) et en généralisant le PLUi (qui doit édicter les règles d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT et en tenant compte de la politique locale du commerce).....71**

**9.Réformer le système de régulation en transférant les attributions des commissions départementales d'aménagement commercial à des commissions régionales pour les projets de plus de 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente (la commission nationale restant l'instance de recours) ; conserver la commission départementale pour les projets situés en dessous de ce seuil (la commission régionale devenant l'instance de recours) jusqu'au transfert du pouvoir de décision aux intercommunalités après approbation d'un SCoT avec DAAC validé par la commission régionale.....72**

**10.Préfigurer une politique nationale de renouvellement des territoires périphériques qui intègrent entrées de villes et équipements commerciaux, en lançant un premier appel à projets pilotes auprès des intercommunalités et des métropoles, portant sur la mise en œuvre, dans le cadre de leur compétence « politique locale du commerce », de grandes opérations urbaines concertées de redynamisation et d'embellissement de ces territoires stratégiques, à restructurer autour de nouvelles centralités ouvertes et d'espaces publics conviviaux.....74**

**11.Évaluer et mobiliser, en fonction du retour d'expérience des premiers projets pilotes, les moyens nécessaires au déploiement de grands projets de renouvellement urbain périphérique sur l'ensemble des territoires stratégiques qui le nécessitent, en termes de maîtrise foncière préalable et de mise en œuvre opérationnelle (EPF, EPA, EPARECA, EPL, sociétés de projets, opérateurs privés...), d'ingénierie technique (expertise et conception) et financière (ressource fiscale dédiée, fonds d'investissement, de prêt et de garantie...) et d'outils réglementaires (à**

**adapter en tant que de besoin, par exemple, pour faciliter le transfert des baux commerciaux existants).....77**

**12.Lancer, sous l'égide de la DGALN, un dispositif national d'échange visant à partager des éléments d'analyse et à développer une vision prospective en matière d'urbanisme commercial entre services concernés de l'État, collectivités territoriales, associations de consommateurs, organisations professionnelles et grands opérateurs du commerce ; organiser le moment venu, dans ce cadre partenarial, une plate-forme nationale d'accompagnement et d'appui pour la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain périphérique.....78**



## Introduction

« *La France est en train de tuer ses villes, même si tout le monde n'en a pas encore pris conscience. (...) Cette dévitalisation résulte de la dispersion des activités sur un territoire beaucoup plus large que celui de la localité d'origine* ». Ces propos sont extraits de l'introduction d'un tout récent « livre-enquête »<sup>1</sup> qui s'appuie sur de multiples reportages de terrain. Le journaliste dénonce le formidable gâchis qui affecte notamment les villes moyennes françaises et voit deux principaux responsables à l'origine cette situation : les périphéries commerciales et leur concurrence exacerbée, la voiture individuelle et sa place excessive. Or, on sait que le commerce a un impact important sur la mobilité des individus, les achats constituant le premier motif de déplacement<sup>2</sup>. Les « grandes surfaces », autrefois synonymes de modernité et d'accès à la consommation pour tous les ménages, sont par ailleurs pointées du doigt par de nombreux observateurs et médias. Dans la presse, l'hebdomadaire *Télérama* a évoqué avec fracas la « France moche » et « l'Empire du hangar »<sup>3</sup>. Si de nombreux points de vue d'élus, de chercheurs et d'acteurs professionnels se sont exprimés dans le même sens au cours des dernières années, ces publications marquent tant le lecteur averti que le grand public par la puissance du message d'alerte exprimé sur l'ampleur d'un phénomène jugé profondément destructeur.

Perçue par de nombreux maires de villes moyennes et responsables d'organisations professionnelles du commerce, cette situation n'a pas non plus échappé aux pouvoirs publics qui ont ressenti le besoin d'une mise à plat globale et objectivée. Les ministres chargés de l'aménagement du territoire et du commerce ont ainsi été conduits à demander par lettre du 4 février 2016 à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter conjointement une mission relative à la revitalisation commerciale des centres-villes. Le rapport de mission diffusé fin juillet 2016 dresse un panorama préoccupant de l'état de nombreux centres-villes et de la montée de la vacance commerciale, puis en diagnostique les causes : déclin économique et démographique du bassin de vie, absence d'une stratégie globale adaptée et d'organisation efficace des commerçants, insuffisante régulation des concurrences entre pôles centraux et périphériques. S'il ne constitue pas la seule explication de la dégradation des centres-villes, ce dernier facteur en est l'une des causes essentielles, notamment dans les villes moyennes qui ont souvent laissé se développer une offre commerciale périphérique largement surabondante. La mission IGF-CGEDD propose donc, dans le cadre d'un « agenda commerces en cœur de ville », l'établissement de projets globaux s'inscrivant dans des politiques locales du commerce aux échelles territoriales pertinentes ; ce cadrage plus volontariste de l'urbanisme commercial nécessite un dispositif de planification et de régulation profondément remanié.

Dans le même esprit et selon un autre angle de vue, une mission relative à l'« analyse des conditions d'une meilleure prise en compte du développement durable des territoires par les ensembles commerciaux périphériques » a été inscrite au programme 2016-2017 du CGEDD. Son objet, spécifié par note du 19 février 2016 de sa vice-présidente,

<sup>1</sup> Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*, Editions Rue de l'échiquier, septembre 2016.

<sup>2</sup> Cf rapport du CGEDD Urbanisme et mobilité novembre 2015, p 6.

<sup>3</sup> Publication du 13/02/2010, mise à jour le 25/08/2015.

prolonge celui de la mission IGF-CGEDD précitée. Les travaux de la présente mission prennent donc appui sur les analyses et les conclusions de la première mais relèvent d'une approche complémentaire. Il s'agit cette fois de partir de l'analyse des effets de l'urbanisme commercial périphérique au regard des enjeux du développement durable et d'en tirer toutes conclusions et préconisations, non seulement sur l'approche des projets à venir, mais aussi quant à l'évolution des espaces commerciaux existants et, plus largement, à celle des tissus urbains ou territoires périphériques dans lesquels ils s'inscrivent. Le champ de travail ne se limite pas aux villes moyennes et doit prendre en compte tous les types d'équipements commerciaux (hypermarchés, centres commerciaux avec galeries, parcs commerciaux *-retail parks-*, villages de marques, nouveaux concepts plus diversifiés ou de très grande taille, e-commerce et commerce traditionnel) et l'ensemble des situations (centralité principale ou secondaire, banlieue, périurbain).

La première partie du rapport présente d'abord les principaux constats relatifs à l'évolution des espaces commerciaux périphériques et à leurs impacts en matière de développement durable, ce qui suscite une réflexion sur les critères et les échelles à prendre en compte ; elle analyse ensuite le jeu des acteurs ainsi que les outils de régulation et de planification.

La seconde partie met d'abord en évidence les enjeux de nature sociétale avec les évolutions tendanciennes des modes de consommation et les enjeux d'ordre économique, avec un panorama des stratégies d'opérateurs des espaces commerciaux. Elle aborde ensuite la problématique juridique, en présentant les questions relatives à l'application des libertés fondamentales, notamment la liberté d'établissement, garantie par les traités européens et le droit dérivé (directives « services ») et la liberté du commerce et de l'industrie en droit français, puis en examinant les conditions dans lesquelles il est possible de restreindre ces libertés pour prendre en compte d'autres exigences, liées notamment à l'environnement et à l'aménagement du territoire ; cette partie est complétée par une synthèse des enseignements tirés des visites dans quatre pays voisins (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique) auxquels s'ajoute une monographie sur le cas du Royaume-Uni, qui permettent de compléter les éléments de parangonnage recueillis lors de la première mission et d'esquisser les contours d'une nouvelle approche pour la France.

S'appuyant sur les pistes et pratiques émergentes relevées au cours de la mission, notamment suite aux visites faites dans cinq villes françaises (Lille, Bordeaux, Poitiers, Saint-Étienne, Montpellier), la troisième partie établit les fondements d'une nouvelle approche de l'urbanisme commercial puis dégage les éléments et conditions de faisabilité d'un plan d'action comportant l'adaptation du système actuel de régulation et de planification, et le lancement d'une grande politique de réparation et de renouvellement des périphéries urbaines.

Les développements de ce rapport s'appuient enfin sur des travaux thématiques détaillés (présentés en annexes 3, 4, 5) et sur des comptes-rendus d'observation issus de retours d'expérience et surtout des visites de pays voisins et de villes françaises (annexes 6 et 7). Les territoires ultramarins, non traités dans ce rapport mais pleinement concernés, pourraient faire l'objet d'une réflexion spécifique.

Les rapporteurs ont bénéficié de la participation de Hugo Marques, assistant de mission au CGEDD entre avril et octobre 2016, ainsi que des avis ou contributions de plusieurs autres membres du CGEDD. Que toutes les personnes qui ont apporté leur expérience du sujet et contribué à la réflexion soient ici chaleureusement remerciées.

## 1. Des constats générateurs d'interrogations sur la « durabilité » de l'urbanisme commercial

### 1.1. La prolifération des espaces commerciaux périphériques pose des questions majeures à l'égard des enjeux du développement durable des territoires

#### 1.1.1. Les surfaces commerciales ont connu un développement considérable dans les périphéries urbaines et le rythme actuel des créations reste très soutenu

Le développement commercial périphérique marque profondément la physionomie des entrées de ville et des territoires périurbains des agglomérations françaises de toute taille. Depuis plus de quarante ans, les formes de commerce propres à la grande distribution se sont multipliées dans les périphéries urbaines, ne cessant de croître en ampleur et en diversité. Après les premiers supermarchés dédiés aux produits alimentaires (400 à 2500 m<sup>2</sup> de surfaces de vente), sont venus les hypermarchés puis les grandes surfaces spécialisées. Ces différents formats se sont regroupés et ont participé à l'émergence de zones d'activités commerciales. Les années 1980 ont vu apparaître les premiers centres commerciaux. Dans les années 1990, de nouveaux formats de vente sont apparus comme les parcs d'activités commerciales ou *retail parks*<sup>4</sup>. A l'exception des centres commerciaux qui sont également présents en centre-ville, ces différents concepts d'équipements poursuivent une même logique de juxtaposition et d'extension de l'offre commerciale à la périphérie des villes, laissant peu de place à des espaces publics ouverts de qualité ou à des formes d'organisation plus urbaine du commerce, par exemple, en pied d'immeuble.

Après un développement soutenu au cours des vingt dernières années, le rythme des autorisations données par les commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) comme celui de la délivrance des permis de construire connaissent une certaine baisse. On est passé de 3 millions de m<sup>2</sup> autorisés en commission par an dans les années 2009-2011, qui ont suivi la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008, à un peu plus de 2 millions au cours des trois années suivantes. Cette baisse se retrouve dans l'évolution de la totalité des surfaces autorisées (avec ou sans passage en commission) et des surfaces mises en chantier, comme le montre le graphique ci-après.

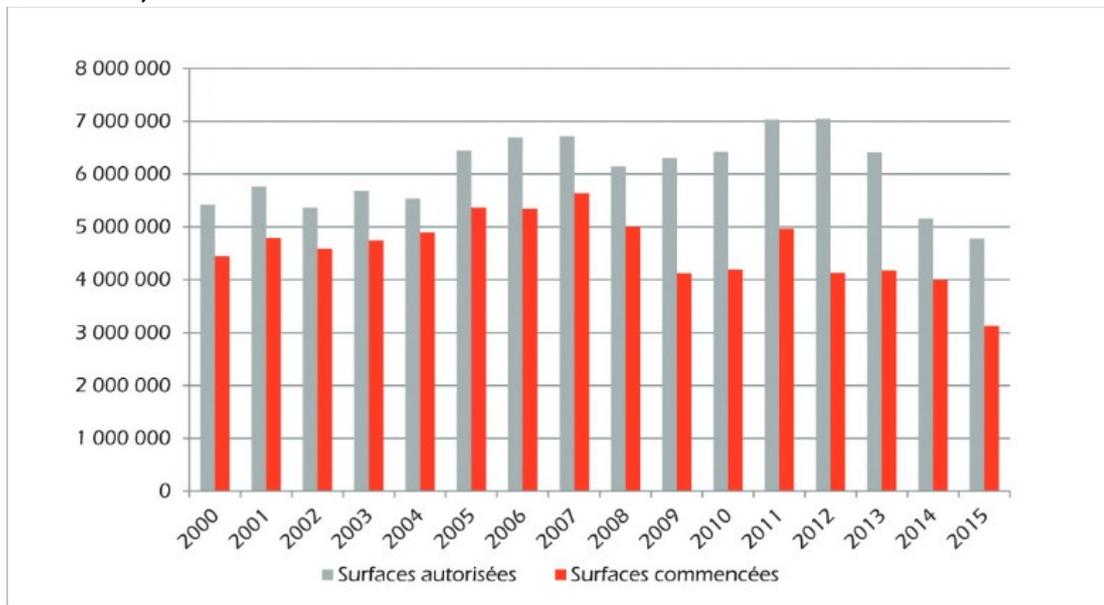
Elle peut s'expliquer par plusieurs facteurs tels que les évolutions réglementaires (comme la modification des seuils d'examen par les commissions), la situation économique et la concurrence du commerce en ligne. Si une certaine saturation de l'offre dans nombre de territoires a pu ralentir le lancement de nouveaux projets, cette évolution ne signifie pas pour autant l'arrêt du fort développement commercial périphérique que connaît notre pays. Force est en effet de constater que plusieurs opérations d'envergure ont été livrées en 2015<sup>5</sup> et que les intentions de projets des promoteurs restent soutenues, avec près de 5 millions de m<sup>2</sup> en projet, dont 50 % sont déjà autorisés. Ces opérations concernent

<sup>4</sup> "Ensembles commerciaux à ciel ouvert, réalisés et gérés comme une unité. Ils comprennent au moins 5 unités locatives et leur surface est supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> SHON" (source : CBRE).

<sup>5</sup> On peut retenir à titre d'exemples Polygone-Riviera à Nice (74 000 m<sup>2</sup>), Les Saisons de Meaux (30 000 m<sup>2</sup>) ou encore Supergreen à Terville (28 000 m<sup>2</sup>). (Source Cushman & Wakefield)

principalement des implantations périphériques qui représentent en 2015 plus de 90 % des nouveaux projets contre à peine 7 % pour les projets de centre-ville. Des opérations de grande, voire très grande taille, continuent d'être envisagées dans les périphéries urbaines.

**Evolution annuelle de la totalité des surfaces autorisées (avec ou sans passage en commission) et des surfaces mises en chantier**



*Source* : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans le communiqué de presse de la Fédération PROCOS en date du 20 janvier 2016

**1.1.2. Les impacts de cette prolifération sont considérables d'un point de vue qualitatif ou quantitatif**

Ce processus qui se poursuit apparaît paradoxal à l'époque d'une prise en compte croissante et générale des impératifs de durabilité et de préservation des espaces naturels et agricoles. Depuis l'origine, il a en effet d'importantes répercussions sur l'environnement, contribuant notamment à l'étalement urbain, à la production de paysages urbains de faible qualité, à une organisation des flux marquée par un usage massif de la voiture individuelle. Comme l'expriment de nombreux observateurs et médias, on constate une banalisation des entrées de ville, des déséquilibres entre centre et périphérie, des flux de circulation mal maîtrisés, une standardisation de l'architecture commerciale, la constitution de blocs monofonctionnels mal articulés avec les autres espaces urbains, l'altération des paysages par la publicité, le gaspillage du foncier disponible par manque de rationalité, l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols...

Si elle n'est pas responsable de tous les maux du périurbain, cette phase de développement des équipements commerciaux a entraîné la production d'espaces et de paysages caractéristiques d'un âge du commerce marqué par des zones étendues, constituées d'immeubles à bas coûts de construction, et principalement accessibles en voiture grâce à des rocade et des voiries de grand gabarit qui aspirent le trafic aux heures de pointe et les relient au cœur d'agglomération. De nombreux travaux ont décrit ce processus, comme ceux de René Péron, qui souligne « la fin des vitrines », symbole

de la boutique traditionnelle et l'avènement des « usines à vendre »<sup>6</sup>, les fameuses « boîtes à chaussures » selon le langage commun. Jean Soumagne<sup>7</sup>, quant à lui, montre comment le commerce participe à l'étalement urbain en passant dans les années 1960 « d'un ravitaillement de proximité à une logique d'attraction par l'offre »<sup>8</sup>.



Plan de Campagne : centre commercial de La Palmeraie (entre Aix et Marseille)



Saintes : Parc des coteaux (Photo Sud Ouest)

Le phénomène est difficile à quantifier puisque les implantations commerciales sont souvent intégrées aux « activités économiques et industrielles » dans les statistiques et

<sup>6</sup> Voir Péron R., *La fin des vitrines - Des temples de la consommation aux usines à vendre*, éditions de l'ENS Cachan, 1993.

<sup>7</sup> Enseignant-chercheur en géographie et aménagement urbain

<sup>8</sup> Voir Soumagne J. « Développement durable et commerce », *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A. Gasnier A. Lemarchand N. Metton A. Soumagne J, PUR, 2008.

qu'il faudrait aussi prendre en considération les aménagements induits, notamment les infrastructures, pour avoir une appréciation globale.

Selon une étude en cours du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) relative à l'impact de l'aménagement commercial sur les territoires, qui reprend les données diffusées par le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, la progression spatiale des « zones industrielles et commerciales » s'élève entre 2006 et 2012 à 27 428 hectares contre 23 131 entre 2000 et 2006. Ces chiffres, qui agrègent deux types d'activités différentes, ne sont qu'indicatifs, mais traduisent une production soutenue de nouvelles surfaces. L'analyse du CEREMA indique également les premiers résultats d'une exploitation des fichiers fonciers visant à mesurer l'artificialisation des sols due au développement du commerce dans les EPCI de taille moyenne (entre 30 000 et 130 000 habitants). Sur la période 2004-2011, elles auraient ainsi progressé de 15 445 835 m<sup>2</sup> dans cette catégorie de territoires.

A défaut de données nationales plus précises, la mission a repéré l'existence d'analyses localisées, comme celle d'Arnaud Gasnier<sup>9</sup> sur la consommation de ressources foncières par l'activité commerciale à l'échelle du SCoT du Pays du Mans. Selon cette étude, la surface foncière occupée par les commerces a connu un taux d'accroissement de 55 % entre 2000 et 2010, qu'il s'agisse des bâtiments, de la surface imperméabilisée ou de l'ensemble de la surface aménagée<sup>10</sup>. A une échelle plus vaste, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de la Région d'Île-de-France montre, dans un rapport de 2015 sur la consommation foncière par le commerce entre 1982 et 2012 (hors stationnement, espaces verts et de circulation), que malgré un ralentissement depuis 2008, le parc immobilier dédié à cette activité a été multiplié par 2,5 en trente ans. La croissance des surfaces commerciales a été de 36 hectares par an entre 1982 et 1994 et de 19 hectares par an entre 2008 et 2012. A cette date, selon le « MOS »<sup>11</sup>, les emprises commerciales totalisent dans la région 1 695 ha, le double si on prend en compte les surfaces de stationnement.

Philippe Hamman<sup>12</sup> conçoit la ville durable comme « recyclable, compacte et se renouvelant sans nécessiter d'investissements croissants ». Fondé sur un modèle extensif favorisant l'étalement et le délitement des aires urbaines, et donc la consommation d'espace, l'urbanisme commercial pratiqué depuis quarante ans a contribué à la désorganisation des espaces péri-urbains, à l'opposé de cette vision.

Cette appréciation rétrospective globale est largement partagée, en dépit de l'insuffisance d'éléments d'évaluation quantitative consolidés au niveau national. Après ce constat général, comment peut-on procéder à une analyse de l'urbanisme commercial en regard des principes du développement durable et de ses différents critères ? Qu'en est-il pour ce qui concerne les effets des projets de la période actuelle ? Si leurs promoteurs se prévalent d'une meilleure « qualité intrinsèque », le nombre, la taille et la situation des opérations récentes ou projetées font que leurs impacts en termes de développement durable restent forts et suscitent un débat. Afin d'objectiver ces impacts, il convient

---

<sup>9</sup> Géographe, chercheur au laboratoire ESO (Espace et Société) Le Mans, UMR CNRS

<sup>10</sup> Source : ESO Le Mans

<sup>11</sup> Base de données « Mode d'occupation du sol » gérée par l'IAU.

<sup>12</sup> Sociologue à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional (IUAR) de Strasbourg. Voir Aurélie Choné, Isabelle Hajek, Philippe Hamman (dir.), *Guide des Humanités environnementales*, Villeneuve d'Ascq, PU du Septentrion, "Environnement et société", 2016

d'abord d'établir une méthode d'analyse complète, en se fondant sur le concept même de développement durable et son mode d'application dans le domaine de l'aménagement.

## **1.2. Les principes du développement durable et leur mise en application ont pénétré pour partie le champ du commerce**

Le concept de développement durable s'est constitué peu à peu, depuis le premier « sommet de la Terre » de 1972 à Stockholm, à l'occasion d'événements internationaux majeurs qui ont contribué à le faire émerger, signe d'une prise de conscience croissante de la part de la communauté internationale. Entre le rapport Brundtland (1987) qui définit le « *sustainable development* », imparfaitement traduit par « développement durable », et l'accord de Paris sur la lutte contre le changement climatique (2015), on relève notamment le Pacte mondial des Nations unies (2000) qui définit notamment l'approche de précaution face aux questions d'environnement et précise le rôle des entreprises dans le développement durable : cet enjeu majeur est ainsi l'affaire de tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

### **1.2.1. Les principes du développement durable n'ont rencontré que récemment les questions de développement commercial**

Diverses lois, réglementations et autres dispositions ont été mises en œuvre pour traduire les principes du développement durable dans le contexte français, depuis la loi Barnier de 1996 instituant la protection de l'environnement comme principe général du droit jusqu'à la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages<sup>6</sup>.

Parallèlement à cette construction progressive d'un référentiel du développement durable, le domaine du commerce a connu des évolutions législatives successives avec la « loi Royer »<sup>13</sup> qui fixait à 1 000 m<sup>2</sup> la surface minimale à partir de laquelle les commissions départementales d'aménagement commercial doivent être saisies, la « loi Raffarin »<sup>14</sup> qui abaisse ce seuil à 300 m<sup>2</sup> et la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) qui l'a relevé à 1 000 m<sup>2</sup> et a révisé la composition et le fonctionnement des commissions, en réponse à une mise en demeure de la Commission européenne. Mais parmi ces trois lois, aucune ne fait explicitement référence aux principes et objectifs du développement durable, pas plus que les premières étapes d'introduction du développement durable n'évoquent directement le sujet du commerce.

Si les lois « Grenelle » et « ALUR » ne sont pas sans effet sur le secteur commercial, il faut attendre la loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE), ou « loi Pinel », promulguée le 18 juin 2014, pour que l'urbanisme commercial soit explicitement et précisément concerné par le développement durable. Le texte précise et étoffe en effet les critères<sup>15</sup> à prendre en compte par les commissions d'aménagement commercial lors de l'examen des projets d'implantations. Ainsi, l'inscription du développement durable dans le droit relatif aux autorisations commerciales est

<sup>13</sup> Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

<sup>14</sup> Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat

<sup>15</sup> Cf. Encadré du § 1.3.1

désormais actée. Est-elle suffisamment précise pour être effective et opératoire dans le fonctionnement des dispositifs de planification et de régulation ? Avant de répondre à cette question, il convient d'approfondir l'ensemble des enjeux que porte le développement durable à l'égard de l'urbanisme commercial.

### **1.2.2. Il importe d'analyser comment l'urbanisme commercial peut prendre en compte toutes les dimensions du développement durable**

La croissance du parc commercial français et la montée en puissance des principes du développement durable dans les législations ou les pratiques semblent avoir longtemps constitué deux mouvements parallèles mais contraires.

Le cadre juridique applicable à l'urbanisme commercial dans notre pays constamment privilégié le principe de liberté d'établissement inscrit dans le droit européen<sup>16</sup> via la loi LME tout en repoussant à plus tard une réforme globale de l'urbanisme commercial (le rapport Charié de 2009 et la proposition de loi Piron-Ollier de 2010 restent sans suite<sup>17</sup>). La législation française accorde ainsi une place secondaire aux enjeux d'aménagement du territoire et de protection du consommateur reconnus pourtant par le droit européen comme des exigences susceptibles de justifier, dans les conditions qu'il détermine, les restrictions apportées à la liberté d'établissement. Au contraire, d'autres États membres, comme les Pays-Bas ou l'Allemagne, ont privilégié une approche plus équilibrée, en continuant de défendre la pertinence de leurs modèles de développement urbain et le caractère moins libéral de leur réglementation<sup>18</sup>. Ces pays se sont ainsi donné les moyens de préserver le commerce en centre-ville, notamment lorsqu'il a pour objet de satisfaire des besoins primaires, principalement alimentaires, pour n'autoriser en périphérie que des commerces liés à des achats occasionnels. Le Royaume-Uni défend un modèle plus volontariste encore, faisant de l'implantation du commerce en périphérie l'exception.

En parallèle, les pratiques des différents acteurs ont connu des inflexions allant plutôt dans le sens d'une plus grande ouverture aux questions de développement durable.

Un certain nombre d'opérateurs immobiliers ont progressivement adopté, du moins pour les projets importants, des démarches de labellisation et de certification<sup>19</sup> environnementale et énergétique qui se multiplient aux niveaux national (Valorpark et HQE en France) et international (LEED, BREEAM). Elles empruntent à des méthodologies différentes, mais poursuivent les mêmes objectifs d'évaluation de la performance énergétique et environnementale des bâtiments. De même, la plupart des entreprises adoptent aujourd'hui une démarche de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE). Ces démarches sont en partie contraintes<sup>20</sup>, mais reposent également

---

<sup>16</sup> Voir § 2.3

<sup>17</sup> Cf. René-Paul Desse La fin de l'urbanisme commercial à la française dans *Les annales de la recherche urbaine* n°108 Octobre 2013.

<sup>18</sup> Voir § 2.3.

<sup>19</sup> La certification est une procédure volontaire par laquelle une tierce personne, un organisme certificateur indépendant, donne une assurance écrite qu'un système d'organisation, un processus, une personne, un produit ou un service est conforme à des exigences précises et spécifiées par une norme, un référentiel ou une réglementation. Les labels, en revanche, sont des pratiques non encadrées réglementairement. (Source : CSTP)

<sup>20</sup> Depuis 2015 par exemple et l'adoption de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, les entreprises d'une certaine importance doivent réaliser un rapport annuel portant sur les risques financiers liés au changement climatique.

sur l'action indépendante des groupes pour qui elles représentent un enjeu de valorisation de leur image et de démonstration de leur exemplarité.

Les pouvoirs publics ont, quant à eux, témoigné d'une prise de conscience des enjeux du développement durable dans la mise en œuvre de leurs politiques, à tous les niveaux, national et local, qui reste toutefois variable selon les cas. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a développé « l'approche environnementale de l'urbanisme » qui est une méthodologie mise au service des acteurs de l'urbanisme et des collectivités territoriales. La perception d'un épuisement ou d'une fragilisation des ressources conduit également à la recherche de compromis locaux qui se concrétisent dans des chartes de territoire articulant les enjeux de développement commercial et de développement durable. C'est dans cette voie que les métropoles d'Angers, de Lyon et de Bordeaux, parmi d'autres, se sont engagées en amont de l'élaboration de leur SCoT. Des pratiques de mise en réseau des collectivités territoriales et d'acteurs professionnels sur ces thématiques se développent également comme en témoigne l'action de l'association « Centre-Ville en Mouvement » qui anime le « Réseau des centres-villes durables et de l'innovation ». Quel que soit leur intérêt, ces bonnes pratiques ne sont pas pour autant représentatives de ce qui se passe sur l'ensemble du territoire national, lequel connaît la poursuite d'un mouvement d'urbanisation de la périphérie des villes sous la pression de projets commerciaux rarement vertueux au regard des critères environnementaux.

Enfin, le développement durable devient un sujet d'émulation entre des territoires qui entendent faire de la qualité des conditions de vie un atout. Il joue ainsi un rôle important dans la stratégie d'attractivité des villes soucieuses de faire valoir leurs performances dans ce domaine. Face à ces enjeux de politique environnementale et d'attractivité, un marché de prestations et d'expertises s'est développé pour accompagner les élus dans leurs projets de territoire. Il est cependant encore peu déployé en dehors des grandes villes.

Si ces démarches témoignent d'une prise de conscience de la part des collectivités et des opérateurs privés, un grand nombre de pratiques relèvent encore du *greenwashing* ou d'une « écologie de façade ». La posture des élus face au développement de l'offre commerciale sur leur territoire reste souvent favorable sans trop de réserves, ou bien ambiguë (notamment lorsqu'ils sont à la fois élus communaux et intercommunaux) comme l'illustrent leurs prises de position au sein des commissions départementales d'aménagement commercial. La perspective de nouvelles ressources fiscales, de nouveaux emplois et d'une plus forte attractivité de leur territoire pèse alors d'un poids important face aux enjeux d'équilibre entre centre et périphérie, de limitation de l'étalement urbain et de préservation des ressources foncières.

Le développement durable implique une démarche exigeante et globale qui ne peut se réduire à une approche partielle, limitée à la prise en compte de quelques aspects environnementaux. Il a donc paru nécessaire aux rapporteurs d'établir, à partir des différentes méthodes et grilles d'analyse existantes, un ensemble de critères permettant d'apprécier de façon plus fine et plus complète les différents impacts des opérations commerciales. La réflexion a rapidement conduit à distinguer deux échelles : celle de l'opération immobilière et celle du territoire dans lequel elle s'inscrit.

### 1.2.3. À l'échelle de l'opération, les impacts des projets semblent peu à peu davantage pris en compte et pour partie mieux maîtrisés

Les impacts d'un projet d'immobilier commercial à l'échelle de l'opération peuvent être appréciés selon quatre critères :

- *la sobriété foncière à l'échelle de l'opération*, en mesurant le foncier directement utilisé par le projet, y compris infrastructures d'accès et parking (le stationnement qui représente en moyenne 28% du foncier<sup>21</sup> consommé peut être aménagé uniquement au sol mais aussi en silos, en sous-sol ou en toiture) ;
- *la qualité paysagère et la prise en compte de la biodiversité*, sachant que le traitement végétal de l'équipement permet un embellissement esthétique fonctionnel et utile, une amélioration de la qualité de l'air, la préservation de la biodiversité et une diminution de la température grâce à l'aménagement d'îlots de fraîcheur en milieu urbain ;
- *la qualité de l'architecture et de la construction*, y compris le choix de matériaux recyclables ou produits localement, l'approche en coût global intégrant l'entretien et l'exploitation, la prise en compte du confort d'utilisation acoustique, visuel et olfactif pour les visiteurs et pour les salariés ;
- *la maîtrise des flux et les réseaux*, s'agissant du cycle de l'eau (consommation d'eau économe, récupération des eaux pluviales et minimisation de l'artificialisation des sols, noues paysagères...), de la gestion optimale de l'énergie (économies d'énergie et énergies renouvelables), de la collecte et du traitement des déchets, de la gestion de la phase chantier et de celle du quotidien.

Ces critères sont progressivement mieux pris en compte dans la conception des nouvelles opérations de taille significative, du moins pour certaines des opérations présentées en CNAC. Toutefois, d'importantes marges de progrès subsistent, y compris pour nombre de petits projets, en matière d'insertion architecturale et paysagère, de maîtrise de l'occupation et d'artificialisation du sol... Les opérateurs ont saisi l'intérêt d'une meilleure prise en compte du développement durable, non seulement comme exigence réglementaire, mais aussi comme levier d'attractivité et vecteur promotionnel. Ils s'appuient sur les démarches de certification, principalement HQE et BREEAM. La démarche HQE présente l'avantage d'être globale, assez souple et adaptable mais rend la comparaison des performances des immeubles plus difficile, puisqu'elle n'intègre pas de notation. Les certifications anglo-saxonnes, LEED et surtout BREEAM, rencontrent la préférence des acteurs, en raison d'une meilleure notoriété internationale.

Mais HQE comme BREEAM prennent peu en compte les dimensions sociétales et sociales et intègrent peu la dimension territoriale : HQE a développé depuis les années 2000 la démarche « HQE-Aménagement » qui dépasse l'échelle de la construction mais se limite à celle de l'opération, alors que la certification BREEAM semble intégrer une réflexion un peu plus poussée à l'échelle du territoire, mais limitée au volet « Transport »<sup>22</sup>. Certaines foncières ont développé leurs propres outils comme Mercialis,

<sup>21</sup> Source : IAURIF.

<sup>22</sup> On notera que selon l'étude comparative sur les certifications environnementales internationales pour la conception et la construction des bâtiments non résidentiels conduite en 2015 par Alto Ingénierie et France GBC, la certification BREEAM, souvent choisie par les opérateurs, est moins exigeante que LEED et HQE, car elle « impose très peu de seuils minimums aux projets pour prétendre à la certification (en BREEAM un bâtiment peut être certifié « Very Good »

filiale immobilière de Casino, avec son propre label de développement durable, "V" ou encore la foncière Frey avec ses *Greencenters*. Enfin, le Conseil national des centres commerciaux, organisation professionnelle française fédérant l'ensemble des professionnels de l'industrie des centres commerciaux, a mis au point le label « Valorpark » qui évalue, à partir d'une grille de notation, la performance des projets de parcs d'activités commerciales de ses adhérents en matière d'accessibilité, de signalisation, de lisibilité, de convivialité et d'environnement.

Les opérateurs adoptent donc, de plus en plus, des approches environnementales dans la construction de centres commerciaux, notamment dans le domaine énergétique. Concrétisées par l'obtention de certifications et de labels communs ou qui leurs sont propres, ces approches témoignent non seulement d'une prise de conscience des enjeux sociétaux mais de la recherche des effets d'image correspondants, sources de valorisation immobilière et financière auxquels investisseurs et développeurs sont particulièrement sensibles.

La performance d'un bien immobilier en matière de durabilité est un élément essentiel de la performance financière de l'investissement correspondant, car c'est un moyen d'éviter ou de repousser le cycle de son obsolescence<sup>23</sup>. Or, les démarches de certification et les concepts durables développés par les centres commerciaux se limitent en général à une analyse ciblée principalement sur le bâtiment et son environnement immédiat, laissant en grande partie de côté ce qui relève d'impacts mesurables à un niveau territorial plus large. Cette dimension territoriale est essentielle. Elle reste à appréhender et à intégrer dans les démarches et stratégies des opérateurs, dont les décisions obéissent souvent à de tout autres logiques, notamment en termes de choix de lieu d'implantation des projets.

### **1.3. Les impacts des projets demeurent mal appréhendés et traités à l'échelle du territoire**

Pour évaluer les effets des projets à l'échelle du territoire d'impact, on peut distinguer quatre critères :

- la question des mobilités,
- les effets induits en matière d'étalement urbain,
- l'organisation territoriale,
- les aspects économiques et sociaux.

Les constats qui peuvent être établis selon chacun de ces critères mettent en évidence des impacts forts insuffisamment pris en compte.

---

avec un travail très limité sur la performance énergétique par exemple, ce qui n'est pas possible avec HQE et LEED) »

<sup>23</sup> CF ; Annexe 5.

### **1.3.1. Une cohérence très insuffisante entre les nouvelles implantations commerciales et les réseaux de transports qui favorise la voiture**

Le développement des surfaces commerciales périphériques est intimement lié à celui de la motorisation des ménages dont le taux est passé de 58% en 1970 à 83,5% en 2010. La position décentrée de ces surfaces et à proximité des échangeurs, leur conception et la façon dont elles ont été aménagées pour et par l'automobile, rendent les autres modes de déplacement particulièrement difficiles à utiliser. Le portage des achats est aussi un critère, variable selon les types de produits et d'effet amoindri en fonction du recours au e-commerce.

L'automobile reste aujourd'hui le moyen de locomotion essentiel pour l'accès aux zones commerciales, comme le confirme une étude d'Altaréa-Cogedim de 2015 qui relève que 49% des visiteurs des centres commerciaux du groupe viennent en voiture, contre 20% à pied, 7% en bus et 2% en tramway, le reste étant représenté par les deux roues, le train et le métro<sup>24</sup>. Des travaux de la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (devenue direction de la recherche et de l'innovation) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ont également montré que la part modale de la voiture pour l'accès à un centre commercial ou un hypermarché implanté en périphérie est de 95%.

Les lignes de transports en commun, mises en place notamment lors des opérations plus récentes, restent souvent insuffisamment cadencées et attractives, donc peu rentables et susceptibles d'être remises en cause. L'omniprésence de la voiture et la configuration des voiries rendent les déplacements en vélos difficiles et dangereux, à l'exception des zones qui prévoient un axe dédié de circulation. Les distances, les ruptures de nivellement et de cheminement par les accès automobiles compliquent la circulation piétonne pour accéder à la zone commerciale et même pour se déplacer à l'intérieur, sauf dans certaines galeries aménagées comme des lieux de déambulation, qui reprennent les gabarits et les thèmes des rues et des centres-villes traditionnels.

Le recours très majoritaire à la voiture conduit à une empreinte carbone plus élevée pour les produits commercialisés en périphérie que pour ceux des commerces de proximité (de 60% supérieur selon certains travaux de recherche<sup>25</sup>). Enfin, les impacts (lieux de stockage, trafic induit...) liés à la logistique, présentent un aspect de plus en plus prégnant notamment dans le cadre du développement du e-commerce<sup>26</sup>.

### **1.3.2. Des conditions d'implantation des espaces commerciaux qui contribuent à l'étalement urbain au-delà de l'espace directement utilisé**

Le développement du commerce périphérique, lorsqu'il se produit au-delà des limites de l'urbanisation existante, contribue à la formation de nouveaux espaces artificialisés non seulement en raison de l'emprise propre du projet (critère relatif à l'opération évoqué précédemment) mais aussi en raison des effets qu'il induit. Dans un secteur géographique donné, l'implantation commerciale ne précède pas toujours le phénomène

<sup>24</sup> Ce document prend en considération les centres commerciaux du groupe, toutes localisations confondues.

<sup>25</sup> Source : INRETS.

<sup>26</sup> La question de la logistique est développée au § 2 et dans l'annexe Prospective.

d'étalement urbain mais l'accompagne et l'amplifie souvent par une consommation et une fragilisation de terres naturelles et agricoles périurbaines.

Par sa nature extensive, le développement de surfaces commerciales conduit bien souvent à l'artificialisation de terres non urbanisées qui participent d'une activité économique vitale pour l'approvisionnement des populations urbaines en denrées alimentaires ou représentent également des espaces de respiration en bordure du milieu urbain qui peuvent être riches en biodiversité.

Leur préservation est à mettre en lien avec des enjeux de qualité de vie et de santé publique, notamment du fait des « services écosystémiques » rendus à l'homme. Dans la perspective d'un développement commercial durable, il semble donc opportun de passer d'une logique extensive à une utilisation de l'espace déjà urbanisé, des friches et des interstices urbains lorsqu'ils existent.

Cette question prend un relief particulier au vu de la stratégie anticipatrice de certains groupes comme Immochan, qui ont constitué des réserves foncières à partir d'emprises agricoles non urbanisées, mais susceptibles d'être rattrapées à terme par l'étalement urbain et les infrastructures routières...

### **1.3.3. Des polarités commerciales perturbatrices, tant pour l'équilibre de l'organisation spatiale du commerce que pour le fonctionnement global de la ville et de son centre**

Le territoire français n'apparaît pas globalement sous-équipé en offre commerciale. Pourtant, la quantité de projets et de surfaces commerciales autorisés chaque année demeure élevée alors que la croissance des revenus et du pouvoir d'achat des ménages français reste faible. La croissance annuelle de la consommation se situe autour de 1,5 % selon l'OCDE, alors que l'observatoire de PROCOS remarque une croissance de 3 % des surfaces commerciales.

Ainsi, à l'exception de certains secteurs géographiques en développement, on observe un découplage entre la dynamique de croissance de l'offre commerciale et celle de la consommation des ménages. Cela ne peut conduire qu'à des déséquilibres, avec une hausse de la vacance commerciale et l'apparition de friches, un phénomène déjà fortement présent et observé aux États-Unis. Ces impacts peuvent concerner d'autres polarités commerciales plus anciennes et rendre plus difficile le renouvellement des espaces existants ou bien fragiliser les centres-villes notamment de villes moyennes, voire contribuer à leur mise en péril comme l'a montré le récent rapport IGF-CGEDD<sup>27</sup>. Le phénomène est difficile à appréhender et à quantifier selon les différents types de quartiers ou de commerces, notamment dans les périphéries.

Dans les centres-villes, la vacance commerciale, qui se maintenait autour de 6 à 7 % dans les années 2000, n'a cessé d'augmenter depuis 2010, pour atteindre 9,5 % en 2015, et se situer de manière alarmante entre 15 et 25 % dans les villes moyennes les plus atteintes (la tendance se poursuivant en 2016 selon PROCOS). Le niveau de vacance augmente également dans les centres commerciaux, dont la majeure partie se

---

<sup>27</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016.

situé en périphérie, avec des variations importantes selon la localisation et l'ancienneté de l'équipement<sup>28</sup>.

Cette évolution pose donc la question des outils d'identification et de veille territoriale à mettre en place, ainsi que des instruments opérationnels de requalification des friches naissantes. Des dispositifs ont été créés ou renforcés récemment pour lutter contre ces phénomènes : une taxe sur les friches commerciales peut être instituée par les communes ou les intercommunalités<sup>29</sup>, ainsi qu'une obligation de remise en état du foncier en cas de fermeture d'un centre commercial. L'utilisation de ces outils semble pour l'instant encore faible (la taxe sur les friches commerciales n'avait été mise en place que par 73 communes en 2014<sup>30</sup>) et le sujet mériterait de faire l'objet d'une enquête auprès des acteurs locaux avant une éventuelle relance.

#### **1.3.4. Des effets économiques et sociaux insuffisamment évalués et le plus souvent beaucoup moins positifs qu'annoncés sur le tissu économique et l'emploi**

Les acteurs du commerce ont un fort impact sur l'économie des territoires, que ce soit par les projets qu'ils engagent ou par les ressources fiscales qu'ils génèrent pour les collectivités territoriales, notamment via le versement de la taxe d'aménagement et des taxes annuelles foncières et autres, mais aussi parce que les enjeux en termes d'emplois liés à la construction de l'espace commercial et à son exploitation sont importants. Il convient de rappeler que globalement, le secteur du commerce représente un poids majeur dans l'économie de notre pays (un chiffre d'affaires de 1 409 Md€ et 3,5 millions d'emplois en 2015<sup>31</sup>).

Leur démarche en matière de « responsabilité sociétale des entreprises » occupe une part importante des rapports annuels d'activité et documents de référence que publient les acteurs du secteur et qui cherchent souvent à valoriser « la place qu'ils redonnent au centre commercial dans la cité<sup>32</sup> ». Les emplois créés font également l'objet d'une communication active qui valorise tant les dispositifs (conventions systématiques avec Pôle emploi, clauses d'emploi local avec les enseignes) que les postes créés. Il est vrai que l'industrie des centres commerciaux représente un nombre important d'emplois, estimé par l'ICSC en 2014 à 4,2 millions pour l'Europe (soit un emploi sur 11) et à 516 000 pour la France.

En période de chômage élevé et d'activité économique atone, l'argument de la création d'emplois est régulièrement mis en avant par les porteurs de projets commerciaux. Toutefois, les conséquences vertueuses des implantations commerciales en matière d'emplois doivent être sérieusement nuancées. Tout d'abord, comme le note Philippe Moati, la rationalisation des procédés comme des effectifs conduit « la grande

<sup>28</sup> Cf § 2.2.1 et analyses de Pascal Madry, fondées sur des données CODATA-PROCOS, dans sa thèse *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation*, Décembre 2016.

<sup>29</sup> L'article 83 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 renforce le dispositif et donne notamment la possibilité de majorer les taux de la taxe.

<sup>30</sup> Source : DGFIP, bureau GF-3C cité par le rapport IGF-CGEDD, Juillet 2016.

<sup>31</sup> Source : INSEE - Commission des comptes commerciaux de la nation, le commerce en 2015, CdCF (Conseil du commerce de France).

<sup>32</sup> Document de référence de Mercialis de 2015.

distribution (à transposer) dans le monde du commerce des leviers mis à l'oeuvre dans l'industrie : exploitation systématique des économies d'échelles (...), substitution du capital au travail, déqualification du travail<sup>33</sup> ». Avec les caisses automatiques, la main d'oeuvre est remplacée par le client lui-même. Et surtout, par un système de vases communicants, les nouveaux emplois sont créés au détriment d'emplois préexistants, dans une proportion qu'il est cependant difficile de prévoir et même de mesurer *ex-post*.

Parmi les rares sources identifiées sur le sujet, figure une étude réalisée en 2008 tendant à montrer qu'*in fine* les ouvertures de magasins Wal-Mart réduisent l'emploi dans le commerce de détail : chaque emploi salarié créé par le groupe engendre la destruction d'1,4 emplois en moyenne dans le reste du secteur<sup>34</sup>. Plus récemment, le débat public qui s'est tenu en 2016 sur le projet « EuropaCity » illustre le besoin d'une évaluation préalable sérieuse des effets économiques et sociaux des projets. Initialement, le maître d'ouvrage avait considéré que l'impact sur les commerces existants serait minime et qu'il était inutile de le chiffrer en terme d'emplois. Il a appliqué le même raisonnement aux autres activités prévues dans « EuropaCity », considérant qu'elles ne se situaient pas dans un contexte concurrentiel en raison de leur spécificité. « L'absence de chiffrage de la cannibalisation dans le dossier du maître d'ouvrage sur le motif d'un effet limité n'est pas recevable » écrit l'expert de la commission particulière du débat public ; l celui-ci a simulé l'impact de deux scénarios selon lesquels 20 à 40 % du chiffre d'affaires d'« EuropaCity » serait réalisé au détriment des commerces existants, d'où une destruction de 1 500 à 2 000 emplois, ramenant la création nette d'emplois autour de 8 000. D'autres expertises mobilisées par des parties critiques à l'égard du projet ont estimé que le gain net d'emploi pourrait se situer entre 500 et 3 100 emplois, voire constituer un jeu à somme nulle.

De façon générale, en dehors des zones touristiques ou en forte croissance démographique, il est difficile de considérer qu'un nouveau projet suscitera une création nette d'emplois alors que le niveau de consommation des ménages est tout au plus stable. Par ailleurs, la nature et le niveau de qualification des emplois liés à l'activité des enseignes et au fonctionnement des équipements commerciaux apparaissent insuffisamment étudiés, surtout en dehors des centres-villes. Il en va de même pour ce qui est de leur pérennité. Il serait possible d'établir des prévisions mieux fondées si l'on pouvait disposer d'une série suffisante d'analyses *ex post* sur ce sujet qui mériterait un travail d'observation et d'évaluation sur période longue. En dépit de récents travaux de l'INSEE portant sur l'évolution de l'emploi commercial dans les centres-villes<sup>35</sup> qui mettent en évidence sur dix ans des évolutions fortement contrastées selon les aires urbaines, on ne peut pour l'instant s'appuyer sur un système de données suffisamment développé et portant sur l'ensemble des territoires.

Un autre sujet d'approfondissement souhaitable concerne l'analyse des effets fiscaux, compte-tenu de l'importance des sommes concernées ou escomptées et de leur rôle dans les négociations locales : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), cotisation foncière des entreprises (CFE) et contribution sur la valeur ajoutée des entreprises

---

<sup>33</sup> Voir Moati, P "Transformation du commerce et dynamique du capitalisme", dans *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, sous la direction de Gasnier A. et Lemarchand N , PUR, 2014.

<sup>34</sup> Travaux de D. Neumark, J. Zhang et S. Ciccarella cités dans une note de la Commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité. Mesures touchant à l'urbanisme commercial, jnJvier 2015.

<sup>35</sup> INSEE Références, édition 2016-Dossier- Le commerce de centre-ville.

(CVAE), taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom, dont environ le quart est payé par les grands distributeurs)<sup>36</sup>.

#### **1.4. Un système d'acteurs sur lesquels la régulation et la planification ont une prise insuffisante**

Le fonctionnement du système d'acteurs a fortement contribué à produire la situation urbaine et environnementale que l'on constate, à des degrés divers, dans les villes et les territoires de France. Actuellement, ce processus se poursuit malgré un dispositif de régulation et de planification territoriale remanié au cours des dernières années. Celui-ci ne semble toujours pas à même de permettre une maîtrise effective des autorisations des nouvelles implantations commerciales, ainsi que l'ont montré les analyses réalisées dans le rapport IGF-CGEDD précité<sup>37</sup>, reprises et actualisés ci-après.

##### **1.4.1. Le jeu des acteurs de l'aménagement commercial est un facteur explicatif essentiel**

###### *Les logiques d'opérateurs*

Dans les situations les plus courantes et hormis lors de projets récents ou de réalisations spécifiques sur lesquels nous reviendrons, des pratiques concordantes peuvent être identifiées malgré la diversité des situations et des profils d'acteurs. Une logique naturelle des opérateurs consiste en effet à rechercher l'emprise foncière la moins coûteuse et la plus facilement maîtrisable. Cette emprise doit également présenter peu de contraintes, offrir le cas échéant des possibilités d'extension et permettre d'installer de vastes parkings, ce qui induit à une consommation d'espace importante et avantage les terrains situés à la périphérie des agglomérations. Les bâtiments doivent quant à eux être les moins onéreux et les plus rapidement construits, pour être rapidement amortis. Ils sont souvent identiques du nord au sud du pays, quel que soit le contexte, dotés d'un bandeau d'enseigne reconnaissable pour être identifiables et doivent être visibles et accessibles depuis les voies à grande circulation : c'est le modèle déjà évoqué de la « boîte à chaussures », dupliqué pendant de nombreuses années, qui marque fortement les entrées de villes et contribue à une forte banalisation des paysages. Desservir par l'automobile une vaste zone de chalandise, souvent située entre plusieurs agglomérations, conduit également à des implantations excentrées. S'ajoute à cela la conquête de parts de marché qui implique fréquemment de rechercher, dans la zone de chalandise d'un concurrent, la localisation d'un nouvel équipement plus grand et plus attractif, d'où non seulement une multiplication des implantations, mais aussi une accélération de leur obsolescence<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> La TaSCom représentait en 2014 712 M€ de recettes pour les collectivités locales, selon le Rapport de l'Observatoire des finances locales 2015, p 21.

<sup>37</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016 ; voir synthèse et annexe 4.

<sup>38</sup> Cf Annexe 4 op. Cit.



Nantes : Route de Vannes (Photo presse Océan)

### *Les logiques d'élus locaux*

Compte tenu de la taille des communes françaises, il est difficile aux élus de conduire une politique urbaine locale cohérente entre centre et périphérie et c'est particulièrement le cas en matière d'aménagement commercial. Les élus de périphérie auxquels une enseigne propose l'arrivée d'un équipement créateur d'emplois locaux et développant l'offre commerciale, peuvent être facilement séduits par ces arguments. Ils y voient par ailleurs un avantage concurrentiel vis-à-vis des territoires voisins qui risquent de « récupérer » le projet si eux-mêmes le refusent. Ils sont enfin attirés par la perspective de recettes fiscales conséquentes, alors même que la commune peut être amenée à accepter de financer l'investissement et le fonctionnement de nouvelles infrastructures liées au projet. « *Comment un élu peut-il facilement refuser un projet parasite si c'est par ailleurs une source de financement pour le budget communal ? Comment tenir une cohérence, si les communes voisines la torpillent ?* » écrivait en 2009 Jean-Paul Charié<sup>39</sup>.

La montée en régime des intercommunalités avec des EPCI de plus grande taille et aux compétences élargies, notamment avec la réalisation, en janvier 2017, de la dernière carte intercommunale, constitue *a priori* un facteur favorable à la mise en œuvre d'une politique mieux maîtrisée. Encore faut-il que le périmètre de l'intercommunalité soit assez large et que ses équilibres internes et son fonctionnement permettent d'assurer les arbitrages nécessaires entre intérêts communaux et communautaires. Comme l'a constaté le rapport IGF-CGEDD relatif à la revitalisation commerciale des centres-villes, ces conditions ne sont pas remplies pour maintes villes petites et moyennes qui ne bénéficient pas d'une intercommunalité suffisamment mature et intégrée, couvrant l'essentiel de leur bassin de vie.

Même des agglomérations plus importantes rencontrent ce type de difficulté, ainsi que l'illustre, parmi bien d'autres, le cas de Perpignan : le développement d'une offre commerciale périphérique pléthorique au cours des dernières années a été encouragé par le dynamisme démographique du bassin de vie et par les besoins saisonniers liés à l'attractivité touristique du Roussillon. Couplée à l'absence d'un projet urbain fort pour

<sup>39</sup> Urbanisme commercial : des dérives à maîtriser -2009 - Rapport demandé au député Jean-Paul Charié, sur l'urbanisme commercial

requalifier le centre-ville, la multiplication des projets commerciaux extérieurs a contribué à la perte de substance du cœur de ville, ce qui rend aujourd'hui encore plus difficile son redressement, pourtant souhaité par la municipalité. L'existence d'une communauté d'agglomération (aujourd'hui transformée en communauté urbaine) n'a pour le moment pas suffi à faire naître une politique urbaine capable d'enrayer les développements périphériques excessifs. D'autant que certains se situent au-delà des limites de l'intercommunalité perpignanaise, ce qui n'est pas sans accroître encore les difficultés.

### *Les difficultés à établir et maintenir une gouvernance locale forte*

L'existence de structures intercommunales et d'outils de planification tels que SCoT et PLUi qui seront évoqués ci-après, aussi nécessaire soit-elle, ne suffit pas si les conditions d'une gouvernance forte et stable ne sont pas assurées pour gérer dans le temps long des évolutions urbaines souvent complexes et pour construire un dialogue et organiser un partenariat équilibré avec les opérateurs. Ce niveau de maîtrise des enjeux urbains est difficile à atteindre et à maintenir, non seulement pour les villes moyennes mais aussi, pour des villes plus importantes ; ces dernières peuvent être capables de réussir l'intégration d'un projet commercial donné mais rencontrent davantage de difficultés pour suivre une stratégie de long terme.

Le cas de Metz est intéressant, d'autant que cette ville bénéficie d'une politique urbaine et environnementale robuste. Elle a longtemps connu un centre-ville commerçant très animé dont le rayonnement a su se maintenir malgré la crise de la sidérurgie lorraine. Le cœur historique et commercial de la ville, bénéficiant de nombreux atouts urbains et patrimoniaux, reste dynamique mais manifeste pourtant des signes de plus en plus nets de fragilité, alors que les grandes zones commerciales périphériques voient encore l'arrivée de nouveaux projets. L'ouverture de Waves, un *retail park* de 40 000 m<sup>240</sup> au bord de la vaste zone commerciale Actisud<sup>41</sup> a augmenté l'offre périphérique, au lieu d'être l'occasion du lancement d'un grand projet de restructuration et de requalification de ce secteur périphérique qui aurait pu intégrer la réutilisation d'une base militaire voisine désaffectée. On observe, dans ce cas, une difficulté de gouvernance de ce vaste territoire périphérique dépendant de plusieurs EPCI : l'intercommunalité messine n'a pas été en mesure d'initier une démarche globale impliquant la création d'une structure adaptée pour piloter le devenir d'Actisud avec l'intercommunalité voisine. Par ailleurs, le projet Muse<sup>42</sup> en cours de réalisation sur une friche proche de la gare et du centre Pompidou peut, quant à lui, être qualifié de plus central et cohérent avec le développement d'un grand quartier mixte sur une friche urbaine ; mais sa prochaine ouverture, alors que le programme du nouveau quartier n'en est qu'à ses débuts de réalisation, ne pourra être sans effet sur les commerces du centre historique de la ville.

---

<sup>40</sup> Réalisé par la Compagnie de Phalsbourg

<sup>41</sup> Actisud, l'une des plus grandes zones commerciales de France (100 hectares), est répartie sur trois communes et deux intercommunalités (CA Metz Métropole, CC Val de Moselle) ; elle regroupe environ 206 000 m<sup>2</sup> de surface de vente (dont 17% de vacance commerciale) et occupe environ 5 000 emplois.

<sup>42</sup> Opération mixte (groupe Apsys) de 80 000 m<sup>2</sup> comprenant des logements, des bureaux, des activités de sports et de loisirs ainsi que 113 commerces pour 26 100 m<sup>2</sup> de surface de vente

#### **1.4.2. Le dispositif de régulation demeure insuffisamment efficace en dépit des améliorations législatives récentes.**

Le dispositif législatif a fait l'objet d'évolutions successives. La volonté de réguler l'offre commerciale en limitant le développement de grandes surfaces périphériques fragilisant les petits commerces des centres-villes a prévalu depuis la loi Royer (1973) jusqu'à la loi LME (2008)<sup>43</sup>. Mais la traduction concrète de cette volonté a été limitée par des pratiques locales, souvent marquées par la concurrence entre communes et l'émiettement des compétences d'urbanisme, alors que la planification territoriale était encore trop faiblement développée au travers des SCoT.

La loi LME est intervenue après une mise en demeure de la Commission européenne<sup>44</sup> : le système des commissions chargées de délivrer les autorisations a été réformé, les seuils ont été relevés et il n'est plus permis de procéder à des évaluations préalables des effets économiques d'un projet commercial. Le dispositif français est alors entré dans le paradoxe de devoir encadrer l'implantation et le développement d'un objet économique sans prévoir aucune analyse économique préalable concernant son impact sur le territoire. Depuis ce moment, les tentatives se poursuivent pour compléter une réforme jugée hâtive et incomplète par un ensemble de mesures permettant de rééquilibrer le dispositif mais les ajustements législatifs restent limités.

Depuis la dernière réforme introduite par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), le dossier présenté aux commissions est le même que celui qui est soumis pour l'obtention du permis de construire et l'autorité compétente pour la délivrance de ce dernier ne peut prendre une décision positive qu'en cas d'avis favorable de la commission. La loi a aussi modifié la composition des CDAC et de la CNAC pour assurer une meilleure représentativité des collectivités et introduit la possibilité pour la CNAC de s'autosaisir pour les projets de plus de 20 000 m<sup>2</sup>. De façon paradoxale à l'heure de la transition écologique, les associations de protection de l'environnement ne peuvent plus saisir la CNAC<sup>45</sup>.

Comme évoqué précédemment (§ 1.1.1), le nombre de dossiers autorisés et les surfaces commerciales correspondantes ont été très élevés dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie (LME) en 2008, puis ont connu un ralentissement en 2012-2014, tout en restant soutenus, avec 1 000 dossiers pour un peu plus de 2 millions de m<sup>2</sup> autorisés par an. Davantage que les conséquences d'un cadrage renforcé des commissions, on peut y voir l'effet de la crise économique, de la saturation de l'offre dans nombre d'agglomérations, du développement du *e-commerce* et de la création en grand nombre des *drive*, qui n'était pas soumise à autorisation avant 2014. En effet, la proportion d'avis favorables en CDAC est restée stable à un niveau très élevé entre 2009 et 2015 (avec un taux d'acceptation de près de 90 %, en nombre de dossiers<sup>46</sup> et en surface autorisée), ce qui rend perplexe sur l'efficacité de la régulation à ce niveau.

Il convient de rappeler que la CDAC, présidée par le préfet, est composée de 7 élus<sup>47</sup>, dont le maire de la commune d'implantation, et de 4 personnalités qualifiées : deux dans le domaine de la consommation et de la protection des consommateurs et deux dans le

<sup>43</sup> CF § 1.2.1.

<sup>44</sup> Par lettre du 5 juillet 2006 puis avis motivé du 12 décembre 2006.

<sup>45</sup> La pratique des recours est un sujet en soi qui mériterait une évaluation spécifique.

<sup>46</sup> 88 % en 2009, 89 % en 2010, 91 % en 2011, 89 % en 2012, 91 % en 2013, 89 % en 2014 et 89 % en 2015 (source rapport 2015 de la CNAC)

domaine du développement durable et de l'aménagement du territoire (article L.751-2 du code de commerce). Alors que, pour le législateur français, l'échelle départementale n'est plus apparue comme pertinente pour orienter les activités économiques (avec la création par la loi NOTRe d'outils tels que les SRDEII et SRADDET), la vérification du respect des critères de la loi relative au commerce n'a pas non plus montré son efficacité lorsqu'elle s'exerce à l'échelon départemental.

Les recours contre les décisions des CDAC sont présentés devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Celle-ci est rattachée à la direction générale des entreprises des ministères de l'économie et des finances. L'instruction des dossiers est confiée à un service *ad hoc*. Les douze membres de la commission sont répartis en trois collèges : les grands corps et inspections de l'État<sup>48</sup>, les élus<sup>49</sup>, les personnalités qualifiées<sup>50</sup>. Le taux de décisions favorables rendues par la CNAC est nettement inférieur à celui des CDAC : actuellement de l'ordre de la moitié en surface ou en nombre de dossiers (la proportion en nombre de dossiers a légèrement remonté en 2015, mais après avoir fortement baissé depuis 2009<sup>51</sup>), marquant ainsi sa plus grande vigilance sur la consommation d'espaces naturels ou agricoles.

On doit relever le fait que les recours devant ces commissions peuvent être le fait de concurrents mais non plus des associations de cadre de vie ou de citoyens depuis la réforme du contentieux de l'urbanisme, ce qui constitue une source d'étonnement dans la mesure où ces commissions sont appelées à se prononcer suivant les critères de l'aménagement, de l'environnement ou de la protection des consommateurs.

Le rapport d'activité 2014 de la CNAC est le premier qui, selon les dispositions de la loi ACTPE, rend compte, non seulement de son propre bilan, mais aussi des remontées d'information des CDAC. Si, comme l'affirme l'éditorial de ce rapport, la réforme introduite par la loi ACTPE « donne au droit de l'urbanisme un nouveau point d'équilibre », on peut continuer de s'interroger sur l'efficacité et le bon équilibre du dispositif français d'autorisation, en dépit de ses adaptations successives.

Le rapport d'activité 2015 de la CNAC, qui vient d'être publié, constate que les CDAC ont autorisé moins de projets et de surfaces que les années précédentes, mais que la proportion de décisions favorables ou défavorables ne change pas. Ceci laisse penser qu'elles ne jouent pas leur rôle de régulation et que la prise en compte des critères posés par la loi est insuffisante, comme l'indique l'éditorial. Le rapport présente par ailleurs une intéressante analyse de l'examen des projets par la CNAC : elle montre une réelle prise en considération des critères, qui reste circonstanciée et pondérée, parfois remise en cause de façon inattendue au contentieux par les cours administratives d'appel,

---

<sup>47</sup> a) Le maire de la commune d'implantation ou son représentant ; b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation ou son représentant ; c) Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme chargé du schéma de cohérence territoriale dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ou, à défaut, un membre du conseil départemental ; d) Le président du conseil départemental ou son représentant ; e) Le président du conseil régional ou son représentant ; f) Un membre représentant les maires au niveau départemental ; g) Un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental.

<sup>48</sup> Conseil d'État, Cour des Comptes, IGF, CGEDD

<sup>49</sup> Désignés par l'AMF, l'ADCF, l'ADF et l'ARF

<sup>50</sup> Désignées par le président de l'Assemblée Nationale, le président du Sénat, le ministre du commerce et le ministre de l'urbanisme

<sup>51</sup> 69 % en 2009, 74 % en 2010, 77 % en 2011, 67 % en 2012, 59 % en 2013, 53 % en 2014, 59 % en 2015.

compétentes en premier et dernier ressort. Dans plusieurs des cas cités, on aboutit finalement à une autorisation en dépit de l'usage d'importants espaces naturels ou agricoles, d'une implantation en périphérie urbaine ou d'un impact plus que potentiel sur un centre-ville<sup>52</sup>. Globalement, on observe que sur les 1 432 489 m<sup>2</sup> autorisés par les CDAC, les recours devant la CNAC (portant sur 25 % des dossiers et représentant 44 % des surfaces) ont conduit à un avis favorable pour 1 225 119 m<sup>2</sup>. Ceci conduit à s'interroger sur tous les autres projets autorisés par les CDAC mais n'ayant pas fait l'objet de recours devant la CNAC et plaide pour le lancement d'une évaluation de leur qualité.

### **Les critères des commissions départementales d'aménagement commercial**

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi ACTPE du 18 juin 2014, les CDAC doivent prendre en considération :

1. En matière d'aménagement du territoire :

- la localisation du projet et son intégration urbaine ;
- la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ;
- l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

2. En matière de développement durable :

- la qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;
- l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

3. En matière de protection des consommateurs :

- l'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- la contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
- la variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site

<sup>52</sup> On notera particulièrement le cas de Mulhouse, où la cour administrative d'appel a jugé qu'un projet périphérique de 19 490 m<sup>2</sup> de surface de vente ne portait pas atteinte au commerce de centre-ville.

d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

A titre accessoire, la commission peut prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

Source : Code du commerce, article L.752-6

L'énoncé de ces critères manifeste une réelle avancée de la loi mais certaines notions restent soit insuffisamment précises, comme la « localisation du projet », la « préservation des centres-urbains » ou « l'effet sur l'animation de la vie urbaine », soit difficiles à interpréter et à pondérer entre eux, ce qui tend à réduire le développement durable à la qualité environnementale et paysagère du projet. On peut s'interroger sur la capacité des commissions départementales à analyser et appliquer ces critères, comme tente de le faire la CNAC : en effet, le positionnement des CDAC permet-il le recul nécessaire par rapport aux enjeux locaux et leur fonctionnement une analyse préalable et une prise en compte suffisante des enjeux ? Autre illustration du manque de clarté des critères : ils conduisent la DGALN à opposer un nombre important d'avis négatifs aux projets présentés en CNAC, alors que les DDT se montrent souvent favorables aux mêmes projets. Enfin, on observe que les contentieux conduisent à corriger les décisions plus souvent dans un sens favorable, ce qui n'est peut-être pas sans lien avec les questions soulevées par l'application des principes du droit européen sur lesquelles nous reviendrons.

Ces considérations montrent que la France n'est pas allée au bout des réformes enclenchées par le législateur et attendues par de nombreux responsables et experts.

#### **1.4.3. La planification territoriale peine à intégrer et à encadrer effectivement l'urbanisme commercial**

Les outils de planification constituent un ensemble référentiel fondamental mais qui comporte des limites liées notamment à des questions de gouvernance et de périmètre.

*Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)* définissent des objectifs et des orientations portant sur l'aménagement des territoires et l'usage des sols. Les équipements commerciaux font normalement partie des thèmes à traiter dans ces documents, mais les modalités de cette prise en compte ont évolué au fil des textes successifs, en même temps que le régime des autorisations. Pour limiter l'étalement urbain, les lois « Grenelle » ont introduit dans le SCoT un document d'aménagement commercial (DAC) permettant de cadrer le développement des équipements commerciaux en les cantonnant dans des secteurs appelés zones d'aménagement commercial (ZACom). L'application de ce dispositif a été délicate, pouvant conduire, soit à des orientations trop floues et inopérantes, soit au contraire à des prescriptions trop précises et tout aussi inopérantes parce qu'attaquables en droit, comme l'a montré un contentieux concernant l'agglomération de Bordeaux (CE, 12 décembre 2012, *Société Davalex*) qui rappelle que la relation entre SCoT et PLU ou autorisation d'urbanisme est une relation de compatibilité, et non de conformité.

Cette jurisprudence fait partie, avec les risques d'infraction aux règles de libre concurrence, des éléments qui ont conduit le législateur à supprimer le DAC, puis à réintroduire dans les SCoT un document facultatif, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). L'examen de quelques SCoT d'élaboration ou de révision récente<sup>53</sup> révèle la diversité continue des interprétations et des pratiques qui n'est pas de nature à clarifier la doctrine et à stabiliser la méthodologie. Il faut aussi indiquer que les grandes enseignes disposent de conseils juridiques avertis qui analysent les SCoT et en exploitent les failles.

Ajoutons qu'une grande partie des SCoT existants couvrent des superficies insuffisantes et ont souvent donné lieu à des périmètres concurrentiels ou défensifs, opposant centre et périphérie ou des périphéries entre elles. De plus, au sein même de leur périmètre, des situations de concurrence entre communes peuvent persister. Dans la mesure où le SCOT ne repose pas toujours sur un périmètre de bassins de vie ou de bassins d'emploi mais résulte encore parfois de constructions politiques ou affinitaires, il lui est difficile, voire impossible de prendre en compte les conséquences de l'implantation d'un équipement commercial à vocation plus large que la satisfaction des besoins des populations incluses dans le périmètre du SCOT.

*Les plans locaux d'urbanisme (PLU)* sont des documents opposables qui définissent des orientations mais aussi des prescriptions précises déterminant le droit des sols, y compris en matière de commerce. La prise en compte du commerce selon une approche différenciée n'est pas exempte de difficultés et de risques. Mais depuis le décret relatif au nouveau règlement type du PLU, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune ou l'EPCI peuvent définir des prescriptions fines selon les secteurs, par exemple en privilégiant le commerce de détail plutôt que d'autres types d'occupation qui contribuent moins à la dynamique d'une centralité ; à l'inverse, les implantations commerciales peuvent être interdites dans d'autres zones du PLU.

Alors que les SCoT sont des documents de stratégie et d'orientation dont il apparaît difficile de faire des outils prescriptifs de niveau détaillé, il importe de trouver les moyens de les renforcer et de s'appuyer complémentirement sur les PLU pour encadrer précisément des périmètres d'implantation commerciale et, en partie au moins, la nature des commerces autorisés dans ces périmètres. Toutefois, seuls des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) intégrant, en compatibilité avec les SCoT, la problématique commerciale peuvent permettre un équilibre concerté du développement des équipements commerciaux entre les territoires d'un même bassin de vie, sous réserve d'un périmètre adapté. En effet, le périmètre des PLUi, voire de certains SCoT, peut être insuffisant pour prendre en compte la zone de chalandise, essentielle pour aborder la question du commerce, et nécessiter un cadrage à une échelle plus large.

A ce jour, les PLUi ne sont pas encore en vigueur dans une grande partie des territoires mais leur développement progresse. On relève donc les difficultés à produire rapidement et partout des documents pertinents et efficaces alors que les dynamiques commerciales évoluent vite. La complémentarité entre SCoT et PLUi est toutefois prometteuse, surtout si les documents d'urbanisme de différents niveaux et de territoires adjacents peuvent s'appuyer sur une vision stratégique cohérente et partagée à l'échelle des régions et des aires métropolitaines ou urbaines.

---

<sup>53</sup> Cf. le cas de plusieurs SCoT d'Alsace dans *IGF- CGEDD La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016 ; voir synthèse et annexe 4

## **2. Les conditions sociétales, économiques et juridiques d'une nouvelle approche**

### **2.1. Les modes de consommation sont appelés à poursuivre leur évolution, en lien avec celle des modes de vie**

Modes de vie et modes de consommation sont intimement liés. Les évolutions rapides qui se poursuivent dans notre société expliquent les transformations du commerce et de ses méthodes, bouleversées par l'avènement du numérique. Ces évolutions suscitent une adaptation de l'offre commerciale en réponse à l'apparition de nouvelles valeurs de consommation et renforcent l'attention portée à la diversité des attentes du client pour rechercher de nouvelles perspectives de développement. Cette partie reprend et complète les éléments de la synthèse prospective du rapport IGF-CGEDD de juillet 2016 en s'appuyant sur les mêmes sources bibliographiques<sup>54</sup>.

#### **2.1.1. Des modes de vie et des modes de consommation qui se transforment de façon concomitante**

L'évolution contemporaine des modes de vie se traduit par des changements majeurs qui affectent le fonctionnement du commerce : un allongement de la durée de vie et une augmentation du temps libre, une mobilité accrue avec des déplacements plus fréquents, plus rapides et plus lointains, une connexion facilitée par le déploiement de réseaux virtuels qui permet une multiplicité de relations sociales mais souvent superficielles et passagères. Nous sommes entrés dans une société de mobilité et des modes de vie. Mais la « ville-nuage » de Jean Viard<sup>55</sup> a besoin de lieux, d'événements communs, de valeurs, ce qui pose la question de la fonction sociale des espaces marchands et celle du sens recherché par l'individu dans l'acte de consommer. Qu'en est-il alors des habitants de la « ville-nuage » qui vivent loin des centres urbains et qui fréquentent les centres commerciaux comme des lieux de sortie, même quand la qualité de l'espace public est limitée, ou encore de ceux qui vivent encore plus à l'écart, tentés de privilégier le « bonheur privé » afin de se protéger du « malheur public » ? Qu'en est-il des valeurs écologiques, au sens le plus large du terme, qui se développent aux plans individuel et collectif, et conduisent chacun à s'interroger sur ses modes de consommation ? Ces questionnements ne peuvent être ignorés en tant qu'enjeux sociétaux dans une réflexion sur les attentes des consommateurs et sur l'adaptation de l'offre commerciale.

Or, cette offre s'est profondément transformée au cours des dernières décennies, dans ses caractéristiques et sa localisation. Historiquement située à l'intérieur du tissu urbain constitué et notamment dans les centres-villes, elle s'est progressivement développée dans les faubourgs, dans les banlieues et à l'extérieur des villes depuis les années 1960, avec les nouvelles implantations commerciales périphériques et périurbaines. Ce mouvement, qui s'est poursuivi dans la période récente, est l'une des principales causes, mais pas la seule, de la dévitalisation des cœurs de ville qui affecte particulièrement les villes moyennes, notamment dans les régions économiquement fragiles et en déclin démographique. Un symptôme essentiel de cette dégradation est le développement de la

---

<sup>54</sup> Voir annexe II *La revitalisation commerciale des centres-villes*, IGF-CGEDD juillet 2016.

<sup>55</sup> Voir Viard, J., *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*, L'aube, 2012.

vacance : celle des logements et celle des commerces, laquelle atteint, dans les centres de villes moyennes, 9,5 % en 2015, c'est-à-dire 3,2 point de plus qu'en 2001<sup>56</sup>.

Ce mouvement historique d'« exurbanisation »<sup>57</sup> s'est doublé d'un phénomène de concentration des structures commerciales avec le développement de la grande distribution et les différents formats d'espaces commerciaux (du supermarché au *retail park*) avec des implantations privilégiant fortement la périphérie. Celle-ci continue de représenter une part prépondérante des nouvelles opérations commerciales significatives (60 à 80 % des projets autorisés selon les années) et de la consommation des ménages (60 à 65 % contre 20 à 25 % en centre-ville et 10 à 15 % dans les pôles de proximité)<sup>58</sup>. Toutefois, ce modèle est remis en cause sous l'effet d'une double série de facteurs :

- l'évolution des attentes des consommateurs avec le passage de la consommation de masse à une demande de gammes de produits plus diversifiées, accompagnées de services et de conseils, un intérêt plus fort pour tout ce qui peut rendre l'acte d'achat plus agréable et plus ludique (le *fun shopping* ou « *shopping-plaisir* »),
- la baisse de rentabilité des surfaces commerciales en raison du découplage, depuis le début des années 2000, entre leur rythme de croissance (3 % en moyenne) et celui de la consommation des ménages (1,5%)<sup>59</sup> et, bien évidemment de l'émergence du commerce numérique.

Des questions restent ouvertes : les comportements des consommateurs vont-ils s'inscrire davantage dans leur relation à l'espace urbain d'une « ville des proximités » promue par de nombreux urbanistes ou bien s'en éloigner ? Leurs attitudes et pratiques de consommation vont-elles être de plus en plus liées à d'autres pratiques (loisirs, activités professionnelles ou sociales...) ? Si le client est au centre des préoccupations des acteurs du commerce et ses besoins pris en compte dans leur spécificité et leur diversité, allons-nous pour autant vers un « *empowerment* du consommateur » dans lequel il ne serait pas captif de stratégies de vente visant à anticiper et orienter ses moindres désirs de consommation ?

### **2.1.2. Une forte adaptation de l'appareil commercial qui se poursuit depuis l'émergence du e-commerce**

Le *e-commerce*, qui bénéficie de l'amélioration de l'équipement des ménages, représente une part sans cesse croissante du commerce de détail. Il atteint en 2014<sup>60</sup> un chiffre d'affaires de 64,9 Mds€ contre 8,4 en 2005 (augmentation annuelle de 14,3 %) ; son poids dans le commerce de détail est de 7 % et 9 % hors-alimentaire, il est pratiqué par 65 % des ménages français (12 points de plus que la moyenne de l'UE). À long terme, son évolution reste cependant encore difficilement quantifiable. L'hypothèse avancée par les professionnels du secteur interrogés par le CREDOC est qu'il pourrait atteindre 24 % du marché du commerce de détail en 2020.

---

<sup>56</sup> Source : Procos.

<sup>57</sup> Terme notamment utilisé par P. Madry.

<sup>58</sup> Source : Institut pour la ville et le commerce.

<sup>59</sup> Source : Procos.

<sup>60</sup> Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

D'autres formes comme le « m-commerce<sup>61</sup> » apparaissent, se développent (4 Mds€ de chiffre d'affaires en 2014, soit une augmentation de 53 %) et viennent nourrir la dynamique du commerce dématérialisé. On évolue donc vers un « commerce ubiquitaire » qui, comme le note Olivier Badot<sup>62</sup>, permet d'effectuer des achats et de collecter des informations rapidement et facilement quels que soient l'heure et le lieu.

Après avoir assisté au premier développement des *pure-players*<sup>63</sup>, les groupes de la grande distribution sont entrés dans une phase de rattrapage en vue de sécuriser leurs parts de marché. Ils mettent ainsi en place une stratégie dite « *cross-canal* », qui met à profit l'ensemble des canaux physiques et dématérialisés d'information et de distribution, en jouant sur les effets de synergie, au contraire des stratégies « multicanal » jusqu'ici développées qui juxtaposaient sans interaction *on et off line*. Il en découle une multiplicité des combinaisons possibles : « *web to store* »<sup>64</sup>, « *store to web* »<sup>65</sup>, « *click & collect* »<sup>66</sup>.

Le *drive* est un exemple bien connu de cette évolution. En mai 2016, il existe 4 025 *drives* en France pour un chiffre d'affaires annuel cumulé de 4,5 Mds€<sup>67</sup>, soit 4,6% du marché de la grande distribution alimentaire et peut-être 10% en 2025<sup>68</sup>. Ce nouveau mode de transaction mène à de nouvelles interrogations en matière de logistique notamment urbaine, comme on le verra ci-après.

Toutefois, certaines qualités propres au commerce physique restent essentielles en regard des besoins et attentes des clients (conseil, assistance à maîtrise d'usage, interactivité, expérience client...). De ce fait, le commerce devrait évoluer vers des formats hybrides intégrant selon un nouvel équilibre des caractéristiques du commerce physique et du commerce en ligne. Ainsi, alors que les commerçants « en dur », y compris les indépendants, intègrent progressivement les formats numériques, certains *pure players* opèrent une spatialisation d'une partie de leur activité et développent, en matière de conseil et de service, des savoir-faire que les commerçants indépendants et les enseignes maîtrisent depuis plus longtemps.

L'« *alter-consommation* » correspond à diverses pratiques en fort développement. Une pratique de consommation frugale est présente chez certains « consommateurs engagés » qui entendent résister à l'hyper-consommation<sup>69</sup>, alors que d'autres ménages

---

<sup>61</sup> Forme du e-commerce en fort développement, le m-commerce (*mobile commerce* en anglais) regroupe l'ensemble des applications commerciales liées aux terminaux mobiles et des transactions pouvant être effectuées en situation de mobilité grâce à l'utilisation de technologies sans fil, et plus particulièrement de la téléphonie mobile.

<sup>62</sup> Expert en prospective du commerce.

<sup>63</sup> Acteur commercial exerçant son activité exclusivement sur internet, Amazon par exemple.

<sup>64</sup> Processus d'achat d'Internet au magasin : le client achète en ligne, mais passe récupérer sa commande dans le magasin de l'enseigne où il peut bénéficier de conseils et acheter d'autres produits.

<sup>65</sup> Processus d'achat qui va du magasin à Internet : le client va s'informer et regarder les produits en magasin et passe ensuite sa commande en ligne. C'est un modèle qui fragilise le commerce physique puisque celui-ci paie des frais de fonctionnement (salariés, bail, foncier) sans capter l'achat.

<sup>66</sup> Service qui permet au client de passer une commande en ligne et de venir récupérer le produit dans un point-relais (à proximité de son lieu de vie, de travail ou de transit).

<sup>67</sup> Source : Nielsen

<sup>68</sup> Source : Kantar Worldpanel.

<sup>69</sup> Voir : Siounandan N. , Hebel P. , Colin J. , « Va-t-on vers une frugalité choisie ? », dans *Cahier de recherche*, n°302, CREDOC, 2013.

connaissent une frugalité contrainte. L'alter-consommation entend promouvoir une société responsable selon trois registres<sup>70</sup> :

- la consommation durable qui se développe à partir du constat des conséquences de l'agriculture productive sur l'environnement et promeut le recours à l'agriculture biologique et aux circuits-courts,
- le commerce équitable<sup>71</sup>, champ entrepreneurial à travers la fabrication–distribution (comme Patagonia) ou la distribution (comme le réseau Biocoop), qui entend favoriser des échanges équilibrés à l'échelle internationale,
- la consommation collaborative qui concerne le partage des biens, les systèmes d'échanges locaux (SEL) ou les boutiques de recyclage.

Selon une étude récente<sup>72</sup>, les consommateurs achetant fréquemment des produits biologiques ont entre 26 et 55 ans, sont majoritairement urbains (64 %) et, pour 78 % d'entre eux, des femmes. De même, les « résistants » à l'hyper-consommation ne représentent que 14 % de la population (majoritairement dans les classes moyennes et les professions intermédiaires), alors que la frugalité contrainte atteint 48 % des consommateurs. Nul ne sait jusqu'où et à quel rythme ira le développement de ces pratiques, mais la tendance est suffisamment significative pour que les enseignes de la grande distribution tentent de plus en plus de prendre en compte ces nouvelles valeurs.

*La spécificité des attentes du client* conduit l'offre commerciale à évoluer vers un modèle dit « de précision », que Philippe Moati identifie comme une offre de plus en plus segmentée et adaptée à l'individualisation des comportements de consommation.

*La géographie des implantations commerciales* évolue également et se rapproche des axes de déplacement des consommateurs, comme le souligne Olivier Mongin pour qui la « ville des flux » est en train de prendre le pas sur la « ville des lieux »<sup>73</sup>. L'exemple de la SNCF le montre, qui a développé à travers sa filiale spécifique, Retail & Connexions (ex-A2C) l'exploitation de 180 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales dans les gares en s'appuyant sur des acteurs spécialisés comme c'est le cas de Klépierre à la gare Saint-Lazare ou Altaréa à la gare du Nord. Ces initiatives spectaculaires ne sont pas partout reproductibles mais peuvent se développer à des échelles différentes, par exemple autour des gares de métro du Grand Paris.

Au final, la révolution commerciale à l'œuvre stimule deux formats commerciaux très contrastés : celui de la nouvelle proximité (connectée et localisée dans les lieux de centralité ou de passage), un marché ré-investi par l'ensemble de la grande distribution, celui des grands centres commerciaux qui évoluent vers des formats encore plus grands avec une multifonctionnalité permettant une certaine mutualisation des risques et faisant la part belle aux activités ludiques ou récréatives. Dans son dernier ouvrage<sup>74</sup>, Olivier

<sup>70</sup> Boivin N. & Lemarchand N., « Commerce et alter-consommateurs. Consommer autrement », dans *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, sous la Direction de Gasnier A. & Lemarchand N., Presses Universitaires de Rennes, 2014.

<sup>71</sup> Définition par l'article 60 de la loi 2005-882 du 2 août 2005 : « commerce qui se produit entre des pays développés et des producteurs désavantagés, situés dans des pays en développement ».

<sup>72</sup> Etude du Salon numérique « Bio à la Une » parue en 2015

<sup>73</sup> Mongin, O. , *La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine*, Fayard, 2013.

<sup>74</sup> Olivier Badot et Dominique Moreno *Commerce et urbanisme commercial. Les grands enjeux de demain*, Editions EMS Novembre 2016.

Badot définit ainsi ces deux grandes tendances d'évolution : la stratégie de « la viscosité commerciale » et la stratégie de « l'attractivité renforcée ».

### 2.1.3. Des enjeux de logistique urbaine de plus en plus prégnants

L'augmentation très significative de la demande de livraison de la part des clients-consommateurs, le développement exponentiel du e-commerce et des formes hybrides de flux de marchandises découlant de la logique du *cross-canal*, pose le problème de la logistique urbaine et en particulier celui de la bonne gestion du « dernier kilomètre ». Ce problème se pose de façon plus aiguë encore depuis que les enseignes de la grande distribution ont investi les centres-villes, axant de plus en plus leur développement sur des commerces de proximité d'un nouveau type. Notamment, les formules de livraison express (livraison en 24/48h) en flux tendus au départ des points de vente (« *ship-from-store* »), ou « du Jour J » (commande le matin et livraison le soir) s'imposent désormais comme un véritable argument de vente.

