

/ Comment réconcilier ville et commerce?

Le colloque organisé le 19 octobre 2017 a formulé des constats parfois tranchants mais aussi donné des pistes de réformes pour réinvestir les centres-villes et renouveler les périphéries commerciales.

Le dépérissement des commerces de nos centres-villes dans les cités petites et moyennes est devenu un sujet médiatique, dont le succès du livre *Comment la France a tué ses villes*¹ est un révélateur. Au risque d'une vision par trop catastrophique : les cœurs de villes seraient condamnés par le développement exponentiel des centres commerciaux de périphérie, de cette « France moche » qu'avait déjà fustigée *Télérama*, il y a quelques années.

La réalité est plus complexe et nécessite des analyses approfondies, souvent absentes des échanges publics. Deux rapports très officiels produits par l'inspection générale des Finances (IGF) et le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) sont venus donner une base solide au débat

sur les problèmes actuels et leurs solutions potentielles : le premier (IGF-CGEDD) sur « *La redynamisation commerciale des centres-villes* » (octobre 2016), le second (CGEDD) autour du thème « *Inscrire les dynamiques commerciales dans la ville durable* » (mars 2017). Dès le printemps 2016, la Caisse des Dépôts a lancé un dispositif baptisé « Centre-ville de demain » à destination des villes moyennes. De leur côté, les associations d'élus, y compris l'association des maires de France ont adopté des positions convergentes sur la nécessaire évolution de l'urbanisme commercial.

Dans ce contexte, la réflexion et le débat ont pris une nouvelle dimension lors du colloque du 19 octobre. Comme en témoignent les pages suivantes, l'ensemble des acteurs de la ville et du commerce étaient présents pour discuter ensemble. Ce n'est pas chose courante. Le secteur du commerce a ses propres rendez-vous, comme le Siec qui se tient tous les deux ans à l'initiative du conseil national des centres commerciaux (CNCC). Quant aux associations d'élus, elles mettent de plus en plus l'urbanisme commercial à l'agenda de leurs échanges. Mais il est exceptionnel de réunir les entreprises et les collectivités avec les administrations concernées qui conservent un pouvoir décisif dans la réglementation. Tous se sont donc retrouvés le 19 octobre, avec la participation d'experts étrangers (Royaume-Uni, Allemagne, Catalogne). Ces derniers ont bien



La rue de la République à Saint-Étienne lors de la Biennale du design

montré que la régulation des implantations commerciales est possible si la volonté politique existe. Cette question de la décision politique a traversé tous les échanges, au-delà d'un certain nombre de constats partagés. La très récente Conférence des territoires, tenue à Cahors le 14 décembre 2017, a annoncé un certain nombre de mesures avec le plan « Action cœur de ville ». C'est une première étape. Le défi demeure d'engager en même temps le renouvellement des périphéries. Une refonte globale de l'urbanisme commercial apparaît plus que jamais indispensable. / **Antoine Loubière**

¹ Olivier Razemon, éditions Rue de l'échiquier, 2016.

UN ÉVÉNEMENT PARTENARIAL

L'événement a été organisé par le conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) en partenariat avec la Caisse des Dépôts, l'assemblée des communautés de France (AdCF), Villes de France, en liaison avec l'association des maires de France (AMF), France urbaine et les services ministériels compétents (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et Direction générale des entreprises). Les actes du colloque et les rapports de l'IGF et du CGEDD sont en ligne : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

/ L'impératif de la réforme

Après l'ouverture par Anne-Marie Levrault, vice-présidente du CGEDD, Pierre-Mathieu Duhamel, inspecteur général des finances (IGF), et Pierre Narring, ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts, ont synthétisé le contenu des deux rapports produits par l'IGF et le CGEDD. Le premier (IGF-CGEDD) sur « *La redynamisation commerciale des centres-villes* », le second (CGEDD) autour du thème « *Inscrire les dynamiques commerciales dans la ville durable* ».

Un premier constat s'impose : celui de la progression du taux de vacance commerciale, avec une moyenne passant de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015 dans les 900 villes étudiées de 10 000 à 100 000 habitants. 55 % des villes moyennes affichent un taux supérieur au seuil d'alerte de 10 %, contre 27 % seulement parmi les grandes villes. Comme l'a souligné Pierre-Mathieu Duhamel, « *jusqu'à présent, ces données n'avaient pas été systématisées* ». Une cartographie du phénomène fait apparaître une dizaine de villes particulièrement touchées, dont Béziers (taux de 25 % en centre-ville en 2015).

