Nécessité et utilité de la loi Climat et Résilience

Note contributive de l'Institut des territoires

Enfin un tournant dans la lutte contre la prolifération des surfaces commerciales

INSTITUT DES TERRITOIRES

MARS 2021

3 **Introduction : Pour la ville européenne. Contre l'américanisation rampante de nos territoires**
par Franck Gintrand, délégué de l'Institut des Territoires, auteur de « Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes »

MISE EN PERSPECTIVE

5 **L'aboutissement logique d'un durcissement progressif**
par Adrien Le Doré, Avocat au Barreau de Paris, Iroise Avocats
- De la loi Pinel à la circulaire Castex
- Un faisceau de motivations
- Un lobbying prévisible des promoteurs de centres commerciaux

6 **Quelques mots sur le ''greenwashing'' des retail parks**
par Léo Farvacque, Master II de « communication politique et institutionnelle », Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Double langage
- Faire en sorte que les mots gardent un sens

7 **Il est temps de reprendre notre destin en main**
par Laure Planchais, Paysagiste, DPLG urbaniste OPQU®
- L'augmentation exponentielle des surfaces commerciales
- Le temps perdu ne se rattrape jamais complètement

8 **Repenser les centres commerciaux**
par Alain Sarfati, architecte urbaniste
- Des centres commerciaux enfin tournés vers l'extérieur
- Retour à la mixité

9 **Repenser nos centres-villes**
par Nelson Fonseca, Conseiller municipal délégué à la transition écologique mairie de Dreux
- Commerce et promenades vont de pair
- Une incitation à réfléchir à l'étape d'après

RÉALITÉS DES TERRITOIRES

11 **Réparer Saint-Brieuc**
par Corentin Poilbout, Conseiller municipal et communautaire de Saint-Brieuc et consultant en stratégie territoriale
- Le phénomène des zones commerciales n'est pas terminé
- Un aménagement anarchique
- Des frontières administratives obsolètes

13 **Grand Est : la vacance commerciale révèle l'absence de besoin de surfaces commerciales**
par Romain Dumas, urbaniste
- Des augmentations incroyables
- Déconnexion croissante
- Contamination de la vacance

14 **Centre commercial Ikea à Caen : de la bonne nouvelle au projet obsolète**
par Valentin Dieudonné, Consultant, diplômé de l'Ecole de Management de Normandie
- Opposition unanime des élus
- Prévalence d'un modèle entièrement basé sur la voiture

15 **Corse : une région commercialement suréquipée**
par Antonia Luciani, Géographe, Secrétaire Générale Fondation Coppieters
- Coup dur pour Ajaccio
- Des chiffres alarmants
- Facteur d'étalement urbain

16 **Projet ZAC du Brochet en Loire-Atlantique : une ultime folie ?**
par Philippe Surzur, président de l'association de commerçants « Laissez-nous vivre un peu » et Adrien Cadéron, membre du collectif citoyen «Laisse Béton Vallet»
- Un projet d'une superficie égale à celle du centre-bourg
- Une aberration par rapport à l'objectif « zéro artificialisation nette »

VOIR PLUS LOIN

18 **Et si on parlait enfin des centres commerciaux péricentraux ?**
par Loic Lamouller, Directeur des Opérations Retail France de Constructa
- Des équipements vertueux
- L'outil par excellence de la ville sur la ville

19 **Aller plus loin, plus fort. Quelques mots autour du seuil de 10 000 m2**
par Florence Nassiet, Urbaniste
- L'exemple d'une politique d'aménagement volontariste
- Des risques sous-jacents

20 **Quatre pistes de réflexion pour prendre un vrai tournant**
par Jean-Marc Pasquet, haut fonctionnaire, fondateur du think tank Novo Ideo, spécialiste des politiques publiques locales
- Pour la création de CRAC
- Donner une dimension opérationnelle à la notion de centralité commerciale
- Pour des sociétés de redynamisation commerciale
- Oser le « smart downsizing »

21 **Danemark : un encadrement exemplaire de l'aménagement commercial**
par Dorian Bianco, Chercheur en histoire de l'urbanisme au Centre André Chastel - CNRS, Sorbonne Université, Ministère de la Culture
- Pas d'urbanisme d'exception pour le commerce
- Des dérogations obligatoires pour l'urbanisation des espaces ruraux
- Obligation de dessertes autres que routières pour les zones commerciales
- Plafonnement des surfaces commerciales à 5000 mètres carrés

INTRODUCTION

POUR LA VILLE EUROPÉENNE. CONTRE L'AMÉRICANISATION RAMPANTE DE NOS TERRITOIRES

A l'heure où cette note est publiée, les 71 membres de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi Climat et Résilience ont commencé à travailler sous la présidence de Laurence Maillart-Méhaignerie (LREM), avant le passage dans l'hémicycle à partir du 29 mars.

Avant même sa discussion par les parlementaires, le projet a suscité un certain nombre de critiques.

L'interdiction de nouvelles surfaces commerciales en plein champ aurait pu être envisagée plus tôt.

Les dérogations envisagées par le projet de loi suscitent des inquiétudes légitimes.

Et comment ne pas regretter que l'interdiction ne soit pas étendue à ces « retail parks » qui, sans être aménagés sur de la terre agricole, reposent sur le tout-voiture et portent des coups très durs aux commerces implantés en ville.

Mais le fait est là, incontestable : la Loi Climat et Résilience, aussi imparfaite soit-elle, marque un tournant auquel les abandons d'EuropaCity et d'Ode à la mer auront largement contribué et que la circulaire Castex demandant aux préfets de s'opposer aux nouveaux projets d'équipements commerciaux aura préfiguré.

Nul doute qu'à l'heure actuelle les acteurs de la distribution qui souhaitent continuer de développer leurs équipements mobilisent tous les arguments et les outils juridiques pour s'opposer à cette loi. Leurs arguments sont connus mais peinent de plus en plus à cacher les motivations d'acteurs qui, après avoir bâti leur succès sur l'affaiblissement des villes, craignent d'être à leur tour victimes de concurrents disposant d'équipements plus récents et plus grands.

Preuve s'il en est que le marché des équipements commerciaux de périphérie ne répond plus à aucune demande, n'obéit plus à aucune logique sinon à la peur de l'obsolescence et de la disparition. Sans intervention du législateur, ce développement anarchique dont certains prédisaient la fin naturelle voici dix ans pourrait continuer, jusqu'à faire de nos villages et de nos villes un champ de ruines.

Certes, les autorisations de surfaces commerciales enregistrent une baisse par rapport à l'année précédente mais, outre que cette baisse est somme toute relativement minime, le total représente malgré tout 1.313.975 de mètres carrés. Pour un secteur durement éprouvé, le trop plein n'est plus très loin sauf à convenir, comme certains professionnels de l'immobilier, que nous y sommes déjà.

Les graves difficultés rencontrées par les enseignes ne font que le confirmer. Et nul doute que l'année 2021 sera celle de la réduction de voilure pour tous les grands réseaux, qui s'emploieront à faire le tri parmi leurs points de vente.