Dès lors, parvenir à livrer à temps les magasins situés en centre-ville tout en tenant compte des restrictions de circulation, des problèmes de stationnement, ou encore en respectant les obligations en termes d'émission de CO<sub>2</sub> et de bruit, peut relever parfois du casse-tête, le volume de colis à livrer augmentant au rythme de 20% par an (435 millions de colis envoyés en France en 2015).

Il faut donc mettre en place des solutions pour satisfaire cette exigence de rapidité et de service « non stop » tout en évitant que le dernier kilomètre ne devienne une catastrophe environnementale, économique et sociale. À l'échelle nationale, il pèse déjà environ 20 % du trafic, occupe 30 % de la voirie<sup>75</sup> et se trouve être à l'origine de 25 % des émissions de gaz à effet de serre. Si les premiers kilomètres sont bien maîtrisés (flux tendus entre stocks et centres de livraison), les coûts unitaires de transports sont souvent les plus élevés quand on se rapproche du client final.

Aussi, nombre de municipalités durcissent leur réglementation pour pousser les opérateurs du secteur à progresser et à innover en la matière. Les professionnels de la livraison, les logisticiens des enseignes de la grande distribution et ceux des e-marchands tentent d'adapter leurs méthodes de travail pour faire face à ces défis, en lançant de nouvelles générations de véhicules, en cherchant de nouveaux espaces de déchargement, mais aussi en tirant parti des chemins de fer et des voies navigables.

Trouver le véhicule adéquat n'est pas le seul défi auquel doivent faire face les professionnels de la distribution et de la livraison du dernier kilomètre. Ils doivent également disposer d'espaces pour accueillir et consolider les marchandises avant de les répartir dans leurs magasins, à leurs points de livraison ou chez leurs clients. L'objectif est donc aujourd'hui de rapprocher du centre-ville les grosses plates-formes logistiques, historiquement créées en périphérie. Mais au prix actuel du foncier, identifier ces espaces est devenu très problématique. Des solutions telles que la mutualisation des parkings de grandes surfaces ou d'entreprises existants à l'entrée des villes et leur transformation en quais de livraison à certaines heures de la journée, la multiplication des points relais au plus près du client ou encore la création de points de « logistique inverse » qui donnent

---

<sup>75</sup> selon les chiffres publiés par le Comité d'analyse stratégique

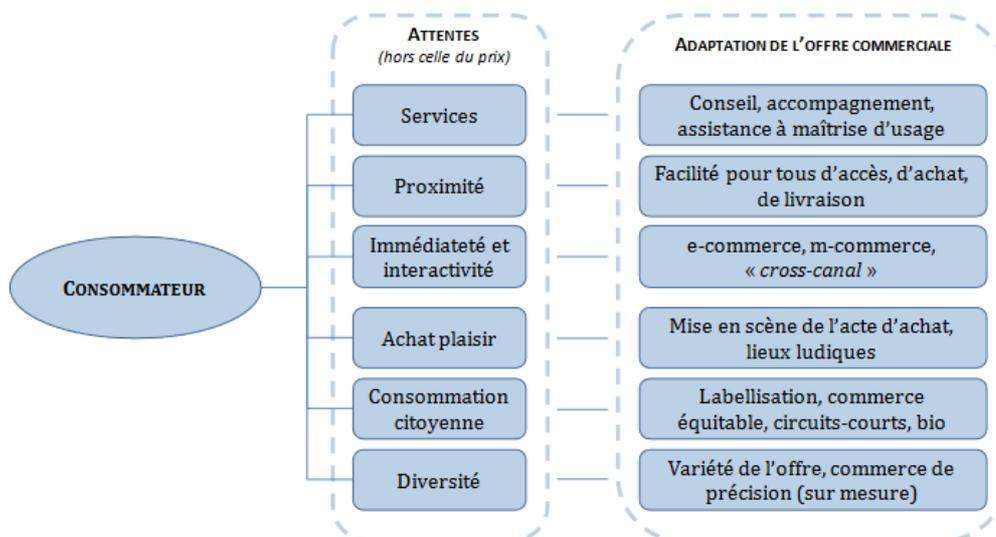
au client la possibilité d'aller chercher un colis et de laisser ses déchets, font partie des solutions les plus couramment mises en œuvre.

Enfin, l'évolution des modes de livraisons et plus particulièrement ceux de la logistique du dernier kilomètre va avoir un impact à la fois sur les conditions de travail des acteurs de la livraison et sur l'attractivité future du métier, les compétences et les savoir-faire des acteurs de la livraison. Dès lors, il importe de renforcer et soutenir les filières de formation qui offrent dans ce domaine un éventail de métiers allant du très qualifié au faiblement qualifié, pour faire de la logistique urbaine un tremplin pour l'emploi, permettant, d'une part, à ce secteur de drainer des ressources humaines et, d'autre part, d'offrir à des publics en difficultés de nouvelles voies d'insertion professionnelle.

#### 2.1.4. Des tendances et des questions qui interrogent la ville de demain

L'évolution des modes de vie, marquée par une individualisation croissante des comportements et des modes de consommation (développement accéléré du e-commerce, valeurs de l'alter-consommation, frugalité choisie ou contrainte) contribue à la transformation du paysage du commerce. Le schéma ci-dessous présente une vision synthétique de la diversité des attentes des consommateurs et de la manière dont les modèles commerciaux traditionnels s'adaptent aux nouveaux enjeux.

#### Attentes des consommateurs et adaptations du commerce



Source : mission IGF-CGEDD

La grande distribution doit ainsi faire face à la crise de rentabilité du modèle périphérique qui a fait son succès et chercher de nouveaux marchés pour déployer son activité. L'ensemble des enseignes et des commerçants doit également composer avec le déploiement des *pure players* et se poser plus largement la question de la digitalisation du commerce : l'avènement du commerce connecté doit amener les commerçants à faire valoir leur savoir-faire et leur sens du commerce et du conseil tout en s'y adaptant. Internet apparaît comme un outil de visibilité et d'information, mais encore trop peu utilisé comme canal de commercialisation.

Face à ces évolutions majeures, la plupart des travaux consultés et des acteurs interrogés concluent que la disparition du commerce physique est loin d'être inéluctable

et que l'offre commerciale traditionnelle ne devrait pas décliner de façon uniforme. L'un et l'autre vont cependant continuer d'évoluer selon deux grandes tendances structurantes : un commerce de proximité en démarche constante d'adaptation mais toujours vivace et encore plus proche du consommateur, un commerce de destination en recherche permanente de nouveauté et d'attractivité.

Quelles conséquences peut-on en tirer pour la géographie commerciale et quelles questions peut-on notamment poser quant au devenir des ensembles commerciaux périphériques ? Telles étaient quelques-unes des questions abordées dans le cadre d'un colloque organisé en 2015 par le CGEDD sur le thème : « Faire ou défaire la ville avec le commerce »<sup>76</sup>. Peut-on imaginer que les années à venir permettent de « faire et refaire la ville avec le commerce » ?

Le lien entre ville et commerce est à repenser, compte-tenu des enjeux de la ville durable et des dynamiques commerciales qui se renouvellent sans cesse. La tendance à un certain retour à la proximité au sens large (centres de villes et de quartiers, gares et lieux de passage...) peut constituer une chance pour retisser des synergies et réintroduire des éléments d'urbanité dans de nombreux endroits. La tendance au développement de nouveaux lieux de destination conduit en revanche à s'interroger, tant sur les concurrences possibles avec les centres-villes que sur la situation excentrée de réalisations récentes ou de projets connus.

Ces enjeux induisent la nécessité d'une réflexion sur le rôle, la forme et le contenu des centralités urbaines ou commerciales. Les métropoles et les villes sont devenues polycentriques : le rôle du centre-ville reste essentiel, d'autres centralités existent et peuvent se développer ou s'organiser davantage en périphérie, dans les pôles d'échange et même dans les « campagnes urbaines ». Certains espaces commerciaux périphériques rattrapés par l'urbanisation pourraient, sous certaines conditions, évoluer dans ce sens, à condition de se restructurer et de s'insérer dans le réseau de transports urbains. L'un des aspects essentiels de la question est donc la possibilité de transformer ces lieux soit en pôles de proximité réaménagés pour les populations voisines, soit en centralités structurantes pour les espaces périurbains, sachant qu'il existe aussi des espaces commerciaux au devenir plus incertain, tels ceux qui sont enclavés dans des zones d'activité.

## **2.2. Les opérateurs de l'immobilier commercial devraient pouvoir mieux concilier leurs critères de rentabilité avec des stratégies d'anticipation à moyen ou long terme**

L'activité commerciale renvoie à deux grandes catégories de métiers : d'une part, ceux qui relèvent de l'activité marchande (réseaux franchisés ou succursalistes d'enseignes et commerçants indépendants), d'autre part, ceux de l'immobilier commercial, sur lesquels on se concentrera ici, qui assurent le développement, la commercialisation et la gestion des espaces commerciaux, ainsi que le management des actifs.

---

<sup>76</sup> *Matinée du CGEDD* 30 juin 2015

### 2.2.1. De plus en plus financiarisé, l'immobilier commercial poursuit un développement soutenu qui n'est pas exempt d'un risque de « bulle »

La livraison de nouvelles surfaces commerciales se poursuit à un rythme soutenu (en baisse mais encore de 775 000 m<sup>2</sup> en 2015 uniquement pour les centres commerciaux et les *retail parks*, avec un rebond annoncé en 2016). Mais ces surfaces semblent faire face à une perte d'attractivité. En 2013, les analyses de PROCOS relevaient une baisse de 10 points de la fréquentation de ces équipements depuis 2007. Le Conseil national des centres commerciaux (CNCC) a annoncé une baisse de 1% de cet indice sur l'année 2015. De même, selon une étude menée en octobre 2014 par PROCOS, la vacance dans les centres commerciaux est passée de 4,6 % à 7,6 % entre 2012 et 2014<sup>77</sup> avec des différences significatives selon le type, la taille et l'âge des structures. On assiste à une baisse de performance commerciale des centres, en raison d'une « surproduction » qui accélère l'obsolescence de l'existant et va jusqu'à la fragilisation de projets en cours de commercialisation. De fait, sur les vingt-cinq dernières années, le parc commercial a augmenté plus vite que la consommation<sup>78</sup>. En parallèle, les loyers ont cru de 3 % par an, alors que la rentabilité au m<sup>2</sup> a diminué d'un point par an. Dans ce contexte, la stratégie des enseignes se recentre sur les emplacements les plus attractifs, au lieu de vouloir systématiquement mailler finement le territoire.

Pourtant, les espaces commerciaux restent identifiés comme des placements attractifs par les marchés financiers : malgré une baisse en valeur de 32 % par rapport à 2014 (soit -7,7 Mds€), 5,2 Mds€ ont été investis en 2015, ce qui représente un volume d'investissement supérieur de 53 % à la moyenne des dix dernières années<sup>79</sup>. Ce type de placement, estimé plus sûr que celui de l'immobilier de bureaux, représente une part de plus en plus importante du marché de l'immobilier (de 10 % à 20-25 % entre 2008 et 2015)<sup>80</sup>. Des chercheurs comme Philippe Moati ou Pascal Madry mettent en évidence l'intérêt que présentent ces opérations pour des capitaux en recherche d'opérations aux retours d'investissement rapides et aux risques encore considérés comme limités.

On constate donc une contradiction de plus en plus forte entre une logique économique et une logique capitalistique liée à la financiarisation de l'immobilier commercial<sup>81</sup> qui se concrétise par la mondialisation des flux de capitaux et par l'arrivée dans les années 2000 d'investisseurs nord-américains et de nouvelles techniques de gestion financière. Alors que l'investissement était le plus souvent effectué en fonds propres, nombre d'opérateurs ont désormais recours aux marchés internationaux sur lesquels ils se financent via l'émission de titres de dette. De même, le modèle précédent, fondé sur la valorisation des murs à partir de leurs qualités propres (taille) et de leur commercialité (localisation, visibilité, accessibilité), évolue vers l'estimation de la valeur des actifs à partir des loyers et des revenus susceptibles d'être générés à l'avenir. Cette « manne » potentielle permet d'attirer les flux financiers et d'abonder de nouveaux projets.

---

<sup>77</sup> PROCOS considère que les différents taux de vacance traduisent des niveaux plus ou moins préoccupants de déclin de la commercialité : moins de 5 % (la vacance reste conjoncturelle et la situation est très favorable), entre 5 % et 7,5 % (la vacance est modérée), entre 7,5 % et 10 % (la vacance est élevée et traduit un déficit durable de commercialité), plus de 10 % (la vacance est très élevée et traduit un déclin de la commercialité).

<sup>78</sup> Cf § 2.1.1

<sup>79</sup> Source : Cushman & Wakefield.

<sup>80</sup> Voir « Les investisseurs se ruent sur les centres commerciaux », *Le Monde*, 3 Décembre 2015.

<sup>81</sup> Voir Mérenne-Schoumaker B. et Nappi-Choulet I., « Commerce et opérateurs immobiliers. Un marché en voie de financiarisation », dans *Le commerce dans tous ses états*, PUR, 2014.

Parmi les différents véhicules d'investissement présents sur le marché français on note le développement du nouveau statut de « société d'investissement immobilier cotée » ou SIIC, dont le régime fiscal particulier permet de faciliter la cession d'actifs et d'attirer les capitaux. Ce régime présente l'avantage de déplacer l'imposition des revenus immobiliers (vente et location) de la société vers ses actionnaires. Les SIIC sont ainsi exonérées de l'impôt sur les sociétés et doivent, en contrepartie, reverser aux actionnaires une partie importante des bénéfices. Le nombre de SIIC est passé de 11 en 2003 à 47 en 2007, comprenant notamment Unibail-Rodamco, la plus importante d'entre elles en patrimoine et la première à intégrer le CAC 40. Sur la même période, on remarque une explosion de leur capitalisation qui passe de 14 à 55 Mds€<sup>82</sup>. Ce statut très attractif est ardemment défendu par la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF) pour son effet économique dynamisant du secteur. Le recours à des capitaux extérieurs permet, grâce à l'effet levier, d'investir de façon régulière dans la promotion ou l'acquisition de nouveaux actifs, valorisés à partir des revenus futurs qu'ils peuvent produire. Ils permettent alors d'avoir à nouveau recours aux marchés financiers pour abonder de nouveaux investissements.

Certains chercheurs s'interrogent au vu de ce modèle, sur la possibilité de la formation d'une bulle immobilière avec un risque de fuite en avant dans la production de nouvelles surfaces, favorisée en outre par la faiblesse des taux d'intérêt. Faut-il laisser le marché exercer sa fonction régulatrice ou prévenir les difficultés en ajustant les dispositions fiscales ? En tout état de cause, le découplage croissant entre la performance financière des actifs commerciaux et leur performance effective conduit à s'interroger sur la pérennité de ce modèle économique, ce qui peut également poser la question de son impact sur le développement durable, notamment à travers un risque de prolifération des friches commerciales.

### **2.2.2. Une typologie des acteurs de l'immobilier commercial qui met en évidence un secteur puissant et diversifié**

Le marché de l'immobilier commercial est dominé par trois principales catégories d'opérateurs : les grandes sociétés foncières qui sont cotées en bourse et se positionnent sur des actifs de grande envergure, les sociétés immobilières adossées aux groupes de la grande distribution et les sociétés issues de la promotion immobilière. Une dizaine d'exemples ont été analysés par la mission pour illustrer cette typologie<sup>83</sup>, qui ne prétend pas à l'exhaustivité. Bien d'autres acteurs sont présents en France, notamment des opérateurs étrangers qui développent des opérations de grande envergure, comme les Terrasses du Port (Hammerson) à Marseille et la Promenade Sainte-Catherine (Redevco) à Bordeaux. Il existe aussi des secteurs de « niche » comme les centres de marques (en 2014, on en comptait 26 en France représentant 2 % du commerce français) : ils sont générateurs d'une forte attractivité mais leur stratégie les conduit à des implantations qui sont souvent sans cohérence avec l'organisation du tissu urbain.

*Les foncières majors : des sociétés d'investissement immobilier cotées en bourse*

---

<sup>82</sup> Voir B. Mérenne-Schoumaker & Ingrid Nappi-Choulet , « Commerce et opérateurs immobiliers. Un marché en voie de financiarisation », dans *Le commerce dans tous ses états*, PUR, 2014.

<sup>83</sup> Cf. Annexe 4

Unibail-Rodamco, Klépierre et Altaréa sont les trois principales SIIC présentes sur le marché français. Ce sont des sociétés foncières, « c'est-à-dire des sociétés de droit privé, propriétaires d'immeubles dans différents secteurs d'activité [...], en général cotées en bourse [...]. En matière d'équipements commerciaux, leur objectif, au-delà de la gestion des baux et des loyers, est une valorisation constante de leur patrimoine qui se traduit par l'acquisition de centres existants, par la réhabilitation de centres détenus ou par la construction de nouveaux centres<sup>84</sup> ». Les deux premières évoquées, historiquement adossées à d'importants investisseurs institutionnels et dotées d'une importante capacité financière, concentrent leur portefeuille sur des actifs dits « *prime* », le plus souvent des centres commerciaux implantés en zones denses, fortement desservies et accueillant plusieurs millions de visiteurs par an<sup>85</sup>. Altaréa-Cogedim dispose d'un panel de produits commerciaux plus diversifié (*retail parks*, Bercy Village, gare Montparnasse puis gare d'Austerlitz) ; c'est un acteur global de l'immobilier avec également des programmes de bureaux, de logements et d'hôtellerie.

#### *Les sociétés immobilières liées aux groupes de la grande distribution*

La plupart des groupes de la grande distribution ainsi que certaines enseignes spécialisées comme Ikea, ont développé des filiales immobilières leur permettant de renforcer leurs fonds propres, de réduire leur endettement, de conserver le contrôle de leur parc immobilier et de le développer. A l'instar de Immochan (Auchan), Mercialis (Casino), Carmila (Carrefour), elles constituent un moyen d'unifier la gestion des galeries marchandes et d'organiser le parcours du client entre la locomotive et les enseignes locataires. Ces filiales permettent ainsi aux grands distributeurs d'optimiser le levier de compétitivité qui allie commerce et propriété des murs. Les opérations de rénovation permettent également de revoir à la hausse les loyers perçus dans les galeries marchandes et d'améliorer l'attractivité des sites au regard des chaland.

#### *Les sociétés issues de la promotion immobilière*

Ces acteurs, arrivés plus tardivement sur le marché de l'immobilier commercial, se sont dans un premier temps positionnés comme développeurs et ont ensuite évolué selon les cas de figures vers une fonction complémentaire d'investisseur. Ils sont souvent liés à un entrepreneur ou à un ancien commerçant. Certaines sociétés sont cotées, comme le groupe Frey, d'autres pas, comme la Compagnie de Phalsbourg. Apsys est quant à lui un *pure player* de l'immobilier commercial. Si leur cœur de métier peut varier de l'une à l'autre, on remarque qu'elles adoptent une attitude opportuniste en adaptant leurs produits selon les territoires et les projets (*retail parks*, centre commerciaux de centre-ville, haut de gamme, villages de marque).

---

<sup>84</sup> A. Fournié, "Société foncière", dans *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A, Gasnier A, Lemarchand N, Metton A, Soumagne J, PUR, 2008.

<sup>85</sup> Cushman & Wakefield définit cette classe d'actifs comme étant « très bien situés, d'excellente qualité, offrant les meilleurs prestations, et loués selon un ou des engagements locatifs de longue durée ferme ».

### **2.2.3. Des stratégies différenciées, même au sein d'un même groupe, qui s'inscrivent inégalement dans les politiques urbaines**

L'immobilier commercial est un marché concentré, mais dont les acteurs relèvent de profils différents. Nombreux parmi les plus gros opérateurs ont fait le choix de la cotation boursière mais certains conservent un mode de gestion patrimonial. Les arbitrages stratégiques diffèrent : Unibail et Klépierre se recentrent sur des produits à fort rendement en milieu métropolitain et sont présents à l'échelle européenne, alors que d'autres, comme Carmila et Mercialis, restent positionnés sur leur marché traditionnel : les galeries commerciales attenantes à leurs hypermarchés. Des opérateurs comme Apsys ou Frey affichent un positionnement prioritaire sur des espaces à restructurer ; d'autres comme la Compagnie de Phalsbourg diversifient leurs produits commerciaux (village de marques) et immobiliers (bureaux, logements, hôtellerie) et veulent s'affirmer comme promoteurs-aménageurs généralistes comme Altaréa-Cogedim, afin de jouer la carte de la mixité urbaine tout en maîtrisant leurs risques.

Au vu des cas observés, la mission constate, selon les opérateurs, une propension plus ou moins développée à mettre en œuvre leur stratégie dans le cadre d'un partenariat de projet avec les collectivités territoriales et suivant une logique plus ou moins affirmée d'investissement patrimonial durable. Alors que les capacités de projection des foncières, particulièrement celles liées à une enseigne, peuvent être freinées par des critères de rentabilité de l'exploitation commerciale, un levier essentiel réside dans la capacité des opérateurs à investir ou réinvestir dans une logique de plus long terme, nécessaire à la faisabilité de projets de renouvellement urbains plus complexes que le développement de l'urbanisme commercial des trente dernières années.

La dynamique d'un secteur en interaction avec les nouvelles pratiques de consommation, les logiques d'implantation commerciale qui conduisent à la recherche d'espaces disponibles, le caractère de plus en plus spéculatif de l'investissement commercial, enfin la concurrence entre les géants du secteur : toutes ces tendances contribuent à accroître la pression sur l'espace, notamment péri-urbain, et conduisent à s'interroger sur la façon dont les pouvoirs publics se sont donnés les moyens juridiques, en France et chez nos voisins, de concilier la liberté du commerce avec la prise en compte d'autres enjeux de nature environnementale ou sociétale.

### **2.3. Il est possible de mieux concilier, dans l'application des principes généraux du droit européen et ceux du droit français, la liberté d'établissement et les exigences d'environnement et d'aménagement du territoire en tant que « raisons impérieuses d'intérêt général »**

*Des appréciations différentes selon les États membres.*

L'examen des législations en Europe dans le domaine de l'urbanisme commercial montre deux tendances fortes.

La première, illustrée par la législation française, s'inspirant d'une lecture stricte, voire restrictive, de la directive « services », accorde une place prépondérante à la liberté d'établissement qui constitue une liberté fondamentale du droit européen. Elle se traduit par une moindre importance relative accordée aux autres intérêts en présence que sont

l'aménagement du territoire ou la protection du consommateur, la prise en compte de l'environnement étant maintenant incontournable.

La seconde, représentée par exemple par les législations de l'Allemagne ou des Pays-Bas, a pondéré le principe de la liberté d'établissement par une double démarche : d'une part, la détermination d'objectifs prioritaires tels que l'aménagement du territoire, la protection du consommateur et la protection de l'environnement, d'autre part, une gouvernance de l'urbanisme commercial à partir des collectivités territoriales ou des *Länder* dans le cadre de l'État fédéral allemand. Au regard de ces réglementations, les motifs d'aménagement du territoire sont considérés comme des « raisons impérieuses d'intérêt général », notion élaborée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans sa jurisprudence relative, notamment, à l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacré à la liberté d'établissement.

Pour bien appréhender les différences d'approche entre les États membres, il convient d'abord de rappeler les normes fondamentales qui régissent l'urbanisme commercial dans l'espace de l'Union européenne. Ce domaine dépend en effet très largement des principes généraux du droit européen, particulièrement la liberté d'établissement et la libre prestation de service qui trouvent leur pendant en droit français dans la liberté du commerce et de l'industrie. La protection des libertés fondamentales, dont la liberté d'établissement, est garantie tant au niveau des traités que du droit dérivé, particulièrement de la directive « services ». La Cour de justice de l'Union européenne veille avec constance au respect de ces libertés. Dans le cadre de sa jurisprudence, elle a cependant été amenée à préciser les conditions dans lesquelles la liberté d'établissement pouvait admettre certaines restrictions.

### **2.3.1. Le principe de la liberté d'établissement peut être restreint pour des « raisons impérieuses d'intérêt général »**

La liberté d'établissement figure parmi les quatre libertés fondamentales inscrites dans le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>86</sup>. Quant à la liberté du commerce et de l'industrie, elle a valeur, en France, de principe constitutionnel. En raison de leur place dans la hiérarchie des normes, ces deux libertés font l'objet d'une protection particulière qui admet toutefois un certain nombre d'aménagements.

Dans le TFUE, certains principes généraux du droit européen, qui constituent des « raisons impérieuses d'intérêt général » au sens de la directive « services », figurent dans les dispositions horizontales du traité (articles 7 à 17) : protection de l'emploi, protection sociale, éducation, formation, santé, protection de l'environnement, des consommateurs, du bien-être des animaux, des modes de financement des services publics.

---

<sup>86</sup> La liberté d'établissement est consacrée par les articles 49 à 51 du traité sur le fonctionnement européen (TFUE) et a vocation à s'appliquer aux ressortissants d'un État membre exerçant une activité non salariée qui souhaitent s'établir dans un autre État membre.

L'article 52 du TFUE fournit une base textuelle qui tempère l'applicabilité du principe de liberté d'établissement aux dispositions nationales prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

La négociation de la directive « services » a donné lieu à des débats animés pour définir l'intérêt général ou un concept approchant. Son considérant n°40 rappelle l'origine jurisprudentielle de la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » et précise que cette notion, au sens que lui donne la CJUE, « couvre au moins les justifications suivantes : (...) la protection des destinataires de services, la protection des consommateurs, (...), la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire ». Ces dispositions sont reprises à l'article 4. § 8 de la directive (« Définitions »)<sup>87</sup>.

Le considérant n°47 de la même directive, tout en précisant que la délivrance d'une autorisation d'exercer une activité de service doit en principe valoir pour l'ensemble du territoire national, admet qu'il en va ainsi « à moins qu'une autorisation propre à chaque établissement, par exemple pour chaque implantation de grandes surfaces commerciales (...) soit objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. »

Le considérant n°56 admet que des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent justifier l'application de régimes d'autorisation et d'autres restrictions à l'exercice des activités de services dès lors que n'existe aucune discrimination sur le fondement de la nationalité et que sont respectés les principes de nécessité et de proportionnalité.

Ces dispositions sont reprises au chapitre III de la directive consacré à la liberté d'établissement. L'article 9 prévoit que l'exercice d'une activité de service ne peut être soumis à un régime d'autorisation que si celui-ci est non discriminatoire, si la nécessité de ce régime est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et si l'objectif poursuivi ne peut pas être atteint par une mesure moins contraignante<sup>88</sup>.

L'article 10 impose que tout régime d'autorisation repose sur des critères qui encadrent le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin de prévenir tout arbitraire dans son exercice. Parmi ces critères, figurent leur caractère non discriminatoire et la justification par une raison impérieuse d'intérêt général, la proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi, la clarté, l'objectivité, la publicité, la transparence et l'accessibilité.

Le considérant n°66, tout en posant l'interdiction de soumettre l'accès à une activité de services à un « test économique » (comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation), précise que cette interdiction vise les tests économiques « en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbain (...) », cette interdiction ne devant, par ailleurs, pas affecter les compétences des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence. Ces dispositions sont reprises au § 5 de l'article 14.

### **2.3.2. La portée de la liberté d'établissement peut être tempérée par la prise en compte de normes juridiques de force équivalente, comme la garantie accordée à la protection de l'environnement**

Il résulte des dispositions de la directive « services » que l'exercice de la liberté d'établissement peut être encadré par la prise en compte de raisons impérieuses d'intérêt

---

<sup>87</sup> Même si l'expression « aménagement du territoire » n'est pas reprise à l'article 4 § 8, le considérant éclaire le contenu de la notion d'environnement urbain au sens de la directive.

<sup>88</sup> Notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tard pour avoir une effectivité réelle.

général parmi lesquelles figure la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire.

En droit français, la protection de l'environnement est ainsi garantie par une série de normes et de dispositifs juridiques. La loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005 place désormais la protection de l'environnement au même rang que d'autres normes de portée constitutionnelle, telle que la liberté d'entreprendre<sup>89</sup>. L'arsenal des mesures transversales sur l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes participe en outre à la prise en compte systématique de l'environnement dans tous les programmes de développement, en particulier dans le champ de l'urbanisme commercial. Enfin, un dispositif de contrôle de ces évaluations par l'Autorité environnementale, chargée d'en vérifier le sérieux et le bien-fondé complète ce dispositif protecteur.

### **2.3.3. La restriction à la liberté d'établissement peut aussi être fondée sur des motifs d'aménagement du territoire**

*L'aménagement du territoire, s'il n'est pas une compétence européenne, est appréhendé à l'aune de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale dans les traités.*

Au sein de l'Union européenne, la politique d'aménagement du territoire est devenue une priorité et dispose du premier budget européen, même si dans le droit européen, ce domaine ne bénéficie pas, de la même reconnaissance juridique que la politique de l'environnement. Sa prise en compte a été progressive et L'article 3<sup>90</sup> du Traité sur l'Union européenne affirme pour la première fois que l'Union européenne « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale ». Cette disposition trouve sa traduction dans plusieurs articles du TFUE<sup>91</sup>.

Rappelons en outre que pour préparer l'échéance de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission européenne avait adopté, en octobre 2008, un Livre vert sur « la cohésion territoriale » ouvrant un large débat public sur ladite cohésion et ses implications stratégiques.

Certains problèmes comme l'exclusion sociale, l'étalement urbain, l'accessibilité des services avaient été mis en exergue pour être pris en compte à différents niveaux

<sup>89</sup> Dans son arrêt d'Assemblée « Daudignac » du 22 juin 1951, le Conseil d'État érige la liberté du commerce et de l'industrie en principe général du droit. Le Conseil constitutionnel a consacré sa valeur constitutionnelle dans sa décision du 16 janvier 1982 s'agissant de la loi sur les nationalisations.

<sup>90</sup> L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

<sup>91</sup> L'article 4 b) inclut la cohésion économique, sociale et territoriale parmi les matières faisant l'objet d'un partage des compétences entre l'UE et les États membres. Le titre XVIII est consacré à la traduction de la politique de cohésion par la participation financière de l'UE, notamment à travers les fonds européens structurels d'investissement.

territoriaux. Ces préoccupations concernaient particulièrement les banlieues pauvres comme le devenir des zones métropolitaines.

La jurisprudence européenne reconnaît l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs comme « raisons impérieuses d'intérêt général » pouvant justifier des restrictions à la liberté d'établissement. La Cour a évolué dans sa façon de statuer<sup>92</sup> sur les restrictions apportées par les États à la liberté d'établissement. Elle suit un raisonnement en quatre étapes pour vérifier la conformité d'une législation nationale aux libertés fondamentales garanties par le Traité :

1. la législation en cause ne met pas en œuvre un traitement fiscal désavantageux à l'égard des opérations transfrontières par comparaison avec les opérations domestiques de même nature ;
2. ou à défaut se justifie par une raison impérieuse d'intérêt général ;
3. tout en étant propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi ;
4. sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

Il n'existe, à ce jour, qu'un seul arrêt rendu par la CJUE concernant la question des restrictions à la liberté d'établissement de centres commerciaux. Son arrêt du 24 mars 2011 (Commission c./ Espagne) concerne les limitations à l'établissement de centres commerciaux en Catalogne. L'implantation des grands établissements commerciaux sur le territoire de la Communauté autonome, selon la loi catalane en vigueur à cette époque, n'est possible que dans les tissus urbains consolidés des municipalités chefs-lieux ou dotées d'une population supérieure à 25 000 habitants ou personnes assimilables pour des raisons de flux touristiques.

Toute ouverture d'un grand établissement commercial est ainsi subordonnée à un régime d'autorisation préalable qui a pour effet de limiter les zones d'implantation disponibles pour ces nouveaux établissements ainsi que leurs surfaces de vente. De plus, l'autorisation pour les nouveaux établissements n'est délivrée que lorsqu'il est vérifié que leur ouverture n'aura pas d'incidence sur le petit commerce préexistant.

Les moyens invoqués par l'Espagne dans l'affaire précitée concernant la Catalogne reposaient sur des considérations à la fois d'ordre économique, de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Si le juge européen a censuré la justification économique pour légitimer les restrictions à l'implantation de centres commerciaux (par les autorités catalanes), il a indiqué qu'il aurait été disposé à prendre en considération les moyens spécifiques concernant la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire si l'Espagne avait été en mesure de produire une argumentation plus solide sur ces points.

Cet arrêt pose sans ambiguïté le principe de liberté d'établissement tout en précisant ses limites. Il précise qu'un État membre ne peut pas soumettre l'ouverture des grands établissements commerciaux à des considérations économiques, telles que leur incidence sur le commerce de détail préexistant ou le degré d'implantation de l'entreprise sur le marché.

---

<sup>92</sup> Voir par exemple, « la Cour de justice et la libre prestation de services : entre proportionnalité et droits fondamentaux », Sant'Anna legal studies, G. Bianco, T. Ragues, 1/2012

La CJUE considère dans son arrêt que l'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du principe de la liberté d'établissement pour avoir adopté et maintenu en vigueur les dispositions catalanes lesquelles souffrent de deux défauts majeurs :

- elles interdisent l'implantation des grands établissements commerciaux en dehors des tissus urbains consolidés de certaines municipalités<sup>93</sup> et limitent l'implantation des nouveaux hypermarchés aux circonscriptions où l'offre commerciale existante n'est pas considérée comme excessive<sup>94</sup> ;
- elles imposent que de tels nouveaux hypermarchés n'absorbent pas plus de 9 % des dépenses en produits d'usage quotidien et pas plus de 7 % des dépenses en produits d'usage non quotidien.

Mais dans le même temps, la CJUE rappelle que certains aménagements au principe de liberté d'établissement peuvent être justifiées par « des raisons impérieuses d'intérêt général », à condition qu'elles soient propres à la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (condition de proportionnalité).

Parmi les raisons impérieuses, figurent la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs.

Dans le cas d'espèce, la CJUE estime cependant que les considérations qui fondent la réglementation catalane<sup>95</sup>, sont d'ordre strictement économique et ne peuvent constituer une raison impérieuse d'intérêt général.

Enfin, la Cour estime nécessaire d'ouvrir les commissions d'instruction des dossiers d'implantation des centres commerciaux. La réglementation catalane exige la consultation de cette commission chargée de rédiger un rapport prenant en compte notamment l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Mais, la CJUE a été amenée à censurer les dispositions qui limitent la composition de cette commission à la seule représentation des intérêts du commerce de détail préexistant. La réglementation ne prévoit pas la représentation des associations actives dans le domaine de la protection de l'environnement et des groupements d'intérêt assurant la protection des consommateurs. Ce point pourrait utilement susciter un approfondissement de la réflexion sur la composition des commissions en France.

Il convient de rappeler que la Cour de justice a été amenée à encadrer la liberté d'établissement par des considérations tenant à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire avant l'entrée en vigueur de la directive « service ».

---

<sup>93</sup> En l'occurrence, les grands établissements ne peuvent s'implanter que dans des tissus urbains consolidés des municipalités qui sont des chefs lieux ou ont une population supérieure à 25 000 habitants ou personnes assimilables pour des raisons de flux touristiques.

<sup>94</sup> Pour 2009, il est rappelé que l'offre commerciale a été estimée excessive dans 37 des 48 circonscriptions de la Communauté autonome de Catalogne.

<sup>95</sup> Effets d'une nouvelle implantation sur la structure commerciale de la zone considérée, rapport sur le degré d'implantation du demandeur de l'autorisation sur son marché, impact sur le commerce de détail préexistant

Dans un arrêt *Burtscher* de 2005<sup>96</sup>, elle avait fondé de manière quasi-identique son raisonnement pour indiquer que des motifs d'aménagement du territoire bien étayés pourraient être considérés comme des raisons impérieuses d'intérêt général à la condition qu'ils soient appliqués sans discrimination.

*La Commission et certains États membres admettent des restrictions à la liberté d'établissement fondées sur des exigences d'aménagement du territoire.*

La Commission elle-même dans son avis motivé adressé à la France, reconnaît « que l'accessibilité des commerces pour tous, y compris pour les personnes habitant dans des zones rurales, ou celles ne disposant pas de moyen de transport, est un objectif d'intérêt général lié à l'aménagement du territoire qui devrait pouvoir justifier des restrictions aux libertés fondamentales »<sup>97</sup>.

Elle estime donc que « pourrait être justifiée une restriction à l'établissement visant à garantir l'accessibilité des commerces, dans la mesure où elle s'appliquerait aux produits et services de base satisfaisant un besoin immédiat au quotidien ».

A la suite de l'avis motivé que leur a adressé la Commission le 26 juin 2006<sup>98</sup>, les autorités allemandes fondent désormais<sup>99</sup> leur position sur la protection des centres-villes ou des zones commerciales centrales en leur qualité d'approvisionnement proches des consommateurs, sur une limitation des transports et un usage économe du foncier.

Le rapport du député Michel Piron sur la proposition de loi sur l'urbanisme commercial<sup>100</sup> rappelle les constats et les principes sur lesquels repose la législation allemande<sup>101</sup> qui « se caractérise par son volontarisme tout en laissant aux acteurs locaux, publics et privés, le soin et le devoir d'exercer pleinement leur responsabilité » et estime « que la France pourrait utilement s'inspirer d'un régime juridique guidé par les objectifs qu'il poursuit et ne s'en remettant pas à la « loi parfois aveugle du marché ».

S'agissant de la conformité des règles d'aménagement du territoire au droit communautaire, la République fédérale met l'accent sur le rôle de la ville qui doit être

---

<sup>96</sup> Arrêt de la CJCE du 1<sup>er</sup> « décembre 2005 », *Burtscher* – Affaire C-231-04

<sup>97</sup> Avis motivé 2000/5224 C(2006) 6201 du 12 décembre 2006. La Commission ajoute que « pourrait être justifiée une restriction à l'établissement visant à garantir l'accessibilité des commerces, dans la mesure où elle s'appliquerait aux produits de services de base satisfaisant un besoin immédiat au quotidien ».

<sup>98</sup> Affaire 2008/4946

<sup>99</sup> Auparavant, l'Allemagne subordonnait la délivrance des autorisations à une étude d'impact économique du projet sur le commerce existant.

<sup>100</sup> Assemblée nationale, rapport de M. Michel Piron sur la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial (n° 2490) – 1<sup>er</sup> juin 2010 ; voir également la rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes « sur l'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique » - Michel Piron, député, 19 mai 2010.

<sup>101</sup> 1°) La population est appelée à vieillir et sera de plus en plus dépendante des commerces de proximité ; 2°) Il n'est pas souhaitable d'encourager l'étalement urbain ; 3°) Il n'est pas souhaitable de pousser à l'usage systématique de la voiture alors qu'on cherche par ailleurs à développer les transports collectifs dans une logique de développement durable ; 4°) Laisser jouer librement le marché revient *de facto* à dévitaliser les centres-villes et à créer une discrimination au détriment de ceux qui n'ont pas de voiture. De plus, les centres-villes vivants sont un élément clé de maintien de liens et de relations essentiels de cohésion de nos sociétés. 5°) Laisser les grandes surfaces commerciales créer une concurrence entre les petites communes n'est pas une solution.

« compacte » afin de favoriser les trajets courts, « dense » pour éviter l'étalement urbain (l'objectif de densité étant connoté comme une mesure d'aménagement du territoire et de protection de l'espace périurbain), « au centre de la vie des personnes » qui y habitent et y travaillent. Elle fonde son argumentation sur des instruments communautaires non contraignants, comme la charte de Leipzig qui promeut les politiques de développement urbain intégrées avec l'objectif d'un habitat urbain groupé. Elle fait également état des soutiens financiers européens, à travers notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER). Elle rappelle les deux principes qui guident l'aménagement du territoire allemand, qui sont « de garantir les fonctions essentielles d'approvisionnement dans les centres-villes et de privilégier les sites centralisés pour les implantations de commerce atteignant une certaine taille ou ayant des impacts particuliers sur le développement des centres ».

Le gouvernement fédéral conclut que cette conception de l'aménagement du territoire des Länder allemands répond, d'une part, à la protection des centres-villes ou des zones commerciales centrales en leur qualité d'approvisionnement proches des consommateurs, d'autre part, à la nécessité d'éviter les transports et de faire un usage économe du patrimoine foncier disponible. Ainsi, aménagement du territoire, environnement et protection du consommateur se combinent pour justifier l'existence des raisons impérieuses d'intérêt général invoquées par la République fédérale.

#### **2.3.4. Les pratiques observées dans les pays voisins confirment une application du principe de liberté d'entreprendre tempérée par des considérations de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire**

Les rapporteurs se sont rendus en Allemagne (Berlin et Potsdam), en Belgique (Bruxelles), en Espagne (Madrid et Barcelone) et en Italie (Rome et Milan). Les visites et rencontres réalisées lors de ces déplacements ont permis d'identifier des pratiques et des expériences intéressantes. Il ne s'agit pas d'établir une analyse comparative complète entre ces pays et la France, d'autant que des différences sensibles existent au sein d'un même pays entre les villes et les régions visitées. A partir des rapports de mission<sup>102</sup>, des résultats du parangonnage européen réalisé lors de la mission IGF-CGEDD et de divers éléments complémentaires recueillis lors de contacts aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il est possible de dégager quelques enseignements majeurs.

##### *Des contextes et des jeux d'acteurs différents*

Dans tous les pays voisins, les politiques urbaines sont décentralisées à la différence de la France. Sur la base de quelques grands principes édictés nationalement, les politiques d'aménagement commercial sont en général définies au niveau régional et appliquées au niveau local, par des entités communales le plus souvent de taille significative.

Une autre différence importante avec la France est la relative absence dans ces pays d'opérateurs de la grande distribution d'envergure internationale et positionnés sur les formats de type hypermarché tels les grands groupes français, très influents dans notre pays. Ces groupes ont d'ailleurs tenté de s'implanter dans les secteurs urbains des pays européens avec des succès divers selon les cas. Certaines régions, comme la Catalogne

---

<sup>102</sup> Cf Annexe 6.

et surtout l'Italie du centre et du sud, ont une très forte tradition de commerce de proximité qui a contribué à freiner l'implantation de centres commerciaux périphériques, alors que l'Italie du nord, fortement peuplée, ou la région de Madrid, qui a connu une croissance urbaine rapide, ont accueilli des centres commerciaux importants.

### *Une préservation de plus en plus systématique des espaces naturels et agricoles*

Dans la majeure partie des pays visités, la politique de préservation des espaces naturels et agricoles, combinée avec la volonté de réutilisation des friches industrielles, conduit à implanter la plupart des nouveaux projets au sein du tissu urbain constitué et à donner la priorité à la restructuration des centres commerciaux obsolètes. Cette approche est ainsi menée de façon très volontariste dans la région de Milan avec la mobilisation de friches issues de l'industrie automobile. Dans un tout autre contexte, la politique nationale britannique en faveur des centres-villes, avec la pratique du test séquentiel, dissuade très fortement les opérateurs d'envisager des projets à l'extérieur des zones centrales. La pression des opérateurs sur les périphéries urbaines est d'autant plus faible que les acteurs du commerce expriment en général un besoin plus limité de nouvelles surfaces de vente. Par exemple, en Allemagne, les organisations de commerçants font globalement le constat d'une baisse de la productivité au m<sup>2</sup> des surfaces commerciales et, plutôt que de vouloir construire de plus importantes surfaces de vente pour protéger leurs marges, elles anticipent une diminution de la taille moyenne des entités commerciales dans les années à venir du fait du développement du commerce en ligne.

### *Des dispositifs qui résistent, même quand ils sont mis en cause par les défenseurs d'une application rigide du principe de libre implantation inscrit dans le droit européen*

Le dispositif de planification territoriale « emboîtée » allemand<sup>103</sup> apparaît faire consensus entre tous les acteurs et être très dissuasif à l'égard de l'implantation hors des villes de la majeure partie des commerces, à un certain nombre d'exceptions près comme le bricolage ou le jardinage. Il existe toutefois des nuances significatives et des souplesses d'adaptation différentes selon les *Länder*. La législation distingue les lieux d'implantation possibles des commerces en fonction des types de biens ou d'occurrences d'achats. Elle semble peu susceptible d'être fortement ébranlée par les contentieux européens engagés dans certains *Länder*, quelle qu'en soit l'issue. De même, la Catalogne continue de mener une approche restrictive, en cohérence avec la pratique d'un urbanisme maîtrisé ; le débat qui semble se poursuivre porte sur la degré de souplesse d'application qu'elle entend introduire afin de résister aux mises en garde du gouvernement national et aux risques de nouveaux contentieux européens. Ainsi, on constate des dispositifs de régulation efficaces (avec quelques différences selon les régions) du fait des exigences environnementales (au sens large du terme), de la rigueur du cadre de planification ou même seulement des orientations politiques données dans un pays comme au Royaume-Uni qui a par ailleurs fortement libéralisé la planification de l'urbanisme.

---

<sup>103</sup> Voir annexe 6.

### *Des politiques attentives aux équilibres urbains et des programmes qui favorisent le maintien d'un commerce de proximité*

La limitation du développement des grands formats périphériques peut également être due à la résistance d'un commerce traditionnel qui reste fort, soutenu par les habitudes de consommations comme en Italie du centre et du sud. La tradition italienne de qualité urbaine de proximité oriente fortement l'offre commerciale et continue d'inciter la grande distribution à adapter ses formats pour prendre en compte les spécificités culturelles et culinaires du pays dans les réalisations les plus récentes ou dans l'émergence de concepts comme *Eataly*. Mais dans tous les pays visités, des politiques volontaristes sont menées, accordant une grande importance à la préservation des cœurs urbains historiques et au tissu commercial qui fait la spécificité du pays<sup>104</sup>. Elles reposent sur l'organisation dans la durée de dispositifs de soutien permanent au commerce de centre-ville et de proximité comme les « districts commerciaux » et les « centres commerciaux naturels » en Italie ou les programmes de soutien aux marchés traditionnels en Espagne<sup>105</sup>. On notera enfin que la situation économique peut produire des effets différenciés sur la structure du commerce. Ainsi, on observe à Madrid que la crise a touché de plein fouet la classe moyenne espagnole, qui constitue le socle de la clientèle des centres commerciaux, de ce fait fragilisés ; *a contrario*, la classe la plus riche a continué de privilégier le petit commerce de proximité tandis que dans les quartiers plus modestes, le commerce s'est adapté à la paupérisation de sa clientèle à travers de nouvelles formes de distribution privilégiant des circuits courts, voire parallèles.

#### **2.3.5. Le contexte juridique européen tout comme les pratiques des pays voisins, conduisent à proposer une évolution de la législation française, à la mesure des enjeux constatés et de pratiques des pays voisins.**

Dans ce contexte général, la France gagnera à faire évoluer sa législation pour tempérer la place accordée à la liberté d'établissement par une prise en compte des exigences associées à l'aménagement du territoire, à la mesure des enjeux constatés et en s'inspirant des pratiques des pays voisins. Il est nécessaire de réfléchir à une pondération plus juste des divers objectifs à prendre en compte en matière d'urbanisme commercial, notamment en raison de ses conséquences potentielles sur la dévitalisation des centres-villes. Il convient en effet de rappeler que le problème posé par cette dévitalisation dépasse très largement la simple question de concurrence entre commerces de centre-ville et de périphérie : comme les Allemands l'ont constaté depuis longtemps, le déclin du commerce de centre-ville porte gravement atteinte à l'animation du centre et donc à son attractivité. Il contribue ainsi à une spirale générale de paupérisation, de discrimination envers les personnes les moins mobiles (personnes âgées ou handicapées) et d'affaiblissement de la cohésion sociale, qui retentit ensuite sur l'agglomération tout entière. Prévenir cette évolution est l'un des enjeux majeurs

---

<sup>104</sup> La situation économique peut produire des effets différenciés sur la structure du commerce. Ainsi, on observe à Madrid que la crise a touché de plein fouet la classe moyenne espagnole, qui constitue le socle de la clientèle des centres commerciaux, de ce fait fragilisés ; *a contrario*, la classe la plus riche a continué de privilégier le petit commerce de proximité tandis que dans les quartiers plus modestes, le commerce s'est adapté à la paupérisation de sa clientèle à travers de nouvelles formes de distribution privilégiant des circuits courts, voire parallèles.

<sup>105</sup> Voir Annexe 6.

d'une politique d'aménagement du territoire au sens fort qui relève bien, à cet égard, d'une raison impérieuse d'intérêt général.

Sur le plan juridique, l'approche française de la liberté d'établissement pourrait utilement s'inspirer de l'approche intégrée de la politique urbaine portée par la DG REGIO en charge de la cohésion au sein de la Commission. Ce faisant, on ne ferait par là que donner une portée concrète au principe général du droit européen de développement durable, inscrit depuis 1997 dans le Traité d'Amsterdam<sup>106</sup>, et qui avait pour ambition de donner au pilier social et sociétal une place officielle parmi les deux autres piliers. Il conviendra en outre d'approfondir la réflexion sur les enjeux de protection de l'environnement et de protection du consommateur et le cas échéant sur la composition des commissions chargées de délivrer les autorisations.

Les objectifs à prendre en compte étant, on l'a vu, étroitement imbriqués, les politiques en matière d'urbanisme commercial gagneraient à être conçues et portées dans le cadre d'une collaboration plus étroite entre les administrations en charge, respectivement, des logiques économiques et de l'environnement et de l'aménagement du territoire, tant sur le plan européen que national.

Il apparaîtrait enfin opportun d'ouvrir un champ de discussion entre l'Union européenne et les États membres pour définir les modalités d'un meilleur équilibre entre les différents objectifs. La tenue d'un séminaire de travail entre autorités nationales qui ont des pratiques différentes (services représentant tous les intérêts en jeu) et la Commission européenne (en associant l'ensemble des directions concernées) permettrait d'engager une réflexion commune.

---

<sup>106</sup> « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

### **3. Des propositions pour réconcilier les dynamiques commerciales avec la ville durable**

#### **3.1. Inventer un urbanisme commercial durable, anticipateur et résilient**

L'analyse menée permet de porter une première appréciation des impacts des implantations commerciales passées et récentes, selon une approche fondée sur des critères de développement durable appréhendant toutes les échelles opérationnelles et territoriales. La réflexion met aussi en évidence des enjeux essentiels : évolution des attentes des consommateurs, logiques économiques des différents acteurs, dimensions réglementaires liées à l'application du droit européen. L'observation des pratiques françaises et européennes fait apparaître de nouvelles stratégies ; elles sont susceptibles de s'inscrire et de se conjuguer dans des projets territoriaux concertés, préfigurant une approche renouvelée de l'urbanisme commercial.

##### **3.1.1. Les pratiques observées dans certaines villes françaises ouvrent des perspectives intéressantes tout en suscitant des interrogations quant à leur possible généralisation**

Un certain nombre de villes et de sites de projet ont fait l'objet d'une visite par l'équipe de mission (Bordeaux, Lille, Montpellier, Saint-Étienne, Poitiers). Le choix de ces villes a été fait pour compléter celui des villes moyennes visitées ou étudiées lors de la mission IGF-CGEDD relative aux centres-villes<sup>107</sup>. D'autres projets ont été repérés, certains réalisés, d'autres envisagés mais non aboutis ou mis à l'étude. L'ensemble permet de réunir des éléments de compréhension utiles pour dégager des pistes d'action et identifier les conditions d'une approche nouvelle de l'urbanisme commercial.

##### *L'intérêt d'établir et d'entretenir une vision partagée entre les acteurs*

Les retours d'expérience confirment tous que la principale difficulté qui s'oppose à une bonne organisation de l'offre commerciale est liée à des questions de gouvernance. Les conséquences négatives sont, comme cela a été dit, d'une part, la déstructuration des espaces périphériques et l'étalement urbain, d'autre part, la fragilisation des centralités existantes, et notamment la mise en péril du centre-ville, comme le montrent les exemples évoqués tels que Marseille, Perpignan et ceux de nombreuses villes moyennes et petites.

L'intérêt est donc réel de construire, entre les collectivités territoriales et les acteurs économiques, une vision partagée des enjeux du commerce et de ses perspectives de développement. Cela a notamment été le cas dans des villes et agglomérations comme Bordeaux ou Lille. Les outils mis en place, telles les chartes d'urbanisme commercial, ont structuré la réflexion et permis ensuite d'établir des SCoT mieux à même de jouer leur rôle de planification. Malgré ces démarches, la prise en compte du commerce n'est pas toujours allée de soi et a connu des avatars divers. Dans certains cas, les SCoT se sont révélés trop laxistes en définissant des secteurs d'implantation trop étendus ou, au contraire, ont été fragilisés, par exemple du fait de la volonté locale de permettre un projet non compatible avec le document de planification et susceptible de le

---

<sup>107</sup> Comme Romans-sur-Isère, Montrouge, Vierzon, Béziers...

décrédibiliser. Toutefois, les démarches non réglementaires ont en général permis de constituer une culture commune des acteurs propice à la mise en œuvre d'une politique commerciale plus cohérente et équilibrée qu'ailleurs.

D'un bon climat de concertation entre collectivités territoriales et acteurs du commerce peuvent naître des choix qui optimisent les projets du point de vue de leur nature ou de leur localisation. C'est le cas du centre commercial Ruban bleu qui a conforté le centre-ville de Saint-Nazaire, alors qu'Apsys avait auparavant des intentions de construire en périphérie. A une toute autre échelle, Euralille va également dans ce sens. A Marseille, la réalisation de nouveaux centres commerciaux, proches du centre-ville, qui accroissent fortement l'offre sans qu'une politique de requalification de l'existant ne soit menée concomitamment, risque en revanche d'avoir des effets déséquilibrants.

### *Les villes moyennes, particulièrement fragilisées*

Le rapport IGF-CGEDD<sup>108</sup> relatif à la revitalisation commerciale des centres-villes montre que les villes moyennes sont particulièrement touchées par la montée de la vacance commerciale et connaissent (ou risquent de subir) une dégradation plus globale de leur cœur de ville. Le commerce n'est pas le seul aspect de ce phénomène. Il peut en être un symptôme ou un facteur aggravant et constitue certainement un des leviers importants d'une politique de revitalisation de ces villes et de leur centre. Les cas visités ou analysés par la mission mettent en évidence l'aggravation de certaines situations, du fait non seulement de la situation économique et démographique, mais aussi de l'absence de politique intercommunale cohérente et d'une trop grande dispersion de l'offre commerciale dans les quartiers et dans les périphéries. Pourtant, il n'y a pas de fatalité : des villes moyennes comme Vierzon, Bourges, Roanne ou Mulhouse (à la limite de la catégorie) ont su amorcer une inversion de tendance. Elles ont conduit une politique foncière et urbaine volontariste en commençant par cibler leur action sur un périmètre restreint au sein de leur centre-ville et en suscitant une organisation cohérente des commerçants entre eux, dans le cadre d'un partenariat durable.

### *Des projets de renouvellement qui se mettent peu à peu en œuvre*

Huit sites périurbains, comme celui d'Actisud à Metz<sup>109</sup>, ont fait l'objet il y a quatre ans d'un atelier national piloté par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer portant sur les territoires économiques, dont l'expérience est relatée dans un ouvrage récent<sup>110</sup>. A ce jour, seuls quelques-uns des projets suivis dans ce cadre ont pu être mis en œuvre, non sans difficultés ou réorientations. C'est le cas des projets « Ode à la mer » à Montpellier et « Pont de l'Ane-Monthieu » à Saint-Étienne, visités par la mission.

Après une phase de maturation très longue (une dizaine d'années), due aux négociations avec les enseignes et avec les propriétaires fonciers, le projet « Ode à la mer » est désormais stabilisé et opérationnel. Il est en cours de mise en œuvre (sur une autre

---

<sup>108</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016

<sup>109</sup> Voir § 1.4.1

<sup>110</sup> *Du Far West à la ville, l'urbanisme commercial en question* sous la direction de Cristina Garcez et David Mangin, Editions Parenthèses, Octobre 2014.

dizaine d'années), constituant actuellement l'une des rares démarches de restructuration urbaine globale et mixte engagées à grande échelle dans les périphéries de villes françaises. Sous le pilotage de la Société d'économie mixte de la région de Montpellier (SERM), il consiste à réorganiser un axe d'entrée de ville (qui se prolonge jusqu'à la mer) en trois pôles commerciaux mixtes regroupés autour des arrêts du tramway, l'espace interstitiel, partiellement inondable, retournant à l'état naturel ou agricole. Sous réserve d'être conduit à son terme, ce projet constitue un exemple intéressant de rattrapage de l'organisation d'une périphérie marquée par un puissant phénomène d'étalement urbain, bien qu'il se caractérise aussi par une augmentation significative de l'offre commerciale.

A une échelle plus modeste, la restructuration de l'entrée de ville de l'est de Saint-Étienne est également en phase opérationnelle. La démarche engagée sur le quartier Pont de l'Ane-Monthieu peut être comprise comme une opération de renouvellement urbain en « tiroir » visant à proposer une nouvelle offre immobilière (l'opération « Steel », réalisée par Apsys) où seront transférées les enseignes historiques de l'entrée de ville. L'Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE) qui pilote le projet dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN) prévoit d'acquérir les « boîtes à chaussure » libérées par les enseignes transférées pour procéder à leur démolition, avant réaffectation de ces secteurs, notamment en logements. Les coûts importants de l'opération d'aménagement (hors spécificités que constituent les aléas miniers ou les frais de dépollution) sont principalement dus à l'acquisition des « boîtes » commerciales situées en secteur de mutation et aux frais de transfert ou d'éviction des enseignes.

### *Un portage foncier à long terme et une ingénierie puissante pour faciliter le développement de ces projets*

Les principales difficultés de telles démarches viennent des enseignes les plus fragiles et surtout des propriétaires immobiliers, d'où l'importance de la maîtrise foncière qui a été longue à obtenir sur les deux sites (longues négociations, contentieux). On observe aussi, du côté des grandes enseignes de distribution, une forme de contradiction entre des visions de long terme et les intérêts de court terme qui influent sur leur implication dans de tels projets. Dans le cas de Montpellier comme dans celui de Saint-Étienne, les grandes enseignes étaient proactives et parties prenantes dans la phase d'émergence du projet, faisant prévaloir une posture anticipatrice de l'évolution des besoins des consommateurs et de l'organisation de la vie urbaine ; mais la logique d'exploitation (une réorganisation limitée du magasin existant suffisant à assurer sa rentabilité à court terme) a, dans les deux situations, pris finalement le dessus et les a amenées à se mettre en retrait du projet, provoquant ainsi son profond remaniement.

Du point de vue de l'équipe de l'opérateur Apsys, à Saint-Étienne, la difficulté de l'opération réside dans sa complexité, due notamment à la forte compacité exigée par les pouvoirs publics mais reconnue comme condition nécessaire d'une bonne intégration urbaine du projet au même titre que l'effort demandé en matière de design, de marketing et de développement durable. Selon l'EPASE, parmi les pistes de réflexion qui pourraient être approfondies figure celle du portage foncier à long terme. En effet, si les collectivités ou les aménageurs avaient pu agir de façon anticipée, dans le cadre d'une DUP de dix, voire quinze ans, les frais de requalification foncière auraient été grandement amortis, grâce à la captation d'une partie de la valeur liée à l'exploitation des commerces locaux existants. Sur le plan de l'aménagement opérationnel, les outils existants (concession, ZAC...) paraissent convenir, à condition d'être mis en œuvre par une ville volontariste et un opérateur s'appuyant sur une forte ingénierie.

### **3.1.2. Les divers types de stratégies observées appellent des « règles du jeu » pour conduire à des projets vertueux**

A partir des situations observées par les rapporteurs ou analysées dans diverses études<sup>111</sup>, on peut identifier plusieurs types de stratégies.

#### *Relocalisation et modernisation d'un équipement commercial*

A l'initiative d'une grande enseigne ou d'un groupe de distribution, un équipement commercial est déplacé pour trouver une localisation plus attractive, se moderniser et parfois s'étendre plus facilement. Si l'opération se fait selon une démarche de concertation en amont avec la collectivité territoriale, comme dans le cas de « L'escapade » à Troyes, elle peut s'inscrire dans une restructuration de quartier cohérente et inclure une réutilisation de l'emprise initiale.

A défaut, le résultat ne sera pas nécessairement positif en termes d'organisation urbaine et d'attractivité de l'offre commerciale locale, notamment dans le cas de petites communes qui n'ont pas une capacité suffisante d'analyse des conséquences de l'opération et de négociation avec l'opérateur commercial. Il peut s'agir d'un groupe qui a décidé de dérouler une stratégie de repositionnement de ses magasins sans suffisamment tenir compte des contextes locaux. A titre d'exemple, dans le cadre du plan de développement du groupe Lidl, ont été constatés des transferts permettant la réutilisation de friches urbaines, mais aussi le déplacement de supermarchés situés au centre d'un bourg vers des carrefours d'entrées de ville, plus visibles pour les automobilistes.

#### *Stratégie de recyclage foncier permettant une gestion économe de l'espace*

La nouvelle implantation commerciale a lieu sur une ressource foncière constituée et déjà artificialisée, par exemple sur une friche (industrielle, militaire, portuaire, commerciale ou culturelle) que l'on reconvertit. Les emprises préexistantes sont réhabilitées et le commerce devient un moteur de régénération urbaine. Cette approche, fortement développée dans les pays voisins, notamment en Italie du nord avec la réutilisation de friches issues de l'industrie automobile<sup>112</sup>, est aussi présente sur certains sites en France, comme à Abbeville (réaménagement d'une ancienne sucrerie par le groupe Intermarché) ou à Bordeaux (aménagement du « Quai des Marques » par réutilisation de hangars portuaires).

De telles opérations, non consommatrices de nouveaux espaces naturels ou agricoles, peuvent de plus contribuer à une politique de régénération foncière et urbaine, voire de sauvegarde de patrimoines pouvant s'inscrire dans la reconstitution de centralités de qualité, à condition d'être bien situées. Cela pourra justifier certains surcoûts d'aménagement.

---

<sup>111</sup> Voir notamment : *Intégration des fonctions commerciales dans le tissu urbain : mixité, densité, desserte et insertion architecturale et paysagère*, CEREMA, Décembre 2015.

<sup>112</sup> Voir annexe Italie

### *Renforcement et restructuration des polarités commerciales centrales ou périphériques*

La rénovation et l'éventuel agrandissement d'un ensemble commercial existant (ou de tout un secteur plus vaste) évitent ou limitent l'extension sur terrain non urbanisé. L'espace peut être densifié et dans certains cas acquérir des fonctions de centralité urbaine et commerciale plus diversifiées et attractives. La difficulté principale du réaménagement de zones commerciales existantes se trouve dans la multiplicité des acteurs et des propriétaires en présence et les coûts de réaménagement qui peuvent constituer un frein à la concrétisation du projet.

Cette stratégie peut concerner les centres-villes historiques ou les polarités périphériques. Dans le premier cas, il s'agit notamment de recomposer le tissu existant et de réinsérer des commerces ou ensembles commerciaux pour redynamiser le cœur de la cité, ce qui suppose la mise en œuvre d'un projet de restructuration foncière et urbaine complexe, comme évoqué au sujet des villes moyennes dans le rapport IGF-CGEDD. Dans le second cas<sup>113</sup>, il s'agit de négocier avec les groupes de distributions et autres grandes enseignes du site, puis de résoudre les difficultés liées à la recomposition d'une propriété foncière souvent très morcelée et au transfert des enseignes et des baux commerciaux correspondants.

Cette piste n'en demeure pas moins réalisable à certaines conditions, comme le montrent un nombre pour l'instant limitatif de cas, à l'image de deux exemples visités par la mission<sup>114</sup> : l'opération « Pont de l'Ane-Monthieu » à Saint-Etienne portée par l'EPASE et l'opération « Ode à la Mer » concernant d'importantes mutations foncières portées par la SERM dans la périphérie de Montpellier. L'examen de ces opérations permettra de dégager les conditions politiques et techniques de leur transposition dans un grand nombre d'autres sites.

### *Création ou extension d'un espace commercial en limite de zone urbaine*

Cette approche ne peut être justifiée en termes de développement durable que si une implantation périphérique est nécessaire du fait du type de commerce (jardinerie, animalerie, matériaux de construction...), de l'absence d'opportunités foncières plus centrales (friches urbaines ou dents creuses) et de besoins d'une urbanisation nouvelle liée à une croissance économique et démographique du bassin de vie concerné. Elle doit faire preuve d'une très grande exemplarité tant en matière de qualité urbaine, architecturale et paysagère que d'accessibilité tous modes depuis les origines géographiques des consommateurs. « L'Atoll », près d'Angers, pourrait, par sa conception architecturale, répondre à certains de ces critères, mais sa situation excentrée et mal connectée au tissu urbain existant pose problème. De fait, la mission n'a pas identifié d'opérations répondant de manière pleinement satisfaisante à cette dernière stratégie.

---

<sup>113</sup> Voir J. Le Grelle, « *Le renouvellement urbain des sites commerciaux* », *Du Far-West à la ville. L'urbanisme commercial en question*, sous la direction de D. Mangin et Garcez C, Parenthèses, novembre 2014. S. Simonet, « Nouvelles formes commerciales et stratégies urbaines », dans *(Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville*, sous la direction d'A. Masboungi, Le Moniteur, février 2013.

<sup>114</sup> Voir annexe 7.

### **3.1.3. Les principes du développement durable conduisent à promouvoir aujourd'hui une nouvelle approche fondée sur une application mieux équilibrée des règles européennes**

Le développement durable est désormais inscrit dans la charte de l'environnement, texte de valeur constitutionnelle<sup>115</sup>, et fait l'objet d'une formulation législative à l'article L110-1 du code de l'environnement<sup>116</sup>. Cet article traduit une préoccupation générale de protection de l'environnement et de bonne gestion de ses différentes composantes (espaces, ressources et milieux naturels, sites, paysages, qualité de l'air, êtres vivants, biodiversité), qui font partie du « patrimoine commun de la nation ». Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent, qui sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable, s'inspirent d'un certain nombre de principes comme celui d'action préventive et de correction des atteintes à l'environnement ou celui de participation. Ces principes fondamentaux sont déterminants pour évaluer les pratiques de l'urbanisme commercial et examiner comment les « mettre à l'heure » du développement durable.

La bonne gestion des ressources nécessite d'éviter la consommation de terrains non urbanisés au profit de nouvelles implantations commerciales pour deux raisons. D'une part, on l'a vu, l'offre commerciale est souvent déjà très abondante par rapport aux besoins (à l'exception de quelques secteurs en forte croissance). D'autre part, il existe, dans la plupart des villes, des lieux de centralité à requalifier, des friches à reconquérir et des espaces urbains à densifier qui pourraient permettre de restructurer et développer la plus grande partie de l'équipement commercial (sous réserve de quelques spécificités comme les jardineries ou les établissements de vente de matériaux de bricolage). Le principe de prévention implique de chercher en priorité à éviter les impacts négatifs, à défaut, d'en réduire la portée, en dernier lieu de compenser les atteintes qui n'ont pu être ni évitées ni réduites. Le principe de participation implique une information partagée et une gouvernance transparente au stade de l'élaboration et de l'évaluation des projets préalable aux décisions.

Dans le même esprit, la préservation des centres urbains doit être considérée, non pas comme un critère ayant pour fin exclusive la protection des consommateurs comme le fait la loi ACTPE mais, compte-tenu des multiples enjeux<sup>117</sup>, comme un objectif en soi, à l'égard duquel on ne peut plus, désormais, prendre aucun risque de fragilisation. Comme l'inspire la démarche du « test séquentiel » britannique, il conviendrait d'inverser la charge de la preuve en demandant au porteur d'un nouveau projet d'étudier d'abord une implantation en centre urbain avant d'envisager, le cas échéant, une autre localisation s'il démontre l'impossibilité de la première option.

Aussi conviendrait-il d'affirmer une ferme volonté d'orienter les politiques publiques afin que l'urbanisme commercial s'inscrive pleinement dans une approche cohérente du territoire et respecte une utilisation de l'espace conforme aux principes du développement durable.

---

<sup>115</sup> Loi constitutionnelle n° [2005-205](#) du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

<sup>116</sup> Cf. conclusions de l'annexe 5

<sup>117</sup> Rapport IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016.

*1. Affirmer au niveau national une réorientation majeure des politiques publiques à l'égard de l'urbanisme commercial conforme aux principes suivants : accorder la priorité à la consolidation des centres-villes et des autres centralités urbaines ainsi qu'à la requalification des friches et des tissus commerciaux existants, afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.*

Ces principes pourraient se traduire, dans un premier temps, par une directive nationale d'orientation (ou au moins par une circulaire interministérielle) qui donne un sens à l'action publique et signifie l'engagement d'un processus de transformation des outils et des méthodes. Les adaptations législatives nécessaires au respect de ces priorités et à la mise en œuvre d'une réelle gouvernance territoriale de l'urbanisme commercial seraient effectuées dans un deuxième temps, par l'adaptation du code de l'urbanisme et du code général des collectivités territoriales, et surtout par le renforcement des dispositions de la loi ACTPE en hiérarchisant les priorités et en précisant certains critères, comme la préservation des centres-villes ou encore la desserte en transports en commun (cf ci-après). On s'inspirera utilement, à cet effet, des pratiques mises en œuvre dans les pays européens voisins ; on a vu qu'elles permettent souvent un meilleur encadrement de l'urbanisme commercial et une organisation plus cohérente du commerce dans les villes et les territoires, selon une approche moins « dogmatique », plus tempérée, de la liberté d'implantation commerciale.

Il serait, de plus, opportun de prendre l'initiative de lancer une concertation avec les États membres qui partagent ces préoccupations, comme évoqué au paragraphe 2.3. Elle permettrait non seulement d'échanger sur les bonnes pratiques, mais aussi d'énoncer de façon coordonnée avec nos voisins les modalités d'un nécessaire équilibre entre l'application des règles de concurrence, des principes du développement durable et des politiques de cohésion sociale. On notera que l'Union européenne apporte déjà son soutien aux politiques urbaines durables dans le cadre de l'usage des fonds structurels. Par ailleurs, des documents européens récents soulignent l'importance du commerce de proximité comme élément de lien et de vie sociale et recommandent aux autorités locales et régionales d'adopter une approche équilibrée entre centralités et périphéries<sup>118</sup>.

Des échanges informels avec les services de la Commission européenne suggèrent que ceux-ci sont ouverts à l'engagement d'une discussion qui permettrait d'avancer vers une vision plus équilibrée et plus cohérente plutôt que d'attendre l'issue incertaine et lointaine de contentieux en cours ou potentiels. La France pourrait prendre l'initiative de cette discussion permettant de réfléchir dans un cadre approprié à des critères d'identification et de mise en œuvre « des raisons impérieuses d'intérêt général » dans le champ de l'environnement et, plus largement, dans celui du développement durable. Au moment où le sens et l'efficacité du projet européen font profondément débat, cette démarche permettrait d'ouvrir une réflexion utile sur la question de l'urbanisme commercial et, plus largement, sur la promotion d'une ville européenne durable, socle de la cohésion sociale.

---

<sup>118</sup> Avis du Parlement européen en date du 14 novembre 2013, suite à la communication du 31 janvier 2013 intitulée « Un plan d'action européen pour le commerce de détail »

2. *Établir, selon les principes énoncés, les modifications de la législation française en matière d'urbanisme commercial, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes, et prendre l'initiative d'une concertation avec les États membres et les services de la Commission européenne visant à définir les conditions d'un meilleur équilibre dans la prise en compte des principes de libre concurrence, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de protection du consommateur.*

### **3.1.4. Des moyens sont à mettre en place pour assurer une connaissance partagée et une meilleure synergie entre tous les acteurs de la ville et du commerce**

Sans réduire le jeu local à une simple opposition entre acteurs<sup>119</sup>, on constate que des logiques différentes sont à l'œuvre qui ont souvent du mal à se comprendre et à se croiser. Dans les centres-villes, malgré les difficultés, les élus locaux et les commerçants ou leurs associations se connaissent et se rencontrent autour d'enjeux communs d'animation et de fréquentation. Le dialogue est moins facile pour ce qui concerne les périphéries urbaines. Les acteurs du commerce sont des groupes de distribution ou de grandes enseignes spécialisées et des opérateurs immobiliers dont les principes d'action sont souvent éloignés des enjeux de qualité urbaine. Ils demeurent difficiles à décrypter par les élus locaux, eux-mêmes étant dans des postures différentes selon les enjeux de développement de leur commune et leur plus ou moins grande implication dans les politiques d'agglomération. Certains peuvent adopter des positions ignorant les réalités économiques, d'autres ne pas être en capacité de mener à bien un partenariat équilibré.

Pour développer une connaissance partagée des réalités et améliorer la compréhension des logiques d'acteurs, les organisations professionnelles et les chambres de commerce et d'industrie peuvent jouer un rôle important. Le fait que ces dernières ne soient plus représentées dans les CDAC ne doit pas les empêcher ou les dissuader de s'impliquer dans l'observation en croisant les données et analyses dont elles disposent avec celles des agences d'urbanisme et des organismes ou services de l'État (INSEE, DGFIP pour les données fiscales...). Plusieurs moyens complémentaires sont à développer ou à mettre en place :

- des observatoires territoriaux du commerce, à l'échelle de chaque bassin de vie, afin de mieux appréhender les enjeux et de suivre les impacts (environnementaux, urbains, socio-économiques, fiscaux...) des orientations d'aménagement ou des décisions d'implantation,
- une expertise spécialisée permettant aux élus et aux acteurs du commerce de développer une culture partagée et de mieux fonder leurs décisions,
- des programmes de recherche-action pour évaluer les effets qualitatifs et quantitatifs des opérations, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'emploi et pour modéliser de nouvelles approches de renouvellement urbain,
- une mise en réseau des acteurs déclinée à tous niveaux, s'appuyant sur un lieu de coordination, d'animation et de capitalisation relatif à l'urbanisme commercial, sous

---

<sup>119</sup> Cf § 1.4.1.

le pilotage des ministères concernés, avec leurs services et leurs réseaux techniques respectifs.

Concernant les observatoires, l'État était chargé, depuis la loi du 5 juillet 1996, d'animer des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) dont le rôle était aussi d'élaborer les schémas de développement commercial. La loi ACTPE a mis fin à ce dispositif mais prévoit un système d'observation par le service de l'État chargé de la réalisation des études statistiques. Cependant, le dispositif semble peiner à se mettre en place. Il importe de rétablir un système d'observation territorial permettant également d'alimenter le niveau national, voire d'établir des comparaisons européennes ; sa mise en œuvre devrait être coordonnée à l'échelle nationale et confiée aux intercommunalités (en s'appuyant notamment sur les services concernés de l'État, l'INSEE, les agences d'urbanisme et les chambres de commerce et d'industrie afin de croiser les données nécessaires).

*3. Rétablir une obligation d'observation territoriale en matière de commerce et désigner un pilote technique, comme le CEREMA, pour organiser, sous l'égide des intercommunalités et avec les acteurs locaux concernés (services de l'État et des régions, agences d'urbanisme, chambres de commerce et d'industrie...) un réseau d'observatoires des évolutions socio-économiques et environnementales au niveau de chaque bassin de vie, selon une méthodologie permettant une consolidation régionale et nationale.*

Dans le même esprit, la notion même de développement durable doit faire l'objet d'une acception partagée entre les acteurs publics et privés. Les analyses multicritères développées au premier chapitre montrent que cette notion doit englober à la fois la dimension de l'opération et celle de son territoire d'influence. Cela suppose que les outils<sup>120</sup> de type labels et certifications soient revus pour prendre en compte tous les aspects attachés à ces deux dimensions. Un travail conjoint pourrait être réalisé entre le réseau technique du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et les organismes qui décernent des labels ou des certifications pour examiner la manière d'élargir la prise en compte du développement durable à ses dimensions territoriales. Une autre piste d'action, complémentaire ou alternative, pourrait être de développer une démarche s'inspirant de celle des « éco-quartiers », appliquée à des ensembles urbains comportant des espaces commerciaux.

Ainsi, des opérations intéressantes sur le plan architectural ou par certains aspects de leur conception ne pourront être considérées comme exemplaires que si elles prennent en compte l'ensemble des dimensions du développement durable. Cela ne dépend pas que des opérateurs et nécessite une coopération effective entre ceux-ci et les collectivités territoriales concernées. Ce dialogue constitue un facteur essentiel de qualité des projets. L'approche peut être également appliquée à la manière dont les opérateurs immobiliers et les acteurs du commerce abordent leur RSE et en rendent compte. L'élaboration d'une charte, dans le cadre du réseau national proposé ci-dessus, permettra de définir un corpus de connaissances et une approche commune des principes de développement durable appliqués au commerce.

---

<sup>120</sup> Ce qui peut être envisagé plus aisément pour les outils français comme HQE mais avec davantage de difficultés pour les outils comme LEED ou BREEAM.

4. *Proposer aux organismes décernant des labels et des certifications en matière de développement durable l'engagement d'une réflexion visant à élargir et reconfigurer ces dispositifs, selon une approche globale du développement durable prenant en compte l'ensemble de ses dimensions territoriales, et intégrant les capacités d'adaptation du site commercial, sur la longue durée, aux évolutions du territoire et des comportements des consommateurs.*

### **3.1.5. D'autres aspects du développement durable, au-delà des questions d'urbanisme, concernant le commerce pour ses impacts économiques et ses enjeux sociétaux**

Le développement durable intègre les aspects économiques, environnementaux, sociaux et sociétaux. Le commerce est concerné par des sujets qui se rattachent directement ou indirectement à tel ou tel de ces aspects : la participation des habitants et l'association des consommateurs-usagers, la consommation responsable, l'empreinte carbone et la qualité des produits, notamment dans le domaine alimentaire... Il paraîtrait notamment judicieux d'ouvrir aux associations de consommateurs le droit de saisir les commissions d'aménagement commercial. On peut aussi évoquer la question de la liberté des consommateurs face aux diverses formes de publicité, l'utilisation des multiples données collectées pour orienter leur intérêt et leurs choix, l'ambiance visuelle, olfactive et sonore qu'ils subissent dans nombre de grandes surfaces... Tous ces sujets, situés au-delà de l'urbanisme commercial *stricto sensu* et qui dépassent le champ de ce rapport, mériteraient d'être analysés par ailleurs.

La question de l'impact économique et de l'emploi doit être traitée avec un soin particulier, compte tenu de sa sensibilité et de l'importance de ce critère dans l'accueil réservé par les élus aux décisions d'implantation de nouveaux équipements commerciaux. Il est indispensable de se donner les moyens d'une expertise affinée des impacts escomptés d'un nouveau projet, en prenant en compte ses conséquences sur l'évolution du commerce existant, pour éviter les annonces discutables. Il importe aussi de veiller à une optimisation des effets liés aux évolutions, notamment en matière de nouveaux types d'emploi qui peuvent intéresser des publics (particulièrement des jeunes) en insertion professionnelle, et de procéder à un suivi partenarial associant notamment les régions, organisé dans le temps à l'échelle la plus appropriée.

5. *En s'appuyant sur les travaux des nouveaux observatoires du commerce, demander aux collectivités territoriales, aux chambres de commerces et d'industrie et aux opérateurs du commerce d'établir entre eux, au niveau de chaque bassin de vie ou d'emploi, un protocole permettant de cadrer les perspectives qualitatives et quantitatives en matière d'emploi puis de suivre leurs évolutions et le respect des engagements pris.*

### **3.2. Adapter les dispositifs de régulation et de planification pour que l'urbanisme commercial puisse être pris en compte dans une gouvernance territoriale équilibrée**

La nouvelle orientation qu'il est proposé de donner à l'urbanisme commercial implique de faire évoluer le dispositif de régulation et de planification. Pour l'essentiel, les propositions ici énoncées reprennent et précisent celles issues de la mission IGF-CGEDD<sup>121</sup>, en faveur d'une politique de préservation et de revitalisation des centres-villes. Compte-tenu des difficultés qui se sont présentées lors des tentatives antérieures de réforme, il est suggéré de commencer par mettre en place les moyens d'une approche fondée sur les principes de développement durable<sup>122</sup> susceptible d'être largement partagée, avant de procéder à la réorganisation du système d'autorisation.

Ce processus de réforme devrait être facilité par le nouveau paysage institutionnel issu des dernières réformes territoriales avec, d'une part, de grandes régions pourvues de compétences économiques et chargées d'établir un schéma d'aménagement intégré, d'autre part, des métropoles et des intercommunalités établies sur des périmètres élargis disposant d'une compétence de « politique locale du commerce ».

#### **3.2.1. Mieux encadrer l'urbanisme commercial en apportant aux commissions des éléments d'appréciation fondés**

Il apparaît indispensable d'apporter aux commissions CDAC et CNAC des éléments d'appréciation plus complets des projets, sans pour autant demander au porteur de projet une évaluation économique, ce qui n'est juridiquement plus permis. Les services de l'État, instructeurs des dossiers présentés, sont, selon les départements, inégalement sollicités et à même de fournir des avis. S'il existe des données et des études dans les agences d'urbanisme et dans les CCI, les éléments disponibles sont le plus souvent trop parcellaires et insuffisamment exploités dans l'instruction des dossiers. Le fait que les chambres consulaires ne soient plus membres des commissions ne doit pas empêcher de les interroger, en attendant la relance d'observatoires partenariaux<sup>123</sup> (dont quelques-uns fonctionnent encore dans certaines métropoles). De plus, pour les dossiers susceptibles de réels impacts au sens de la loi ACTPE, il conviendrait de solliciter des expertises indépendantes ou contradictoires et de faire procéder à l'analyse comparative de variantes, notamment pour ce qui concerne les choix d'implantation du projet.

Dans le très court terme, l'envoi d'une circulaire aux préfets reprenant ces éléments serait très souhaitable, mais il apparaît nécessaire d'aller plus loin.

La mission suggère de faire réaliser par un « tiers de confiance » une étude d'impact global préalable à l'autorisation d'un projet d'équipement commercial, sur le modèle d'une évaluation environnementale élargie à l'ensemble des thématiques du développement durable (qui pour l'essentiel recourent la liste de critères de la loi ACTPE). De la sorte, la présentation du projet serait accompagnée d'une analyse prenant en compte l'ensemble des critères définis par la loi. Il s'agit ainsi de suivre la logique de l'évaluation environnementale, dont la pratique est largement soutenue et régulièrement renforcée par les directives européennes. Le dispositif pourrait être testé et

<sup>121</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016.

<sup>122</sup> Notamment sur les aspects d'éloignement des principaux bassins d'habitat et de génération de déplacements individuels.

<sup>123</sup> Cf. Recommandation 3.

mis au point en s'inspirant à la fois de la démarche allemande, qui s'efforce de favoriser l'implantation commerciale au sein du tissu urbain, et du *sequential test* britannique, qui vise à donner la priorité au renforcement des centres-villes « en inversant la charge de la preuve »<sup>124</sup>. L'étude d'impact devrait notamment étudier les variantes possibles d'implantation du projet et, le cas échéant, démontrer par exemple pourquoi il serait impossible d'installer celui-ci en centre-ville.

On observe que certains projets soumis aux commissions d'aménagement commercial, et qui sont d'importance significative, échappent actuellement à l'évaluation environnementale pour des raisons de seuil (du fait qu'actuellement le seuil d'obligation concerne les « opérations d'aménagement » de plus de 40 000 m<sup>2</sup>) ou parce qu'ils sont situés dans des zones d'aménagement concerté ayant déjà fait l'objet d'évaluation au moment où le projet commercial n'était pas encore défini. Il pourrait donc être proposé que tout projet d'aménagement commercial de plus de 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente soit soumis à évaluation (un régime de « cas par cas » pourrait en outre être envisagé afin de statuer sur la nécessité d'évaluation des projets de moindre taille, en fonction de leurs risques d'impact). Cette modification à apporter à la loi ACTPE devrait, par cohérence, être complétée par un élargissement, pour les projets commerciaux, du contenu de l'étude environnementale tel que prévu au code de l'environnement, à l'image de ce qui existe pour les projets d'infrastructure (article R 122-5 alinéa III), afin de permettre une prise en compte de tous les principes du développement durable.