Un autre grand constat porte sur le développement sans limite des espaces commerciaux en France depuis une cinquantaine d'années : 5 à 6 millions de m² autorisés chaque année et un stock de 5 millions de m² de grands projets. Or, on assiste au découplage entre la consommation des ménages - +1,5 % par an - et l'augmentation des surfaces commerciales - +3 % par an. Ce qui pourrait expliquer le développement de friches commerciales non seulement dans les centres-villes mais aussi dans les centres commerciaux de périphérie. Pour autant, le volume d'investissements dans l'immobilier

commercial reste toujours conséquent : 5,3 milliards d'euros en 2015. Les enjeux en termes d'emploi sont considérables : le secteur du commerce représente 3,5 millions d'emplois (en 2015) avec un chiffre d'affaires de 1 409 milliards d'euros ! Cependant, comme l'a relevé Pierre Narring, il y a un manque de recherches et d'études sur la qualification et la pérennité des emplois créés par les nouveaux projets commerciaux ainsi que sur leur impact sur les secteurs avoisinants.

Cela nourrit des interrogations sur le rôle des CDAC¹ qui autorisent la très grande majorité des projets proposés. Pour ce qui est des outils de régulation, les précisions et ajustements apportés par la loi ACTPE (dite loi Pinel) sont apparus insuffisants. Quant aux documents de planification (SRADDET, SCOT et PLUI), leur prise en compte du commerce reste très imparfaite.

DES PROPOSITIONS À MODULER

D'où un certain nombre de propositions, d'abord formulées par Pierre-Mathieu Duhamel. La première serait la définition en amont de stratégies locales équilibrées, à la bonne échelle (communale, intercommunale, voire au-delà), à l'initiative des élus locaux, qui pourraient se traduire ensuite dans des documents d'urbanisme. Un autre levier est de renforcer la coordination entre les acteurs du commerce eux-mêmes, en s'appuyant non seulement sur un manager de centre-ville mais aussi sur des organisations de commerçants plus solides. En parallèle, il faut aussi les soutenir dans leur adaptation au commerce de demain, c'est-à-dire aux nouvelles

attentes des consommateurs et à la révolution numérique. Enfin, la ressource foncière nécessiterait de pouvoir être mobilisée au sein de projets globaux de requalification. Ce qui suppose la mise à disposition des moyens d'ingénierie pour les acteurs en charge de la revitalisation commerciale. Dans ce sens, un réseau d'experts et d'opérateurs de portage foncier devrait être constitué.

Pour une refonte globale des politiques d'urbanisme commercial

Pierre Narring formule des propositions pour une refonte globale des politiques d'urbanisme commercial autour de trois axes principaux : une claire priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux existants ; une rénovation des dispositifs de planification et de régulation (notamment le transfert des attributions des CDAC à des commissions régionales et la mise en place d'études d'impact préalables à leurs décisions) ; la préfiguration d'une politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines et commerciales.

En conclusion, il exprime la conviction commune des équipes de rapporteurs que « *le temps de la réforme est venu* », répondant par avance à l'objection courante : « *pourquoi ces propositions pourraient-elles aboutir aujourd'hui ?* » par trois arguments : l'adhésion de plus en plus large des citoyens aux nouvelles valeurs de consommation autour du développement durable et de la transition écologique, la montée en puissance des intercommunalités et des régions, l'aggravation de la crise du commerce mettant en évidence les limites du modèle français issu des Trente Glorieuses. / **A. L.**

¹ Commission départementale d'aménagement commercial.



© Arnaud Bouissou

Un état des lieux sans complaisance

Anne-Marie Levrault, vice-présidente du CGEDD

« Le phénomène qui nous occupe aujourd'hui apparaît inédit. Les liens qui unissaient historiquement ville et commerce se sont distendus ces

dernières décennies, davantage en France que dans les pays européens voisins.

[...] Sous l'influence d'une conception plus utilitariste que patrimoniale ou résidentielle de la ville, l'espace et le paysage urbains se sont profondément modifiés. Les règles d'urbanisme n'ont pas réussi à endiguer un phénomène massif et mal maîtrisé, comme en témoignent ces entrées de ville où les infrastructures et les enseignes semblent avoir poussé sans ordre ni contrôle.

[...] À travers ses rapports, le CGEDD s'est ainsi efforcé d'établir un état des lieux, sans complaisance, excès ou stigmatisation. Les rapporteurs ont ensuite montré l'intérêt, la nécessité et la possibilité d'une nouvelle approche, permettant de réconcilier les dynamiques commerciales avec les villes et les territoires, sans pour autant brider l'innovation et les adaptations nécessaires à l'évolution des modes de consommation et à l'avènement du numérique. [...]