C'est dire si la loi en discussion, en dépit de ses imperfections, est aussi courageuse qu'indispensable pour préserver les avancées du programme « Action Cœur de Ville ».

Pour finir, qu'il me soit permis de remercier chaleureusement les contributeurs de cette note qui, en prenant clairement position pour donner un coup d'arrêt à la « guerre des zones commerciales », ont souhaité assumer pleinement leur engagement en faveur de la ville européenne, contre l'américanisation rampante de nos territoires.

Franck GINTRAND,
délégué de l'Institut des Territoires,
auteur de « Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes »

MISE EN PERSPECTIVES

L'ABOUTISSEMENT LOGIQUE D'UN DURCISSEMENT PROGRESSIF

S'agissant de création de surfaces commerciales, l'article 52 du projet de loi interdit l'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale lorsque le projet entraîne une artificialisation des sols agricoles, naturels ou forestiers : « *L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme* ».

DE LA LOI PINEL À LA CIRCULAIRE CASTEX

Si cet encadrement peut être considéré comme sévère par les promoteurs de centres commerciaux, il était en réalité en germe depuis un certain temps. Parmi les critères pris en compte par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) figure en effet depuis la loi Pinel de 2014 « *la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement* ». Par la suite, le plan « biodiversité », présenté par le Gouvernement en juillet 2018, est venu introduire l'objectif du « zéro artificialisation nette », sans toutefois lui accorder de véritable portée normative.

En 2020, constatant que le critère de la consommation économe d'espace n'avait pas permis de freiner l'artificialisation des sols imputable aux surfaces commerciales, le Premier Ministre a pris une circulaire appelant les préfets à renforcer l'examen de ce critère en CDAC et, le cas échéant, à contester la décision de la CDAC devant la CNAC, ce qui témoigne de la détermination du Gouvernement sur ce sujet.

UN FAISCEAU DE MOTIVATIONS

Ce durcissement de l'exécutif à l'égard des surfaces commerciales « artificialisantes » s'explique par les effets négatifs de l'artificialisation d'un point de vue environnemental (îlot de chaleur, perte de biodiversité, ruissellement) mais également par des considérations esthétiques et d'aménagement du territoire (étalement urbain, banalisation des entrées de ville). A cela s'ajoute un contexte marqué par la prise de conscience de l'effet délétère du commerce de périphérie sur le commerce de centre-ville.

Enfin, l'existence de nombreuses friches industrielles ou commerciales est vu par le Gouvernement comme un levier pour éviter l'artificialisation : en interdisant les projets commerciaux sur des terres naturelles, le Législateur incitera les promoteurs à requalifier ces friches. Compte tenu de cet historique, il pouvait sembler prévisible que le Gouvernement encadre l'artificialisation commerciale le jour où il inscrirait l'objectif « zéro artificialisation nette » dans la loi, ce qu'il fait avec les articles 48 et 49 du projet de loi.

UN LOBBYING PRÉVISIBLE DES PROMOTEURS DE CENTRES COMMERCIAUX

Bien sûr, il est à prévoir que les représentants de la filière des centres commerciaux contesteront le dispositif au nom de la liberté constitutionnelle d'entreprendre ou de son équivalent communautaire, la liberté d'établissement, comme ils l'avaient fait après l'adoption de la loi ELAN, qui encadre les nouvelles implantations commerciales au nom de la préservation des commerces de centre-ville.

Au vu de l'avis que le Conseil d'Etat a rendu sur le projet de loi le 4 février 2021, il nous semble que l'interdiction de construire de nouvelles surfaces commerciales sur des terres naturelles ne présente pas de fragilité juridique apparente dans la mesure où elle est justifiée par des objectifs d'intérêt général et est assortie de dérogations substantielles. Ainsi, c'est incontestablement un tournant décisif que dessine la loi en cours de discussion.

Adrien LE DORÉ,
avocat au Barreau de Paris, Iroise Avocats

CONTRE LE "GREENWASHING" DES RETAIL PARKS

Dans un contexte sociopolitique qui marque la fin du relatif « consensus permissif » citoyen (annulation du projet EuropaCity à Gonesse) qui permettait la validation de grands projets commerciaux sans générer trop de remous politiques, il convient de ne pas se laisser abuser par ce puissant levier d'action qu'est la communication des foncières spécialisées dans les projets commerciaux de périphérie, tant la mise en récit de ses activités économiques via un recours abusif à un lexique écologique appauvri participe à dépolitiser des enjeux écologiques bien réels.

DOUBLE LANGAGE

Pour être très concret, que signifie « l'écologie» ou « le respect de l'environnement » par des retail parks qui reposent sur l'aménagement des lacs artificiels ou la plantation d'arbres après l'artificialisation d'hectares de terre ?

Que penser d'une communication qui n'hésite pas à invoquer « *une profusion d'espaces verts qui dissimulent le parking* » ou à user de slogans tels que « *quand c'est vert, c'est mieux* » lorsque dans le même temps, ces zones commerciales promeuvent un modèle basé sur le « *tout-voiture* » ?

Comment ignorer que les foncières se sont battus pour faire annuler le décret du 9 mai 2017 qui « *mettait en place diverses obligations visant à réduire les consommations énergétiques dans les bâtiments à usage tertiaire*» au motif que les délais pour mettre en œuvre les obligations relatives à la consommation énergétique étaient trop courts ?

Et que dire d'une opposition justifiée par le fait que « *les professionnels du commerce et de l'industrie hôtelière n'ont* [..] *pas attendu la loi pour réduire leurs consommations d'énergie* », comme si toutes les réductions d'énergies se valaient du point de vue de l'efficacité ?

FAIRE EN SORTE QUE LES MOTS GARDENT UN SENS

Il faut le dire et le rappeler sans cesse : l'utilisation de termes connexes, voir la reprise identique des termes du débat, ne signifie pas pour autant que l'on partage les mêmes objectifs et encore moins les mêmes valeurs. « *On ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens* » affirmait le Cardinal de Retz.

Ne comptons pas sur les promoteurs de zones commerciales pour clarifier les termes du débat et faire preuve de vertu environnementale.

N'attendons pas d'un modèle reposant sur l'artificialisation et la voiture d'autre communication « RSE » qu'une démonstration alambiquée et fausse.

Employons-nous plutôt à faire en sorte que les mots gardent tout leur sens.

Léo FARVACQUE,
Master II de « communication politique et institutionnelle »,
Paris 1 Panthéon-Sorbonnes

IL EST TEMPS DE REPRENDRE NOTRE DESTIN EN MAIN

Il y a presque 30 ans en 1993, je rédigeais mon mémoire de diplôme de paysagiste sur les zones commerciales. Le projet de loi « Climat » en cours d'examen à l'Assemblée Nationale nous offre l'opportunité de voir le chemin parcouru en matière d'urbanisme commercial.

En 1993, déjà les zones commerciales posaient question quant à leur rapport à la ville, au monde rural et à leur devenir dans notre société. Il y avait déjà des friches commerciales et la zone commerciale de Plan de Campagne, près de Marseille, était déjà l'épouvantail de référence à échelle nationale. A l'époque, peu d'élus osaient prendre des mesures répressives en termes d'affichage publicitaire. La loi Sapin date de cette même année, preuve d'un problème déjà très préoccupant.