*6. Inscrire dans la réglementation de l'urbanisme commercial l'obligation de réalisation, par un organisme tiers indépendant et préalablement à l'autorisation d'équipement commercial, d'une étude d'impact englobant l'ensemble des critères de la loi ACTPE, permettant de veiller à une réelle intégration environnementale et urbaine des projets, y soumettre ceux qui dépassent 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente ainsi que, dans le cadre d'un régime au cas par cas, tous autres projets susceptibles d'impacts significatifs au titre de la loi ; de façon complémentaire prévoir à l'article R 122-5 du code de l'environnement un élargissement du contenu de l'étude environnementale spécifique aux projets commerciaux en fonction des critères de la loi ACTPE.*

Compte tenu des enjeux en matière de mobilité, les principes de cohérence énoncés ci-dessus doivent être spécifiés en matière de transports collectifs, en donnant une portée plus prescriptive au critère inscrit dans la loi ACTPE : établir une obligation de desserte de qualité des projets commerciaux significatifs, bénéficiant aux habitants de la zone de chalandise selon une part minimale qui pourrait être fixée (par voie réglementaire) en fonction de la taille de l'équipement, par exemple au moins 30 % pour un équipement de plus de 5000 m<sup>2</sup> de surface de vente et au moins 60 % pour plus de 10 000 m<sup>2</sup>.

*7. Préciser le critère de la loi ACTPE relatif à l'accessibilité d'un projet commercial par les transports collectifs en établissant l'obligation de sa desserte, selon une cadence suffisante, par un système de transports collectifs pérenne et accessible aux habitants de la zone de chalandise, selon des conditions déterminées en fonction de l'importance de l'équipement.*

<sup>124</sup> Comme évoqué au 3.1.2..

### 3.2.2. Conforter le dispositif de planification (SRADDET, SCoT, PLUi) et le déployer sur tous les territoires

Les régions engagent actuellement l'établissement de leur premier schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) connaissent une généralisation de leur mise en œuvre. Dans le même temps, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) poursuivent leur développement avec 548 intercommunalités représentant 11 196 communes (soit près de 30 %) qui exercent aujourd'hui la compétence PLU.

La région, compétente en matière de développement économique, a vocation à participer, pour ce qui relève de son niveau, à une stratégie de reconquête commerciale des centres-villes et de restructuration des espaces périphériques ou périurbains. Le niveau régional, en dialogue avec celui des aires urbaines (SCoT) et des intercommunalités (PLUi), peut avec le SRADDET devenir une échelle pertinente pour définir des orientations et les partager avec les acteurs principaux de l'aménagement commercial, notamment pour ce qui concerne l'implantation des équipements ou des pôles de grande envergure. Cela suppose que le code général des collectivités territoriales qui définit les SRADDET (article L. 4251-1) soit complété afin de prévoir un volet commercial comportant ces éléments, la thématique n'étant actuellement pas mentionnée dans les contenus obligatoires du document.

Au niveau du bassin de vie, le SCoT doit permettre de promouvoir un cadre de référence, en organisant et en hiérarchisant l'offre commerciale en cohérence avec la démographie et l'armature urbaine, par exemple selon la typologie suivante du commerce :

- de proximité : commerces traditionnels répondant aux achats quotidiens et de grande proximité à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ;
- intermédiaire : fonction de desserte locale à l'échelle communale ou intercommunale pour des fréquences d'achat hebdomadaires ;
- majeur : achats ponctuels, spécialisés, souvent effectués à un rythme mensuel, excepté en alimentaire où la consommation en hypermarché relève davantage d'un rythme hebdomadaire ;
- métropolitain : achats occasionnels liés à une offre spécialisée à forte attractivité.

La réglementation en vigueur relative aux SCoT s'avère toutefois insuffisamment précise et peut même laisser planer le doute quant à l'obligation d'une réelle prise en compte du commerce. Ainsi l'article L.122-1-9 du code de l'urbanisme (devenu L.141-16 et L.141-17 dans la nouvelle codification) dispose que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) définit la localisation « préférentielle » du commerce et renvoie à un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) facultatif le soin de définir une organisation effective des implantations commerciales sur le territoire (localisation des secteurs et conditions d'implantation des équipements susceptibles d'impact significatif).

Afin de remédier à cette carence déjà analysée dans le rapport IGF-CGEDD relatif aux centres villes<sup>125</sup> ; plusieurs options se présentent :

- conserver le *statu quo* en recommandant aux élus porteurs des SCoT de mieux prendre en compte le commerce tout en les laissant libres de mettre en place ou

<sup>125</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016. §2.1.2.5.p.33

non un DAAC, ce qui a l'avantage de la souplesse mais risque de ne pas répondre à l'enjeu, tant le développement commercial est une composante essentielle de l'aménagement, quels que soient les territoires, leur degré d'urbanisation ou leur situation économique ;

- faire du SCoT un document d'urbanisme à effet prescriptif précis en matière commerciale, ce qui conduirait, sur une thématique importante, à faire évoluer la nature du SCoT, qui devrait alors entretenir sur ce champ une relation de conformité et non plus de compatibilité avec les documents de rangs inférieurs et les autorisations d'urbanisme. Ceci peut présenter des difficultés non seulement juridiques (architecture d'ensemble de la planification territoriale selon laquelle le SCoT est avant tout un document « stratégique », compatibilité avec le droit constitutionnel et européen...) mais aussi pratiques (faisabilité d'un accord politique précis et figé sur un domaine sujet à des évolutions économiques rapides) ;
- assurer l'obligation de prise en compte du commerce à l'échelle du SCoT en intégrant les dispositions du DAAC au SCoT (mais avec le risque qu'une annulation du DAAC n'entraîne l'annulation du SCoT) ou bien en rendant obligatoire l'élaboration d'un DAAC et s'appuyer sur la complémentarité SCoT/PLUi. La réglementation du PLUi y est adaptée, il reste à assurer l'effectivité de prise en compte du sujet commercial, en lien avec la nouvelle compétence de politique locale du commerce. Il convient ainsi de s'appuyer sur l'ensemble des documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLUi) en établissant l'obligation de prise en compte du commerce, selon des degrés différents de prescription, adaptés à l'échelle de chacun des documents.

Les rapporteurs privilégient ce dernier scénario, en cohérence avec les réflexions et conclusions du rapport IGF-CGEDD, et proposent de retenir l'option de rendre le DAAC obligatoire. Les SCoT deviennent ainsi des documents permettant la définition d'un contenu détaillé des obligations faites aux PLUi en matière commerciale. Le DAAC, pendant du volet commerce du SRADDET proposé par la mission, vise à insérer l'urbanisme et l'aménagement commercial dans une démarche d'aménagement du territoire et de planification urbaine, devenant le premier critère de choix des projets. L'intérêt de disposer d'un volet spécifique comme le DAAC est sa plus grande souplesse de révision, contrepartie de la précision qui serait exigée de ce document.

En toute hypothèse, il reste à élargir en tant que de besoin le périmètre des SCoT afin qu'ils prennent en compte la totalité d'un bassin de vie et, le cas échéant à organiser la cohérence entre les SCoT voisins, en s'appuyant sur les objectifs énoncés au niveau du SRADDET et sur les démarches « Inter-SCoT ». Celles-ci sont en effet utiles pour sensibiliser les élus au besoin de privilégier l'intérêt général sur la concurrence territoriale. Les rapporteurs estiment que l'intégration dans un SCoT de secteurs de développement commercial allant manifestement, par leur calibrage ou leur situation, au-delà des besoins de la population concernée, devraient être cadrée dans le volet commerce du SRADDET et être soumis au résultat d'une concertation entre les SCoT voisins, en s'inspirant des pratiques en vigueur en Allemagne.

Le système allemand de planification territoriale hiérarchisé et interactif entre le niveau fédéral, celui du *Land* et celui des communes constitue en effet un modèle intéressant dont le dispositif français peut utilement se rapprocher avec l'articulation proposée entre SRADDET, SCoT et PLUi. De plus, notre pays peut aussi s'inspirer des pratiques britanniques et néerlandaises, qui ont défini des orientations nationales fortes et privilégient une importante concertation. Aussi serait-il opportun de revisiter la pratique des chartes d'urbanisme commercial préparatoire à l'élaboration d'un SCoT qui a généré

des effets intéressants sur certains territoires. La présentation préalable, dans le cadre d'une agence d'urbanisme ou d'un syndicat de SCoT, des intentions ou des projets en cours de préparation est une pratique qui pourrait être plus fortement encouragée.

Le développement d'un dispositif de planification intégrant complètement l'urbanisme commercial peut-il, dans la nouvelle organisation territoriale, assurer une gouvernance effective ? Peut-on alors envisager, pour simplifier le dispositif, d'aller jusqu'à la suppression des commissions spécialisées, en ne conservant qu'un dispositif de contrôle et d'appel en cas de contestation ? En attendant que la maturité du système de planification soit partout suffisante<sup>126</sup>, il serait utile de repérer les pratiques récentes intéressantes (voir notamment les SCoT du nord de l'Alsace<sup>127</sup>) et de développer des démarches exemplaires de planification articulant SRADDET, SCoT et PLUi avant de tester, dans les secteurs concernés, la mise en œuvre de procédures d'autorisation des projets peu impactants sans passage en commission d'urbanisme commercial, comme évoqué à l'alinéa suivant.

*8. Renforcer la prise en compte du développement commercial aux trois niveaux de planification, en créant un volet commercial dans le SRADDET (qui doit énoncer les grandes orientations et les objectifs avec lesquels les SCoT doivent être compatibles), en rendant obligatoire le DAAC dans tous les SCoT (qui doit définir à son échelle les conditions et localisations d'implantations commerciales, en cohérence avec les besoins du territoire) et en généralisant le PLUi (qui doit édicter les règles d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT et en tenant compte de la politique locale du commerce).*

### **3.2.3. Réorganiser le système de régulation pour assurer son efficience**

En dépit des dernières réformes législatives, la capacité de régulation des CDAC n'est pas avérée, comme le confirme le dernier rapport d'activité de la CNAC. L'instance départementale, trop proche du terrain, ne dispose pas des moyens d'analyse et du recul nécessaires. Son remplacement par une commission de niveau régional, déjà envisagé par le passé, est désormais justifié également par la nouvelle organisation territoriale avec la compétence des régions en matière de développement économique et d'élaboration d'un SRADDET. Symétriquement, la mise en œuvre, évoquée ci-dessus, d'un dispositif de planification complet et articulé conduit à envisager que les projets intégrés à l'urbanisation et ne présentant pas de gros risque d'impacts selon les critères de la loi, puissent faire l'objet d'une autorisation par les intercommunalités dès lors que celles-ci seraient dotées d'un SCoT et d'un PLUi<sup>128</sup> prenant effectivement en compte le commerce. Ceci suppose l'intervention d'une expertise adéquate et d'une validation préalable du volet commerce de ces documents, qui pourrait être réalisée par les futures commissions régionales d'aménagement commercial.

C'est pourquoi les rapporteurs proposent de transférer à des commissions régionales l'examen des projets de taille supérieure à un certain seuil (qui pourrait être fixé à 2500

<sup>126</sup> Sauf dans quelques cas récents, la capacité des SCoT en vigueur à cadrer effectivement l'urbanisme commercial laisse à désirer, les PLUi progressent et les SRADDET en sont à leurs débuts.

<sup>127</sup> IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016. § 2.1.1.4. p.28

<sup>128</sup> De façon symétrique, la mise en attente de tout nouveau projet significatif en l'absence de PLUi est préconisée par le rapport IGF- CGEDD *La revitalisation commerciale des centres-villes*, Juillet 2016.

m<sup>2</sup> de surface de vente), la CNAC restant l'instance de contrôle et de recours. Les projets inférieurs à ce seuil resteraient de la compétence des CDAC, les commissions régionales devenant les instances de recours, jusqu'à ce que le transfert de compétence puisse être opéré au bénéfice des intercommunalités pourvues d'un SCoT avec DAAC approuvé par l'instance régionale, celle-ci demeurant l'instance de contrôle et de recours. Le seuil pourrait être ultérieurement remplacé par l'examen au cas par cas déjà évoqué<sup>129</sup>, dans la logique du droit européen. On irait ainsi vers un traitement différencié des projets, comme c'est le cas dans plusieurs pays voisins. Il convient aussi d'anticiper la prise en compte au bon niveau des nouvelles formes de commerce comme les plate-formes logistiques liées au développement du e-commerce.

Comme évoqué dans le rapport IGF-CGEDD relatif à la revitalisation commerciale des centres-villes, la mise en place de commissions régionales serait l'occasion de revoir leur composition dans un sens plus équilibré. La commission régionale pourrait être présidée par le préfet et associer la région, les autres niveaux de gouvernance territoriale concernées et des personnalités qualifiées. Les critères de la loi seraient plus aisés à analyser du fait de l'existence, au niveau régional, de compétences à solliciter, comme celles des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) auxquelles la mission suggère de confier l'instruction des délibérations des commissions de niveau local puisque ces directions ont pleinement dans leurs champs de compétence trois des quatre critères principaux exigés par la loi<sup>130</sup>. Au niveau national, une réflexion semblable est à mener pour optimiser l'instruction des dossiers soumis à la CNAC, de même que l'organisation des dispositions relatives à l'urbanisme commercial entre les différents domaines législatifs concernés.

*9. Réformer le système de régulation en transférant les attributions des commissions départementales d'aménagement commercial à des commissions régionales pour les projets de plus de 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente (la commission nationale restant l'instance de recours) ; conserver la commission départementale pour les projets situés en dessous de ce seuil (la commission régionale devenant l'instance de recours) jusqu'au transfert du pouvoir de décision aux intercommunalités après approbation d'un SCoT avec DAAC validé par la commission régionale.*

Le rapprochement du dispositif de régulation de la région (même s'il ne s'agit pas d'une commission dépendant de cette collectivité territoriale) pourrait être favorable à l'implication de celle-ci dans des politiques de soutien au maintien et au développement équilibré du commerce au nom des compétences que lui attribue la loi NOTRe en matière de développement économique.

### **3.3. Engager la restructuration des périphéries urbaines et commerciales**

La réorientation proposée de la « doctrine » en matière d'urbanisme commercial ne vise pas à freiner la dynamique des acteurs du commerce et de l'immobilier commercial : elle entend faire en sorte que leur créativité et leur souci constant d'adaptation s'inscrive dans

<sup>129</sup> Examen préalable d'un projet ou d'un programme par l'Autorité environnementale pour déterminer s'il doit être soumis à évaluation environnementale.

<sup>130</sup> Compatibilité avec le SCOT, aménagement du territoire, environnement ; seule la protection des consommateurs n'entre pas dans leur domaine de compétence mais dans celui des DIREECTE.

une démarche vertueuse de développement urbain durable par des projets intégrés, adaptés aux aspirations actuelles et futures des consommateurs et qui ne se réalisent pas au détriment des centres-villes ou autres espaces commerciaux fragiles. L'innovation architecturale<sup>131</sup> voire environnementale dont témoignent certains projets devrait être mise au service de cet objectif, tout comme l'exigence d'une très bonne desserte des sites concernés par les transports en commun. C'est pourquoi le moment est venu d'engager une grande politique de renouvellement urbain portant sur les périphéries des villes, orientation à laquelle des acteurs importants du commerce sont eux-mêmes favorables<sup>132</sup>.

### **3.3.1. La restructuration des espaces commerciaux d'entrée de ville doit s'inscrire dans une politique ambitieuse et ciblée de renouvellement urbain des périphéries fondée sur une solide gouvernance territoriale**

Les grands ensembles commerciaux périphériques et les zones dites d'entrée de ville ne sont que les éléments les plus visibles de la désorganisation et des dysfonctionnements qui affectent les secteurs périphériques et périurbains. Dans un rapport récent<sup>133</sup>, le CGEDD avait déjà préconisé de porter un nouveau regard sur les espaces périurbains et de s'appuyer sur les polarités commerciales pour les structurer autour de nouvelles centralités urbaines multifonctionnelles. Le besoin de conférer davantage de cohérence organisationnelle et de cohésion sociale à ces espaces implique d'inviter les acteurs publics et privés à un travail conjoint. L'objectif est de créer des « villes-territoires », selon un modèle polycentrique et hiérarchisé autour des nœuds de transports ou des pôles de commerce et d'animation, conformément à l'ambition exprimée de plus en plus souvent par les SCoT.

Les enseignements tirés de l'atelier national « Territoires économiques » et de ses suites<sup>134</sup> montrent l'intérêt de mener des projets urbains et les difficultés qui sont à surmonter : quelques démarches sont aujourd'hui opérationnelles, comme celles engagées à Montpellier et à Saint-Étienne mais, dans la plupart des autres sites, les intentions se sont enrayées, principalement en raison d'une carence de gouvernance politique et opérationnelle à la bonne échelle territoriale permettant de faire converger les logiques publiques et privées. On connaît pourtant l'intérêt de projets réorientés et optimisés grâce à un dialogue « performanciel » entre développeurs et élus, soucieux de donner une attractivité au territoire, comme dans les exemples déjà évoqués de Saint-Nazaire ou de Bercy Village.

La mise en place de métropoles et d'intercommunalités puissantes dotées de la compétence « politique locale du commerce » devrait permettre de surmonter cette difficulté, même si le périmètre pertinent de gouvernance pourra nécessiter la négociation d'un accord inter-communautaire à l'échelle du SCoT ou au-delà et, le cas échéant, la mise en place d'une structure adaptée dotée d'une ingénierie suffisante. La place du citoyen, pas seulement du consommateur, dans la préparation des projets et les prises de décisions est également une préoccupation importante, encore peu traitée dans les

---

<sup>131</sup> On peut évoquer à titre illustratif certaines opérations récentes comme l'Atoll ou Waves réalisées par la Compagnie de Phalsbourg.

<sup>132</sup> Cf notamment le CdCF qui estime que les abords des villes nécessitent « une reconfiguration massive » dans sa publication *Une nouvelle politique du commerce*, janvier 2017.

<sup>133</sup> CGEDD *Requalifier les campagnes urbaines de France*, août 2015.

<sup>134</sup> Cf. 1.4.2 et *Du Far West à la ville, l'urbanisme commercial en question* sous la direction de Cristina Garcez et David Mangin, Editions Parenthèses, Octobre 2014.

quelques exemples en cours. Enfin, ces exemples restent trop souvent limités à des périmètres principalement commerciaux, même si, à Montpellier, « Ode à la mer » intègre d'autres problématiques de logement et de risques d'inondations.

Une politique partenariale ambitieuse de rénovation des périphéries urbaines devra ainsi porter sur de grands territoires incluant les espaces commerciaux d'entrées de ville. Elle devrait être engagée à partir de plans de restructuration des espaces périphériques fondés sur une approche concertée avec les acteurs locaux du commerce et être pilotée par une gouvernance à l'échelle pertinente. Si on considère que les villes de toutes tailles peuvent être concernées par un ou plusieurs secteurs périphériques à restructurer, ceux-ci devront donc être ciblés selon des critères de faisabilité, de localisation et de fonction dans l'organisation urbaine et commerciale. Les projets à concevoir devront être adaptés à des contextes différents : le « modèle économique » ne sera pas le même selon qu'on se situera dans un secteur en déprise, où il pourra être nécessaire d'organiser un « resserrement » des activités commerciales, ou bien dans un bassin en fort développement où il s'agira d'orienter les acteurs privés prêts à s'investir.

Il apparaît opportun de commencer par le lancement à court terme de projets tests, par exemple en lançant un appel à projets auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements. On peut s'inspirer de la manière dont les « grands projets urbains » (GPU) avaient préfiguré les « grands projets de ville » (GPV) puis le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU). Pour s'inscrire dans une démarche globale de développement durable, il va de soi qu'un tel appel à projets devrait sélectionner des projets de territoire portés par une gouvernance politique cohérente et un partenariat avec les acteurs privés, mais non pas de simples îlots à restructurer.

*10. Préfigurer une politique nationale de renouvellement des territoires périphériques qui intègrent entrées de villes et équipements commerciaux, en lançant un premier appel à projets pilotes auprès des intercommunalités et des métropoles, portant sur la mise en œuvre, dans le cadre de leur compétence « politique locale du commerce », de grandes opérations urbaines concertées de redynamisation et d'embellissement de ces territoires stratégiques, à restructurer autour de nouvelles centralités ouvertes et d'espaces publics conviviaux.*

### **3.3.2. Une forte impulsion nationale est nécessaire, en s'appuyant sur un partenariat, des moyens et une méthode**

La réussite d'une telle politique dépend avant tout de l'engagement des villes et métropoles assurant le portage politique nécessaire. Elle suppose ensuite la mobilisation de moyens de conception et d'ingénierie à un niveau élevé. Elle repose enfin sur des conditions de gouvernance à la bonne échelle et de partenariat avec des acteurs économiques de grande envergure, notamment les groupes de distribution et les grandes enseignes. C'est pourquoi une impulsion nationale dans le cadre d'une politique publique en faveur de la transition écologique s'impose, ainsi qu'un dispositif assurant la cohérence et la faisabilité des projets. Comme cela a été dit, le dispositif peut utilement s'inspirer de celui mis en place pour le renouvellement urbain des quartiers relevant de la politique de la ville : une présentation et une validation des projets devant une instance nationale associant les représentants des acteurs économiques concernés, en l'occurrence les opérateurs du commerce et de l'immobilier notamment commercial (mais

aussi industriel), ainsi que des partenaires facilitant la mise en œuvre des projets comme les Régions qui pourraient s'impliquer dans cette politique et la Caisse des dépôts qui pourrait l'accompagner. Cette organisation pourrait se traduire, dans une période de préfiguration, par un renouvellement périodique de l'appel à projets évoqué ci-dessus et la création d'un « atelier national » pour suivre et appuyer les opérations locales, puis, dans une phase de maturité, par la mise en place d'une Agence nationale pour le renouvellement urbain périphérique, se différenciant toutefois fortement du modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en termes de pacte partenarial et de modèle économique.

La faisabilité financière des projets implique en effet :

- un besoin subventionnel significatif mais qui doit être calibré en fonction des surcoûts liés à la reconquête de friches et au réaménagement de sites urbains (notamment coûts de dépollution, frais liés au transfert d'activités existantes) afin d'assurer l'équilibre du bilan d'aménagement ; celui-ci pourrait être pris en charge par la collectivité territoriale porteuse du projet, une participation des régions, l'apport de fonds européens et l'État, grâce à la mise en œuvre du produit d'une ressource dédiée issue d'une fiscalité écologique incitative ;
- une reconfiguration de la fiscalité du commerce permettant notamment de stimuler les implantations vertueuses (qui bénéficieraient d'un appui significatif) aux dépens des logiques dominantes pratiquées antérieurement<sup>135</sup> (un relèvement de la fiscalité des projets et des ensembles existants serait pratiqué lorsqu'ils sont consommateurs d'espace naturel ou agricole<sup>136</sup> et éloignés des lieux de vie des populations, dans la mesure où ils font peser sur le client et le contribuable des externalités coûteuses, telles que frais de déplacements, pollution engendrée, coût de raccordement de transports collectifs) ; les moyens ainsi dégagés permettraient de contribuer à l'objectif énoncé (incitation fiscale aux projets exemplaires, alimentation du fonds dédié proposé ci-dessus) ;
- un besoin important d'investissements privés dont la rentabilité pourra nécessiter une période plus longue d'amortissement que celle habituellement pratiquée dans le domaine du commerce<sup>137</sup> ; le modèle économique à mettre en œuvre suppose la mise en place de montages financiers impliquant à la fois la mobilisation de fonds d'investissement et de prêts à long terme et de garanties par la Caisse des dépôts ; il repose sur un engagement des grandes enseignes et groupes de distribution ainsi que des sociétés immobilières opératrices à dégager une section d'« investissements d'avenir » s'inscrivant dans leur démarche de RSE, la recherche d'autres partenaires qui pourraient s'investir (par exemple, en matière de logements de toutes catégories) dans des projets de nature multi-fonctionnelle.

Le dispositif national permettra de s'assurer de la pertinence et de la qualité des projets et d'apporter en tant que de besoin l'appui d'expertises de haut niveau. Il devra ensuite mobiliser les différents moyens financiers évoqués et s'assurer de la faisabilité économique des projets grâce à une ingénierie financière appropriée, puis suivre leur mise en œuvre dans le cadre d'une contractualisation. Le cadre réglementaire, financier

---

<sup>135</sup> Cf § 1.4.1.

<sup>136</sup> La fin envisagée de ce type d'opération ne pourra exclure totalement des projets en cours ou certaines extensions de pôles existants.

<sup>137</sup> Ainsi que comme le montre l'attitude des grands groupes de distribution selon l'analyse des exemples étudiés dans le rapport.

et fiscal permettra aux acteurs du commerce et de l'immobilier commercial d'inscrire leur action dans une politique urbaine durable.

Quel dimensionnement pourrait prendre cette politique, quel serait l'ordre de grandeur des moyens financiers en jeu et des impacts en termes d'activité économique ? En supposant que 250 villes soient concernées pour un ou plusieurs grands territoires à restructurer et en comptant, en moyenne par ville, sur un bilan d'aménagement total de 200 M€ pour un montant global d'investissements de 1Md€, la mise en œuvre du programme national représenterait 250 Mds€ dont 50 Mds€ d'aménagement ; en faisant l'hypothèse d'une réalisation sur vingt ans et d'un taux de subvention de 20 % des coûts d'aménagement, le besoin de financements subventionnels serait de 500 M€ par an (à partager entre collectivités territoriales, Etat, fonds européens...)

### **3.3.3. Des outils et des modes opératoires adaptés permettront de préparer les projets et d'en faciliter le déploiement**

La mise en œuvre de tels projets nécessite un temps important de préparation et de négociation avec les propriétaires fonciers et les enseignes présentes, ce qui suppose non seulement un portage politique fort et stable mais aussi la mobilisation d'un opérateur d'aménagement solide tel qu'un établissement public d'aménagement (EPA), ou une entreprise publique locale (EPL) de type société publique locale (SPL) ou société d'économie mixte (SEM). Dans certains cas, on pourra aussi envisager la mise en place d'un opérateur *ad hoc* comme une société de projet ou un autre type d'opérateur partenarial public-privé. Des organismes spécialisés comme l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ou certaines SEM pourront aussi être sollicités de manière ciblée compte tenu de leur savoir-faire et de leur capacité à investir dans le cas d'opérations de restructuration particulièrement difficiles, par exemple lorsqu'on est amené à intervenir sur un ensemble commercial en copropriété<sup>138</sup>.

Lorsque le plan de restructuration implique un changement de localisation de la « locomotive commerciale » et que l'aménageur peut le négocier dans de bonnes conditions avec elle, les autres enseignes qui l'entourent sont incitées à suivre le mouvement pour continuer à bénéficier de sa force d'entraînement. Ce cas de figure est intéressant car il permet de limiter les besoins de financement public du projet. Toutefois, comme l'ont montré les exemples de Montpellier et de Saint-Étienne, les intérêts à court terme de la grande enseigne concernée peuvent finalement primer sur un projet de transfert qui ne sera rentabilisé que plus tard, d'où la nécessité d'une forte incitation financière ou fiscale notamment à son égard.

En première analyse, les outils réglementaires de l'aménagement (concession, zone d'aménagement concerté...) paraissent adaptés pour la mise en œuvre de ces projets urbains. Un cadre d'action renforcé comme une opération d'intérêt national (OIN) telle que mise en œuvre à Saint-Étienne, ou un projet d'intérêt majeur (PIM) permettant un partenariat consolidé entre grands acteurs, pourra s'avérer utile dans certains cas. Les premiers projets qui pourraient être étudiés à titre de préfiguration permettront de voir si des adaptations particulières sont nécessaires, en particulier pour faciliter le transfert des

<sup>138</sup> A noter toutefois, pour ce qui est de l'EPARECA, que cet organisme intervient en investisseur sur des opérations immobilières plutôt que comme aménageur, et que son champ d'action est pour l'instant limité aux territoires de la politique de la ville.

commerces existants. Les premiers retours d'expérience issus des démarches en cours montrent en effet des difficultés liées à la rigidité de la législation française relative aux baux commerciaux, faite normalement pour protéger l'intérêt des commerçants ; des dispositions particulières pourraient être appliquées dans les périmètres de projet concernés (par exemple, un assouplissement des dispositions relatives à la durée et aux modalités de renouvellement des baux commerciaux en contrepartie d'un d'accompagnement facilitant leurs transferts).

La transformation urbaine et la diversification fonctionnelle d'une emprise comportant des surfaces commerciales impliquent un recyclage du foncier soulevant d'importants problèmes de faisabilité. La valeur des fonds de commerce et le niveau de rentabilité pour le propriétaire foncier constituent un double frein à l'opération de restructuration. L'acquisition du foncier à un coût raisonnable est difficile tant que le site commercial est en fonctionnement et que la valeur locative du bien est encore élevée. Attendre une dégradation complète de la zone commerciale avant d'agir n'est cependant pas la meilleure stratégie possible, du moins le plus souvent. Une maîtrise foncière organisée en amont supposera des coûts d'acquisition plus importants que si le foncier acquis n'est plus productif. En revanche, elle permettra de gérer au mieux l'attractivité de la zone, de préparer les transferts et elle apportera à la collectivité des ressources d'exploitation pendant une période transitoire qui s'avère être souvent longue. A cette fin, il apparaît indispensable de mobiliser en amont les établissements publics fonciers (EPF) afin qu'ils puissent intervenir en portage immobilier avec leur ressource propre (TSE), soit directement, soit par le biais d'un véhicule de portage immobilier partenarial.

*11. Évaluer et mobiliser, en fonction du retour d'expérience des premiers projets pilotes, les moyens nécessaires au déploiement de grands projets de renouvellement urbain périphérique sur l'ensemble des territoires stratégiques qui le nécessitent, en termes de maîtrise foncière préalable et de mise en œuvre opérationnelle (EPF, EPA, EPARECA, EPL, sociétés de projets, opérateurs privés...), d'ingénierie technique (expertise et conception) et financière (ressource fiscale dédiée, fonds d'investissement, de prêt et de garantie...) et d'outils réglementaires (à adapter en tant que de besoin, par exemple, pour faciliter le transfert des baux commerciaux existants).*

### **3.4. Engager un plan d'action pour la mise en œuvre des nouvelles orientations en matière d'aménagement commercial et de restructuration des zones périphériques**

Le champ de l'urbanisme commercial a fait l'objet depuis 2009 soit d'ajustements limités successifs et parfois erratiques, soit de tentatives de réformes plus globales mais restées sans suite. C'est pourquoi la démarche proposée au terme du présent rapport consiste à mettre en œuvre un processus progressif : initier une nouvelle approche et la tester avant de procéder aux modifications législatives et réglementaires nécessaires puis appliquer et développer cette politique sur tous les territoires, d'où la suggestion d'un plan d'action en trois étapes.

*Première étape (année1) :*

Énoncé des nouvelles orientations, émissions de directives gouvernementales visant à une meilleure instruction des projets, mise en place de réseaux d'observation et d'échange, sélection des meilleures pratiques de planification et de régulation, lancement d'un appel à projets tests pour le renouvellement urbain des périphéries ;

*Deuxième étape (années 2 et 3) :*

Bilan partagé des retours d'expérience des projets tests, élaboration et adoption des réformes législatives et réglementaires (reprise et précisions apportée à la loi ACTPE, réécriture des articles du code de l'urbanisme...), définition des outils financiers nécessaires ;

*Troisième étape (années 3 et suivantes) :*

Mise en œuvre de la nouvelle approche, lancement du dispositif national d'intervention dans les zones périphériques à restructurer et déploiement des projets de renouvellement sur tous les territoires concernés.

Dès l'immédiat, il est proposé d'ouvrir le chantier de travail de l'urbanisme commercial et de mettre en place, à cet effet, le dispositif d'échange proposé pour porter la réflexion et impliquer l'ensemble des acteurs concernés, en liaison avec la commission de concertation du commerce (3C). Ce dispositif a vocation à suivre dans le temps la mise en œuvre des divers aspects du plan d'action et, le moment venu, à faciliter la mise en place de l'agence ou de la plate-forme nationale d'appui aux projets de renouvellement urbain périphériques.

*12.Lancer, sous l'égide de la DGALN, un dispositif national d'échange visant à partager des éléments d'analyse et à développer une vision prospective en matière d'urbanisme commercial entre services concernés de l'État, collectivités territoriales, associations de consommateurs, organisations professionnelles et grands opérateurs du commerce ; organiser le moment venu, dans ce cadre partenarial, une plate-forme nationale d'accompagnement et d'appui pour la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain périphérique.*

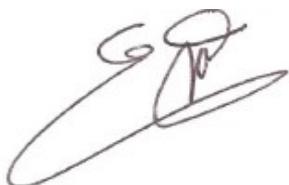
## Conclusion

« *Dis-moi comment tu consommes, je te dirai qui tu es* ». Cette citation anonyme exprime l'importance de la signification individuelle de l'acte de consommation. Elle peut aussi être comprise au niveau de la personne considérée dans son environnement humain, familial et social, voire de la société toute entière. Le commerce est ainsi un enjeu sociétal qui renvoie aux modes de vie et à l'organisation sociale dans les villes et les territoires, ainsi qu'au sein des espaces virtuels. La place du commerce et de l'acte de consommation dans les villes est révélatrice de l'équilibre entre survie, rêve, plaisir et partage tout autant que des tensions entre les aspirations individuelles et les défis du « vivre ensemble ». Sans réduire les questions afférentes à la consommation à celles relevant de l'urbanisme commercial, force est de constater à quel point les choix politiques en la matière (à l'échelle des villes ou des pays) sont révélateurs de la hiérarchie entre les valeurs que l'on veut sauvegarder, susciter ou réinventer. Mais la « transition écologique » dans laquelle nous sommes entrés concerne indissociablement tous les aspects de la vie sur la planète, ceux de l'urbanisme comme ceux des modes de vie et de consommation, que le rapport n'a pu s'empêcher d'effleurer, bien qu'ils se situent au-delà de son sujet et de la compétence des rapporteurs.

Peut-on consommer autrement et mieux ? Les pratiques ancestrales proches de la nature ou naissantes de l'alter-consommation peuvent-elles devenir à la portée de tous ? Peut-on passer du client roi du commerce de masse d'hier au client partenaire et co-producteur annoncé dans tous les médias comme un nouveau paradigme ? Le consommateur sera-t-il ainsi complice du dernier avatar du système ou réellement responsable écologiquement et socialement ? Autant de questions qui laissent à penser que plusieurs modèles vont continuer de coexister, d'évoluer, voire de s'affronter au cours des prochaines années... Dans ce contexte mouvant, les pouvoirs publics ont pour mission de faciliter les évolutions et de protéger les plus faibles, en permettant le déploiement des dynamiques de créativité et d'innovation dont les acteurs du commerce et de l'immobilier commercial sont capables, tout en bornant les excès, facteurs de déséquilibres et d'impacts irrémédiables sur notre environnement naturel et urbain. Et ce défi se situe bien au-delà des différences partisanes.

Sur toile de fond d'un questionnement de plus en plus tendu sur le modèle européen que les pays membres entendent promouvoir, notamment en termes de cohésion sociale et de ville durable, le rapport de mission montre qu'il est indispensable d'ouvrir une voie nouvelle en matière d'urbanisme commercial faite de réparation urbaine, d'embellissement et de reconfiguration des centralités anciennes ou récentes. Il montre aussi que, sous réserve d'une impulsion et des règles du jeu adaptées à l'échelle nationale et européenne, cette approche peut être conduite de façon partenariale au bénéfice de tous, des consommateurs comme de l'ensemble des opérateurs du commerce et de l'immobilier commercial.

**Bruno Farèniaux**



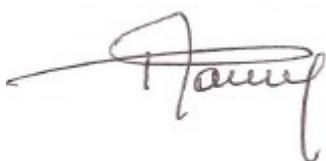
Inspecteur général de  
l'administration du développement  
durable

**Rouchdy Kbaier**



Inspecteur général de  
l'administration du développement  
durable

**Pierre Narring**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

**Dominique Stevens**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts

# Annexes

# 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER  
CHARGÉ DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

Conseil général de l'environnement  
et du développement durable

La vice-présidente

Paris, le 19 FEV. 2016

Référence CGEDD n° 010468-01

Note à l'attention de

Monsieur Pierre Narring  
Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

Madame Ariella Masbounji  
Inspectrice générale de l'administration  
du développement durable

Monsieur Bruno Farèniaux  
Inspecteur général de l'administration  
du développement durable

Monsieur Dominique Stevens  
Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

Le programme de travail 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission pour analyser les conditions d'une meilleure prise en compte par les ensembles commerciaux des objectifs de développement durable des territoires, à la lumière des pratiques européennes. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission dont le superviseur est le président de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial ». Sa coordination sera assurée par M. Pierre Narring. Elle est enregistrée sous le n° 010468-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport final pour le 31 octobre 2016.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de me l'adresser afin que je puisse le transmettre à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et à la ministre du logement et de l'habitat durable.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial »

M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Milieux, ressources et risques »



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - [www.ogedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.ogedd.developpement-durable.gouv.fr)



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER  
CHARGÉ DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

Paris, le 19 FEV. 2016

La vice-présidente

à

Madame la ministre de l'environnement, de  
l'énergie et de la mer, chargée des relations  
internationales sur le climat

Référence CGEDD n° 010468-01

à l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Monsieur le ministre de l'aménagement du  
territoire, de la ruralité et des collectivités  
territoriales

à l'attention de Monsieur le directeur du cabinet

Madame la ministre du logement et de l'habitat  
durable

à l'attention de Madame la directrice du cabinet

Le programme de travail 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission pour analyser les conditions d'une meilleure prise en compte par les ensembles commerciaux des objectifs de développement durable des territoires, à la lumière des pratiques européennes. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous informe que j'ai désigné MM. Pierre Narring, Dominique Stevens, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, Mme Ariella Masboungi et M. Bruno Farèniaux, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :  
M. le secrétaire général  
Mme la commissaire générale au développement durable



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

## 2. Liste des personnes rencontrées

Type d'organisme ou pays et ville	Nom de l'organisme	Personnes rencontrées	Date de rencontre
<b>Organisations professionnelles</b>	Institut de la ville et du commerce PROCOS	Pascal Madry	23/08/2016
	Conseil national des centres commerciaux (CNCC )	Dorian Lamarre Gontran Thüning (délégué général)	28/07/2016
	Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF)	Dorian Kelberg (délégué général)	08/09/2016
	Chambre de commerce et de l'industrie de Paris (CCIP)	Dominique Moreno Dominique Mocquax (président de commission)	19/09/2016
	Conseil du commerce de France (CdCF) et fédérations adhérentes	William Koeberlé (président) Fanny Favorel Frédéric Sambourg (fédération des magasins de bricolage) Schani Blouin (fédération du jardinage) Guylaine Carcy-Dos Santos (fédération du commerce et de la distribution)	23/02/2017
	Le sujet a également été évoqué avec des organisations professionnelles rencontrées lors de la mission sur la revitalisation commerciale des centres-villes.		
<b>Associations d'élus</b>	Assemblée des communautés de France	Philippe Schmit	03/10 /2016
	Le sujet a aussi été évoqué avec des associations d'élus (AMF, Villes de France) rencontrées lors de la mission sur la revitalisation commerciale des centres-villes.		
<b>Administrations</b>	DHUP	Pastèle Soleille (sous-directrice) Laetitia Mantziaras-Conreux Xavier Rousset	12/05/2016 30/06/2016
	DGE	Sylvie Donne (sous directrice) Bernard Rozenfarb	22/11/2016
	CGET	Jean-Michel Thornary (commissaire général) Stéphane Cordobès	23/09/2016
	Autorité environnementale	Philippe Ledenvic (président) Thierry Carriol	29/06/2016

	Commission européenne (DG GROW)	Andreea Diana Barbu, directrice juridique (legal officer) Geraldine Fages experte senior	07/09/2016
	CEREMA	Nicolas Gillio	12/07/2016
	Plan construction architecture et urbanisme (PUCA)	Emmanuel Raoul (secrétaire permanent) Marc Jaouen	18/04/2016
<b>Experts</b>	Obsoco	Philippe Moati	18/07/2016
	ESCP Europe	Olivier Badot	08/11/2016
	Université du Maine	Arnaud Gasnier	Entretien téléphonique 29/07/2016
<b>Organismes d'études</b>	Convergences-CVL	Joël Legrelle (directeur général)	19/07/2016
	FNAU Club « Commerce »	Emma Raudin et agences membres du club	09/09/2016
<b>Organisme financier</b>	Caisse des dépôts et consignations	Michel-François Delannoy (expert projets complexes)	12/12/2016
<b>Opérateurs commerciaux</b>	Unibail Rodamco	Michel Dessolain François Cantin	03/10/2016
	Compagnie de Phalsbourg	Jean-Sylvain Camus	07/07/2016
	Mercialys Cdiscount (Groupe Casino)	Cf enseignes	19/09/2016
	Groupe Frey	Antoine Frey (président)	28/07/2016
	Immochan	Philippe Petitprez	19/07/2016
	McArthurglenn	Romain Kalfon (délégué France)	01/09/2016
	Wereldhave	Camille Reynaud (directeur technique et projets) Olivier Mourrain (directeur des opérations France)	30/09/2016
	Groupe Apsys	M. Goillandeau (directeur développement) Jean-BaptisteSuire	09/11/2016
	Altarea Cogedim	Eléonore Devaud (directeur adjoint développement durable)	24/10/2016

		Antoine Mesnier (directeur études et prospective)	
<b>Opérateurs d'aménagement</b>	Club Ville Aménagement	Nicolas Ferrand (EPAMARNE) Christophe Pérès (SERM) M. Serradeil (SERM) Eric Bazard (SERS) Marie-Claude Dalibard	14/11/2016
	EPARECA	Valérie Lasek (directrice) Christelle Breem	15/06/2016
<b>Enseignes</b>	Decathlon	M. Niemann et Cf Allemagne	10/10/2016 (entretien téléphonique)
	Groupe Auchan	Cf Espagne	27/09/2016
	Groupe Carrefour	Cf Italie	17/11/2016
	Vivarte	Stéphane Maquaire	12/10/2016
	Mercialys et Cdiscount ( Groupe Casino)	Jean-Luc Fechner Vincent Ravat Guy Julien-Lafférière Bertrand Veaux	19/09/2016
<b>Études de cas français</b>			
<b>Bordeaux</b>	Bordeaux Métropole	Virginie Calmels Première adjointe au maire de Bordeaux - Vice-présidente de Bordeaux Métropole en charge des sites majeurs d'attractivité Valérie Coccozza Chargée de mission Chantal Becot Responsable Commerce:artisanat, professions libérales	07 et 08 /04/ 2016
	Mairie de Bordeaux	Maribel Bernard Conseillère municipale déléguée pour le commerce et l'artisanat, foires et marchés	
	EPA Bordeaux Euratlantique	André Delpont Expert conseil Economie et Europe	
	Chambre de Commerce et	Laurent Putz Responsable du pôle Etudes-	

	d'Industrie de Bordeaux	observatoire	
	Agence d'urbanisme de Bordeaux (A'Urba)	Julien Alibert Economiste Cécile Rasselet Directrice équipe socio-économie urbaine	
	Centre commercial Bordeaux Mériadeck	Éléonore Baloud Directrice	
	Auchan Mériadeck	Graziella Vilatte Responsable secteur alimentaire	
<b>Lille</b>	Mairie de Lille	Michel Vayssié Directeur général des services Christophe Ducrocq Chargé de mission Action économique	28/06/2016
	Agence d'Urbanisme	Marie Defay Directrice adjointe Emma Raudin Chargée de mission	
	Chambre de Commerce Grand Lille	André Bartoszak Responsable des Etudes et de l'Observatoire du Commerce	
<b>Poitiers</b>	Villes de Poitiers	Eric Martin Directeur Général des Services Jean Marc Maréchal DGA attractivité et développement économique Sarah Tesse DGA Politiques territoriales Steve Mériaux Chargé de mission commerce	08 /09/2016
	DDT	Aurélien Dardé Chef du service urbanisme et aménagement Aurélien Drapier Chef de l'unité planification	
	IAE Poitiers	Olivier Coussi Enseignant expert commerce	
<b>Montpellier</b>	Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM)	Christophe Perez Directeur de la SERM et de la SARM Frédéric Serradeil	21/06/2016

	Société d'aménagement de l'agglomération montpelliéraine (SAAM)	Directeur opérationnel du projet urbain « Ode à la Mer et du renouvellement urbain de la SERM/SAAM	
	Montpellier Méditerranée Métropole	Yves Nurit Directeur général adjoint des Services et du Pôle développement territorial Fabien Blasco Directeur adjoint du foncier et de l'aménagement opérationnel Yohan Foucher Etudiant doctorant	
<b>Saint Etienne</b>	Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE)	Pascal Hornung Directeur général de l'EPASE	10 /10/2016
		François Le Frêche Chef de projet	
	APSYS	Antoine Goilandeau Directeur du développement du groupe APSYS	
<b>Parangonnage européen</b>			
<b>Allemagne</b>	Handelsverband Deutschland Service « Transport et attractivité territoriale »,	Michael Reink, Directeur	20 au 22/09/2016
	Handelsverband Deutschland bureau du Président	Max Conzemius, Chef de bureau du Président	
	Handelsverband Berlin-Brandenburg	Nils Busch-Petersen, Directeur, Phillip Haverkamp, Anita Berner	
	Potsdam	Erik Wolfram	
	Ministère des transports et du numérique	Prof. Dr. János Brenner, Directeur de la Construction	
	Ministère de	Friederike von Kempis	

	l'Economie		
	Ministère de l'Environnement de la Protection de la nature et de la Construction	Elisabeth Wessler	
	Decathlon	Stephan Veyret directeur de l'expansion	
<b>Belgique</b>	Atrium Brussel	Julien BACQ Chief Retail and Development Officer Solenne Romagni Head of development Marion Lejeune Project Officer	07/09/2016
<b>Espagne</b>	Gouvernement de la Catalogne	Clara Diez ancienne directrice générale adjointe au commerce	Du 26 au 28 /09/2016
	Mairie de Barcelone	Jordi Torrades i Aladren directeur général de l'Institut de Mercats de Barcelona	
	Chambre de commerce et d'industrie de Sabadell	Antoni Maria Brunet Berch Président	
	Universitat Politècnica de Catalunya	Manuel Gardia	
	Gremi de Peixaters	Alex Goni i Febrer Président	
	Pb2	Joseph Llobet Architecte	
		Oriol Clos	
	Ambassade de France Service économique régional (SER)	Jean François Collin Chef du Service économique régional Benoît Catusse Service économique régional Sylvie Martin Service économique régional	
	Ministerio de Economía y Competitividad	Carmen Cardeno Pardo DG de Comercio interior Teresa de Jesus Sanchez Armas SDG de Comercio interior Angeles Rodriguez Yunta SDG de Fomento y Modernizacion del Comercio interior	

	Ministerio de Fomento	Fernando Nasarre y de Goicoechea SDG de Política de Suelo Angela de la Cruz SDG de Urbanismo	
	Mairie de Madrid	Cristina Sanabria Responsable du département urbanisme	
	Universidad politécnica de Madrid	Augustin Hernandez Aja Délegado del Rector para urbanismo	
	Immochan	Andrés Garcia Terriza Director de Desarrollo Rosa Loras Saiz Tecnico Dessarrollo Sostenible Javier Marin Directeur développement Espagne	
<b>Italie</b>	Ambassade de France	Paul Hunsinger Ministre conseiller pour les affaires économiques, Chef du Service économique régional pour l'Europe du Sud-Est Florent Moretti Responsable du pôle Industrie et Développement durable Esther Gagneux Responsable d'études Transports et Développement Durable	15 au 17/11/2016
	Mairie de Rome	Adriano Meloni Adjoint au maire en charge du Développement économique Paola Sbriccoli Directrice du Guichet unique pour les activités productives au Département du Développement économique	
	Région Latium	Alassandro Lippi Direction du Développement économique	
	Eataly Rome	Marina Lannuccci Responsable clientèle	
	Confcommercio	Roberto Cerminara Responsable du bureau Affaires législatives	
		Francesco Lioci	

		Bureau des études	
	Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)	Stefano Campioni Responsable du Département des activités productives Simonetta Paganini Responsable du département des relatins avec les associations européennes et hors -UE, de la coopération décentralisée et des relations internationales	
	Business France Italie	Anne Neplaz Chef du pôle Infrastructures, Transport, Industrie Patrizia Gialbiati Chef du pôle Tech et Services	
	Région Lombardie	Paolo Mora DGA du Département Développement économique	
	Commune de Milan	Concetta Terranova Service des Relations institutionnelles et internationales. Référente pour l'Europe et l'Amérique latine Stefano Riazzola Responsable du Département Planification et Programmation, Mobilité	
	Institut national d'Urbanisme (INU)	Iginio Rossi Architecte	
	Université « Politecnico di Milano » Département d'architecture et d'urbanisme	Mario Paris et Luca Tamini Chercheurs	
	Centre commercial « Il Centro » (Arese)	Cezare Pozzini Directeur Laura Di Paola Responsable communication et marketing	
	TCM Italia	Helena Franco Architecte	
	Carrefour Italia	Victor Forestier Direction Property Rossana Pastore Direction Marketing	

### 3. Consommation et commerce : quelques repères prospectifs

Modes de vie et modes de consommation sont intimement liés. Les évolutions rapides qui se poursuivent dans notre société renvoient aux transformations du commerce et de ses méthodes bouleversées par l'avènement du numérique, à sa manière de réagir à l'émergence de nouvelles valeurs de consommation, à sa préoccupation de prendre en compte la diversité des attentes du client pour rechercher de nouvelles perspectives de développement.

Cette annexe reprend pour partie les éléments de la synthèse prospective du rapport IGF-CGEDD du juillet 2016 et ses sources bibliographiques<sup>139</sup>.

*Des modes de vie et des valeurs de consommation en recomposition, une profonde remise en cause des polarités commerciales*

L'évolution des modes de vie se traduit par au moins trois changements majeurs qui ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement du commerce :

- l'allongement de la durée de vie et l'avènement d'une « société des loisirs »<sup>140</sup> : on voit au XXème siècle la durée quotidienne de travail se réduire, de même que l'usure du corps, alors qu'en même temps, la médecine progresse : « là où en 1900, pour la très grande majorité des citoyens, le travail et le sommeil occupaient 70 % du temps de la vie, ils n'occupent plus, ensemble, en 2011, que 40 % » indique Jean Viard en pointant dans le même temps deux nouvelles caractéristiques structurantes de la société moderne : les vacances et le temps libre ;
- une mobilité accrue : une multiplication des déplacements, une capacité à aller toujours plus vite, toujours plus loin : selon J. Viard, nous parcourons en moyenne 45 km par jour, soit 9 fois plus qu'en 1950 ;
- une connexion facilitée par le déploiement de nouveaux réseaux : les nouvelles générations sont de plus en plus massivement connectées à des réseaux qui contribuent à faire évoluer les liens sociaux.

Ainsi, anciennement établies principalement selon le lieu et la nature du travail, les relations sociales se multiplient aujourd'hui : nombreuses opportunités de communiquer, part croissante du virtuel dans nos vies, multiplicité de relations sociales souvent superficielles et passagères. Nous sommes entrés dans une société de mobilité et des modes de vie. Mais la « ville-nuage » de Jean Viard a besoin de lieux, d'événements communs, de valeurs ce qui pose notamment la question de la fonction sociale des espaces marchands ou celle du sens recherché par l'individu, par exemple dans l'acte de consommer. Quid des habitants de la ville-nuage qui vivent, totalement ou partiellement en dehors des villes et loin des centres urbains ou d'autres lieux de centralité, tentés plus que d'autres de se réfugier dans le « bonheur privé » afin de se protéger du « malheur public » ? Quid des valeurs écologiques, au sens le plus large du terme, qui se

<sup>139</sup> Voir annexe II *La revitalisation commerciale des centres-villes*, IGF-CGEDD juillet 2016.

<sup>140</sup> Voir Viard, J., *Nouveau portrait de la France. La société des modes de vie*, L'aube, 2012.

développent au plan individuel et collectif, et interrogent chacun sur ses modes de consommation ? Ces changements et questionnements ne peuvent être ignorés en tant qu'enjeux sociétaux dans une réflexion sur les attentes des consommateurs et sur l'adaptation de l'offre commerciale. Or, cette offre commerciale s'est profondément transformée au cours des dernières décennies, dans ses caractéristiques et sa localisation. Historiquement localisée à l'intérieur du tissu urbain et notamment dans les centres-villes, elle s'est progressivement transférée vers l'extérieur depuis les années 1960 avec les nouvelles implantations commerciales périphériques et périurbaines. Ce mouvement, qui s'est poursuivi dans la période récente, est l'une des causes, certainement pas la seule, de la dévitalisation des cœurs de ville qui affecte particulièrement des villes moyennes, notamment dans les régions économiquement fragiles et en déclin démographique. Le symptôme essentiel de cette dégradation est le développement de la vacance commerciale qui atteint 9,5 % en 2015, c'est-à-dire 3,2 points de plus qu'en 2001<sup>141</sup>.

Ce mouvement historique d'« exurbanisation »<sup>142</sup> s'est doublé d'un phénomène de concentration des structures commerciales. C'est ainsi qu'émerge, dès l'époque de trente glorieuses, le modèle de la grande distribution fondé sur la vente en masse à prix serrés et l'essor de la société de consommation. Dès lors, on assiste au développement, notamment aux entrées de ville et dans les périphéries urbaines, des différents « formats » que sont les supermarchés (de 400 à 2500 m<sup>2</sup>), les hypermarchés (plus de 2500 m<sup>2</sup>) souvent complétés par des galeries commerciales, les magasins d'enseignes spécialisées (meubles, jardineries, bricolages...) souvent regroupés en vastes zones commerciales ainsi que les magasins d'usine. Plus récemment sont apparus avec les *retail parks* des projets visant à regrouper diverses enseignes dans une même ensemble organisé autour de parkings communs et d'espaces de service, notamment de restauration.

La périphérie continue de représenter une part prépondérante des nouvelles opérations commerciales significatives (60 à 80 % des projets autorisés selon les années) et de la consommation des ménages (60 à 65 % contre 20 à 25 % en centre-ville et 10 à 15 % dans les pôles de proximité)<sup>143</sup>. Toutefois, le modèle est entré en crise du fait d'une double série de facteurs : d'une part, l'évolution des attentes des consommateurs avec le passage de la consommation de masse à une demande de gammes de produits plus diversifiées, accompagnées de services et de conseils, un intérêt plus fort pour tout ce qui peut rendre l'acte d'achat plus agréable et plus ludique (le *fun shopping*), d'autre part, la baisse de rentabilité des surfaces commerciales en raison du découplage depuis le début des années 2000 entre leur rythme de croissance (3 % en moyenne) et celui de la consommation des ménages (1,5%)<sup>144</sup> et, bien évidemment de l'émergence du commerce numérique.

---

<sup>141</sup> Source : Procos.

<sup>142</sup> Terme utilisé par P. Madry.

<sup>143</sup> Source : Institut pour la ville et le commerce.

<sup>144</sup> Source : Procos.

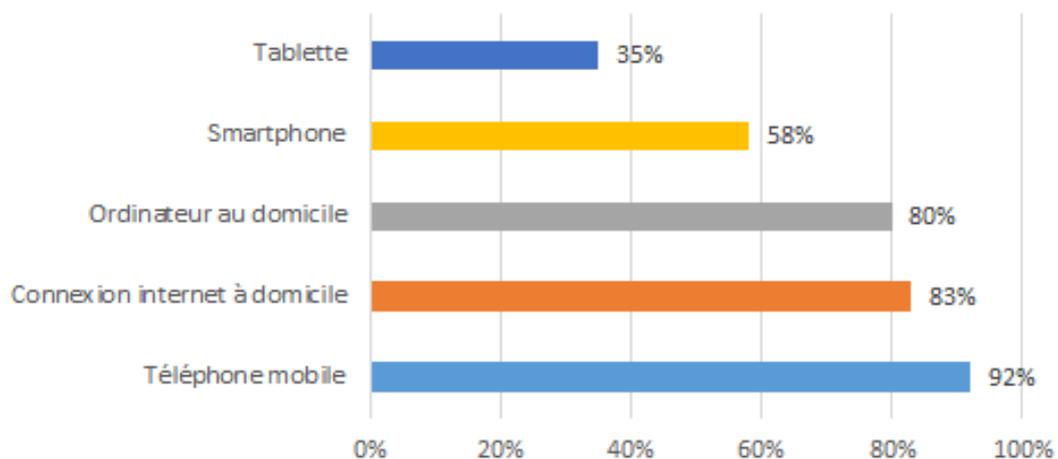
### 3.1. Le paysage commercial continue de vivre une profonde révolution structurelle du fait de l'avènement du commerce numérique

#### 3.1.1. Le commerce numérique est une évolution dont on ne peut pas encore mesurer l'importance

*Bénéficiant de l'amélioration de l'équipement des ménages, le e-commerce représente une part croissante du commerce de détail*

L'émergence de nouveaux moyens de consommer grâce à la digitalisation du commerce est un des principaux changements qui caractérise cette révolution. Elle s'inscrit dans un mouvement plus général d'« électronique » du commerce (visible dans l'information sur les produits et une gestion financière, administrative et logistique de plus en plus numérisée). Le e-commerce<sup>145</sup> offre en effet de nouveaux canaux d'achat. En parallèle, comme le montrent ci-dessous les résultats d'une étude du CREDOC<sup>146</sup>, le taux d'équipement numérique des ménages augmente, ce qui contribue à une facilitation et à une banalisation de l'achat en ligne dans la pratique.

#### L'équipement numérique des Français en 2015



Source : CREDOC, 2015

Les consommateurs bénéficient de nouveaux outils d'information, de communication ou de comparaison des produits, ce qui permet une optimisation et une maîtrise plus grande de l'achat. Surtout, ils s'affranchissent de l'unité de temps et de lieu, auparavant condition *sine qua non* d'une transaction. L'achat en ligne facilite la recherche du meilleur prix et génère des gains de temps, une plus grande flexibilité et une démultiplication des choix pour le consommateur (accès à une offre pléthorique et dépassement des distances géographiques et des frontières physiques).

<sup>145</sup> Le commerce électronique ou e-commerce désigne l'ensemble des transactions commerciales s'opérant à distance par le biais d'interfaces électroniques et digitales. Il a contribué à faire évoluer le terme de vente par correspondance vers celui de vente à distance en étant le principal canal exploité dans ce type de transaction.

<sup>146</sup> Cf. glossaire.

## Taux d'équipement des ménages en biens durables (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinateur	45	50	54	60	63	67	70	73	75	77
Connexion à Internet	31	36	42	49	55	61	65	69	73	75
Téléphone portable	69	72	74	78	79	80	85	86	88	89
Téléphone fixe	87	87	88	86	88	89	89	90	91	91
Télévision couleur	95	97	97	97	97	98	98	97	97	97
Deux télévisions couleur ou plus	41	44	46	47	46	47	46	45	45	45
Abonnement à des chaînes de tv	nd	nd	nd	33	36	39	44	46	49	51
Lecteur DVD, magnétoscope	76	80	82	85	83	84	82	80	80	77
Congélateur	83	84	84	85	86	87	90	90	90	91
Réfrigérateur	99	100	100	100	100	100	nd	nd	nd	nd
Lave-linge	92	94	94	94	94	95	95	95	95	96
Lave-vaisselle	44	46	47	47	49	52	52	54	56	57
Micro-ondes	76	79	81	83	84	85	87	87	88	88
Voiture	80	81	81	81	81	82	82	83	83	84
Deux voitures ou plus	32	34	35	34	34	35	35	36	36	36

Source : INSEE, enquêtes de 2004 à 2013. Ménages ordinaires résidant en France métropolitaine.

Le commerce électronique est un phénomène qui s'accélère, comme le montre la progression constante des critères suivants en 2014<sup>147</sup> :

- chiffre d'affaires : 64,9 milliards d'euros (augmentation annuelle de 14,3 %), alors qu'en 2005, il atteignait 8,4 milliards d'euros ;
- part dans le commerce de détail : 7 % et 9 % hors-alimentaire ;
- nombre d'achats : 835 millions de transactions (augmentation annuelle de 19 %), pour un montant annuel moyen de 1 780 euros malgré un panier en baisse (78 %) ;
- nombre d'acheteurs : 65 % des ménages français (augmentation annuelle de 3 %), soit 12 points de plus par rapport à la moyenne de l'UE ;
- nombre de sites marchands : 182 000 (contre 81 900 en 2010).

Si son importance est inégale selon les secteurs d'activités (de 32 % du chiffre d'affaires dans le tourisme à 1 % pour l'hygiène-beauté), le commerce en ligne poursuit son fort développement. Le service « Prime Now » récemment introduit par Amazon propose des livraisons à domicile à Paris et en première couronne et inclut notamment une offre de produits alimentaires<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD).

<sup>148</sup> Voir « La Mairie de Paris agacée par le nouveau service d'Amazon », Le Point, 19 Juin 2016.

À long terme, son évolution reste cependant encore difficilement quantifiable. L'hypothèse avancée par les professionnels du secteur interrogés par le CREDOC est qu'il pourrait atteindre 24 % de parts de marché du commerce de détail à l'horizon 2020.

D'autres formes comme le m-commerce<sup>149</sup> apparaissent, se développent (4 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2014, soit une augmentation de 53 %) et viennent nourrir cette dynamique du commerce dématérialisé.

Les applications pouvant être téléchargées offrent un nouveau canal d'achat. On évolue donc vers un "commerce ubiquitaire" qui, comme le dit Olivier Badot, permet d'effectuer des achats et de collecter des informations plus rapidement et facilement quels que soient l'heure ou le lieu. Le téléphone mobile et intelligent devient alors le pivot assurant la continuité du service.

Une interrogation demeure quant à la résistance du commerce physique à cette vague numérique selon les secteurs d'activités. À ce titre, les conclusions de la CCI de Nantes Saint-Nazaire sur les ouvertures et fermetures de nouveaux magasins entre 2010 et 2014 sont intéressantes<sup>150</sup>.

Le nombre de points physiques de vente continue ainsi de croître dans des domaines comme l'habillement (+91 %), la parfumerie en raison de l'importance de la dimension conseil-service et essai (+36 %) ou se stabilisent comme dans la librairie (pourtant fortement concurrencée par l'e-commerce, mais maintenues par l'attachement des commerçants à leur activité et par l'importance du conseil et de la flânerie). A contrario, la vente de DVD (-57%), l'électroménager (-16 %) et la vente de téléphones (-16 %) paraissent plus fortement exposés. Il appartient donc au commerce physique de cultiver sa différence et sa complémentarité avec les canaux immatériels, pour continuer à attirer les consommateurs<sup>151</sup>.

*Le poids du e-commerce contraint les groupes de la grande distribution à s'adapter pour conserver leurs parts de marché*

Après avoir laissé les *pure-players*<sup>152</sup> se développer, les groupes de la grande distribution sont entrés dans une phase de rattrapage en vue de sécuriser leurs parts de marché. Ceux-ci intègrent donc de nouvelles compétences et cherchent à proposer une nouvelle offre commerciale. Ils mettent ainsi en place une stratégie dite "cross-canal", qui met à profit l'ensemble des canaux physiques et dématérialisés d'information et de distribution, en jouant sur leurs complémentarités et les effets de synergie, au contraire des stratégies "multicanal" jusqu'ici développées qui juxtaposaient sans interaction *on-et-offline*. Il en

---

<sup>149</sup> Forme du e-commerce en fort développement, le m-commerce (*mobile commerce* en anglais) regroupe l'ensemble des applications commerciales liées aux terminaux mobiles et des transactions pouvant être effectuées en situation de mobilité grâce à l'utilisation de technologies sans fil, et plus particulièrement de la téléphonie mobile.

<sup>150</sup> Voir : "Les mutations rapides du commerce", CCI Nantes Saint Nazaire, 2016.

<sup>151</sup> Voir 2.2.

<sup>152</sup> Acteur commercial exerçant son activité exclusivement sur internet, Amazon par exemple.

découle une multiplicité des combinaisons possibles : *web to store*<sup>153</sup>, *store to web*<sup>154</sup>, *click & collect*<sup>155</sup>.

Le *drive* est un bon exemple de cette évolution. Modèle récent introduit en France par Auchan à Leers en 2000, il consiste pour le consommateur à passer commande sur internet avant de venir la chercher dans un point de retrait permanent (le plus souvent un entrepôt indépendant). Il présente deux avantages : la rapidité et la facilité d'achat.

À partir de 2008-2009, on assiste à une accélération des ouvertures de ces équipements commerciaux qui se poursuit jusqu'en 2013.

### Evolution des ouvertures de drives entre 2009 et 2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre d'ouvertures	88	145	274	676	711
Nombre total de drives	119	264	538	1214	1925

Source : Nielsen

2014 apparaît ensuite comme une année de transition. Le marché arrive à maturité, les premières fermetures d'équipement sont recensées et le maillage territorial apparaît de plus en plus fin, dans un contexte de durcissement du cadre réglementaire<sup>156</sup>. Le rythme de la croissance annuelle du nombre créations ralentit donc et est estimé autour de 600 équipements. Il diminue depuis. Selon les données de LSA Experts, il y aurait ainsi eu 326 ouvertures en 2015.

En mai 2016, on dénombre 4 025 *drives* en France pour un chiffre d'affaires annuel cumulé de 4,5 Md€<sup>157</sup>. Le *drive* représente 4,6% du marché de la grande distribution alimentaire et certaines hypothèses font état de la possibilité qu'il atteigne 10% en 2025<sup>158</sup>.

C'est un secteur dominé à 78% par les groupes Leclerc et Auchan (Auchan Drive et Chronodrive) qui représentent respectivement 44% et 34% du marché.

<sup>153</sup> Processus d'achat d'Internet au magasin : le client achète en ligne, mais passe récupérer sa commande dans le magasin de l'enseigne où il peut bénéficier de conseils et acheter d'autres produits.

<sup>154</sup> Processus d'achat qui va du magasin à Internet : le client va s'informer et regarder les produits en magasin et passe ensuite sa commande en ligne. C'est un modèle qui fragilise le commerce physique puisque celui-ci paie des frais de fonctionnement (salariés, bail, foncier) sans capter l'achat.

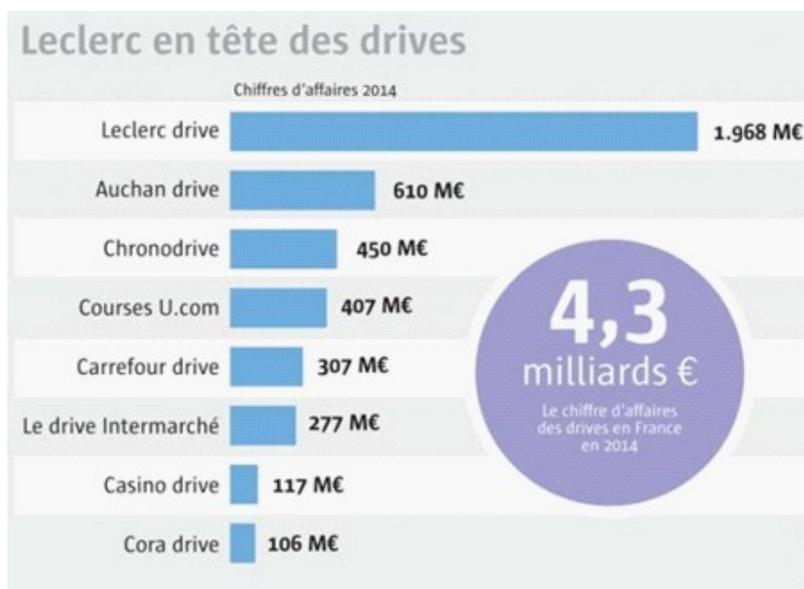
<sup>155</sup> Service qui permet au client de passer une commande en ligne et de venir récupérer le produit dans un point-relais (à proximité de son lieu de vie, de travail ou de transit).

<sup>156</sup> La loi ALUR soumet les ouvertures de *drives* à une autorisation des CDAC à partir de 2014.

<sup>157</sup> Source : Nielsen

<sup>158</sup> Source : Kantar Worldpanel.

## Chiffre d'affaires des *drives* en France en 2014



Source : O. Dauvers.

Après un développement-éclair, le *drive* semble être aujourd'hui une réussite pour la grande distribution puisque selon les sources entre 21% à 36% des ménages en sont utilisateurs<sup>159</sup>. Il attire une clientèle particulière (jeunes ménages aisés avec enfants<sup>160</sup>), qui achète essentiellement des produits spécifiques (produits alimentaires et produits volumineux ou pondéreux de consommation courante) et à une temporalité bien définie. Pour ce qui est des produits frais, cosmétiques et d'hygiène, les clients préfèrent la fréquentation du magasin physique qui permet de comparer et de choisir sur place. De même, le *drive* commercialise peu les produits "d'impulsion", que le client ne prévoit pas d'acheter avant d'entrer en magasin.

Le *drive* recentre donc le processus d'achat. Il réduit l'expérience-client et commercialise moins certaines catégories de produits. Il n'est donc qu'un appoint dans le circuit global de distribution, dont il ne représente qu'une part réduite. Il n'en demeure pas moins un secteur commercial en pleine croissance qui concurrence la vente traditionnelle.

Il présente néanmoins un certain nombre de faiblesses. Il s'inscrit tout d'abord dans une double concurrence des groupes entre eux, mais aussi au sein de leur propre portefeuille. Les parts de marché gagnées par le *drive* correspondent à une diminution de l'activité des grandes surfaces. Ainsi, pour les groupes Leclerc et Auchan, respectivement 30 % et 41 % du chiffre d'affaires des *drives* sont pris sur leurs propres magasins physiques<sup>161</sup>. Le *drive* est bien un moyen de maintenir une croissance commerciale pour la grande distribution, mais il précipite aussi la remise en cause de son modèle de développement plus traditionnel.

<sup>159</sup> Source : Harris Interactive.

<sup>160</sup> Selon la Direction Générale de Entreprises, les ménages clients comptent en moyenne 3,2 personnes et occupent à 30% des professions de cadres ou intellectuelles supérieures.

<sup>161</sup> Source : Kantar Worldpanel

Enfin, pour pérenniser sa stratégie de développement, le *drive* doit encore fidéliser et diversifier sa clientèle. Cela passe par une amélioration de l'expérience-client, une personnalisation de l'interface et un rapprochement du client (exemple des casiers de retrait<sup>162</sup>).

### *Ce nouveau mode de transaction mène à de nouvelles interrogations en matière de logistique notamment urbaine*

L'augmentation très significative de la demande de livraison de la part des clients-consommateurs, le développement exponentiel du e-commerce et des formes hybrides de flux de marchandises découlant de la logique d'omni-canal, pose le problème de la logistique urbaine et en particulier celui de la bonne gestion du dernier km. Cette problématique se pose de façon plus aiguë encore depuis que les enseignes de la grande distribution ont investi les centres-villes axant de plus en plus leur développement sur des commerces de proximité d'un nouveau type tels Simply Market, Carrefour Market et autres A2Pas. Ainsi, selon une étude Bonial et Nielsen, ces formats plébiscités par les distributeurs français sont passés de 6 128 unités en 2005 à 8 518 en 2015, soit une hausse de près de 40% en dix ans. Le nombre de ces petits magasins d'enseigne est passé entre 2005 et 2007 de 200 à 350 dans Paris intra-muros pour atteindre les 675 en 2015 ce qui multiplie d'autant le nombre de véhicules de livraison, le rallongement de leurs tournées et le nombre d'arrêts effectués.

Ce retour vers le centre-ville pose de nombreuses questions en termes de livraison des produits : parvenir à livrer à temps les magasins situés en centre-ville, tout en tenant compte des restrictions de circulation, des problèmes de stationnement, ou encore en respectant les obligations en termes d'émission de CO2 et de bruit, peut relever parfois du casse-tête. Il provoque une montée en puissance des flux et de l'activité de livraison du dernier kilomètre, le volume de colis augmentant au rythme de 20 % par an (435 millions de colis envoyés en France en 2015). L'express (livraison en 24/48h) s'impose désormais comme un véritable argument de vente et devient presque un standard. De surcroît, le segment dit « du Jour J » (commande le matin et livraison le soir), encore marginal, représentera probablement 20 ou 25 % du marché. Les livraisons en flux tendus au départ des points de vente (« *ship-from-store* ») devraient se généraliser faisant du magasin le principal réseau d'espaces logistiques urbains.

Il faut donc mettre en place des solutions efficaces et nouvelles pour à la fois satisfaire cette exigence de rapidité et de service « non stop » mais aussi pour éviter que le dernier kilomètre ne devienne une catastrophe environnementale et économique. À l'échelle nationale, il pèse déjà, selon les chiffres publiés par le Comité d'analyse stratégique, environ 20 % du trafic, occupe 30 % de la voirie et se trouve être à l'origine de 25 % des émissions de gaz à effet de serre. Si les premiers kilomètres sont bien maîtrisés (flux tendus entre stocks et centres de livraison), les coûts unitaires de transports sont souvent les plus élevés quand on se rapproche du client final.

Aussi nombre de municipalités durcissent leur réglementation pour pousser les professionnels du secteur à respecter les normes environnementales et à innover en la matière. Les professionnels de la livraison, les logisticiens des enseignes de la grande distribution et ceux des e-marchands tentent d'adapter leurs méthodes de travail pour faire face à ces défis, en lançant de nouvelles générations de véhicules, en cherchant de

---

<sup>162</sup> Voir source suivante : [www.lsa-conso.fr/proxidrive-des-casiers-de-retrait-au-format-drive,228699](http://www.lsa-conso.fr/proxidrive-des-casiers-de-retrait-au-format-drive,228699)

nouveaux espaces de déchargement, mais aussi en tirant parti des chemins de fer et des voies navigables.

Ainsi, pour répondre aux contraintes techniques, environnementales, sonores les entreprises de livraison et enseignes de la distribution recourent de plus en plus à des véhicules propres (véhicules électriques, triporteurs, cyclo-porteurs et vélos électriques). C'est le cas par exemple de Monoprix sur Montpellier, des « triporteurs de l'Ouest » à Rennes, Nantes, Bordeaux ou de DHL. On peut citer encore le groupe Fedex qui teste des modèles électriques différents à Paris, Londres, Berlin et Milan, le but étant, à terme, de se doter d'une flotte de véhicules uniforme et adaptée à la majorité de ses trafics partout dans le monde. Mais l'évolution de ces véhicules de livraison a son revers : la capacité de transport des triporteurs, cyclo-porteurs et autres vélos électriques est réduite et va de pair avec une augmentation du volume des colis. Ce facteur constitue encore un vrai frein à leur utilisation même s'ils devraient continuer de croître parmi les flottes des entreprises de livraison, restant une solution d'appoint au fur et à mesure qu'elles se dotent de véhicules standards électriques.

De même pour répondre aux exigences en termes d'encadrement du niveau sonore des véhicules de livraison, en particulier pour les approvisionnements de nuit, les grandes enseignes recourent à de nouveaux matériels et engagent des démarches en lien avec des organismes de certification (certibruit) pour limiter les nuisances sonores de leurs flottes de livraisons.

Mais trouver le véhicule adéquat n'est pas le seul défi auquel doivent faire face les professionnels de la distribution et de la livraison du dernier kilomètre. Ils doivent également trouver des espaces pour accueillir et consolider les marchandises avant de les répartir dans leurs magasins, ou chez leurs clients. L'objectif est donc aujourd'hui de rapprocher du centre-ville les grosses plate-formes logistiques, historiquement créées en périphérie. Mais au prix actuel du foncier, trouver ces espaces est devenu très problématique. À Paris, Fedex a par exemple ouvert un premier espace logistique urbain dans le premier arrondissement d'une superficie de 307 m<sup>2</sup>, qui traite en moyenne plusieurs centaines de colis par jour. Une équipe de six coursiers, formés à l'éco-conduite, réalise l'ensemble des livraisons et des enlèvements dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, grâce à l'utilisation de véhicules électriques.

Une autre solution consiste à optimiser les mutualisations des parkings existants à l'entrée des villes. Par exemple ceux des grandes surfaces ou des entreprises, qui ne sont utilisés qu'à partir de 10h du matin et qui restent vides et inutilisés la nuit. Ces espaces pourraient utilement se transformer en quai de livraison entre 6h et 9h du matin.

Et lorsque les contraintes de déchargement, de circulation et de stationnement semblent insurmontables, il reste toujours la solution des points relais. Il constitue doré et déjà le second mode de livraison privilégié par les cyber-clients. Selon l'Ifop, 50 % des internautes utilisent les points relais comme mode de livraison principal. Ils représentent un avantage certain sur le plan économique puisque ce système limite le nombre d'arrêts des livreurs (15 arrêts en moyenne pour les points relais contre 50 pour les livraisons à domicile) et puisque c'est le client final qui se déplace. La livraison en point relais est donc moins coûteuse que la livraison à domicile et elle a également un impact environnemental positif. C'est aussi le cas des points de logistique inverse (reverse logistic) qui donnent au client la possibilité d'aller chercher un colis, et de laisser ses déchets. C'est par exemple la solution mise en place par Nespresso/Mondial relais : le client rapporte ses capsules usagées et repart avec des capsules neuves.

Autres façons enfin de contourner les problèmes de circulation et d'accès routier dans les centres-villes : l'eau et le rail. De plus en plus d'enseignes utilisent les voies ferrées ou fluviales pour acheminer leurs marchandises aux alentours proches des centres urbains voir pour certaines d'entre elles (comme Franprix sur Paris) pour faire entrer ses marchandises au centre de la ville.

La logistique urbaine ne bénéficie pas d'une bonne image. Cependant, elle porte en elle une véritable expertise qui combine des connaissances très riches avec un savoir-faire irremplaçable sous la pression du temps réel. L'évolution des modes de livraisons et plus particulièrement ceux de la logistique du dernier kilomètre (véhicule électrique, véhicules doux, triporteurs, ...) vont avoir un impact progressif à la fois sur les conditions de travail des acteurs de la livraison mais aussi sur l'attractivité future du métier. Ces métamorphoses vont aussi modifier l'image des professionnels auprès des commerçants comme du grand public.

Au-delà de la perception des métiers, ces évolutions auront également un impact sensible sur les compétences et savoir-faire futurs des acteurs de la livraison. Ceux-ci vont avoir besoin de se former à de nouvelles méthodes mais aussi à de nouveaux outils : maîtrise des appareils de géolocalisation et de traçabilité, utilisation des progiciels de gestion intégrée, informatique embarquée, conduite de véhicules électriques. Ils vont également devoir monter en compétences sur des fonctions plus commerciales dans la relation client, le déploiement de services complémentaires à la livraison comme la mise en rayon ou le montage de meubles.

Sur le plan de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences à l'échelle du territoire (GPECT), ces nouveaux besoins de compétences devront être anticipés au travers d'une offre de formation adaptée accompagnant ces évolutions qu'il paraît essentiel de renforcer et d'adapter à un éventail de métiers allant du très qualifié au faiblement qualifié.

Faire de la logistique urbaine un « tremplin pour l'emploi » permettrait, d'une part à ce secteur de drainer des ressources humaines et, d'autre part, d'offrir à des publics en difficultés une voie d'insertion professionnelle et sociale.

### **3.1.2. Le commerce devrait évoluer vers des formats hybrides et « *cross-canal* », intégrant des caractéristiques du commerce physique et du commerce en ligne**

Certaines qualités propres au commerce physique restent néanmoins essentielles en regard de besoins et attentes des clients (conseil, assistance à maîtrise d'usage, interactivité, expérience client...) De ce fait le commerce physique va perdurer dans le cadre d'un nouvel équilibre et d'une complémentarité en pleine reconfiguration.

*Certains pure players opèrent une spatialisation d'une partie de leur activité*

La numérisation de l'activité de certains secteurs très présents physiquement dans les espaces urbains (banques par exemple) participe de la déterritorialisation du commerce. Cependant, certains opérateurs historiques du e-commerce, cherchant à développer une offre de services attractive à destination de leurs clients, multiplient les points de vente,

d'accueil, de retrait. Ils alimentent donc deux mouvements contradictoires de « dé-et-re-spatialisation » du commerce.

Alors qu'à l'origine l'activité des *pure players* est entièrement dématérialisée, le concept de *click and mortar* se développe. Il permet d'associer l'offre numérique à une boutique "traditionnelle", avec pignon sur rue, qui sert de lieu non seulement de vente, mais aussi de retrait et permet la distribution et le paiement des produits. Si certains acteurs comme Amazon et Rue du Commerce n'ont pas fait le choix d'une présence physique, d'autres comme Cdiscount et Promovacances sont passés du virtuel au réel, considérant celui-ci comme un relais de croissance<sup>163</sup>.

En quelque sorte, il s'agit d'une nouvelle forme de *web-to-store*, même si dans le cas présent, l'offre numérique précède l'ancrage spatial, alors que c'est l'inverse dans le cas du commerce "physique".

En adoptant cette stratégie, les *pure players* cherchent à améliorer la complémentarité de leur offre et à tirer profit de la proximité avec le consommateur, tout en proposant les produits au prix du site internet. En effet, si l'e-commerce possède des avantages comparatifs en matière d'efficacité logistique et de stockage, il connaît également des faiblesses par rapport au commerce physique dans trois domaines :

- la qualité de service (notamment après-vente), de conseil et d'accompagnement du client,
- la visibilité (vitrine) et la lisibilité de la marque,
- le contact et la fidélisation du consommateur.

De plus, certains secteurs comme les produits cosmétiques, la parfumerie, l'habillement et la chaussure sont peu en phase avec une offre intégralement en ligne, car ils nécessitent de tester le produit avant de l'acheter.

Les e-commerçants doivent donc désormais intégrer des savoir-faire que les commerçants indépendants comme les grandes enseignes maîtrisent depuis plus longtemps, aussi bien en matière de gestion de magasins (montages juridiques, perception des baux) que de « savoir-vendre » (sens du commerce, service et conseil au client).

Le *click and mortar* offre un exemple d'imbrication entre commerce numérique et commerce physique et de développement de logiques d'entreprises *cross-canal*. Il montre aussi que les acteurs adaptent de plus en plus leur modèle traditionnel avec des réussites variables. L'échec de Pixmania a montré l'ampleur du défi que constitue le déploiement d'un réseau de magasins pour des groupes historiquement étrangers à ce modèle. *A contrario*, Yves Rocher, initialement spécialisé dans la vente par correspondance de produits naturels et cosmétiques, est aujourd'hui à la tête d'une chaîne d'envergure mondiale de près de 1700 boutiques. C'est un symbole de mutation réussie.

Ce mouvement qui contrebalance la dématérialisation croissante de l'activité commerciale permet aussi de remettre en cause les scénarios envisageant le "tout-virtuel" et une éventuelle disparition du commerce physique. L'ancrage territorial devrait demeurer, car il possède des atouts que le virtuel cherche à mettre à profit.

---

<sup>163</sup> Selon les secteurs d'activités, jusqu'à 50% des clients effectuent un achat imprévu lors d'un retrait de commande en magasin.

*Les commerçants « en dur » (y compris les indépendants) doivent intégrer les formats numériques, quitte à faire appel pour cela à un accompagnement*

La plupart des travaux consultés et des acteurs interrogés concluent qu'il n'est pas inéluctable que le commerce physique disparaisse et que l'offre commerciale décline de façon uniforme dans les centres des villes moyennes. L'un et l'autre vont cependant évoluer.

Ainsi, l'avènement du commerce connecté doit amener les commerçants à faire valoir leur savoir-faire et leur sens du commerce et du conseil tout en s'y adaptant. Internet apparaît comme un outil de visibilité et d'information, mais encore trop peu utilisé comme canal de commercialisation.

En effet, selon une étude BVA-Mappy<sup>164</sup>, en Décembre 2014, 46 % des commerçants indépendants avaient un site web et ils étaient 74 % à s'en servir dans un objectif de présentation des produits et services et 74 % pour indiquer les horaires d'ouverture et leur localisation. En revanche, seuls 31 % d'entre eux utilisaient ce canal comme espace de commercialisation, signe d'une utilisation encore restreinte des potentialités du commerce numérique. Son usage doit donc être renforcé. Pour ce faire, deux catégories d'acteurs peuvent être des ressources utiles.

D'une part, les acteurs publics et parapublics, au premier rang desquels les chambres de commerce et d'industrie, ont un rôle à jouer en matière d'accompagnement à la digitalisation de l'activité des indépendants. Les collectivités territoriales peuvent également y contribuer en faisant la promotion de plate-formes numériques de commerçants locaux.

D'autre part, des opérateurs du e-commerce développent un pan de leur activité en direction des commerçants indépendants. Cela se traduit par la mise en place de plate-formes d'intermédiation<sup>165</sup> qui permettent une vente en ligne puis le retrait en magasin (génération d'une hausse de fréquentation) ou prennent en charge le ramassage dans le commerce indépendant et la livraison.

Quant au commerce de centre-ville, il est susceptible de connaître des évolutions contrastées, notamment selon ses capacités d'adaptation, qui peuvent être exprimées en trois scénarios : un déclin généralisé, une domination par des enseignes d'envergure nationale (spécialisées ou de la grande distribution), une articulation entre des enseignes motrices et des commerçants indépendants localement organisés. Les ressources territoriales en présence, les stratégies mises en place et le volontarisme des acteurs publics apparaissent alors comme déterminants dans la trajectoire qu'il suivra.