Pourquoi de nombreux cœurs de ville, souvent dotés d'importants atouts patrimoniaux, ont-ils laissé décliner la vitalité

commerciale si nécessaire à leur attrait et à leur animation ? [...] Les pays voisins redoublent d'efforts pour préserver les centres-villes et limiter les développements périphériques. Ces phénomènes ne sont donc pas inéluctables.

Ce colloque, construit autour de la notion de réconciliation, vise à permettre des échanges et réflexions autour du « pourquoi » mais aussi du « comment », en mettant l'accent sur l'impératif économique, la fluidité des échanges, le développement, l'emploi, etc. Il renvoie à trois enjeux majeurs : celui de la transition écologique (qui implique de s'interroger sur l'évolution des modes de consommation ainsi que sur les moyens de préserver les paysages, de limiter l'étalement urbain, de lutter contre la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles, de prévenir l'artificialisation des sols, etc.), celui des transports (s'agissant d'envisager l'organisation d'une mobilité multimodale plus équilibrée, plus économe et minimisant son empreinte carbone) et celui de la cohésion des territoires (pour que les commerces jouent pleinement leur rôle, aussi bien dans le développement économique des territoires périphériques que dans l'organisation de centralités, traditionnelles ou renouvelées, qui soient facilitatrices de mixité, d'échanges et de lien social). »



© J.-M. Pettinau/CDC

Un engagement sur le long terme

Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires de la Caisse des Dépôts

« [...] La Caisse des Dépôts est d'abord entrée dans ce sujet au regard de ses enjeux territoriaux. Avec la réforme territoriale de 2015 - l'institution exer-

çant une mission historique auprès des élus, du monde de la recherche et des acteurs des territoires -, il est apparu nécessaire de rebâtir la Caisse des Dépôts des territoires, y compris s'agissant d'accompagner les grandes transitions à l'œuvre dans ceux-ci : la transition numérique, la transition énergétique et écologique et la transition démographique. [...] En mars 2016, pour aborder ce dossier, la Caisse des Dépôts a fait le choix de privilégier une approche pragmatique, en envisageant une différenciation territoriale des stratégies et des politiques publiques. [...] En pratique, certaines métropoles françaises se portent bien. Cependant, ces mêmes métropoles peuvent rencontrer des difficultés au sein de leur aire urbaine, avec des situations par endroit très dégradées. D'autres métropoles ne se portent pas si bien. Les villes moyennes, quant à elles, apparaissent globalement plus touchées par le phénomène de dévitalisation des centres-villes. Une

géographie complexe et nuancée apparaît ainsi devoir être prise en compte. [...] Pour inverser la tendance lourde à la dévitalisation des centres-villes, un engagement sur le long terme nécessiterait également d'être construit, avec des projets à étaler sur dix ou douze ans, en cohérence avec l'horizon des schémas territoriaux. Un autre enjeu serait d'oser l'expérimentation. Dans cette optique, dix sites démonstrateurs ont été identifiés dans le cadre du programme national lancé par la Caisse des Dépôts. En l'absence de développement endogène spontané dans les territoires considérés, il conviendrait ainsi de favoriser l'émergence de solutions nouvelles et de modèles économiques originaux, avec des outils d'aménagement et de réalisation adaptés, des perspectives de mutualisation, etc. La Caisse des Dépôts, dans son rôle d'investisseur à long terme, a vocation à accompagner de tels montages, en liaison avec les élus et le secteur privé. Avec son savoir-faire et sa vision de long terme, elle entend ainsi jouer un rôle facilitateur, dans des territoires où il est souvent complexe de donner de l'espoir à la population. »

/ La régulation en questions

Lors de la première table ronde « Analyses et enjeux », après l'intervention de Philippe Moati (cf. encadré), William G. Koeberlé, président du conseil du Commerce de France et vice-président de la commission de concertation du Commerce, précise que la part de 7 % du e-commerce dans le chiffre d'affaires du commerce de détail est une moyenne. En pratique, la part du e-commerce atteint déjà 40 % dans le secteur des produits culturels, 22 % dans le secteur du jouet et 15 % dans le secteur de l'habillement. En parfumerie, il y a cinq ans, 5 % des clients avaient recours au net qui représentait alors 1 % du chiffre d'affaires. En 2016, une étude menée auprès de l'ensemble des grandes enseignes a montré que 60 % des clients consultaient dorénavant le net, tout en étant 71 % à revenir ensuite en magasin, pour une part de chiffre d'affaires généré sur le