Peu après, la loi Barnier et l'amendement Dupont ont permis de réinterroger les entrées de ville. De nombreux dossiers ont été constitués pour déroger aux périmètres de recul mais la dimension qualitative des aménagements compensateurs est rarement apparue par la suite.

L'AUGMENTATION EXPONENTIELLE DES SURFACES COMMERCIALES

On parlait déjà de risques saturation tout en évoquant la possibilité de doubler la surface des zones commerciales. On dénombrait alors environ 10 millions de m² de zones commerciales. En 2012 on était rendus à 33 millions ! Deux hypothèses d'évolution se dégageaient alors : l'esthétique de la paupérisation chère aux hard discounters et l'ambition d'une amélioration de l'accueil des clients de la part des autres enseignes. Je constate que l'amélioration s'est principalement concrétisée par la généralisation de parkings couverts !

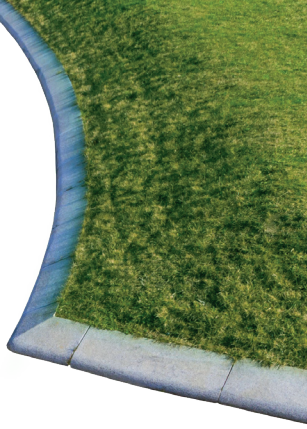
L'amélioration de la relation au territoire, notamment les entrées de villes et l'amélioration de l'insertion dans le paysage par un urbanisme plus vertueux n'a pas vu le jour, à de rares exceptions près. Le quartier de Nîmes Ville active, créé en 1987, reste un des rares modèles de recherche qualitative qui reste toujours d'actualité.

LE TEMPS PERDU NE SE RATTRAPE JAMAIS COMPLÈTEMENT

Les seules différences notables et de taille, concernent le commerce de centre-ville et la modification du mode d'achat. Le petit commerce de proximité était encore très vivace à l'époque alors qu'il est maintenant moribond dans la plupart des villes. Quant au développement exponentiel de l'achat en ligne (à l'époque appelé téléachat puisqu'internet n'était pas développé), il n'était qu'une hypothèse prospective. Aujourd'hui, il se matérialise par des entrepôts gigantesques qui fleurissent partout sur le territoire national, échappant pour l'instant à la réglementation du commerce de grande distribution.

J'écrivais alors « *Le grand tort des zones commerciales n'est-il pas de révéler surtout crûment le manque de cohérence globale dans les projets urbains, les limites mouvantes et floues, les nouveaux rapports à la ville, les nouvelles pratiques humaines ou plus généralement la transformation rapide de notre société ?* ». Mieux vaut tard que jamais mais il est grand temps que nous reprenions en main notre urbanisme !

Laure PLANCHAIS,
Paysagiste, dplg urbaniste OPQU®



REPENSER LES CENTRES COMMERCIAUX

Le diagnostic pourrait s'énoncer ainsi : le centre traditionnel des villes est devenu inadapté, il s'est dilué, il a éclaté et la notion de centre s'est vidée de son sens. Au point que tout est devenu centre : centre administratif, centre commercial, centre culturel, centre sportif, centre pénitentiaire, centre de loisirs, centre de santé… Sous l'effet de la vitesse, celle des déplacements comme celle de la distribution ou de la communication, la notion de centre urbain s'est dilatée, elle a changé de nature.

Tout le problème aujourd'hui consiste à se demander comment passer d'un urbanisme fonctionnaliste à une démarche globale, si l'on souhaite renouer avec un désir de ville ? La réponse s'impose comme une évidence : par une démarche de projet reposant sur la compatibilité de l'unité et de la diversité urbaine.

DES CENTRES COMMERCIAUX ENFIN TOURNÉS VERS L'EXTÉRIEUR

Après s'être opposé à la ville, de nombreux centres commerciaux ont été rejoints par la ville. Demain, ils devront se retourner comme un gant et faire de la galerie un extérieur protégé, un lieu actif et attractif, en lien direct avec l'espace public.

Il y a toujours une façade au sud ou à l'ouest, c'est par l'orientation qu'il faut commencer : s'assurer qu'il y aura toujours une terrasse agréable avec un point de vue imprenable pour que la galerie, les arcades, le portique soient possibles, pour que les activités attirent les enfants, les seniors et les actifs à l'heure de la pause.

C'est à travers la proposition d'un projet de bien commun, une production publique/privée que la métamorphose va se faire.

RETOUR À LA MIXITÉ

Le XXe siècle a été celui du fonctionnalisme, de la séparation des fonctions, le XXIe siècle doit être celui de la mixité, de l'urbanité retrouvée. C'est du moins l'horizon incontournable que l'on doit fixer à tout projet d'urbanisme : redonner à la ville européenne toutes ses qualités : urbanité, activité, sécurité, mixité.

Pas de modèle mais des principes : chaque ville doit inventer son projet, son espace majeur, son bien commun qui va assurer son unité et son identité.

L'aspiration actuelle à un moindre étalement doit être l'occasion de sonner la fin de la séparation des fonctions. C'est le moment d'envisager une opération d'éco-quartier plurifonctionnel, avec des logements, des activités, des services. Plus d'artificialisation des sols, mais le renforcement de la valorisation foncière : tout se passe entre les deux centres, ce sont eux qui définissent l'espace de centralité et c'est sur cet axe que l'on va trouver l'équivalent contemporain du cours, de la promenade, des terrasses, dans une composition chaque fois différente et toujours attentive à l'orientation, à l'environnement et à la nature.

Alain SARFATI,
architecte urbaniste

REPENSER NOS CENTRES-VILLES

Pour avoir les idées claires sur le commerces de centre-ville, il faut être lucide sur la situation. Dans une ville moyenne comme Dreux, la surface commerciale a été multipliée par 7 en 30 ans, alors que la ville a perdu près de 13% de sa population sur la même période. Avec toujours le même modèle : des installations en périphérie de la ville, loin du centre urbain et ou la voiture est reine. Je vous laisse imaginer la surface artificialisée (n'oubliez pas les parkings surtout).

Oui certains centres-villes anciens, ou les passoires énergétiques sont reines, doivent être partiellement rasés pour leur permettre de redevenir désirables tant en matière de logements que de commerces. Le foncier doit être maîtrisé et les centres-villes appréhendés comme les ZAC de demain. A défaut le grand plan friche traitera probablement et à court terme un grand nombre de centres-villes.

COMMERCE ET PROMENADES VONT DE PAIR

Pour que le commerce de centre-ville fonctionne, il faut le rendre désirable, créer l'événement régulièrement, avec une gestion proche d'un centre commercial ou des Galeries La Fayette (Marché de Noël et père Noël, animations des vitrines, marchés nocturne, foires, événements culturels : concerts gratuits, dédicaces, théâtre de rue, et mettre en valeur le patrimoine architectural et culturel local).