*De nouvelles perspectives se développent (centres commerciaux autant que centre-ville) grâce aux actions de modernisation, aux pratiques de mutualisation, à l'innovation*

La structuration des indépendants en organisations intégrées est une pratique encore limitée mais qui leur permet de s'inscrire en complémentarité avec la grande distribution et les centres commerciaux et de bénéficier d'un « effet d'image » et de leur rôle

---

<sup>164</sup> Voir BVA – Mappy, « Web-to-store », Décembre 2014.

<sup>165</sup> Elles sont communément appelées *marketplaces*.

structurant<sup>166</sup> ; en lien avec la stratégie des collectivités territoriales, ils cultivent alors leur différence et leur spécificité dans l'assortiment proposé par une polarité commerciale et mettent à profit les tendances qui leur sont favorables<sup>167</sup> : essor des valeurs d'alter-consommation, attractivité renforcée des petits formats (« small is beautiful »), évolution du commerce vers les services, valorisation de l'expérience-client.

Cette dernière option implique notamment de réfléchir à l'articulation entre des locomotives commerciales (enseignes spécialisés, centres commerciaux) et un linéaire commercial qui conserve une certaine diversité. Dans ce cas, les collectivités territoriales favorisent ce rôle de locomotive en faisant valoir leur capacité de négociation face aux opérateurs privés. À Beauvais par exemple, en lien avec la construction du centre commercial de centre-ville du Jeu de Paume, le promoteur Hammerson a mis en place un fond de soutien aux boutiques environnantes de 100 000 euros pour qu'elles réalisent des travaux de rénovation de leurs façades.

De plus, les initiatives expérimentales ponctuelles et locales sont parfois un relais utile pour la dynamique commerciale. À titre illustratif, l'opération "Ma boutique à l'essai" a permis l'ouverture d'une dizaine de commerces indépendants à travers l'Hexagone, dans des villes où il apparaît pourtant en déclin (Laon, Noyon, Maubeuge). Ce dispositif partenarial qui associe *a minima* un bailleur, une mairie et une structure d'aide aux entreprises (souvent complété par des banques, assurances...) donne l'opportunité à un "créateur" d'occuper pendant six mois un local vacant en échange d'un loyer négocié et revu à la baisse, ou d'une période de gratuité en échange de la réalisation de travaux. À l'issue de cet essai, celui-ci peut s'installer définitivement. Il bénéficie également d'un accompagnement à la création de son entreprise (outils de communication, aide au montage juridique et financier).

Ces évolutions supposent une action volontariste et coordonnée des acteurs dans le sens de l'appropriation par les commerçants des outils numériques, de l'expérimentation et de l'innovation.

### **3.2. Les diverses pratiques qui relèvent de l'« alter-consommation » connaissent un important développement et, même encore minoritaires, pèsent sur les besoins à prendre en compte par les acteurs du commerce**

Certains observateurs comme Olivier Badot et Philippe Moati remarquent également un désenchantement des ménages vis-à-vis de la notion de progrès. Il contribue à l'émergence de nouvelles valeurs de développement durable et de responsabilisation sociale des entreprises et des consommateurs, ainsi que de nouvelles exigences en matière de transparence et de qualité et traçabilité des produits. De nouveaux imaginaires remettent également en question la démesure et l'exigence de la performance associées à la modernité et au progrès et leur préfèrent le local et l'authenticité.

Cette évolution se retrouve dans les pratiques de certains ménages qui aspirent à consommer « mieux » ou différemment.

---

<sup>166</sup> Voir : CNCC, "Le centre commercial et le centre-ville", 2015.

<sup>167</sup> Voir ci après

### 3.2.1. Le choix de la frugalité

Toujours dominante, l'hyper-consommation et les valeurs qu'elle véhicule sont aujourd'hui partiellement contestées.

On voit ainsi apparaître des projets de sociétés basés sur la décroissance et sur une critique de l'hyper-consommation. Dès les années 1980 aux Etats-Unis, puis dans les années 1990 en Europe, des mouvements visent en effet à développer une alternative au modèle dominant. Les *Food Not Bomb* (FNB) et les *Freegans* récupèrent par exemple les aliments et produits jetés par les restaurants, les grossistes et les enseignes de la grande distribution. De manière plus radicale encore au Japon, certains font le choix d'un retrait en marge d'une société jugée trop consumériste<sup>168</sup>.

Si elles restent minoritaires en France et ne relèvent pas nécessairement de motivations militantes et politiques, certaines pratiques traduisent l'évolution des ménages vers la frugalité. Le recours à la récupération et à des achats dits « stratégiques », par le troc ou le recours au marché de l'occasion, en sont des illustrations. Il n'existe pas de recours généralisé croissant à ces pratiques : en 1994, elle représentait 25 % des ménages et 22 % en 2013 selon le CREDOC. En revanche, ses formes se renouvellent et se diversifient, signe de la vitalité du phénomène. Ainsi, les plateformes de troc en ligne se multiplient, qu'elles soient généralistes (eBay, Price-Minister) ou spécialisées comme dans la puériculture (kiditroc.com), pour les vélos (trocs-vélo.com) ou encore pour les magazines (trocsdepresse.com). De même, des enseignes comme Ikea et la Fnac se sont positionnées sur le marché des produits d'occasion.

Cette pratique de consommation est particulièrement présente chez les « consommateurs engagés » (souvent appartenant aux classes moyennes et professions intermédiaires) qui font le choix de la frugalité et de la résistance à l'hyper-consommation<sup>169</sup>. Ils s'opposent aux ménages dont la frugalité est contrainte<sup>170</sup>, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'une posture ou d'une vision sociétale, mais de la conjoncture économique qui modifie les pratiques d'achat (diminution de l'achat de certains produits comme la viande qui concerne 35 % des Français, préférence pour les périodes de soldes et de promotion)<sup>171</sup>. Les ménages « engagés » développent notamment des stratégies de « consommation collective », fondées sur le recyclage et la deuxième vie des objets. Pour cette catégorie de consommateurs, le recours à l'achat et à la vente sur le marché de l'occasion via Internet est en plein essor comme l'a montré l'Enquête-Consommation menée par le CREDOC en 2013. Selon elle, le nombre de consommateurs ayant vendu un produit d'occasion par internet a plus que doublé entre 2009 et 2013. C'est une illustration de la phase de développement que connaît la frugalité choisie actuellement, en lien avec l'évolution des modes de vie.

---

<sup>168</sup> On citera à titre d'exemple les Hikikomori qui vivent reclus ou encore le choix des Soushoko Danshi de devenir herbivores.

<sup>169</sup> Voir : Siounandan N. , Hebel P. , Colin J. , « Va-t-on vers une frugalité choisie ? », dans *Cahier de recherche*, n°302, CREDOC, 2013.

<sup>170</sup> L'étude distingue trois figures du « consommateur-contraint » qui cherchent à baisser leurs dépenses, sans réduire leur consommation (ils représentent 49 % de la population : les « économes » qui recherchent le meilleur prix, mais restent dans les circuits de consommation traditionnels, les « stratèges » qui recherchent également le meilleur prix et sont ouverts à tous les circuits de consommation, les « contraints » qui restreignent leur consommation du fait des difficultés économiques qu'ils rencontrent.

<sup>171</sup> L'étude du CREDOC dégage une troisième catégorie pour les consommateurs globalement indifférents à la consommation : les « basiques », car ils se satisfont de ce qu'ils ont et les « aisés », car ils ont déjà accès à tout ce qu'ils veulent.

### 3.2.2. L'alter-consommation entend promouvoir un projet de société plus responsable.

L'alter-consommation ne renvoie pas à une réduction ou un renoncement à la consommation, mais à une consommation différente et associée à une valeur éthique. C'est une forme de contestation socio-culturelle d'une économie créatrice d'inégalités dans l'échange commercial et de destruction de l'environnement. Elle vise à mettre en place des modes de consommation et de relation économique respectueux des hommes et des ressources.

L'alter-consommation repose sur trois registres<sup>172</sup> :

- la consommation durable qui se développe à partir du constat des conséquences de l'agriculture productive sur l'environnement. Elle promeut le recours à l'agriculture biologique et aux circuits-courts. Sa gamme dépasse le seul secteur alimentaire (cosmétique par exemple) ;
- le commerce équitable<sup>173</sup> qui est un véritable champ entrepreneurial aussi bien à travers la fabrication–distribution avec des groupes comme Patagonia que la distribution comme le réseau Biocoop. Il propose un modèle économique différent favorisant des échanges équilibrés à l'échelle internationale ;
- la consommation collaborative concerne le partage d'un objet ou d'un bien (livres, vélos en mutualisation). Cependant, ce principe est à la limite de la définition du commerce puisqu'il n'implique pas de transaction marchande proprement dite. Il permet cependant de prendre en compte les SEL (Systèmes d'Echanges Locaux), ainsi que les boutiques de recyclage.

Elle repose sur deux types de circuits de distribution, fondés sur des principes différents, mais qui ne s'excluent pas.

Les premières formes de circuits à vocation sociale se sont développées dès le 19ème siècle, à travers la mise en place de coopératives par des militants socialistes ou dans le cadre d'initiatives patronales paternalistes. La grande distribution a concurrencé, et dans certains cas racheté, ces systèmes d'organisation commerciale dans la deuxième moitié du 20ème siècle, mais de nouveaux circuits émergent aujourd'hui avec pour but la mise en relation des producteurs et des consommateurs dans un rapport financier équilibré, par exemple grâce à des circuits courts de commercialisation de produits agricoles.

Ils permettent notamment aux producteurs de contourner la pression économique exercée par les distributeurs. C'est le cas des AMAP (Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne) en milieux urbains et périurbains, qui ont vu le jour dans les années 1970 au Japon et au Canada et sont apparues en Europe dans les années 1990.

Elles visent à garantir la sécurité financière du producteur, rémunéré par le consommateur à un prix fixé conjointement, cela même quand la production est mauvaise. Ils définissent ensemble la diversité, la quantité et la façon de produire les denrées alimentaires sur la période d'engagement du client-adhérent (généralement 6 mois tenant compte des saisons).

---

<sup>172</sup> Boivin N. & Lemarchand N., « Commerce et alter-consommateurs. Consommer autrement », dans *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, sous la Direction de Gasnier A. & Lemarchand N., Presses Universitaires de Rennes, 2014.

<sup>173</sup> Définition par l'article 60 de la loi 2005-882 du 2 août 2005 : « commerce qui se produit entre des pays développés et des producteurs désavantagés, situés dans des pays en développement ».

Les AMAP ne visent pas la standardisation des produits. Cette pratique est en constante augmentation depuis 10 ans et la France en comptait 1600 en 2012 fédérées au sein du Mouvement interrégional des AMAP (Miramap). Le consommateur qui plébiscite ce mode de transaction commerciale est le plus souvent en recherche du bien-être et de la bonne santé grâce à l'accès à des produits frais, de saison et de qualité et souhaite marquer en général une action citoyenne de soutien à des modèles de production-consommation locaux comme alternative à la grande distribution.

Ces circuits-courts peuvent toutefois venir très directement concurrencer des commerçants et artisans-commerçants, notamment en cas de réglementations et de contraintes parfois différentes.

Les circuits à vocation écologique sont quant à eux très proches des circuits « sociaux » et partagent le même souhait de contournement du système global de production-distribution-commercialisation et de l'industrialisation des chaînes d'approvisionnement que la grande distribution a mis en place. Ils concernent notamment les modes de production de l'agriculture biologique.

Malgré certaines contradictions entre les valeurs dont elle se revendique (un produit bio peut avoir une empreinte carbone élevée s'il n'est pas localement produit), l'alter-consommation est une pratique en plein essor.

C'est en effet un champ entrepreneurial qui se structure, autour de grandes marques internationales comme Max Havelaar, de réseaux coopératifs nationaux comme Biocoop (devenu société à part entière en 2005) et de chaînes de magasins de produits biologiques comme la Vie Claire. De même, les différentes formes de circuits alternatifs sont indicatrices de la vitalité du phénomène. Le modèle des AMAP a ainsi été décliné et adapté en d'autres concepts de vente directe aux particuliers de produits agricoles, notamment les paniers fraîcheurs vendus en association avec la SCNF dans les gares<sup>174</sup> et des plate-formes numériques de mise en relation des producteurs et consommateurs où ceux-ci ne sont plus adhérents, mais clients<sup>175</sup>.

C'est enfin un marché en constante progression. Dans le cas du marché des produits biologiques par exemple, en 2011, le nombre de points de vente spécialisés a augmenté de 35 %. Entre 2013 et 2014, les ventes directes et en magasins spécialisés ont suivi une trajectoire similaire avec respectivement 11,5 % et 11,3 % de croissance, la consommation à domicile par les ménages a augmenté de 10 % (4,8 Md€ TTC) et les achats par la restauration collective de 11 %<sup>176</sup> (191 M€ HT).

Cependant, si le marché du bio a été multiplié par deux entre 2006 et 2014<sup>177</sup>, il représente toujours moins de 2,5 % de l'ensemble des produits alimentaires consommés en France. De même en 2009, le commerce équitable ne représentait que 0,02 % des échanges mondiaux en 2009 selon le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et l'Energie et reste un marché de niche. Ces circuits demeurent donc minoritaires. Ils sont également fragiles du fait d'une offre insuffisante au regard de la demande et de la

---

<sup>174</sup> Quelques différences existent cependant par rapport au modèle classique des AMAP : les assortiments ne sont pas faits sur place, la composition des paniers est plus souple puisque le producteur peut y ajouter des produits ne provenant pas de son exploitation et que le client peut acheter d'autres produits en supplément.

<sup>175</sup> Voir : « La Ruche et les AMAP se concurrencent sur le bio », Le Figaro, 22 Septembre 2015.

<sup>176</sup> Source : Agence Bio.

<sup>177</sup> Source : Xerfi.

concurrence des distributeurs qui investissent aussi désormais ces marchés, avec une stratégie marketing renouvelée mobilisant le même imaginaire<sup>178</sup>.

### 3.2.3. Un modèle sociétal à l'expansion limitée ou appelé à se généraliser ?

Leur développement se poursuit même si la généralisation des pratiques alter-consommatrices ne semble pas imminente.

Comme l'a montré l'étude du Salon numérique Bio à la Une parue en 2015, les ménages qui adoptent majoritairement ces pratiques relèvent de profils sociologiques précis. Si le niveau de vie n'apparaît pas comme le critère le plus important pour expliquer le recours à ces circuits<sup>179</sup>, les consommateurs achetant fréquemment des produits biologiques ont entre 26 et 55 ans, sont majoritairement urbains (64 %), et pour 78 % d'entre eux sont des femmes. De même, les résistants à l'hyper-consommation ne représentent que 14 % de la population (surtout classes moyennes et professions intermédiaires), alors que la frugalité contrainte atteint 48 % des consommateurs.

De plus, l'émergence de ces nouvelles valeurs de consommation et exigences a conduit à une réaction de la part des enseignes de la grande distribution. Celles-ci développent donc de nouvelles stratégies en se réappropriant les concepts, les discours et les référentiels de l'agriculture biologique, de la proximité et du commerce équitable. Les circuits alternatifs sont ainsi concurrencés par :

- des marques associées à la grande distribution (Naturalia, filiale bio et nature de Monoprix par exemple) positionnées sur le marché des produits alimentaires et cosmétiques bio ou issus du commerce équitable ;
- une nouvelle stratégie marketing qui se traduit notamment par le soin porté au packaging (fruits et légumes en paniers) ;
- des formes organisationnelles qui renouvellent la relation fournisseurs / distributeurs et s'appuient sur les réseaux de fournisseurs locaux dans une logique davantage partenariale. Celles-ci diffèrent du système traditionnel basé sur le prix qui exerçait une pression sur les fournisseurs par le biais des centrales d'achat. Carrefour, Auchan et Monoprix se sont ainsi associés à la marque le Petit Producteur, afin de proposer à leurs clients des fruits et légumes produits localement. Les fournisseurs deviennent un relais de compétitivité hors-coût et de promotion d'une image attractive (qualité des produits proposés et responsabilité sociale des enseignes) ;
- une démarche de certification de la qualité et de l'exemplarité des produits : en articulation avec leur stratégie de marque, les enseignes ont développé la labellisation de leurs produits. Celle-ci porte sur leurs caractéristiques techniques (normes NF ou CE), la méthode de production (labels bio), les territoires de production (AOC) ou encore le respect de valeurs éthiques (éco-responsabilité, commerce équitable, WWF)<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Moati P., « Quelle révolution commerciale ? », dans *Urbanisme*, n°377, mars-avril 2011, p. 39-45.

<sup>179</sup> L'étude montre que l'achat de produits bios n'est pas propre aux CSP + puisque 78 % des consommateurs interrogés indiquent avoir des revenus annuels inférieurs à 40 000 euros.

<sup>180</sup> Voir : Moati P. *La Nouvelle révolution commerciale*, Odile Jacob, 2011, p.171.

Les consommateurs peuvent ainsi par exemple avoir accès à des produits bio ou locaux sans nécessairement s'approvisionner par le biais des circuits alternatifs.

Véhiculant de nouvelles valeurs de consommation, les circuits alternatifs intègrent les usages et réinterrogent les pratiques des ménages autant que des enseignes. S'ils restent encore très minoritaires et qu'ils ne remettent pas fondamentalement en question l'individualisation des comportements, on doit cependant y voir une évolution de la société vers une prise de conscience collective des problèmes globaux et une volonté de la part du consommateur d'agir sur son environnement par l'achat. Celle-ci existe également chez les promoteurs et développeurs de centres commerciaux qui cherchent de plus en plus à mettre en œuvre une stratégie de labellisation et de certification, afin de faire la preuve de leur exemplarité en matière de développement durable.

### **3.3. L'offre commerciale est de plus en plus sensible au client et la diversité de ses attentes**

#### **3.3.1. L'offre commerciale évolue vers un modèle dit « de précision » et passe d'un positionnement holistique à des segments du marché précisément ciblés**

Philippe Moati identifie une tendance de fond qui est actuellement à l'œuvre : le développement d'un « commerce de précision » et d'une offre de plus en plus segmentée qui tient compte de l'individualisation des comportements de consommation et de la concurrence accrue.

Alors que la grande distribution s'est d'abord spécialisée dans une offre adressée à l'ensemble des consommateurs, celle-ci est de plus en plus remise en cause par des concepts à la fois plus diversifiés et plus précis dans la catégorie de consommateur qu'ils visent. Ceux-ci se développent d'autant plus que le traitement et la collecte informatiques de données permettent d'accéder à une connaissance de plus en plus fine des attentes des clients, de leurs pratiques et de leurs préférences.

Cela a d'abord profité au e-commerce du fait de transactions réalisées intégralement sur Internet, mais l'introduction de cartes de fidélité a permis au commerce physique de rattraper son retard dans le domaine. Ces stratégies de "différenciation-segmentation" se fondent autant sur des critères de revenus, d'âge (Jennyfer pour les adolescents) et d'occasion d'achat (festif par exemple chez les traiteurs Flo et Fauchon), que sur des registres symboliques et immatériels (haut de gamme chez Ralph Lauren, mais décontraction chez sa filiale Denim and Supply). Elles se mettent en application par différents leviers comme l'aménagement du point de vente, la proposition de services et d'offres exclusives ou encore la valorisation d'une image de marque.

Afin de mieux prendre en compte les exigences du client, les enseignes et les distributeurs disposent de nouveaux outils de collecte, de traitement et d'analyse des attentes des consommateurs. Ils peuvent ainsi développer une nouvelle offre de services pour fidéliser et accompagner leur clientèle. La précision et la segmentation de l'offre commerciale dépassent la conception des produits. Les équipements commerciaux de proximité de la grande distribution et le *travel retail*, permettent de voir que cette logique s'applique également au choix du lieu d'implantation (calibrage de l'offre selon les catégories de ménages présentes ou selon les déplacements des consommateurs).

### 3.3.2. La géographie des implantations commerciales évolue également et se rapproche des axes de déplacement des consommateurs

Comme le souligne Olivier Mongin, la « ville des flux » est en train de prendre le pas sur la « ville des lieux »<sup>181</sup> sous l'influence de moyens de déplacement toujours plus rapides, des distances lointaines et des échanges toujours plus denses de personnes, de capitaux, de marchandises, de services et d'informations. L'évolution des pratiques de mobilité entraîne une recomposition de la géographie des sites stratégiques en matière de commerce. Les lieux de croisement des flux revêtent donc une importance nouvelle.

Pour le commerce, ces temps intermédiaires dans l'itinéraire des voyageurs sont autant d'opportunités qu'il cherche à valoriser par le « *wait marketing* », c'est-à-dire la transformation du temps d'attente en temps d'achat<sup>182</sup>. Il cherche à s'adosser le plus possible aux lieux de flux et aux axes de déplacement des voyageurs par ce qu'Olivier Badot appelle un phénomène de « viscosité commerciale »<sup>183</sup>.

Un commerce de transit ou « *travel retail* » est donc en train de se développer, basé non plus sur des espaces résidentiels et une zone de chalandise, mais sur les pratiques de mobilité et sur les zones d'approvisionnement des consommateurs.

Depuis les années 1980, cette forme de commerce est présente dans les plateformes aéroportuaires, notamment grâce aux zones *duty free* qui bénéficient d'un cadre réglementaire exceptionnel et particulièrement attractif et proposent une offre internationale d'enseignes et de marques. En 2015, c'est d'ailleurs toujours la forme dominante de *travel retail* avec un chiffre d'affaires annuel de 2,7 milliards d'euros, soit 60% du secteur.

Leur dynamique est essentiellement due à deux facteurs de croissance : la hausse du nombre annuel de voyageurs (en 2015, les Aéroports de Paris ont accueilli 95,4 millions de voyageurs, soit une hausse de trois points par rapport à 2014) et la présence d'une clientèle internationale à fort pouvoir d'achat. Elle devrait être confortée par une diversification de l'offre et de nouveaux concepts innovants en mesure d'améliorer l'expérience-client.

---

<sup>181</sup> Mongin, O. , *La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine*, Fayard, 2013.

<sup>182</sup> Voir : Badot, O. , Lemoine J-F. , Butery L. , *Prospective du commerce urbain. Tendances, gouvernance et acteurs*, CCIP, 2013, p.41.

<sup>183</sup> Voir : "Promouvoir les nouvelles centralités commerciales", CCIP, 2016.

## Ventilation du chiffre d'affaires du *travel retail* en 2015



(Source : Xerfi-Precepta)

Les gares, quant à elles, bénéficient d'une hausse du nombre de visiteurs moins rapide, mais s'affirment comme des lieux de transit captant de plus en plus de flux et recouvrant de ce fait un caractère stratégique pour les enseignes. En tant que lieu de transit, elles proposent traditionnellement une offre commerciale qui associe des enseignes spécialisées dans les produits cosmétiques, le textile et la chaussure, la gastronomie (de la Brioche Dorée au traiteur Flo) et la presse (Relay est présent dans 700 gares). De plus, à la manière des gares allemandes ou japonaises, les plus grandes d'entre-elles intègrent progressivement des surfaces commerciales importantes et extrêmement rentables. En deux ans, de 2012 à 2014, la Gare Saint-Lazare (100 millions de voyageurs annuels) est devenue le deuxième centre commercial le plus performant de France (Coeur Saint-Lazare regroupe 80 boutiques sur 10 000 m<sup>2</sup>)<sup>184</sup>. De même à la Gare du Nord, pour un échantillon regroupant notamment Paul, Footlocker, Sinequanone, La Redoute et Fnac Services, la rentabilité au m<sup>2</sup> est plus élevée que dans les centres commerciaux (10 000 euros/m<sup>2</sup> contre 8 000 à 9 000 en moyenne). Les gares sont en effet des espaces commerciaux attractifs pour les visiteurs et performants pour les enseignes comme le montre le schéma précédent (1,2 Md€ de chiffre d'affaires). Leur taux de captation (part de clients qui entrent dans le magasin sur le nombre total de voyageurs) est de 33% en moyenne et 60 à 75% des visiteurs deviennent acheteurs.

Face à cet enjeu, la SNCF a développé des compétences et une filiale spécifiques, Retail & Connexions (ex-A2C). Elle est en charge de la programmation commerciale dans les gares et de l'adaptation de l'offre (diversité et adéquation des marques et des enseignes), de l'exploitation de 180 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales et de la gestion de 1 500 contrats. Elle gère les gares en propre ou dans le cadre de concession avec des foncières et des acteurs spécialisés de l'immobilier commercial, comme c'est le cas de Klépierre à la Gare Saint-Lazare ou Altarea à Gare du Nord. Après mise en concurrence des enseignes candidates par appel d'offres, les baux leur sont octroyés pour des durées allant de 5 à 7 ans après versement d'une prime d'entrée (contre 12 ans en moyenne dans les centres commerciaux). Ces conditions sont souvent difficiles pour les exploitants qui disposent d'un temps plus restreint pour dégager un bénéfice de leur activité.

Pour conforter sa position stratégique et profiter de cette manne financière, la SNCF envisage d'aménager de nouvelles surfaces commerciales. Retail & Connexions projette ainsi de passer à 300 000 m<sup>2</sup> à l'horizon 2023. De plus, alors que 50% du chiffre d'affaires des surfaces commerciales reposent sur les seules gares de Lyon et Paris et

<sup>184</sup> Simonet S., "Il faudrait que tout change pour que rien ne change...", dans *Du Far West à la ville : l'urbanisme commercial en question*, sous la direction de C. Garcez et D. Mangin, Parenthèses, 2014, p.70.

que seulement une quarantaine de gares sur 3000 proposent une offre commerciale<sup>185</sup>, une ouverture progressive aux gares plus petites est envisagée. Cela passera par le développement de nouveaux concepts tournés notamment vers les formats de proximité qui compléteront ou concurrenceront<sup>186</sup> les commerces indépendants par une nouvelle offre et une amplitude horaire plus grande.

Certains acteurs<sup>187</sup> énoncent même l'idée que « le modèle de la gare d'aujourd'hui, ce serait plutôt la place du village ou le cœur de la ville<sup>188</sup> ». Elle serait alors davantage organisatrice et polarisatrice dans le fonctionnement urbain et croiserait les populations de voyageurs, riverains, passants, résidents.

Enfin, Retail & Connexions poursuit l'objectif de mutualiser les raisons de fréquenter les gares et à en faire non seulement des lieux de passage, mais aussi de destination. Ainsi, de plus en plus de services s'y implantent (pressing, coworking, crèches comme à Roanne et Pôle Emploi à Dreux). Le retrait de commandes faites en ligne est également en pleine expansion grâce au déploiement de 112 Collect & Station. Il témoigne d'un souci d'optimiser le temps de déplacement des voyageurs et d'intégrer les gares aux circuits de commercialisation des distributeurs.

En définitive, dans un contexte économique morose, le commerce de transit bénéficie d'une croissance annuelle d'environ 10% par an depuis 2002. La fréquentation des aéroports et des gares devrait continuer à croître entraînant une hausse de la fréquentation des emplacements commerciaux attenants. Les stations de métro et RER suivront vraisemblablement aussi cette évolution, profitant des opportunités existantes dans les plus grandes d'entre elles (à la Défense par exemple) et à venir du fait de la fermeture de certains guichets (billetterie de plus en plus automatisée).

Plus largement, l'intégration d'une offre de services de plus en plus étoffée et l'insertion dans les stratégies *cross-canal* des opérateurs ouvrent de nouvelles perspectives de développement pour le *travel retail*.

### **3.4. La révolution commerciale à l'œuvre stimule deux formats commerciaux : la proximité et les grands centres commerciaux multifonctionnels**

#### **3.4.1. La proximité est aujourd'hui un marché d'importance majeure, ré-investi par l'ensemble de la grande distribution**

Les grands groupes de la distribution se sont spécialisés dans l'exploitation d'équipements commerciaux avec une forme et une volumétrie particulières (plus de 2500 m<sup>2</sup> en France), une implantation le plus souvent en périphérie des villes, une zone de chalandise de plusieurs kilomètres et une accessibilité essentiellement automobile, à

---

<sup>185</sup> Voir : "Commerces en gare", Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2013.

<sup>186</sup> La question d'une concurrence accrue et d'une potentielle sur-offre se pose également à l'échelle des grandes gares dont les centres commerciaux fragilisent ceux qui sont implantés à proximité depuis plus longtemps. C'est le cas de Coeur Saint-Lazare qui est implanté en face du centre commercial du Passage du Havre.

<sup>187</sup> D'autres comme Bernadette Laclais, Présidente de l'association Centre-ville en Mouvement, reprochent à la SNCF de reproduire la structure commerciale des centres villes proches des gares et de les mettre en danger.

<sup>188</sup> Voir : "Les gares se muent en centres commerciaux", *Le Figaro*, 6 Septembre 2011.

proximité des axes structurants de communication. Cependant, face à la baisse de rentabilité<sup>189</sup> au m<sup>2</sup> et l'essor des nouvelles formes de commerce, la grande majorité des enseignes investissent désormais tous les marchés qui relèvent du commerce de proximité.

On assiste ainsi de plus en plus à l'émergence de surfaces de vente dépendantes de ces groupes, mais plus restreintes (entre 200 et 900 m<sup>2</sup> au maximum), localisées en cœur de villes ou dans des pôles d'échange et de centralité (grandes villes comme territoires ruraux) et avec une zone de chalandise qui n'excède pas quelques centaines de mètres. Le changement est radical pour ces acteurs qui optent pour un modèle opposé à celui de l'hypermarché qui a fait leur réputation autant que leur croissance économique et a « fondé leur mariage avec la ville pendant près d'un demi-siècle<sup>190</sup> ».

La mise en œuvre de cette nouvelle stratégie amène les enseignes à transformer leurs outils et à renouveler leurs concepts et leurs produits.

Les enseignes se réorganisent donc et recalibrent leur offre commerciale pour s'adapter au consommateur et au marché local. Monoprix et Carrefour mettent en place une typologie de concepts qui, tout en étant standardisée, s'articule finement avec le site d'implantation et le type de consommation.

C'est particulièrement visible dans le cas de Carrefour :

- Carrefour Market : supermarché de proximité de plus de 900 m<sup>2</sup> ;
- Carrefour Contact : magasin de proximité en milieu rural ;
- Carrefour City : magasin de proximité en milieu urbain (ce concept est décliné en deux versions : Carrefour Convenance en hypercentre et Carrefour Quartier dans les zones résidentielles) ;
- Carrefour Express : magasin de proximité immédiate à vocation de dépannage.

Cette offre est complétée en 2010 par Carrefour City Café, tourné vers la restauration sur place. Ces concepts sont issus de la politique de convergence de marque développée par le groupe qui réorganise ses cinq filiales de petits formats, intégrées au groupe lors des vagues de fusions-acquisitions (Champion, Ed, Shopi, Dia, 8 à Huit). L'objectif est de leur faire bénéficier de l'image positive de l'enseigne et de leur affecter une nouvelle place dans le réseau (sous appellation Carrefour City pour Marché Plus, Carrefour Contact pour Shopi). Des tests (qualité et tenue du magasin, rendement au m<sup>2</sup>, amplitude du volume horaire, respect de la politique tarifaire) permettent de vérifier leur adéquation aux concepts de proximité nouvellement développés.

La stratégie de redéploiement de l'activité de Casino à partir de 2011 est moins radicale. À l'exception de Petit Casino qui fait son apparition, les noms historiques sont conservés. En revanche, les concepts Spar et Vival sont modernisés et davantage ouverts aux services : livraison par Allo C'Livré, mise en place de points de retraits Cdiscount.

De même, dans le groupe Auchan, A2pas est essentiellement adaptée aux espaces métropolitains, est une autre illustration de l'adaptation à la proximité et à différentes catégories d'espaces de la grande distribution. Enfin, Francap, dernier acteur important

---

<sup>189</sup> Procos note une diminution annuelle des rendements commerciaux de 1% depuis 1995.

<sup>190</sup> Lestrade S. , « Le commerce de proximité de la grande distribution en France. De nouveaux modèles de magasins pour de nouvelles relations avec la ville ? », dans *Les Annales de la recherche urbaine*, n°108, Octobre 2013, p. 24-35.

du secteur et gestionnaire d'un réseau de 600 Coccinelle et Coccimarket, apparaît plus en retrait et déstabilisé depuis le départ de Mistral<sup>191</sup>.

Ces différentes évolutions sont le signe d'une prise en considération croissante des particularités locales et d'une adaptation aux spécificités propres au marché de proximité, non seulement de la grande distribution, mais aussi d'enseignes spécialisées<sup>192</sup>. Le positionnement des marques n'est donc plus holistique, mais il individualise la demande et cherche à répondre avec précision aux attentes d'une clientèle spécifique.

### **3.4.2. Un exemple de repositionnement des moyennes surfaces avec l'évolution vers un modèle moins frustré des leaders du hard discount Aldi et Lidl**

Le *hard discount* (en français maxi-discount) est un format de magasin à dominante alimentaire fondé sur la recherche systématique de réduction des coûts. Il est l'incarnation pour la grande distribution du modèle *low cost* qui a pris son essor depuis vingt ans dans des secteurs d'activité aussi variés que le transport aérien et les télécommunications. Le *hard discount* se distingue nettement de la grande distribution traditionnelle. Ses spécificités les plus évidentes sont le minimalisme en matière de services de vente et d'aménagement des magasins, et l'étroitesse relative de l'assortiment, concentré sur les produits de type marques de distributeurs (MDD).

Ce modèle s'est développé en Allemagne après la seconde guerre mondiale, avec la fondation par les frères Albrecht de l'entreprise Aldi, puis le développement d'autres réseaux dans les années 1960 et 1970, les principaux étant Lidl et Norma.

La fin des années 1980 a marqué le début de l'expansion des entreprises de hard discount allemandes en France. Le marché allemand n'offrant plus de perspectives de développement pour ces réseaux, ceux-ci se sont tournés vers les marchés voisins. En 1988 Aldi ouvrait son premier magasin à Croix, dans le Nord, et Lidl à Colmar, en Alsace. Norma suivait ce mouvement dès 1989 en ouvrant un magasin à Riedisheim, également en Alsace, tirant parti des infrastructures logistiques implantées à proximité des frontières françaises. L'expansion a été progressive, mais régulière et au final massive : à la fin des années 2000, la plus grande partie du territoire français est maillée par les deux plus grands réseaux allemands de *hard discount*.

Le mouvement d'expansion a toutefois été ralenti à la fin des années 1990 par le durcissement de la réglementation de l'entrée sur le marché, la loi Raffarin de 1997 abaissant de 1000 m<sup>2</sup> à 300 m<sup>2</sup> le seuil de surface de vente déclenchant l'obligation de demander une autorisation administrative d'ouverture. Au début des années 2010, l'avantage concurrentiel des chaînes allemandes semble s'éroder, et le modèle économique du hard discount s'essouffler. On entre probablement dans une phase de consolidation, les réseaux ne conservant que les points de vente les plus rentables.

---

<sup>191</sup> Mistral est une coopérative de magasins de proximité qui a quitté Francap pour System U en 2010.

<sup>192</sup> Philippe Moati relève notamment l'exemple du groupe Monceau dans le commerce des fleurs qui diversifie son portefeuille de concepts : Monceau Fleurs (concept urbain offrant un choix large à prix attractif), Rapid'Flore (concept *discount* de proximité) et Happy (concept *low-cost* implanté dans les zones urbaines à fort trafic (Voir Moati P., *La Nouvelle révolution commerciale*, Odile Jacob, 2011, p. 106).

En 2014 Le groupe Schwarz, propriétaire de Lidl et d'autres enseignes classiques, est devenu le champion européen de la distribution, devant le britannique Tesco et le français Carrefour, avec des ventes sur le territoire européen atteignant les 87 milliards d'euros (Chiffres Planet Retail), Aldi pointant à la cinquième place, avec des ventes estimées à environ 54 milliards.

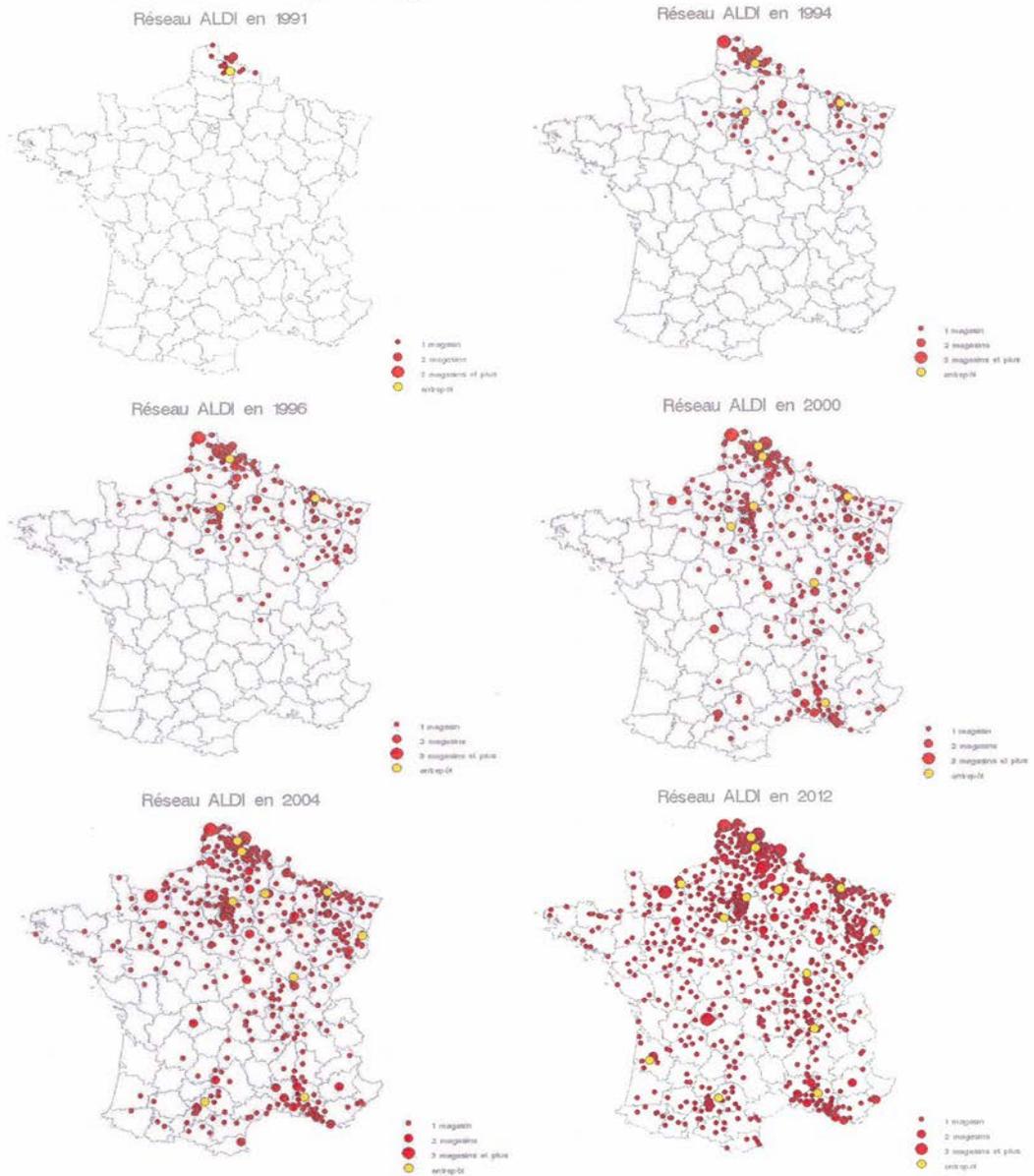
En Allemagne les *discounters* se taillent plus de 40% de parts de marché, mais ont vu leurs ventes diminuer de 1,4% sur les 11 premiers mois de 2014 (source rapport GfK) en raison de la guerre des prix et de la baisse de fidélités de consommateurs inquiets par exemple sur la provenance de leur viande. D'où les efforts des *discounters* pour améliorer la qualité de leur prestation et de leurs produits en rayon afin de retenir leurs clients en devenant un "lieu unique d'achat", tout en maintenant des prix bas. Une position jugée d'équilibriste par les spécialistes (Planet Retail) car « le succès du discount réside justement dans ce que l'on ne vend pas », qui pointent les 1 000 à 1 600 références dans un Aldi ou Lidl allemand, là où un supermarché classique en stocke 8 000 et un hypermarché entre 50 000 et 100 000.

Ainsi dans les rayons aussi, le fossé entre *discounters* et chaînes traditionnelles se réduit. Grandes marques, espaces fruits et légumes mieux achalandés, produits régionaux bien en évidence : chez Aldi comme chez son grand concurrent Lidl, l'offre est de moins en moins fruste (l'accent est mis désormais sur le made in France, les circuits courts et la qualité), ce qui n'est pas sans conséquence sur leurs marges, déjà très compressées.

Au Royaume-Uni, Aldi et Lidl ont ainsi doublé leurs parts de marché en quatre ans, à 8,4% en 2014, (cabinet Kantar Worldpanel). En France, Lidl progresse à nouveau après trois ans de stagnation et une refonte complète de ses magasins. La montée en gamme amorcée depuis 2012 semble porter ses fruits. Selon les panélistes LSA et Kantar, sa part de marché est passée de 4,5 à 4,9% en trois ans. Lidl ambitionne d'atteindre 8% en 2020. Ces prochaines années, la chaîne devrait dépenser près de 4 milliards d'euros (pour moitié autofinancés) rien que pour rénover son parc de magasins dans l'Hexagone. Sur les 1 500 magasins français, 300 ont déjà été rénovés, et 600 doivent encore être refaits à neuf. Cela implique dans certains cas une relocalisation du magasin. Enfin Lidl a triplé son budget publicité en un an et communique désormais à la télévision.

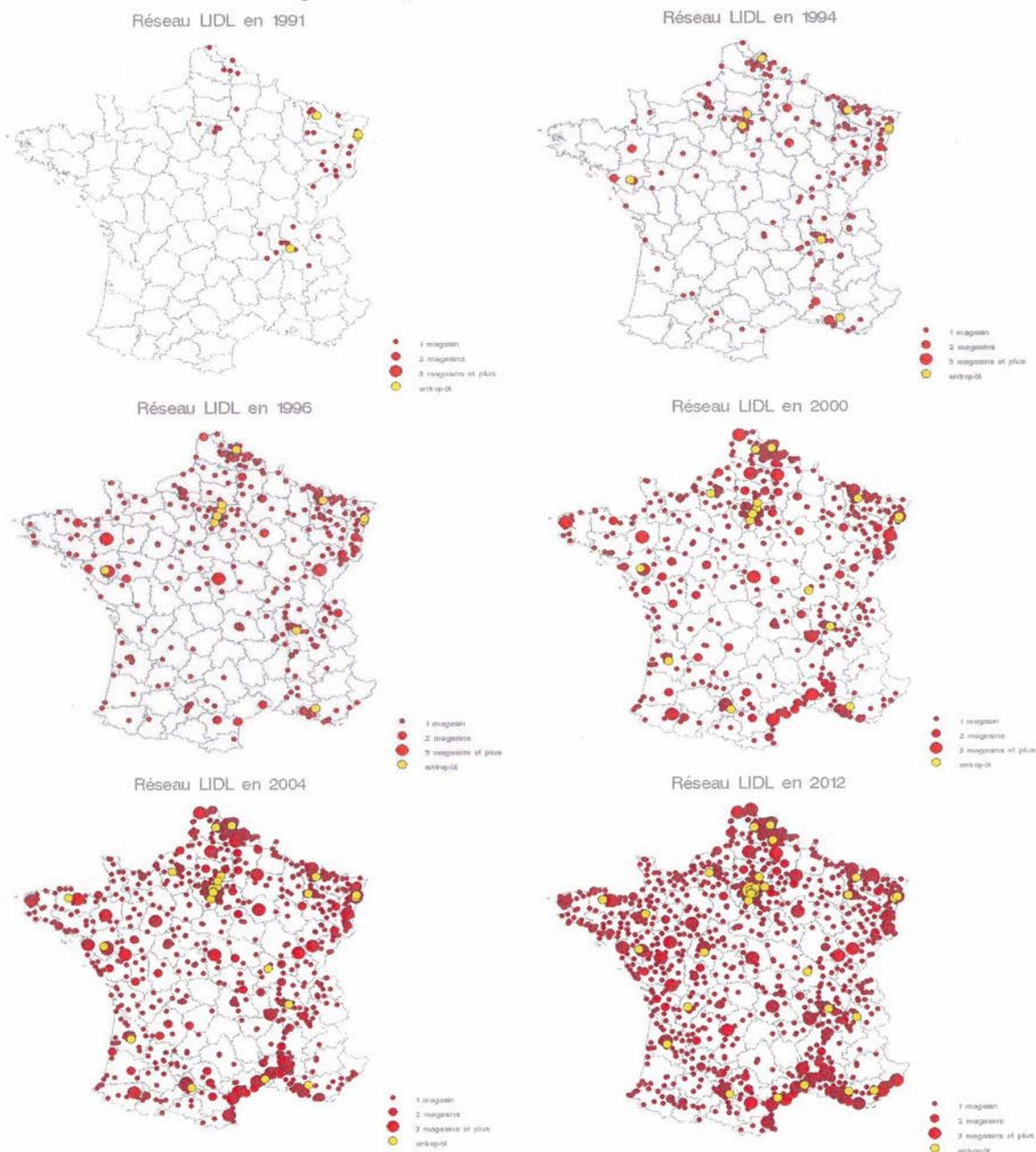
## Expansion des deux réseaux

Figure 1 Expansion du réseau Aldi



Source : INSEE

**Figure 2 Expansion du réseau Lidl**



Source : INSEE

Malgré sa montée en gamme, Lidl France garde ses fondamentaux : un choix limité de références, qui permet d'afficher des prix bas en jouant sur les volumes, et 90% de MDD (marque de distributeurs) en rayon. Enfin, pour tenter de séduire les classes moyennes, Lidl tente de remettre de l'humain dans ses magasins. Selon son Président Friedrich

Fuchs, les nouveaux Lidl compteraient 25 salariés, contre 12 auparavant et 80% des employés seraient embauchés en CDI. De plus la direction allouerait 40 millions d'euros à la formation.

Enfin, en décembre 2016, Lidl Allemagne a mis en place l'achat en ligne de fruits et légumes et produits frais, avec des commandes à retirer en magasin. Ce mouvement d'élargissement de l'offre online s'inscrit dans la stratégie du groupe Schwarz, maison mère du hard-discounter qui a décidé d'accélérer son investissement sur le e-commerce et qui investit massivement en la matière, sur un marché qui est encore balbutiant en matière d'alimentation en Allemagne. L'autre branche du groupe Schwarz, le distributeur Kaufland, teste lui aussi un service de commande d'épicerie à Berlin depuis le début du mois d'octobre. A ce jour, Lidl réalise un chiffre d'affaires en ligne d'environ 150 millions d'euros via la vente d'appareils électroniques et de textile.

### **3.4.3. Les grands centres commerciaux évoluent vers des formats encore plus vastes et renouvellent leur offre en faisant la part belle aux activités ludiques et récréatives**

Les développeurs des équipements commerciaux recherchent également de plus en plus à monter en gamme et à dépasser la standardisation des *malls* traditionnels (galerie marchande structurés autour d'une locomotive comme un hypermarché ou une grande surface spécialisée).

Si une tendance récente consiste à développer de nouveaux projets multifonctionnels intégrant des activités et des logements, l'évolution majeure des dernières années qui semble se poursuivre et s'amplifier consiste à constituer des ensembles commerciaux présentant une attractivité en termes d'objet architectural et de contenu : il s'agit d'intégrer non seulement des salles de cinéma et des lieux de restauration mais toute une série d'équipement de jeu et de loisir permettant d'en faire des lieux « de destination » pour le consommateur, avide de divertissement et de nouveauté.

Les opérateurs s'associent donc à des noms prestigieux de l'architecture, susceptibles d'imaginer des formes innovantes et de conférer une image forte au centre commercial. De plus, l'expérience proposée au client se veut inédite et sensationnelle. Dans le cadre de l'aménagement de Vill'Up à la Cité des Sciences et de l'Industrie, la construction d'un simulateur de chute libre de 23 mètres de haut dans un tube en verre constitue une exclusivité nationale. L'offre et le lieu doivent être exceptionnels, afin de s'affirmer comme des objets de curiosité.

L'intérieur des centres commerciaux fait aussi l'objet d'une attention toute particulière, afin de créer un cadre de qualité pour le consommateur. L'objectif est de faire de son acte d'achat un moment de plaisir. Une partie de l'espace de vente est par exemple dédié à l'accueil d'événements et d'éléments de décoration (espaces verts, écrans). Des jeux de matériaux et la mobilisation constante des sens (NTIC, sons, lumière, odeurs) font de la visite une expérience sensorielle.

Les jeux d'ouverture entre espaces extérieurs et intérieurs permettent aux enseignes de créer des ambiances différentes allant de l'ouverture du magasin sur son environnement à la création d'un effet-club plus intime.

L'aménagement intérieur des centres commerciaux nouvellement conçus s'appuie sur le triptyque suivant : mise en scène de l'espace et des vitrines, théâtralisation de l'offre commerciale et hédonisation de l'acte d'achat. Cela correspond bien à ce que Gilles Lipovetsky appelle la "consommation émotionnelle", vécue non pas comme une corvée, mais comme une expérience positive et réalisatrice pour l'individu<sup>193</sup>.

## En conclusion

L'évolution des modes de vie, marquée par une individualisation croissante des comportements et des modes de consommation (développement accéléré du e-commerce, valeurs de l'alter-consommation, frugalité choisie ou contrainte) contribue à la transformation du paysage du commerce. Les modèles commerciaux traditionnels sont aujourd'hui confrontés à de nouveaux enjeux et sont amenés à s'adapter.

La grande distribution doit ainsi faire face à la crise de rentabilité du modèle périphérique qui a fait son succès et cherche de nouveaux marchés pour déployer son activité. L'ensemble des enseignes et des commerçants doit également composer avec l'arrivée des *pure players*, qui pose plus largement la question de la digitalisation du commerce.

Cette nécessité revêt un caractère d'autant plus stratégique pour les commerçants indépendants qu'ils ont rarement la capacité d'innovation et d'investissement susceptible de leur permettre de s'adapter. De plus, le modèle de proximité développé par la grande distribution introduit un phénomène de concurrence qui vient s'ajouter à l'offre de périphérie.

Ainsi, l'avènement du commerce connecté doit amener les commerçants à faire valoir leur savoir-faire et leur sens du commerce et du conseil tout en s'y adaptant. Internet apparaît comme un outil de visibilité et d'information, mais encore trop peu utilisé comme canal de commercialisation.

Face à ces évolutions majeures, la plupart des travaux consultés et des acteurs interrogés concluent que la disparition du commerce physique est loin d'être inéluctable et l'offre commerciale traditionnelle ne devrait pas décliner de façon uniforme. L'un et l'autre vont cependant continuer d'évoluer selon deux grandes tendances structurantes : un commerce de proximité en démarche constante d'adaptation mais toujours vivace et encore plus proche du consommateur, un commerce de destination en recherche permanente de nouveauté et d'attractivité.

Quelles conséquences peut-on en tirer pour la géographie commerciale et quelles questions peut-on notamment poser pour le devenir des ensembles commerciaux périphériques ? Un récent colloque avait pour thème « Faire ou défaire la ville avec le commerce »<sup>194</sup>. Peut-on imaginer que les années à venir permettront de « faire et refaire la ville avec le commerce » ? Le lien entre ville et commerce est à repenser, compte-tenu des enjeux de la ville durable à construire et des dynamiques commerciales qui se renouvellent sans cesse. La tendance d'évolution vers un certain retour à la proximité au sens large (centres de villes et de quartiers, lieux de passage et d'échange...) peut constituer une chance pour retisser des synergies et réintroduire des éléments d'urbanité dans de nombreux endroits. La tendance au développement de nouveaux lieux de destination interroge davantage, tant sur les concurrences possibles avec les centres-

---

<sup>193</sup> Voir : Lipovetsky, G., *Le bonheur paradoxal. Essai sur la société d'hyperconsommation*, Gallimard, 2006.

<sup>194</sup> *Matinée du CGEDD* 30 juin 2015

villes que sur la situation excentrée de réalisations récentes ou de projets connus. Ces enjeux induisent la nécessité d'une réflexion sur le rôle, la forme et le contenu des centralités urbaines ou commerciales. Les métropoles et les villes sont devenues polycentriques : le rôle du centre-ville reste essentiel, d'autres centralités existent et peuvent se développer ou s'organiser davantage en périphérie, dans les lieux d'échange et même dans les « campagnes urbaines ». L'un des aspects essentiels de la question est la possibilité de transformer les pôles commerciaux périphériques soit en lieux de proximité réaménagés pour les populations voisines, soit en centralités structurantes pour les espaces périurbains.

## 4. Acteurs et métiers de l'immobilier commercial

L'activité commerciale renvoie à deux grandes catégories de métiers : d'une part ceux qui relèvent de l'activité marchande exercée par des commerçants indépendants ou des réseaux d'enseignes<sup>195</sup> (franchisés ou succursalistes) et, d'autre part, ceux de l'immobilier commercial, c'est-à-dire le développement (ou promotion), la commercialisation et la gestion des espaces commerciaux, ainsi que le management d'actifs. Sans ignorer la première catégorie, la présente annexe se concentre sur la seconde, dont elle décrit les différentes fonctions et catégories. L'analyse s'appuie sur les rapports d'activités des groupes, sur divers travaux scientifiques et sur les entretiens que la mission a réalisés, tant avec des experts du domaine, qu'avec des opérateurs et leurs organisations professionnelles.

Après un rapide état des lieux de la situation actuelle du marché des espaces commerciaux en France, puis une présentation des différents métiers de l'immobilier commercial, il est présenté un panorama des principales catégories d'opérateurs et de leur modèle de développement, illustré d'exemples.

### 4.1. Dans une logique de financiarisation, l'immobilier commercial poursuit un développement continu qui paraît sans limite et interroge sur un risque de bulle

Selon l'étude annuelle commerces de Cushman & Wakefield, la livraison de surfaces commerciales s'est poursuivie à un rythme soutenu en 2015, en raison de l'augmentation de la taille moyenne des projets et d'un taux élevé de réalisations par rapport au volume initialement avancé (80 %). Alors que 2014 avait marqué une diminution des ouvertures<sup>196</sup> (575 000 m<sup>2</sup>) par rapport aux années 2012 (960 000 m<sup>2</sup>) et 2013 (840 000 m<sup>2</sup>), 2015 a vu l'ouverture de surfaces commerciales à nouveau augmenter (775 000 m<sup>2</sup>), dont respectivement 375 000 m<sup>2</sup> de centres commerciaux et 370 000 m<sup>2</sup> de *retail parks*. Ces chiffres élevés s'expliquent notamment par la livraison d'équipements de grande envergure comme Polygone Riviera (centre de 74 000 m<sup>2</sup>) et de plusieurs parcs d'activités commerciales compris entre 20 000 et 35 000 m<sup>2</sup> (Toulouse-Fenouillet, Sens Sud, Supergreen, Enox).

Les centres commerciaux semblent pourtant faire face à une perte d'attractivité. En 2013, les analyses de Procos relevaient une baisse de 10 points de la fréquentation des centres commerciaux depuis 2007. Le Centre national des centres commerciaux (CNCC) a plus récemment annoncé une baisse de 1% de cet indice sur l'année 2015. De même, selon une étude lancée en octobre 2014 par PROCOS, la vacance dans les centres commerciaux est passée de 4,6 % à 7,6 % entre 2012 et 2014<sup>197</sup>. Entre 2001 et 2014, la

<sup>195</sup> L'enseigne est « le nom ou la raison sociale d'un établissement commercial, tels qu'ils sont connus de la clientèle. Ce nom peut être porté par un ou plusieurs points de vente. Dans le second cas, les points de vente ont une enseigne qui désigne pour certains une marque de produits, pour d'autres une entreprise de distribution » (Nicolas Lebrun, « Enseigne », dans *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A, Gasnier A, Lemarchand N, Metton A, Soumagne J, PUR, 2008).

<sup>196</sup> L'étude prend en considération les rues commerçantes, les centres commerciaux, les parcs d'activités commerciales, les centres de marques et les lieux de transit, mais pas les redéveloppements.

<sup>197</sup> Par convention, Procos considère que les différents taux de vacance traduisent des niveaux plus ou moins préoccupants de déclin de la commercialité : moins de 5 % (la vacance reste conjoncturelle et la situation est très favorable), entre 5 % et 7,5 % (la vacance est modérée), entre 7,5 % et 10 % (la vacance est élevée et traduit un

proportion des centres commerciaux considérés comme étant dans une situation très favorable est passée de 75 % à 60 %, alors que, sur la même période, celle des équipements connaissant une vacance de plus de 10 % de leurs cellules commerciales est passée de 14 % à 18 %. Cette vacance est en partie stratégique et temporaire, c'est-à-dire correspondant à la nécessité de rénover ou de redimensionner les cellules commerciales. Elle n'en traduit pas moins, par son évolution très significative, une perte d'attractivité et de commercialité de ces équipements. Au-delà de cette évolution globale, on constate la diversité des performances des centres commerciaux dans lesquelles des facteurs comme la taille et la date de construction jouent une importance non négligeable. Procos<sup>198</sup> remarque ainsi que le taux de vacance est inversement proportionnel à la taille des équipements. Dans les très grands centres commerciaux de plus de 120 cellules commerciales, la montée de la vacance est mesurée (+ 1,7 points de pourcentage entre 2012 et 2014) et atteint 6,1 % soit le résultat le plus bas de toutes les catégories réunies. Les centres commerciaux régionaux (80 à 120 boutiques) voient la vacance croître à un rythme moins soutenu (+ 1,4 points), mais atteindre un niveau supérieur à 6,9 %. Ce sont donc les grandes galeries et les petites galeries (respectivement de 40 à 80 et de 20 à 40 cellules commerciales) qui voient leur situation se dégrader de façon plus alarmante. En effet, entre 2012 et 2014, la vacance a augmenté de 3,3 points dans la première catégorie, de 2,5 points dans la seconde, pour atteindre 7,5 % et 7,4 %. L'année de construction semble également avoir un impact sur la vitalité des centres commerciaux. Ainsi, les équipements livrés dans les années 1970 connaissent généralement une vacance inférieure à 5 %, alors que ceux construits dans les années 1980 et 1990 atteignent 7,5 % en moyenne. Ceux des années 2000 et 2010 semblent davantage en difficulté.

La baisse de la performance commerciale des centres s'explique notamment par une « surproduction » qui accélère l'obsolescence de l'existant et va jusqu'à la fragilisation de projets en cours de commercialisation. En moyenne, sur la période 1992-2009, le parc commercial a augmenté de 3,5 % par an, alors que la consommation n'a augmenté annuellement que de 2,1 %<sup>199</sup>. En parallèle, les loyers ont cru de 3 % par an, alors que la rentabilité au m<sup>2</sup> a diminué d'un point par an. Face à ce contexte défavorable, les enseignes ont fait évoluer leur mode d'organisation. Elles privilégient dans certains cas, tel celui d'Intersport, des surfaces de vente plus grandes qui permettent d'élargir l'offre proposée, d'aménager de véritables lieux de démonstration de leur concept et de compenser par un effet de taille la baisse de rentabilité au m<sup>2</sup>.

Les enseignes tendent également à une individualisation de la performance de chacun des points de vente. Cela signifie en somme que chaque point de vente se doit d'être un « centre de profit indépendant<sup>200</sup> », et que la fragilisation de l'un n'est plus compensée à l'échelle du réseau. Leur stratégie immobilière se recentre donc sur les emplacements les plus attractifs, dont la visibilité et la fréquentation sont fortes. L'objectif de la plupart d'entre elles n'est plus de mailler finement le territoire, mais de se concentrer sur les sites considérés comme stratégiques (parcs d'activités commerciales, centres commerciaux d'envergure régionale), tout en arbitrando les points de vente les moins rentables. Contrairement aux métropoles et grandes villes de province qui ont le vent en poupe (Bordeaux, Lyon, Toulouse, Cannes), les villes petites et moyennes et les marchés dits

---

déficit durable de commercialité), plus de 10 % (la vacance est très élevée et traduit un déclin de la commercialité).

<sup>198</sup> L'intégralité des données proviennent de la note « La vacance commerciale s'emballe dans les centres commerciaux », de la Fédération Procos datant du 5 novembre 2014,

<sup>199</sup> Depuis, l'augmentation des dépenses de consommation des ménages a ralenti, s'élevant depuis à 0,7 % par an en moyenne avec une baisse de 0,4 % en 2012.

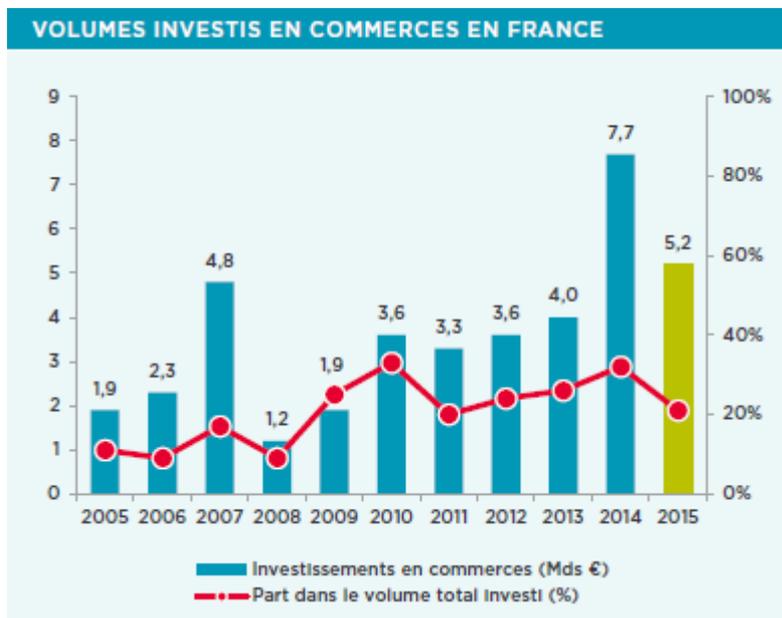
<sup>200</sup> Voir note de Procos citée.

« secondaires » connaissent en général un désintérêt des enseignes et souvent une hausse des niveaux de vacance. Ce phénomène peut conduire à des baisses des loyers qui offrent aux *discounters* et aux commerces de gamme inférieure l'opportunité d'étendre leur parc, mais celle-ci se traduit le plus souvent par une déqualification du tissu commercial.

Ainsi, la recomposition du paysage commercial se traduit, en France notamment, par le passage à une « logique de consolidation plus que d'expansion<sup>201</sup> », un changement de stratégie des enseignes et des commerçants et un découplage croissant entre les emplacements stratégiques et les sites en perte de vitesse. Pourtant, malgré les phénomènes évoqués, les centres commerciaux restent identifiés comme des placements attractifs par les marchés financiers. Ainsi, malgré une baisse de 32 % par rapport à 2014 (7,7 milliards d'euros), 5,2 milliards d'euros ont été investis en 2015, ce qui représente un volume d'investissement supérieur de 53 % à la moyenne des dix dernières années<sup>202</sup>. C'est un marché considéré comme contracyclique, voire acyclique et qui apparaît donc plus sûr que celui de l'immobilier de bureaux. Il représente ainsi une part de plus en plus importante du marché de l'immobilier puisqu'il est passé de 10 % à 20-25 % entre 2008 et 2015<sup>203</sup> et continue d'attirer des volumes d'investissement croissant comme le montre le graphique ci-dessous :

### Evolution des volumes d'investissement dans l'immobilier commercial entre 1999 et 2014 (en milliards d'euros)

Source : Cushman & Wakefield



Alors que la rentabilité au m<sup>2</sup> diminue, on remarque une croissance continue de l'attractivité des centres commerciaux comme placement financier. Ce paradoxe est à mettre en lien avec la financiarisation de l'immobilier commercial<sup>204</sup> qui se concrétise par la transposition au secteur immobilier de la mondialisation des flux de capitaux et par

<sup>201</sup> Voir l'étude de Cushman & Wakefield, « Les marchés immobiliers français », Janvier 2015.

<sup>202</sup> Source : Cushman & Wakefield.

<sup>203</sup> Voir « Les investisseurs se ruent sur les centres commerciaux », *Le Monde*, 3 Décembre 2015.

l'importation de nouvelles techniques de gestion financière et d'évaluation de la performance. Celle-ci s'explique par l'arrivée dans les années 2000 d'investisseurs nord-américains qui voient dans l'immobilier un moyen de diversifier leurs activités. Ils introduisent une rupture avec la logique patrimoniale qui préexistait. Alors que l'investissement était le plus souvent effectué en fonds propres, un grand nombre d'opérateurs ont désormais recours aux marchés internationaux sur lesquels ils se financent via l'émission de titres de dettes, contribuant à une atomisation de l'actionnariat. De même, le modèle précédent fondé sur la valorisation des murs à partir de leurs qualités propres (taille) et de leur commercialité (localisation, visibilité, accessibilité) évolue vers l'estimation de la valeur des actifs à partir des loyers et des revenus qu'ils sont susceptibles de générer à l'avenir. Cette manne n'est que future, mais elle permet d'attirer les investissements et d'abonder de nouveaux projets.

### **Les grandes catégories d'investisseurs présents sur le marché français**

Le rapport annuel 2016 du Haut Conseil de Stabilité Financière établit cinq principales catégories d'investisseurs nationaux :

- *les institutionnels* sont des acteurs professionnels collecteurs et gestionnaires d'épargne qui investissent en direct ou par l'intermédiaire de fonds. Ce terme regroupe une grande diversité d'institutions : les fonds de pension, les banques, les caisses de retraite, les mutuelles, les compagnies d'assurance ;
- *les sociétés foncières*, principalement les Sociétés d'Investissement Immobilier Cotées (cf ci-après), qui sont des entreprises ayant pour objectif la constitution, la gestion et la mise en location d'un portefeuille d'actifs immobiliers, afin d'en maximiser la rentabilité ;
- *les fonds dédiés aux institutionnels*, par exemple sous la forme d'OPCI Professionnels. Les OPCI (Organismes de Placement Collectif Immobilier) sont des fonds immobiliers destinés à drainer l'épargne publique ou institutionnelle vers des actifs immobiliers. Le patrimoine des OPCI doit être composé d'au moins 60 % d'actifs immobiliers et d'au moins 10 % de liquidités ou d'instruments financiers. Comme les SIIC, les OPCI sont exonérées d'impôt sur les sociétés en contrepartie d'obligations de distribution, mais ils en diffèrent car ils ne sont pas cotés en bourse ;
- *les fonds s'adressant aux particuliers*, qui prennent la forme d'OPCI grand public ou de SCPI.. Les SCPI (Sociétés Civiles de Placement Immobilier) sont des sociétés qui ont pour objet exclusif l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier locatif, qui doit être composé d'un minimum de 90 % d'actifs immobiliers. Leur objet consiste en la vente de parts des immeubles acquis à des associés. Les SCPI ne sont pas cotées en bourse et ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés. Chaque associé est personnellement imposé sur les revenus qu'il perçoit ;
- *les fonds patrimoniaux* sous gestion de *family offices* (structures privées au service de familles fortunées dont le patrimoine personnel nécessite une gestion sophistiquée. Elles protègent et développent les intérêts de ces familles. Le capital financier de la société est la propre fortune de la famille.

<sup>204</sup> Voir Mérenne-Schoumaker B. et Nappi-Choulet I., « Commerce et opérateurs immobiliers. Un marché en voie de financiarisation », dans *Le commerce dans tous ses états*, PUR, 2014.

Ce sont principalement les institutionnels et les foncières qui détiennent la majeure partie de la valeur des centres commerciaux en France.

Source : Rapport annuel 2016 du Haut Conseil de Stabilité Financière : *Les marchés français de l'immobilier*, Cushman & Wakefield, janvier 2015.

La financiarisation de l'immobilier commercial se traduit particulièrement par la développement du nouveau statut de « Société d'investissement immobilier cotée » ou SIIC, qui s'avère bien différent de celui des autres investisseurs présents sur le marché de l'immobilier, notamment commercial.

### **Les Sociétés d'investissement immobilier cotées**

C'est la loi de finances pour 2003 qui crée le statut de SIIC (Société d'investissement immobilier cotée) selon un modèle proche des REITs américains (Real Estate Investment Trust), afin de faire face à la concurrence de grands fonds américains sur le marché français, de relancer l'investissement immobilier dans un marché atone et d'attirer l'épargne publique en bourse. Selon la FSIF, ce régime a permis aux sociétés foncières de surmonter deux handicaps qui les désavantageait jusqu'alors :

- la difficulté à céder leurs actifs du fait d'une fiscalité dissuasive sur les plus-values de vente de biens amortis et détenus depuis longtemps ;
- la difficulté d'attirer des capitaux et de consolider les fonds propres en raison d'un double niveau de prélèvement fiscal.

Le régime des SIIC présente l'avantage de déplacer l'imposition des revenus immobiliers (vente et location) de la société vers ses actionnaires. Elles sont donc exonérées de l'impôt sur les sociétés. En contrepartie, selon la règle de la transparence fiscale, celles-ci doivent leur reverser une partie importante de ses bénéfices : 85 % des bénéfices exonérés sur la location des immeubles et 50 % des bénéfices réalisés sur les cessions. Pour prétendre à ce statut, une société foncière doit être cotée sur un marché français réglementé, disposer d'un capital de 15 millions d'euros au minimum et d'avoir depuis 2006 un actionariat dispersé<sup>205</sup>. Son objet social doit être impérativement « l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de la location, ou la détention directe ou indirecte de participations dans des sociétés de même nature ». Plusieurs volets ont ensuite complété ce régime. Ils ont notamment permis aux SIIC de détenir de nouveaux types d'actifs et de disperser l'actionariat en plafonnant la détention par un même actionnaire à 60 % des parts et des droits de vote et en obligeant à maintenir 15 % du capital flottant. Cette résolution permet d'éviter les situations de monopole.

En 2003, 11 sociétés foncières historiques (Unibail, Gécina, Klépierre, Foncière des Régions...) ont fait le choix d'adopter ce régime. Elles étaient 47 en 2007, comprenant notamment Unibail-Rodamco, qui est la plus importante d'entre elles en patrimoine et qui sera la première à intégrer le CAC 40. Sur la même période, selon une enquête de Ingrid Nappi-Chouet et Bernadette Mérenne-Schoumaker, on observe une explosion de leur capitalisation qui passe de 14 à 55 Md€<sup>206</sup>.

<sup>205</sup> Dans une SIIC, un même actionnaire ne peut détenir plus de 60 % des parts et des droits de vote, sous peine d'être soumis à l'impôt sur les sociétés.

<sup>206</sup> Voir B. Mérenne-Schoumaker & Ingrid Nappi-Chouet, « Commerce et opérateurs immobiliers. Un marché en voie de financiarisation », dans *Le commerce dans tous ses états*, PUR, 2014.

L'activité des SIIC est fortement dominée par l'immobilier tertiaire et commercial qui représentent 70 % de leur parc en surface et 77 % en valeur. Les centres commerciaux représenteraient 22 % de leur surface totale.

Source : Mission, à partir du document *Les SIIC : une réussite française*, FSIF et Business Immo

Cette financiarisation de plus en plus affirmée est porteuse de deux types de conséquences. Tout d'abord, les propriétaires sont incités à pratiquer des loyers élevés qui leur permettent une valorisation plus importante de leurs murs. Ils sont alors susceptibles d'alimenter la hausse des valeurs locatives. De plus, le recours à des capitaux extérieurs permet, grâce à l'effet levier, d'investir de façon régulière dans la promotion ou l'acquisition de nouveaux actifs, valorisés à partir des revenus futurs qu'ils peuvent produire. Ils permettent alors d'avoir à nouveau recours aux marchés financiers pour abonder de nouveaux investissements.

Dans un contexte de stagnation de la demande, certains chercheurs s'interrogent sur la possibilité de la formation d'une bulle immobilière et sur un risque de fuite en avant de l'investissement dans la production de nouvelles surfaces, favorisée par des taux d'intérêt bas. Ces hypothèses ne sont pas unanimement partagées. Toutefois, en tout état de cause, le découplage croissant entre la performance financière des actifs commerciaux et leur performance réelle et commerciale questionne la pérennité de ce modèle économique.

#### **4.2. Il convient de distinguer différents métiers dans le champ de l'immobilier commercial, même si, le plus souvent, plusieurs d'entre eux sont exercés au sein d'un même opérateur**

Le développement d'un équipement commercial est une démarche collective et tripartite. Celle-ci comprend les « acteurs politiques », au sens large, qui délivrent les autorisations et libèrent des ressources foncières (principalement les collectivités et les aménageurs qu'elles mandatent), les promoteurs ou développeurs et les enseignes qui occupent et exploitent les cellules commerciales construites<sup>207</sup>. Si ces dernières s'inscrivent dans une logique commerciale classique, fondée sur leur chiffre d'affaires et les bénéfices qu'elles parviennent à dégager, les propriétaires des surfaces commerciales agissent quant à eux selon un modèle financier, fondé sur le portefeuille d'actifs qu'ils détiennent et les performances de leurs locataires.

Les intérêts des uns et des autres peuvent s'inscrire dans des stratégies ou des temporalités différentes qui nécessitent la recherche du compromis par la négociation. A. Coulondre montre ainsi dans le cas de Bercy Village qu'il a fallu concilier la stratégie territoriale d'attractivité à moyen et long terme voulue par la collectivité publique et la recherche de rentabilité de l'opérateur Altaréa-Cogedim avec, en l'occurrence, un résultat plutôt réussi<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> Alexandre Coulondre, « Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité », *Espaces et sociétés*, 2016/1, p. 211-225.

<sup>208</sup> Cf Alexandre Coulondre, article cité.

De façon générale, le développement d'un projet de promotion commerciale s'inscrit dans le temps long (acquisition du foncier, dépôt du permis de construire, autorisations administratives, construction de l'équipement) qui peut entrer en contradiction avec la visibilité ou l'intérêt à plus court terme des enseignes.

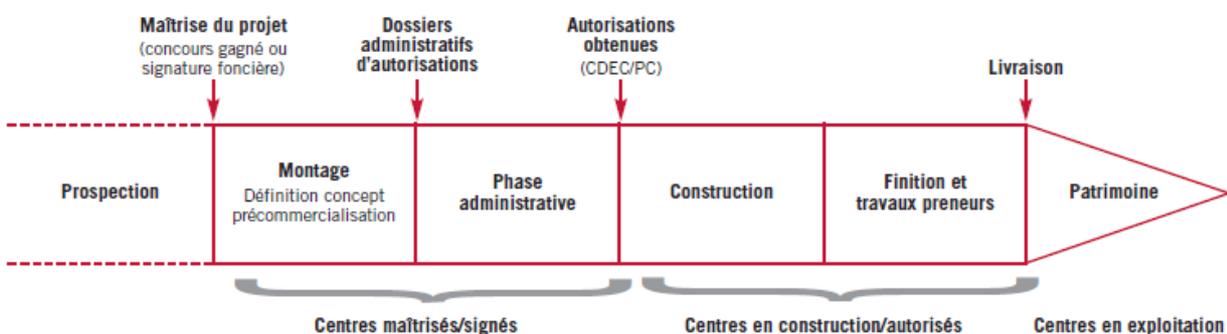
De la conception à l'exploitation d'un équipement commercial, trois étapes principales faisant appel à des métiers et à des savoir-faire différents peuvent être distinguées : la promotion, la commercialisation et la gestion. Les deux premières sont bien distinctes. En revanche, la commercialisation est souvent lancée dès la conception et la construction de l'équipement, afin d'assurer l'occupation des cellules commerciales aménagées et la rentabilité du projet. Elle se poursuit également en aval de l'opération. À ces trois fonctions s'ajoute celle d'investisseur, d'où la notion de management des actifs (*asset management*) et sur laquelle certaines foncières comme Wereldhave se positionnent exclusivement. En général, les sociétés immobilières cumulent tout ou partie de ces métiers et constituent ainsi des opérateurs qui maîtrisent l'ensemble du processus et de la chaîne de création de valeur. C'est le cas des sociétés présentées ci-après. Cependant, selon les arbitrages, elles peuvent décider de se positionner seulement sur certains segments de l'opération et en externaliser d'autres. Des sociétés d'études et de conseil ou des prestataires spécialisés peuvent ainsi être mandatées pour prendre en charge la commercialisation, la gestion locative et l'animation de centres commerciaux.

#### 4.2.1. La promotion

Selon la définition d'A. Fournié, le promoteur est une « personne physique ou morale qui réalise pour son propre compte ou pour un tiers une opération immobilière commerciale<sup>209</sup> », assumant donc la responsabilité et la coordination des opérations qui contribuent à la réalisation de l'équipement commercial. Plus précisément, le promoteur est en charge du choix et de l'acquisition du terrain, des études pré-opérationnelles (de marché, d'opportunité, de faisabilité), de l'obtention des autorisations administratives, de la constitution de l'entité juridique qui va porter le projet, du montage financier et du choix de la maîtrise d'œuvre, de l'équipe de conception comme des prestataires techniques et de construction.

Cette étape de l'opération peut être représentée par le schéma qui suit.

#### Cycle de développement d'un centre commercial



Source : Altaréa-Cogedim

<sup>209</sup> A. Fournié, "Promoteur commercial", dans *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A, Gasnier A, Lemarchand N, Metton A, Soumagne J, PUR, 2008.

A la livraison, deux options s'offrent ensuite au promoteur, la cession de l'opération à un investisseur ou la gestion en compte propre.

#### **4.2.2. La commercialisation**

La commercialisation renvoie au choix des commerces à implanter (typologie des enseignes selon leur taille, leur positionnement, leur capacité d'attraction, leur modèle de rentabilité et leurs performances), puis à la définition de la politique locative et tarifaire auprès des enseignes. Elle implique donc la détection « d'enseignes-phares », associées en amont du projet et la pré-commercialisation du centre commercial avant sa livraison.

La commercialisation comprend une phase de négociation entre le bailleur et les enseignes potentiellement locatrices. Parmi les clauses du bail susceptibles d'être débattues, on peut noter : la part variable de loyer prise sur le chiffre d'affaires, la participation au fonds marketing du centre commercial (destiné à l'animation et à la communication), la progressivité des loyers ou encore la franchise de loyers.

La commercialisation est une fonction qui perdure tout au long du cycle de vie et d'exploitation d'un actif, puisqu'elle comprend également, la « re-commercialisation » et la recherche de nouveaux locataires en cas de départ d'enseignes ou dans le cadre de l'évolution du positionnement et de la stratégie de l'équipement commercial.

#### **4.2.3. La gestion (ou property management)**

La gestion (ou *property management*) renvoie à la gestion administrative et quotidienne des centres commerciaux, c'est-à-dire :

- la gestion commerciale qui comprend l'analyse des performances des enseignes locataires, la communication et l'animation dans et autour de l'équipement commercial ;
- la gestion locative : facturation et encaissement des loyers et des charges, gestion de la relation et de l'interface bailleur/enseignes ;
- la gestion immobilière : estimation et mise en œuvre des travaux de maintenance et d'entretien.

#### **4.2.4. Le management d'actifs (ou asset management) lié à la fonction d'investisseur**

Le métier d'*asset manager* est lié à la gestion et à la valorisation d'un patrimoine, d'un portefeuille d'actifs pour le compte de ses actionnaires. Il a pour objectif l'optimisation de la performance financière des produits et peut être effectué en interne ou dans le cadre d'un mandat à un prestataire spécialisé.

Selon G. Marty, il comprend trois dimensions<sup>210</sup> : la définition de la politique d'investissement par zones géographiques et catégories de produits, les arbitrages et décisions (acquisition, cession, conservation) concernant les immeubles et les décisions relatives aux travaux d'envergure débouchant sur une valorisation de l'immeuble ou une augmentation des loyers.

### **4.3. Le marché de l'immobilier commercial français est caractérisé par quelques grands types d'acteurs**

Le marché de l'immobilier commercial regroupe en France nombre d'acteurs. On peut considérer que celui-ci est principalement dominé par trois grandes catégories d'opérateurs : les grandes sociétés foncières qui sont cotées en bourse et se positionnent sur des actifs de grande envergure (1), les sociétés immobilières adossées aux groupes de la grande distribution (2) et les sociétés issues de la promotion immobilière (3). Il existe également des marchés de niches, comme les villages de marques qui seront évoqués en complément (4).

Une dizaine d'exemples sont présentés pour illustrer cette typologie, qui ne prétend pas à l'exhaustivité. Bien d'autres acteurs sont présents en France, notamment des opérateurs étrangers qui développent des opérations de grande envergure, comme les Terrasses du Port (Hammerson) et la Promenade Sainte-Catherine (Redevco).

#### **4.3.1. Les foncières majors : des sociétés d'investissement immobilier cotées en bourse**

Unibail-Rodamco, Klépierre et Altaréa sont les trois principales SIIC présentes sur le marché français. Ce sont des sociétés foncières, « c'est-à-dire des sociétés de droit privé, propriétaires d'immeubles dans différents secteurs d'activité [...], en général cotées en bourse [...]. En matière d'équipements commerciaux, leur objectif, au-delà de la gestion des baux et des loyers, est une valorisation constante de leur patrimoine qui se traduit par l'acquisition de centres existants, par la réhabilitation de centres détenus ou par la construction de nouveaux centres<sup>211</sup> ». Cette activité leur procure des revenus qui sont reversés aux actionnaires sous forme de dividendes. Les deux premières évoquées ont pour point commun d'être historiquement adossées à d'importants investisseurs institutionnels et d'avoir une importante capacité financière. Elles concentrent l'essentiel de leur portefeuille sur des actifs dits « *prime* », le plus souvent des centres commerciaux implantés en zones denses, fortement desservies et accueillant plusieurs millions de visiteurs par an<sup>212</sup>. Altaréa-Cogedim a un positionnement différent. Présent sur le marché de l'immobilier commercial, cet opérateur dispose d'un panel de produits commerciaux plus diversifié (retail parks, Bercy Village, gares Montparnasse puis d'Austerlitz). Ce n'est

---

<sup>210</sup> G. Marty, « Pourquoi l'asset management ? », IEIF, *Réflexions immobilières*, n°37.

<sup>211</sup> A. Fournié, "Société foncière", dans *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A, Gasnier A, Lemarchand N, Metton A, Soumagne J, PUR, 2008.

<sup>212</sup> Cushman & Wakefield définit cette classe d'actifs comme étant « très bien situés, d'excellente qualité, offrant les meilleurs prestations, et loués selon un ou des engagements locatifs de longue durée ferme ».

pas un *pure player*<sup>213</sup>, mais un acteur global de l'immobilier qui développe également des programmes de bureaux, de logements et d'hôtellerie.

#### *Unibail – Rodamco : leader européen de l'immobilier commercial*

Unibail-Rodamco est aujourd'hui la première foncière en France, le leader de l'immobilier d'investissement, le premier REITs en Europe et la troisième foncière de l'immobilier commercial au monde.

Au 30 juin 2016, le portefeuille du groupe était valorisé à hauteur de 39,3 milliards d'euros<sup>214</sup>. Celui-ci se décompose essentiellement en trois catégories d'actifs :

- les centres commerciaux de grande taille (dont la promotion et la gestion sont assurées par la filiale Espace Expansion) ;
- les centres de congrès et d'exposition parisiens (ils sont au nombre de 11 et sont gérés par la filiale Viparis) ;
- les immeubles de bureaux, situés dans les quartiers d'affaires de la Défense et de l'Est parisien.

Unibail-Rodamco détient également un portefeuille d'actifs actuellement en promotion qui représente 7,9 milliards d'euros et concerne des projets d'extension, rénovation ou création de bureaux et de centres commerciaux. Il est géré de manière régionalisée.

Les actifs en développement se répartissent de la manière suivante : 24 % concernent des projets de bureaux et autres activités, regroupant 19 % de créations et 5 % d'extension/rénovation, et 76 % de projets de centres commerciaux (44 % de créations et 32 % d'extension-rénovation). Cette répartition montre que le cœur de métier du groupe est bien centré sur des produits de l'immobilier commercial.

Créé par la banque Worms en 1968, Unibail est cotée à la bourse de Paris quatre ans plus tard. C'est à partir de 1991 que cette société décide de se spécialiser dans la promotion et la gestion de bureaux et de grands centres commerciaux.