net de 7 % seulement. Internet ne saurait être considéré uniquement comme un levier pour générer du chiffre d'affaires. Il participe à la construction d'une expérience client. Les indépendants ne prenant pas le pas du multi-canal risquent de disparaître. Pour William G. Koeberlé, il conviendrait donc d'instaurer une équité fiscale entre le commerce physique et le e-commerce. Car les commerçants en centre-ville sont aujourd'hui confrontés à une diminution de leur chiffre d'affaires et à une augmentation de leurs taxes foncières, tandis que, par définition, les acteurs du e-commerce ne payent pas de taxes foncières. Au-delà des témoignages des élus de Châtelleraut et de Saint-Étienne (cf. p. 19 et 20), Sophie Bleumont-Fonquernie, agricultrice et vice-présidente du conseil régional

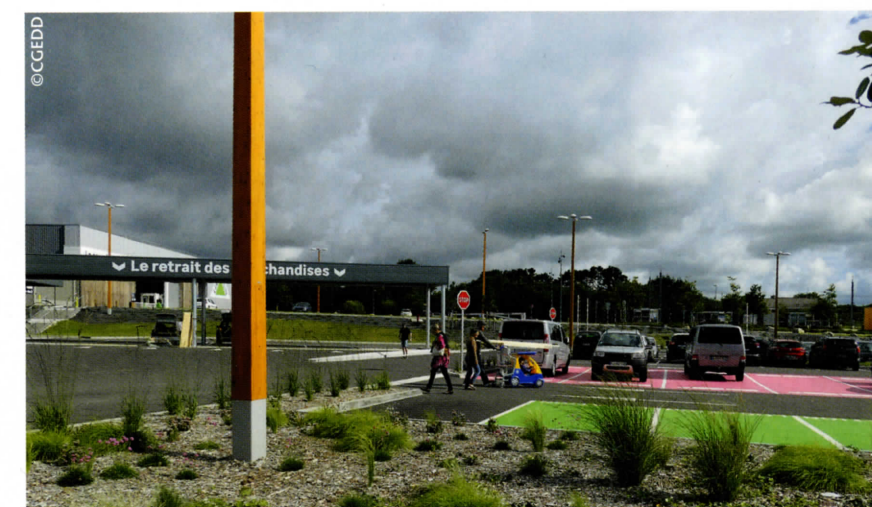
Les acteurs du e-commerce ne payent pas de taxes foncières

Bourgogne-France-Comté, reconnaît, que les outils de revitalisation des bourgs-centres et de rénovation des cœurs de ville développés par la région s'avèrent encore insuffisants. Les SRADDET pourront fournir un cadre pour « exercer une vigilance accrue quant à la consommation des terres ». Un problème sur lequel l'agricultrice porte un regard très inquiet au vu des rapports de la SAFER sur la consommation foncière en 2015 et 2016 (60 000 ha). Par ailleurs, la région Bourgogne-France-Comté envisage de mener une réflexion sur l'alimentation, moteur d'une évolution des modes de consommation. Dans ce sens, Jean-Yves Mano, président de l'association nationale de défense des Consommateurs et usagers (CLCV), observe lui aussi un changement d'attitude chez les consommateurs, qui privilégient de

plus en plus des approches qualitatives autour du développement durable. Cela est particulièrement vrai dans le domaine alimentaire. Mais il constate également une différenciation entre l'attitude du vacancier et celle du résident. Les touristes adorent les villes moyennes, avec leurs marchés en centre-ville et leurs petites rues commerçantes. Dans leur vie quotidienne, ces consommateurs n'ont pas les mêmes attentes.

DIFFÉRENCES D'APPROCHE

En conclusion de la matinée, deux interventions des directeurs d'administration centrale révèlent deux approches différentes au sein de l'État. Pascal Faure, directeur général des Entreprises (ministère de l'Économie et des Finances), met l'accent sur le poids du secteur du commerce : plus de 10 % de la valeur ajoutée de l'économie française, plus de trois millions de salariés, etc. Sans nier le besoin de régulation, « le ministère de l'Économie et des Finances n'est pas aujourd'hui favorable à l'introduction de nouvelles contraintes ». À cet égard, les exemples étrangers relatifs aux autorisations d'aménagements commerciaux doivent être examinés avec prudence – la France sortant à peine d'un long contentieux au niveau européen, en lien avec la mise en œuvre de la directive Services. Le ministère se positionne néanmoins en faveur d'une optimisation des instruments actuels de régulation,