Admettons que de nombreuses personnes se rendent dans les centres commerciaux pour se promener. Interrogeons-nous : nos centres-villes ont une vraie carte à jouer, il est bon de flâner à la terrasse de la brasserie du centre-ville... L'interdiction des surfaces commerciales posées par la loi Climat est une véritable bénédiction pour les commerces de centre-ville.

UNE INCITATION À RÉFLÉCHIR À L'ÉTAPE D'APRÈS

Mettant un véritable frein à la croissance exponentielle des surfaces commerciales et l'artificialisation de terres bien souvent agricoles, cette loi, va nous pousser à traiter le sujet des friches industrielles potentiellement convertibles, des friches commerciales de centre-ville et surtout à développer des opérations mixtes mêlant commerces/bureaux et logements dans les mêmes bâtiments.

Une réflexion plus large sur la modularité des bâtiments au cours de leur vie est également une piste à explorer. La sobriété foncière est un outil de revitalisation des centres villes !

Nelson FONSECA,
Conseiller municipal délégué
à la transition écologique
Mairie de Dreux

RÉALITÉS DES TERRITOIRES

RÉPARER SAINT-BRIEUC

En centre-ville de Saint-Brieuc, 244 pas-de-porte étaient vides en 2020, soit un taux de mitage de 41,3 %, selon le Journal des Entreprises. La ville préfecture des Côtes d'Armor a pourtant sur le papier toutes les clés pour réussir : une taille humaine, un foncier abordable, une situation géographique idéale, sans concurrence proche en Bretagne nord, un bord de mer attractif, à 2h15 de Paris.

LE PHÉNOMÈNE DES ZONES COMMERCIALES N'EST PAS TERMINÉ

Etriquée dans ses frontières communales, Saint-Brieuc voit depuis le milieu des années 70 s'évader dans ce qui était alors ses voisines rurales, ses activités commerciales, profitant de la création de nouveaux axes routiers. Le signe de la modernité. Un développement qui encore aujourd'hui semble irrésistible.

Malgré une explosion du nombre de mètres carrés commerciaux, sans commune mesure avec l'évolution du chiffre d'affaire ou de la démographie, les projets continuent à s'enchaîner.

En 2015, à Langueux, l'extension de 4200m² de la galerie commerciale d'une grande surface se justifiait par la lutte contre « l'évasion commerciale à Rennes », voisine de près de 100 kilomètres. Mieux, elle s'accompagnait d'une promesse de bonne « complémentarité avec les commerces du centre-ville ». A son inauguration, l'ensemble des 6 cellules ont accueilli des commerces de prêt à porter quittant le centre-ville pour s'y installer et une grande enseigne culturelle dont l'installation était censée être proscrite.

En 2019, une grande enseigne sportive a obtetnu l'autorisation de créer 3000 m² supplémentaires sur un ensemble intégrant une maison, un petit garage et un terrain vague, opportunément requalifié en « friche à reconquérir ». Bien que la CNAC, saisie par des commerçants briochins et le maire de Saint-Brieuc, ait retoqué la décision de la CDAC, le juge administratif a donné gain de cause à l'enseigne sportive pour vice de forme.

Aujourd'hui encore, des surfaces alimentaires tentent de quitter des quartiers prioritaires - de surcroît intégrés dans le périmètre ORT - de Saint-Brieuc pour reconquérir des « friches » de stockage dans les zones commerciales périphériques.

UN AMÉNAGEMENT ANARCHIQUE

Autant d'exemples duplicables à l'infini, soutenus avec la constance d'un métronome par les communes périphériques. Si bien que ces zones périphériques semblent être devenues les nouvelles centralités du territoire.

Bien qu'elles tentent d'imiter de véritables centralités historiques avec ses espaces de promenade, de loisirs et de détente, les zones ne répondent pas à la même mission sociale.

Sans doute parce qu'elles sont standardisées et déshumanisées, elles sont facteur de rupture sociale comme l'a révélé la crise des gilets jaunes.

Lesquels avaient érigé les trois principales zones commerciales briochines parmi les plus grands foyers de contestation sur le plan national, signe du mal-être.

La concurrence entre communes et la pression des lobbys commerciaux ont conduit à un aménagement anarchique du territoire et à l'artificialisation des terres agricoles. La logique de coopération intercommunale a été incapable de l'enrayer malgré les bonnes intentions régulièrement affichées.

Pire, la Loi NoTRE est venue aggraver ce phénomène en diluant davantage le poids des villes centres dans des ensembles intercommunaux plus vastes mais moins cohérents.

Le déplacement commercial n'est que l'expression la plus visible d'une crise territoriale et sociale profonde. Pendant que Saint-Brieuc se paupérisait, concentrait toutes les fragilités sociales, tout en assumant l'ensemble des charges de centralité, les communes périphériques poursuivaient leur développement, fortes d'une fiscalité locale plus attrayante.

DES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES OBSOLÈTES

Entre 1975 et 2018, la population de Saint-Brieuc a diminué de 8 389 habitants pour se porter à 44 170. Dans le même temps, la commune voisine de Plérin a bondi de près de 70% pour se porter désormais à 14 158 habitants. Un modèle de développement suivi par l'ensemble des communes voisines.

Phénomène plus récent - mais tout aussi inquiétant -, de nouvelles zones tertiaires se développent depuis une quinzaine d'année, entraînant avec elles le départ des quatre cliniques briochines et d'innombrables activités de service (assurances, mutuelles, professions libérales, sièges sociaux…).

Cette évolution est le symptôme d'une compétition au sein d'un même territoire. Elle interroge également sur la capacité des intercommunalités à porter un véritable projet de territoire et l'intérêt général face aux intérêts particuliers de certaines communes.

A l'image de Saint-Brieuc, de nombreuses villes intermédiaires sont confrontées à cette perte de substance. Les nouveaux dispositifs de revitalisatio, tel ACV, ne font au mieux que ralentir l'hémorragie tel Action Cœur de Ville, quand elles n'ont pas l'effet d'un cataplasme sur une jambe de bois, tant le mal est profond.

S'il est trop tôt pour préjuger de la version définitive de la Loi Climat et de sa capacité à endiguer un phénomène que les législations précédentes n'ont jamais réussi à réguler, souhaitons que les prochaines années ne soient pas seulement l'occasion de donner un coup d'arrêt à cette fuite en avant, mais permettent de réparer les dégâts qu'elle aura occasionnés. Sur ce second point, la responsabilité des élus locaux et leur capacité à jouer en équipe sera une fois encore déterminante.

Corentin POILBOUT,
Conseiller municipal et communautaire de Saint-Brieuc et consultant en stratégie territoriale

GRAND EST : LA VACANCE COMMERCIALE RÉVÈLE L'ABSENCE DE BESOIN DE SURFACES COMMERCIALES

L'analyse de l'implantation de nouveaux commerces et du taux de vacance commercial dans la région Grand-Est depuis 2010 est révélatrice de nouvelles dynamiques. L'augmentation très récente du taux de vacance, notamment dans les commerces implantés en périphérie de villes, démontre que plus le nombre de mètres carrés commerciaux par habitant est élevé, plus la concurrence entre commerces est forte et donc, plus le tissu commercial en devient fragile.