Comme le note C. Boisnier, « deux événements feront changer définitivement de taille Unibail : la vente de Coeur Défense et le rapprochement avec Rodamco ». En effet, Coeur Défense regroupe 180 000 m<sup>2</sup> de bureaux sur cinq tours (de 8 à 40 étages) et démontre toute la maîtrise opérationnelle et financière du groupe qui a acheté à bas prix un terrain à construire et cédé le produit immobilier à la surface de bureaux la plus importante en Europe. En 2007, Unibail a également fusionné avec la foncière néerlandaise Rodamco avec qui elle détenait déjà une société commune. A l'issue de l'opération menée en fonds propres, 100 % du capital social et des droits de vote sont acquis par Unibail. Cette fusion ajoute au portefeuille de la foncière un million de m<sup>2</sup> supplémentaires, 30 % de surfaces en développement et surtout une ouverture à 12 pays européens. Elle coïncide également avec le choix de la société de céder ses actifs de moindre envergure dans des pays comme les Pays-Bas et la Belgique tout d'abord, puis en France, où entre 2014 et 2019 entre 1,5 et 2 milliards d'euros d'actifs doivent être cédés.

<sup>213</sup> Le terme « *pure player* » est fréquemment utilisé pour faire référence aux opérateurs du commerce en ligne, mais il désigne ici plus largement un opérateur qui exerce son activité dans un secteur unique (par exemple l'immobilier commercial) ou commercialise un seul type de produits (par exemple les magasins d'usine).

<sup>214</sup> Source : Unibail-Rodamco.

Ces opérations permettent à Unibail-Rodamco d'investir dans l'acquisition de centres commerciaux plus grands et plus fréquentés, ce qui correspond à sa stratégie de concentration et de sélectivité de l'investissement sur les grands équipements implantés dans les zones denses des plus grandes villes européennes<sup>215</sup>. En mars 2016, Unibail-Rodamco détient un portefeuille de 72 centres commerciaux, dont 56 accueillent annuellement plus de 6 millions de visiteurs, à l'instar d'Aéroville livré en 2013.

### *Klépierre : foncière cotée à la stratégie similaire*

Créée en 1990, la société Klépierre a longtemps évolué dans le giron de BNP Paribas, jusqu'à la cession de ses dernières parts fin 2015, dans la continuité d'une première vente de 28,7 % du capital en 2012. Ces parts ont été acquises par Simon Property Group, leader des centres commerciaux aux Etats-Unis<sup>216</sup>, qui s'était retiré du marché européen suite à la vente de 7 actifs à Unibail-Rodamco et de ses parts dans des galeries marchandes italiennes à Immochan. Son autre actionnaire principal est APG, un fonds de pension néerlandais (13,1%).

L'année 2015 marque un changement de dimension pour la foncière. Tout d'abord, elle fusionne avec un autre géant européen des centres commerciaux, Corio (patrimoine de 57 centres commerciaux valorisés à hauteur de 7,3 milliards d'euros). Cette opération fait changer Klépierre de dimension puisque son patrimoine atteint 182 actifs pour une valeur de 21 milliards d'euros au moment du rapprochement. Elle permet à Corio de monter en compétence et à Klépierre de prendre le contrôle d'actifs implantés dans des aires géographiques complémentaires, notamment en Turquie, Allemagne et Pays-Bas où le groupe n'était pas présent. Elle contribue au développement d'une stratégie marketing forte et d'une politique attractive auprès d'enseignes locomotives prisées comme Primark, Uniqlo et Mango, auxquelles Klépierre peut proposer des emplacements diversifiés et de qualité<sup>217</sup>. Cette même année, Klépierre fait son entrée au CAC 40 à la place d'EDF, ce qui consacre la prise d'envergure croissante du groupe.

Bien que sa capacité financière ne soit pas comparable, on peut considérer que la stratégie de développement de Klépierre est relativement proche de celle d'Unibail-Rodamco. En effet, sous l'impulsion de son actionnaire principal, Simon Property Group, la société vise à conforter sa présence en Ile-de-France et dans les agglomérations connaissant de forts taux de croissance démographique et des revenus et à se spécialiser dans les centres commerciaux de grande envergure les plus performants à l'instar de Créteil Soleil (18 millions de visiteurs annuels). Pour ce faire, Klépierre a mis en œuvre une rotation continue de ses actifs qui lui permet de se désendetter et de concentrer son portefeuille sur des produits à fort rendement. Elle a ainsi cherché à se séparer des petits et moyens actifs. Cela explique la cession de 127 galeries marchandes à Carrefour en 2014 ainsi que la cession de bureaux encore présents dans son patrimoine. Celui-ci passe alors à 129 centres dont 70 représentent 85 % de sa valeur globale<sup>218</sup>. Cette même année 93,5 % des loyers perçus proviennent ainsi de l'exploitation de biens commerciaux.

<sup>215</sup> Cette ambition internationale se traduit également en 2009 par un changement juridique puisque la foncière devient une SE (Societas Europaea), statut qui facilite sa politique d'investissement à travers l'Union Européenne.

<sup>216</sup> A titre de comparaison, en 2011, année qui précède cette opération, le chiffre d'affaires de Simon Property Group était de 3,2 milliards d'euros contre 1,26 milliards d'euros pour Unibail-Rodamco.

<sup>217</sup> « Klépierre avale le néerlandais Corio pour 7 milliards d'euros », *Le Figaro*, 29 Juillet 2014.

<sup>218</sup> « Recentrage, désendettement... Klépierre a achevé sa mutation », *Les Échos*, 4 Février 2014.

Au 31 décembre 2015, l'intégralité des revenus de Klépierre provient de biens commerciaux. Son portefeuille est alors estimé à 22,1 milliards d'euros.

### *Altaréa Cogedim : opérateur global de l'immobilier*

Fondée en 1994, la société Altaréa est cotée en bourse depuis 2004. Elle est spécialisée dans la promotion de centres commerciaux pour le compte de tiers, mais, au fil de son développement, s'est « fonciarisée » et a constitué un patrimoine qui est aujourd'hui en valeur le troisième en France (12 milliards d'euros en valeur de marché<sup>219</sup>). Elle se fait notamment connaître pour l'aménagement de Bercy-Village entre 1997 et 2000. L'année qui suit, Altaréa ouvre son activité à l'international en Italie, qu'elle renforcera par la suite en Espagne en 2004. Actuellement, son activité est concentrée sur un nombre restreint de produits commerciaux et sur une dizaine de métropoles en situation de croissance économique et démographique.

A la fin des années 2000, la plupart des opérations sont menées en compte propre (85 %), le reste permettant une manne financière complémentaire à moindre risque. En 2010, Altaréa perçoit annuellement 159 millions d'euros bruts de loyers et son patrimoine atteint une valeur de 2,6 milliards d'euros. Cela représente plus de 670 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales réparties sur 45 centres commerciaux. Cette même année le groupe opère un changement de stratégie. Il poursuit l'objectif de concentrer son activité sur une trentaine de centres commerciaux de rayonnement régional<sup>220</sup> et sur son produit "Family Village<sup>221</sup>". Ces actifs sont considérés comme ceux qui correspondent le mieux aux nouveaux modes de consommation et à la stratégie multicanale du groupe. En 2011, ces centres commerciaux représentent 69% du patrimoine du groupe. En 2014, année de la livraison de Quartz et du lancement de la restructuration de Cap 3000, ces deux produits représentent 82 % du portefeuille du groupe et 90 % de ses projets en développement<sup>222</sup>. En se concentrant sur ces catégories d'actifs, Altaréa a procédé à l'arbitrage de certains centres commerciaux, dont elle a seulement conservé la gestion.

Au cours des dernières années, Altaréa Cogedim s'est également vu confier la réalisation et l'exploitation des 30 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales de la gare d'Austerlitz par Gares & Connexions, ainsi que la modernisation de la Gare Montparnasse confirmant sa position dans le commerce d'itinéraire. Enfin, Altaréa a aussi créé Alta Proximité, structure dédiée aux formats commerciaux de proximité (rues commerçantes, boutiques de pied d'immeuble, moyennes surfaces) qui vise à valoriser les surfaces commerciales intégrées aux programmes de promotion.

En plus de ce positionnement sur un panel varié d'espaces commerciaux, le développement d'Altaréa est marqué par l'acquisition de plusieurs sociétés qui ont renforcé son patrimoine et lui ont permis de monter en compétence, dans le domaine de l'immobilier commercial (prise de contrôle en 1995 du Groupe d'Etudes et de Réalisations

---

<sup>219</sup> Source : Altaréa-Cogedim.

<sup>220</sup> La valeur moyenne des centres commerciaux sur lesquels Altaréa veut se concentrer est de 100 millions d'euros.

<sup>221</sup> Il s'agit de grands *retail parks* allant jusqu'à 60 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, conçus dans les années 2000. Ils concentrent surtout des enseignes non alimentaires de "mass market". Elles bénéficient de surfaces commerciales plus grandes que dans les autres centres commerciaux et de coûts logistiques et immobiliers faibles, ce qui leur permet de pratiquer des prix compétitifs et d'avoir un retour sur investissement plus rapide. Les Family Villages démontrent la volonté d'Altaréa de positionner un concept marketing clair dans une offre commerciale en périphérie souvent peu structurée.

<sup>222</sup> Source : Altaréa-Cogedim.

pour l'Expansion Commerciale ou GEREC), comme dans d'autres secteurs (acquisition de Pitch Promotion en 2015 spécialisé sur les marchés du logement et de l'immobilier d'entreprise). En 2007, l'acquisition de Cogedim lui permet ainsi de se positionner sur d'autres secteurs immobiliers (bureaux, grands projets urbains et logement), exclusivement dans la promotion pour le compte de tiers dans un premier temps<sup>223</sup>. Dans une conjoncture atone, Altaréa Cogedim va alors diversifier ses produits, notamment en matière de logements, puisque son offre s'étoffe d'années en années (moyen et haut de gamme, maisons individuelles en villages, résidences-services à destination de différents publics (étudiants, seniors, affaires). En 2011, le groupe acquiert aussi Rueducommerce.com afin de "profiter des synergies opérationnelles" entre commerces physique et virtuel. Revendu au Groupe Carrefour en 2015, la détention de ce site marchand a permis à Altaréa de monter en compétence dans la maîtrise des outils numériques, notamment dans le développement d'application liées à ses centres commerciaux et l'exploitation des *big datas*. Enfin, en 2012, Altaréa fait l'acquisition de 55% des parts d'Histoire et Patrimoine, société spécialisée dans la rénovation et la réhabilitation du patrimoine urbain<sup>224</sup>. Cette opération lui permet de mettre une nouvelle compétence à la disposition des villes souhaitant valoriser leur potentiel architectural et de développer de nouvelles synergies avec les savoirs-faire détenus en interne.

Grâce à sa présence sur différents secteurs du marché de l'immobilier, Altaréa développe une compétence "d'ensemblier<sup>225</sup>" et une capacité à proposer des solutions globales et intégrées aux collectivités, en assurant la promotion de projets urbains complexes comme Coeur d'Orly, Aerospace Campus à Toulouse et Bezons Coeur de Ville. Altaréa Cogedim met donc à profit un positionnement spécifique et des compétences transversales qui dépassent le seul secteur du commerce. Ainsi, elle a été choisie à diverses reprises récentes pour réaliser des projets qui s'inscrivent dans une démarche de requalification ou restructuration urbaine comme à Massy (place du Grand Ouest) ou à Bobigny ; elle était également positionnée sur le projet de rénovation de l'entrée de ville de Chartres qui n'a pas abouti.

#### **4.3.2. Les sociétés immobilières liées aux groupes de la grande distribution**

La plupart des groupes de la grande distribution (Carrefour, Auchan, Cora, Intermarché, Casino), ainsi que certaines enseignes spécialisées comme Ikea, ont développé des filiales immobilières qui présentent pour eux un triple intérêt : renforcer leurs fonds propres, réduire leur endettement, conserver le contrôle de leur parc immobilier et continuer à le développer.

Elles constituent un moyen, d'une part, d'acquérir et d'unifier la gestion des galeries marchandes, et, d'autre part, de reprendre le contrôle de l'ensemble commercial et d'organiser le parcours du client entre la locomotive et les enseignes locataires. Ces filiales permettent ainsi aux grands distributeurs d'optimiser le levier de compétitivité qui allie commerce et propriété des murs. Elles leur offrent l'opportunité de percevoir une nouvelle manne financière générée par les loyers perçus dans les galeries marchandes.

---

<sup>223</sup> Le groupe s'est doté d'un véhicule d'investissement en immobilier d'entreprises en 2011, Altafund.

<sup>224</sup> En 2019, Altaréa-Cogedim sera actionnaire à 100 %.

<sup>225</sup> Document de référence d'Altaréa-Cogedim, 2007.

La rénovation d'un parc de centres commerciaux permet également de les revoir à la hausse et d'améliorer l'attractivité des sites au regard des chalands.

A titre d'exemple, trois d'entre elles sont présentés ici : Immochan (Auchan), Mercialys (Casino), Carmila (Carrefour).

### *Immochan (Auchan) : Une stratégie à la fois foncière et patrimoniale*

La maîtrise et l'aménagement de l'environnement commercial des hypermarchés recouvrent un intérêt d'autant plus stratégique pour le groupe Auchan qu'il a développé plusieurs dizaines d'enseignes spécialisées regroupées au sein de l'Association familiale Mulliez (Jules pour l'habillement, Boulanger pour l'électroménager par exemple). C'est ce qui explique la création d'Immochan en 1976, département immobilier qui maîtrise l'intégralité de la chaîne immobilière, de la promotion à la gestion, et s'est peu à peu autonomisé par rapport à la maison-mère. Il n'en demeure pas moins essentiellement abondé par des capitaux familiaux et entièrement dédié au développement du groupe Auchan. Il s'inscrit dans une stratégie patrimoniale d'une part, car contrairement à d'autres foncières, Immochan n'a pas fait le choix de la cotation boursière, et foncière d'autre part, car le groupe possède d'importantes ressources foncières, à la fois dans une démarche de projet, mais aussi anticipatrice. Certains terrains sont ainsi achetés et font office de ressources foncières susceptibles d'être rattrapées par l'urbanisation et de devenir des sites stratégiques. Il semblerait qu'à travers le monde, l'ensemble des enseignes liées à Auchan détiennent 20 millions de m<sup>2</sup>, dont 12 millions seulement seraient exploités. En France, Immochan détient aujourd'hui 2000 hectares dont 50 % seulement sont urbanisés.

Historiquement, le groupe s'est développé en France, mais il poursuit depuis 2004, aux côtés d'Auchan Retail et de ses filiales locales<sup>226</sup>, une stratégie offensive d'expansion internationale, en direction de l'Europe centrale, de l'Europe de l'Est (Roumanie, Pologne, Ukraine, Russie) et de l'Asie (surtout la Chine). Le développement ou l'acquisition d'hypermarchés ou de supermarchés s'accompagnent donc parfois de l'aménagement d'une galerie commerciale, bien que les rythmes d'expansion ne soient pas comparables. Immochan est ainsi présent dans 12 pays et il exploite, en 2015,

379 centres commerciaux pour une surface cumulée de 3,9 millions de m<sup>2</sup>, répartis en deux catégories d'actifs : les galeries commerciales (2,5 millions) et les parcs d'activité économique (1,4 millions). Parmi ces actifs, Immochan en gère 68% en pleine propriété, le reste étant constitué de mandats de gestion (18%) et de location (14%)<sup>227</sup>. Grâce à une progression régulière des revenus locatifs de l'ordre de 4% et à une série de cessions d'actifs<sup>228</sup> dont il garde généralement la gestion, Immochan est en mesure de poursuivre sa politique d'investissement. Ainsi, entre 2016 et 2018, le groupe prévoit de développer (principalement par rénovation et extension) et de valoriser ses actifs grâce à un investissement de 1,8 milliards d'euros.

---

<sup>226</sup> En 2015, le Groupe Auchan s'est scindé pour donner naissance à trois entités autonomes, Auchan Retail qui regroupe l'intégralité des canaux de distribution alimentaire, Immochan et Oney Banque Accord qui est la filiale spécialisée dans les services financiers, la connaissance des clients, la monétique, les moyens de paiement et le crédit à la consommation.

<sup>227</sup> Source : rapport d'activités d'Immochan 2015.

<sup>228</sup> Dans plusieurs cas, la cession n'est que partielle et est effectuée dans le cadre d'un partenariat avec un investisseur. A Alegro Setubal au Portugal, Immochan s'est séparé de 50 % du centre commercial au bénéfice d'Alaska Permanent Fund Corporation, mais a conservé 50 % des parts et l'exploitation de l'actif.

Afin de compléter son activité, Immochan s'engage également dans une stratégie de diversification et d'anticipation. En 2008, Citania, filiale dédiée à l'aménagement et aux projets urbains et qui développe des programmes immobiliers mixtes a ainsi été mise en place. Selon I. Nappi-Choulet et B. Mérenne-Schoumaker, « la cible de l'investissement se déplace : du commerce, on passe au quartier entier que cette filiale est capable de produire et de planifier de A à Z ». Cela permet à Immochan de monter en compétence en investissant de nouveaux champs de production de la ville et de diversifier les formes de valorisation des importantes ressources foncières du groupe. Le projet EuropaCity est un autre exemple de la diversification des activités et des produits immobiliers du groupe qui traduit l'ambition de la part d'Immochan d'imaginer le projet du futur.

## EuropaCity

Situé entre les aéroports du Bourget et de Roissy et sur la future ligne 17 du Grand Paris Express, le projet EuropaCity est prévu pour une ouverture en 2024. Conçu par l'agence d'architecture danoise BIG, il doit prendre la forme d'un complexe commercial et ludique de 80 hectares, sans commune mesure en France.

Son programme prévoyait initialement une offre commerciale de 500 boutiques réparties sur 230 000 m<sup>2</sup>, alors que la plus importante aujourd'hui en France est la Part Dieu à Lyon avec 300 commerces. Celle-ci était complétée par 2 700 chambres d'hôtels, une piste de ski intérieure, une salle cirque de 2 500 places, un parc d'attraction de 150 000 m<sup>2</sup>, une halle d'exposition, une ferme urbaine et un parc aquatique permettant la pratique du surf.

Le projet d'un investissement global de 3,1 Md€ associe le géant chinois Wanda, spécialisé dans l'immobilier commercial, l'hôtellerie et le divertissement et qui ambitionne de dépasser Disneyland à l'échelle mondiale.

La programmation d'EuropaCity est encore floue et devrait sensiblement évoluer suite aux conclusions du débat public. Néanmoins, plusieurs partenariats ont déjà été conclus, notamment avec la Réunion des musées nationaux-Grand Palais, Universcience, le Musée de l'Air et de l'Espace.

Le projet suscite une forte controverse, non seulement en raison de son site d'implantation, constitué de terres agricoles fertiles qui seraient artificialisées et de son articulation au contexte territorial mais aussi par sa nature même et son ampleur. Il semble également que la baisse de la fréquentation touristique relevée à Paris depuis un an questionne les porteurs du projet sur son bien-fondé.

*Source : « Auchan devra amender son projet de méga-complexe commercial Europa City », Le Monde, 12 septembre 2016 ; « Avec le projet EuropaCity, Auchan bat tous les records », Le Figaro, 12 septembre 2016.*

### *Carmila (Carrefour) : une structure jeune destinée à être cotée*

En 2014, le groupe Carrefour a racheté les centres commerciaux vendus à Klépierre suite à sa fusion avec Promodès (Carrefour souhaitait alors se désendetter). Son objectif était de maîtriser à nouveau les centres commerciaux attenants aux grandes surfaces alimentaires et leur environnement, et de ne pas laisser le contrôle des murs de ses magasins à des sociétés concurrentes. Cette vaste opération d'acquisition de 2 milliards d'euros concerne 127 centres commerciaux, implantés non seulement en France (57 centres commerciaux dans des villes moyennes pour la plupart), mais aussi en Italie

et en Espagne, auxquels viennent s'ajouter 45 équipements anciennement propriétés de Carrefour Property.

Pour monter cette opération, Carrefour s'est associé à huit investisseurs institutionnels, réunis au sein d'une société par actions simplifiées (SAS<sup>229</sup>) : Amundi, Axa, Blue Sky Group, BNP Paribas Cardif, Colony Capital, Crédit Agricole Assurances, Pimco et Sogecap. L'actionnariat est réparti entre la maison-mère Carrefour (42,3%) et les co-investisseurs qui ne peuvent dépasser 15% des parts de la société foncière. Ce montage permet à Carrefour de réduire son recours à la dette et de mutualiser les risques.

A sa création en mai 2014, Carmila représente 2,7 Md€, 171 sites d'exploitation dont une centaine en France. Elle est en charge de la valorisation et la dynamisation commerciales de son portefeuille grâce à une stratégie d'extension, d'acquisition et de modernisation. Ce faisant, la foncière vise à relancer une croissance immobilière stagnante depuis le début des années 2000, grâce à cinq piliers stratégiques<sup>230</sup> : la rénovation de l'ensemble du parc à l'horizon 2017 à partir du concept "d'un air de famille", la mise en place d'une stratégie "multicanale", la recommercialisation pour proposer un assortiment d'enseignes diversifié, l'extension de 40 projets en co-promotion avec Carrefour Property et l'acquisition de galeries marchandes pour étoffer le portefeuille (investissement de plus de 1,5 milliards d'euros). La mise en place de cette stratégie a permis de générer de nouveaux revenus (272 M€ par an) et d'améliorer le taux d'occupation financière notamment en Espagne où il est passé de 72% à 92%<sup>231</sup>.

Le parc immobilier du groupe Carrefour a également été agrandi. Au 31 mai 2016, soit deux ans après sa création, Carmila possède et exploite en effet 1 149 000 m<sup>2</sup> répartis sur 189 centres commerciaux (116 actifs en France, 66 en Espagne, et 7 en Italie) attenants à des grandes surfaces alimentaires. Son patrimoine a été multiplié par deux sur cette période et il est aujourd'hui estimé à 4,5 milliards d'euros.

Une deuxième phase de redéveloppement est aujourd'hui programmée, concernant 70 projets d'extension pour un investissement de 1,2 milliards d'euros. Les centres commerciaux doivent être remembrés et intégrés au tissu urbain, notamment en jouant sur les complémentarités fonctionnelles. Elle doit permettre une nouvelle valorisation du patrimoine de Carmila et de préparer à moyen terme une possible cotation en bourse comme le reconnaît son PDG.

La digitalisation de l'offre et la mise en place d'une offre omnicanale constituent également un axe stratégique, à l'image du rachat de Rueducommerce à Altaréa-Cogedim. La foncière vise à développer les interactions avec les activités de distribution via l'outil numérique, par la mise en place expérimentale à Labège près de Toulouse d'un *drive* non seulement pour les produits des hypermarchés, mais aussi pour ceux des enseignes présentes dans les galeries commerciales et la mutualisation des cartes de fidélité avec l'ensemble des enseignes en présence.

---

<sup>229</sup> L'AGEFI (Agence économique et financière) explique que ce statut est légèrement différent de celui d'acteurs comme Casino qui sont pourtant comparables. Alors qu'ils sont le plus souvent Organismes de placement collectif immobilier (OPCI), Carmila est une filiale d'OPCI puisque chaque investisseur a créé un OPCI qui lui est consacré. Cette organisation « à double étage » permettrait notamment une introduction en bourse plus facile à moyen terme.

<sup>230</sup> Voir : « Carmila, la nouvelle foncière commerçante du groupe Carrefour révèle sa stratégie à deux ans », *Les Echos*, 19 Mai 2014.

<sup>231</sup> Interview de J. Ehrenmann, PDG de Carmila, « L'hypermarché est redevenu la première locomotive du centre commercial », *Business Immo*, n°126, Juin 2016.

### *Casino (Mercialys) : une foncière commerçante cotée*

Mercialys est une société créée en 2005 par Casino pour gérer une partie de ses actifs. Pour ce faire, le groupe a externalisé une partie de son parc immobilier par apport d'actifs à sa foncière. L'objectif est de générer une manne financière et un surplus de valeur en densifiant les surfaces commerciales autour des locomotives alimentaires et en opérant une série de rénovations-extensions qui permettent une négociation des loyers à la hausse, tout en maîtrisant le risque en ne s'engageant que sur des actifs préexistants.

Mercialys est cotée sur Euronext Paris et son activité se concentre intégralement sur le marché français de l'immobilier commercial. Son actionnariat est flottant à 51% et se répartit pour le reste entre le groupe Casino (40%), la compagnie d'assurance Generali (8%) et la foncière Euris (1%). Historiquement, le poids de Casino au capital de Mercialys était plus important, mais le groupe s'est peu à peu délesté d'une partie de ses parts et représente moins de 50% du capital depuis 2012. Une convention de partenariat continue néanmoins de lier les deux structures. Selon le modèle dual d'expansion du groupe, cet accord établit l'exclusivité de Mercialys pour acquérir les projets de développement de Casino exclusivement dans son domaine d'activité de Mercialys, c'est-à-dire les galeries marchandes et les moyennes surfaces, hors magasins alimentaires. Les supermarchés et les hypermarchés en sont donc exclus. Cette convention permet d'alimenter la croissance externe de Mercialys grâce à des opportunités d'acquisition d'actifs à des prix inférieurs à ceux du marché.

A partir de 2010, la stratégie de la foncière a peu à peu évolué en combinant à la fois la cession d'actifs et la livraison en deux ans de 26 opérations du programme de rénovation-extension l'Esprit Voisin. Il vise à adapter les centres commerciaux aux nouveaux modes de consommation et à en faire des espaces commerciaux de proximité. Cette stratégie de rotation des actifs permet à Mercialys de recentrer son portefeuille sur des actifs dont la taille moyenne augmente, mais dont le nombre diminue.

De 2010 à 2015, celui-ci est ainsi passé de 131 à 70 sites qui représentent au total près de 920 000 m<sup>2</sup> de surfaces locatives. Il était valorisé à hauteur de 3,54 milliards d'euros au 31 décembre 2015<sup>232</sup>. Réparti dans des territoires dynamiques comme l'Arc atlantique, Rhône-Alpes et PACA, le portefeuille de Mercialys est dominé à 75% par de grands centres commerciaux régionaux. Les actifs restants sont des centres locaux de centre-ville ou de proximité (24%) et des produits d'autres types(1%)<sup>233</sup>. On perçoit un renouvellement de l'intérêt de la foncière pour les centres-villes, laquelle cherche à incorporer à son portefeuille une partie des sites à potentiel de développement à proximité des Monoprix. En partenariat avec d'autres opérateurs, elle envisage la possibilité de développer des projets mixtes sur ces emplacements stratégiques, tout en conservant la propriété et la gestion des surfaces commerciales aménagées.

#### **4.3.3. Les sociétés issues de la promotion immobilière**

Cette troisième catégorie concerne des acteurs arrivés plus tardivement sur le marché de l'immobilier commercial et qui se sont dans un premier temps positionnés comme développeur et ont ensuite évolué selon les cas de figures vers une fonction

---

<sup>232</sup> Source : Mercialys.

<sup>233</sup> Source : Mercialys.

complémentaire d'investisseur. Ces sociétés sont souvent liées à un entrepreneur, ou parfois un ancien commerçant. A l'instar du groupe Frey, certaines sont cotées. Si leur cœur de métier peut varier de l'une à l'autre, on remarque qu'elles adoptent une attitude opportuniste qui les amène à adapter leurs produits selon les territoires et les projets retenus (*retail parks*, centre commerciaux de centre-ville, haut de gamme, villages de marque).

Il est proposé d'en développer trois exemples :

- Apsys, un *pure player* de l'immobilier commercial inscrit dans une culture franco-polonaise ;
- Frey : un spécialiste des *retail parks* et des restructurations en entrée de ville, coté en bourse ;
- Compagnie de Phalsbourg : un spécialiste des entrées de ville, avec une diversification du portefeuille de produits immobiliers.

#### *Apsys, un opérateur de centre-ville qui diversifie son activité*

Apsys est un acteur évoluant exclusivement dans l'immobilier commercial, dont le cœur de métier est constitué des opérations en milieu urbain et à programmation mixte et qui s'ouvre, peu à peu à de nouveaux concepts commerciaux comme les *retails parks* et les opérations en entrée de ville. Il évolue essentiellement sur deux marchés : la Pologne et la France.

Le Président et fondateur d'Apsys est un ancien responsable commercial (Franprix, puis Leclerc), qui a développé des compétences dans la promotion de centres commerciaux au sein du groupe Trema. En 1995, il fonde Apsys en partenariat exclusif avec la foncière Euris<sup>234</sup> qui deviendra co-investisseur des premières opérations du groupe. Cette alliance sera prolongée à nouveau en 2004, mais la foncière Euris se désengagera en 2008 du fait de difficultés financières. Aujourd'hui, les deux structures participent de nouveau conjointement au capital de deux centres commerciaux : l'Heure Tranquille à Tours (50 % chacun) et Posnania toujours en développement, à raison de 73 % pour Apsys et 27 % pour Euris (dont 11 % via Rallye)<sup>235</sup>.

La Pologne est le premier marché sur lequel Apsys s'est implanté dès 1997 à Wroclaw. Cette stratégie peut s'expliquer par un durcissement du cadre réglementaire en France et par une proximité culturelle et le développement de la consommation de masse en Pologne. Le groupe est toujours aujourd'hui la première société d'immobilier commercial sur le marché polonais avec 2 centres actuellement en développement et 22 centres commerciaux en gestion, ce qui représente 1 500 baux et 84 millions d'euros de revenus locatif. Il y a notamment réalisé à Lodz, le centre commercial Manufaktura (125 000 m<sup>2</sup>), livré en 2006 et implanté dans un ancien bâtiment de l'industrie textile. L'équipement a été cédé en 2012, mais Apsys, conformément à son modèle initial de développement, en conserve la gestion.

Après son arrivée sur le marché français en 2003 grâce aux appels d'offre remportés à Beaugrenelle et Saint-Nazaire, Apsys opère un important tournant en 2014 dans son positionnement stratégique avec l'acquisition de 40 % de Beaugrenelle. Le groupe évolue

<sup>234</sup> La foncière Euris, société cotée en bourse est actionnaire majoritaire de Rallye (55,3 % au 31 décembre 2015) qui possède 50,1 % des parts du groupe de distribution Casino.

<sup>235</sup> Source : Rapport d'activités 2015 de la Foncière Euris.

du seul métier de promoteur vers celui de foncière. Il a donc vocation non seulement à développer les projets, mais aussi à rester propriétaire et investisseur, alors qu'à l'image de Manufaktura ou du *retail park* de la Jaufrerie, les centres commerciaux étaient cédés tout en restant sous gestion<sup>236</sup>. Le groupe s'inscrit dès lors dans une vision patrimoniale et indépendante, puisque 99 % des parts du groupe sont propriétés de la famille du fondateur. Ce changement a permis à Apsys de consolider ses bases financières grâce à un patrimoine d'1,7 milliards d'euros en 2016 susceptible d'atteindre 2,7 milliards d'euros à horizon 2020 en raison de la livraison de nouveaux projets (Posnania, Vill'Up et Muse). Il conserve pour autant ses compétences en exploitation d'équipements commerciaux, puisque 2020, il devrait gérer 144 millions d'euros annuels de loyers, dont 90 millions en compte propre. Enfin, le groupe projette de lancer une nouvelle phase de son développement à l'international.

### *Compagnie de Phalsbourg : du commerce en entrée de ville à une diversification des produits commerciaux et des secteurs d'activités*

Fondée en 1989, la Compagnie de Phalsbourg est traditionnellement spécialisée dans la promotion de centres commerciaux en périphérie, aménagés à partir du concept d'Open Sky Shopping Center<sup>237</sup>. C'est par exemple le cas de l'Atoll à Beaucouzé, près d'Angers (91 000 m<sup>2</sup>), livré en 2012 et de Waves à Metz (61 800 m<sup>2</sup>). Son président-fondateur conserve la gestion de l'intégralité de ses centres et reste actionnaire unique de la Compagnie de Phalsbourg. Il était en juin 2016<sup>238</sup> à la tête d'un patrimoine en exploitation de 600 000 m<sup>2</sup> pour une valeur de 1,24 milliards d'euros et 72 millions d'euros de loyers perçus annuellement. S'y ajoutent 500 000 m<sup>2</sup> actuellement en développement.

La Compagnie de Phalsbourg tend peu à peu à diversifier ses produits immobiliers et ses marchés. Dans le domaine de l'immobilier commercial, elle a conclu un partenariat avec Freeport, spécialiste des centres de marques pour la construction à Villefontaines d'un village de marque de 25 000 m<sup>2</sup>, « The Village ». Dans le domaine immobilier, elle développe dorénavant des programmes de bureaux, de logements et d'hôtellerie. Elle est également engagée dans trois des projets lauréats de l'Appel à Projets Urbains Innovants « Réinventer Paris » : « Mille Arbres » (logements, bureaux, hôtel, pôle enfant et espaces de restauration), le « Philanthrolab » (espace de conseil et de formation) et « Node » (funérarium et plate-forme du dernier kilomètre).

Enfin, la Compagnie de Phalsbourg cherche à étendre géographiquement son champ d'activités à l'échelle européenne. Dans un marché espagnol considéré comme porteurs d'opportunités, elle assure la promotion d'un centre commercial de 65 000 m<sup>2</sup> à Torrejon-de-Ardoz (Communauté de Madrid), qui doit être livré en 2018. Au contraire d'autres opérateurs de l'immobilier commercial qui se concentrent sur un même secteur d'activité ou un même type de produits, la Compagnie de Phalsbourg fait donc le choix de la diversification de ses activités et de ses marchés d'implantation.

---

<sup>236</sup> Voir le communiqué de presse du 31 Juillet 2012 confirmant la vente de 91 000 m<sup>2</sup> à Unilmmo Deutschland, fonds ouvert du groupe allemand Union Investment Real Estate AG et du 3 Octobre 2012 portant sur la cession à l'OPCI ImocomInvest.

<sup>237</sup> Centre commercial à ciel ouvert.

<sup>238</sup> Source : Compagnie de Phalsbourg.

### *Frey, un spécialiste de la requalification et réaménagement des entrées de villes*

Société de promotion d'immeubles à vocation commerciale depuis sa création en 1983, l'Immobilière Frey a réorienté ses activités en 2007 vers l'investissement et la gestion patrimoniale des actifs, ce qui lui permet d'être présente sur l'ensemble de la chaîne de valeur immobilière. Elle est devenue peu après une société foncière cotée depuis 2008 sur NYSE Euronext Paris et relevant du régime des SIIC.

Au 31 décembre 2015, son actionnariat se répartissait de la façon suivante entre le groupe Antoine Frey (42,05 %), deux investisseurs institutionnels (Prédica du groupe Crédit Agricole et AG Real Estate du groupe d'assurance belge AG Finances, à hauteur de 20% chacun) et 17,95 % en flottant. Son patrimoine se concentre sur le territoire français, mais comprend aussi quelques actifs en Espagne. Il est estimé à cette même date à 555 millions d'euros et le groupe perçoit 34,6 millions de loyers locatifs dans un parc occupé à près de 98 %. La valeur du patrimoine du groupe Frey est en constante augmentation tirée à la fois par une politique active de développement (400 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales à livrer entre 2017 et 2020), et par une stratégie opportuniste d'*asset management*. Celle-ci l'a conduit à faire l'acquisition d'un portefeuille de 9 actifs de *retail parks* et du parc de Villebon 2 en Ile-de-France dans le cadre d'opérations financières pour le compte de tiers, effectuées grâce au véhicule d'investissement Frey Retail Fund. La foncière Frey reste cependant actionnaire minoritaire dans l'une et l'autre des opérations. Deux centres commerciaux Parla Natura en Espagne et So Green à Lille – Seclin ont fait l'objet d'un arbitrage.

La foncière Frey est traditionnellement spécialisée dans le réaménagement des entrées de ville et le développement de parc d'activités commerciales. Bon nombre d'opérations sont réalisées à partir du label « Greencenter » propre au groupe qui mobilise un référentiel du développement durable pour proposer une nouvelle génération d'équipements commerciaux de périphérie. Le concept est appliqué à de nombreux projets déjà réalisés comme O'Green à Agen (27 000 m<sup>2</sup>) et Supergreen près de Thionville (30 000 m<sup>2</sup>), ou encore en projet comme le parc d'activités commerciales Green'som (40 000 m<sup>2</sup>) à Amiens qui devrait être livré en 2017.

Le groupe a également la particularité de se positionner sur certaines opérations non seulement comme promoteur, mais aussi comme aménageur. Il est donc présent sur plusieurs projets de renouvellement urbain et commercial par rénovation et extension des surfaces commerciales, comme dans l'agglomération de Troyes en 2013 où la zone commerciale de l'Aire des Moissons (60 000 m<sup>2</sup>) a fait l'objet d'une requalification et d'une extension de 30 000 m<sup>2</sup> pour un investissement de 43 millions d'euros. L'extension permet d'accueillir de nouvelles enseignes et de nouveaux concepts et participe en principe à l'équilibre global de l'opération.

La foncière mène actuellement deux opérations de ce type suite à deux concours remportés, d'une part, à Strasbourg pour la restructuration de la zone commerciale Nord et, d'autre part, à Montpellier dans le cadre du projet Ode à la Mer. Celui-ci vise à réhabiliter un site de 250 hectares et à mettre en œuvre un programme mixte incluant plus de 60 000 m<sup>2</sup> de surfaces de vente, 18 000 m<sup>2</sup> de tertiaire et 18 000 m<sup>2</sup> de loisirs-restauration. Il est l'un des plus vastes projets de restructuration urbaine périphérique et a été visité par la mission<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> Cf études de cas.

#### 4.3.4. Les centres de marques : secteur de niche de la promotion commerciale

On retrouve sous les noms de « magasins d'usine », « centres de magasins d'usines », « centre de marques », « village de marques », ou encore « *outlet centers* » un seul et même concept commercial, simplement décliné sous des appellations différentes au fur et à mesure de son évolution. Il est né du besoin des enseignes d'écouler leur surplus de production (invendus jusqu'à 30-50 % chez certaines enseignes), a fortiori à une époque où les collections sont de plus en plus rapidement renouvelées ou passées de mode. Les villages de marques concernent essentiellement les enseignes de milieu et haut de gamme de l'habillement, qui commercialisent leurs invendus par ce biais ou par ventes privées, alors que les enseignes d'entrée de gamme ont davantage recours aux ventes à des solderies, promotions temporaires et à la vente à des sites spécialisés. Leur aire de chalandise est importante (jusqu'à 1h30 selon Neinver contre 20 minutes en moyenne pour les centres commerciaux), tout comme le niveau élevé du panier d'achat moyen, qui s'explique par le caractère exceptionnel des visites qui sont entre 3 et 4 fois moins importantes que les autres centres commerciaux.

Ces équipements répondent également à une tendance croissante des consommateurs à une maximisation de leur pouvoir d'achat, en conciliant prix bas et achat d'articles de marques. En effet, bien qu'il n'existe pas de pourcentage légal pour intégrer cette catégorie d'équipements, les opérateurs commerciaux imposent au minimum 30 % de réduction par rapport au prix initial.

En 2014, on comptait en France 26 centres commerciaux (soit 340 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale) répondant à cette catégorie, qui toutefois ne représente que 2 % du marché de français selon le manager du développement du groupe McArthurGlen.

C'est un marché assez concentré aussi bien géographiquement (présence historique forte dans la région de Troyes, en Île-de-France et dans le nord de la France) qu'en termes d'acteurs, puisqu'il est essentiellement tenu par 5 opérateurs : Concept & Distribution (qui détient Marques Avenue et Quai des Marques), Advantail, McArthurGlen, Neinver et Value Retail, qui sont tous les trois présents à l'échelle européenne<sup>240</sup>. En dehors de ces *pure players*, des acteurs de l'immobilier commercial comme Altaréa associé à Concept & Distribution à Aubergenville et la Compagnie de Phalsbourg qui développe actuellement un projet à Villefontaines, s'intéressent également à ces produits.

##### *Le magasin d'usine : du site de production à l'indépendance regroupée*

Les centres de marques (ou *outlet centers*) sont liés au développement dans les années 1930 des magasins d'usine dans les régions où l'industrie était très présente.

Ceux-ci représentent une opportunité de vendre une partie de la marchandise non commercialisée (surstocks, articles défectueux, fin de série, articles des saisons précédentes). Historiquement, ces ventes hebdomadaires à bas prix étaient exclusivement destinées aux salariés de l'usine et réalisées dans des espaces de vente accolés au site de production<sup>241</sup>.

<sup>240</sup> Voir : Neinver, « Les villages de Marques. Quels développements au service des territoires d'ici à 2030 ? », mai 2016.

<sup>241</sup> Voir : Lamy Caroline, « Magasin d'usine », *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, PUR, 2008.

À partir des années 1950, ces formats de vente se développent en France et s'ouvrent au grand public, via des ventes annuelles. Les années 1970 marquent un nouveau tournant pour les magasins d'usines. En effet, l'ouverture quotidienne se généralise peu à peu et les entrepreneurs du textile aménagent des points de vente indépendants des sites de production, afin d'améliorer leur accessibilité.

L'apparition, dans les années 1970, du concept américain de *factory outlet centers* (centre de magasins d'usines), conforte leur place dans le paysage du commerce, mais sous la forme de centres commerciaux spécialisés regroupant plusieurs dizaines d'enseignes. Les centres « ADIS » à Troyes en 1983 et « l'Usine » à Roubaix en 1984 sont les premiers du genre en Europe. Ils ont été respectivement aménagés dans une ancienne usine de bonneterie (moins de 2000 m<sup>2</sup>) et dans un ancien « château » de l'industrie textile (9000 m<sup>2</sup> de surface de vente pour une soixantaine de boutiques à sa création). Leur succès et leur potentiel de croissance va attirer de nouveaux investisseurs soucieux de diversifier leurs produits immobiliers. Leur nombre ne cesse de croître jusqu'en 1988 où l'on recense une vingtaine d'équipements en France, essentiellement implantés en région parisienne et dans les grandes agglomérations urbaines. Cette phase de développement s'est cependant achevée par un nombre important d'échecs, notamment du fait d'une maîtrise trop incertaine du phénomène par les pouvoirs publics et par les promoteurs eux-mêmes qui « ont mené leurs projets avec précipitation et selon une logique plus spéculative que calculée<sup>242</sup> ». J-C Courjault et L. Pouquet en recense les causes principales<sup>243</sup> :

- un objectif de retour sur investissement rapide et de cession à des investisseurs institutionnels ;
- un manque de professionnalisme et d'implication dans la gestion des centres, notamment une absence de stratégie marketing et de sélection des enseignes dans l'attribution des cellules commerciales ;
- une défiance des consommateurs (transparence sur la qualité des articles, publicité mensongère ;
- des loyers trop élevés de location des cellules commerciales.

Ainsi en 1988, 17 des 21 centres de magasins d'usine construits ont fermé ou on fait l'objet d'une restructuration. Celle-ci a conduit à l'émergence d'une nouvelle génération d'équipements, à l'image du centre « Marques Avenue » près de Troyes, implantés de préférence dans des villes ayant une tradition textile forte (Roubaix, Cholet, Troyes). Depuis la fin des années 1990, les développeurs les désignent par le terme de « centres de marques » qui leur permet d'échapper aux réglementations en vigueur concernant les magasins d'usines.

### *L'avènement d'une nouvelle génération d'équipement : les centres de marques*

Ce nouveau concept d'équipement commercial est porté à ses débuts par des promoteurs spécialisés, aussi bien nationaux (Concepts et Distribution) qu'internationaux (Value retail, McArthurGlen) qui détiennent une expertise plus pointue dans la gestion et l'animation de ces centres. Ils vont contribuer à rénover et améliorer l'image des centres

<sup>242</sup> Voir : Courjault J-C et Pouquet, « Le développement des magasins d'usine : impact sur les structures de marché dans le commerce de détail », CREDOC, 2000.

<sup>243</sup> Voir Courjault J-C et Pouquet L., *rapport cité*.

de marques délaissés par les consommateurs suite aux échecs précédents et à faire évoluer leur stratégie d'implantation vers des zones touristiques (Marne-la-Vallée par exemple) ou en périphérie des grandes agglomérations, c'est-à-dire dans des zones susceptibles de capter un nombre important de flux.

Alors que les centres de la génération précédente regroupaient des solderies plutôt que des magasins d'usine et que la traçabilité des articles était incertaine, ces nouveaux acteurs opèrent une sélection plus stricte de la nature, de la qualité et de la provenance des enseignes. Les formes de commerce dites « *discount* » sont ainsi exclues au profit d'une montée en gamme des enseignes qui s'engagent auprès des gestionnaires sur les conditions de vente et le niveau de réduction auquel sont proposés les articles (entre 30 % et 70 % du prix initial).

De même, le traitement architectural et paysager des équipements et la mise en scène des points de vente sont de plus en plus travaillés. L'architecture dite « néo-villageoise<sup>244</sup> » est donc souvent privilégiée, au même titre que la dénomination de « village ». Cela témoigne de la volonté des promoteurs de théâtraliser l'offre commerciale et de faire de centres de marques des lieux non seulement d'achat, mais de vie et de loisirs (bowlings, discothèques, cinémas...), tout en restant une solution adéquate aux problèmes de sur-production de l'industrie.

C'est aussi à cette époque que le législateur intervient pour remédier au flou juridique qui entoure les magasins d'usine et à ses dérives<sup>245</sup>. La loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat prévoit ainsi que « la dénomination de magasin ou de dépôt d'usine ne pourra être utilisée que par le producteur vendant directement au public la partie de sa production non écoulée dans le circuit de distribution ou faisant l'objet de retour. Ces ventes concernent exclusivement les productions de la saison antérieure de commercialisation justifiant ainsi une vente à prix minoré<sup>246</sup> ». Il ne peut donc pas y avoir de collections spécifiquement produites pour être commercialisées dans ces centres.

Cette définition peut apparaître encore imprécise, notamment au regard des interprétations variables qui peuvent être faites des notions de « saison antérieure » et de « prix minoré ». Elle est parfois contournée par des opérateurs qui lui préfèrent l'appellation « centre de marques ». Elle leur permet d'être assimilés par la loi à la distribution classique et de déroger aux réglementations régissant les « magasins d'usine ».

## En conclusion

L'immobilier commercial est un marché concentré, mais dont les acteurs relèvent de profils différents. Selon les traditions et les modèles d'entreprise, certains ont fait le choix de la cotation boursière, alors que d'autres conservent un mode de gestion patrimonial. Surtout, les arbitrages stratégiques en matière de produits et de marchés d'implantation diffèrent. Unibail et Klépierre se recentrent ainsi sur des produits à fort rendement, localisés en milieu métropolitain et sont présents à l'échelle européenne, alors que

---

<sup>244</sup> Voir Lamy Caroline, « Centre de marques », *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, PUR, 2008.

<sup>245</sup> Caroline Lamy note que les centres de magasins d'usine regroupaient davantage de solderies que de magasins d'usine traditionnels.

<sup>246</sup> Code du commerce, article L. 310-4.

d'autres comme Carmila et Mercialys restent positionnés sur leur marché traditionnel d'implantation, les galeries commerciales attenantes à leurs hypermarchés. Des opérateurs comme Apsys ou Frey se positionnent fortement sur des espaces à restructurer ; d'autres comme la Compagnie de Phalsbourg diversifient leurs produits commerciaux (village de marques) et immobiliers (bureaux, logements, hôtellerie) et tentent de s'affirmer comme promoteurs-aménageurs généralistes dont Altaréa-Cogedim est certainement un des exemples les plus marquants.

## 5. Commerce périphérique et développement durable

Francis Beaucire définit la ville durable comme une "ville compacte et fonctionnellement mixte qui offre une qualité et une diversité de vie"<sup>247</sup>. L'activité commerciale implique au contraire l'aménagement d'importantes emprises foncières et se traduit souvent par l'apparition de zones monofonctionnelles étendues lorsqu'elle se développe en périphérie des villes. Elle semble ainsi poser question par rapport aux principes du développement durable.

Il convient donc d'approfondir cette interrogation et d'examiner de quelle manière il peut être possible de concilier le développement commercial et un aménagement urbain durable. Après avoir passé en revue les questions que pose l'urbanisme commercial périphérique au regard des principes du développement durable, cette annexe s'intéresse aux méthodes et aux outils à mettre en oeuvre à l'échelle de l'opération immobilière, puis à celle du système territorial au niveau du bassin de vie. Des bonnes pratiques permettent enfin de faire émerger une nouvelle approche.

### 5.1. L'ampleur et les caractéristiques du commerce périphérique posent des questions majeures à l'égard du développement durable des territoires

#### 5.1.1. Constats et impacts

*Depuis plus de 40 ans, le développement commercial se poursuit en périphérie des villes françaises quelle que soit leur taille, et marque profondément la physionomie des territoires périurbains*

Depuis plus de 40 ans, les formes de commerce propres à la grande distribution se sont développées, se renouvellent et se sont multipliées dans les périphéries urbaines. Aux premiers supermarchés dédiés aux produits alimentaires (400 à 2500 m<sup>2</sup> de surfaces de vente) ont succédé les hypermarchés, puis les grandes surfaces spécialisées. Ces différents formats se sont regroupés et ont participé à l'émergence de zones d'activités commerciales. Les années 1980 ont vu apparaître les premiers centres commerciaux. Dans les années 1990, émergent de nouveaux formats de vente comme les parcs d'activités commerciales (PAC) ou *retail parks*, "ensembles commerciaux à ciel ouvert, réalisés et gérés comme une unité. Ils comprennent au moins 5 unités locatives et leur surface est supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> SHON"<sup>248</sup>. A l'exception des centres commerciaux qui sont aussi présents en coeur de ville, ces différents concepts d'équipements poursuivent une même logique de juxtaposition, de composition et d'extension de l'offre commerciale en périphérie des villes.

Après vingt ans de développement soutenu, le rythme des autorisations en CNAC et en CDAC (graphique 1) et de délivrance des permis de construire (graphique 2) connaît une baisse qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs, dont les évolutions réglementaires, la

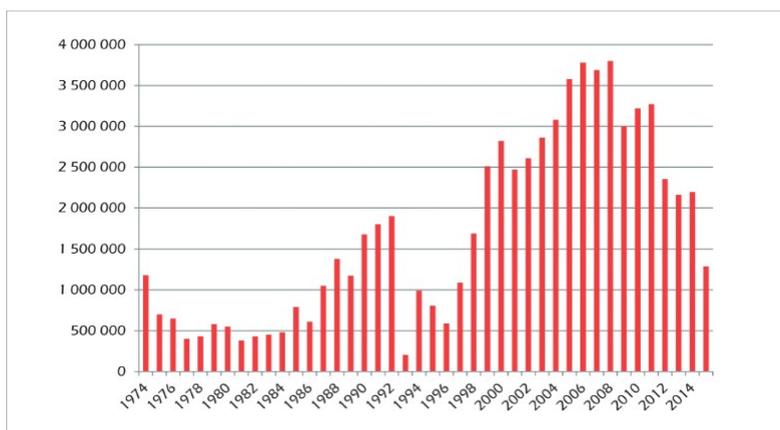
<sup>247</sup> Voir *Transports urbains*, n°84, 1994 (cité par Emelianoff, C, "La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe", *L'information géographique*, 2007, pp.48-65).

<sup>248</sup> Source : CBRE.

modification des seuils et la montée du commerce en ligne. Pourtant, force est de constater que plusieurs opérations d'envergure ont été livrées en 2015<sup>249</sup> et que les intentions de projets des promoteurs restent soutenues, malgré une légère baisse, avec près de 5 millions de m<sup>2</sup> en projet (graphique 3). Elles sont principalement tournées vers des implantations périphériques qui représentent en 2015 plus de 90% du "pipeline" de nouveaux projets contre 7,3% pour le centre-ville.

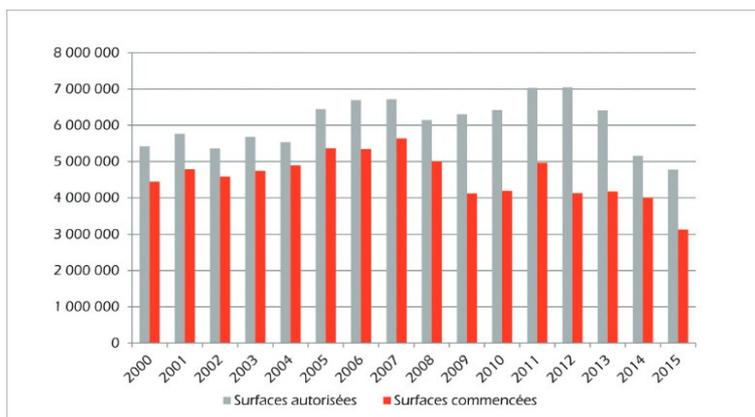
### Éléments d'appréciation du développement des surfaces commerciales

*Graphique 1 : Evolution des surfaces commerciales autorisées de 1974 à 2015 (supérieures à 1000 m<sup>2</sup>)*



Source : R-P Desse, puis Kyrus dans le communiqué de presse de Procos datant du 20 janvier 2016.

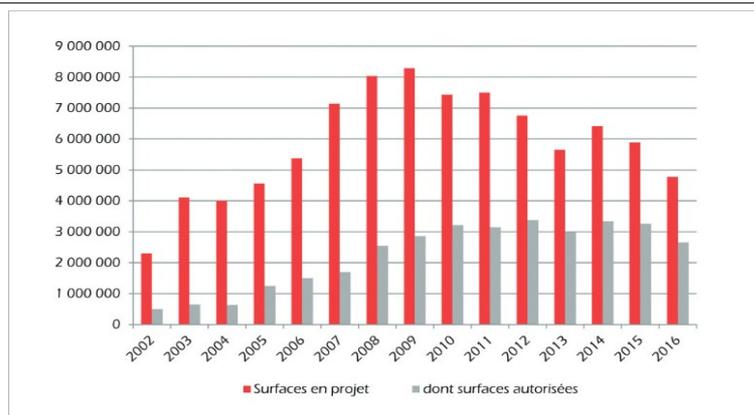
*Graphique 2 : Evolution annuelle des surfaces autorisées par les permis de construire et de la part de ces surfaces mises en chantier*



Source : Ministère de l'Ecologie, de Développement durable et de l'Energie dans le communiqué de presse de Procos datant du 20 janvier 2016.

*Graphique 3 : Evolution du stock d'opérations d'immobilier commercial (en m<sup>2</sup>)*

<sup>249</sup> On peut retenir à titre d'exemples Polygone-Riviera à Nice (74 000 m<sup>2</sup>), Les Saisons de Meaux (30 000 m<sup>2</sup>) ou encore Supergreen à Terville (28 000 m<sup>2</sup>). (Source Cushman & Wakefield)



Source : Observatoire de l'immobilier commercial de la Fédération Procos.

*Il génère d'importants impacts sur l'environnement, contribuant notamment à l'étalement urbain et à la production de paysages d'entrée de ville de faible qualité*

Cette phase de développement a entraîné la production d'espaces et de paysages caractéristiques d'un âge du commerce marqué par des zones commerciales étalées, pauvres en espaces publics, constituées d'immeubles à bas coûts de construction, et principalement accessibles en voiture grâce à des rocade et des voiries de grand gabarit qui aspirent le trafic aux heures de pointe et les relient au cœur d'agglomération.

Autrefois synonyme de modernité et d'accès à la consommation pour tous les ménages, la "grande surface" est dorénavant décriée par de nombreux observateurs et médias. Dans la presse, l'hebdomadaire *Télérama* a évoqué avec fracas la "France moche" et "l'Empire du hangar"<sup>250</sup>. La littérature scientifique, incarnée notamment par René Péron, souligne "la fin des vitrines", symbole de la boutique traditionnelle et l'avènement des "usines à vendre"<sup>251</sup>. Plus simplement le langage commun utilise le terme de "boîtes à chaussures", pour faire référence à cette juxtaposition désordonnée de commerces le long des principales voies d'accès. Ceux-ci se sont développés faisant fi de toute qualité architecturale et environnementale et contribuant à produire des paysages standardisés, faits de publicités et d'enseignes qui colorent négativement l'expérience du visiteur.

Le développement de ce tissu commercial d'entrée de ville s'inscrit plus largement dans une participation du commerce à l'étalement urbain. En effet, le commerce est passé dans les années 1960 "d'un ravitaillement de proximité à une logique d'attraction par l'offre"<sup>252</sup> comme le dit Jean Soumagne et d'un maillage territorial fin à une concentration de l'offre dans de nouvelles polarités périurbaines. Les importantes emprises foncières disponibles à bas prix ont contribué à la propagation de nappes commerciales, étirées par les besoins importants des groupes de la grande distribution en surfaces de vente et de parkings. Ce phénomène est difficile à caractériser quantitativement, notamment au niveau national, du fait de la rareté des travaux et des données statistiques qui permettraient de l'objectiver. La consommation foncière due aux implantations

<sup>250</sup> Publication du 13/02/2010, mise à jour le 25/08/2015.

<sup>251</sup> Voir Péron R., *La fin des vitrines - Des temples de la consommation aux usines à vendre*, Editions de l'ENS Cachan, 1993.

<sup>252</sup> Voir Soumagne J., "Développement durable et commerce", *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, sous la direction de Desse R-P, Fournié A, Gasnier A, Lemarchand N, Metton A, Soumagne J, PUR, 2008.

commerciales est également souvent intégrée aux "activités économiques et industrielles" au sens large, ce qui ne permet pas de la traiter spécifiquement. Elle implique enfin de prendre en considération les aménagements induits (voiries, infrastructures...) ce qui rend plus difficile encore l'estimation de la consommation foncière globale. Une étude en cours du Cerema sur l'impact de l'aménagement commercial sur les territoires reprend les données diffusées par le CGDD/SOES la progression des "zones industrielles et commerciales". Elle s'élève entre 2006 et 2012 à 27 428 hectares contre 23 131 entre 2000 et 2006. Ces chiffres ne sont qu'indicatifs puisqu'ils croisent deux types d'activités différentes, mais traduisent une production soutenue de nouvelles surfaces. L'analyse du Cerema reprend également les travaux du Cerema Nord sur l'artificialisation des sols due au développement du commerce dans les EPCI de taille moyenne (entre 30 000 et 130 000 habitants). Sur la période 2004-2011, elles auraient ainsi progressé de 15 445 835m<sup>2</sup> dans cette catégorie de territoires.

Des travaux de recherche comme *Territoires du commerce et développement durable*, dirigé par Philippe Dugot et Michael Pouzenc s'efforcent toutefois d'analyser ce phénomène. Les différentes contributions qui y figurent abordent notamment la relation entre commerce et développement durable sous l'angle des mobilités, des effets sur le paysage et des perspectives de régulation. Il existe aussi des analyses localisées comme celle d'Arnaud Gasnier sur la consommation de ressources foncières par l'activité commerciale à l'échelle du SCoT du Pays du Mans. A partir de l'étude de l'organisation et du développement des zones d'activités économiques à dominante commerciale, il a notamment pu déterminer l'ampleur de l'étalement des surfaces commerciales entre 2000 et 2010 :

#### **Evolution de la surface des bâtiments et des parkings des zones économiques à dominante commerciale du Pays du Mans entre 2000 et 2010**

Années	2000	2005	2010	Taux d'évolution de la surface entre 2000 et 2005	Taux d'évolution de la surface entre 2005 et 2010	Taux d'évolution de la surface entre 2000 et 2010
Surface de bâtiments	542 378 m <sup>2</sup>	656 313 m <sup>2</sup>	820 919 m <sup>2</sup>	+ 21 %	+ 28 %	+ 55 %
Surface bitumée	937 584 m <sup>2</sup>	1 174 314 m <sup>2</sup>	1 464 505 m <sup>2</sup>	+ 25 %	+ 25 %	+ 56 %
Surface aménagée	1 479 962 m <sup>2</sup>	1 830 627 m <sup>2</sup>	2 307 138 m <sup>2</sup>	+ 24 %	+ 26 %	+ 56 %

Source : ESO Le Mans

De même, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France a réalisé en 2015 un rapport sur les modalités de développement du commerce dans lequel il est parvenu à déterminer la consommation foncière par le commerce entre 1982 et 2012 (hors stationnement, espaces verts et de circulation). Malgré un ralentissement de la progression spatiale du commerce depuis 2008, le parc immobilier dédié à cette activité a été multiplié par 2,5 en 30 ans. Ce travail permet également d'apprécier la croissance annuelle des surfaces commerciales qui est passée de 36 hectares par an entre 1982 et 1994 à 19 hectares par an entre 2008 et 2012.

*Ce processus, qui se poursuit malgré un certain ralentissement des projets, apparaît paradoxal à l'époque d'une prise en compte croissante des impératifs de durabilité et de préservation de l'environnement*

Philippe Hamman conçoit la ville durable comme "recyclable, compacte et se renouvelant sans nécessiter d'investissements croissants"<sup>253</sup>. Fondé sur un modèle extensif favorisant l'étalement et l'éclatement des aires urbaines, et donc la consommation d'espaces, l'urbanisme commercial pratiqué depuis 40 ans conduit à des fractures urbaines à l'opposé de cette vision. Les projets sont, pour la majeure partie d'entre eux, de meilleure qualité intrinsèque, mais ils restent nombreux et conservent un impact fort sur l'environnement.

Ainsi, la prolifération du commerce semble échapper à la prise en compte des principes du développement durable, alors que ceux-ci sont de plus en plus intégrés à tous les autres secteurs de l'aménagement (habitat, équipements publics, transport...).

### **5.1.2. La genèse des principes du développement durable et de leur mise en application**

*La constitution des principes du développement durable est le fruit de travaux et d'échanges internationaux successifs*

Selon l'ONU, le concept de développement durable désigne « un développement efficace économiquement tout en étant socialement équitable et écologiquement supportable », ce qui implique que le développement économique soit conciliable avec l'équité sociale et la préservation de l'environnement. Il s'est constitué peu à peu, à partir des années 1980, à l'occasion d'événements internationaux majeurs qui ont contribué à les faire émerger, signe d'une prise de conscience croissante de la part de la communauté internationale.

Dès 1962, dans son ouvrage intitulé « Silent spring », Rachel Carson est la première à montrer qu'environnement, bien-être social et activité économique sont intimement liés. Dix ans plus tard, le rapport Meadows, intitulé "Halte à la croissance ?", commandé par le Club de Rome, souligne les dangers de la poursuite de la croissance économique et propose de substituer à cette logique une logique d'équilibre. Ce rapport a servi de socle à des travaux scientifiques comme à des mouvements écologistes et de défense de l'environnement.

La même année, en 1972, se tient la première conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm, ou « Sommet de la Terre ». Elle est généralement considérée comme l'acte initial de la genèse du développement durable. Les débats sur les problèmes environnementaux causés par les activités humaines, notamment économiques, donnent naissance au concept « d'éco-développement », préfigurant celui de « développement durable, qui vise à concilier développement et environnement. C'est également à l'issue de cette conférence qu'est créé le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement.

---

<sup>253</sup> Voir Aurélie Choné, Isabelle Hajek, Philippe Hamman (dir.), *Guide des Humanités environnementales*, Villeneuve d'Ascq, PU du Septentrion, "Environnement et société", 2016

En 1983, l'Organisation des Nations unies met en place la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland, qui aboutit en 1987 à la publication du rapport Brundtland, officiellement intitulé « Notre avenir à tous » (Our Common Future). Utilisé comme base au Sommet de Rio de 1992, ce rapport utilise pour la première fois l'expression de « *sustainable development* » ou « développement durable », et lui donne une définition : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Le Sommet officialise la notion de développement durable et celle des trois piliers (économie/écologie/social) qui doivent contribuer à un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Il définit également les quatre principes suivants :

- la solidarité entre les pays, entre les peuples, entre les générations, et entre les membres d'une société ;
- la précaution dans les décisions afin de ne pas causer de catastrophes quand on sait qu'il existe des risques pour la santé ou l'environnement ;
- la participation de chacun, quel que soit son statut social ou sa profession, afin d'assurer la réussite de projets durables ;
- la responsabilité de chacun, citoyen, industriel ou agriculteur.

Cette conférence voit l'adoption d'un texte fondateur de 27 principes et directives, la « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » qui précise la notion de développement durable et par l'adoption du programme d'action "Agenda 21", qui énumère les recommandations et les conditions de la mise en œuvre concrète des principes de la déclaration. Il prend notamment en compte les problématiques liées à la santé, au logement, à la pollution de l'air, à la gestion des mers, des forêts et des montagnes, à la gestion des ressources en eau et de l'assainissement, à la gestion de l'agriculture, à la gestion des déchets. C'est encore la référence pour l'application locale des principes du développement durable au niveau des territoires, notamment par les collectivités. Cet événement permet aussi la création de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cette dernière, trop contraignante d'un point de vue légal, est renforcée par la signature en 1997 du protocole de Kyoto qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

En 1994, la Charte d'Aalborg est adoptée par de nombreuses villes européennes qui la choisissent comme texte de référence pour pratiquer un "urbanisme durable". Elle refonde la doctrine en matière d'aménagement urbain et ouvre la voie à de nouvelles politiques urbaines où des objectifs du développement durable comme la préservation du capital naturel, la justice sociale, la diminution des besoins en mobilités, sont mieux intégrés.

En 1999, le Congrès de Malaga est le premier sommet européen à porter sur le commerce et la ville. Il reconnaît notamment l'utilité de celui-ci dans les stratégies de renouvellement, introduit l'idée d'une gestion plus intégrée des centres-villes et prône la concertation entre pouvoirs publics et opérateurs privés.

Le pacte mondial des Nations Unies (Global Compact) adopté en 2000 par l'ONU constitue la plus importante initiative internationale d'engagement volontaire en matière de développement durable, résultant d'un cadre d'engagement volontaire par lequel entreprises, associations ou organisations non-gouvernementales sont invitées à respecter dix principes universellement acceptés touchant les droits de l'Homme, les

normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Cette norme internationale constitue une initiation au rapportage extra-financier.

Sur les dix principes retenus, il convient de noter, en lien avec notre thématique : l'approche de précaution face aux problèmes touchant l'environnement qui précise le rôle des entreprises dans le développement durable, la promotion d'une plus grande responsabilité en matière d'environnement, la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

Les adhérents attestent chaque année de la mise en œuvre effective de ces principes dans un rapport qui est mis en ligne sur le site internet du Pacte. L'initiative a connu un fort développement, totalisant 12 800 adhérents début 2015, dont 8300 entreprises, avec notamment 1080 entreprises et organisations françaises.

En 2002, le Sommet de Johannesburg ou « Sommet mondial sur le développement durable » invite les États à poursuivre leur action en matière de développement durable et permet de dresser un premier bilan de ce qui a été entrepris à travers le monde. Il se conclut par l'adoption d'un nouveau plan d'action.

Enfin, en 2015, les Nations Unies adoptent les 169 cibles des 17 nouveaux objectifs de développement durable du programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce dernier s'inscrit dans la continuité des huit objectifs pour le Millénaire approuvés en 2000. Parmi les objectifs nouvellement définis, on peut noter, en lien avec notre sujet, « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (obj. 11), « Établir des modes de consommation et de production durables » (obj. 12) et « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité » (obj. 15).

Cette même année, la COP 21 marque un moment historique du processus mondial engagé dans la lutte contre le réchauffement climatique puisqu'elle se concrétise par la signature de l'accord de Paris par l'ensemble des 196 délégations en présence. Celui-ci entérine l'objectif de limitation du réchauffement climatique en dessous 2°C. Pour l'atteindre, tous les États s'engagent à publier leurs propres objectifs de réductions des gaz à effet de serre. La mise en œuvre de cet accord se poursuit, comme l'indiquent les débats et les conclusions de la COP 22 qui se tient en novembre 2016 à Marrakech.

Dans le contexte de remise en question du régime de croissance de l'économie et de ses conséquences, les principes du développement durable sont progressivement portés au cœur des débats internationaux et font l'objet d'accord visant à adopter des comportements plus vertueux par les États dans les domaines de la protection de l'environnement, de la préservation des ressources et de la justice sociale.

*Un certain nombre de lois, règlements et documents stratégiques ont été mis en œuvre pour les traduire et les faire appliquer et peuvent concerner les problématiques commerciales*

En lien avec l'importance croissante prise par les questions de développement durable, la législation française évolue peu à peu, instituant notamment en 1996 avec la loi Barnier la protection de l'environnement comme principe général du droit :

- en 1999, la loi LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement durable des territoires) incite notamment les collectivités locales à mettre au point un agenda et des programmes de développement traduisant, dans les territoires, les objectifs de l'Agenda 21 ;
- en 2000, la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) introduit le SCoT et le PLU comme nouveaux outils de planification. Ils poursuivent entre autre, un même objectif de réduction de la consommation d'espaces non urbanisés, notamment en favorisant la densification de l'existant ;
- en 2005, la Charte de l'Environnement confère à la protection de l'environnement une valeur constitutionnelle. Elle définit les principes et conditions auxquels devront répondre toutes les lois votées au Parlement ; elle consacre également le "droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" et proclame le développement durable comme objectif à part entière des politiques publiques ;
- les lois Grenelle 1 et 2 traduisent dans la loi les engagements pris par la France au sommet de la Terre à Rio et dans le cadre du protocole de Kyoto. Elles consistent à partir de 2007 en une concertation entre différentes parties prenantes (membres du gouvernement, société civile, ONG...), visant à définir en commun la politique du pays en matière d'environnement et de développement durable. Ces réflexions aboutissent en deux étapes. La loi Grenelle 1, adoptée le 23 juillet 2009, donne un statut juridique au processus de Grenelle et définit les grands objectifs et engagements de l'État en matière de développement durable (lutte contre le réchauffement climatique, préservation de la biodiversité, prévention des risques, nouvelle gouvernance ...). C'est également ce texte qui introduit officiellement les "trames vertes et bleues" dans le droit français. La loi Grenelle 2 adoptée le 29 juin 2010 correspond à la mise en application de certains des engagements du Grenelle et détermine des mesures dans six domaines : les bâtiments et l'urbanisme, les transports, les consommations énergétiques, la biodiversité, les risques, la santé et les déchets, la gouvernance écologique ;
- la loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014 poursuit comme objectif prioritaire la limitation de l'étalement urbain. Elle renforce notamment l'obligation d'analyse et de suivi de la consommation foncière dans les SCoT et les PLU dans la présentation desquels une analyse des capacités de densification doit figurer. La loi encadre également de manière plus restrictive l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU ;
- la loi de transition énergétique pour une croissance verte, adoptée le 22 juillet 2015, vise à refonder le modèle de production et de distribution d'énergie sur le territoire français. Elle fixe notamment les objectifs chiffrés de la transition énergétique : "les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de 40% à l'horizon 2030 et divisées par quatre d'ici 2050. La consommation énergétique finale sera divisée par deux en 2050 par rapport à 2012 et la part des énergies renouvelables sera portée à 32% en 2030"<sup>254</sup>;
- enfin, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adoptée le 22 juillet 2016 comporte des effets directs sur les équipements commerciaux en conditionnant la construction de nouveaux bâtiments à

<sup>254</sup> Source : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

l'intégration "sur tout ou partie de leurs toitures [...] soit des procédés de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation [...] garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit d'autres dispositifs aboutissant au même résultat". Les aires de stationnement doivent également intégrer des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques et d'autres dispositifs favorisant la perméabilité, l'infiltration et l'évaporation des eaux pluviales.

Afin de répondre aux recommandations du Sommet de la Terre de Rio de 1992 et de mettre en application la législation en matière de développement durable et les objectifs qu'elles déterminent, des "stratégies nationales" proposent un cadre partagé et structurant pour les acteurs publics et privés. Ainsi, la troisième stratégie nationale de transition énergétique vers un développement durable s'inscrit dans la continuité de loi de transition énergétique pour une croissance verte. Elle définit une vision pour 2020 à partir d'axes comme l'engagement dans l'économie circulaire, la prévention des inégalités environnementales, sociales et territoriales, l'invention de nouveaux modèles économiques et financiers, l'orientation de la recherche et de l'innovation vers la transition écologique, ou encore la sensibilisation aux enjeux du développement durable. Dans la même logique et à titre d'exemples, des plans d'action sont également lancés en 2011 pour la biodiversité et en 2016 dans le domaine des mobilités des personnes et des marchandises, la stratégie pour le développement de la mobilité propre.

En parallèle de cette construction progressive d'un référentiel du développement durable, le domaine du commerce connaît des évolutions réglementaires successives :

- en 1975, la loi Royer a fixé à 1000 m<sup>2</sup> la surface minimale à partir de laquelle les Commissions départementales d'aménagement commercial doivent être saisies ;
- en 1996, la loi Raffarin abaisse ce seuil à 300 m<sup>2</sup> ;
- en 2009, la loi de modernisation de l'économie, qui prend en compte le droit européen de la libre concurrence, rehausse le seuil à 1 000 m<sup>2</sup>.

Parmi ces trois lois, aucune ne fait explicitement référence aux principes et objectifs du développement durable. Si les lois Grenelle ne sont pas sans effet sur le champ du commercial, il faut attendre la loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE) ou "loi Pinel", promulguée le 18 juin 2014, pour que l'urbanisme commercial soit explicitement et précisément concerné par le développement durable. En effet, celle-ci précise et étoffe les critères à prendre en compte par les Commissions départementales d'aménagement commercial lors de l'examen des projets d'implantations.

### **Critères d'appréciation des projets commerciaux en CDAC depuis la loi Pinel**

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi ACTPE du 18 juin 2014, les CDAC doivent prendre en considération trois critères lors de l'examen des projets d'exploitation :

#### 1. l'aménagement du territoire :

- la localisation du projet et son intégration urbaine ;
- la consommation économe de l'espace, notamment en termes de

stationnement ;

- l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

## 2. le développement durable :

- la qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;
- l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

## 3. la protection des consommateurs :

- l'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- la contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
- la variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs. A titre accessoire, la commission peut également prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

A titre accessoire, la commission peut prendre en considération la contribution du projet en matière sociale,

Source : Mission

*Le développement durable se concrétise également par la mise en place d'outils et d'une expertise qui lui sont dédiés : labels, certifications, chartes territoriales, méthodologies et savoir-faire*

En plus d'être traduit en exigence réglementaire, le développement durable devient un référentiel d'action, tant pour les collectivités que pour les acteurs économiques Dans le

domaine de l'immobilier, les démarches de labellisation et de certification<sup>255</sup> environnementale et énergétique se multiplient, aux échelles nationale (Valorpark et HQE en France) et internationale (LEED, BREEAM). Elles empruntent à des méthodologies différentes, mais poursuivent les mêmes objectifs d'évaluation de la performance énergétique et environnementale des bâtiments.

De même, la plupart des entreprises adoptent aujourd'hui une démarche "RSE" (Responsabilité Sociale des Entreprises). La notion est apparue dans les années 1960, mais s'est vraiment développée trente ans plus tard. La Commission Européenne en donne la définition suivante : "responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société". Elles doivent donc respecter les conventions collectives, les lois en vigueur et les normes internationales et être engagées dans un processus collaboratif visant à intégrer dans leur stratégie des préoccupations sociales, environnementales et éthiques. Les démarches RSE sont en partie contraintes<sup>256</sup>, mais elles reposent également sur l'action indépendante des groupes pour qui elles représentent un enjeu de valorisation de leur image et de démonstration de leur exemplarité.

Les pouvoirs publics ont, quant à eux, très tôt témoigné d'une prise de conscience et d'une mise en œuvre du développement durable à tous les niveaux, national et local.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie a développé l'approche environnementale de l'urbanisme qui est une méthodologie mise au service des acteurs de l'urbanisme et des collectivités territoriales. La perception d'un épuisement ou d'une fragilisation des ressources les amène notamment à la recherche de compromis locaux qui se concrétisent dans des chartes de territoire qui articulent des enjeux de développement commercial et de développement durable. C'est dans cette voie que les métropoles d'Angers, de Lyon et de Bordeaux, à titre d'exemples, se sont engagées en amont de l'élaboration de leur SCoT. Ainsi, la charte de la Communauté urbaine bordelaise propose un certain nombre de principes pour associer à tout projet de développement commercial une valeur environnementale. On retiendra à titre indicatif : l'inscription dans un projet urbain d'ensemble, la qualité de la desserte par les transports en commun et par les modes doux de transports, la qualité de l'intégration urbaine du projet (paysage, architecture, mixité fonctionnelle), la qualité environnementale (respect de la biodiversité, efficacité énergétique) et retour à la proximité pour limiter les déplacements, notamment automobiles.

Les pratiques de mise en réseau des collectivités territoriales sur ces thématiques se développent également. A l'échelle de l'Ile-de-France, le TEDDIF (Territoire, environnement et développement durable en Ile-de-France) vise à faire partager les expériences et les pratiques entre collectivités territoriales franciliennes. De même, Centre-Ville en Mouvement anime un réseau consacré à ce sujet : le "Réseau des centres-villes durables et de l'innovation". Ces structures se constituent donc comme des lieux d'échange et de débat sur les bonnes pratiques à suivre.

Enfin, le développement durable devient aussi un sujet d'émulation et enjeu de compétition entre les territoires, pour qui la qualité environnementale est un atout pour

---

<sup>255</sup> La certification est une procédure volontaire par laquelle une tierce personne, un organisme certificateur indépendant, donne une assurance écrite qu'un système d'organisation, un processus une personne, un produit ou un service est conforme à des exigences précises et spécifiées par une norme, un référentiel ou une réglementation. Les labels en revanche sont des pratiques non encadrées par un cadre réglementaire. Elles sont licites à condition de ne pas introduire de confusion avec une véritable certification dans l'esprit du public. (Source CSTP)

<sup>256</sup> Depuis 2015 par exemple et l'adoption de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, les entreprises sont obligées de réaliser un rapport annuel portant sur les risques financiers liés au changement climatique.

faire valoir la qualité des conditions de vie. Il joue un rôle important dans la stratégie d'attractivité des villes, soucieuses de communiquer leurs performances dans ce domaine.

Face à ces enjeux de politique environnementale et d'attractivité, un marché de prestations et des expertises se sont développés en matière de développement durable pour accompagner les élus dans leur projet de territoire. Ces champs professionnels interviennent tant dans l'urbanisme réglementaire (évaluation environnementale et des risques dans les documents de planification), que pré-opérationnel et opérationnel (dans la programmation urbaine et architecturale). Toutes ces démarches démontrent une certaine prise de conscience de la part des collectivités ou d'opérateurs privés. Néanmoins, certaines pratiques peuvent relever d'une "écologie de façade" ou du *greenwashing*, lorsque la référence au développement durable est davantage un argument de vente ou un prétexte qui ne témoignent pas d'une évolution concrète des pratiques.

### **5.1.3. La prise en compte de ces principes dans l'urbanisme commercial fait face à un certain nombre de difficultés et de contradictions au premier rang desquelles l'application du principe européen de libre concurrence et une volonté politique parfois ambiguë de la part des élus**

La croissance du parc commercial français et la prise d'importance des principes du développement durable dans les législations et les pratiques semblent constituer deux dynamiques antagonistes. En se mettant rapidement en conformité avec le droit européen, la France a fait un choix susceptible d'entrer en contradiction avec les critères d'aménagement du territoire et de protection du consommateur, alors que d'autres États-membres (Pays-Bas, Allemagne) ont continué de défendre la pertinence et la nature plus restrictive de leurs modèles traditionnels<sup>257</sup>.

De plus, la posture des élus face au développement de l'offre commerciale sur leur territoire reste souvent contradictoire. S'ils prennent de plus en plus en compte le développement durable dans les politiques publiques qu'ils mènent, ils demeurent plus ambigus dans les positions qu'ils prennent au sein des commissions départementales d'aménagement commercial. La perspective de percevoir de nouvelles ressources fiscales et de pourvoir de nouveaux emplois est alors difficilement conciliable avec les enjeux de limitation de l'étalement urbain et de la préservation de ressources foncières. Ces motivations ont toutefois une moindre force aujourd'hui du fait d'une prise de conscience croissante et de la montée en régime de l'intégration fiscale intercommunale.

## **5.2. Des principes et des critères de durabilité à considérer à deux échelles en matière d'urbanisme commercial**

Concevoir un urbanisme commercial durable implique de travailler à l'interface entre outils de précaution, de planification et procédures opérationnelles et d'adopter une

---

<sup>257</sup> Voir compte-rendu des déplacements effectués.

approche globale qui articule nécessairement l'échelle de l'opération et celle du territoire. Ces deux échelles sont à distinguer pour permettre une analyse rigoureuse, mais elles doivent communiquer pour permettre un équipement commercial de qualité et un projet territorial durable et cohérent. Ainsi :

- à l'échelle de l'opération immobilière et de l'équipement : le maître d'ouvrage et l'exploitant doivent prendre en compte les normes de qualité environnementale et paysagère et développer des solutions et des outils innovants. Ceux-ci concentrent également des enjeux d'image et de performance économique pour les opérateurs du commerce ;
- à l'échelle du territoire : le développement de nouvelles surfaces commerciales par création *ex nihilo* ou extension de l'existant conduit à la consommation de ressources naturelles et foncières au-delà de l'emprise de l'opération et à l'expansion du tissu urbain. De plus, certains ensembles contribuent à déséquilibrer l'armature commerciale (saturation du marché, mise en péril des équipements commerciaux préétablis) et à désorganiser le système urbain (impact sur le marché de l'emploi, évolution des trajectoires de déplacements et déviation des flux, adaptation des réseaux de transport en commun...). Se pose également à cette échelle la question de l'accessibilité multimodale des pôles commerciaux, dont bon nombre sont conçus pour répondre avant tout aux exigences de consommateurs motorisés.

**5.2.1. A l'échelle de l'opération immobilière, les principes du développement durable paraissent de mieux en mieux pris en compte par les opérateurs commerciaux (notamment à travers des démarches de certification) non seulement pour des raisons de mise en conformité avec la loi, mais aussi parce qu'ils représentent des arguments d'image et de différenciation par rapport à leurs concurrents**

*Les critères à prendre en considération*

*1. La sobriété foncière à l'échelle de l'opération*

Dans la conception et la mise en oeuvre de leurs projets, les maîtres d'ouvrage doivent définir les mesures adaptées pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser leurs impacts négatifs significatifs sur l'environnement. Cette démarche doit conduire à prendre en compte l'environnement le plus en amont possible lors de la conception des projets d'autant plus que l'absence de faisabilité de la compensation peut, dans certains cas mettre, en cause le projet. Ainsi, le stationnement qui représente en moyenne 28% du foncier<sup>258</sup> consommé peut notamment être aménagé en silos, en sous-sol ou en toiture.

*2. La qualité paysagère et la prise en compte de la biodiversité*

La construction d'un immeuble commercial doit intégrer des exigences en matière d'insertion urbaine et paysagère de l'équipement. Elle doit également prendre en compte des considérations environnementales et sanitaires. Le traitement végétal

---

<sup>258</sup> Source : IAURIF.

de l'équipement permet par exemple une amélioration de la qualité de l'air, la préservation de la biodiversité et une diminution de la température grâce à l'aménagement d'îlots de fraîcheur en milieu urbain

### Les îlots de chaleur urbain

Un îlot de chaleur urbain représente "l'élévation de température localisée en milieu urbain par rapport aux zones rurales voisines". C'est un phénomène, plus marqué la nuit que le jour. Les conclusions du programme de recherche VegDUD déterminent qu'il peut avoir plusieurs origines :

- *Radiative* : la conception et les gabarits des rues et des bâtiments représentent un piège radiatif qui le jour, favorise l'augmentation des températures de surface et la nuit, limite les pertes de chaleur;
- *Thermique* : en ville, les surfaces ont une grande capacité à stocker la chaleur par conduction du sol et par les matériaux utilisés. La chaleur stockée est donc importante et est restituée la nuit, ce qui limite le refroidissement de l'atmosphère;
- *Hydrique* : la superficie des sols naturels étant faible en zone urbaine, le flux de chaleur latente correspondant à l'évaporation est limité;
- *Aérodynamique* : l'hétérogénéité (gabarits, porosité) des éléments présents dans la canopée urbaine<sup>259</sup> (bâtiments, parcs, rues), limite les vitesses de vent au niveau du sol, le renouvellement de l'air et l'extraction de la chaleur par convection;
- *Anthropique* : les activités humaines dégagent de la chaleur elles-aussi.

En comparaison, les zones rurales stockent peu de chaleur durant la journée et celle-ci est très rapidement réémise dans l'atmosphère en fin de journée. L'air se refroidit donc très rapidement après le coucher du soleil, alors que dans les villes, il se réchauffe plus en journée et se refroidit moins la nuit. On remarque ainsi en moyenne une différence de température de 5 à 7 °C entre zones rurales et zones urbaines. Ce phénomène accroît considérablement les risques de maladies respiratoires et cardiovasculaires en milieu urbain. Les paramètres à intégrer pour la résolution des îlots de chaleur sont l'ensoleillement, le choix des matériaux utilisés, la végétation, la forme urbaine, la chaleur anthropique, le cycle de l'eau.