s'agissant notamment d'améliorer la cohérence entre l'appréciation par la CNAC et les CDAC des critères législatifs. De son côté, Paul Delduc, directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, souligne d'abord « un rapprochement inédit entre la DGE et la DGALN autour de la thématique de l'urbanisme » à propos du commerce. Mais il fait apparaître une divergence de conception avec son homologue de la DGE. Selon lui, les traités et la jurisprudence communautaires prévoient que l'aménagement du territoire puisse être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général justifiant de restreindre la liberté d'entreprendre, au regard de critères

tels que la protection des centres-villes, l'usage économe du foncier, l'accessibilité des commerces pour tous et la limitation des transports. L'enjeu est donc « de parvenir à un équilibre, en considérant aussi bien les enjeux liés au commerce et au développement économique, ce que nos réglementations existantes et notre cadre de régulation ont vocation à permettre (à travers les SCOT notamment) ». Dans la perspective d'améliorer ce dispositif, la DGALN et la DGE ont impulsé conjointement la création du réseau « Commerce, ville et territoire ». Reste qu'il faudra bien arbitrer leurs divergences. / A.L.

PROSPECTIVE DU COMMERCE PHYSIQUE

Professeur d'économie à l'Université Paris Diderot et fondateur de l'observatoire société et consommation (OBSOCO), Philippe Moati a synthétisé une étude sur l'avenir du commerce physique confiée à l'OBSOCO en 2014 par le Pôle de compétitivité des industries du commerce (PICOM). Enquête en ligne auprès de cadres dirigeants de grands réseaux de distribution d'où ressortent quelques idées forces. Tous les acteurs interrogés anticipent une accélération de la transformation du secteur. Des ruptures ainsi attendues pourraient même aboutir à une disparition du commerce sous sa forme actuelle. La précédente révolution commerciale s'était traduite par l'avènement de la grande distribution, en lien avec le développement de l'automobile. Parmi les causes de cette transformation figure l'avènement du numérique. Dans ce cadre, de nouveaux acteurs pourraient émerger et bouleverser les dynamiques du secteur. En toile de fond, des changements sociétaux, autour des modes de vie et de consommation, percutent également le modèle économique de la grande distribution. Ce modèle ne correspond plus aux attentes des consommateurs, de plus en plus éloignées

des valeurs et des arguments du commerce de masse. Selon les enquêtes de l'OBSOCO, un Français sur deux serait aujourd'hui prêt à consommer moins pour consommer mieux. Face à cette pression sociétale, les enseignes sont déjà appelées à modifier leur discours, en se focalisant davantage sur le « manger mieux », le respect de l'environnement, le respect des petits producteurs, etc. Par ailleurs, la contraction du marché du commerce physique, alors même que les capacités de celui-ci continuent de s'accroître, risque d'aboutir à une multiplication des friches. L'enquête réalisée par l'OBSOCO a mis en évidence une forme d'irrationalité collective à cet égard, avec des dirigeants de grands réseaux de distribution anticipant une attrition de leur activité, tout en affichant la volonté de développer leur réseau (précisément pour faire face aux conséquences de cette attrition). Pour renouveler le secteur et répondre à la fois aux demandes de la société et aux enjeux environnementaux, les commerçants seront probablement contraints de passer du paradigme de « l'avoir » à celui de « l'être », à travers le développement de modèles expérientiels et serviciels.



Autoriser le meilleur

Bernard Reichen, architecte-urbaniste, Grand Prix de l'urbanisme 2006

« [...] En France, nous vivons encore sous le règne de l'utilité publique en matière d'urbanisme. Le problème est que ce modèle (s'appuyant sur la maîtrise totale des sols, les ZAC, etc.) ne fonctionne plus. À l'échelle d'un territoire, il devient nécessaire de développer des logiques de partenariats privé/public. Les projets des programmes « Réinventer Paris » et « Inventons la métropole du Grand Paris » reposent ainsi sur des cessions d'actifs publics à des groupes privés – cette constellation urbaine étant appelée à être reliée par des systèmes de transport, pour créer des formes urbaines reposant sur une articulation réinventée entre le privé et le public. Les territoires dont il est question nécessiteraient ainsi de ne pas être considérés comme des unités homogènes sur

lesquelles bâtir des projets dans un cadre réglementaire, mais comme des espaces où développer des mécaniques d'urbanisme permettant à la fois d'empêcher le pire et d'autoriser le meilleur. Des pôles urbains d'une autre nature sont ainsi appelés à se développer. Dans le monde du commerce, il conviendrait également de passer d'une logique de produits ou de formats à une logique de projets, par le biais de l'assemblage. Un produit ou un format, par définition, possède une durée de vie limitée. Dans le système urbain de demain, la pérennité sera donc celle de l'assemblage et non celle des produits ou formats. [...] »