DES AUGMENTATIONS INCROYABLES

La majorité des départements du Grand-Est connaissent un taux de vacance commercial nettement plus élevé que la moyenne nationale (qui varie de 9,5 à 12 % en fonction des sources). En fonction de la moyenne nationale choisie, c'est entre 80 et 100 % des départements de la région qui ont un taux de vacance supérieur à la moyenne française.

Prenons l'exemple de deux villes moyennes du Grand-Est peuplées respectivement de 50 000 et 70 000 habitants. Dans la première, la population a augmenté de 4% entre 1950 et 2000 tandis que le nombre de mètres carrés commerciaux a augmenté de 1280%. Dans la seconde, sur la même période, la population a progressé de 30% tandis que le nombre de mètres carrés commerciaux a augmenté de 905%. Dans une période plus récente (2000-2015), la première ville connaît une diminution de sa population de 13% et une augmentation des mètres carrés commerciaux de 56%, la seconde connaît une augmentation de sa population de 8% quand ses mètres carrés commerciaux augmentent de 86%.

A l'échelle nationale, Cristina Garcez et David Mangin montrent dans leur ouvrage *Du far West à la ville,* que de 1992 à 2004, la population française a augmenté de 5,9 %, le pouvoir d'achat de 11 %, la consommation de 14 % tandis que les mètres carrés de surface de ventes ont, quant à eux, augmenté de 44 %.

DÉCONNEXION CROISSANTE

Tant à l'échelle locale que nationale, la déconnexion entre l'implantation de nouveaux mètres carrés commerciaux et les dynamiques des territoires est évidente. Cette sur-offre, en augmentation constante pendant plus d'un demi-siècle, amène aujourd'hui à une problématique majeure : la vacance commerciale. Cette problématique n'est pas nouvelle dans les centres-bourgs/villes (en résultent notamment un ensemble de programmes gouvernementaux destinés à sauver les centres), mais n'est qu'à son commencement dans les périphéries commerciales.

Le taux de vacance varie fortement en fonction des lieux où sont implantés les commerces. C'est ce que montre *Procos* dans son rapport «Palmarès Procos 2018 des centres-villes commerçants les plus dynamiques». Leur analyse décrit les taux de vacance à l'échelle de la France métropolitaine, de 2014 à 2017, par lieux de commerce : centre-commerciaux, zones commerciales, pieds d'immeubles. En résulte un constat majeur : ce ne sont pas forcément les petits commerces en pied d'immeuble, (souvent situés dans les centralités historiques des villes) qui subissent le plus la vacance mais bien les très grandes structures (souvent situées en périphéries). Ce phénomène semble très récent puisque en 2014, le taux de vacance était très similaire dans les centres commerciaux, zones commerciales, pieds d'immeuble : autour de 6 à 7 % en moyenne. En 2017, les taux ont augmenté : 8,5% pour les pieds d'immeuble, 7,3 % pour les zones commerciales, 10,7 % pour les centres-commerciaux. Durant ces quatre années, la vacance a donc a augmenté de la manière suivante : +1,3 % dans les zones commerciales, + 1,7% dans les pieds d'immeuble, +3,7% dans les centres-commerciaux (cela signifie donc que la vacance dans les centre-commerciaux a progressé de plus de 30% en 2017 par rapport à 2014).

Nous remarquons donc que les centres-commerciaux et les zones commerciales sont autant, si ce n'est pas plus, touchés par la vacance commerciale que les centres. La sur-offre étant aujourd'hui démontrée, les implantations exponentielles de commerces en périphérie semblant se poursuivre, ce phénomène risque de s'accentuer encore. Longtemps concentrée uniquement dans les centres-villes, le problème de la vacance s'est aujourd'hui très largement déplacé (ou plutôt étalé) vers les périphéries.

Romain DUMAS,
Urbaniste

CENTRE COMMERCIAL IKEA À CAEN : DE LA BONNE NOUVELLE AU PROJET OBSOLÈTE

« Un projet obsolète ». Voici comment Marc Lecerf, maire de Fleury-sur-Orne en Normandie, qualifie désormais le projet de centre commercial Ikea, porté par la foncière Ingka, filiale d'Ikea, sur sa commune.
Pourtant, depuis le lancement du projet par Ikea en 2012, suite à l'implantation de l'enseigne suédoise en 2011, et son approbation en CNAC en 2014, cet élu était l'un des plus fervents défenseurs de ce programme de quelques 46 000 m². Un des seuls d'ailleurs.
En effet, l'agglomération caennaise et ses 270000 habitants se voit déjà cernée d'équipements commerciaux de grande taille dont sept font plus de 20 000m², portés par de grandes enseignes nationales : trois Carrefour, deux E. Leclerc, et un Cora.

OPPOSITION UNANIME DES ÉLUS

Dans ce contexte de quasi saturation commerciale, le projet d'Ikea a donc réussi à faire l'unanimité contre lui parmi les élus de la communauté urbaine Caen la Mer.

Celui-ci impressionne en effet par sa démesure : un hypermarché Auchan de 9000 m² (enseigne non encore présente dans l'agglomération dans ce format), 15 moyennes surfaces et 75 boutiques. Avec le magasin Ikea lui-même, ce vaste ensemble représentera environ 65 000 m² de surface commerciale. Un mastodonte susceptible de faire basculer le centre-ville déjà fragile dans une dangereuse dynamique de dévitalisation, mais aussi les autres centres commerciaux de l'agglomération.

En outre, Ikea s'est efficacement emparé des codes du ''greenwashing'' pour faciliter l'adoption du projet en alignant les éléments et certifications supposés être en faveur du développement durable : 800 arbres plantés, un bassin paysager pour récupérer les eaux pluviales ou encore 8000m² de surface photovoltaïque, sans compter ce qu'on ne pouvait qu'attendre d'un tel projet : un label, BREEAM, l'équivalent britannique du label HQE français (Haute Qualité Environnementale).

PRÉVALENCE D'UN MODÈLE ENTIÈREMENT BASÉ SUR LA VOITURE

Notons cependant que même si les clients profiteront de bâtiments probablement conçus pour rendre la déambulation agréable, ceux-ci seront forcément venus en voiture. En effet, tout y est organisé pour permettre au véhicule particulier d'accéder facilement aux sites d'Ikea et d'Ikea Centres avec notamment une nouvelle bretelle de sortie du boulevard périphérique, financée par les deniers publics, mais surtout 3 200 places de stationnement. Rapporté au nombre de mètres carrés du centre, le parking est particulièrement vaste et fera d'Ikea Centres un véritable « aspirateur à voitures ».

Ainsi, si les tentatives pour présenter ce centre commercial dans un décor verdoyant, presque bucolique, sont nombreuses, le projet demeure colossal, plus grand encore que Mondeville 2, le centre commercial régional et ses 37 000 m², et largement superflu au vu de l'équipement déjà conséquent de l'agglomération caennaise.

Signe de son rétropédalage, le maire de Fleury-sur-Orne imagine aujourd'hui sur le site de «l'artisanat, de petites industries non polluantes ou de nouvelles activités ». Plus de commerce donc, dans l'idéal, sur ces 14 hectares achetés par Ikea en même temps que la parcelle de son magasin, mais une zone dédiée au développement économique.