Ainsi, certains aménagements permettent la création "d'îlots de fraîcheur", tels par exemple :

- la végétalisation des bâtiments et de leur environnement réduit le réfléchissement de la lumière et le stockage de chaleur. Elle peut se faire grâce à l'utilisation de support métallique qui favorisent le développement d'essences végétales grimpantes. Ces procédés améliorent également l'efficacité énergétique du bâtiment grâce à la réduction des besoins de chauffage et de climatisation ;
- la maximisation des zones d'ombres (espèces végétales avec un feuillage étendu) ;
- la limitation des surfaces artificialisées par exemple par la végétalisation des aires

<sup>259</sup> La canopée urbaine est "la couche de l'atmosphère située au-dessus du sol terrestre et entre les éléments de rugosité de surface" (bâtiments, végétation). Elle a généralement une structure très complexe de par la diversité de ces éléments de rugosité, des types de surface, et des sources et puits de chaleur et d'humidité (Source : Plante & Cité)

de stationnement et la création d'un réseau d'îlots ou de bandes végétalisés qui atténuent l'accumulation de chaleur dans les sols.

Source : Plante & Cité, « Impact du végétal en ville », Programme de recherche VegDUD – Rôle du végétal dans le développement urbain durable, Septembre 2014.

### *3, La qualité de l'architecture et de la construction*

- elle permet un confort d'utilisation tant pour les visiteurs que pour les salariés (confort acoustique, visuel et olfactif) ;
- l'utilisation de matériaux recyclables favorise une plus grande mutabilité de l'équipement et réduit les risques de pollution notamment des sols ;
- l'utilisation de matériaux produits localement réduit l'empreinte carbone des chantiers et lie l'opération au soutien à l'économie locale ;
- l'écoconstruction permet également de réduire les charges et l'impact carbone par des choix comme un éclairage naturel, une ventilation naturelle ;
- les coûts d'entretien et d'exploitation : liés à la conception de l'équipement et au choix des matériaux, la facilité d'entretien des matériaux utilisés permet de réduire les coûts de maintenance et de fonctionnement pendant la durée du cycle d'exploitation de l'équipement.

### *4, Les flux et les réseaux*

- une consommation d'eau économe : favoriser des systèmes de récupération des eaux pluviales qui peuvent être utilisés pour l'arrosage et le nettoyage par exemple ;
- l'artificialisation des sols transforme la surface (imperméabilisation) comme le premier sous-sol (construction des réseaux en infrastructures), affecte leur perméabilité et limite donc l'infiltration de l'eau. Cela conduit à une augmentation du ruissellement de l'eau qui a une triple conséquence : une diminution de l'infiltration et un dessèchement des sols, une augmentation de la vitesse d'écoulement et des volumes à collecter puis à gérer et une concentration de la pollution des eaux ;
- Il convient donc d'envisager des solutions favorisant le stockage et l'écoulement naturel de l'eau. Les noues paysagères apparaissent comme un procédé intéressant qui achemine l'eau vers un exutoire grâce à un encaissement du terrain. Ce système permet une intégration paysagère et une infiltration des eaux grâce à sa perméabilité. De même, les bassins de pluie dit "bio-filtrants" peuvent être utilisés. Plantés et aménagés dans des dépressions du sol, ils disposent d'une capacité de stockage temporaire et limitée en débit et doivent être connectés au réseau, mais ils présentent l'avantage de la filtrer et de constituer des poches de perméabilité ;
- traitement des déchets dans la phase de chantier et dans la gestion du bâtiment (exemple des compacteurs à l'arrière des espaces de vente pour réduire les volumes de déchets rejetés et donc les passages nécessaires de la benne).

*Deux démarches de certifications environnementales dominent le marché en France : HQE et BREEAM.*

Comme cela a été précédemment évoqué, des démarches de labellisation et de certification appliquées à la construction de bâtiments ont été développées, en lien avec l'importance croissante que prennent les enjeux de développement durable dans notre société. Elles sont différentes selon qu'elles s'appliquent uniquement sur la performance énergétique (comme basse consommation, bonne performance énergétique<sup>260</sup>) ou qu'elles articulent celle-ci à d'autres exigences en matière de respect de l'environnement (comme HQE et BREEAM qui sont les deux plus utilisées en France).

Selon Cyril Boisnier, chercheur associé au LATTIS, ces démarches sont une "réponse par des règles de conception des bâtiments aux contraintes juridiques environnementales polarisées principalement sur la problématique énergétique". La construction de centres commerciaux durables recouvrant un caractère stratégique en terme d'image, elles sont adoptées par les promoteurs de centres commerciaux qui y voient, comme déjà évoqué précédemment, un levier de différenciation et d'attractivité auprès des utilisateurs comme des investisseurs.

La démarche HQE (Haute Qualité Environnementale) a été créée par l'Association HQE qui a vu le jour en 1996, a été déclarée d'utilité publique en 2004 et a été fusionnée en 2016 avec France-GBC. Elle est aujourd'hui leader en France et a pour objectif de faire progresser la démarche HQE et d'en assurer la promotion.

Cette démarche s'appuie sur 14 cibles que les constructeurs doivent atteindre ou approcher dans quatre domaines : écoconstruction (relation des bâtiments avec l'environnement immédiat, choix intégré des procédés et produits de construction, chantier à faibles nuisances), éco-gestion (gestion de l'énergie, de l'eau, des déchets d'activité et de l'entretien et de la maintenance), confort (hygrothermique, acoustique, visuel, olfactif) et santé (qualité sanitaire des espaces, de l'air et de l'eau).

Pour chacune d'entre elles, il y a trois niveaux de performance : de base (niveau exigé par la réglementation que toutes les cibles doivent satisfaire), performant et très performant (c'est-à-dire égal au meilleur projet connu au moment de la certification). Pour l'obtenir, le constructeur doit avoir 7 cibles au niveau de base et sur les 7 autres cibles qu'il retient comme prioritaires, il doit atteindre 4 fois le niveau "performant" et 3 fois le niveau "très performant". HQE intègre un volet "exploitation" qui permet de poursuivre l'évaluation des performances du bâtiment après sa livraison.

BREEAM (Building Research Establishment's Environmental Assessment Method) est une autre méthode d'évaluation de la performance environnementale des bâtiments qui a été créée en 1990 par le Building Research Establishment (BRE) et se décline selon chaque type de produits (bureaux, commerce, prisons, industrie). BREEAM propose des standards d'appréciation et intègre un système de notation et de graduation. Cinq niveaux de performance (pass, good, very good, excellent, outstanding) permettent ainsi de hiérarchiser les bâtiments neufs, en rénovation et en extension. BREEAM fonde son évaluation sur plusieurs dizaines de critères répartis dans les catégories pondérées suivantes : Management, Santé et bien-être, Energie, Transport, Eau, Matériaux, Déchets, Paysage, Pollution.

BREEAM comprend également un système d'évaluation des immeubles commerciaux en exploitation, BREEAM In-Use, qui évalue la gestion des bâtiments et l'organisation des activités par l'occupant. Il permet au propriétaire de réduire les coûts et d'augmenter la productivité et la valeur financière de son bien immobilier. Il existe enfin parmi les autres

<sup>260</sup> On citera Passivhaus (Allemagne) ou BBC (France) parmi les labels Basse Consommation et HPE (France) et Energy Star (Etats-Unis) pour les labels Bonne performance énergétique.

dispositifs, un référentiel international qui sert de base à toutes les évaluations effectuées hors du Royaume-Uni, BREEAM International.

Les deux certifications sont difficiles à comparer, car elles n'ont pas véritablement de mesures communes. Ce sont aussi les préférences des opérateurs qui permettent d'apprécier leur pertinence respective. On remarque que la démarche HQE présente l'avantage d'être globale, assez souple et ouverte. Elle ne fixe pas de contraintes en matière d'évaluation des performances, ni d'objectifs pré-définis et de nombreux paramètres sont uniquement qualitatifs. Elle présente donc l'avantage d'être adaptable à la spécificité des bâtiments et des sites de construction et s'inscrit dans une démarche de management de projet, puisque c'est le maître d'ouvrage qui fixe ses objectifs et hiérarchise les critères et qu'il bénéficie pour ce faire d'un appui méthodologique grâce au Système de Management des Opérations (SMO). En revanche, deux bâtiments certifiés HQE de la même façon peuvent avoir des performances réelles de niveaux variables. De même, la démarche HQE rend la comparaison des performances des immeubles plus difficile, puisqu'elle n'intègre pas de notation. Cet aspect est susceptible de la désavantager au niveau international par rapport aux certifications anglo-saxonnes (BREEAM et LEED). Ainsi, dans l'industrie des centres commerciaux, les acteurs ont une préférence pour BREEAM qui a été recommandée comme référence par l'Institut mondial des centres commerciaux

HQE comme BREEAM prennent peu en compte les dimensions sociétales et sociales et intègrent un volet territorial de façon marginale. Dans les années 2000, HQE a mis au point la démarche HQE-Aménagement qui dépasse l'échelle de la construction, mais se cantonne à celle de l'opération. Au contraire, le volet "Transport" de la certification BREAM semble intégrer une réflexion plus poussée à l'échelle du territoire.

### *Le développement durable comme levier d'attractivité*

Symbole des enjeux que recouvre la certification, certains acteurs mettent en oeuvre une démarche plus spécifique destinée à valoriser les immeubles commerciaux qu'ils développent.

En 2010, Altaréa a ainsi décidé une double certification HQE/BREEAM pour l'ensemble de ses nouveaux projets commerciaux et affirme, en 2015, que son parc est intégralement certifié BREEAM In-Use. De même, Mercialis, filiale immobilière de Casino, a créé son propre label de développement durable, "V". Il aborde trois thématiques sociétales à destination des consommateurs, qui complètent les certifications environnementales existantes<sup>261</sup> : l'insertion urbaine, paysagère et architecturale de l'équipement commercial. Suite à l'examen d'Ecocert Environnement<sup>262</sup> sur la base d'un référentiel d'une centaine de critères, ce label est délivré par un comité de labellisation indépendant, présidé par le Président du Plan Bâtiment Grenelle. Les *Greencenters* de la foncière Frey sont un autre exemple de produits immobiliers qui mettent à contribution le développement durable et la qualité environnementale de leur projet comme facteur d'attractivité et de différenciation. Ces équipements sont en effet le plus souvent des *retail parks*, mais dont la conception s'appuie sur des aménagements

---

<sup>261</sup> Voir Boisnier, C. *Les sociétés foncières entre finance et ville durable*, L'Harmattan, mai 2015.

<sup>262</sup> Fondé par des agronomes, Ecocert est un organisme de certification initialement spécialisé dans l'agriculture biologique, mais a diversifié son champ d'action en direction de tous les produits, services et systèmes qui ont des effets positifs sur l'environnement (Source : Ecocert).

écologiques et paysagers. Enfin, le Centre National des Centres Commerciaux, organisation professionnelle française fédérant et représentant l'ensemble des professionnels de l'industrie des centres commerciaux a mis au point le label Valorpark qui évalue la performance des projets de parcs d'activités commerciales de ses adhérents en matière d'accessibilité, de signalisation, de lisibilité, de convivialité et d'environnement, à partir d'une grille de notation et de critères obligatoires.

Les opérateurs et certains organismes qui les représentent, adoptent donc de plus en plus des démarches environnementalistes dans la construction de centres commerciaux, essentiellement en matière d'énergie. Les démarches de "développement durable" de ces acteurs, concrétisées par des labels communs ou des produits qui leurs sont propres témoignent d'une prise de conscience des enjeux non seulement sociaux, mais aussi en termes d'image qu'elles représentent.

Elles constituent un véritable enjeu de valorisation immobilière et financière auxquels investisseurs et développeurs sont de plus en plus sensibles. La performance d'un bien immobilier en matière de durabilité est un élément essentiel de la performance financière des investissements, car c'est un moyen d'éviter ou de repousser le cycle de chacune des six formes d'obsolescence immobilière proposées par Jean Carassus, chercheur à l'ENPC :

#### **Les six formes d'obsolescence d'un actif immobilier**

- Les formes d'obsolescence immobilière sont les suivantes :
- territoriale, c'est-à-dire la localisation, la distance par rapport aux réseaux de transports en commun ;
- sociologique, qui renvoie au bien être des occupants et des visiteurs, à un confort d'usage et à une compatibilité avec l'évolution des modes de vie ;
- économique, c'est-à-dire liée aux coûts des remises à niveau et de fonctionnement ;
- architecturale : une architecture de mauvaise qualité est susceptible d'entraîner une dévalorisation de l'équipement ;
- technique ;
- réglementaire : en anticipant les évolutions réglementaires en matière de sécurité, de santé, d'environnement et d'énergie, ils démontrent leur exemplarité et évitent des frais de mise en conformité avec la nouvelle norme.

*Source : Jean Carassus*

Le développement durable est donc un atout de plus en plus intégré et valorisé dans la stratégie des opérateurs. On remarque néanmoins que les démarches de certifications et les concepts durables de centres commerciaux se cantonnent à une analyse ciblée principalement sur le bâtiment et son environnement immédiat et laissent donc de côté la dimension territoriale. Pourtant, celle-ci est bien présente, en première position, dans la grille d'obsolescence présentée et reste à intégrer aux démarches et stratégies des opérateurs. Le programme "Better Places 2030" prend notamment cette direction, puisqu'un de ses quatre piliers "Less polluting transport, better connectivity" vise à réduire l'empreinte carbone de l'activité logistique des enseignes, des déplacements des visiteurs et des salariés à hauteur de 50%.

## **5.2.2. A l'échelle du territoire et du bassin de vie, le développement commercial est trop rarement articulé à un projet de territoire cohérent et économe en espaces**

Pour appréhender les impacts des projets à cette échelle, il est proposé de distinguer quatre grands critères : mobilités, étalement urbain, organisation territoriale, aspects économiques et sociaux.

### *1. Des mobilités à organiser pour favoriser la cohérence des nouvelles implantations commerciales avec les réseaux de transports préexistants*

Depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, on assiste en France à une motorisation croissante des ménages qui est passée de 58 % en 1970 à 83,5 % en 2010.

Dans un contexte d'individualisation des trajectoires et d'amélioration des moyens de mobilité, l'automobile semble aujourd'hui le moyen de locomotion privilégié par les ménages. Son importance est particulièrement visible dans les modes de déplacements utilisés pour accéder aux zones commerciales. Le document de référence d'Altarea-Cogedim de 2015 relève ainsi que 49% des visiteurs des centres commerciaux de ce groupe viennent en voiture, contre 20% à pied, 7% en bus et 2% en tramway, le reste étant représenté par les deux roues, le train et le métro<sup>263</sup>. Des études de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques ont également montré que la part modale de la voiture pour un centre commercial ou un hypermarché implanté en périphérie est de 95%.

Leur position parfois décentrée et à proximité des échangeurs, leur conception et la façon dont ces espaces ont été aménagés pour et par l'automobile, rendent les autres modes de déplacement particulièrement difficiles à utiliser.

Ainsi, la desserte par une ligne de transports en commun est un critère d'appréciation par les commissions d'aménagement commercial, mais leur utilisation demeure marginale et variable selon les types d'achats effectués. L'équipement de la maison ou les courses alimentaires favorisent le recours à la voiture, ce qui se vérifie moins pour l'équipement de la personne par exemple. Les transports en commun présentent en effet certains inconvénients par rapport à l'usage de la voiture : le temps d'attente, qui ne permet pas un usage optimal du temps d'achat, le portage des achats et une articulation rarement suffisante et sécurisée avec les circuits piétonniers, alors que les aires de stationnement sont à proximité immédiate des points de vente. Pour les collectivités territoriales, ces lignes sont également moins rentables lorsque les zones sont essentiellement tournées vers la fonction commerciale, car il n'y a pas de mutualisation des motifs de déplacements.

L'omniprésence de la voiture et l'envergure des voiries rendent les déplacements en vélos difficiles et dangereux, à l'exception des zones qui prévoient un axe spécifique de circulation.

On remarque aussi une diminution des déplacements piétonniers et des distances moyennes parcourues. René-Paul Desse estimait en 2001 qu'un parcours de 400 m

---

<sup>263</sup> Ce document prend en considération les centres commerciaux du groupe, toutes localisations confondues.

jusqu'au commerce est un maximum pour les ménages qui envisagent d'autres moyens de locomotion passée cette limite<sup>264</sup>.

Ce mode de déplacement est particulièrement inadapté aux implantations commerciales périphériques. Les distances, les ruptures de nivellement et de cheminement par les accès automobiles compliquent véritablement la circulation piétonne tant pour accéder à la zone commerciale que pour se déplacer à l'intérieur, le maillage viaire interne à la zone étant le plus souvent sporadique ou de faible qualité. Comme le souligne René-Paul Desse, la marche n'est valorisée qu'au sein des nouveaux centres commerciaux qui cherchent à "proposer une expérience d'achat et un moment agréable" à leurs visiteurs et fonctionnent dès lors comme des "bulles" dans des espaces tournés vers la voiture. Ces équipements, les villages de marques notamment, sont ainsi aménagés comme des lieux de déambulation, qui reprennent les gabarits et les thèmes des rues et des centres-villes traditionnels.

Le recours majoritaire à la voiture implique une empreinte carbone plus élevée pour les produits commercialisés en périphérie. Ainsi, certains chercheurs estiment que l'émanation de CO<sub>2</sub> d'un produit de consommation courante vendu en hypermarché est 60% supérieur à un achat en supérette ou en épicerie de quartier<sup>265</sup>.

Enfin, la question de la logistique et des différents niveaux de performance environnementale des circuits de distribution, notamment dans le cadre du développement du e-commerce, constitue un enjeu fondamental<sup>266</sup>.

## *2. Une consommation d'espace qui contribue à l'étalement urbain*

De par sa nature extensive, le développement de surfaces commerciales conduit bien souvent à l'artificialisation de terres non urbanisées (espaces agricoles et naturels) qui jouent un rôle fondamental au coeur des territoires.

Tout d'abord, ils participent d'une activité économique vitale pour l'approvisionnement des populations urbaines en denrées alimentaires. Ils sont de plus synonymes de biodiversité et de préservation d'un patrimoine et de ressources naturelles puisqu'ils hébergent des espèces animales et végétales qui contribuent à leur entretien. Ces espaces vierges de toute urbanisation représentent également des espaces de respiration en bordure du milieu urbain. Leur préservation est donc à mettre en lien avec des enjeux de qualité de vie et de santé publique, notamment du fait des "services écosystémiques" rendus à l'homme.

### **Éléments de définition des "Services écosystémiques"**

La notion de "services écosystémiques" emprunte à plusieurs disciplines différentes comme la biologie, l'agronomie, l'écologie, la sociologie, l'économie et les politiques publiques. Elle désigne les bénéfices matériels et immatériels dont les écosystèmes peuvent être pourvoyeurs pour l'homme, et qui favorisent son bien-être (santé, qualité de vie, rapports sociaux).

<sup>264</sup> Voir Desse R-P. *Le nouveau commerce urbain : dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, PUR, 2001.

<sup>265</sup> Source : INRETS.

<sup>266</sup> Voir annexe Prospective

Le programme international de travail Évaluation des écosystèmes pour le millénaire commandité en 2000 par le Secrétaire général des Nations unies, Koffi Annan, définit quatre catégories identifiables de services écosystémiques :

- les services supports sont les services nécessaires pour que les trois catégories suivantes existent. Leurs effets sur l'homme sont indirects ou sont visibles à très long terme. Font partie de cette catégorie la production d'oxygène, la formation des sols, le circuit de l'eau ;
- les services d'approvisionnement permettent aux hommes d'obtenir des biens commercialisables grâce à l'exploitation des écosystèmes. On peut citer à titre d'exemples la nourriture (essences végétales comestibles, élevage ou chasse d'espèces animales), les combustibles, les matériaux de construction ;
- les services de régulation sont les bénéfices obtenus grâce à la autorégulation des écosystèmes, comme le cycle de l'eau, la régulation de la qualité de l'air, la protection contre les catastrophes naturelles (rôle des haies contre les inondations par exemple) ;
- les services socio-culturels qui désignent les bénéfices immatériels que l'homme tire des écosystèmes sur le plan spirituel, symbolique, culturel, social, patrimonial (diversité naturelle comme bien commun) et esthétique (beauté dans la diversité des paysages).

Source : Mission

Le développement du commerce périphérique, contribue à la formation de nouveaux espaces artificialisés qui accompagnent ou précèdent l'étalement urbain au prix d'une fragilisation des terres naturelles et agricoles, dont l'importance et le caractère vital pour l'homme ont été explicités.

Dans la perspective d'un développement commercial durable, il semble donc opportun de passer à une logique d'action intensive et non plus extensive et de privilégier l'utilisation de l'existant et des interstices urbains lorsqu'ils existent. La modernisation de l'appareil commercial doit dès lors passer par une réhabilitation de l'existant et non par de nouvelles emprises urbaines.

*3. L'effet induit sur le fonctionnement du territoire et du système urbain : une nouvelle polarité commerciale peut introduire un élément perturbateur tant pour l'équilibre de l'offre commerciale préexistante que dans le fonctionnement de la ville et de son centre*

Le territoire français apparaît aujourd'hui comme bien équipé en offre commerciale, pourtant le nombre de surfaces commerciales autorisées chaque année reste élevée bien qu'on observe un réel ralentissement depuis 2008. En parallèle, la croissance des revenus et du pouvoir d'achat des ménages français reste faible. Cela se traduit par une dynamique atone de la consommation qui devrait être de 1,5% selon l'OCDE, alors que l'observatoire PROCOS remarque une croissance de 3% des surfaces commerciales.

Si elle répond à un besoin de consommation clairement identifié, une nouvelle polarité commerciale peut participer à la couverture commerciale du territoire et permettre d'endiguer l'évasion commerciale qui peut l'affecter. De même, en proposant une offre diversifiée, elle permet un meilleur équipement et la satisfaction des ménages. En revanche, dans un bassin de vie équipé et où le pouvoir d'achat des ménages n'augmente pas, le développement de nouvelles surfaces commerciales risque d'entraîner une fragilisation de celles qui préexistent et d'introduire un phénomène de concurrence entre les territoires qui semble insuffisamment pris en considération. Ainsi, un découplage entre les dynamiques de croissance de l'offre commerciale et de la capacité des ménages à consommer peut conduire à une hausse de la vacance commerciale dans un premier temps, puis à l'apparition de friches. Après les friches industrielles liées au XXème siècle à des modes de production dépassés, on voit dorénavant apparaître un nouveau type de friches dues à une mutation de l'appareil commercial et à une évolution des modes de consommation. Le phénomène est déjà fortement présent aux Etats-Unis.

Ainsi, l'implantation d'une nouvelle centralité commerciale et des fonctions qui la complètent peut avoir des conséquences à géométrie variable non seulement sur les commerces des centres-villes mais plus largement sur l'ensemble de l'appareil commercial et sur le système urbain. En dehors de la rentabilité et de l'équilibre économique du territoire, la surproduction de surfaces commerciales peut être assortie d'une double peine lorsqu'elle se développe sur des terres vierges de toute urbanisation tout en fragilisant l'existant.

Cela pose donc la question des outils d'identification et de veille territoriale à mettre en place, ainsi que des instruments opérationnels de requalification des friches émergentes. Des solutions sont à trouver pour réhabiliter les emprises libérées lorsque l'activité commerciale périclité. Pour lutter contre ce phénomène en une taxe sur les friches commerciales a été instituée et peut être mise en place par les intercommunalités, mais elle reste difficile à mettre en oeuvre et encore rarement utilisée.

Le développement de l'offre commerciale en périphérie a une influence sur l'équilibre global du système urbain à travers l'influence qu'il exerce sur les déplacements, sur la localisation de l'emploi, et sur l'équilibre entre les différents pôles fonctionnels.

Le commerce est également actif dans l'ampleur et le rythme d'expansion de la ville. Il est ainsi susceptible de constituer un front pionnier, un premier mitage, que l'urbanisation va ensuite rattraper de façon incontrôlée et s'accompagner d'infrastructures qui viennent modifier l'ensemble du fonctionnement du territoire.

Ce phénomène est également à mettre en lien avec la stratégie anticipatrice de certains groupes comme Immochan, qui ont constitué des réserves foncières à partir d'emprises agricoles non urbanisées, mais susceptibles d'être rattrapées à terme par l'étalement urbain et les infrastructures routières. L'implantation commerciale peut ainsi être un facteur non seulement d'impulsion, mais aussi d'aggravation de l'étalement.

*4. Les dimensions sociales et économiques : les nouveaux projets commerciaux sont pourvoyeurs d'emplois et de recettes fiscales pour les collectivités territoriales, mais leur impact sur le tissu économique et le bassin d'emplois reste difficilement évaluable*

Les acteurs du commerce ont un impact sur l'économie au coeur des territoires, que cela soit par les projets qu'ils soutiennent ou par les ressources fiscales qu'ils génèrent pour les collectivités territoriales, via le versement annuel de la taxe foncière, et aussi parce qu'ils permettent de créer un certain nombre d'emplois liés à la construction de l'espace commercial et à son exploitation.

Leur démarche en matière de "responsabilité sociale des entreprises" occupe une part importante des rapports annuels d'activité et documents de référence qu'ils publient et qui visent à valoriser "la place qu'ils redonnent au centre commercial dans la cité<sup>267</sup>". Celle-ci ne comprend pas uniquement la préservation de l'environnement, mais aussi un engagement social et sociétal qui se traduit par des activités de mécénat culturel, de sponsoring sportif et de soutien à la société civile, et en interne, par une prise en compte croissante du bien-être et de la formation continue du salarié.

Les emplois créés font également l'objet d'une communication active qui valorise tant les dispositifs (conventions systématiques avec Pôle Emploi, clauses emploi local avec les enseignes) que les postes créés. Dans son rapport annuel 2015, Altaréa-Cogedim affirmait ainsi "participer à la bataille de l'emploi" et avoir recruté 185 collaborateurs en CDI (pour 1000 collaborateurs en tout), tout en générant près de 22 000 emplois indirects sur l'ensemble du territoire, dont 11 200 dans les centres commerciaux.

Il est vrai que l'industrie des centres commerciaux représente un nombre important d'emplois. Ainsi, l'ICSC estime qu'en 2014, elle représente un volume de 4,2 millions d'emplois en Europe (soit un emploi sur 11) et de 516 000 emplois en France.

En période de chômage élevé et d'activité économique atone, l'argument de la création d'emplois est régulièrement mis en avant par les porteurs de nouveaux projets commerciaux. Dans des secteurs comme la construction et le BTP, ces chantiers sont bénéfiques, puisqu'ils permettent de pourvoir un certain nombre de postes pendant la durée des travaux.

Les conséquences vertueuses des implantations commerciales en matière d'emplois doivent cependant être nuancées. Tout d'abord, les distributeurs adoptent de plus en plus un mode de gestion basé sur une rationalisation des procédés comme des effectifs qui rompt singulièrement avec le fonctionnement traditionnel du commerce indépendant. Comme le note Philippe Moati, "la grande distribution procède à la transposition dans le monde du commerce des leviers mis à l'oeuvre dans l'industrie : exploitation systématique des économies d'échelles (au niveau des points de vente comme à celui du réseau de magasins), substitution du capital au travail, déqualification du travail<sup>268</sup>". Ce mode d'organisation permet le remplacement de la main d'oeuvre par le client lui-même. On en voudra pour preuve le recours croissant aux caisses automatiques.

De plus, l'emploi doit être considéré à une échelle plus large que celle de l'équipement, par exemple à l'échelle du bassin de vie. Si une nouvelle implantation commerciale génère des emplois, cela ne doit pas occulter les conséquences qu'elle a en-dehors de l'opération. Ainsi, si la mise en exploitation d'un nouveau centre commercial ne s'accompagne pas d'une croissance de la consommation ou d'une diversification de l'offre, elle introduit un phénomène de concurrence qui peut fragiliser l'activité et l'offre préexistantes. Par un système de vases communicants les nouveaux emplois sont

---

<sup>267</sup> Document de référence de Mercialis de 2015.

<sup>268</sup> Voir Moati, P "Transformation du commerce et dynamique du capitalisme", dans *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société*, sous la direction de Gasnier A. et Lemarchand N, PUR, 2014.

susceptibles d'être créés au détriment d'emplois préexistants. Il ne s'agit donc pas d'une création brut, mais d'un transfert ou de destructions d'emplois qu'il est difficile de mesurer. Cependant, en 2005, une équipe de recherche constituée de D. Neumark, J. Zhang et S. Ciccarella s'est intéressée à l'impact de l'implantation du géant de la grande distribution Wal-Mart sur le marché de l'emploi local. Leur étude conclut qu'en moyenne, les ouvertures de magasins Wal-Mart réduisent l'emploi dans le commerce de détail : chaque emploi salarié créé par le groupe engendre la destruction d'1,4 emplois en moyenne dans le reste du secteur !

Enfin, la nature et la pérennité des emplois liés à l'exploitation des centres et à l'activité des enseignes commerçantes apparaissent difficile à évaluer avec précision.

De même, il faut veiller à ne pas créer de frontières socio-spatiales par l'aménagement d'une offre commerciale déconnectée du territoire d'implantation. Bien que sa programmation définitive ne soit pas encore établie, un projet comme EuropaCity interroge sur les liens qu'il aura avec la population présente dans le bassin de vie. Le projet devrait être pourvoyeur d'emplois sur place et générer d'importantes recettes fiscales, mais il en supprimera ailleurs et le récent débat public illustre la difficulté d'établir un bilan économique global. De même en termes de bilan social, le projet semble tourné vers une clientèle touristique haut de gamme, alors qu'il se trouve dans un des bassins de vie les plus pauvres de France. Comment l'offre ludique et commerciale proposée sera accessible pour les populations les plus proches ou seulement perçue et acceptée par elles ?

### **5.3. Des interventions mises en œuvre en France et en Europe semblent indicatrices de pistes à suivre pour faire émerger une nouvelle approche**

#### **5.3.1. Des bonnes pratiques identifiées**

Selon les marges de manœuvre opérationnelles, les caractéristiques du site et du territoire et l'échelle d'intervention, les modalités d'action sont différentes. Il n'existe pas de modèle unique. La mission s'est efforcée de s'appuyer sur des pratiques et des projets développés dans différents territoires et mobilisant des opérateurs différents pour présenter ce qui à son sens constitue des pistes d'intervention intéressantes, notamment au regard des critères de sobriété foncière, d'articulation et cohérence avec le tissu urbain préexistant, d'accessibilité multimodale, de densité et mixité fonctionnelle. Les différents cas identifiés, notamment ceux qui ont fait l'objet de visite dans plusieurs villes de France ou des pays européens voisins<sup>269</sup>, permettent de dégager diverses pistes pour réintégrer les dynamiques commerciales dans une approche urbaine intégrée et durable.

#### **5.3.2. Les stratégies possibles**

*1. Renforcement et restructuration des polarités existantes et de leur hiérarchie (centralités historiques, nouvelles, secondaires)*

---

<sup>269</sup> Cf annexes suivantes

L'agrandissement et la rénovation du parc commercial se fait sur site. La difficulté principale du réaménagement de zones commerciales existantes se trouve dans la multiplicité des acteurs et des propriétaires en présence qui peut constituer un frein à la concrétisation du projet. Cependant, la restructuration d'une polarité commerciale préexistante est intéressante pour deux raisons. Tout d'abord, elle favorise la rénovation et généralement l'extension aux dépens d'une création ex-nihilo. Elle permet également de régénérer un espace déjà urbanisé en le densifiant et en développant un nouveau programme et de l'articuler morphologiquement avec le tissu urbain. Cela conduit à renforcer une centralité urbaine et commerciale préexistante. Cette piste très intéressante, peut néanmoins s'avérer complexe et coûteuse.

### **La restructuration des sites commerciaux, une opération sous contraintes**

La diversification fonctionnelle d'une emprise commerciale permet un recyclage du foncier, mais pose aussi des problèmes de faisabilité du fait de coûts d'acquisition extrêmement coûteux pour la collectivité.

En effet, le décret de 1953 qui régit les activités commerciales a créé le fonds de commerce qui valorise le travail de l'exploitant à la hauteur de son chiffre d'affaires annuel et de la clientèle qu'il attire. Ainsi, la valeur du fonds de commerce est un frein à l'opération de restructuration, puisqu'elle est supérieure à celle des murs, pourtant de faible qualité en périphérie et qu'elle rend difficile l'exercice du droit de préemption. Lorsqu'un site commercial est en fonctionnement, il est très difficile de libérer du foncier et de l'acquérir à un coût qui ne remet pas en cause l'équilibre de l'opération. Ce n'est que lorsqu'il est en difficulté que la valeur immobilière diminue très fortement et qu'il facilite l'acquisition, favorisant alors la mutation du site vers d'autres fonctions et la création de nouveaux droits à construire.

Autrement, l'aménageur peut envisager de proposer à la "locomotive commerciale" un nouvel emplacement de qualité égale ou supérieure (desserte, taille, offre supplémentaire de parking) et trouver un accord avec elle pour qu'elle change de site d'implantation. Les enseignes qui l'entourent sont alors susceptibles de suivre le mouvement pour continuer à bénéficier de sa force d'entraînement. Ce cas de figure permet d'inscrire au budget de l'opération seulement les coûts de mutation et de réaménagement des zones délaissées et non des coûts d'acquisition.

En cas de copropriété, le morcellement du foncier peut également être une source de complication de l'opération. Cela implique alors de trouver un point de consensus entre les propriétaires en présence sur le projet à mettre en œuvre. L'exemple de Bobigny 2, auquel se réfère J. Le Grelle met ainsi en présence les intérêts d'acteurs aux profils différents : une collectivité territoriale (la ville de Bobigny), un grand distributeur (Immochan), un investisseur institutionnel (La Française) et une société foncière (Unibail-Rodamco).

Sources : J. Le Grelle, « Le renouvellement urbain des sites commerciaux » dans *Du Far-West à la ville. L'urbanisme commercial en question*, sous la direction de D. Mangin et Garcez C, Parenthèses, novembre 2014. S. Simonet, « Nouvelles formes commerciales et stratégies urbaines », dans *(Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville*, sous la direction d'A. Masboungi, Le Moniteur, février 2013.

De plus, si la mixité fonctionnelle et une densification du bâti permettraient davantage de faire ville, de potentiels conflits d'usages ne sont pas à exclure, notamment en cas de cohabitation entre commerces et logements. Les temporalités propres à ces deux fonctions sont parfois contradictoires, les livraisons ayant lieu le plus souvent tôt le

matin. De même, la mutualisation des aires de stationnement peut apparaître comme une piste d'intérêt dans un souci de gestion économe de l'espace. Elle ne doit cependant pas faire oublier que les enseignes exigent généralement une offre minimum en parking dits "d'appel", qui assurent à leurs clients la certitude de pouvoir stationner lors de leurs achats. Cette question impose d'anticiper un certain nombre de problématiques et donc d'envisager de nouvelles solutions programmatiques.

Cette piste n'en demeure pas moins réalisable comme le montrent un nombre limitatif de cas comme deux exemples visités par la mission<sup>270</sup> : l'opération du Pont de l'Anemonthieu à Saint-Etienne portée par l'EPASE et l'opération Ode à la Mer portant sur d'importantes mutations foncières portées par la SERM dans la périphérie de Montpellier. Les leçons à tirer de ces opérations permettent de dégager les conditions dans lesquelles elles pourraient être développées dans un grand nombre de sites.

## *2. Relocalisation et modernisation*

Dans ce cas de figure, l'équipement commercial est déplacé, mais son emprise initiale est rapidement mise en projet et fait l'objet d'une restructuration et d'un nouveau programme.

A Abbeville dans les Hauts-de-France, un Intermarché a été déplacé pour être étendu dans une nouvelle opération. La commune et la CCI ont engagé une réflexion sur le devenir du site initial, envisageant d'y développer une zone d'activité économique. L'Escapade à Troyes s'inscrit dans la réorganisation du quartier Chantereigne-Monvilliers dans le cadre d'un PNRU. Le centre commercial Carrefour qui y était implanté a été transféré sur les emprises laissées par une ancienne rocade. L'ancien site va accueillir lui un nouveau programme de logements et d'équipements publics.

## *3. Stratégie de recyclage foncier permettant une gestion économe de l'espace*

La nouvelle implantation commerciale a lieu sur un espace déjà artificialisé, sur une ressource foncière constituée et déjà urbanisée, par exemple sur une friche (industrielle, militaire, portuaire, commerciale ou culturelle) que l'on reconvertit. Plutôt que de consommer de l'espace, des emprises préexistantes sont réhabilitées et le commerce devient un moteur de régénération urbaine. Cette approche, fortement développée dans des pays européens, notamment en Italie du nord<sup>271</sup>, est présente sur certains sites en France.

A Abbeville par exemple<sup>272</sup>, le groupe Intermarché, via sa filiale Immo Mousquetaires, a réaménagé une ancienne sucrerie en entrée de ville. Cela a permis à la collectivité de redynamiser une partie de son territoire par un programme mixte (commerce, logements, loisirs) et à Intermarché de bénéficier d'un espace de vente plus grand que celui qu'il exploitait jusqu'alors au nord de la ville.

---

<sup>270</sup> Voir annexe études de cas

<sup>271</sup> Voir annexe Italie

<sup>272</sup> Voir "Intégration des fonctions commerciales dans le tissu urbain : mixité, densité, desserte et insertion architecturale et paysagère", CEREMA, Décembre 2015.

A Bordeaux, Concepts et Distribution a ouvert en 2009 Quai des Marques, Outlet Center (34 cellules commerciales, 13 restaurants) en réhabilitant trois hangars portuaires péricentraux. Cet équipement s'est inscrit dans la stratégie de la Communauté urbaine de Bordeaux de reconquête des bords de la Garonne et il est mis à profit comme "élément de régénération capable de réactiver une centralité obsolète ou de créer une nouvelle centralité essentiellement commerciale<sup>273</sup>".

#### 4. Création ou extension d'un espace commercial en limite de zone urbaine

Cette approche ne devrait pouvoir être envisagée que si une implantation périphérique est nécessaire, par exemple du fait de l'absence d'opportunités foncières plus centrales et de besoins liés à une croissance économique et démographique. Elle n'est possible qu'à condition de faire preuve d'une très grande exemplarité tant en matière de qualité urbaine, architecturale et paysagère que d'accessibilité et de connexion tous modes avec les origines géographiques des consommateurs. Il paraît impossible de satisfaire à l'ensemble des critères du développement durable sans une articulation fonctionnelle et morphologique au tissu urbain préexistant.

Le cas de l'Atoll à Beaucouzé près d'Angers pourrait, par sa conception répondre à certains de ces critères mais sa situation excentrée et non connectée au tissu urbain existant ne peut faire de lui un projet exemplaire. La mission n'a pas identifié de réalisations ou de projets répondant à cette dernière stratégie.

#### En conclusion

Les fondements législatifs du développement durable qui ont été progressivement précisés et sont synthétisés à l'article L110-1 du code de l'environnement énoncent un certain nombre de principes, dont les principes de prévention, de participation et, plus globalement, de bonne gestion et des ressources naturelles sont particulièrement déterminants pour évaluer l'urbanisme commercial existant puis concevoir une nouvelle approche équilibrée et durable.

#### Article L110-1 du code de l'environnement

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.

Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.

On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.

<sup>273</sup> Gasnier, A. "La fonction commerciale dans les politiques de renouvellement des fronts d'eau urbains à Bordeaux et Saint-Nazaire : une résilience limitée ?", *Les Annales de la recherche urbaine*, PUCA, 2011.

II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;

Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;

6° Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;

7° Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

8° Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;

9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée

par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° La transition vers une économie circulaire.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable.

La réflexion menée dans le présent texte, bien qu'incomplète, esquisse une appréciation qui reste à approfondir des impacts des réalisations passées et récentes, et suggère une approche fondée sur des critères qui appréhendent toutes les échelles opérationnelles et territoriales, de nouvelles stratégies qui peuvent se conjuguer dans des projets territoriaux anticipés et concertés permettant d'intégrer les dynamiques commerciales dans la construction de la ville durable.

## 6. Éléments de parangonnage européen

### 6.1. Allemagne

Les membres de la mission se sont rendus en Allemagne, à Berlin et à Potsdam, du 20 au 22 septembre 2015 afin d'examiner la situation et les pratiques allemandes en matière d'urbanisme commercial. C'est le *Handelsverband Deutschland* (HDE), fédération allemande du commerce, contacté via les services de l'ambassade, qui a été le principal point d'appui de cette mission et a organisé les rencontres avec les services des ministères concernés ainsi que les visites de terrain dans divers types de quartier de Berlin et à Potsdam.

#### Acteurs rencontrés

- Michael Reink, Directeur du service « Transport et attractivité territoriale », Handelsverband Deutschland
- Max Conzemius, Chef de bureau du Président, Handelsverband Deutschland
- Nils Busch-Petersen, Directeur, Handelsverband Berlin-Brandenburg
- Phillip Haverkamp, Chargé de mission, Handelsverband Berlin-Brandenburg
- Anita Berner, Handelsverband Berlin-Brandenburg
- Erik Wolfram, Ville de Potsdam
- Prof. Dr. János Brenner, Directeur de la Construction, Ministère des Transports et du Numérique
- Friederike von Kempis, Ministère de l'Economie
- Elisabeth Wessler, Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Construction
- Stephan Veyret, Directeur de l'expansion, Decathlon

#### 6.1.1. Le contexte d'une planification très cohérente

La loi fédérale allemande sur l'aménagement du territoire définit un certain nombre de principes généraux que les plans des Länder doivent nécessairement intégrer, tout en conservant une indépendance réelle quant à leur traduction dans la planification. La libre concurrence et la liberté d'implantation sont deux principes importants, mais non prédominants. Ils doivent donc être conciliés avec la cohésion sociale, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et plus particulièrement l'égalité des conditions de vie à l'échelle du territoire national.

Les Länder définissent un certain nombre d'objectifs contraignants (*Ziele*) que les communes doivent respecter et de principes plus généraux (*Grundsätze*) qui laissent une marge d'adaptation et d'appréciation à celles-ci.



L'armature urbaine définie par ces plans constitue le fondement de l'armature commerciale. Ainsi, on peut distinguer :

- les *Oberzentren* : centres urbains avec une aire d'influence de grande envergure qui assument en conséquence un rôle et des fonctions à la fois plus rares et plus complètes, qui dépassent la satisfaction des besoins de leur population ;
- les *Mittelzentren* : centres de taille intermédiaire, ils répondent aux besoins généraux de la population ;
- les *Kleinzentren* : centres urbains de plus petite taille, ils ont vocation à répondre aux besoins quotidiens et immédiats de la population, notamment en matière de biens de consommation courante.

Chaque pôle urbain doit donc proposer une offre qui en termes de taille et d'assortiment est conforme à son statut dans la hiérarchie des lieux centraux.

La deuxième spécificité est la définition d'une typologie de produits qui selon leur nature ne peuvent être commercialisés qu'en centre-ville (ils sont alors dits « *innenstadtrelevant* ») par exemple le textile ou les articles de sport, ou qui peuvent l'être en périphérie (« *nicht-innenstadtrelevant* »), par exemple les meubles. Ces catégories sont définies par la planification du Land. En Bavière par exemple, les articles sont répartis de la façon suivante :

- relèvent nécessairement de l'offre de centre-ville : librairie, papeterie, bijouterie, parfumerie, textile, chaussures, article pour enfants en bas-âge, jouets, électroménagers, optique, literie, maroquinerie...
- sont susceptibles de se développer hors du centre : animalerie, meubles, jardinerie, bricolage, pièces automobiles, vélos et accessoires, articles de navigation, lampes et accessoires, peintures...

De plus, pour tout projet de plus de 800 m<sup>2</sup> de surfaces de vente hors du centre-ville, une étude d'impact (*Prüfung*) est réalisée pour déterminer les conséquences potentielles de l'implantation. Après cette expertise la commune décide du bien fondé ou non de l'opération.

Ces éléments donnent un aperçu de la précision et de l'approche très encadrée du développement commercial périphérique. La concurrence entre les tissus commerciaux du centre et de la périphérie ne se pose donc pas en Allemagne de la même façon qu'en France, puisqu'en principe ces deux espaces correspondent à des gammes différentes de produits. Pour les enseignes qui distribuent une offre diversifiée qui relève à la fois d'assortiments de centre-ville et de périphérie, la planification encadre de façon précise et restrictive la répartition des produits. Ainsi, si l'appréciation varie d'un Land à l'autre, en moyenne au maximum 10 % d'une surface commerciale implantée en périphérie peut être dédiée à des articles relevant normalement d'une offre de centre-ville.

Le système allemand témoigne donc d'une action volontariste en faveur de la préservation des centres-villes.

### **6.1.2. Une vision du développement commercial qui semble faire consensus**

Les acteurs rencontrés, qu'il s'agisse de la fédération allemande du commerce, de la ville de Potsdam ou des différents ministères, s'entendent sur la pertinence du modèle actuel et estiment que la concurrence dans le commerce se fait de façon satisfaisante et doit exister, tout en s'inscrivant dans le cadre prédéfini. Selon eux, ce système ne contraint pas les libertés d'implantation et d'entreprendre, mais il les circonscrit au centre-ville, et apparaît donc bénéfique pour concilier des impératifs de développement économique et d'aménagement durable des territoires. Cette vision commune entre commerçants, collectivités et *Bund* est renforcée par l'association des instances décentralisées de la fédération allemande du commerce à la planification et à la définition du « concept commercial » (*Handelskonzept*). Elle facilite ce que le député M. Piron appelle « l'intelligence territoriale partagée » qui est également facilitée par l'existence de communes plus grandes qui réduisent les concurrences potentielles.

Les acteurs interrogés témoignent également d'une culture du commerce dans les services techniques des collectivités et d'une tradition d'écoute et d'échange entre celles-ci et les décideurs politiques. Celle-ci existe également dans une dimension intercommunale. Lorsqu'un projet d'implantation est susceptible de rayonner hors du seul territoire communal et qu'un territoire voisin craint une fragilisation de son tissu commercial, il est en droit d'entreprendre une démarche de concertation.

La préservation de la vitalité commerciale des centres-villes est également un objectif du *Bund*. Celui-ci a mis en place un programme national d'intervention en faveur de leur revitalisation, essentiellement dans les espaces ruraux et dans les villes petites et moyennes qui connaissent un déclin territorial global.

### **6.1.3. L'exemple d'une enseigne (Décathlon) et sa double stratégie pour s'adapter au contexte allemand**

Avec 33 magasins en Allemagne contre 302 en France, Décathlon ne représente que 2,5 % du secteur des articles de sport Outre-Rhin. L'Allemagne est néanmoins un marché à fort potentiel (55 % de la population est licencié dans un club de sport contre 25 % en France) et à forts enjeux pour le groupe qui envisage de s'y développer avec un objectif de 150 à 200 points de vente.

Traditionnellement, le groupe s'implante en périphérie des villes dans des surfaces de vente de plusieurs milliers de m<sup>2</sup>, idéalement avec une possibilité d'extension. Le système allemand de régulation de l'activité commerciale est cependant particulièrement contraignant puisqu'il définit les articles de sport comme *innenstadtrelevant*. Les *Länder* de Bavière et de Nordrhein-Westfalen sont les plus restrictifs. Décathlon cherche donc d'une part à mettre à profit les opportunités ouvertes par les différences de réglementations entre *Länder* et entre communes et à négocier avec celles-ci l'adaptation de leur concept, et fait évoluer d'autre part ses sites et formats de vente. A Berlin, il s'est implanté dans le cœur de ville, dans un site à forte visibilité à Alexander Platz sur 5000 m<sup>2</sup>. Selon le directeur de l'expansion dans le nord de l'Allemagne entre 2000 et 4000 m<sup>2</sup> de surfaces de vente, le « concept » commercial est contraint mais peut s'exprimer et présenter jusqu'à 50 sports différents, mais avec des réussites diverses. Il doit en revanche évoluer pour des superficies inférieures.

En parallèle, Décathlon a lancé une procédure devant le Bund pour libéraliser le marché commercial en Allemagne et travaille en partenariat avec Ikéa qui est engagé dans le même type de procédure depuis 2009. Cette requête devrait être renvoyée devant la juridiction européenne. Cette démarche traduit la détermination du groupe à faire évoluer le système allemand pour le rendre compatible avec le droit européen et sa stratégie d'expansion.

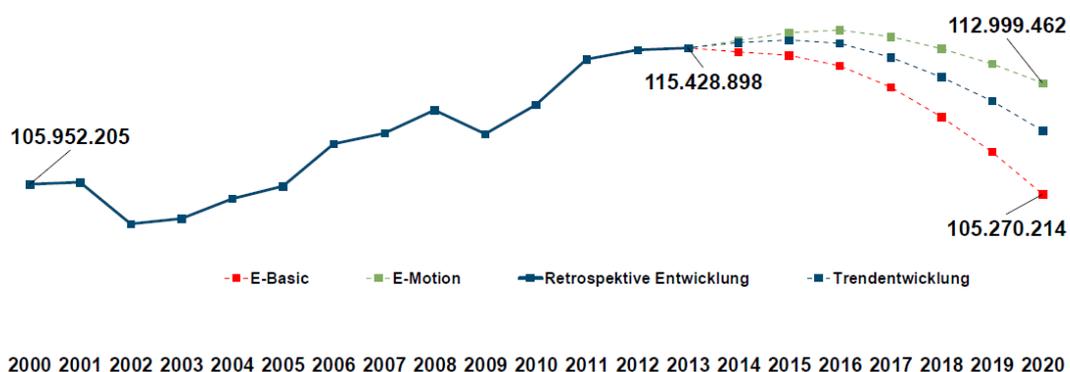
#### 6.1.4. Résultats et enseignements : un dispositif cadré, une volonté d'anticipation, des pratiques innovantes

Le dispositif de planification territoriale « emboîtée » allemand apparaît consensuel et très efficace ; il semble peu susceptible d'être fortement ébranlé par les contentieux européens en cours, quelle qu'en soit l'issue. Les acteurs du commerce s'attendent à un développement du e-commerce plus fort qu'en France. On relève des pratiques urbaines et commerciales innovantes, même si ce qui a été observé à Berlin n'est pas forcément représentatif de l'ensemble de l'Allemagne.

*Une anticipation par les commerçants d'une évolution de leur modèle d'implantation du fait du développement numérique*

Les commerçants allemands font globalement le constat d'une baisse de productivité au m<sup>2</sup> des surfaces commerciales. Cependant, plutôt que de construire de plus importantes surfaces de vente pour protéger leurs marges, ils anticipent une diminution de la taille moyenne des cellules commerciales dans les années à venir du fait du développement du commerce en ligne :

#### Scénarios de développement de nouvelles surfaces commerciales du fait de la croissance du e-commerce



Source : *Handelsverband Deutschland*

De plus en plus, les groupes vont devoir adopter une stratégie « omnicanale ». Les boutiques devraient donc s'affirmer comme lieux de démonstration, de conseil et de retrait pouvant fonctionner avec un personnel plus restreint qu'à l'heure actuelle. Les besoins en main d'œuvre seront en effet déplacés du secteur du commerce à celui de la

logistique qui présente l'avantage pour les enseignes de connaître des coûts salariaux moins élevés.

### *Des espaces commerciaux utilisés à des fins festives et alternatives*

Aménagé dans un ancien bâtiment industriel de Berlin-Ouest, le Bikini Center est exclusivement dédié au commerce éphémère. Il connaît aujourd'hui un fort taux de vacance, notamment en raison de sa faible ouverture sur son environnement (absence de signalétique, adressage sur la rue) et d'un « parcours-client » peu performant. Il n'en demeure pas moins un espace commercial surprenant, en raison de son ouverture sur le zoo de Berlin, de son toit-terrasse et de sa programmation et de sa conception qui diffèrent de celles des centres commerciaux traditionnels.

Vue du Bikini Center à Charlottenburg (Berlin - Ouest)



Source : [www.echochamber.com](http://www.echochamber.com)

Certaines zones délaissées à proximité ou dans les centres commerciaux accueillent également des usages qui diffèrent de la vocation initiale du site. Un bar a par exemple été aménagé sur des espaces de stationnement inutilisés sur les toits du centre *Arkaden* à Neukölln.

### **Le système allemand de planification territoriale**

Le système allemand de planification territoriale s'appuie sur les différents niveaux d'administration de l'État fédéral. Il est régi par le principe hiérarchique dit du « contre-courant » (*Gegenstromprinzip*) selon lequel 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.

L'État fédéral (Bund) dispose de compétences dans certains domaines comme la défense, les affaires étrangères, les frontières, mais son pouvoir est contrebalancé par la souveraineté des 16 Länder qui disposent d'institutions politiques, d'une organisation administrative et d'une constitution qui leur sont propres. Parmi ces Länder, il est à noter que Hambourg, Brême et Berlin ont le statut particulier de « Ville-Etat ». Le conseil municipal fait donc office de Parlement du Land et le maire est également Ministre-

président.

En matière d'aménagement du territoire, les grandes orientations de l'État sont définies par la loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*). Sa compétence législative est assez restreinte et ne lui permet que de préciser les objectifs nationaux et le cadre législatif d'action des différents Länder. Ce sont ces derniers qui disposent du pouvoir d'impulsion, puisqu'ils ont la capacité de légiférer en matière de planification et ont chacun leur propre législation. Le plan du Land fixe les orientations de l'aménagement du territoire et présente la structure et le projet spatiaux souhaités (hiérarchie des espaces centraux, grands axes de développement, orientations en matière d'habitat, de développement durable, de transports). Pilier d'un système progressif de planification et de régulation, il est légalement contraignant pour les échelons inférieurs, dont les documents de planification doivent être réalisés à partir à partir de ses dispositions.

Moins nombreuses et plus regroupées qu'en France, les communes sont également un échelon important de planification. Le plan d'aménagement général est leur principal outil de pilotage et d'organisation du développement urbain. La décision de sa mise en œuvre relève du conseil municipal. Conformément au code de la construction (*Baugesetzbuch*), la planification communale se fait en deux phases, préparatoire d'abord sous la forme d'un plan de zonage de l'occupation des sols (le *Flächennutzungsplan* qui représente le projet de développement spatial de la commune à horizon 10-15 ans), puis opposable sous la forme d'un plan d'aménagement zoné (le *Bebauungsplan* qui fixe les conditions de constructibilité de chaque sous-division spatiale délimitée).

Selon les Länder, il existe différents échelons également compétents en matière de planification territoriale et qui s'insèrent dans la hiérarchie administrative localement établie. Dans le Baden-Württemberg par exemple, 12 régions jouent un rôle d'intermédiaire entre le Land et les communes. A travers leurs plans régionaux (*Regionalpläne*), elles instituent un autre niveau de concrétisation, de précision et de spatialisation des objectifs du Land.

Concernant l'urbanisme commercial, il n'est pas distingué de l'urbanisme en général dans les documents de planification. Il est effectivement adossé au réseau hiérarchisé des espaces urbains qui prévoit un niveau et une taille d'équipements spécifiques en fonction de l'influence des différents pôles. 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.

Il est à noter que les communes peuvent également classer les produits commercialisés selon le degré de centralité dont ils relèvent (commerce de proximité, commerce de zone centrale, commerce hors zone centrale) et préciser pour chaque site d'implantation d'équipements commerciaux des surfaces maximales autorisées par catégories de marchandise.

Ainsi, le système de planification territoriale présente un ensemble cohérent et structuré qui permet une pratique de l'aménagement du territoire fondée sur des principes clairs et des dispositions bien articulées entre les différents niveaux. La régulation commerciale ne fait pas office d'exception et s'appuie sur une organisation territoriale rigoureuse et hiérarchisée.

Source : Metropolregion Rhein – Neckar

## 6.2. Espagne

Les membres de la mission se sont rendus en Espagne, à Barcelone puis à Madrid du 26 au 28 septembre 2016. L'objectif était d'appréhender la situation des espaces commerciaux en Espagne, avec une série de visites et de rencontres permettant en particulier de juxtaposer les approches contrastées de la région de Madrid et de la Catalogne. La journée à Barcelone a permis de parcourir l'aire métropolitaine de Barcelone pour voir différentes typologies de centres à Tarrassa, Sabadell, Sant Boi, Viladecans ... et Barcelone, puis de participer un petit séminaire d'échange regroupant les divers acteurs clefs du sujet, le tout organisé par Oriol Clos, ancien directeur de l'urbanisme de la ville et Josep Llobet, architecte spécialiste en implantations commerciales et consultant sur ces questions pour le gouvernement de la Catalogne. Les journées à Madrid ont permis, grâce à l'appui de l'équipe du service économique de l'ambassade (Sylvie Martin et Benoît Catusse), de rencontrer les responsables des ministères concernés, un universitaire et des représentants du groupe Al Campo (Auchan), de recueillir le point de vue de la ville de Madrid et, par écrit, celui de la région de Madrid<sup>274</sup>.

### Acteurs rencontrés

#### *Barcelone*

- Clara DIEZ, ancienne directrice générale adjointe de commerce du gouvernement de la Catalogne
- Jordi TORRADES, DG de l'Institut de Mercats. Mairie de Barcelone.
- Manuel GUARDIA, Universitat Politècnica de Catalunya
- Alex Goni i FEBRER Président de Gremi de Peixaters
- Maria BUHIGAS d'Urban Facts

---

<sup>274</sup> D'où proviennent les principales données générales et reprises dans ce compte-rendu (traduction par le service économique de l'ambassade).

- Antoni Maria BRUNET-BERCH Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Sabadell
- Josep LLOBET et Oriol CLOS

*Madrid*

- Jean-François Collin, chef du SER de l'ambassade, Sylvie Martin et Benoît Catusse
- Fernando Nasarre, SDG de Política de suelo ; Angela de la Cruz, SDG de Urbanismo ; Carmen Cárdeno, DG de Comercio Interior, Theresa de Jesus Sanchez DGA Comercio Interior, Angeles Rodriguez DGA Fomento y modernizacion del comercio interior,
- Plusieurs représentants du groupe ALCAMPO / IMMOCHAN, sollicités par Javier MARIN, directeur de développement en Espagne.
- Cristina Sanabria, Département Urbanisme, Mairie de Madrid
- Hernández Aja Agustín, professeur d'Université à l'ETSAM

**6.2.1. Le contexte : une compétence fortement régionalisée pour un secteur économique soumis à de fortes variations conjoncturelles**

Quelques chiffres illustrent l'importance du secteur du commerce en Espagne :

- le commerce de détail contribue à 5,3% du PIB total ;
- les 462 450 entreprises du commerce de détail représentent 14,3% du total des entreprises existantes en Espagne, selon les dernières données du Directoire Central des Entreprises (DIRCE) au premier janvier 2016 ;
- lors des six premiers mois de 2016, les ventes de détail ont augmenté de 4,7%. Il y a donc un changement de tendance des ventes du commerce de détail qui, depuis septembre 2013, commencent à montrer des valeurs positives quasi chaque mois en variation annuelle, après 38 mois consécutifs de chute interannuelle. Les communautés qui ont connu les plus grandes hausses au cours de cette période sont : Baléares (8,6%), Canaries (6,6%), Communauté de Valence (6,6%) et Communauté de Madrid (5,9%) ;
- en ce qui concerne l'emploi, selon l'enquête de population active, au second trimestre de 2016, le commerce de détail a enregistré en Espagne 1 874 900 emplois, soit 23 500 emplois de moins que pour le même trimestre de l'année antérieure (-1,2%). Cependant, concernant le premier trimestre de 2016, le niveau d'emplois avait augmenté de 20 300 (+1,1%).

Le développement des centres commerciaux a commencé en Espagne dans les années 1980. Après avoir subi la crise de plein fouet à compter de 2007, la reprise se fait sentir

depuis fin 2013 avec une remontée de la consommation des ménages et la reprise des projets, davantage orientés vers la rénovation et la restructuration.

En Espagne, le « commerce intérieur » est une compétence exclusive des Communautés Autonomes, même s'il est vrai que l'État maintient des compétences de bases, autour desquelles doit se développer toute la norme et l'application pratique des politiques régionales. Les communautés ont donc chacune une politique différente : la plupart d'entre elles ont une approche libérale, à l'exception des Asturies, du Pays-Basque, des Baléares (qui ont mis en place un moratoire jusqu'en 2019 en attente d'une nouvelle réglementation) et de la Catalogne. L'État est chargé de vérifier la conformité législative des lois régionales par rapport aux normes nationales et européennes. Une conférence sectorielle interministérielle tente avec beaucoup de difficultés une concertation avec les Régions pour harmoniser les positions en cas de conflit. Le dialogue est particulièrement difficile avec la Catalogne, dont le gouvernement national estime que les dispositions actuelles ne sont pas euro-compatibles, en dépit des adaptations faites. Une des dernières lois catalanes portant sur les ouvertures commerciales a été suspendue par le conseil constitutionnel espagnol mais le gouvernement catalan résiste...

Des dispositifs d'aide au maintien des petits commerces, à la réhabilitation des marchés et à la modernisation de l'offre traditionnelle ont été mis en place, ainsi que des observatoires des quartiers vulnérables. Les ministères sont surtout inquiets des effets du e-commerce via le développement des plateformes qui ne sont le plus souvent pas européennes ; une réflexion a été engagée à ce sujet.

### **6.2.2. Al campo, l'exemple du développement d'un groupe français en Espagne**

A titre illustratif, le groupe Auchan (en Espagne « Al campo ») se développe de façon très inégale selon les régions, en fonction de leurs différences d'approche mais aussi de leurs réglementations propres dont il regrette la disparité d'une région à l'autre. Depuis sa première implantation en 1981, le groupe a développé 52 hypermarchés Auchan et 30 galeries commerciales sous la houlette de sa foncière Immochan. Les normes de développement durables sont faibles en Espagne qui n'a pas eu de « Grenelle de l'environnement ». Mais, à défaut de loi, la concurrence incite à produire des équipements respectueux de l'environnement et Auchan se veut exemplaire en appliquant notamment les certifications BREEAM et LEAD.

Les responsables rencontrés ressentent une certaine saturation autour de Madrid et un risque de « cannibalisation » entre centres commerciaux ; mais des perspectives existent dans d'autres secteurs, pour des centres sans hypermarché, pour des espaces commerciaux anciens à restructurer... 4 ou 5 nouveaux projets structurants sont à l'étude avec des lieux de restauration, davantage d'animations, parfois des programmes de logements. La coopération avec les maires est également davantage recherchée pour l'insertion du projet dans une démarche de développement local, comme cela semble le cas du centre visité par la mission à Colmenar, ville moyenne à 40 km au nord de Madrid (une des plus récentes réalisations du groupe, qui date de 2007).

### 6.2.3. L'approche de la région de Madrid : une vision libérale qui envisage de nouveaux projets après le fort ralentissement dû à la crise

La Communauté de Madrid ajuste sa réglementation à la norme basique étatique mais constitue l'unique région avec une liberté totale d'ouverture commerciale (non exigence de licence commerciale préalable pour l'ouverture de grandes superficies, traitement de toute ouverture commerciale par l'intermédiaire d'une déclaration responsable...)

#### *Une région très attractive pour les projets commerciaux*

Les 264 721 emplois dans le commerce représentent 14,1% du total des emplois dans le commerce dans toute l'Espagne. Les entreprises du secteur du commerce de la Communauté de Madrid (53 423) représentent 11,6% du total national et les locaux commerciaux (66 950) représentent également 11,6% du total national.

Les centres commerciaux représentent au total plus de 2,6 millions de m<sup>2</sup> de superficie commerciale avec 110 centres ou parcs commerciaux et la présence des principales enseignes de la grande distribution. La position géographique de la région en fait un pôle d'offre attractif pour de nombreux visiteurs des autres régions alentours.

Jusqu'à la crise économique (qu'on peut dater de septembre 2007) au cours des décennies 1990 et 2000, le développement de ces grandes unités a été priorisé, comme dans le reste de l'Europe, dans les zones périphériques des grandes villes. Avec la crise économique, les projets et développements commerciaux ont connu un certain retour, dans la mesure du possible, vers centres urbains. Se développent ainsi des projets plus petits, avec un mélange commercial et une apparence plus soignée et liée à l'exclusivité. Dans le cas de Madrid, ont surgi des nouveaux projets comme *Castellana 200*, en plein cœur financier de Madrid, le projet *Canalejas*, collé à la Puerta del Sol, et bientôt l'espace commercial *el Edificio de Espana* (ancien projet de Wanda). Malgré le ralentissement des grands projets par la crise des dernières années, il existe encore des projets prêts à être développés, surtout liés aux nouveaux développements urbains de la capitale, qui vont pouvoir approvisionner les nouvelles populations qui y habiteront (par exemple, *El Cañaveral*, dans la zone Est de Madrid).



Projet *Canalejas* Photo OHL Desarrollos



El Edificio de Espana Photo mission

Les nouveaux projets doivent être commercialement attractifs et soutenables pour l'environnement (par exemple le projet « *Open Sky* », développé par l'entreprise française *Compagnie de Phalsbourg*, à Torrejón de Ardoz).

Le client est toujours plus informé, plus sûr de ses droits et plus conscient des responsabilités du commerce, par exemple, en termes environnementaux. Il est devenu plus exigeant avec le recyclage, les emballages biodégradables, et même, il souhaite de plus en plus que les boutiques soient de qualité sur le plan environnemental et énergétique.

L'actuel gouvernement d'Espagne, et celui de la Communauté de Madrid (les deux sont du Partido Popular), estiment que « là où il y a un consommateur disposé à acheter et un commerçant disposé à vendre, il ne doit pas y avoir de restriction ni de limitation administrative empêchant les transactions »<sup>275</sup>.

Pour se faire, depuis l'année 2012 (dans le cadre fixé par la norme basique étatique), la *Loi de Dynamisation de l'Activité Commerciale de la Communauté de Madrid* donne le droit aux commerçants de déterminer avec une totale liberté et sans limitation légale, les jours et heures d'ouverture de son commerce. Cette liberté d'ouverture (Madrid est la seule région en Espagne à le faire), combinée à la suppression de l'autorisation administrative préalable pour l'implantation de commerces de superficie supérieure à 2 500 m<sup>2</sup> a attiré et continue d'attirer beaucoup de projets à Madrid.

Depuis 1996, la norme espagnole avait établi des contrôles à l'installation des grandes superficies commerciales en habilitant les régions à intégrer dans sa législation la délivrance d'une « licence » ou autorisation autonome préalable, pour les cas d'unités commerciales de superficie supérieure à 2 500m<sup>2</sup>. La norme de la Communauté de Madrid avait incorporé immédiatement cette disposition en soumettant toutes les implantations commerciales qui dépassaient cette dimension à une commission d'évaluation composée de tous les organes compétents dans la mesure des impacts d'une grande superficie commerciale.

En 2006, la Directive 2006/123/C du Parlement Européen et du Conseil encourageait les États membres à revoir leur législation restrictive à l'activité économique et à justifier de manière très précise le maintien des autorisations et licences préalables pour l'exercice d'une activité économique. Ainsi, en 2009, *la Loi 8/2009, du 21 décembre, de Mesures de Libéralisation et de Soutien à l'entreprise madrilène*, a supprimé le régime d'autorisation préalable à l'établissement de grandes zones commerciales, la substituant par un régime de communication préalable à l'Administration autonome. En 2011, le régime de communication a été revu, et l'intervention autonome préalable à une implantation commerciale a été supprimée. Dès lors, ce sont les autorités municipales (licence municipal) et urbanistiques de la Communauté de Madrid (planification urbaine), qui ont veillé à ce que l'implantation commerciale respectent bien tous les paramètres nécessaires. Finalement, en 2012, *la Loi de Dynamisation de l'Activité Commerciale*, va encore plus loin, en supprimant toute licence municipale nécessaire pour l'ouverture de tout établissement commercial et en la substituant par une déclaration responsable

Pour corriger les impacts que peuvent générer l'implantation d'unités commerciales plus innovantes, modernes et compétitives dans la région, plusieurs actions ont été mises en œuvre comme le Plan de promotion et d'impulsion du petit commerce, qui a injecté plus de 300 000 € d'investissement, afin de favoriser la modernisation, des lignes d'aides pour la reprise des formules commerciales comme les marchés d'approvisionnement ou les galeries commerciales, ou pour favoriser la dynamisation des ventes et des centres commerciaux urbains, et, récemment un Programme de diagnostic et conseil au petit commerce de la région.

---

<sup>275</sup> Selon la contribution de la Communauté de Madrid

Selon les responsables de la Région, le niveau d'équipement est tel qu'une nouvelle implantation d'une grande superficie peut prendre des parts de marché aux concurrents déjà existants, mais pas tellement aux petits commerces établis. Si la crise économique a fait que beaucoup de petits commerces ont dû mettre la clé sous la porte, ceux qui ont résisté sont absolument préparés pour la concurrence et pour satisfaire une demande chaque fois plus exigeante. Il n'y aurait pas, dans la Communauté de Madrid, de cas d'équipements commerciaux de périphéries qui ont fermés, sauf le cas du Centre Commercial M-40 (à Leganés, périphérie de Madrid), mais qui était davantage lié à un problème dans le modèle de croissance de son unité commerciale « marque » (*Eroski*).

En résumé, les responsables de la Communauté de Madrid estiment que, grâce au niveau de spécialisation et de modernisation de ses commerces, la grande majorité a pu dépasser la crise avec succès. « Le fait de disposer d'un commerce attractif, moderne, efficace, et avec une diversité de formats, dans une saine concurrence, permet au commerce madrilène d'être un facteur déterminant dans ce qu'on a appelé ces dernières années le « tourisme d'achats », dans lequel Madrid occupe une des premières places au niveau national et international.

#### *Le point de vue de la ville de Madrid concernant l'urbanisme commercial*

Longtemps l'urbanisme commercial a constitué pour la municipalité de Madrid une préoccupation beaucoup plus économique qu'urbanistique. À l'image ce qui s'est passé dans beaucoup de capitales, les élus de la ville ont cherché à attirer les grands groupes et enseignes sur leur territoire. Malgré une réglementation très favorable et une grande liberté de développement des *retail center*, il n'y a pas eu pour autant de développement exponentiel des formes d'urbanisme commercial. Les grandes unités commerciales se sont plutôt concentrées dans la périphérie de la ville et dans les nouveaux quartiers en cours d'aménagement (les unités de plus de 750 m<sup>2</sup> n'étaient pas autorisées à l'intérieur de la ville). Elles ont, dans la plupart des cas, nui au développement voir à la survie des petits commerces. Ces derniers ont plutôt bien résisté dans le centre de la ville en grande partie en raison de l'attachement des madrilènes à leur commerce de proximité, de la forte densité des quartiers et de l'attractivité touristique de la capitale. On assiste depuis quelques années à une tentative d'implantation des grandes enseignes dans le centre de Madrid avec des unités de l'ordre de 2500 à 4 000 m<sup>2</sup>.



Corte Ingles Madrid Photo mission



Plaza Norte Shopping Center Madrid PhotoTo Madrid.com

Pour mieux structurer son espace, Madrid a développé durant les 25 dernières années, trois stratégies complémentaires à travers la planification de son urbanisme. Dès 1976, la ville connaît une première période de réhabilitation de son centre historique qui sera suivie entre 1985 et 1995 d'une politique de récupération d'aires abandonnées ou dégradées pour les restructurer et les réaménager. La ville se consacre, depuis le début des années 2001, au développement de nouvelles zones urbaines en périphérie, structurées autour du noyau central, sur des terrains disponibles. Elle s'y est fixé un objectif de production de plus de 200 000 logements sur 23 millions de m<sup>2</sup>. Pour ce faire elle s'est dotée d'un *master plan* qui a divisé la périphérie de la ville en 4 parties : un espace de nature, un espace déjà développé mais dont elle conforte les fonctionnalités, et deux nouveaux espaces de développement.

En matière commerciale, des analyses relatives aux perspectives de développement de nouvelles unités commerciales sur Madrid et sa périphérie ont été réalisées après 2008. Une priorité sera accordée à la rénovation des marchés couverts et à leur revitalisation. De même de nouvelles règles concernant l'implantation dans le centre de Madrid ont été édictées. Ainsi, depuis 2012, les supermarchés de 750 m<sup>2</sup> à 2 500 m<sup>2</sup> sont autorisés à l'intérieur de la ville ; les grandes surfaces, quant à elles, ne sont pas autorisées sauf dans certaines zones de développement intégré. Mercadona, l'un des leaders du marché espagnol, cherche à s'y implanter mais se heurte au manque de foncier disponible. Le lien entre l'activité des super et hypermarchés et celle du petit commerce a fait l'objet d'analyses cartographiées qui confirment clairement le lien entre l'implantation de grosses unités et les dysfonctionnements du commerce de proximité.

Concernant la périphérie, les grandes enseignes ont suivi avec intérêt les projets de développement de nouveaux quartiers portés par la mairie pour y implanter de nouvelles unités. Mais elles sont contraintes de revoir la taille de leurs projets. Il semble en effet que les très grosses unités sont plutôt en perte de vitesse. Ainsi une parcelle au nord-ouest de la ville de 100 000 m<sup>2</sup>, avec un projet sports, loisirs et galerie marchande, ne trouve pas preneur.

#### **6.2.4. L'approche de la Catalogne : une vision très cadrée pour conserver les espaces commerciaux dans la tache urbaine**

Barcelone dispose d'un plan d'urbanisme très élaboré mais il manque encore un outil de planification territoriale à la grande échelle du bassin de vie. La Catalogne s'inscrit néanmoins dans une tradition d'urbanisme assez organisé et de préservation des centres-villes, comme l'atteste une rapide visite des villes satellites situées dans l'aire urbaine de Barcelone. Chaque ville (ou ancien village) est organisé autour de son marché municipal, lien de vie et d'animation, parfois conforté par une moyenne surface attenante.

Une politique est menée en faveur du renouveau de ces marchés (40 à Barcelone, 170 dans toute la Catalogne) qui, selon les interlocuteurs de la mission, jouent un rôle essentiel en termes de lien social et de vie de proximité. Des efforts importants sont faits pour organiser le développement de centres commerciaux de taille modérée au cœur même des villes (même si on observe quelques implantations en bord de voie rapide urbaine), comme c'est le cas à Sabadell avec le développement récent d'une rue commerçante autour de l'implantation d'El Corte Inglés.



Corte Ingles Sabadell

Les associations de petits commerçants et les chambres de commerce paraissent actives.

Selon les personnes rencontrées, il y a des conflits mais *in fine* une assez bonne coopération et une certaine complémentarité entre les différents types d'acteurs du commerce.

Le e-commerce semble davantage menacer les grandes surfaces que les petits commerces, à condition que ceux-ci sachent s'organiser et se moderniser. On ressent toutefois une certaine inquiétude face au projet d'Amazon d'installer 60 000 m<sup>2</sup> d'entrepôts près de l'aéroport de Barcelone.

Pour ce qui est des implantations nouvelles d'ensembles commerciaux, la Catalogne applique une politique de fort cadrage, qui a connu plusieurs étapes successives :

- en 1987, une sorte de « loi Royer » pour protéger le petit commerce ;
- en 1997, une loi visant à mieux évaluer le nouveau projet par rapport au marché et garantir la concurrence, suite à la fusion de Carrefour et de Continent qui, ensemble, représentaient 30 % du marché de la Catalogne ;
- 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 ;
- en 2009, suite à la directive Bolkenstein, une loi qui interdit le commerce quotidien hors de la « tache urbaine consolidée » (TUC), le commerce singulier (défini de façon assez restrictive : automobile, bateaux, matériaux de construction, jardinage) étant libre de s'installer à l'extérieur ; de plus, pour les communes petites et moyennes, un maximum est défini en fonction de la taille de la ville (800 m<sup>2</sup> pour les moins de 5 000 habitants, 2 500 m<sup>2</sup> jusqu'à 50 000 habitants).

Suite à l'arrêt de la cour européenne de 2011 (qui condamnait l'ancienne), les autorités de Catalogne estiment que le système actuel est aussi efficace que l'ancien en termes de cadrage, tout en étant euro compatible. La TUC est définie par la Commune après avis

de la Région. L'enjeu porte sur les possibilités d'implantation en limite de TUC qui peuvent faire l'objet de débats longs et contradictoires ou de possibilités d'extension de zones commerciales préexistantes hors TUC ; Il semble que ce soit sur ces points d'interprétation et de possibilités de dérogations qu'il pourrait y avoir débat avec les autorités nationales espagnoles et la commission européenne.

### **6.2.5. Résultats et enseignements**

Le contraste entre les situations de Madrid et de Barcelone est saisissant. Il s'inscrit dans l'histoire des villes (développement plus récent de l'agglomération de Madrid) et des structures de ville très différentes (tissu existant de communes satellites anciennes autour de Barcelone) avant d'être le reflet des oppositions exacerbées de la situation politique actuelle. La mission a entendu la vision très libérale exprimée par les interlocuteurs nationaux et régionaux rencontrés à Madrid ; elle n'a pas eu les moyens de vérifier le bien fondé de l'optimisme exprimé par les représentants de la Région madrilène, même si la qualité intrinsèque des nouveaux projets semble monter en gamme comme dans les autres pays européens.

La répartition des compétences en matière d'urbanisme semble constituer un facteur défavorable à la planification du commerce comme du logement en Espagne. Les communes sont autonomes et le pouvoir législatif a été transféré aux Communautés autonomes. Celles-ci, pour la plupart, n'ont pas choisi de se donner les moyens légaux d'une véritable politique d'aménagement, quand elles n'ont pas encore accentué la dérégulation, comme l'a fait la Communauté de Madrid. Il n'y a donc pas de limite à la toute-puissance des municipalités. Ce sont elles qui décident de la quantité de foncier qualifié pour l'urbanisation (les Communautés autonomes devant ratifier). Des petites municipalités de périphérie urbaine, autour de Madrid notamment, ont ainsi adopté des plans d'urbanisme qui multipliaient par trois ou plus leur population et leur espace urbanisé.

Les communes souffrent d'un déficit chronique de ressources, qui est partiellement structurel, mais résulte aussi de l'usage qu'elles font du cadre juridique. Nombre d'entre elles ont ainsi utilisé l'urbanisme et la vente du patrimoine foncier public pour se financer. En fait, les municipalités ont souvent utilisé la vente aux enchères de leur patrimoine foncier comme mode de financement ordinaire. Ce dont ont su profiter les grandes enseignes. Leur développement dans les petites villes de la périphérie de Madrid et de Barcelone s'en est trouvé facilité. Néanmoins elles sont contraintes de s'interroger sur leur modèle de développement, en particulier celui des grands hypermarchés. La question de leur entrée dans la ville centre est désormais posée même si celle-ci se heurtera à l'absence de réserve foncière publique et à la spéculation qui d'ores et déjà s'opère dans la capitale avec un prix de m<sup>2</sup> qui n'a cessé de croître même pendant la crise.

Par ailleurs cette crise a touché de plein fouet la classe moyenne espagnole qui constitue le socle de la clientèle des centres commerciaux. Sur Madrid centre, la classe la plus riche a fait alliance avec son petit commerce de proximité en lui restant fidèle, lui donnant ainsi la capacité de s'adapter à ses attentes en termes de qualité. Dans les quartiers plus modestes le commerce s'est adapté à la paupérisation de sa clientèle, en diminuant ses charges, par l'arrivée d'une main d'oeuvre étrangère « bon marché » et à travers de nouvelles formes de distribution privilégiant les circuits courts voir des circuits parallèles.

La mission a pu constater la détermination et la persévérance de l'approche menée par la Catalogne, en cohérence avec la pratique d'un urbanisme plus maîtrisé mais qui semble faire preuve d'une certaine souplesse d'application, espérant ainsi résister aux mises en garde du gouvernement national et aux risques de nouveaux contentieux européens.

## Compléments documentaires

*Traduction d'un article issu du site de l'AECC (Association Espagnole des Centres et Parcs commerciaux)*

### LES CENTRES COMMERCIAUX EN ESPAGNE : UNE HISTOIRE DE SUCCES

En 2015, les 546 centres commerciaux espagnols, avec près de 15 millions et demi de m<sup>2</sup> de superficie brute louable (SBA), représentent un secteur mature qui a crû en accompagnant le fort développement de l'économie et la modernisation de la société espagnole depuis 1980. De l'analyse plus en détail de la situation à chaque grande période de développement, on peut en tirer des conclusions intéressantes sur les tendances qui ont caractérisé l'évolution du secteur des centres commerciaux en Espagne.

#### AVANT 1981

En fin d'année 1980, il y avait seulement 20 centres commerciaux en Espagne, la majeure partie basée sur des hypermarchés, puisque, en 1973, avait commencé le développement de cette forme de commerce avec les chaînes PRYCA et CONTINENETE, toutes deux originaires de France et qui plus tard ont fusionné avec l'enseigne CARREFOUR.

En 1980, a ouvert le premier Grand centre commercial (entre 40 000 et 80 000 m<sup>2</sup> de SBA) : BARICENTRO, près de Barcelone.

Le développement naissant des centres commerciaux se faisait avec une densité très faible, de seulement 13,4 m<sup>2</sup> de SBA pour 1000 habitants en 1980.

#### 1981 – 1990

Dans cette période, surtout dans la deuxième moitié des années 1980, les centres commerciaux espagnols ont initié leur fort développement.

Lors de cette période, 75 nouveaux centres commerciaux ont ouvert. La catégorie qui a connu le plus grand nombre d'ouvertures est celle des centres commerciaux basés sur des hypermarchés, avec 29 ouvertures, puisque ALCAMPO, et plus tard EROSKI, ont alors participé à son essor. La deuxième catégorie qui a connu le plus d'ouvertures est celle des petits centres commerciaux (moins de 20 000 m<sup>2</sup> de SBA), avec 27 centres commerciaux ouverts.

Dans les années 1980, ont vu le jour les trois premiers très grands centres commerciaux (de plus de 80 000 m<sup>2</sup> de SBA) : NUEVO CENTRO à Valence, LA VAGUADA et PARQUESUR à Madrid. Cette naissance est le début d'une tendance qui

se poursuivra les années suivantes.

La densité à la fin de cette période atteint les 53,1 m<sup>2</sup> de SBA pour 1000 habitants.

1991 – 2000

Cette décennie, avec les années qui suivent est la période du plus grand développement des centres commerciaux espagnols. Entre 1991 et 2000, 197 nouveaux centres ont été inaugurés, avec plus de 5 000 000 m<sup>2</sup> de SBA.

En nombre d'ouvertures, arrivent en première position les petits centres commerciaux (51), puis viennent ceux basés sur des hypermarchés (48) et ceux de tailles moyennes -entre 20 000 et 40 000 m<sup>2</sup> de SBA- (46 ouvertures).

La majorité - plus de 50% - de la nouvelle superficie commerciale, s'ouvre dans les centres commerciaux moyens et grands, qui deviennent majoritaires dans le secteur, grâce à la forte présence de groupes promoteurs, espagnols et internationaux, spécialisés dans les centres commerciaux.

Au cours de cette décennie, s'ouvrent les premiers centres de loisir et centres de fabricants, et les parcs commerciaux commencent à se consolider comme une forme de commerce pour le futur.

Selon un rythme moindre, et surtout dans les grandes agglomérations urbaines, continuent d'apparaître de très grands centres commerciaux, avec l'ouverture de PARQUE CORREDOR à Madrid, LA CANADA à Marbella, BONAIRE à Valence, et LA MAQUINISTA à Barcelone.

Apparaissent les premiers parcs commerciaux de grande dimension : PARQUE OESTE et MEGA PARK, tous deux à Madrid.

La densité de centres commerciaux pour l'année 2000 était déjà de 175,7 m<sup>2</sup> de SBA pour 1000 habitants, encore très loin des chiffres des pays européens connaissant le plus grand développement des centres commerciaux.

2001 – 2010

Au cours de cette décennie, 226 nouveaux centres commerciaux ont vu le jour, avec plus de 7 000 000 m<sup>2</sup> de SBA.

En nombre d'ouvertures, les Petits centres commerciaux arrivaient en première position (53), puis les Moyens (50) et les Grands (42); et ont émergé les Parcs commerciaux (41 nouvelles ouvertures).

Les très grands centres commerciaux qui ont ouvert pendant cette décennie sont nombreux et concernent de plus en plus de régions (y compris les Canaries par exemple). De plus, ont ouvert deux grands Parcs commerciaux : LUZ SHOPPING à Jerez de la Frontera, et MEGA PARK Baracaldo à Vizcaya.

La densité de centres commerciaux atteignait alors 303,1 m<sup>2</sup> pour 1 000 habitants, proche de la moyenne européenne.

2011 – 2012

Les changements dans la situation économique en Espagne à partir de 2008 et la maturité atteinte par les centres commerciaux espagnols, amenèrent nécessairement à une notable diminution dans le rythme des ouvertures.

Malgré cela, dans les cinq premières années de la présente décennie, ont ouvert 28 nouveaux centres, avec plus de 1 280 000 de nouvelle SBA, en comptant les agrandissements des centres déjà existants.

L'absence de nouveaux centres basés sur des hypermarchés retient l'attention. Il y a une diminution dans le rythme des ouvertures de ce genre d'établissements, et de plus, lorsqu'ils ouvrent, ils cherchent alors à s'intégrer dans des centres de plus grande taille.

Le niveau de professionnalisation de tous les acteurs du secteur des centres commerciaux en Espagne - promoteurs, commerçants, investisseurs, consultants, cadres techniques, fournisseurs - se manifeste par la qualité des nouveaux centres ouverts ces dernières années.

Depuis 2013

La croissance constante des ventes électroniques, l'évolution des anciennes formules commerciales, la saturation commerciale, provoquée en grande partie par la similitude de l'offre, et l'adaptation d'une société qui est passée par plusieurs sévères crises, ont facilité l'apparition de nouvelles tendances dans la conception des centres commerciaux du futur.

Les centres commerciaux périphériques, moyens et grands, dans lesquels l'hypermarché est le grand moteur, vont céder le pas à des nouvelles formes de commerce, qui amènent « un plus » dans leur conception : « ce plus » pour consister en la taille, la possibilité d'avoir une grande superficie réservée au parking, l'incorporation de nouveaux acteurs commerciaux et ludiques, une localisation dans un environnement singulier...

Logiquement, cela devrait provoquer l'accélération de l'obsolescence des centres commerciaux actuels, ce qui donnerait lieu à un certain nombre d'opérations, et les moins prêts pourraient en être affectés significativement.

Au cours de la prochaine décennie, on verra apparaître une nouvelle génération de centres commerciaux, qui, malgré leur dimension, seront plus proches du consommateur, s'adapteront plus à ses formes et habitudes de vie, et lui offriront des produits et des services plus adaptés.

Aujourd'hui plus que jamais, le nouveau consommateur interviendra dans la configuration des futures complexes de manière plus directe, intervenant dans sa conception depuis le début, et à travers un outil qui sera pourtant un des plus grands concurrents du centre commercial du futur : le réseau...

*Traduction d'un article issu du site de la revue Info Retail, publié le 28 / 04 / 2016*

**LES CENTRES COMMERCIAUX ONT UN FUTUR EN ESPAGNE**

L'Espagne présente une tendance de croissance des centres commerciaux, comme le montre le rapport Développement des centres commerciaux européens, élaboré par Cushman & Wakefield. Actuellement, quatre espaces nouveaux sont en constructions, qui ajouteront au marché près de 180 000 m<sup>2</sup> dans les prochaines années. 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. Ainsi, la Communauté andalouse comptera plus de 85 000 m<sup>2</sup> d'offre commerciale, qui seront inaugurés cette année.

En tout, l'Espagne se situait, l'an dernier, à la neuvième position au niveau européen des constructions de nouvelles superficies commerciales, devant l'Italie. Le potentiel de croissance des centres en Espagne est surtout dû à la faible offre actuelle, puisque c'est le cinquième pays avec le moins de densité si on calcule la superficie des centres commerciaux par habitant.

En outre, dans la seconde moitié de 2015 on a enregistré en Espagne un autre chiffre record, puisque l'investissement en centres commerciaux a dépassé les 700 millions d'euros.

« Les bonnes perspectives de ventes dans le secteur du retail ont aussi permis l'augmentation des m<sup>2</sup> en centres commerciaux », selon Cushman & Wakefield España, qui estime qu'à Barcelone et Madrid les ventes vont progresser de près de 12% jusqu'en 2020, « ce qui est sans aucun doute une bonne nouvelle pour le secteur ».

#### *Les tendances européennes pour 2016*

Le rapport de Cushman & Wakefield signale qu'en Europe on aura plus de 9,1 millions de m<sup>2</sup> dans les nouveaux centres commerciaux entre 2016 et 2017. Les raisons principales de cet essor sont la croissance de l'activité dans le secteur du retail et la reprise économique.

Au contraire, 2015 était un des exercices avec le moins d'ouverture de nouveaux centres, avec seulement 4,6 millions de nouveaux m<sup>2</sup>, ce qui signifiait une baisse de 16% par rapport à 2014. Ainsi, le stock total de centres commerciaux en Europe se situait à 156 millions de m<sup>2</sup> à la fin 2015.

Selon Cushman & Wakefield, « on observe des tendances clairement différentes entre régions. D'une part, les marchés d'Europe occidentale tendent à augmenter la superficie des centres commerciaux déjà existants, et moins à créer des nouveaux espaces. Au contraire, en Europe central et de l'est, et dans les pays nordiques, la tendance est plutôt à la construction de nouveaux centres commerciaux. ».

#### *Synthèse d'un article paru dans le journal Cinco Días, le 31 / 08 / 2016*

« Zara et H&M investissent les parcs commerciaux »,

Les marques cherchent des alternatives aux locaux dans les rues.

D'après un rapport de l'entreprise de service immobilier Cushman & Wakefield, les marques qui nécessitent de grands espaces ne sont plus les seules intéressées par les parcs commerciaux. En effet, les boutiques de mode s'y orientent de plus en plus.

Les boutiques de mode (H&M, Zara, Célio) essayent de voir si les parcs commerciaux sont une option viable, en complément de leur lieu traditionnel de vente, à savoir les rues des centres-villes.

Les atouts de ces espaces : location de locaux à un coût moindre, meilleur accès logistique, parking gratuit et facile d'accès, meilleure adéquation avec les nouveaux modèles de vente en ligne. Ces entreprises cherchent à voir si cela intéresse les consommateurs européens.

Autre tendance : volonté d'amener dans ces parcs des offres de gastronomie et de divertissement.

En 2015, la surface de ce type de parcs dans les périphéries a augmenté de 863 000 m<sup>2</sup> en Europe soit 2,4%, pour atteindre les 37,3 millions de m<sup>2</sup>. Et le rythme progresse : avant la fin 2016, seront inaugurés 1,3 millions de m<sup>2</sup> en Europe de nouveaux parcs commerciaux. En 2017, la tendance devrait se poursuivre.

« La demande de parcs commerciaux en Europe, et en particulier en Espagne, croit de manière évidente. Cela s'explique par la nécessité de différenciation des opérateurs, et par un plus grand investissement de la part des propriétaires dans ce genre de projets qui gagnent toujours plus en qualité » signale Pérez de Zabalza, directrice de *retail leasing* de Cushman & Wakefield. L'an dernier, l'investissement a augmenté de 34%, pour atteindre 9 000 millions d'euros.

L'Espagne est le 4<sup>ème</sup> pays européen en termes de superficie de parcs commerciaux, avec près de 3 millions de m<sup>2</sup>. Le Podium étant constitué par le Royaume-Uni, l'Allemagne, et la France. En matière de nouvelles promotions immobilières de ce type, l'Espagne est cinquième en Europe par m<sup>2</sup> en promotion. On attend avant 2017 que s'ouvrent quatre grands parcs commerciaux, pour un total de 100 000 m<sup>2</sup>. Deux projets phares : Terrassa Plaça, un projet du promoteur britannique City Grove dans la localité de Terrassa (Barcelone), ainsi que le complexe commercial Cruce de Caminos dans la localité de Sagunto (Valence), promu par Lar España Real Estate.

Source : Extraits de divers documents traduits par les services de l'ambassade.

### 6.3. Italie

Un déplacement de la mission du CGEDD a eu lieu en Italie du 15 au 17 novembre 2016 afin d'appréhender les enjeux et les politiques menées dans divers secteurs de ce pays qui se caractérise par une forte tradition de petit commerce de proximité et par des différences géographiques très sensibles. En cette matière comme dans d'autres, l'Italie présente en effet d'importants contrastes entre les régions du nord dont la Lombardie, le secteur central autour de Rome et les régions du sud, alors que les compétences sont

largement décentralisées au niveau régional. Il en découle le choix de se rendre à Rome et à Milan, permettant l'examen de deux contextes très différents. Les journées passées dans ces deux villes ont été préparées et organisées par l'équipe du service économique de l'ambassade (Florent Moretti et Esther Gagneux<sup>276</sup>). Elles ont permis de rencontrer les responsables des deux communes et régions concernées, d'échanger avec divers experts et acteurs du commerce, dont le groupe Carrefour, et de visiter l'implantation d'*Eataly* à Rome ainsi que le centre commercial d'Arese, situé dans la périphérie de Milan, l'un des plus récents et à ce jour le plus vaste d'Italie.

## Acteurs rencontrés

### *Rome*

- Paola Sbriccoli, directrice du guichet unique pour les activités productives, Département du Développement économique, Commune de Rome
- Adriano Meloni, assesseur (adjoint au maire) au Développement économique, Commune de Rome
- Marina Iannucci, responsable de la clientèle, Eataly Rome
- Roberto Cerminara, responsable du bureau Affaires législatives, Confcommercio
- Francesco Lioci, bureau Etudes, Confcommercio
- Stefano Campioni, responsable du département des activités productives, ANCI (*Associazione nazionale comuni italiani*, Association nationale des communes italiennes)
- Simonetta Paganini, responsable du département des relations avec les associations européennes et hors-UE, de la coopération décentralisée et des relations internationales, ANCI
- Alessandro Lippi, Direction du Développement économique, Région Latium
- Paul Hunsinger, Ministre conseiller pour les affaires économiques, Chef du service économique régional pour l'Europe du Sud-Est, Ambassade de France en Italie
- Florent Moretti, conseiller, responsable du pôle Industries et Développement Durable
- Esther Gagneux, responsable d'études Transports et Développement Durable

### *Milan*

- Paolo Mora, Directeur général adjoint, Département du Développement économique de la Région Lombardie

---

<sup>276</sup> Qui ont également recueilli diverses informations intégrées dans le présent document ou reprises en complément.

- Anne Neplaz, chef du pôle Infrastructures, Transport, Industrie, Business France Italie
- Patrizia Galbiati, chef du pôle Tech et Services, Business France Italie
- Iginio Rossi, architecte, Institut national d'urbanisme (INU)
- Laura Di Paola, responsable communication et marketing, Centre commercial « Il Centro » (Arese)
- Cesare Pozzini, directeur du Centre commercial « Il Centro » (Arese)
- Elena Franco, architecte, TCM Italia
- Luca Tamini et Mario Paris, chercheurs, Département d'architecture et d'Urbanisme, Université « Politecnico di Milano »
- Victor Forestier, direction Property, Carrefour Italia
- Rossana Pastore, direction Marketing, Carrefour Italia
- Concetta Terranova, référente pour l'Europe et l'Amérique latine, relations institutionnelles et internationales, Commune de Milan
- Stefano Riazzola, responsable du département Planification et Programmation Mobilité, Commune de Milan

### **6.3.1. Un contexte marqué par une forte tradition de commerce de proximité et une large décentralisation des politiques publiques**

L'Italie est marquée par la présence traditionnelle d'un tissu commercial de proximité très développé dans les centres-villes et dans les quartiers. Il est souvent fortement spécialisé en regard d'habitudes de consommation qui privilégient l'achat en petite quantité réparti dans plusieurs boutiques plutôt que l'achat de masse. La grande distribution s'est fort logiquement développée tardivement et modérément, sous l'égide de groupes italiens d'envergure nationale ou seulement régionale comme Esselunga et de groupes étrangers comme les distributeurs français Carrefour et Auchan. Elle a dû adapter ses méthodes pour vaincre les réticences des consommateurs à l'égard du commerce de masse et tenir compte de leur exigence en matière de qualité des produits, notamment dans le domaine alimentaire. Des différences importantes d'habitudes d'achat existent du nord au sud du pays, plus traditionnel et plus pauvre. Les grandes surfaces y sont moins implantées et s'en sont même parfois retirées après des expériences difficiles du fait de la situation économique ou des risques liés aux pratiques locales.

#### *Situation économique et attentes du consommateur*

La structure de la consommation a connu d'importantes évolutions au fil du temps, du fait des variations du pouvoir d'achat et des changements de modes de vie. Entre les années

1990 et les années 2000, la part des dépenses des ménages dans l'alimentaire a fortement diminué, alors que les dépenses dans la restauration ont pris une place accrue (en 1990 : 18,3 % pour l'alimentaire, 6,5% restauration ; en 2005 : 14 % pour l'alimentaire 7,4% restauration). Le revenu disponible des ménages italiens a diminué jusqu'à un point bas en 2012, puis la situation s'est améliorée pour retrouver en 2014 le niveau de 2008.

Sur le plan qualitatif, les consommateurs sont de plus en plus sensibles à la qualité des produits, et à la traçabilité des aliments (notamment après les scandales sanitaires comme ceux de la vache folle, du poulet à la dioxine, de la *mozzarella di buffala* polluée). Alors que les effets de la crise commencent à s'estomper, les consommateurs recherchent non plus le prix le plus bas, mais le meilleur rapport qualité prix (meilleur accès à l'information, apparition des produits bio...). Alors qu'en France, les formats des grands magasins alimentaires comme les hypermarchés ou les supermarchés sont toujours plébiscités et demeurent les circuits de distribution les plus fréquentés aujourd'hui (+ de 65 % des parts de marché en France), les consommateurs italiens privilégient la proximité et fractionnent davantage leurs achats. On compte en Italie, en 2015 :

- 114 hypermarchés supérieurs à 8 000 m<sup>2</sup> (contre 91 en 2005),
- 264 hypermarchés compris entre 4 500 et 7 999 m<sup>2</sup> (contre 177 en 2005),
- 501 « mini-hypers » compris entre 2 500 et 4 499 m<sup>2</sup> (contre 327 en 2005),
- 8172 supermarchés compris entre 400 et 2499 m<sup>2</sup> (contre 7 526 en 2005),
- 12 990 « libres services » compris entre 100 et 399 m<sup>2</sup> (contre 7 924 en 2005),
- 5 036 « *discount* » (contre 2 953 en 2005),
- 30 221 commerces non-alimentaires au détail,
- 376 « *cash and carry* » (contre 365 en 2005).

Au total, sont présents 57 674 commerces relevant de la « distribution moderne organisée ».<sup>277</sup>

Les centres commerciaux (structure de taille moyenne ou grande, c'est-à-dire supérieure à 1 500 m<sup>2</sup> ou 2 500 m<sup>2</sup> selon les villes, comprenant plusieurs structures commerciales qui bénéficient d'infrastructures gérées en commun) sont au nombre de 943.<sup>278</sup>

Depuis 2000, les enseignes (Auchan, Coop, Carrefour) ont réduit les surfaces de vente des hypermarchés. Selon les responsables du groupe Carrefour, les modèles d'hypermarchés qui fonctionnent aujourd'hui sont d'environ 8 000 m<sup>2</sup> de surface de vente. Le *drive* ne s'est pas déployé en Italie mais la livraison des courses à domicile est un service utilisé par les consommateurs dans les grandes villes.

### *Le système de planification et de régulation*

Depuis la loi Bersani de 1998, le 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. Le dispositif a été progressivement adapté pour tenir compte des dispositions européennes sur la libre concurrence (directive Bolkenstein) et, plus récemment, pour regrouper divers textes et faciliter leur mise en application (« agenda de simplification »). D'une Région à l'autre, le schéma général est proche mais le contenu des normes varie, ainsi que le système d'autorisation qui s'avère souvent assez complexe. Le temps d'obtention des autorisations administratives pour des nouvelles opérations est au moins de cinq ans, un

<sup>277</sup> Feder Distribuzione 2015

<sup>278</sup> Il Sole 24 Ore, Info Data

projet important comme celui d'Arese a mis au total quinze ans depuis l'intention de réalisation jusqu'à la mise en service.

L'évaluation environnementale des projets d'immobilier commercial est régie par les lois régionales. En Lombardie, selon la loi régionale n°5 du février 2010, des études environnementales doivent être préalablement présentées aux instances décisionnaires publiques pour les projets de grandes surfaces de vente situés dans des territoires vulnérables (zones montagneuses, lacustres, centres historiques) ou d'une superficie supérieure à 15 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, ainsi que pour l'ensemble des centres commerciaux, quelle que soit leur taille (en dessous de 1 500 m<sup>2</sup> de surface de vente, la province est l'autorité environnementale, et au-dessus il s'agit de la région)<sup>279</sup>. Ces études (appelées VIA : *valutazione d'impatto ambientale*) permettent de juger la qualité environnementale du projet et sa compatibilité avec les plans d'urbanisme locaux et régionaux.

Très souvent, l'opérateur décide aussi de faire certifier ses projets avec LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) ou BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method for Buildings*), ce qui constitue un point fort pour l'obtention de l'autorisation d'implantation et pour attirer les fonds des investisseurs.

Selon l'Institut National d'Urbanisme (INU), le lien avec les questions d'urbanisme et de planification urbaine n'est pas établi de façon très étroite. Cet organisme, doté d'un statut d'« association de haute culture », estime jouer par subsidiarité un rôle important en matière de « pensée urbaine », en l'absence de politique nationale forte en ce domaine. En effet, la seule grande loi nationale sur l'urbanisme date de 1942 (reprise par la République italienne après la guerre, elle est ensuite tombée partiellement en désuétude), le système de planification repose sur des dispositions régionales ou locales et l'urbanisme opérationnel relève de méthodes de « programmation négociée ». L'intégration du commerce dans la planification urbaine et l'urbanisme, dont le principe a été acté par la loi Bersani précitée, semble assez ténue et variable d'une région à l'autre.

### *Les grands acteurs*

Dans la distribution alimentaire, les plus grands groupes sont Coop, chaîne issue d'un réseau de coopératives d'achat, et Esselunga, chaîne de supermarchés présente seulement dans le nord ainsi que Iper pour les grands formats. Concernant les groupes étrangers, les français Carrefour et Auchan sont fortement présents, tout comme l'enseigne allemande Lidl.

Les centres commerciaux sont développés par des foncières commerciales ou par l'enseigne-phare du centre. Le centre commercial romain Euroma 2, par exemple, a été développé par la filiale d'une foncière française, la SCCI (Société des centres commerciaux *Italia*). Le centre d'Arese, près de Milan, a été développé par l'enseigne Iper. Les grandes enseignes (Carrefour, Lidl, Auchan...) s'adressent souvent directement à la région où elles souhaitent implanter un centre commercial, sans intermédiaire<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> Annexe B, point 7, catégories B2, B3, B6 et B7 de la loi régionale n°5/2010

<sup>280</sup> Source : INU.

### *Les perspectives*

Selon Carrefour, l'offre commerciale des grandes surfaces alimentaires arrive à saturation en périphérie et il est de plus en plus rare d'enregistrer une nouvelle ouverture de grand hypermarché. La tendance en Italie a été de réduire les hypermarchés « trop grands » des années 1990 et de rationaliser l'offre. Aujourd'hui la tendance est au développement de surfaces plus petites (proximité, supermarchés et grands supermarchés jusqu'à 3 000 m<sup>2</sup>).

Pour ce qui est de l'offre commerciale non alimentaire, la tendance est plutôt le développement de centres de plus grande taille proposant une offre sans cesse renouvelée grâce aux loisirs et à la restauration. Les centres commerciaux de petite taille (moins de 15 boutiques) tiendront toujours un rôle de centre commercial de proximité, mais les centres de taille moyenne risquent de souffrir d'un manque de fréquentation face à l'ouverture de nouveaux grands centres régionaux.

Le développement du *e-commerce* est un enjeu majeur (*pure players* tels que Amazon ou autres sites marchands de vente). Si le recours à ce nouveau format de distribution ne représente actuellement que de l'ordre de 3 à 4 % (chiffre variable selon les interlocuteurs) de la consommation, taux très inférieur à celui des pays d'Europe du nord, il est en pleine croissance auprès des consommateurs, y compris pour l'alimentaire.

### **6.3.2. Deux situations contrastées : Rome et le Latium, Milan et la Lombardie**

#### *Rome et le Latium*

Le Latium comporte 5,9 millions habitants, Rome 2,9 et l'ensemble de l'agglomération 4,3 millions.

Le Latium a vu la réalisation d'environ 1 million de m<sup>2</sup> de centres commerciaux depuis 2000, le parc total étant de 2 millions. Un net ralentissement s'est fait sentir depuis 2008 et, actuellement, cinq ou six projets sont en cours d'instruction. Il est très rare que les opérations récentes consomment de nouveaux espaces naturels ou agricoles. Les responsables de la région considèrent que la priorité est à la restructuration de l'existant et qu'il n'y a pas de besoin majeur pour de nouveaux projets. Il existe des cas de contestation du refus d'autorisation gagnés par des opérateurs mais le sujet n'est pas remonté au niveau européen. L'enjeu des questions commerciales est plutôt la préservation du commerce de proximité, la protection des zones historiques et la maîtrise du commerce ambulancier, très développé en Italie (230 000 unités).

L'autorisation des grandes surfaces commerciales (plus de 2 500 m<sup>2</sup> dans les communes de plus de 10 000 habitants, plus de 1 500 dans les autres) est donnée dans le cadre d'une conférence commerciale regroupant la commune d'implantation et la région, celle-ci ayant le dernier mot. L'évaluation environnementale des projets est systématique et s'organise sous l'égide d'une agence dépendant de la région.

La loi de référence est la loi n°33 de 1999 de la région Lazio, dont la mise à jour est actuellement en cours de préparation. Celle-ci compte quelques critères environnementaux, mais extrêmement simples : un nombre minimum d'arbres par

superficie, etc. Le nouveau texte de loi, en gestation depuis 2014, actuellement soumis à l'examen du comité législatif, semble long à être stabilisé et finalisé, en vue d'une adoption escomptée vers mi-2017.

La programmation en vigueur de la région Lazio ne permet normalement plus aux communes d'approuver l'installation de nouveaux projets jusqu'à la parution du prochain document de programmation, dont la rédaction est en cours. Des projets déjà validés dans le cadre de la programmation en cours devraient néanmoins sortir de terre. On ressent un certain flou, le dernier document de programmation qui date de 2002 (portant normalement sur la période 2002-2005), n'ayant pas encore été repris (en attente du vote de la nouvelle loi régionale). La notion de programmation a elle-même évolué du fait de la prise en compte du principe de libre concurrence qui interdit toute « programmation quantitative » ; on est donc passé à un nouveau système, conçu à partir de critères qualitatifs.

La nouvelle loi devrait donner davantage de marges d'action aux communes pour sa mise en œuvre dans le cadre de programmations locales. La ville de Rome, compte tenu des orientations de la nouvelle municipalité, devrait logiquement prendre des orientations plutôt restrictives. Plusieurs opérateurs commerciaux confirment d'ailleurs qu'il est complexe et onéreux de développer de nouveaux projets à Rome. La ville est très sensible aux enjeux de sauvegarde patrimoniale dans les quartiers historiques. Elle est aussi très préoccupée par l'importance et la difficulté de gestion du commerce ambulancier.

### *Milan et la Lombardie*

La Lombardie compte 10 millions d'habitants, Milan 1,3 millions et 3,2 avec ses périphéries, de l'ordre de 7 avec son aire urbaine. Compte tenu de sa géographie physique et surtout de son développement économique et démographique, la Lombardie constitue avec les autres régions du nord une polarité historique du développement des grandes surfaces comme Auchan et Carrefour ou encore Esselunga pour les supermarchés traditionnels. La Lombardie comporte 470 points de vente (4 millions de m<sup>2</sup>) de plus de 2 500 m<sup>2</sup>, 3 000 points de vente (5,5 millions de m<sup>2</sup>) entre 150 et 2 500 m<sup>2</sup> et 90 000 points de vente (7 millions de m<sup>2</sup>) de moins de 150 m<sup>2</sup>.

Les hypermarchés sont en nombre décroissant et les groupes réinvestissent le marché de la proximité. Il existe un nombre assez limité de grands projets en cours (4 ou 5 dans la périphérie de Milan).

La politique de la région vise à remettre les centres commerciaux et les grandes marques dans les centres urbains pour contribuer à leur compétitivité et leur attractivité. L'une des principales actions de la région est la mise en place de « districts commerciaux », engagée depuis 2007 avec des moyens financiers importants (300 M€) et maintenant reprise par d'autres régions. L'objectif est d'aider les commerçants et les collectivités locales à s'organiser entre eux à une échelle pertinente pour la préservation, la promotion et l'optimisation de l'appareil commercial considéré. Depuis peu, l'action tend à s'étendre à un appui pour la mise en œuvre de projets de transformation urbaine.

La démarche des districts commerciaux est présente sous d'autres dénominations dans d'autres régions d'Italie, par exemple celle des « centres commerciaux naturels » promue

par la fédération commerciale nationale *Confcommercio*<sup>281</sup> à l'échelle nationale. La Lombardie possède un dispositif législatif et réglementaire complet et organisé<sup>282</sup> qui apparaît plus clair et stabilisé que celui du Latium. C'est aussi la première région à s'être dotée d'une loi pour limiter la consommation du sol. La loi interdit désormais toute consommation d'espaces agricoles de valeur. Il existe toutefois, selon l'INU, un débat sur les dispositions transitoires jugées par certains trop floues et laxistes. Les opérateurs des nouveaux projets semblent utiliser exclusivement des secteurs de friches économiques ou des zones commerciales préexistantes obsolètes à restructurer. Ils sont très contraints par les critères environnementaux auxquels sont soumis les projets ainsi que par les participations et compensations (selon un système de points) qu'ils doivent apporter aux communes d'implantation.

Il existe une intéressante coopération entre la région et certaines équipes universitaires, comme celle de l'Université *Politecnico* de Milan qui porte sur l'étude et la restructuration des centres commerciaux en difficulté.

La ville de Milan mène diverses actions portant sur la requalification globale des banlieues, la réhabilitation des marchés couverts... Elle voudrait être davantage associée aux dispositifs de validation des nouveaux centres au-delà de son périmètre de compétence. Une structure métropolitaine est en train de naître et devrait permettre de mieux prendre en compte les projets périphériques dans une réflexion globale.

### **6.3.3. Des réalisations récentes qui veulent s'inscrire dans une approche de développement durable**

Le développement durable n'était pas directement une préoccupation pour les centres commerciaux ouverts au cours des années 2000, comme par exemple pour le centre romain Euroma2, ouvert en 2008. A l'échelle du territoire, l'objectif de la ville et de la région était cependant de regrouper différents acteurs économiques et institutionnels dans le centre d'affaires de l'EUR, non loin d'une station de métro afin de créer une dynamique de développement urbain : à côté du centre commercial, sont présents d'autres lieux commerciaux, le ministère de la santé et divers équipements publics.

Il existe plusieurs exemples de projets récents dont la presse s'est fait l'écho au titre de leur « durabilité » :

- un supermarché InCoop à Conselice (ville de 10 000 habitants dans la province de Ravenne), inauguré en septembre 2011, qui réduit de 40% sa consommation énergétique et ses émissions polluantes par rapport aux standards, grâce à une architecture bioclimatique, à des installations photovoltaïques, et à des systèmes de récupération d'eau et de chaleur (l'opération a également été l'occasion d'une requalification urbaine, en se substituant à des bâtiments désaffectés) ;
- les centres commerciaux « Piazza Portello » à Milan et « Il Centro », à Arese en périphérie de Milan qui ont réutilisé des sites industriels Alfa Romeo désaffectés ;

---

<sup>281</sup> Voir dans les compléments ci-après

<sup>282</sup> Ibid

- la chaîne de magasins alimentaires haut de gamme « Eataly », qui a réinvesti un théâtre à Milan et une gare ferroviaire à Rome, tous deux désaffectés également.

Les centres commerciaux « Il Centro » (à Arese) et « Piazza Portello » ainsi que l'implantation romaine de la chaîne de commerces de bouche « Eataly » ont été visités par la mission.

#### *Le centre commercial Arese*

Le centre commercial « Il Centro », à Arese (banlieue de Milan), ouvert en avril 2016, s'est installé sur un ancien site industriel d'Alfa Romeo, un investissement de 50 M€ avec des objectifs affichés d'innovation : services proposés, taille du centre commercial, magasins proposés, environnement. La superficie totale est de 120 000 m<sup>2</sup>, avec 200 magasins et 25 restaurants : c'est le plus grand centre commercial d'Italie, et l'un des plus grands d'Europe.



Dessiné par Michele de Lucchi, il est conçu avec des objectifs de développement durable. Le bâtiment est partiellement alimenté par de l'énergie solaire, avec une installation photovoltaïque de 1,4 MW. Une technique innovante a été utilisée dans la réalisation du toit, en bois lamellé. Le centre commercial a obtenu la certification LEED Gold.

Le centre se situe à un nœud stratégique du système de mobilité lombarde et nationale, à proximité d'importantes infrastructures autoroutières qui mènent en quelques minutes à Milan, à l'aéroport de Malpensa, aux lacs et à la Suisse.



Ce centre connaît un grand succès (13 millions de visiteurs projetés sur la première année). Le chiffre d'affaires mensuel constaté est de 30M€, non compris l'hypermarché et Primark. On est frappé par la taille de l'hypermarché (12 000 m<sup>2</sup>), son accès très ouvert et avenant grâce aux rayons de produits frais, les galeries marchandes présentant un assortiment d'enseignes italiennes ou internationales réputées.

Le centre comprend un kilomètre de « promenade » intérieure, avec des places et des jardins le long de la promenade. Le toit en bois et la luminosité permettent un cadre agréable.

Selon le responsable du centre, le fait de réutiliser des friches a été un facteur très positif de décision. Force est néanmoins de constater que la desserte en transports collectifs reste compliquée depuis les autres secteurs de l'agglomération (2 ruptures de charge en général).



### *Le centre commercial Piazza Portello*



Le centre commercial *Piazza Portello* s'est développé aux abords du centre de Milan, également sur un ancien site industriel d'*Alfa Romeo*. Le quartier dans lequel il s'inscrit est en pleine reconversion : l'installation du centre commercial a permis une requalification du quartier, avec la construction de zones résidentielles, zones de bureaux, etc. Le secteur est très bien desservi par le métro. L'organisation du centre, son calibrage, son ouverture sur le quartier semblent avoir permis une requalification réussie, avec un effet d'entraînement positif sur les commerces existants.

### *Les magasins Eataly*

« Eataly » est une chaîne italienne de magasins de produits alimentaires haut de gamme, qui a ouvert tous ses magasins dans des bâtiments historiques ou contemporains désaffectés dans les centres villes. Eataly choisit toujours, pour ses nouveaux magasins, des bâtiments historiques ou contemporains désaffectés, avec l'objectif de participer à la requalification des quartiers environnants.



Le concept de Eataly entend démentir l'idée selon laquelle les produits de qualité ne peuvent être à disposition que de quelques privilégiés, car ils sont chers et pas toujours facilement « appréciables » par le grand public. L'objectif de Eataly est de proposer des produits artisanaux en réduisant au minimum la chaîne de distribution des produits et en créant ainsi un rapport direct entre producteur et distributeur final.

Le premier magasin Eataly a ouvert à Turin en janvier 2007, au sein de l'ancienne usine de « Carpano » (usine productrice de vermouth), construite au début du vingtième siècle et fermée dans les années quatre-vingt. A l'intérieur du magasin est présent un musée célébrant l'histoire de Carpano.

A Milan, le magasin Eataly, ouvert en mars 2014, a pris place dans l'ancien théâtre Smeraldo, fermé en 2012. Pour valoriser l'histoire du théâtre, une scène a été construite à l'intérieur du magasin, et des concerts sont organisés tous les soirs.

Le magasin Eataly de Rome, visité par la mission, a ouvert en juin 2012 au sein d'une ancienne gare ferroviaire qui accueillait une navette desservant l'aéroport, qui avait été construite pour la coupe du monde en 1990 et dessinée par l'architecte Julio Lafuente. Cette gare avait été abandonnée après l'événement et le quartier alentour était devenu un grand parking. C'est le plus grand de tous les magasins Eataly (17 000 m<sup>2</sup>) ; il reçoit 150 000 clients par semaine. En termes de montage, le groupe pratique soit l'achat en pleine propriété, soit l'usufruit, comme c'est le cas pour celui de Rome





Eataly promeut et commercialise des produits italiens ; son concept repose sur un partenariat avec des entreprises agricoles pour partie locales, ce qui permet de garantir une qualité constante à prix serrés. Selon le slogan « manger, acheter, apprendre » chaque magasin regroupe dans un même lieu des restaurants et des rayons de vente thématiques (les plats étant préparés sur place dans des espaces visibles derrière des parois de verre), constitue le lieu d'accueil de cours de cuisine et de groupes d'étudiants ou d'écoliers ainsi que la base d'organisation de tours gastronomiques.

Des magasins Eataly sont également présents à Piacenza et Forli (au total 14 magasins en service en Italie), et ouvriront prochainement à Trieste et Verona. Plusieurs implantations existent à l'étranger (actuellement 9), notamment à New-York et Moscou, bientôt à Paris.

#### **6.3.4. Carrefour : un exemple de l'adaptation d'un groupe de distribution au contexte italien**

Carrefour est surtout présent dans le Nord et le Centre de l'Italie. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le groupe disposait de 1 092 magasins : 58 hypermarchés, 450 supermarchés, 14 cash and carry, 570 magasins de proximités.

La stratégie de Carrefour en Italie consiste à se recentrer sur ses magasins à fort potentiel pour les rendre attractifs et à segmenter son offre en fonction de la qualité des zones de chalandise de ses magasins, selon une action dite de « clusterisation » :

- les supermarchés se composent des supermarchés Gourmet pour les centres-villes où les clients sont plutôt aisés, des supermarchés Attraction dans des zones de centres-villes où les classes moyennes sont plus représentées et des supermarchés Urbain, en bordure de périphérie, dans des zones plus modestes ;
- le réseau de proximité s'est fortement développé pour densifier le maillage urbain ;
- les hypermarchés font également l'objet de *remodeling*.

Le cas de Carrefour illustre ainsi la nécessaire adaptation d'une enseigne française aux spécificités du marché italien. Après avoir connu chaque année un exercice déficitaire depuis 2003 (elle aurait encore connu de fortes pertes entre 2011 et 2015), l'entreprise s'efforce de revenir à l'équilibre. Cela se fait au prix d'un virage stratégique contraire aux pratiques du groupe : la « clusterisation » a conduit à transformer cinquante magasins sur un peu plus de mille implantations. De plus, l'enseigne vient de décider la fermeture de deux hypermarchés (500 licenciements).

Carrefour investit 180-200 M€ par an en Italie. Le chiffre d'affaires global de Carrefour Italie est de 5 Mds€, c'est le 4ème marché pour Carrefour, après la France, le Brésil et l'Espagne.

Depuis 2013, Carrefour Italie a mis en place une politique de réduction de sa consommation d'énergie au sein de ses magasins : déploiement de l'éclairage LED, rayon frais avec portes, groupes froids fonctionnant au full C02 (et non au R404, un gaz à effet de serre plus polluant). Des campagnes de *remodeling* ont lieu régulièrement chaque année pour moderniser les magasins. Pour les nouvelles implantations, la construction de la coque et du centre commercial est en accord à la fois avec la certification visée et les prérogatives publiques en matière d'urbanisme. Globalement, le groupe distingue :

- les travaux issus d'une démarche volontaire :
  - en matière d'environnement : installation de panneaux photovoltaïques, LED et pompes à chaleur, isolation thermique...
  - en matière de confort et d'expérience client : zones de *car sharing*, parcours client, aires de jeux pour enfant.
- les travaux obligatoires :
  - les normes en matière de places de parking et de zones vertes,
  - les « ouvrages d'urbanisation » qui sont des intégrations demandées par la mairie comme compensation aux droits à construire et surfaces de licences commerciales obtenues : routes, accès, pistes cyclables...
    - Pour tous les projets, l'objectif de Carrefour est de réduire le plus possible son impact environnemental, dans la mesure où l'équation économique du projet le permet.

Pour les responsables du groupe, les exemples les plus réussis sont, pour les hypermarchés, l'hypermarché Nichelino (près de Turin) et pour les supermarchés, Piazzale Siena (Milan) et Viale Bezzi (Milan).

### 6.3.5. Résultats et enseignements

Plusieurs points saillants méritent d'être soulignés à partir des situations et pratiques observées pendant le déplacement à Rome et à Milan :

- 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 Eataly ;
- des politiques régionales définies en fonction de contextes géographiques contrastés mais qui accordent toutes une grande importance à la préservation des cœurs 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 » ;

- la politique de préservation des espaces naturels et agricoles combinée avec la volonté de 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, au final, des dispositifs qui semblent permettre (au-delà des effets de la situation économique) une régulation efficace (avec quelques nuances selon les régions) du fait des orientations politiques données et des exigences en matière d'environnement au sens large du terme, davantage que par la rigueur du cadre de planification.

## **Compléments**

### **Le poids et les grandes caractéristiques du commerce dans l'économie italienne**

Du fait de la relative désindustrialisation du pays, la part du secteur de la grande distribution dans l'emploi est en croissance, les supermarchés Coop occupant la place de quatrième employeur privé d'Italie derrière Poste italiana, Fiat et Ferrovie dello Stato avec près de 55 000 employés. Les supermarchés Esselunga emploient 21 000 personnes (L'Espresso, 2016).

Le poids des hypermarchés dans l'ensemble des canaux de distribution alimentaires est relativement faible en Italie : il est de 11,5% (2012, Feder Distribuzione), contre 36% en France (Insee). Cependant, le nombre d'hypermarchés, après avoir diminué entre 2011 et 2012, a augmenté en Italie entre 2012 et 2014, passant de 596 à 637.

La superficie de vente sous la forme de grande distribution organisée pour 1000 habitants est variable selon les régions italiennes, avec une proportion plus importante au Nord qu'au Sud : 450,5 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants au Nord-Ouest, 461,7 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants au Nord Est, 309,1 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants au Centre, 274,9 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants au Sud. Pour les hypermarchés également, on note une concentration dans le Nord de l'Italie.

## Superficie de vente/1000 habitants

Grande Distribuzione Organizzata: Rapporto superficie vendita/1000 abitanti al 31/12/2014			
Regione	Settore Alimentare (mq /1000 abitanti)	Non Alimentare (mq/1000 abitanti)	Totale (mq/1000 abitanti)
PIEMONTE	246,0	187,7	433,7
VALLE D'AOSTA	220,5	414,6	635,1
LOMBARDIA	253,8	217,8	471,6
LIGURIA	209,5	140,0	349,5
<b>Nord Ovest</b>	<b>247,1</b>	<b>203,5</b>	<b>450,5</b>
TRENTINO ALTO ADIGE	153,0	97,1	250,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	360,0	327,2	687,2
VENETO	295,3	237,3	532,5
EMILIA ROMAGNA	238,7	183,6	422,3
<b>Nord Est</b>	<b>257,9</b>	<b>203,7</b>	<b>461,7</b>
TOSCANA	191,0	136,3	327,3
UMBRIA	306,9	258,7	565,6
MARCHE	262,4	194,0	456,4
LAZIO	142,1	77,6	219,7
<b>Centro</b>	<b>184,9</b>	<b>124,2</b>	<b>309,1</b>
ABRUZZO	244,5	189,1	433,7
MOLISE	164,4	52,9	217,4
CAMPANIA	124,8	91,3	216,1
PUGLIA	181,5	109,6	291,0
BASILICATA	176,1	54,7	230,8
CALABRIA	183,1	117,8	300,9
SICILIA	161,1	92,5	253,5
SARDEGNA	236,7	139,6	376,3
<b>Sud Isole</b>	<b>168,8</b>	<b>106,2</b>	<b>274,9</b>
<b>TOT. ITALIA</b>	<b>210,7</b>	<b>155,1</b>	<b>365,8</b>

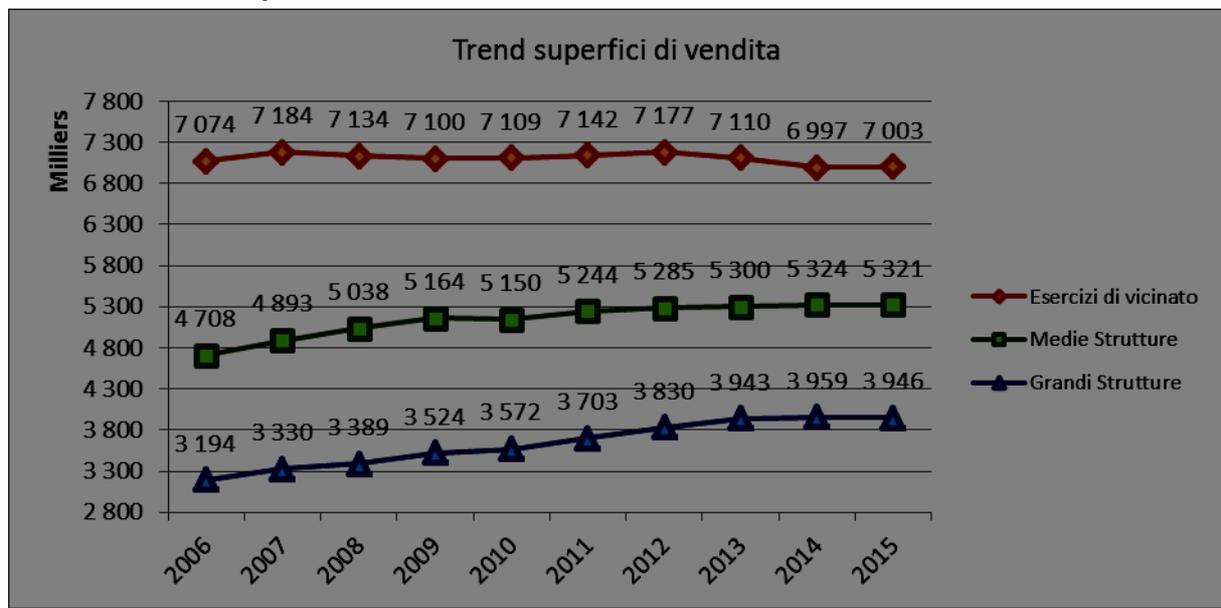
*Source: Rapporto sul sistema distributivo, Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, Divisione V, 2014*

Selon plusieurs interlocuteurs, l'Italie est le pays ayant le plus grand nombre de petits commerces par habitant en Europe. Ceci s'explique par de multiples facteurs : la culture italienne, la géographie et la configuration des centres des villes (rues étroites). Les grands centres commerciaux se trouvent principalement dans la région très urbanisée de la plaine du Pô, qui comprend le Piémont, l'Emilie-Romagne et la Lombardie, où les déplacements sur de grandes distances sont plus faciles que dans les autres régions italiennes.

L'implantation de centres commerciaux rencontre des résistances de la part de certains habitants. Selon des données du Nimby Forum, 320 installations (pas uniquement commerciales) ont fait l'objet de contestations en 2010, 13,1% de plus que l'année précédente. Les inquiétudes des habitants portent sur l'augmentation du trafic, l'impact visuel, la consommation du sol, les impacts sur l'emploi et sur les structures commerciales existantes.

Dans le cas de la Lombardie, on observe une sensible augmentation (en superficie) des grandes et des moyennes surfaces de vente entre 2007 et 2014, puis une infime diminution en 2015. La superficie des petites surfaces de vente, après s'être stabilisée entre 2007 et 2012, a diminué entre 2012 et 2014, pour augmenter à nouveau très légèrement en 2015.

### Evolution de la superficie de vente en Lombardie



Source : Regione Lombardia

### Les actions visant à enrayer la fragilisation des centres -villes

Comme en France, les petits commerces dans les centres-villes sont fragilisés, notamment en raison de la crise, mais ils restent assez importants dans la culture italienne. Des initiatives existent visant à remettre en valeur le commerce des centres-villes.

Ainsi de l'initiative de promotion des « centres commerciaux naturels », qui sont une agrégation de petits commerces dans des rues de centre-ville, qui cherchent à se doter d'une gestion et d'actions de promotions communes, à l'image d'un centre commercial classique. Les centres commerciaux naturels ont notamment été promus par Confcommercio (Confédération générale italienne des entreprises) en réponse au phénomène de diffusion des centres commerciaux à l'extérieur des villes.

Un protocole entre l'ANCI (Association nationale des communes italiennes, équivalent de l'AMF) et Confcommercio a été signé le 23 avril 2015, avec pour objectif de mettre en place de nouveaux modèles et de nouvelles pratiques de régénération urbaine. Ce protocole souligne le rôle clé des aires urbaines dans la promotion du développement social et économique. 79 municipalités et associations locales de Confcommercio ont déjà signé le protocole. Un laboratoire expérimental national pour la régénération urbaine et pour les nouvelles pratiques urbaines a été créé, coordonné par la direction de la planification urbaine de Confcommercio. Les objectifs de ce protocole sont :

- la requalification et la régénération sociale et économique des aires urbaines, afin de stopper les phénomènes de désertification et ses retombées négatives au niveau environnemental, social et économique ;
- l'augmentation de l'attractivité du système économique des villes, avec des effets bénéfiques sur la viabilité des lieux, l'emploi et la qualité de l'espace public ;
- la présence de fonctions et de services de proximité pour le citoyen et la réduction des déplacements avec des moyens privés ;
- la valorisation des activités spécifiques des territoires, finalisées à l'activation de dynamiques de développement local durable qui favorise l'intégration fonctionnelle entre les divers secteurs économiques.

## **Un cadre d'action national léger**

### *En termes d'activité commerciale*

Au niveau national, le commerce est régi par le décret législatif n°114 du 31/03/1998, qui fixe des objectifs en matière de transparence du marché, de protection du consommateur, d'efficacité du système de distribution, d'équilibre entre les types de structures et de sauvegarde des commerces dans les zones rurales, montagneuses et insulaires.

Le décret définit trois types de commerces ainsi que les centres commerciaux :

- commerces de proximité : maximum 150 m<sup>2</sup> de superficie de vente pour les communes de moins de 10 000 habitants ; maximum 250 m<sup>2</sup> pour les communes de plus de 10 000 habitants
- surfaces moyennes : jusqu'à 1 500 m<sup>2</sup> pour les communes de moins de 10 000 habitants ; jusqu'à 2 500 m<sup>2</sup> pour les communes de plus de 10 000 habitants
- grandes surfaces : à partir de 1 500 ou 2 500 m<sup>2</sup> ;
- un centre commercial est une structure de taille moyenne ou grande comprenant plusieurs structures commerciales qui bénéficient d'infrastructures gérées en commun.

Le texte a été modifié par le décret législatif n°59 du 26/3/2010, qui transpose en droit italien la directive « services » de 2006. L'article 11 de ce décret dispose en effet que les autorisations d'installation ne peuvent pas être conditionnées à un test économique qui examine les effets de l'installation au regard d'objectifs de programmation économique. Il indique également que l'installation de commerces de proximité est simplement soumise à déclaration auprès de la commune. Enfin, il abroge l'obligation d'inscription au registre du commerce prévue par le décret de 1998. Seul subsiste un critère de compétence professionnelle (avoir suivi une formation ou détenir une expérience professionnelle d'au moins 2 ans), assorti d'une interdiction d'exercer en cas de condamnation passée.

La loi n°214 du 22 décembre 2011, à son article 31 sur la libéralisation, vient préciser le cadre juridique en consacrant le principe de la liberté d'ouverture de nouveaux

commerces. Il n'est possible de conditionner l'ouverture d'une structure qu'au respect de critères portant sur la protection de la santé, des travailleurs, de l'environnement (y compris l'environnement urbain) et des biens culturels.

Généralement, l'autorisation d'ouverture est délivrée par la commune, selon une procédure et des critères définis par la loi régionale.

### **L'exemple d'un dispositif régional : la Lombardie**

#### *Délivrance de l'autorisation d'ouverture d'une grande surface de vente*

Les demandes d'ouverture et de modification des installations commerciales de grandes superficies sont évaluées, selon l'article 9 du décret législatif 114/98 et le texte unique du commerce lombard (loi régionale 6/10 du 02/02/2010, article 6), par une conférence des services, coordonnée par la commune et composée de :

- la commune, la province ou ville métropolitaine, la région : ces acteurs participent avec un droit de vote ;
- les communes limitrophes, les associations de la société civile, les associations professionnelles : ces acteurs participent uniquement à titre consultatif.

La commune délivre l'autorisation commerciale.

Le demandeur doit fournir les éléments suivants : un dossier illustré démontrant la conformité et la compatibilité du projet avec les documents de planification communaux et régionaux, l'estimation de l'impact net sur l'emploi, une étude de l'impact du projet sur le tissu commercial existant et une étude d'impact territoriale et environnementale.

Le représentant de la province ou de la ville métropolitaine participe à la conférence des services et vote à partir des éléments suivants :

- vérification de l'adéquation entre le projet et les schémas de programmation et de planification ;
- évaluation d'ensemble de la contribution fournie par les communes, en particulier sur les aspects de mobilité.

Les associations territoriales des entreprises du secteur commercial les plus représentatives au niveau provincial et les associations de représentation des consommateurs sont invitées par la commune, selon l'aire de chalandise et le territoire sur lequel s'implante le commerce.

Selon le paragraphe 5, article 5 du décret législatif 114/98, la conférence donne son avis dans un délai de 180 jours après la présentation de la demande. En absence d'avis de la conférence des services, le silence vaut accord. A lieu une vérification des effets produits par le projet sur :

- le système commercial et d'emploi ;
- le territoire, l'urbanisme, le paysage et l'environnement ;

- le système de mobilité et des infrastructures.

L'évaluation prend également en compte non seulement l'emploi (prévision d'embauches de contrats à durée indéterminée, prévision d'embauches réservées au moins à 50% à des jeunes, des femmes et des personnes handicapées, prévision d'embauches réservées aux communes de l'aire du commerce), mais aussi des aspects de valorisation des produits lombards (insertion de producteurs lombards dans la filière distributive, mise à disposition de *corners* dédiés à la vente de produits alimentaires et non alimentaires lombards). L'ensemble des critères d'évaluation détermine un indicateur d'impact qui va de 0 à 150.

Plus le nombre de points est élevé, plus l'opérateur doit intégrer au projet des mesures de réduction ou de compensation de l'impact afin de réduire le score à zéro. Ces mesures peuvent porter sur l'emploi (proportion de CDI, emplois réservés au territoire), sur la vente de produits régionaux, le soutien aux commerces de proximité ou encore sur la réalisation d'infrastructures de desserte ou d'atténuation de l'impact du projet. En sus des taxes d'aménagement, des compensations financières liées à l'impact environnemental peuvent également être versées directement aux communes concernées par le projet. Un barème public permet de déterminer par le calcul les mesures nécessaires (délibération du conseil régional n°X/1193 du 20 décembre 2013).

#### *Programmation régionale du commerce*

La programmation régionale du secteur commercial est constituée du programme triennal pour le développement du secteur commercial 2006/2008, mis à jour par les « nouvelles lignes directrices pour le développement des entreprises du secteur commercial », approuvées par décret du conseil régional du 12 novembre 2013. Le document de programmation régionale lombard se fixe les objectifs suivants :

- la facilitation des processus de rationalisation et de modernisation des grandes structures, afin d'optimiser le système distributif existant, si possible à travers des interventions qui ne nécessitent pas l'utilisation de nouvelles superficies de vente ;
- garantir des conditions de durabilité socio-économique, territoriale et environnementale suffisantes pour compenser les impacts dans les contextes territoriaux concernés par l'implantation ;
- identifier des systèmes appropriés de soutien au petit commerce de proximité ;
- favoriser l'emploi d'entreprises lombardes dans la réalisation de nouvelles grandes structures de vente ;
- priorité d'implantation des grandes structures de vente dans des aires qui ne créent pas d'impacts territoriaux et environnementaux significatifs, et notamment qui n'entraînent pas de consommation du sol ;
- définition des localisations possibles des centres commerciaux et des grandes structures de vente, également en lien avec les critères dictés par le plan paysager régional ;

- réduire, de 15 000 à 10 000 m<sup>2</sup>, la superficie au-delà de laquelle des accords de programme sont obligatoirement activés pour l'implantation de nouvelles structures de vente ; dans les communes ayant moins de 10 000 habitants, les accords s'appliquent à partir de 5 000 m<sup>2</sup>.

Concernant le dernier point, cela signifie que toute nouvelle implantation d'une superficie supérieure à un seuil doit faire l'objet d'un accord de programme entre la Région, la commune et l'opérateur, après négociation avec l'opérateur sur les caractéristiques du projet. De manière générale, que le projet soit soumis ou pas à l'accord de programme, une négociation a lieu avec la commune en amont de la demande d'autorisation.

### *Programmation commerciale de la part des communes*

Le texte unique sur le commerce prévoit la faculté pour les communes d'établir une programmation commerciale (art 4 bis), et notamment de déterminer les zones « saturées » dans lesquelles il n'est plus possible de réaliser de nouvelles installations, pour des raisons de soutenabilité environnementale et en termes de mobilité, ainsi que de définir les zones d'installation possible de moyennes et des grandes structures, notamment les centres commerciaux. La programmation communale peut en outre prescrire des mesures concernant l'intégration paysagère, la proportion d'espaces publics à créer et la superficie de parking minimale.

Les communes peuvent différencier finement les types de commerces autorisés en fonction du type de marchandise vendu et limiter l'installation d'activités dans le centre historique et à proximité si elles « ne sont pas traditionnelles » ou encore si elles ne sont pas « compatibles avec l'histoire, l'urbanisme et l'architecture des centres médiévaux ». Elles peuvent en outre imposer, en cas de cessation d'une activité traditionnelle, que seule une activité identique puisse lui succéder, pendant une durée de cinq ans (art. 4 bis, 5.).

### *Loi sur la réduction de la consommation du sol naturel et agricole*

La région Lombardie a également adopté la loi 31/2014 sur la réduction de la consommation du sol, qui promeut la requalification des espaces déjà urbanisés afin de réduire la consommation du sol agricole et du sol non encore édifié. Le plan territorial régional, les plans territoriaux des provinces et de la ville métropolitaine, les plans de gouvernement du territoire des communes doivent être adaptés à la norme pour la réduction de la consommation du sol. Une série d'initiatives ont enfin été développées afin de rendre plus attractive la requalification du sol déjà construit et de rendre plus coûteuse la consommation de sol agricole.

### **Le cas de la région Toscane**

La région Toscane a vu sa loi sur la planification territoriale du 28 septembre 2012 annulée par la Cour constitutionnelle le 11 juin 2014 à la suite d'un recours présenté par le gouvernement italien. La Cour a jugé la procédure et les critères d'autorisation introduits par la loi régionale incompatibles avec le principe de libre installation

commerciale. En conséquence, la région a approuvé une loi plus souple le 10 novembre 2014.

La loi précitée du 28 septembre 2012 prévoyait les critères obligatoires suivants pour toutes les grandes structures de vente (c'est-à-dire d'une surface supérieure à 1 500 m<sup>2</sup> pour les villes de moins de 10 000 habitants, ou 2 500 m<sup>2</sup> pour les villes de plus de 10 000 habitants) :

- classe énergétique supérieure ou égale à B ;
- production d'énergie thermique renouvelable sans émissions dans l'atmosphère ;
- collaboration avec des associations sociales pour la réalisation de projets de récolte et de redistribution à des personnes en situation précaire de produits alimentaires invendus (non périmés) ;
- programmes spécifiques pour la limitation de la production de déchets, la réduction des emballages et des sacs plastiques ;
- réalisation d'aires destinées à la récolte différenciée et au stockage des déchets.

En outre, des critères supplémentaires concernaient les structures de vente d'une superficie de plus de 4 000 mètres carrés :

- vérification de la pollution produite par la structure et des émissions de la circulation causée par la structure ;
- évaluation des effets acoustiques cumulés à l'intérieur et à l'extérieur de la structure ;
- projet pour la récolte des eaux de ruissellement à travers la réalisation d'une cuve de dimension adaptée au besoin d'opérations telles que l'arrosage, le lavage et toute forme d'utilisation pour laquelle l'eau potable n'est pas nécessaire ;
- dotation adéquate de parkings pour bicyclettes et voitures électriques et installation de points de recharge électrique ;
- existence de services de transport public pour l'accès à l'aire où est installée la structure, aux horaires d'activité. Le service de transport peut être assuré, pour tout ou partie, par des acteurs privés, à condition qu'il soit cohérent avec le système de services et de tarifs du transport public ;
- dans le cas où des infrastructures seraient nécessaires, existence d'une convention entre la commune et le demandeur pour leur réalisation, et réalisation des infrastructures avant l'ouverture de la structure ;
- réalisation d'espaces destinés aux enfants.

Cette loi régionale, imposant aux grandes structures de vente de nombreux critères de développement durable (énergie, mobilité, etc) a été abrogée par la Cour constitutionnelle le 11 juin 2014 (jugement 165/2014). Les raisons invoquées par la Cour constitutionnelle sont :

- le principe de la liberté d'ouverture de nouveaux commerces, consacré par la loi n°214 du 22 décembre 2011 : il n'est possible de conditionner l'ouverture d'une structure qu'au respect de critères portant sur la protection de la santé, des travailleurs, de l'environnement et des biens culturels ;
- la compétence législative exclusive de l'Etat en matière de « législation de la concurrence » (loi n°27 du 24 mars 2012) ;
- le principe de libre concurrence (traité sur l'Union européenne) : interdiction de mettre en œuvre des interdictions et restrictions excessives pour les activités économiques ;
- une procédure d'autorisation jugée trop complexe et onéreuse : de trop nombreux documents demandés, de trop nombreuses phases de procédure avec pour conséquence des obstacles à l'entrée sur le marché des nouveaux opérateurs. Un coût d'investissement nécessaire trop élevé, favorisant le maintien des acteurs de marché existants.

La région Toscane a donc dû s'adapter, en mettant en œuvre des mesures de planification plus souples pour les grandes structures de vente, à travers la loi régionale n°65 du 10 novembre 2014 intitulée « Normes pour la gouvernance du territoire ».

L'article 25 de cette loi introduit une « conférence de co-planification » dont l'accord est nécessaire pour l'ouverture d'une structure à l'extérieur du territoire déjà urbanisé. Cette conférence de co-planification est constituée des représentants de la région, de la province, de la ville métropolitaine ou de la commune concernée. Les représentants des communes de l'aire d'impact du projet peuvent participer, sans droit de vote. La conférence de co-planification est organisée par la région au maximum trente jours après la demande d'ouverture de la structure.

La conférence de co-planification vérifie qu'il n'existe pas d'alternative plus durable de réutilisation et de réaménagement des infrastructures existantes, et prescrit d'éventuelles actions de compensation des effets induits sur le territoire. Elle vérifie la capacité d'absorption de la part de l'infrastructure routière et ferroviaire présente sur le territoire de la commune, des nouveaux utilisateurs potentiels, ainsi que le niveau d'émissions polluantes dû à la circulation supplémentaire, le respect de la valeur paysagère des sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO et les conséquences attendues sur les commerces de proximité alentour.

### **Le cas de la région des Pouilles**

Certains articles du code du commerce de la région des Pouilles (loi régionale du 16 avril 2015, n.24) ont également été annulés à la demande de l'Etat italien, au mois de novembre 2016, par la décision n° 239/2016 de la Cour constitutionnelle. Deux points de celle-ci méritent particulièrement attention.

Selon l'article 18 de la loi régionale, les communes devaient identifier dans leurs instruments d'urbanisme les aires adaptées à l'installation de structures commerciales, en établissant que l'installation de grandes et moyennes structures de vente soit consentie seulement dans des zones ayant un profil urbain adapté et objet de plans d'urbanisme de mise en œuvre. Selon la Cour constitutionnelle, une telle disposition

constitue une limite au développement du commerce, en édictant des conditions pour la mise en place de nouvelles activités, ce qui va à l'encontre de la directive « services ». En effet, ces dispositions sont, selon la Cour, incompatibles avec la liberté économique des opérateurs, mais également avec l'objectif de réduction au minimum des obstacles administratifs et avec la compétence exclusive de l'Etat en matière de protection de la concurrence.

L'article 45 de la loi régionale prévoyait en outre que les nouvelles installations de distribution de carburant soient dotées d'au moins un produit éco-compatible GPL ou méthane, « à condition qu'il n'y ait pas d'obstacles techniques ou de coûts économiques excessifs ». Cet article a été rejeté, car, selon le jugement, il introduit une barrière à l'accès au marché de la distribution de carburants.

### **Le respect du principe de libre concurrence... et ses limites**

La directive « services » et les lois nationales sur la libre concurrence ont réduit les marges de manœuvre des collectivités pour la planification des ensembles commerciaux, mais celles-ci tentent de s'adapter en révisant leurs critères d'autorisation et leurs procédures.

Selon l'INU, les communes régulent aussi l'implantation des centres commerciaux en prescrivant leur intégration au sein d'un projet plus global, comprenant différentes fonctions : commerces, services, éventuellement logements et bureaux. Le montage de ce type de projet est plus difficile et crée de fait des restrictions qui peuvent être justifiées par des raisons d'aménagement du territoire.

C'est surtout au nom de la protection du patrimoine historique que les pouvoirs publics italiens édictent des règles limitatives, parfois contestées par certains opérateurs. Ainsi, le maire de Florence a interdit certains types d'implantations commerciales dans des aires de grande valeur historique. Cependant, ces volontés au niveau communal se heurtent à la directive européenne « services », et à des associations professionnelles, comme FEDER Distribuzione (association de la grande distribution), qui s'est plainte des orientations prises par la ville de Florence, qu'elle juge contraires au principe de la libre concurrence. Récemment, le géant de la restauration rapide McDonald's a demandé auprès du tribunal administratif régional près de 18 M€ de dommages et intérêts à la ville de Florence après le refus de son maire d'autoriser l'implantation d'un fast-food de cette chaîne sur la célèbre Piazza del Duomo. Le projet de la firme américaine d'implanter un de ses établissements sur ce site mondialement connu, classé par l'Unesco au patrimoine mondial, avait été rejeté en juin dernier par le maire de centre gauche, Dario Nardella, un proche du chef du gouvernement Matteo Renzi. Ce rejet avait été confirmé, début juillet, par une commission technique chargée de la préservation du centre historique de Florence. Selon plusieurs médias, la multinationale s'estime d'autant plus lésée qu'elle s'était engagée à revoir son projet pour se conformer à la réglementation florentine. Instaurée en janvier 2016, celle-ci impose notamment l'utilisation dans les restaurants du centre historique de « produits typiques » de la ville ou de la région Toscane.

## Eléments de bibliographie

### *Textes nationaux :*

- DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 1998, n. 114, Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

[www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;114](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-03-31;114)

- DECRETO LEGISLATIVO 26 marzo 2010, n. 59, Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-26;59>

- DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011, n. 201

Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. (11G0247)

[www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-12-06;201!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-12-06;201!vig=)

- Corte costituzionale, “Giudizio di legittimità costituzionale in via principale”, sentenza 165/2014 et sentenza 239/2016

### *Textes de lois régionales :*

#### Lombardie

- Legge Regionale 2 febbraio 2010, n. 6, Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere

#### Délibérations de la Région Lombardie :

- D.c.r. 12 novembre 2013 – n.X/187, “Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale”
- Deliberazione Giunta regionale 20 dicembre 2013 – n.X/1193 “Disposizioni attuative finalizzate alla valutazione delle istanze per l'autorizzazione all'apertura o alla modificazione delle grandi strutture di vendita conseguenti alla d.c.r. 12 novembre 2013 n.X/187 “Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale”
- “Atto unilaterale d'obbligo per l'attuazione delle condizioni di sostenibilità di cui alla d.g.r. 8/5054/2007 e alla d.g.r. 8/7182/2008 e successive modificazioni ed integrazioni, relative alla domanda di apertura di una grande struttura di vendita per una superficie

commerciale complessiva di 55.000 mq, di cui 5.800 mq per il settore alimentare e 49.200 mq per il settore non alimentare, nell'area ex Fiat Alfa-Romeo nei Comuni di Arese e Lainate presentata dalla società TEA s.r.l.”

#### Latium

- Legge Regionale 18 novembre 1999, n. 33, Disciplina relativa al settore commercio

#### Toscane

- Legge Regionale 28 settembre 2012, n. 52, Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla l.r. 28/2005 e alla l.R. 1/2005
- Legge Regionale 10 novembre 2014, n.65, Norme per il governo del territorio

#### Pouilles

- Legge Regionale 16 aprile 2015, n.24, “Codice del commercio”

#### *Etudes et rapports :*

- “Rapporto sul sistema distributivo, analisi economico-strutturale del commercio italiano”, Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica – Divisione V, 2014
- “Città e imprese: città smart, sostenibili e inclusive per valorizzare l'imprenditoria”, UnionCamere (camere di commercio d'Italia) e INDIS (Istituto Nazionale Distribuzione e Servizi), 2012
- “Rivitalizzazione economica e rigenerazione urbana, sviluppo di percorsi programmatici e progettuali per le reti cittadine e per le imprese del commercio e dei servizi”, UnionCamere (camere di commercio d'Italia) e INDIS (Istituto Nazionale Distribuzione e Servizi), 2013
- “Distretti del commercio e reti di impresa: le strategie per la rigenerazione urbana”, Enzo Maria Tripodi (Coordinatore INDIS-Unioncamere), 2013
- “Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali”, Senato della Repubblica per Commissione Industria, Commercio, Turismo, Audizione Confcommercio, 2015
- “I Distretti del Commercio urbani e diffusi: *governance*, ambiti di azione e prospettive future per il territorio lombardo”, Regione Lombardia

- “Esiti favorevoli delle istanze di rilascio di autorizzazioni amministrative per le grandi strutture di vendita esaminate dalla Conferenza dei servizi ai sensi della L.R. 18/11/1999 n.33 e successive modificazioni”, Regione Lazio, 2011
- “Testo Unico del Commercio, un nuovo strumento per semplificare la vita delle aziende e dei cittadini, trasformare la Regione in un’amministrazione amica delle imprese e per rilanciare lo sviluppo del settore”, Regione Lazio, 2016
- Document de présentation du centre commercial “Il Centro” d’Arese, Centre Arese, 2016.

## 6.4. Belgique

Les membres de la mission se sont rendus en Belgique, à Bruxelles le 7 septembre 2016. L’objectif était d’appréhender la situation de l’urbanisme commercial en Belgique et les principales évolutions de la réglementation en vigueur dans ce pays, notamment, à travers une rencontre avec les responsables d’Atrium Brussel, agence régionale qui coordonne les investissements urbains et le développement des quartiers commerçants et encourage le développement de nouvelles activités commerciales dans la région de Bruxelles-Capitale, tout en veillant à l’amélioration de l’aménagement du territoire et de l’attrait des quartiers commerçants.

### Acteurs rencontrés :

- Julien BACQ Chief Retail and Développement Officer Atrium Brussel
- Marion LEJEUNE Project officer Atrium Brussel
- Solenne ROMAGNI Head of Développement Atrium Brussel

#### 6.4.1. L’Agence Atrium Bruxelles, bras armé de la politique commerciale de la région Bruxelles-Capitale

L’agence Atrium Brussels (anciennement Atrium) a vu le jour en 2005 à l’initiative de la région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la stratégie régionale relative aux contrats de quartier commerçant.

Cette agence encourage les habitants, commerçants, propriétaires, autorités locales et investisseurs à investir dans la ville. Elle veille à ce que les différents acteurs participent à la rénovation et la relance de leur quartier et met en place une stratégie de développement intégrée pour les quartiers commerçants. Ainsi, tous les acteurs et utilisateurs d’un même quartier élaborent ensemble un plan d’action transversal dans le

but de valoriser leur quartier. Les partenaires mentionnent tous leurs engagements dans un « contrat de quartier commerçant ». Dans les quartiers concernés, les antennes Atrium Brussels veillent à créer des interactions entre les pouvoirs publics et les autres acteurs.

Atrium Brussels favorise l'implantation de nouveaux commerces. L'agence accompagne les entrepreneurs et les oriente vers les quartiers commerçants qui correspondent le mieux à leur concept. Elle stimule également la modernisation du commerce de détail pour améliorer ses performances, renforce l'attractivité des quartiers commerçants, notamment par la mise en valeur de leurs atouts, contribue à la construction d'une image innovante et mène des actions visant à augmenter la fréquentation des commerces. Atrium Brussels organise également la concertation entre les acteurs de la sécurité et de la propreté.

L'agence dresse le constat suivant : le nombre de cellules commerciales d'une majorité de fonctions est en constante diminution. Ce phénomène est à l'oeuvre dans tous les niveaux du réseau commercial de la région bruxelloise. Il est cependant particulièrement important dans le commerce dispersé qui subit entre 1997 et 2009 une décroissance moyenne annuelle de 1,9 %, soit près de quatre fois plus forte que la décroissance annuelle moyenne observée. Les causes de la diminution des cellules occupées par une fonction commerciale sont multiples : l'évolution du comportement du consommateur tant en matière d'achat que de comportement spatial qui fragilise les cellules situées en dehors des flux principaux de passage, la restructuration de certains secteurs, la montée de l'e-commerce et la baisse de la consommation moyenne des ménages.

Face à cette perte considérable de cellules commerciales, qui a entraîné une perte importante d'emplois, l'Agence Atrium a tenté de mieux comprendre les différentes raisons de la fermeture des commerces et d'aider à la transmission de ceux-ci.

Parmi celles-ci revenaient le plus souvent l'obsolescence, les difficultés inhérentes à la pratique du métier, l'âge du commerçant, les difficultés liées à la transmission d'un commerce, le manque d'expertise en gestion, la concurrence, la localisation, le manque de rentabilité, le coût de location des locaux commerciaux.

Ce constat est déjà ancien puisque cette problématique commerciale a été abordée comme un point important dès le premier projet de plan régional de développement en 1994 dont les propositions d'action visaient notamment :

- la qualité de l'aménagement et de l'entretien des espaces publics,
- l'amélioration du confort du chaland en veillant notamment à une accessibilité suffisante en transports en commun et en voiture,
- un système de contrat de noyau commercial pour mobiliser les fonds de sources diverses et les coordonner dans un projet intégré de développement.

Pourtant on assiste ces dernières années au retour vers une certaine proximité comme le montrent la multiplication des petites surfaces des enseignes de la grande distribution qui s'implantent dans les quartiers ainsi que l'augmentation du nombre d'épiceries.

#### **6.4.2. Une réglementation relative à l'urbanisme commercial en constante évolution depuis le milieu des années 70**

##### *Le régime antérieur : de la loi « cadenas » à la loi « Ikéa »*

Pour rappel, après trente ans d'application de la loi de 1975, baptisée loi « cadenas », car elle avait été votée pour empêcher la prolifération des surfaces commerciales dites « de grande distribution », le législateur a instauré, au travers de la loi « Ikéa », un régime simplifié qui impose la délivrance, par les autorités communales, d'un permis socio-économique pour les surfaces commerciales nettes de plus de 400 m<sup>2</sup>, cette délivrance nécessitant l'avis consultatif du comité socio-économique national pour les surfaces commerciales nettes de plus de 1 000 m<sup>2</sup>. Un recours est ouvert devant le comité interministériel pour la distribution, puis, éventuellement, devant le Conseil d'Etat et/ou les cours et tribunaux.

Cette loi, qualifiée de libérale, a permis dès les deux premières années de son entrée en vigueur l'implantation de plus de 700.000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales. Jusque fin 2009, les permis socio-économiques étaient délivrés sur la base des quatre critères suivants :

1. la localisation spatiale de l'implantation commerciale,
2. les intérêts des consommateurs,
3. l'influence du projet sur l'emploi,;
4. les répercussions du projet sur le commerce existant.

En pratique, le quatrième critère était prépondérant dans la prise de décision des autorités compétentes. Pour obtenir son permis, le demandeur devait démontrer l'absence d'effets déstructurant sur les noyaux commerciaux existants et la complémentarité entre la petite et la grande distribution. Or, de l'avis général, lier l'octroi du permis à un tel critère était contraire à la directive « services », qui prohibe de soumettre l'octroi d'une autorisation individuelle, à un tel test économique.

##### *Le régime en vigueur depuis le 28 décembre 2009*

Le délai de transposition de la directive « services » venant à échéance le 28 décembre 2009, le législateur fédéral a promulgué *in extremis* la loi du 22 décembre 2009 adaptant certaines législations à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (la directive « services »).

L'article 18 de ladite loi, entrée en vigueur le 28 décembre 2009, a modifié trois des quatre critères devant être pris en compte pour la délivrance des permis socio-économiques.

Désormais, les implantations commerciales de plus de 400 m<sup>2</sup> pourront être autorisées sur la base des quatre critères suivants :

1. la localisation spatiale de l'implantation commerciale,
2. la protection des consommateurs (et non plus les intérêts des consommateurs),

3. le respect de la législation sociale et du travail (et non plus l'influence du projet sur l'emploi),
4. la protection de l'environnement urbain (et non plus les répercussions du projet sur le commerce existant).

Ces nouveaux critères sont compatibles avec la directive en ce qu'ils ne constituent plus un test économique mais sont des exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. L'analyse ne porte plus sur les répercussions dans le commerce, mais sur la protection de l'environnement urbain. L'offre commerciale exigera d'être régulée et devra se développer dans une logique de durabilité. Elle devra permettre au consommateur de limiter ses déplacements, préserver les ressources naturelles, s'intégrer dans un cadre urbanistique agréable à vivre et où le logement côtoie espace vert et espace de service. L'offre de produits et services devra devenir éthique, locale et respectueuse des saisons.

Dans le cadre de la 6ème réforme de l'État, la loi « Ikea » a été transférée aux Régions. Chaque Région peut dorénavant déterminer elle-même sa politique commerciale.

#### *Les législations régionales concernant les implantations commerciales*

La région de Bruxelles-Capitale a été la première à adapter sa législation, suivie par la région Wallonne et son décret du 5 février 2015. A Bruxelles, le code de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT ») a été modifié par l'ordonnance du 8 mai 2014 et la loi « Ikea » est abrogée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Il n'est donc plus requis d'obtenir un permis socio-économique et un permis d'urbanisme. Dorénavant, une seule demande de permis d'urbanisme est nécessaire.

Le nouvel article 4/2 du CoBAT prévoit que les autorités doivent réserver « une attention particulière aux répercussions des projets d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 400 mètres carrés, notamment quant à la protection des consommateurs, à la sécurité, à la salubrité des lieux et des abords, aux conditions de circulation, d'accessibilité et de stationnement, ainsi qu'à l'intégration de tels projets dans leur environnement urbanistique ».

Ces critères sont compatibles avec la directive « services. » Quant à l'autorité en charge de la délivrance du permis, les communes sont compétentes pour les surfaces inférieures à 1000 m<sup>2</sup>. Au-delà, la région est compétente.

En Région Wallonne, la législation a été adaptée grâce au décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. Selon l'article 44 du décret, l'autorité compétente devra se baser sur quatre critères : la protection du consommateur, la protection de l'environnement urbain, les objectifs de politique sociale et la contribution à une mobilité plus durable.

Une des nouveautés est la création du « permis intégré », permis qui, à l'image du permis unique, permet la délivrance d'une seule autorisation pour les trois polices administratives (implantation commerciale, urbanisme et environnement).

La compétence de délivrer ce permis revient à l'autorité communale (implantations entre 400 et 2.500 m<sup>2</sup>) ou régionale (implantations supérieures à 2.500 m<sup>2</sup>).

En région flamande, le gouvernement a marqué son accord sur un avant-projet de décret sur la politique intégrale en matière d'implantations commerciales. Le décret ne devrait toutefois pas entrer en vigueur avant la fin de l'année 2014. En attendant, la loi Ikea est toujours applicable.

Ainsi, la régionalisation de la loi Ikea a l'avantage de mettre fin au chevauchement des compétences fédérales et régionales en matière d'implantations commerciales. Les Régions ont donc la liberté de prendre les règles qu'elles jugent adéquates pour mener leur politique en matière de commerce de détail et de distribution. Quant au respect de la Directive services, les critères utilisés paraissent compatibles.

Si beaucoup se sont réjouis de l'instauration d'un permis unique, les enseignes quant à elles, formulent des craintes quant au respect de la directive « services ». En effet, les communes pourront imposer des restrictions d'assortiment aux magasins. Sans connaître leur réelle marge de manœuvre, celles-ci craignent que les communes se basent sur des critères économiques lorsqu'elles prennent une décision qui restreint l'accès au marché des services. En effet, la question se pose si elles pourront limiter l'ouverture de magasins de vêtements et chaussures au centre-ville, ou décider qu'un commerçant vendant de la literie ne pourra plus vendre d'autres meubles. Les autorités devront développer en parallèle un schéma directeur de gestion de ces implantations en concertation avec les représentants des consommateurs. Autrement dit, la loi « Ikea » garantit de prendre en compte les attentes des consommateurs.

#### *Une évolution de la distribution rapide et contrastée en fonction des régions*

Entre 2005 et 2013, le nombre de supérettes en région de Bruxelles-Capitale a explosé (passant de 90 à 139, soit une progression de 54 %), tandis que ce nombre est en recul en Flandre et en Wallonie. En 2005, seulement 7 % du nombre total de supérettes en Belgique se situaient en région de Bruxelles-Capitale avant de culminer à 12 % en 2013. Entre 2010 et 2013, la région de Bruxelles-Capitale a toutefois enregistré une progression nettement moindre par rapport aux années précédentes. Ainsi Lidl compte investir quelque 500 M€ en Belgique prochainement afin de faire passer sa part de marché dans la grande distribution de 8,5% à 10%. L'entreprise allemande va se concentrer sur la capitale, où elle projette d'ouvrir 35 nouveaux magasins dans les cinq à sept prochaines années.

En Flandre, le nombre de supérettes a accusé un recul entre 2005 et 2010, passant de 779 à 720. En à peine trois ans, soit de 2010 à 2013, 77 supérettes supplémentaires ont fermé boutique, portant ainsi leur nombre à seulement 643 en 2013. En Wallonie, leur nombre a baissé de 390 en 2005 à 369 en 2013. Cette baisse s'avère relativement uniforme. Sur l'ensemble de la période considérée, le nombre de supérettes a reculé de plus de 17 % en Flandre, contre de plus de 5 % en Wallonie.

Bien qu'il soit question d'un recul général entre 2005 et 2010, le nombre de supérettes a de nouveau progressé durant cette période dans la plupart des grandes villes belges. Toutefois, cette tendance à la hausse a pris fin entre 2010 et 2013 (à l'exception de certaines communes en Région de Bruxelles-Capitale comme la Ville de Bruxelles et Ixelles, qui ont connu une croissance continue). Dans certaines de ces grandes villes, il était ainsi plutôt question d'un recul pour la période 2010-2013 : Gand (de 31 à 26 supérettes), Anvers (de 51 à 50), Liège (de 24 à 21) et Charleroi (de 14 à 12).

Entre 2010 et 2013, certaines villes de petite ou de moyenne taille, comme Namur ou Nivelles, ont vu leur nombre de supérettes se stabiliser alors qu'elles avaient enregistré une forte hausse au cours de la période précédente. D'autres ont connu un léger recul (Hasselt de 7 à 6) ou une hausse limitée (Mons de 4 à 5). Certaines villes comme Courtrai et Bruges ont renoué avec leur niveau antérieur après une période de recul. Enfin, Louvain est la seule ville de taille moyenne à avoir enregistré une croissance spectaculaire. En effet, le nombre de supérettes y a progressé de 7 à 12 entre 2010 et 2013, contre de 6 à 7 entre 2005 et 2010.

En Flandre et en Wallonie, le nombre de supermarchés et d'hypermarchés a surtout sensiblement augmenté durant la période 2005-2010. Par la suite, cette tendance à la hausse s'est poursuivie à un rythme moins soutenu, sauf en Flandre où quatre nouveaux hypermarchés ont ouvert leurs portes entre 2010 et 2013. La surface moyenne de tous les magasins d'alimentation a dès lors le plus fortement augmenté en Flandre (+17 %), suivie par la Wallonie (+11 %). Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle connaît pratiquement un statu quo au niveau du nombre de supermarchés et d'hypermarchés pour la période allant de 2005 à 2013. Compte tenu de la part plus élevée de supérettes dans le nombre total de magasins, la surface moyenne à Bruxelles a dès lors diminué de 11 % au cours de la période sous revue.

#### *Un e-commerce en plein développement et qui rattrape son retard par rapport à ses voisins européens*

Le commerce électronique belge s'est élevé en 2015 à 8,2 Mds€ de chiffre d'affaires, selon l'association e-commerce nationale BeCommerce. Encore très jeune dans ce pays, le secteur a enregistré une croissance de plus de 30% par rapport à l'année précédente pour dépasser les 7 Md€. Au cours du quatrième trimestre de 2015, 75 % de la population belge âgée de plus de 15 ans a fait des achats en ligne pour un montant total de 2,17 Mds€. Au total, 22,35 M€ d'achats ont été effectués avec un montant moyen de 97 € par achat. Ces chiffres indiquent que la Belgique se rattrape fortement dans le domaine de l'e-commerce. 15 % des dépenses en produits et services ont été réalisées en ligne au cours du quatrième trimestre de l'année. Côté produits, 8% seulement des dépenses totales sont réalisées en ligne, contre 60% pour les services.

## **6.5. Royaume-Uni**

En complément des comptes-rendus de visites effectuées par la mission dans les différents pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie) une annexe relative aux grandes tendances et à l'organisation de la distribution au Royaume-Uni a été établie sur la base des éléments recueillis dans le cadre de l'élaboration du rapport CGEDD sur « les grands projets urbains en Europe », et du rapport IGF -CGEDD sur la « revitalisation commerciale des centres-villes » et du présent rapport. Cette annexe présente les caractéristiques et les tendances de la distribution au Royaume-Uni et le cadre réglementaire permettant de la réguler.

### **6.5.1. Le secteur de la distribution au Royaume-Uni**

Le secteur de la distribution au Royaume-Uni, représente :

- un chiffre d'affaires de 348 Md€ en 2010 soit 20% du PIB,
- 3 millions d'emplois soit 11% de la population active,
- 300 000 points de vente dont 1/3 pour les grandes et moyennes surfaces alimentaires.

Les dix premiers groupes de la distribution britannique traitent la moitié (175 Mds€) du chiffre d'affaires de commerce de détail au Royaume-Uni.

La distribution alimentaire britannique représente quant à elle 46 % du chiffre d'affaires total du secteur de la distribution au Royaume-Uni.

La vente à distance concerne plus de 8% des ventes totales de détail au Royaume-Uni et connaît une croissance annuelle de +11%. Selon les prévisions de l'IMRG (Interactive Media in Retail Group), la valeur du marché devrait atteindre 133 Mds€ en 2016 soit une hausse de 46% par rapport à 2012. Le succès de l'e-commerce s'explique en partie par le fort taux de pénétration d'Internet qui équipe 80% des foyers britanniques et plus de 90% des entreprises

Les « *Big Four* » (Tesco 28 %, Sainsbury's 15 %, Asda 15 %, Morrisons 11%) contrôlent le secteur en représentant 70% des ventes totales de la distribution alimentaire au Royaume-Uni. On recense 97 000 magasins alimentaires au Royaume-Uni soit près d'1/3 du nombre total de points de vente au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni, c'est 28 millions de m<sup>2</sup> de surfaces de vente. Un peu plus de 1 100 « *shopping centers* » y sont répertoriés.

La répartition des centres commerciaux au Royaume-Uni s'établit comme suit : Shopping centres (64%) ; Retail parks (32%) ; Factory and designer outlet centres (4%).

### **6.5.2. Les caractéristiques de la distribution britannique**

Une distribution dominée par les grands groupes : 72% du commerce de détail est réalisé par des entreprises de plus de 250 salariés contre 37% en France, 54% en Allemagne ou 27% en Italie (Eurostat 2008).

Une progression continue de la distribution non alimentaire :

- 49% du chiffre d'affaires du commerce de détail (hors automobile) est généré par des entreprises du commerce non spécialisé (contre 46% pour la distribution alimentaire) ;
- plus de 2/3 des points de vente au Royaume-Uni appartiennent à des enseignes de la distribution non alimentaire.

Une diversification de l'offre des enseignes de la grande distribution alimentaire :

- augmentation de l'offre non alimentaire : Asda Living, Tesco Direct, George at Asda ;

- multiplication des produits et services dérivés (ex : le cas Tesco Plc). Attractivité des marques très bas de gamme et très haut de gamme ;
- exemples d'enseignes : Poundland et Primark / Harrods et Selfridges ;
- ouverture des concessions H&M et Primark chez Selfridges ;
- multiplication des enseignes « discount » hors alimentaires : B&M Bargains, Family Bargains, Home Bargains, Poundland ;
- les enseignes « mid-market » sont par conséquent celles qui souffrent le plus de la situation économique actuelle (ex : le groupe Arcadia prévoit de fermer 250 points de vente sur ces 2- 3 prochaines années).

Une nette progression du canal de vente à distance :

- une part de marché de 8% avec une progression annuelle de +11%;
- les britanniques sont ceux qui effectuent le plus d'achats sur Internet en Europe.