Le projet d'Ikea Centres a donc fini de convaincre la politique locale de son inutilité, une prouesse dans une région réputée pour ses réponses « ni oui, ni non » typiquement normandes. Au tour des élites nationales désormais d'être convaincues que ce type de projet est simplement néfaste pour l'équilibre économique, social et environnemental d'un territoire, surtout lorsque celui-ci est déjà suffisamment équipé.

Valentin DIEUDONNÉ
Consultant, diplômé de l'Ecole de Management de Normandie

CORSE : UNE RÉGION COMMERCIALEMENT SURÉQUIPÉE

Cela fait une vingtaine d'années que la Corse connaît un développement des grandes surfaces. Ces dix dernières années, l'équivalent en superficie d'une quarantaine de stades de foot ont été autorisés. La réglementation nationale a permis depuis 2008 l'explosion de la réalisation d'ensembles commerciaux à l'échelle nationale, et la Corse qui avait plus ou moins été préservée a connu une forte accélération ces dernières années. Elle est problématique car elle est concentrée dans certaines communes et a des impacts négatifs en termes environnementaux, sur les centres villes.

COUP DUR POUR AJACCIO

La multiplication des surfaces commerciales et centres commerciaux en périphérie ajaccienne est venue donner un coup fatal au centre-ville et les nuisances liées à cette urbanisation anarchique sont telles que la plupart des habitants du grand Ajaccio dénoncent une baisse de la qualité de vie : embouteillages, constructions d'ensembles immobiliers sans cohérence avec le reste de l'agglomération, routes inadaptées, implantations anarchiques des constructions, pollution etc…

Si l'on élargit l'analyse à tout l'île, la Corse est en état de suréquipement commercial. Nous disposons désormais d'un nombre de m² de surfaces commerciales par habitant supérieur à la quasi-totalité des régions de France. La Corse compte 582 m² de zones commerciales pour 1000 habitants. Et les chiffres sont encore plus alarmants quand on les compare avec l'Italie ou l'Allemagne, car la France est l'un des pays d'Europe avec le plus de centres commerciaux périphériques. La Sardaigne, île voisine de près de 1.6 million d'habitants (contre 350 000 en Corse) ne compte que 176 m² de zones commerciales pour 1000 habitants.

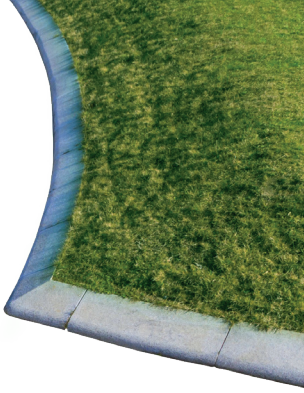
UN FACTEUR D'ÉTALEMENT URBAIN

Dans une île où la précarité et le chômage sont importants, où l'économie est liée principalement au tourisme on peut s'interroger sur le bénéfice de voir s'implanter ce genre de développement quand on sait qu'un emploi créé en grande surface tue trois emplois en centre-ville.

De plus, on note que ces centres commerciaux sont aussi des prétextes à l'urbanisation aux alentours des zones commerciales. L'exemple ajaccien illustre ainsi la réalisation d'opérations immobilières de grande envergure à proximité des zones commerciales.

Il me semble évident que la maîtrise du développement des grandes surfaces en périphérie des centres urbains est un enjeu majeur pour les années à venir pour la Corse. Ce developpement est lié aux questions de l'étalement urbain, de la mobilité, de la consommation et donc du transport et de l'agriculture. Enfin il pose la question du modèle de société où le privé se substitue au public pour penser et ériger la ville autour de la consommation, et uniquement par ce biais-là ce qui suscite évidemment beaucoup d'interrogations.

Antonia LUCIANI
Géographe, Secrétaire Générale
Fondation Coppieters



PROJET ZAC DU BROCHET EN LOIRE-ATLANTIQUE : UNE ULTIME FOLIE ?

La ZAC du Brochet est un projet porté depuis la fin des années 2000 par l'actuel propriétaire de l'Hyper U de Vallet – ce dernier étant également propriétaire de l'actuelle zone commerciale – et par un promoteur immobilier de la région rennaise (le groupe Jeulin). Un traité de concession a été signé avec la communauté de communes en 2014, et des expropriations ont été prononcées dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique en 2016. Ces expropriations font actuellement l'objet d'un recours, les requérants ayant refusé le paiement des indemnités. Ce projet subit également un important décalage du fait de la découverte de vestiges archéologiques qui vont réclamer deux à trois ans de fouilles préalables à toute construction.

UN PROJET D'UNE SUPERFICIE ÉGALE À CELLE DU CENTRE-BOURG

Alors que l'actuelle zone commerciale de Vallet s'étend sur une surface d'environ 6 ha, la ZAC du Brochet, elle, s'étendra sur une surface de 17,5 ha – soit l'équivalent du centre-bourg de Vallet, avec ses commerces, ses logements et ses équipements publics – et ses surfaces maximales de vente et de plancher ont respectivement été portées à 30 000 m² et 90 000 m² dans le SCoT. Malgré cela, nos élus locaux ont systématiquement présenté ce projet comme un simple « transfert » de la zone commerciale actuelle. En outre, ces derniers ne sont en mesure de justifier que 17 000 des 24 000 m² de surface de vente prévus à l'heure actuelle, soit : la surface de vente de la zone actuelle (14 000 m²) + le déplacement d'un Gémo (env 1200 m²) + le déplacement d'un Lidl (moins de 1000 m²) + l'agrandissement de la surface de vente de l'Hyper U (1000 m²). Rapporté au nombre d'habitants de la zone de chalandise (environ 25 000 habitants), il y aurait ainsi environ un mètre carré de surface de vente par habitant.

Tout porte à croire que le seuil des 400 m² de surface de vente minimale prévu pour préserver les commerces du centre-bourg sera inefficace. En effet, dans un récent rapport cosigné par l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, c'est précisément le développement important de surfaces de plus de 400 m² qui est mis en lien avec l'augmentation de la concurrence commerciale entre centre-ville et périphérie. La municipalité prévoit d'ailleurs d'ores et déjà de candidater à des subventions départementales pour redynamiser son bourg, alors que ce projet de ZAC fait la part belle au commerce périphérique.

UNE ABERRATION PAR RAPPORT À L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE »

Si, dans la perspective d'un moratoire sur les zones commerciales périphériques, l'objectif semble d'éviter l'émergence de nouveaux projets plutôt que d'empêcher ceux déjà engagés, nous tenons à signaler que ce projet de ZAC est loin d'être véritablement « engagé » puisqu'il n'a encore jamais été présenté en CDAC ou CNAC. Nous tenons également à souligner que celui-ci va complètement à l'encontre de l'objectif « zéro artificialisation nette » porté par le département de Loire-Atlantique, alors même que l'actuelle zone commerciale pourrait être optimisée (notamment à travers la création d'un parking aérien et la réhabilitation de son pôle automobile suite au déplacement de la station-service).