### **6.5.3. Les nouvelles tendances de la distribution britannique**

« *Out-of-town retail* » versus « *high street retailers* »

Le retour du « out of town retail » au Royaume-Uni :

- augmentation de 250 000 m<sup>2</sup> de la surface totale de vente hors centre-ville sur ces dix-huit derniers mois.
- les raisons : locaux commerciaux plus abordables, plus disponibles, plus grands que ceux des centres-villes et surtout plus adaptables.
- blocs commerciaux qui s'adaptent parfaitement au concept « click and collect ».

Le nouveau visage des « *retails parks* » :

- avant : grandes surfaces spécialisées uniquement (Homebase, B&Q, MFI, Halfords) ;
- aujourd'hui : de vrais villages de consommation avec restaurants-cafés, salles de cinéma, salles de sport, banques et enseignes « discount » hors alimentaires. Échange de bons procédés entre grandes surfaces et chaînes spécialisées ;
- les « *high street retailers* » partent à la conquête des *retails parks*. Ex : Next (pionnier), groupe Arcadia, TK Maxx, Laura Ahsley ;
- à l'inverse, les enseignes de la grande distribution partent à la conquête des centres-villes, comme Tesco.

« *Click & Collect* » ou « *Multichannel* »

Objectif des enseignes : diversifier leur canaux de vente

- être présentes aussi bien sur Internet que via leur réseau physique de points de vente ;
- répondre à toutes les demandes et besoins du consommateur.

Les conséquences de ce concept sur les enseignes :

- *customer online shopping point* (section de recherches et d'achat en ligne en magasin).
- *collecting point* (point de retrait de la marchandise).
- réelle opportunité pour le *out-of-town retail*.

Les pionniers du concept *click & collect* au Royaume-Uni :

- Argos, John Lewis ou encore Waitrose,
- B&Q, Homebase, Halfords ou encore House of Fraser n'ont pas tardé à suivre le modèle.

Le concept « *Health Village* », dont le premier, créé par Lloyds Pharmacy, a vu le jour dans le nord de Londres :

- concept : réunir sous un même toit plusieurs enseignes spécialisées dans le secteur de la santé et du bien-être ;
- objectif : offrir un maximum de services complémentaires dans un seul et même lieu ;
- on pourrait parler de : supermarché de la santé ou d'un « *all in one stop shop* » concept de la santé. Le deuxième « *Health Village Concept* » de Lloyds Pharmacy a ouvert courant 2012 dans l'Essex.

*Les boutiques éphémères*

- « *Ebay Christmas Shop* » Ouverture pendant 5 jours début décembre sur Dean Street à Londres, le modèle de vente consistait à scanner en magasin le code barre des articles que l'on souhaitait acheter puis à finaliser par la suite sa commande en ligne.



- « *Ocado Shopping Wall* » Situé au cœur de la City à Londres, ce mur test utilise la technologie QR codes (scan de code barres). Le consommateur scanne avec son smartphone le code barre des articles qu'il souhaite acheter puis se fait livrer par la suite sa commande à son domicile.



- « *Pop-up Chromebook Store* » de Google Ouverture au sein d'un magasin PC World / Currys dans le centre de Londres. Cette vitrine est un nouveau moyen pour Google de vendre « Chromebook », ses ordinateurs portables qui n'étaient vendus jusqu'à présent que sur Internet.



Boxpark : le premier « *pop-up mall* » au monde s'est installé à Londres

- lieu : Shoreditch, quartier Est de Londres.
- ouverture : octobre 2011.
- nombre de points de vente : 60 magasins éphémères (« pop-up ») ainsi que des cafés, bars et galeries d'art sur 2 niveaux.
- la spécificité du concept : les points de ventes sont constitués de containers en préfabriqués.
- avantage majeur : avantage coût considérable pour les marques lorsque l'on connaît les niveaux élevés des loyers en centre-ville de Londres.
- les marques présentes : Levi's Puma, Nike ou encore Calvin Klein.



#### 6.5.4. Un cadre national contraignant pour la planification locale

Le cadre de la politique nationale de planification a été publié le 27 Mars 2012 et énonce les politiques de planification du gouvernement pour l'Angleterre et la façon dont elles doivent être appliquées.

La réalisation du développement durable :

- bâtir une économie forte et compétitive,
- assurer la vitalité des centres-villes,

- promouvoir le transport durable,
- soutenir haute infrastructure de communications de qualité,
- offrir un large choix de maisons de haute qualité,
- exiger une bonne conception,
- promouvoir des collectivités saines,
- la protection des terres de la ceinture verte,
- relever le défi du changement climatique, les inondations et les changements côtiers,
- la conservation et l'amélioration de l'environnement naturel,
- la conservation et l'amélioration de l'environnement historique,
- faciliter l'utilisation durable des minéraux.

Dans son axe 2 « Assurer la vitalité des centres-villes », l'État définit ainsi les politiques de planification : « Les politiques de planification doivent promouvoir des environnements de centre-ville compétitifs et définir des politiques pour la gestion et la croissance des centres au cours de la période du plan.

Dans l'élaboration de plans locaux, les autorités locales de planification doivent :

- reconnaître les centres urbains comme le cœur de leurs communautés et poursuivre des politiques pour soutenir leur viabilité et la vitalité ;
- définir un réseau et une hiérarchie des centres qui est résiliente aux changements économiques futurs prévus ;
- définir l'étendue des centres urbains et des zones commerçantes principales, avec une définition claire des façades primaires et secondaires ;
- promouvoir les centres urbains compétitifs qui offrent le choix au client et une offre diversifiée et de détail qui reflètent l'individualité des centres-villes ;
- conserver et d'améliorer les marchés existants et, le cas échéant, ré-introduire ou créer de nouveaux, en veillant à ce que les marchés restent attractifs et compétitifs ;
- allouer une gamme de sites appropriés pour répondre à l'ampleur et offrir le type de commerces, loisirs, bureaux, tourisme, la culture, et le développement résidentiel nécessaires dans les centres urbains. Il est important que les besoins pour le commerce de détail, les loisirs, les bureaux et d'autres utilisations principales du centre-ville soient satisfaits dans leur intégralité et ne soient pas compromis par une disponibilité du site limitée. Les autorités de planification locales devraient donc procéder à une évaluation de la nécessité d'élargir les centres urbains pour assurer un approvisionnement suffisant de sites appropriés ;

- allouer des terrains en limite des centres et bien reliés pour les usages principaux si des terrains appropriés en centre-ville ne sont pas disponibles. Si des terrains suffisants en limite du centre ne peuvent être trouvés, définir des stratégies pour répondre aux besoins identifiés dans d'autres endroits disponibles et bien reliés au centre-ville ;
- établir des politiques pour l'examen des propositions pour le centre-ville, principales utilisations qui ne peuvent pas être logés dans ou à proximité des centres-villes ;
- reconnaître que le développement résidentiel peut jouer un rôle important pour assurer la vitalité des centres et mettre en œuvre des politiques pour encourager le développement résidentiel sur des sites appropriés ;
- là où les centres urbains sont en déclin, les autorités locales de planification devraient prévoir positivement leur avenir pour encourager l'activité économique. »

#### **6.5.5. Le test séquentiel (*Sequential test*)**

Le *Sequential test*, institué par le *National Planning Policy Framework* appliqué au Royaume-Uni, soumet les projets d'implantation locale à une série de tests avant toute implantation au niveau local. Ces tests, qui valent pour le développement commercial mais également pour le bâti, visent à s'assurer que l'unité en question sera implantée au meilleur endroit possible. Les demandes d'implantations de magasins doivent ainsi être réalisées en priorité dans les centres-villes. Le cas échéant, la procédure ne donne pas lieu à une étude d'impact, mais procède à l'évaluation des différents espaces disponibles en centre-ville.

En cas d'impossibilité d'une implantation en centre-ville, et seulement dans ce cas, le magasin pourra être localisé à la limite de la ville en question. Si cette option ne convient pas pour des raisons urbaines, économiques ou écologiques, un lieu en dehors de la ville est envisagé, avec une préférence pour les sites accessibles et connectés au centre-ville. Le *Sequential test* est ainsi toujours accompagné d'un *Impact test* lorsque l'implantation ne peut pas avoir lieu dans le centre-ville. Ce test doit évaluer les impacts négatifs sur les équilibres que pourrait générer le projet dans les cinq ans (voire dix ans pour les projets majeurs) suivant son implantation.

Les facteurs pris en compte pour accorder ou refuser ces dernières années, les demandes d'ouverture de nouvelles unités de grande et moyenne surface en Angleterre :

Les facteurs pris en compte pour accorder :

- respect du test séquentiel,
- besoin qualitatif d'un nouveau supermarché,
- liaison avec centre-ville assurée par des transports publics,
- voyage non durable à grands magasins d'alimentation,
- surconsommation dans les magasins d'alimentation existants,

- aucun impact significatif sur l'investissement dans les centres,
- aucun effet défavorable significatif sur le commerce de centre-ville ,
- bénéfiques en matière d'emploi et de régénération des activités commerciale,
- pertes d'emplois locaux acceptables.

Les facteurs pris en compte pour refuser :

- non respect du test séquentiel,
- la non évidence du besoin d'un supermarché supplémentaire,
- un impact significatif ou défavorable sur l'investissement planifié dans les centres,
- des impacts cumulatifs sur le tissu existant,
- des avantages en termes d'emploi inférieurs aux effets négatifs du projet sur la politique de distribution,
- d'autres considérations en termes de planification (accès, impact visuel, etc).

## 7. Analyses de cas français

### 7.1. Bordeaux

Les membres de la mission se sont rendus à Bordeaux les 07 et 08 avril 2016 afin de rencontrer les élus et acteurs en charge de l'urbanisme commercial sur le territoire de Bordeaux Métropole. La première journée a été consacrée à une présentation de la situation du commerce de périphérie sur la métropole bordelaise dans le contexte des grands projets en cours de réalisation sur son territoire par la Chambre de commerce de Bordeaux, l'agence d'urbanisme métropolitaine A'Urba et un expert de l'établissement public Bordeaux–Euratlantique.

La seconde journée a permis d'appréhender la stratégie et les outils de Bordeaux Métropole en matière d'urbanisme commercial de périphéries comme de centre-ville au travers de rencontres avec des élus et techniciens de Bordeaux Métropole.

#### Acteurs rencontrés

- Laurent Putz, responsable du pôle Etudes–observatoire de la Chambre de commerce de Bordeaux
- Julien Alibert, économiste à l'A'Urba et Cécile Rasselet, Directrice d'équipe - socio-économie urbaine, A'URBA/Observatoire de l'immobilier.
- André Delpont, expert conseil économie/Europe à l'EPA Bordeaux Euratlantique
- Eléonore Baloud, Directrice Centre commercial Mériadeck
- Graziella Vilatte, (Responsable secteur alimentaire Auchan Mériadeck)
- Virginie Calmels, première adjointe au maire de Bordeaux, Vice-présidente de Bordeaux–Métropole en charge des sites majeurs d'attractivité économique
- Valérie Coccozza, conseillère technique auprès de la première adjointe, chargée de mission à Bordeaux Métropole
- Maribel Bernard conseillère municipale à Bordeaux déléguée auprès de Virginie Calmels pour le commerce et l'artisanat foires et marchés.
- Chantal Becot Responsable commerce/artisanat/professions libérales Bordeaux Métropole.

### 7.1.1. Le contexte

Fin 2007 la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) énonçait les premiers principes d'une politique d'urbanisme commercial, dans un contexte d'évolution à la hausse des surfaces présentées à la CDEC, et alors que le diagnostic de fort équipement commercial était établi.

Fondés sur les critères de la densité commerciale, de l'aménagement équilibré du territoire communautaire, et du respect des principes de développement durable, cette politique n'a pas permis de réellement infléchir ces évolutions : malgré un début de rééquilibrage en faveur de la rive droite, la progression des surfaces commerciales, + 3 % par an sur les 8 dernières années (61 388 m<sup>2</sup> autorisés en 2009, après 39 865 m<sup>2</sup> autorisés en 2008 dans le périmètre communautaire), demeurait nettement supérieure à la croissance démographique, + 0,9 %/an.

En 2010, dans le cadre du processus de révision en cours du SCoT par le SYSDAU (98 communes), la Communauté urbaine franchit une nouvelle étape en adoptant de nouvelles priorités pour le territoire communautaire en matière d'urbanisme commercial, qu'elle consigne dans le cadre d'une stratégie d'urbanisme commercial prenant en compte le diagnostic de suréquipement constaté sur l'agglomération en l'intégrant dans le SCoT.



Rénovation Mérignac Soleil Photo Business Immo



Rénovation Rives d'Arcins Photos Klepierre

Celle-ci s'articule autour des objectifs suivant:

- refus de la création de nouveaux pôles commerciaux d'envergure (dont l'aire d'influence est au moins du niveau de l'agglomération), l'objectif sur la Communauté urbaine étant de ramener le nombre de m<sup>2</sup> commerciaux rapportés à la population dans la moyenne des agglomérations françaises au terme des 5 prochaines années (pour mémoire : Toulouse et Nantes 1 000m<sup>2</sup> /1 000 habitants ; Bordeaux 1 200m<sup>2</sup> /1 000 habitants) ;
- organisation de la revitalisation des commerces de proximité, notamment dans les centres-villes et centres-bourgs ;
- mise en place d'une desserte des pôles commerciaux qui encourage l'utilisation des modes doux et des transports en commun ;
- esquisse, voire engagement des orientations de renouvellement urbain des grands pôles commerciaux monofonctionnels périphériques (à emprise foncière quasi-constante) ;

- prise en compte systématiquement les exigences du développement durable dans les projets commerciaux et réalisation d'un bilan carbone explicitant l'empreinte environnementale de tout projet nouveau ;
- création d'une offre nouvelle adaptée de pôles commerciaux liés au développement d'importantes concentrations de logements et d'emplois (sites de grands projets) ».

Cette nouvelle stratégie a débouché sur la définition d'outils de régulation et de planification qui ont permis de ralentir le rythme de création des m<sup>2</sup> commerciaux.

### *La charte d'urbanisme commercial*

Pour mettre en œuvre cette nouvelle stratégie, la Communauté urbaine se dote, en 2011, d'une charte d'urbanisme commercial, ayant vocation à définir la stratégie et les orientations de développement commercial à l'échelle du territoire communautaire. Cette charte est le fruit d'un travail partenarial entre la CUB et les chambres consulaires (CCI de Bordeaux et Chambre des métiers de l'artisanat de la Gironde) avec le concours de l'A'Urba.

Elle a donné lieu à un premier diagnostic partagé de l'équipement commercial de l'agglomération. Il s'est poursuivi dans le cadre de la conférence permanente de l'urbanisme commercial, en prenant appui sur les travaux réalisés dans le cadre de l'observatoire du commerce de Bordeaux Métropole, sous maîtrise d'ouvrage de la CCI de Bordeaux, avec le concours de ses partenaires auxquels se sont joints le Conseil général et le SYDAU.

Dans un second temps une concertation engagée avec l'ensemble des communes de la CUB et avec les représentants du SYSDAU, a permis d'échanger et de prendre en compte les enjeux locaux de développement du commerce.

La charte contient un corps de principes qui ont vocation à orienter le développement commercial de l'agglomération bordelaise et qui permettent notamment de guider les investissements privés en matière de commerce, de servir de support à la concertation entre acteurs publics et privés, et de cadre de référence pour l'analyse des projets commerciaux.

Ils reposent sur trois points-clés :

- le développement commercial fait partie intégrante de la dynamique urbaine de la métropole bordelaise, qui se structure entre les fonctions d'habitat, de services, d'équipements et de commerce, autour des axes de transport. Il s'inscrit aussi dans une logique de consommation économe des espaces et de recentrage du développement urbain par l'intensification du tissu urbain.
- Le constat partagé du fort équipement commercial de l'agglomération en grands pôles commerciaux, structurés en quatre grandes familles : *les grandes polarités périphériques* organisées autour d'un grand centre commercial (hypermarchés de plus de 7500 m<sup>2</sup> de surface de vente et galerie commerce) autour duquel se sont agglomérés des grandes surfaces spécialisées ; *les polarités intermédiaires* où un hypermarché de taille modérée (3000 à 5000 m<sup>2</sup>) avec des commerces et services en complément jouent un rôle de grande proximité en proposant une

alternative très compétitive aux grands hypermarchés ; *les pôles de proximité* qui s'intègrent dans les centralités urbaines historiques (centre-ville, centre bourg,) ou dans des quartiers ; *la ville centre de Bordeaux* enfin, qui constitue le premier pôle commercial de l'agglomération et qui est un des éléments essentiels de son attractivité.

- Un équipement commercial en phase avec les attentes et comportements de consommation : la recherche de service à proximité de son lieu de résidence, la plus grande prise en compte des enjeux environnementaux qui affectent les déplacements motorisés, la généralisation des nouvelles technologies de communication notamment le développement des achats sur Internet.

*La Stratégie départementale d'aménagement commercial qui vient compléter l'action menée au niveau de la métropole.*

Ce travail conduit par le département de la Gironde à partir de 2011 visait à définir une stratégie et les règles d'une planification commerciale. Ce travail a porté dans un premier temps sur l'identification de la vocation commerciale actuelle des pôles commerciaux du département, l'élaboration d'un plan-guide définissant les enjeux d'aménagement des zones commerciales et l'identification des centralités urbaines et futures ouvertes à une urbanisation urbaine et commerciale, l'identification des zones et axes "sensibles" à préserver ou à rénover.

Dans un second temps le département a défini ses objectifs en termes de planification : adaptation des m<sup>2</sup> commerciaux à la progression démographique, établissement de règles encadrant la vocation de chaque pôle (limitation de la surface des locomotives alimentaires, SHON globale de la zone...), délimitation des ZACOM, répartition des ZACOM ouvertes au développement et de leurs plans-guides, localisation prioritaire du commerce dans les centralités urbaines. Ainsi seuls les concepts commerciaux ayant démontré l'impossibilité d'une implantation en tissu urbain ou en continuité immédiate pourront s'implanter dans une zone non urbanisée.

Cette stratégie doit trouver sa déclinaison réglementaire, par son identification dans le PADD des SCoT et PLU (création d'un cahier de recommandation architecturale et paysagère par territoire, identification des pôles sensibles sur lesquels s'exerce une forte pression commerciale, définition des enjeux modernisation de ces zones, affirmation du principe de mixité dans les zones d'aménagement commercial). Elle devait également se traduire par des préconisations dans le volet commercial du SCoT en matière de principes architecturaux et paysagers, en favorisant les projets exemplaires sur le plan de l'intégration urbaine et paysagère. Ces traductions ayant pour objectifs clairs de conditionner les futurs développements commerciaux au respect des principes architecturaux et paysagers communs, inscrits dans ces documents, de conditionner également dans les futurs pôles de centralités urbaines mixtes identifiées en amont, le développement commercial à celui des autres fonctions urbaines (logement, bureau) sur le site du projet de la zone d'aménagement commercial. *La charte des mobilités*

La communauté urbaine (désormais Bordeaux Métropole), la ville de Bordeaux, le conseil général de la Gironde, le conseil régional d'Aquitaine et les services de l'État ont encouragé fin 2012 une démarche originale de partage de diagnostics et d'élaboration de propositions en matière de mobilité associant l'ensemble des acteurs concernés, sous la coordination de l'agence d'urbanisme : le *Grenelle des mobilités*.

Un travail entre partenaires a ensuite permis de transférer ces propositions en Charte de la mobilité signée en février 2015: 20 principes et 18 mesures.

Les principes formulés permettent de répondre aux difficultés de congestion vécues quotidiennement par les habitants et travailleurs de l'agglomération comme aux défis de plus long terme posés par l'évolution des conditions de déplacement.

Ils accompagnent les stratégies territoriales déployées aux diverses échelles de compétences des collectivités (arc de développement durable de la ville-centre, projet d'« intensification » métropolitaine porté par Bordeaux Métropole, Inter-SCoT promouvant le polycentrisme à l'échelle départementale, recherche de l'équilibre régionale.



Rapport Grenelle des mobilités La Cub Bordeaux Métropole

Cette charte s'articule autour d'un objectif majeur, la réduction du nombre de véhicules -kilomètres, et de trois objectifs intermédiaires :

- un passage massif des petits déplacements motorisés vers la marche et le deux-roues ;
- une diminution des distances moyennes ;
- un transfert d'une part significative des déplacements longs en voiture solo vers les transports collectifs et le covoiturage.

La problématique de la logistique et de la desserte des grands ensembles commerciaux y trouve toute sa place.

#### *Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise*

Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise s'est appuyé sur le schéma départemental d'urbanisme commercial réalisé en 2011 par le conseil général et sur la charte d'urbanisme commercial élaborée par la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) pour engager sa propre réflexion sur son territoire d'action.

Afin d'intégrer pleinement le commerce dans la dynamique d'aménagement du territoire, deux axes structurent les dispositions relatives au développement de l'appareil commercial :

- le recentrage du commerce autour des lieux prioritaires de développement de l'offre urbaine, afin de lui redonner sa fonction de proximité et d'animateur urbain et rural. Cet axe amène notamment à interdire toute création ex nihilo de pôles commerciaux (à date d'approbation du SCoT) ;

- la mise en place des conditions nécessaires à la requalification des pôles commerciaux régionaux et structurants d'agglomération afin de les faire évoluer vers des sites multifonctionnels à dominante commerciale, anticipant notamment les impacts sur le fonctionnement du territoire des projets d'implantation commerciale les plus structurants.

Le SCoT veut favoriser le rayonnement de l'hypercentre métropolitain à partir du cœur marchand de Bordeaux et des grands sites de projets urbains par l'implantation d'équipements commerciaux, afin de répondre aux objectifs démographiques de ce territoire. Toutefois, ces nouvelles implantations ne doivent pas générer la création de nouveaux pôles commerciaux hormis, en accompagnement des grands secteurs de projets de l'Écocité (Ginko, Brazza-Nord, Bastide-Niel, Euratlantique), qui doivent, pour leur part, répondre aux conditions suivantes :

- être en adéquation avec les objectifs d'accueil de nouvelles populations et les objectifs programmatiques liés à la restructuration urbaine ;
- répondre à un objectif de diversification de l'équipement commercial à l'échelle de l'agglomération ;
- s'inscrire dans un projet de mixité fonctionnelle ;
- répondre à une fonction de grande proximité ;
- assurer une intégration urbaine de qualité (commerces sur rues et places, stationnement intégré) ;
- respecter des objectifs de mobilité durable pour réduire les déplacements motorisés en limitant le parc de stationnement de chaque pôle commercial à un maximum de 1 000 places et en intégrant des places dédiées au covoiturage.

Le SCoT encourage les pratiques de proximité à l'échelle des quartiers et des bassins de vie pour assurer une certaine animation de la vie locale.

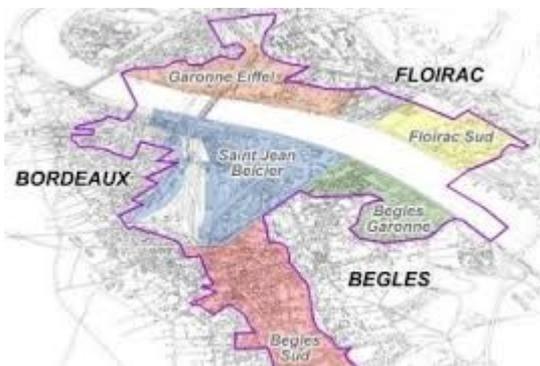
Il prévoit enfin de favoriser l'évolution des grands pôles commerciaux métropolitains dans un objectif de requalification urbaine afin de permettre un renforcement de l'équipement commercial au cœur des tissus urbains. Ainsi aucune création ex nihilo de nouveaux pôles commerciaux n'est admise sur le territoire du SCoT en dehors des pôles commerciaux métropolitains, qu'ils soient régionaux ou d'agglomération, identifiés sur la carte « Maillage commerciale » :

- les trois pôles commerciaux régionaux de l'aire métropolitaine bordelaise : Mérignac-Soleil, Bordeaux-Lac et Bègles/Villenave-d'Ornon ;
- les huit pôles d'agglomération : Pessac/Gradignan Bersol, Villenave-d'Ornon, Bouliac/Floirac, Lormont-4-Pavillons/Artigues-près-Bordeaux, Artigues-près-Bordeaux Feydeau, Saint-Médard-en-Jalles Ouest, Sainte-Eulalie-Grand Tour et Le Pian-Médoc.

Leur évolution doit rester limitée et ne permettre en aucun cas le passage d'un pôle commercial d'agglomération vers un pôle commercial régional. L'évolution des pôles commerciaux doit quant à elle se placer dans une logique de requalification urbaine, limiter les flux automobiles et permettre une meilleure intégration urbaine et paysagère

### 7.1.2. Une volonté des acteurs qui reste forte pour réguler le développement de l'urbanisme commercial et maintenir les équilibres entre la périphérie et l'hyper centre de la métropole bordelaise.

Les acteurs rencontrés tant au niveau de la Chambre de commerce et d'industrie que de la Métropole et de la ville de Bordeaux affichent une volonté d'accompagner la dynamique commerciale de la ville centre, tout en respectant l'équilibre entre le commerce de proximité et la grande distribution, entre l'hyper centre et la périphérie. Ils l'envisagent notamment par une diversification de l'offre, un accompagnement stratégique des nouveaux projets et la protection des linéaires commerciaux pour maintenir l'offre de locaux commerciaux. Ils rencontrent néanmoins des difficultés, en particulier sur les nouveaux quartiers urbains issus des grands projets métropolitains (Euratlantique, Ginko, Brazza), pour remplir les mètres carrés commerciaux prévus dans les programmes de bureaux et de logements en raison de la politique de prix pratiqués pour la location de ses locaux mais aussi leur inadaptation parfois à l'activité commerciale.



Projet Euratlantique Image Euratlantique



Projets Bassin à Flot Image La CUB Bordeaux Métropole

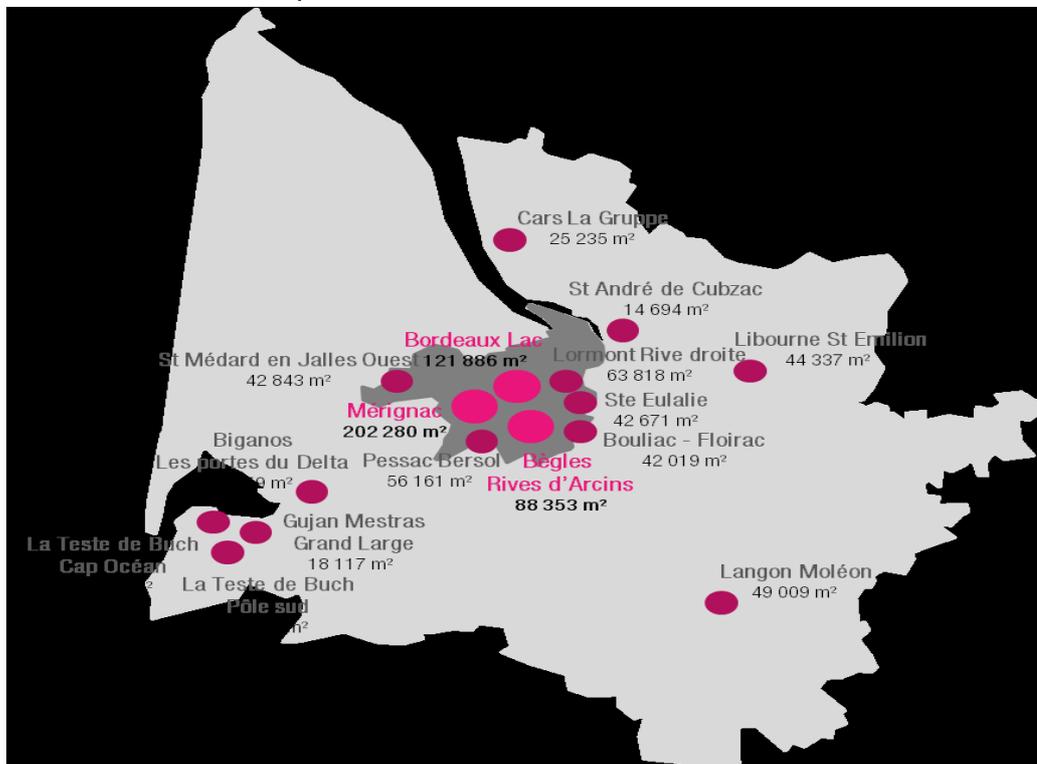
La situation du centre-ville de Bordeaux semble moins préoccupante que celle des autres cités de la nouvelle métropole. La ville centre bénéficie effectivement d'une nouvelle attractivité de par les nombreux projets portés par la Métropole tant en termes d'urbanisme, d'infrastructures que de développement économique et touristique. De surcroît elle peut s'appuyer sur le dynamisme des associations de commerçants( « Ronde des quartiers ») et sur la nouvelle image que lui confère notamment la labellisation UNESCO.

### 7.1.3. Malgré une volonté politique forte et des outils de planification volontariste et cohérents entre les échelons territoriaux, les résultats restent mitigés

En 2011, le diagnostic réalisé par le département de Gironde dans le cadre de la définition de ces orientations départementales pour l'aménagement commercial de la Gironde (ODAC 33) révélait déjà que 150 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, dont l'implantation avaient déjà été autorisée en Gironde, ne trouveraient pas le potentiel de clientèle nécessaire à leur bon fonctionnement à l'horizon 2020, malgré l'augmentation régulière de la population.

En 2014, et malgré la forte diminution des autorisations commerciales enregistrées depuis 2012, ce constat de saturation commerciale restait toujours de mise. L'écart entre les surfaces commerciales autorisées et le besoin potentiel des consommateurs girondins a désormais été porté à 320 000 m<sup>2</sup> par l'autorisation de 170 000 m<sup>2</sup> supplémentaires entre 2012 et septembre 2014. Lorsqu'on analyse le bilan 2014 de la CDAC, sur les 71 980 m<sup>2</sup> de surface commerciale demandée 67 248 m<sup>2</sup> ont été autorisés soient 93 % des mètres carrés demandés (+63 % par rapport à 2013). 37 dossiers ont ainsi été autorisés sur les 40 présentés soient 85 % des dossiers examinés dont trois cinémas (+54% par rapport à 2013). Les demandes se sont concentrées sur la métropole bordelaise (environ 56 % des demandes).

Le nombre de grandes et moyennes surfaces s'élève désormais à 1310 sur le département de la Gironde représentant une surface de vente de 1 856 536 m<sup>2</sup> soit 1280 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants. Ce pourcentage est encore plus important sur l'agglomération bordelaise qui compte 1397 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants. Une partie de ce développement rapide des mètres carrés commerciaux s'explique par la création de nombreux drives sur le département.



Carte urbanisme commercial en Gironde Image La CUB Bordeaux Métropole

Le chiffre d'affaires engendré s'élève à 7510,5 M€ dont 55% par les surfaces alimentaires. L'agglomération de Bordeaux représentait à elle seule, 61 % du chiffre d'affaires estimé des grandes et moyennes surfaces. Entre 2013 et 2014 ce chiffre d'affaires a augmenté de 103,97 M€ pour les hypermarchés (+ 4,3 %) et de 80,57 M€ pour les supermarchés (+ 7,9 %). Le panier moyen se situe à 89 € et connaît une baisse de 4 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit là de la quatrième baisse consécutive depuis 2010 (-10 % en 4 ans). Celle-ci est néanmoins compensée en partie par une hausse du nombre d'acteurs et de transactions. En termes d'emploi le secteur des grandes et moyennes surfaces représente environ 33 % des 80 000 salariés du commerce et des services.

A cette saturation et au risque conjoint de friche commerciale, s'est ajoutée une question d'équilibre entre le développement des grandes surfaces et des commerces de proximité.

Le problème risque de s'amplifier avec la création de nouvelles unités en hyper centre de Bordeaux notamment « la promenade Sainte-Catherine » avec 13 652 m<sup>2</sup> de commerce qui ont été livrés au premier semestre 2015 même si la mairie considère que ce centre commercial nouvelle génération va apporter du dynamisme au centre de Bordeaux et lui permettre de se renforcer face aux pôles commerciaux de périphéries qui ont beaucoup investi ces dernières années. De même, le développement de nouveaux quartiers dans la métropole bordelaise autour d'Euratlantique, de Brazza Bastide ou des Bassins à flot, pourraient entraîner, à terme la création d'une centaine de milliers de mètres carrés supplémentaires. De nombreux acteurs s'interrogent aujourd'hui sur la capacité à remplir les dizaines de milliers de m<sup>2</sup> commerciaux annoncés dans ces programmes de logements et de bureaux récemment réalisés sur la Métropole. La jauge des commerces a d'ailleurs été revue à la baisse dans un certain nombre d'entre eux.



Promenade Sainte-Catherine Photo Mission

Enfin certaines galeries commerçantes historiques du centre-ville bordelais affichent quelques difficultés. C'est le cas notamment du centre commercial Meriadeck dont les boutiques qui ferment ne retrouvent pas facilement de preneur laissant d'importants locaux vides autour de l'hypermarché Auchan (qui, de son côté, se porte bien). Les commerçants se plaignent du prix des loyers, qu'ils jugent trop élevé surtout dans une période de crise où leur chiffre d'affaires baisse de plus de 5 %. Quelques poids-lourds tel Zara, Mango ou France-Loisirs ont quitté cette galerie marchande ce qui a conduit l'ancien propriétaire Unibail Rodamco à la céder à la foncière néerlandaise Wereldhave.

## 7.2. Lille

Les membres de la mission se sont rendus à Lille le 28 juin 2016 pour analyser l'approche qui y est menée en termes de développement commercial. Lille est la ville principale d'une « métropole marchande et transfrontalière » de grande envergure ayant une tradition commerciale forte et des opérateurs influents (propriétés foncières importantes du groupe Auchan).

### Acteurs rencontrés

- Marie Defay (Directrice générale adjointe, ADULM)
- Emma Raudin (Chargée de mission, ADULM)
- André Bartoszak (Responsable des Etudes et de l'Observatoire du commerce, CCI Grand Lille)
- Michel Vayssié (Directeur général des services, Ville de Lille)
- Christophe Ducrocq (Chargé de mission Action économique, Ville de Lille)

### **7.2.1. Le contexte à l'échelle de la ville et de l'agglomération**

L'action des pouvoirs publics est fortement orientée vers le commerce de proximité aussi bien en coeur de ville, une destination qui, confortée par Euralille, rayonne à l'échelle de l'agglomération, que dans les quartiers périphériques où le maintien de polarités secondaires et d'une offre dense et de qualité est un objectif prioritaire. Toutefois, la métropole comprend également une ceinture périphérique de grandes surfaces commerciales (Auchan à Villeneuve d'Ascq, Englos et Fâches-Thumesnil, Carrefour à Lomme).

Au sud de la ville, un autre équipement majeur est en projet, Lillenum, structuré autour d'un hypermarché E. Leclerc, d'une galerie commerciale, d'un hôtel et d'un pôle de bureau. Il doit être inauguré courant 2017.

Bien qu'elle dispose de peu de compétences en matière d'urbanisme commercial, la ville de Lille élabore depuis 1998 des plans locaux d'action pour le développement du commerce et de l'artisanat) dont le 5ème court jusqu'en 2020. Ce document décrit les actions et projets à mener pour développer le commerce dans la ville. Il est élaboré en concertation avec les organisations de commerçants et d'artisans de Lille, le groupement des acteurs économiques de Lille centre, les Chambres consulaires et avec le soutien de la région Nord-Pas-de-Calais et de l'État. Il a pour objectifs : la préservation du commerce dans les quartiers et des formats de proximité, le développement du coeur de ville comme « pôle d'excellence commerce » (attractivité commerciale, culturelle, touristique de la ville), l'amélioration de la qualité de vie et la création d'emplois.

### **7.2.2. L'urbanisme commercial dans le SCoT de Lille Métropole**

Arrêté le 16 février 2016, le Schéma de cohérence territoriale de Lille Métropole devrait être approuvé à la rentrée 2017. Il poursuit un double objectif de développement de l'attractivité métropolitaine et de préservation des ressources naturelles.

La question commerciale y tient une place secondaire et n'est que peu portée par les élus. Elle ne fait pas véritablement l'objet d'un traitement spécifique mais est le plus souvent intégrée aux parties traitant du développement économique. La planification est d'autant plus difficile que le SCoT concerne un espace transfrontalier et que son

périmètre couvre une partie des zones de chalandise de centres commerciaux qui se trouvent en dehors, comme celui de Noyelles-Godault.

Le SCoT considère la proximité comme principe central du maillage commercial. Celui-ci doit permettre à l'ensemble des ménages de trouver à proximité de leur lieu de résidence les produits de base et de première nécessité.

Le SCoT vise organiser le développement commercial en faisant coïncider la hiérarchie des équipements commerciaux avec la hiérarchie des pôles urbains, différenciés selon leur niveau de services et d'équipements.

Il est à noter que le SCoT ne prévoit pas la création de nouveaux pôles et centres commerciaux, exceptions faites des deux qui sont déjà en cours de réalisation ou de projet :

- dans le sud de Lille dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ;
- à Roncq près de Tourcoing, où un consortium emmené par Immochan et Altarea s'est vu accorder un droit d'implantation en périphérie, en contrepartie d'une opération de rénovation commerciale en centre-ville intégrant plus largement une restructuration des espaces publics



Projet promenade de Flandre à Roncq Image Altarea Cogedim



Cette disposition vise à limiter l'implantation excessive de commerces hors des centralités urbaines, mais elle implique également un effort d'intégration urbaine des secteurs commerciaux, notamment en entrée de ville.

### 7.2.3. La nécessité d'un observatoire et d'un espace d'échange communs

Jusqu'en 2006-2007, la Conférence permanente de l'urbanisme commercial (structure partenariale associant des enseignes, des élus, des associations de consommateurs, la Chambre des métiers et la CCI) a été un lieu d'échange et de réflexion fondé sur une culture territoriale commune. Sans capacité d'action, il a cependant souffert d'une baisse d'implication de la part des élus.

Aujourd'hui, l'Agence d'urbanisme constitue un support d'observation du commerce, notamment de l'évolution de sa localisation et des chiffres d'affaires, mais il y reste un besoin de mettre en place un lieu de débat, décloisonnant actions publique et privée. Immochan est, à ce titre, très demandeur. Bien que s'inscrivant toujours dans une

stratégie patrimoniale, le groupe a constitué une équipe d'urbanistes et cherche de plus en plus à devenir un opérateur global de l'aménagement urbain.

Les « territoires de projet », issus des travaux du SCoT sont une première démarche transversale qui va dans le sens d'une fédération de compétences et d'acteurs différents (collectivités, SPL, CCI, bailleurs, promoteurs, entreprises) autour d'ambitions communes. L'opération-test « Euralimentaire », à Englos, offre un exemple de mutation potentielle de zones commerciales et logistiques.

#### 7.2.4. Euralille, une locomotive du commerce du coeur de ville lillois

Construit en 1994, le centre commercial Euralille appartient au quartier d'affaires du même nom, à proximité immédiate des gares de Lille-Flandres et Lille-Europe. A sa création, il regroupe, sur 66 500m<sup>2</sup>, 120 boutiques et une grande surface alimentaire, Carrefour. Il est géré par Espace Expansion, filiale d'Unibail-Rodamco et accueille chaque année un nombre croissant de visiteurs (12,6 millions en 2014 contre 11,5 millions en 2010).



Centre commercial Euralille Photos Mission



Quartier Euralille Photos Mission

Entre 2014 et 2015, la foncière gestionnaire investit dans le réaménagement et la rénovation du centre et, le 20 mai 2016, Euralille 3000 est inauguré. C'est une des locomotives du commerce de centre-ville lillois qui rayonne à une échelle « euro-régionale », profitant notamment du commerce d'itinéraire. La crainte initiale d'une concurrence avec les autres commerces de centre-ville a apparemment été surmontée. Au contraire, l'équipement a entraîné une hausse des valeurs locatives dans le centre-ville. L'offre commerciale s'y est plutôt spécialisée, certaines rues se positionnant sur des enseignes haut de gamme, d'autres sur des activités de restauration et des commerces de bouche. Le centre-ville a su garder certaines locomotives comme le Printemps, la FNAC et le Furet du nord, alors qu' Euralille va prochainement accueillir Primark (espace de vente de 4 000 m<sup>2</sup> et espace de stockage de 1000 m<sup>2</sup>). Cette offre commerciale complète et diversifiée est donc calibrée pour rayonner à l'échelle du territoire métropolitain. Le cœur de ville de Lille bénéficie également d'un patrimoine valorisé et propose un cadre apaisé et de qualité au chaland. C'est un espace propice aux promenades urbaines, dont l'attractivité est renforcée par la gratuité et l'importante offre de stationnement en centre-ville.

### **7.2.5. Enseignements et perspectives pour le commerce lillois**

Des réflexions sont actuellement menées pour intégrer au mieux les évolutions actuelles du commerce à la planification et aux politiques menées par la ville. La diversification et l'innovation dans les modes de livraison (des repas par Deliveroo aux produits frais par Amazon) invitent notamment à repenser les centralités puisque, de plus en plus, le commerce va vers le domicile du consommateur. Ces changements impliquent également des transformations de la logistique urbaine, des espaces de stockage comme de retrait (casiers chez Décathlon à Euralille).

La planification du commerce est une question qui ne se peut pas s'appuyer uniquement sur des documents d'urbanisme, SCoT et PLUi de qualité. Elle renvoie à la nécessaire construction d'un consensus à l'échelle intercommunale et à la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce.

On retiendra notamment :

- la présence d'Auchan, opérateur historique du commerce et de la grande distribution en France et originaire de la région ;
- une structure d'échange et de construction d'une culture commerciale commune active jusqu'en 2006-2007 : la Conférence permanente d'urbanisme commercial ;
- sur la base des travaux du SCoT, de nouvelles démarches transversales et partenariales, les « territoires de projet », qui invitent à la restructuration des espaces commerciaux périphériques ;
- le positionnement d'Euralille semble davantage structurant que concurrent pour l'offre commerciale de centre-ville.

## **7.3. Poitiers**

Les membres de la mission se sont rendus à Poitiers le 08 septembre 2016 afin de rencontrer les responsables de la Ville et de l'agglomération du Grand Poitiers, pour recueillir leur expérience dans le domaine de l'urbanisme commercial de périphérie. La matinée à l'Hôtel de ville a été consacrée à une présentation de la stratégie de la ville et de l'agglomération, suivie d'échanges avec les services de la DDTM et de la DREAL. L'après-midi la mission a rencontré Monsieur Olivier Coussi, enseignant à l'IAE de Poitiers et spécialiste du commerce.

### **Acteurs rencontrés**

- Eric Martin, DGS du Grand Poitiers
- Jean Marc Marechal et Sarah Tesse, DGA

- Steve Mériaux, chargé de mission commerce
- Aurélien DARDÉ, chef du service urbanisme et aménagement DDT
- Aurelie Drapier chef de l'unité planification
- Olivier COUSSI IAE Poitiers

### **7.3.1. Le contexte : une agglomération qui perd son statut de capitale régionale et dont les équilibres économique et commerciaux sont fragilisés**

La réorganisation territoriale en France et la perte par Poitiers de son statut de capitale régionale, soulèvent des interrogations en particulier sur l'évolution de l'emploi public et sur la localisation future des fonctions administratives et de commandement des grandes entreprises. A ceci s'ajoutent les incertitudes sur l'évolution de l'emploi dans les centres d'appels, les évolutions contrastées des dynamiques commerciales dans les 2 agglomérations (Poitiers, Châtelleraut), notamment dans leurs centres-villes respectifs, avec un marché du foncier dont l'orientation atteste d'une attractivité en demi-teinte, et la présence de précarité sociale dans les deux cœurs urbains. Le Grand Poitiers concentre 70 % de l'emploi salarié du département, alors qu'un emploi sur trois est occupé par un habitant qui réside en dehors de l'agglomération. Il accueille chaque année 25 000 étudiants.

La ville de Poitiers possède un centre-ville caractéristique, patrimonial, construit en hauteur sur un promontoire. Cette situation pose des problèmes en termes d'accessibilité et constitue parfois un handicap pour le développement de commerces en hyper-centre.

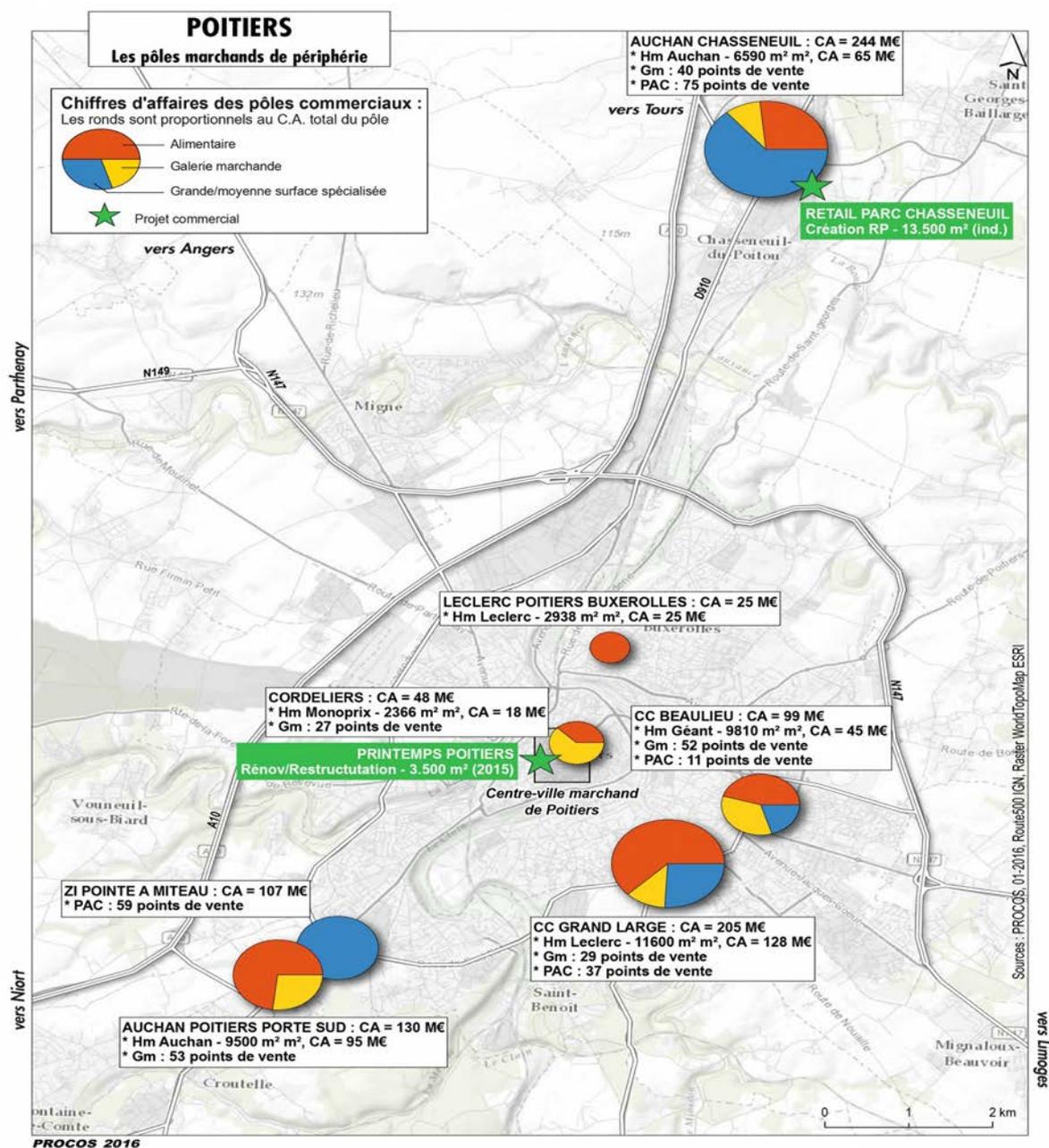
Le développement de l'urbanisme commercial s'est fait dans la périphérie de l'agglomération en raison bien sûr de la disponibilité d'un foncier bon marché mais aussi de l'existence d'un tissu routier et autoroutier important. La ville de Poitiers est en effet entourée par des rocade au nord, à l'ouest, à l'est et au sud, qui ont facilité l'implantation et la desserte rapide des centres commerciaux de périphérie.

Après une phase de développement exponentiel des enseignes de la grande distribution sur la périphérie il apparaît clairement que la capacité d'accueil du secteur est largement dépassée menaçant sérieusement la rentabilité des équipements existants et contribuant également à la dégradation du commerce de centre-ville. Ainsi, avec un taux de vacance commerciale de 10,5 %, Poitiers souffre d'un déficit sérieux de commercialité. Il existe un fort risque de déstabilisation du tissu commercial.

Éléments clés relatifs à l'appareil commercial Poitevin (données 2015) :

L'armature commerciale de l'agglomération Grand Poitiers :

- premier pôle régional avec plus de 2 000 commerces et services,
- un appareil commercial dynamique avec de nouveaux concepts,



- une présence forte des grandes enseignes nationales : 31% des commerces (à l'échelle Grand Poitiers),
- un chiffre d'affaires total estimé à 1 milliard d'€ (hors auto, restauration, services et marchés),
- un chiffre d'affaires, en centre-ville, estimé à 140 M€,
- 7 400 places de stationnement de proximité,
- un centre commercial, « Les Cordeliers », idéalement positionné à l'interface entre l'Hôtel de Ville et la place du Marché Notre-Dame, soit 13 150 m<sup>2</sup> de commerces,

- des Halles rénovées avec 30 artisans représentant tous les métiers de bouche ainsi que des traiteurs proposant différentes cuisines du monde,
- un bon niveau de fréquentation des restaurants : 105 restaurants en centre-ville sur les 360 que compte Poitiers,
- une très bonne fréquentation du centre-ville : 90 % des ménages habitant Grand Poitiers fréquentent le centre-ville.

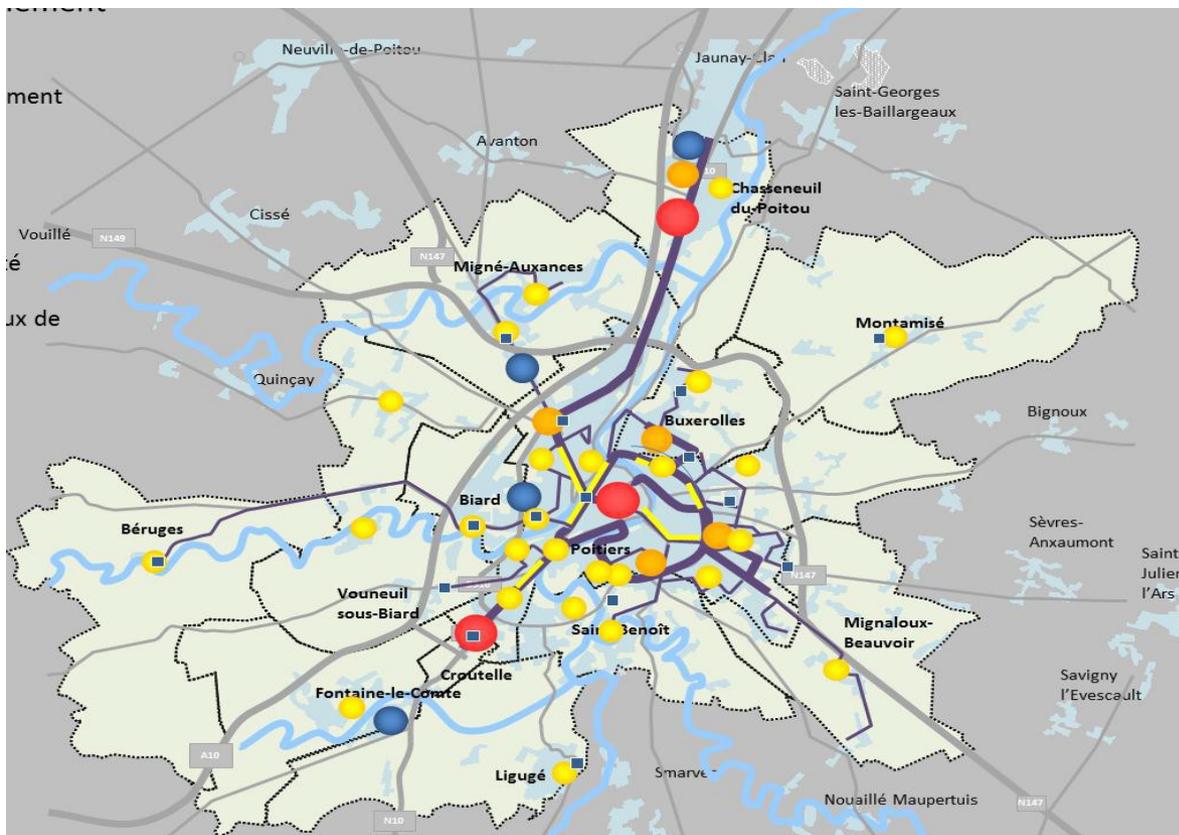
Des habitudes de consommation fortes :

- des dépenses commercialisables à hauteur de 1 274 M€ pour les habitants du Grand Poitiers (hors services et marchés),
- une zone de chalandise de plus de 400 000 habitants pour l'équipement de la personne et l'équipement de la maison, et de 235 000 habitants pour l'alimentaire.

Une large zone de chalandise pour les trois pôles de rayonnement :

- 404 000 habitants pour le Cœur d'agglomération,
- 338 000 habitants pour les Portes du Futur,
- 306 000 habitants pour Poitiers Porte sud.

### L'appareil commercial de Grand Poitiers : l'organisation des polarités



Carte Grand Poitiers

6 pôles majeurs dont :

3 contribuant au rayonnement large,

- le centre-ville,
- les Portes du Futur, avec une tendance à perdre des parts de marché,
- le site de Poitiers Sud, le pôle périphérique le plus attractif (concept Retail Park, arrivée d'Alinéa)

3 avec effets de frange,

- le Grand Large, premier pôle en part de marché grâce à l'hypermarché Leclerc,
- le centre commercial Auchan Chasseneuil,
- le centre commercial Géant Beaulieu,

33 pôles de proximité : ex : Bas de la Grand'Rue ; 8 pôles spécifiques : auto-moto / cuisines,

4 grandes zones :

- porte sud auchan zone de flux
- Chasseneuil : zone plutôt « low cost » avec une grande visibilité et d'une accessibilité facile
- Leclerc grand large
- Casino Beaulieu avec une logique d'aménagement non optimale avec extension de la galerie marchande, modernisation avec agrandissement.

### **7.3.2. Une situation qui se dégrade et a conduit l'agglomération à se doter d'une nouvelle stratégie**

A la fin des années 2000, les responsables de l'agglomération ont fait le constat que l'équilibre d'ensemble des activités commerciales n'était plus assuré et que la rentabilité des m<sup>2</sup> baissait dangereusement, la capacité d'accueil du secteur étant largement dépassée. Les responsables du Grand Poitiers soulignent d'ailleurs un problème de cohérence des règles entre CDAC et CNAC. Ainsi l'extension du centre Beaulieu sud refusée en CDAC a été accordée en CNAC .

L'étude PIVADIS, livrée en 2010 a permis à la collectivité de structurer une stratégie de développement de l'appareil commercial, notamment dans le rééquilibrage entre périphérie et centre-ville.

Ainsi, le développement commercial de l'agglomération, consigné dans le SCoT de 2010, s'est orienté autour de cinq axes :

- conforter les pôles existants, par leur densification ou leur extension, sans création de nouveau pôle commerciaux à part entière, en dehors des projets de relocalisation / création de pôles de proximité déjà engagés ;
- développer le plancher commercial de l'ordre de 32 000 m<sup>2</sup> à l'horizon 2015, en focalisant prioritairement les évolutions sur les pôles commerciaux de cœur d'agglomération, de Poitiers Sud et des Portes du futur ;
- diversifier l'offre commerciale de l'agglomération, par la recherche d'enseignes et de gammes complémentaires à l'offre existante, prioritairement sur le centre d'agglomération, centre-ville de Poitiers, dans le cadre du projet urbain ;
- accompagner les porteurs de projet indépendants dans leur implantation et dans leur développement. Ces commerçants sont des marqueurs de différenciation du centre-ville de Poitiers vis-à-vis des cœurs de ville concurrents ;
- conforter les pôles de proximité à partir d'aménagements et d'intervention de la Collectivité sur des pôles ciblés, à restructurer.

### *Concernant le centre-ville*

Dans le centre-ville se posent un certain nombre de problèmes :

- loyers élevés : les propriétaires des espaces commerciaux ne résident pas bien souvent dans la ville ni même dans la région et préfèrent ne pas louer plutôt que de baisser leurs prix de location,
- peu d'emplacement vacants, sauf dans les rues peu adaptées au commerce,
- faiblesse du stationnement en centre-ville, bien souvent éloigné du secteur piéton),
- absence de porteurs de projets,
- nécessaire redynamisation des rues.

Des actions en cours à l'initiative du Grand Poitiers :

- travail de reconquête commerciale du centre-ville avec une recherche d'espaces plus importants (besoin de coordination) et la recherche de

nouvelles enseignes (Alinéa , H&M sont venus s'y implanter, installation d'enseignes Bio ; C'est Bon, Bio Coop),

- programme d'animation des rues commerçantes en lien avec les 2 associations de commerçants,
- début de spécialisation commerciale des rues (à l'image de Lille),
- programme de restauration immobilière (rénovation énergétique),
- mise en place de managers de ville.

### *Concernant la périphérie*

- recomposition des « Portes du futur » à Chasseneuil du Poitou ;
- travail de requalification urbaine, à proximité du Futuroscope qui consiste notamment à améliorer l'accessibilité de la zone par l'organisation de boucles de circulation et un travail sur le stationnement ; une concertation avec les acteurs économiques a pour objectif de « retourner » les façades des espaces commerciaux pour faciliter leur intégration dans le projet d'ensemble. Cet aménagement contribue à l'émergence d'une technopôle et entraîne le développement de Start Up sur le site ;
- dispositif de desserte en transports en commun des grands centres périphériques à destination notamment des salariés et du grand public.

### *Futur périmètre de planification*

A partir du 1er janvier 2017, une nouvelle intercommunalité de 42 communes va voir le jour. Courant 2017, elle prendra la forme d'une communauté urbaine. Elle s'étendra de Rouillé à la Puye, d'ouest en est, et de Marigny-Brizay à Saint-Sauvant, du nord au sud, regroupant plus de 194 500 habitants. Cette fusion rassemble 5 collectivités locales déjà existantes : le Pays Mélusin, Grand Poitiers, Val Vert du Clain, Vienne et Moulière et une partie du Pays Chauvinois. La nouvelle intercommunalité deviendra ainsi la 4ème plus grande agglomération de la Nouvelle Aquitaine, après Bordeaux, le Pays Basque et Limoges. Ce sera la seule communauté urbaine de la nouvelle région.

### *Un nouveau schéma directeur des zones d'activités*

L'agglomération du Grand Poitiers compte 27 ZAE réparties en 6 pôles majeurs d'activité sur une surface de près de 1 000 hectares. Les zones d'activités de Grand Poitiers sont toutes situées à proximité d'axes routiers majeurs (Autoroute A10, Nationale 10 ou Rocade de l'Agglomération). Depuis 2015, l'Agglomération développe une nouvelle zone d'activités de plus de 200 hectares au cœur de l'axe reliant le Sud et le Nord de l'Europe (Autoroute A10, LGV). le Parc Aliénor d'Aquitaine. Divers secteurs d'activités sont concernés : production industrielle, plates-formes de distribution, d'assemblage et de

logistique, activités liées aux énergies renouvelables et économies d'énergie, activités de recyclage des déchets issus du BTP, activités artisanales et services aux entreprises. Cette zone de 150 hectares de terrains cessibles permet d'accueillir de nouvelles entreprises sur le territoire et répond également à la demande des investisseurs locaux. Le Grand Poitiers s'est engagé dans une démarche urbaine et environnementale ambitieuse pour faire du Parc Aliénor d'Aquitaine un site exemplaire : espaces et équipements publics qualitatifs, construction de bâtiments durables, valorisation écologique

#### *Le SCoT du Seuil du Poitou*

Le territoire du Seuil du Poitou, ( 328 000 habitants), compte 19 000 entreprises dont plus de 93% sont des très petites entreprises (TPE), plus de 200 organismes de formation, de recherche et d'innovation et une multitude d'atouts répartis tant au plan des services, du cadre de vie que du tourisme ou encore du patrimoine naturel et urbain.

Dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), les élus du SMASP (Syndicat mixte pour l'aménagement du seuil du Poitou) ont souhaité établir une stratégie économique commune et partagée permettant au territoire du Seuil du Poitou d'être visible et lisible dans son environnement proche et lointain, et notamment au sein de la région Nouvelle Aquitaine. Ainsi, le projet s'est construit autour de 3 axes de développement : un territoire carrefour ouvert sur les flux, un territoire d'innovation au plus près des entreprises et un territoire de bien-vivre pour une envie d'entreprendre.

## **7.4. Montpellier**

Les membres de la mission se sont rendus à Montpellier le 21 juin 2016 afin de visiter l'opération « Ode à la mer », en comprendre les enjeux, le montage et les conditions de succès. La matinée à la SERM (Société d'équipement de la région montpelliéraine) a été consacrée à une présentation de la stratégie de l'agglomération et du projet « Ode à la mer », suivie d'échanges avec les services de la Métropole et de l'aménageur. L'après-midi ont eu lieu une visite sur les sites du projet en tramway et à pied, puis un dernier échange, notamment une discussion avec un étudiant doctorant de l'université de Montpellier sur requalification des entrées de villes.

#### **Acteurs rencontrés**

- Christophe Perez, directeur général de la SERM (Société d'équipement de la région montpelliéraine) et de la SAAM (Société d'aménagement de l'agglomération montpelliéraine)
- Frédéric Serradeil, directeur opérationnel du projet urbain ODE à la Mer, direction de l'aménagement, de la construction et du renouvellement urbain de la SERM/SAAM

- Yves Nurit, directeur général adjoint des services et du pôle développement territorial Montpellier Méditerranée Métropole
- Fabien Blasco, directeur adjoint du foncier et de l'aménagement opérationnel de Montpellier Méditerranée Métropole
- Yohann Foucher, étudiant doctorant à l'université de Montpellier sur la requalification des entrées de villes

#### **7.4.1. Le contexte : une agglomération en fort développement qui se structure progressivement**

L'agglomération et le bassin de vie de Montpellier sont en forte croissance, la population est jeune, l'emploi en hausse mais le chômage à un niveau élevé. Le projet de territoire mise sur l'économie de la connaissance. Du fait de l'engagement de l'ancien maire, G. Frêche, et son adjoint à l'urbanisme, R. Dugrand, une culture de l'architecture et de l'urbanisme est fortement présente localement, mais sa prégnance est restée longtemps limitée à la ville-centre.

Jusqu'en 2004, autour de Montpellier, on a assisté à un large phénomène d'étalement urbain sous la seule compétence des élus des diverses communes concernées, ce qui a entraîné l'imperméabilisation de plus de 1 000 ha en 4 ans.

A partir de 2006 se produit une nette évolution de l'approche avec l'élaboration d'un « SCOT projet » s'appuyant sur la maîtrise d'œuvre de Bernard Reichen. Le schéma met fin à l'étalement urbain et porte une vision stratégique urbaine sur un vaste territoire avec notamment Antigone, port Marianne et la route de la mer, selon quatre 4 grands axes :

- le rapport ville/nature en évitant l'impact de nouveaux espaces naturels par l'urbanisation ;
- l'accueil du développement urbain le long des axes de transport en commun ;
- une ville compacte, avec mixité et convivialité ;
- la bonne activité au bon endroit « no tram/no business ».

Si le SCOT de 2006 ne dit rien sur le commerce, on constate cependant de nettes améliorations avec notamment la création d'une vice-présidence consacrée aux espaces naturels : la métropole évite de nouveaux lotissements commerciaux, engage la réparation de la ville et la sanctuarisation du territoire agricole et naturel.

La période récente se caractérise par l'arrivée d'une nouvelle équipe d'élus, la mise en révision du SCOT et la prescription d'un PLUi (sur le même périmètre), la tentative de concertation à une échelle plus vaste (la métropole et 6 communautés de communes des alentours)

La métropole possède les atouts du territoire *French Tech*, un hôtel numérique de 12 000 m<sup>2</sup>, une économie de service et d'innovation et de la connaissance, 9 pôles de compétitivité, une forte présence de la recherche publique, peu d'industrie, beaucoup de PME et start-up, avec un taux de création d'entreprises important. C'est un secteur très attractif avec 5 600 nouveaux habitants et plus de 6 000 logements construits par an.

Les principaux sites stratégiques d'échelle métropolitaine sont :

- le territoire de l'écocité avec mise en place de démonstrateurs mobilité, énergie hydraulique, rénovation thermique,
- une polarité Santé Agro green,
- une polarité artisanat productif,
- une polarité négoce et logistique urbaine,
- eurêka extension tertiaire, silver économie,
- une gare TGV nouvelle, la Mogère,
- Port Marianne, axe majeur de développement de la ville vers la mer (60 m de large, 1 km de long),
- Ode à la mer.

La rénovation urbaine est réalisée principalement via la SERM (îlot Du Guesclin, nouveau Saint-Roch, commerces en rez-de-chaussée avec Chemetov, nouvelle halle Laissac, implantation de nouvelles enseignes du boulevard du jeu de paume, travail sur la voirie urbaine, développement des halles et marchés...).

Une politique foncière a été initiée permettant une maîtrise des prix fonciers, avec utilisation des DIA cartographiées et un prix de référence d'achat à 25 € /m<sup>2</sup>. Cette politique est mise en œuvre par les collectivités territoriales, l'EPF régional étant jusqu'à présent peu intervenu.

La densité commerciale est très homogène, avec une vacance maîtrisée : 6,6 % en centre-ville, 1,8 % en centres commerciaux, 4,3 % en zones commerciales périphériques. La question est désormais de maintenir l'équilibre. On note la création de 8000 m<sup>2</sup> /an, avec un cœur marchand et une zone piétonne élargie. Le commerce bénéficie du développement du tramway : 30% du chiffre d'affaires du casino en petit panier depuis le tram.

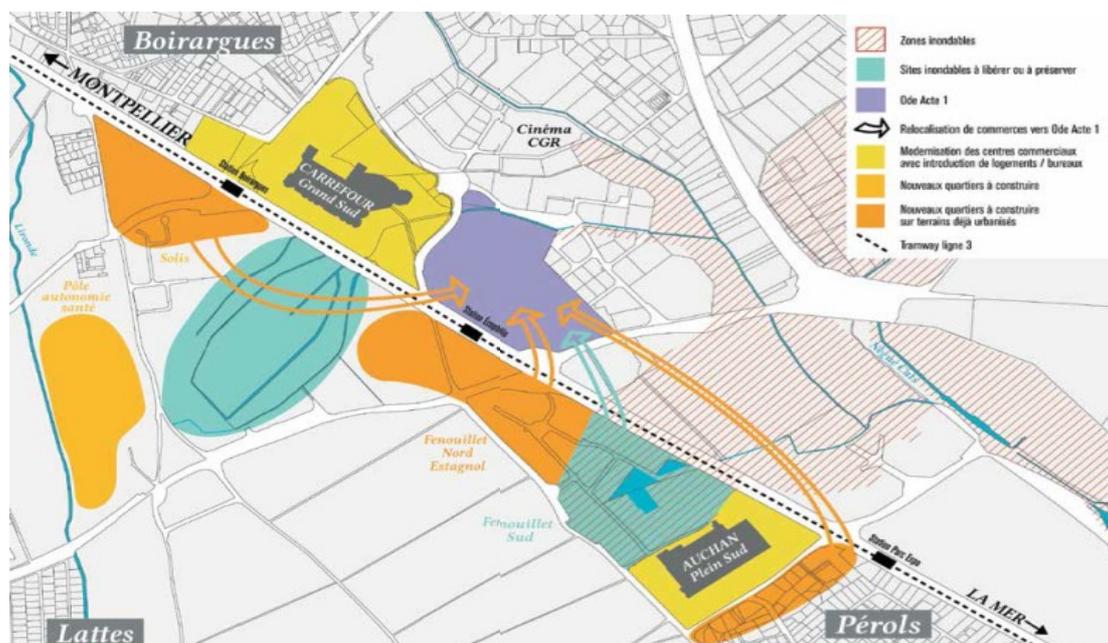
Trois grandes polarités commerciales : le centre-ville, Odyseum (Ikea, Décathlon, ludique...) et le secteur d'Ode à la mer.

#### 7.4.2. Le projet « Ode à la mer » : une démarche de renouvellement urbain et environnemental

Il s'agit d'un vaste projet de recomposition environnementale et urbaine d'une entrée de ville, la « route de la mer » qui relie le centre de Montpellier à la côte : sur 250 ha, 200 000 m<sup>2</sup> de commerces existants à restructurer, 75 000 m<sup>2</sup> de bureaux et d'activités pour l'accueil des entreprises, 40 000 m<sup>2</sup> d'équipements publics et privés, 6 à 8 000 nouveaux logements, 50 % sur des terrains déjà urbanisés. Quelques grands axes ou leviers ont été priorisés : prendre en compte la nature avec la réparation hydraulique des zones construites en zones rouge, mutation foncière sur les zones imperméabilisées en redonnant à la nature les zones inondables avec des principes de gestion naturelle, en restructurant les exploitations agricoles (vigne, maraîchage, céréales, ...), en regroupant une urbanisation mixte autour des stations du tram (selon un pas de 500m) qui constitue l'armature des mobilités.

##### *Une démarche par étapes*

L'acte initiateur a été en 2012 l'aménagement du tram le long de la route de la mer, reconvertie en boulevard urbain. Les enjeux hydrauliques et la crise de la grande distribution ont été les deux autres facteurs de déclenchement. Avec Ode acte1, le projet se concrétise par l'accueil et le transfert des principales grandes surfaces spécialisées existantes au sein d'un nouveau pôle de vie fonctionnel et innovant, associant activités tertiaires, de loisirs et de sport. L'ouverture au public d'Ode acte 1 est prévue en 2020. A partir de 2018, le renouvellement urbain se poursuivra avec Ode acte 2 sur les sites libérés avec la poursuite des programmes résidentiels et l'achèvement de la réparation hydraulique du site (conformation de l'activité agricole, renouveau de la biodiversité, retour à une vocation d'espace naturel lagunaire).



Projet Ode à la mer Montpellier Acte 1 Image SERM

Ode Acte 1 a prévu le transfert de moyennes surfaces (situées en zones inondables), le regroupement d'enseignes existantes avec un îlot mixte de 110 000 m<sup>2</sup> de SDP (61 000 m<sup>2</sup> de surface de vente de commerce, 19 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 110 chambres d'hôtel, 16 000 m<sup>2</sup> de loisir, 2 400 emplacements de parking mutualisés).

Une démarche partenariale et participative a été engagée : groupes de travail avec les commerçants existants, accompagnement des propriétaires dans le renouvellement de leur actif, consultation d'opérateurs sur la base d'un dialogue créatif itératif, rachat par l'aménageur auprès des propriétaires des locaux libérés, conventions tripartites aménageur/propriétaires/promoteur dans le cadre de macro-lots, anticipation des accords de rachats à terme (10 ans), renouement du dialogue sur les extensions. 70 % des surfaces commerciales sont réservées contractuellement aux commerçants du site.

Initialement, le projet consistait à organiser une double polarité autour des deux grands surfaces en place : Carrefour et Auchan. Le projet a connu une évolution importante du fait du retrait de ces enseignes, ce qui a conduit à la définition d'une troisième polarité pour déclencher le mouvement des enseignes : modification de la ZAC, concession d'aménagement, dialogue compétitif pour retenir l'équipe opératrice (Frey, L35) conception d'un macro-lot, accord foncier avec obligation de réserver 70 % aux enseignes, regroupement des transferts, travail avec propriétaires et commerçants, maîtrise des sites libérés, rachat des sites, et contrepartie de réinvestir sur les nouveaux sites, signature de conventions tripartites (SERM/groupe/Frey/commerçants) pour l'organisation du transfert des baux.

Des atouts :

- dynamisme MTP , desserte, grands équipements, site commercial,
- caractère programmé et vertueux/durable du projet urbain,
- maîtrise des sites non construits.

Des leviers :

- vieillissement et érosion commerciale,
- terrains stratégiques maîtrisés par l'aménageur (2011/15),
- création anticipée des ZAC (2013) et opérations déjà actives,
- offrir plusieurs opportunités de rénovation commerciale : projet Frey, projet Auchan/Carrefour.

Des obstacles à lever :

- convaincre les propriétaires de réinvestir dans les nouveaux projets,
- maîtrise des loyers, gestion des contraintes d'exploitation pour les commerçants,
- redynamisation des sites avant l'effectivité des transferts,
- opposants historiques du centre-ville.

### Éléments clefs du projet

#### *Principaux acteurs*

- Les décideurs politiques : Philippe Saurel (maire de Montpellier et président de Montpellier Méditerranée Métropole), Stéphanie Jannin (première adjointe, vice-

présidente de Montpellier Méditerranée Métropole déléguée à l'aménagement et l'urbanisme), Cyril Meunier (maire de Lattes, vice-président de Montpellier Méditerranée Métropole, conseiller général), Jean-Pierre Rico (maire de Pérols et conseiller communautaire).

- Le concédant, porteur du projet : Montpellier Méditerranée Métropole
- L'aménageur : la SAAM (Société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier, SPLA).
- Les urbaniste-coordonateurs : B. Reichen/ A. Peter (projet d'ensemble), A. Garcia-Diaz / P. Tourre - S. Sanchis / Villes & paysage (Fenouillet), B. Reichen/ F. Fontès/ C. Osty (Hauts de Lattes).
- Le Maître d'ouvrage, gestionnaire du macro lot Ode Acte 1 : Frey (commerces, bureaux) Hélénilis, Pitch Promotion (bureaux hôtel) associé aux architectes B. Reichen, L35, A. Serrado, E. Nourigat.
- Autres Maîtres d'ouvrages (& architectes) bureaux : Cogedim (J. Ferrier), Créatimmo (DGLa), Hélénilis (R. Ricciotti).
- *Aspects financiers*
- Bilan de l'opération d'aménagement globale Ode à la Mer : 230 M€
- Acquisitions foncières : 50 M€
- Investissement privé du projet mixte Ecopôle Ode Acte 1 : env. 200 M€
- Investissements privés Ode Acte 2 : env. 800 M€
- *Principales échéances*

ZAC ODE Acte 1 :

- Procédures Zac Ode Acte 1 et PLU : approuvés (2013)
- CNAC obtenue à l'unanimité (2015) / PC : 2016
- Livraison : 2020

ZAC ODE Acte 2 :

- Modifications de PLU : 2015 / 2016
- Dossier de réalisation Zac Ode Acte 2: 2015/2016
- Premier dépôt de PC : mars 2016
- Premières livraisons : 2017

Source : SERM et Guide des projets urbains, Innovapresse Juin 2016



visions de long terme et les intérêts du court terme (la logique d'exploitation prévaut) qui, dans le cas présent, les ont amenés à se mettre en retrait du projet, provoquant ainsi son profond remaniement.

Après une phase de maturation très longue (une dizaine d'années), le projet, désormais stabilisé et opérationnel s'est mis en œuvre (sur une autre dizaine d'année), constituant actuellement l'une des rares grandes démarches de restructuration urbaine globale et mixte engagées dans les périphéries de villes françaises.

## **7.5. Saint-Etienne**

Les membres de la mission se sont rendus à Saint-Etienne le 10 octobre 2016 afin de visiter l'opération « Pont de l'Ane-Monthieu », en comprendre les enjeux, le montage et les conditions de succès. La journée a été organisée par l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE) qui est chargé de l'opération d'aménagement de ce secteur : présentation de la stratégie de l'agglomération et du projet, échanges avec les services de l'aménageur, visite du site du projet et rapide survol des autres secteurs d'entrée de ville de Saint-Etienne.

### **Acteurs rencontrés**

- Pascal Hornung, directeur général de l'EPASE
- François Le Frêche, chef de projet à l'EPASE
- Antoine Goilandeau, directeur du développement du Groupe APSYS, et son équipe ont apporté leur point de vue au cours d'un entretien ultérieur à la visite.

#### **7.5.1. Le contexte : une agglomération en difficultés bénéficiant de la présence d'un établissement public d'aménagement (EPA)**

L'agglomération de Saint-Etienne, 400 000 habitants, a été marquée par un fort processus de désindustrialisation. La ville centre a particulièrement souffert d'un déficit d'image et d'attractivité alors que le développement périurbain du bassin de vie est important, conforté par le développement des implantations commerciales : on assiste donc à un puissant phénomène centrifuge accompagné d'une perte de substance du cœur de ville. Il est significatif de noter que Saint-Etienne est la seule ville de France où le taux de motorisation continue d'augmenter...

La communauté d'agglomération est devenue une communauté urbaine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et devrait pouvoir bénéficier d'un statut de métropole à compter de l'an prochain.

Une opération d'intérêt national (OIN) et un EPA ont été mis en place en 2007 afin de redynamiser la ville centre, relancer sa croissance et conforter son rôle dans le pôle métropolitain lyonnais. L'EPA est en charge du renouvellement urbain sur le quart de la ville auquel s'ajoute un petit secteur à l'extérieur de la ville, son action s'appuie sur la

mobilisation de fonds publics qui sont nécessaires à la réalisation de projets dans un secteur géographique où le marché est insuffisamment porteur pour assurer leur réalisation.

### **7.5.2. Le projet « Pont de l'Ane Monthieu » : une démarche de renouvellement urbain et environnemental**

« Pont de l'Ane-Monthieu » est l'une des opérations d'aménagement portées par l'EPASE, les autres projets de l'EPA étant centrés sur le coeur d'agglomération. Historiquement, c'est le centre commercial Casino qui avait initié un mouvement en envisageant de se déplacer de quelques centaines de mètres dans cette entrée de ville mal structurée qui longe l'autoroute en direction de Lyon. L'entrée en jeu de l'EPASE a permis de bâtir un projet plus global et plus structurant. En revanche, des interrogations sont apparues chez Casino sur la perte de valeur immobilière que le transfert occasionnerait, alors que la galerie commerciale est encore très rentable. Ceci a entraîné Casino à l'abandon de son projet initial. En parallèle, de nouvelles implantations commerciales ont été autorisées et sont programmées sur d'autres entrées de ville, alors que le SCoT se révèle insuffisamment contraignant pour les cadrer. L'enjeu est maintenant celui du calendrier : ces projets vont-ils réussir à sortir avant la mise en service de Pont de l'Ane, prévue pour 2018 ? Pour la réussite de ce projet, l'inverse serait ou aurait été préférable...

L'EPASE a confié la réalisation d'un plan guide à David Mangin alors qu'une étude commerciale était menée par Bérénice. L'enjeu du projet est de répondre au constat d'une « évasion commerciale » significative vers le pôle lyonnais tout en évitant de pénaliser l'hypercentre. L'implantation d'un *outlet* a été exclue. Le schéma prévoit la restructuration de toute la zone avec l'implantation d'un *retail park* entre Casino et Ikea, orienté plutôt équipement de la maison, intégrant des aspects ludiques mais pas d'offre culturelle. Une consultation a été lancée en vue de choisir un opérateur « intégrateur » qui s'engagera à rester seul interlocuteur et gestionnaire pendant 9 ans. Le programme consiste à transférer en priorité les « boîtes » existantes dans le nouvel ensemble. L'EPA a reçu 9 propositions et le jury a sélectionné 4 finalistes. Le projet « Steel », présenté par Apsys est retenu, notamment en raison de la démarche de design proposée et de son architecture audacieuse tout en s'inscrivant dans le passé industriel du bassin stéphanois et l'évocation des formes du relief alentour. Le nouvel édifice sera un signal très visible à une entrée de ville en grande partie recomposée.

Le projet comporte 50 000 m<sup>2</sup> de surface de vente auquel s'ajoutent 5 000 m<sup>2</sup> d'activités de loisirs, hôtellerie et restauration. La restructuration du site comporte également la réalisation de locaux d'activités pour des PME/PMI et la construction de 500 logements, ainsi que la restructuration sur place du centre commercial Casino, dont l'autorisation vient d'être obtenue par le groupe. La réalisation du projet Steel est estimée à un ordre de grandeur de 150 M€. L'opération d'aménagement est chiffrée à environ 150 M€. Pour moitié, elle est financée par des recettes de cession foncière, pour l'autre par des apports de fonds publics via l'EPA. Le coût de rachat des « boîtes » avec le concours de l'établissement public foncier d'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) est estimé à 10 M€.

### **7.5.3. Résultats et enseignements : une opération en phase de réalisation qui pourrait inspirer d'autres projets de recomposition de périphéries urbaines**

Pont de l'Ane-Monthieu peut être comprise comme une opération de renouvellement urbain en « tiroir » visant à proposer une nouvelle offre immobilière où pourront se transférer les enseignes historiques de l'entrée de ville (Steel comportera en sus une offre commerciale nouvelle complémentaire du centre-ville). Une fois ces immeubles libérés, les pouvoirs publics prévoient donc d'acquérir les « boîtes à chaussure » libérées par les enseignes transférées pour procéder à leur démolition, avant réaffectation de ces secteurs.

L'initiative publique du projet stéphanois offre des garanties sur la programmation commerciale du nouvel ensemble immobilier, ce qui serait moins évident en cas d'initiative purement privée.

Il apparaît que le « surcoût » de l'opération d'aménagement (hors spécificités que constituent les aléas miniers ou les frais de dépollution) est principalement issu des coûts de « requalification foncière », soit l'acquisition des « boîtes à chaussure » commerciales situées en secteur de mutation (changement de destination pour immobilier d'entreprise ou logement ou parking relais d'entrée de ville) et les frais de transfert ou d'éviction des enseignes.

Selon l'équipe de l'EPA, parmi les pistes de réflexion qui pourraient être approfondies figure celle du portage immobilier long terme. En effet, si les collectivités et/ou les aménageurs avaient pu agir de façon anticipée, dans le cadre d'une DUP de 10 voire 15 ans, les frais de requalification foncière auraient pu être grandement amortis, grâce à la captation d'une partie de la valeur liée à l'exploitation des commerces locaux existants. Sur le plan de l'aménagement opérationnel, les outils existants (concession, ZAC...) paraissent convenir.

Pour l'équipe de l'opérateur Apsys, la difficulté de l'opération réside dans sa complexité, due notamment à la forte compacité exigée par la collectivité territoriale et l'aménageur mais reconnue par Apsys comme condition d'une bonne intégration urbaine du projet. L'opérateur a fait un gros effort en matière de design, de marketing et de développement durable avec la certification BREEAM (même si, en matière d'énergie, la solution géothermie, initialement envisagée, a dû être abandonnée).

Sauf spécificités territoriales (telles que les contraintes de sol ou la faiblesse du marché immobilier résidentiel à Saint-Etienne, surcoûts amortis par le déficit de ZAC subventionnés par l'Etat et les collectivités locales), de nombreuses collectivités françaises pourraient entreprendre la requalification de leur entrée de ville sur le modèle stéphanois avec un opérateur public ou parapublic (EPA ou SPL/SEM) et un bilan d'aménagement équilibré ou proche de l'équilibre, pour un bénéfice social et environnemental évident (renouvellement urbain, limitation des déplacements motorisés, mixité fonctionnelle...) et une attractivité territoriale renforcée.

## 8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACTPE	loi pour l'artisanat le commerce et les très petites entreprises
ALUR	loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
AMAP	Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
BREEAM	building research establishment assessment method
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CNAC	Commission nationale d'aménagement commercial
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CJUE	Cours de justice de l'Union européenne
COP	Conférence des parties
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DAAC	Document d'aménagement artisanal et commercial
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGE	Direction générale des entreprises
DUP	Déclaration d'intérêt public
EPA	Établissement public d'aménagement
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration
EPASE	Établissement public d'aménagement de Saint-Etienne
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFL	Établissement public foncier local
FEDER	Fond européen de développement régional
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FSE	Fond social européen

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
GPECT	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du territoire
GPV	Grand projet de ville
HQE	Haute qualité environnementale
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LEED	Leadership in energy and environmental design
LME	loi de modernisation de l'économie
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OIN	Opération d'intérêt national
ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles
OPCI	Organismes de placement collectif immobilier
PIM	Projet d'intérêt majeur
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PROCOS	PROMotion des COMmerces et Services Spécialisés
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SAS	Société par actions simplifiée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SCPI	Société civile de placement immobilier
SEL	Systèmes d'échanges locaux
SERM	Société d'équipement de la région montpellieraine
SEM	Société d'économie mixte
SHON	Surface hors d'œuvre nette
SIIC	Société d'investissement immobilier cotée
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SPL	Société publique locale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TaSCom	Taxe sur les surfaces commerciales
TEDDIF	Territoire, environnement et développement durable en Île-de-France