La Loire Atlantique et spécifiquement le territoire du vignoble disposent déjà de nombreuses offres commerciales de l'envergure de la ZAC du Brochet et ce projet élaboré il y a plus de 15 ans maintenant n'est plus, de l'aveu même de ses promoteurs, en adéquation avec les critères actuels de la grande distribution et des modes de consommations. Ce projet surdimensionné semble donc plutôt correspondre, aujourd'hui, à une opération immobilière et financière privée qu'à un réel besoin commercial au service de l'intérêt général.

Philippe SURZUR,
président de l'association de commerçants
« Laissez-nous vivre un peu »
et **Adrien CADÉRON,**
membre du collectif citoyen
«Laisse Béton Vallet»

RETOURS D'EXPÉRIENCE

ET SI ON PARLAIT ENFIN DES CENTRES COMMERCIAUX PÉRICENTRAUX ?

On ne parle jamais d'eux et pourtant, le débat mériterait d'évoquer plus souvent les centres commerciaux péricentraux qui sont partie intégrante de la ville sans être localisés en centre-ville.

DES ÉQUIPEMENTS VERTUEUX

Ces centres commerciaux ont la particularité d'être tous en ville. Encore une fois, pas en centre-ville mais au cœur d'une dynamique de quartier dont ils sont ou pourraient être la locomotive urbaine et un acteur du réaménagement et de la revitalisation, notamment en s'appuyant sur l'expertise ANRU.

Est-il utile de le préciser ? Aucun ne présente un danger d'artificialisation. Et pour cause, l'urbanisation est faite. Ces centres s'inscrivent plutôt dans des zones où il s'agit de penser réhabilitation, réinvention urbaine. Les centres commerciaux péri-urbains sont la première réponse à donner à la ville du quart d'heure ou au territoire de la demi-heure. Ils sont parfaitement desservis par les axes existants et les transports en commun. Ce sont des équipements à la fois de proximité et de grande accessibilité.

L'OUTIL PAR EXCELLENCE DE LA VILLE SUR LA VILLE

Loin d'en être les ennemis, ils sont le bras armé de l'ambition ZAN – zéro artificialisation nette. Comment ? Grâce à leurs espaces fonciers disponibles. Là où la disponibilité foncière est généralement en tension, les centres commerciaux péri-urbains permettent de rêver des projets immobiliers mixtes pour répondre aux questions de logements, d'espaces verts et de services de proximité : santé, éducation, petite enfance, commerces et loisirs. Elles sont une chance unique pour faire de la ville sur la ville, et surtout mieux faire de la ville sur la ville.

Et pourtant, en dépit de leurs qualités intrinsèques, ces centres commerciaux sont absents du débat. Aujourd'hui, la question du moratoire concentre les passions autour de la périphérie ou du centre-ville. Etonnement, personne ne s'intéresse à ces centres péricentraux alors qu'ils sont un vivier d'opportunités, notamment pour accompagner la feuille de route de la Loi climat.

« *Ce n'est pas que l'objectif est trop haut. C'est que le nombre de marches est insuffisant* » disait Confucius. Il ne tient qu'à nous de les bâtir ensemble.

Loic LAMOULLER,
Directeur des Opérations
Retail France de Constructa

ALLER PLUS LOIN, PLUS FORT.
QUELQUES MOTS AUTOUR DU SEUIL DE 10 000 M²

Sans doute que l'idée initiale était de protéger le commerce de centre-ville et ce qui fait le sel de la vie de nous bourgs, villes et villages au lieu de toujours plus les vider de leur substance, de leur vie et de leur attractivité. Or le projet de loi Climat laisse la porte ouverte aux créations de commerces sous certaines conditions en dessous d'un seuil 10 000 m².

Sur un territoire comme celui de l'agglomération de La Rochelle, on repartit les surfaces commerciales (proximité, supermarché, hyper marché) en plusieurs groupes : de la surface de vente de proximité de 200 m² à l'hyper, qui ne dépassera pas 4000 m².

A quoi correspond une surface de vente de 10 000m² : à une galerie commerciale ou un ensemble de magasins. On a récemment constaté avec le renforcement du confinement que les surfaces de 20 000 m² étaient finalement peu nombreuses, environ 500 dans l'hexagone. Sur le territoire de La Rochelle, ce type d'ensemble commercial existe mais il est unique et est inférieur en taille : 19 000 m². Il est même unique au niveau du département 17. Alors à quoi rime ce seuil de 10 000 m² ? En fait, à des projets déjà relativement exceptionnels.

L'EXEMPLE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT VOLONTARISTE

L'agglomération de La Rochelle s'est dotée en 2016 d'une stratégie commerciale dont le but était de renforcer ses centralités, en obligeant au regroupement des facteurs de centralité : commerce, équipements, services. Et en luttant contre le commerce de flux, c'est-à-dire en empêchant toute installation de pharmacie, de boulangerie sur un rondpoint, de supermarché sur un axe routier majeur, une entrée de ville. Dans les centralités, seuls les commerces de moins de 2000 m2 de surfaces de plancher sont autorisés, avec une capacité d'extension très limitée (10%). Ces centralités sont strictement définies à la parcelle dans les cœurs de ville dans le document d'urbanisme. Pour installer un commerce de taille supérieure il doit être aménagé dans un des parcs commerciaux existants. Et aucun nouveau parc ne peut être créé.

Le nouveau dispositif législatif n'apporte donc aucun outil supplémentaire pour une agglomération volontariste qui s'est déjà dotée d'un appareil performant. Il n'est pas adapté aux villes moyennes dont les projets sont bien plus modestes.

DES RISQUES SOUS-JACENTS

1er exemple : une commune qui souhaiterait, parce que fortement incitée par un propriétaire de supermarché, faire quitter à ses commerces le centre-ville, parce qu'un peu à l'étroit, dans un espace mal fichu, pour les installer à l'entrée du bourg, en continuité du tissu existant, le long de la départementale, avec une station-service qui attirera le chaland, verra accepter son projet en CDAC. Quelques années plus tard, la pharmacie, qui était place de l'église viendra le rejoindre, privée de son pôle d'attractivité et happée par cette vitrine. Quand 10 ans plus tard la commune voudra faire revenir la boulangerie, qui aura disparu entre temps, elle aura toutes les peines du monde à s'opposer à cette force.

2e exemple : 10 000 m² c'est un nouveau magasin de bricolage, une jardinerie et un supermarché. C'est déjà beaucoup trop dans une France suréquipée. Et ce n'est pas le quotidien de la France des villes moyennes dont les CDAC et notamment celle de la Charente maritime qui voit rarement des projets supérieurs à un nouveau magasin de bricolage ou de nouveaux supermarchés en entrée de ville le long de la départementale.

La conclusion va donc de soi : il faut aller plus loin, plus fort.

Florence NASSIET,
Urbaniste

QUATRE PISTES DE RÉFLEXION POUR PRENDRE UN VRAI TOURNANT

Le constat est connu. Le mal de la ville française, siphonnée par l'hyper commercialisation des périphéries, démarre par l'essoufflement des bourgs et des cœurs d'agglomération. Le Conseil d'Analyse Économique établit dans un rapport récent une relation entre le mal-être et la fermeture de petits commerces, des équipements d'éducation, culturels et de santé. Cette situation alimente la perspective de vivre et vieillir dans des quartiers aux bâtiments non entretenus, le sentiment d'abandon et le vote populiste.

POUR LA CRÉATION DE CRAC

Comment réenclencher des dynamiques vertueuses dans des cités en déclin en partant de leur pouls commercial ? D'abord, en rendant plus transparentes les autorisations d'exploitation commerciale décernées par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC). Le moratoire sur l'implantation des grandes surfaces doit être l'occasion de repenser le dispositif en remontant l'octroi au niveau régional pour redonner de l'unité à la programmation de la région (SRADDET, SCOT).

DONNER UNE DIMENSION OPÉRATIONNELLE À LA NOTION DE CENTRALITÉ COMMERCIALE

L'implantation de nouvelles surfaces doit être adossée à des objectifs climatiques. En ce sens, la discussion sur la Loi Climat est une opportunité pour faire évoluer nos modes de consommation et de transport en conférant à la notion de centralité commerciale et de moins grande distance parcourue en voiture pour faire des courses une dimension opérationnelle. Elle pourrait également être couplée à des programmes de rénovations. Les « Aktive Stadtund Ortsteilzentren », « centres-villes de quartiers actifs » allemands, sont les fers de lance de la spécialisation urbaine outre-Rhin.

POUR DES SOCIÉTÉS DE REDYNAMISATION COMMERCIALE

La relance du cœur de nos villes pourrait s'appuyer sur des sociétés de redynamisation commerciale (SDC), à l'image de l'expérience américaine. Elles sont adossées à des Retail Agenda qu'on retrouve peu ou prou au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Il s'agit de mettre en relation l'offre et la demande locale : par des aides, des informations mutualisées sur la vacance ou la connaissance des consommateurs. En appui, des entreprises, consommateurs ou individuels sont également constitués en « groupes de voisinage » sur des territoires pertinents (rues, quartiers) dans ces sociétés qui expertisent, rendent des avis, proposent à la préemption. Elles créent des « banques de maisons vides » comme au Japon, aident à la remise aux normes. Elles bénéficient de programmes de soutien localisés à l'image des tickets restaurants.

OSER LE « SMART DOWNSIZING »

Enfin, nous faisons écho d'expériences peu documentées en France. En Allemagne par exemple, il est courant d'asseoir les efforts de reconquête urbaine des ex-villes de l'est sur des politiques dites de « rétrécissement intelligent ». C'est le « smart downsizing » fondé sur le repli des réseaux sur des espaces urbains plus compacts. Qu'elles soient petites, moyennes ou plus grandes, ces villes confrontées à la paupérisation de leurs ressources offrent des possibilités de redéploiement d'usages foncier et immobilier. Elles demandent à ce qu'on y concentre les ressources publiques et privées.

Jean-Marc PASQUET,
Haut fonctionnaire,
Fondateur du think tank Novo Ideo,
spécialiste des politiques publiques locales

DANEMARK : UN ENCADREMENT EXEMPLAIRE DE L'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL

A l'instar de la plupart des pays du nord de l'Europe (Allemagne, Autriche, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Norvège et Suède), le Danemark, s'emploie à contenir le développement des commerces de périphérie et la dévitalisation des centres villes.

L'approche danoise en matière d'urbanisme commercial peut être considérée comme planificatrice car elle est entièrement régie par la planification spatiale en amont, qui vise la bonne répartition géographique des activités de vente au détail. Le ministère du travail (*Ervhervsstyrelsen*) met régulièrement à jour le schéma directeur, issu de la loi de planification spatiale de 1991 qui régit la localisation spatiale des commerces de vente au détail (*detailhandel*), détermine dans les grandes lignes les règles de leur implantation en ville.

PAS D'URBANISME D'EXCEPTION POUR LE COMMERCE

Mais les pouvoirs de planification et de maîtrise d'ouvrage reviennent à l'échelle municipale dont les plans d'urbanisme garantissent la qualité architecturale et paysagère. L'urbanisme des zones commerciales n'est ainsi pas séparé de l'aménagement global des villes. L'Etat se réserve le droit d'annuler ou de modifier un plan d'urbanisme local s'il contrevient aux intérêts nationaux présentés par les directives nationales d'occupation des sols *(Landsplandirektiver)*.

DES DÉROGATIONS OBLIGATOIRES POUR L'URBANISATION DES ESPACES RURAUX

L'obligation de couvrir l'espace de plans locaux d'urbanisme avant toute nouvelle opération d'aménagement depuis la loi de décentralisation de 1973, présente une logique inverse à la nôtre. Alors qu'en France, les pouvoirs d'urbanisme sont confiés aux maires qui passent les marchés sur la base de propositions des promoteurs immobiliers, la hiérarchie des normes est inversée au Danemark où le plan local d'urbanisme, validé par enquête publique, régit toute proposition de maîtrise d'œuvre. Ainsi, une entreprise privée ne peut pas initier un projet d'urbanisation en achetant simplement du foncier. La planification permet enfin la loi de 1973 (amendée depuis) sépare les espaces ruraux des zones urbaines et à urbaniser : tout basculement en zone urbaine doit faire l'objet d'une dérogation en ministère.

OBLIGATION DE DESSERTES AUTRES QUE ROUTIÈRES POUR LES ZONES COMMERCIALES

Les directives nationales prescrivent en outre la bonne accessibilité des zones commerciales périphériques aux piétons et aux cycles par des voies séparées du réseau viaire. Ces zones doivent être implantées à proximité des transports collectifs, pour rendre possible le report modal. Ces prescriptions dérivent du concept d'unité d'habitation inventé par l'urbaniste américain Clarence Perry et systématiquement mis en œuvre depuis l'après-guerre (définition d'un éloignement maximal des habitations par rapport aux commerces).

PLAFONNEMENT DES SURFACES COMMERCIALES À 5000 MÈTRES CARRÉS

En ville, une surface commerciale ne peut pas dépasser 5000 mètres carrés. Les opérations de renouvellement urbain, menées de manière systématique dans les centres des villes moyennes depuis les années 1970, sont essentiellement fondées sur les doctrines d'aménagement des espaces publics prônées par l'architecte Jan Gehl : piétonisation de la rue principale où se situent les commerces diversifiés, proche en cela du concept anglo-saxon de "shopping street". Si le modèle danois est pertinent pour la localisation géographique des commerces, encore faut-il souligner que les locaux sont occupés par les chaînes au détriment des indépendants. Néanmoins, le même phénomène de périurbanisation crée, à un degré moindre, les déséquilibres de la ville diffuse : étalement urbain, usage de la voiture et dégradation paysagère. La vacance commerciale est forte dans certaines villes du Danemark périphérique affectées par les dynamiques de la globalisation économique des dernières décennies.

Dorian BIANCO,
Chercheur en histoire de l'urbanisme
au Centre André Chastel - CNRS, Sorbonne Université, Ministère de la Culture