



Dossier participant pour le colloque :

« Comment réconcilier ville et commerce ?

19 octobre 2017 – Maison du Barreau Paris I^{er}

Extrait du magazine trimestriel du CGEDD (n°82 juillet 2017)



ÉCHOS CGEDD

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



P.5 Dossier

Ville et commerce :
**un lien à
reconstruire**

CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

Réconcilier ville et commerce : pourquoi, comment ?

Une rue commerçante
du vieux Cannes



Avec le développement du e-commerce et l'extension des grandes surfaces en périphérie des villes, le commerce connaît aujourd'hui une profonde mutation. Deux rapports complémentaires portant sur le lien entre ville et commerce ont été publiés fin 2016 et début 2017 par le CGEDD, dont l'un produit conjointement avec l'Inspection générale des finances (IGF). Ces travaux s'inscrivent dans une série de missions du CGEDD consacrées à l'aménagement durable des territoires dans l'objectif d'une nouvelle attention portée aux plus fragiles d'entre eux (villes petites et moyennes, espaces périurbains, communes rurales...).

+3%
de surfaces
commerciales
supplémentaires
par an depuis
l'an 2000.
Dans le même
temps, la
consommation
des ménages
a augmenté de
1,5% par an.

Publié en octobre 2016, le rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes »¹ a été réalisé par le CGEDD et l'IGF à la demande des ministres en charge de l'aménagement du territoire et du commerce. Ces travaux ont servi de trame à l'organisation des assises du commerce en centre-ville du 28 février 2017. Les travaux de la mission établissent un diagnostic préoccupant de la vacance commerciale. Cette dernière est à la fois le symptôme et le facteur aggravant de la dégradation qui affecte de nombreuses villes moyennes. Alors que le secteur économique du commerce connaît de grands bouleversements avec l'évolution rapide des attentes des consommateurs et la montée du e-commerce, il n'est pas trop tard pour enrayer le phénomène de dévitalisation commerciale.

Cela suppose que les élus des villes et des intercommunalités soient à même de définir et de mettre en œuvre une stratégie globale adaptée à la situation de leur territoire et à la spécificité de leur cité. La mission préconise à cet effet la mobilisation de tous acteurs publics et privés autour d'un agenda « Commerces en cœur de ville » soutenu par l'État et aussi par les régions.

SURFACES COMMERCIALES PÉRIPHÉRIQUES

Le second rapport, « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable »², relève au départ d'une auto-saisine du CGEDD. L'intérêt porté à ce sujet par la ministre en charge de l'urbanisme a conduit celle-ci à organiser, le 9 mars 2017, un séminaire d'acteurs autour de la présentation du rapport. Celui-ci procède à une analyse de l'urbanisme commercial passé et actuel, selon les critères du développement durable. En dépit d'améliorations dans la prise en compte de l'environnement, au niveau de l'opération, par certaines réalisations récentes, les effets produits restent considérables à l'échelle plus large des territoires affectés (mobilité, organisation urbaine, impacts économiques et sociaux). L'augmentation des surfaces commerciales périphériques se poursuit dans notre pays à un rythme supérieur à celui de l'évolution de la consommation. *A contrario*, nos voisins européens semblent mieux maîtriser le développement du commerce et parvenir à l'orienter vers le cœur des villes ou des tissus urbains. La dégradation et la désorganisation des périphéries des villes françaises ne sauraient justifier l'abandon de ces territoires et le recul devant l'obligation de recadrage et de réparation urbaine. Il s'agit non pas de stigmatiser telle ou telle catégorie d'acteurs mais de faire le constat d'un système de décision défaillant qui appelle de nouvelles règles du jeu en termes de planification, de régulation et d'incitation, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes. Le rapport propose une refondation des principes de l'urbanisme commercial et une méthode pour mener une stratégie de changement associant tous les partenaires.

Pierre Narring

1. Pierre Narring, Jean-Paul Le Divenah, CGEDD, Julien Munch, Camille Freppel, IGF. Publié le 20 octobre 2016
2. Pierre Narring, Bruno Farèniaux, Rouchdy Kbaïer, Dominique Stevens, CGEDD. Publié le 9 mars 2017

Le commerce de centre-ville souffre du développement de la grande distribution en périphérie.



© Terra - A. Bouissou

2 à 3 millions
de m² de surface commerciale autorisés par an en commission. Au total, 5 à 6 millions de m² autorisés, 4 à 5 millions commencés.

Source des chiffres du dossier: ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, PROCOS, INSEE, FSIF

Vacance commerciale : un phénomène préoccupant

La fermeture des commerces de proximité met en péril le devenir de nombreux centres-villes, notamment de villes moyennes.

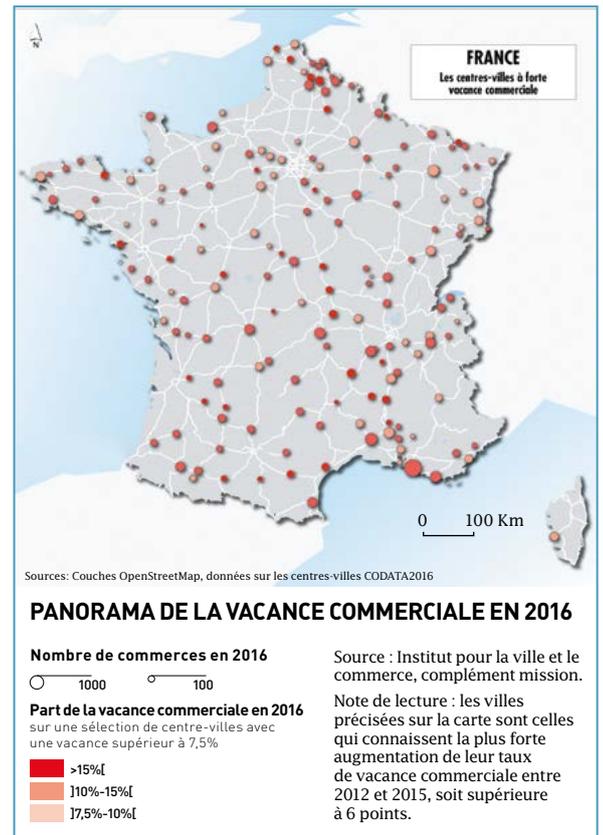
Avec un taux moyen de vacance commerciale dans les centres des villes moyennes en France qui dépasse les 10 % en 2015, en augmentation sur les dix dernières années, la dévitalisation commerciale en France se confirme. Les dernières évaluations obtenues en collaboration avec l'Institut pour la ville et le commerce montrent que sur un panel portant sur près de 190 centres-villes, le taux de vacance moyen évalué à 6,1 % en 2001 s'élève à 10,4 % pour l'année 2015. Une quinzaine de centres-villes atteignent désormais des taux de vacance particulièrement critiques, situés entre 15 et 25 %.

À partir d'une analyse multivariée, la mission s'est employée à isoler les facteurs qui peuvent, dans l'espace et dans le temps, constituer les indices du phénomène de dévitalisation commerciale des centres-villes. Celui-ci n'arrive pas seul et les facteurs liés qui aggravent cette situation peuvent

être regroupés autour des trois grands déterminants :

- l'existence d'un marché de consommation non dynamique et restreint (faible évolution de la population ou diminution, paupérisation, hausse de la vacance des logements...);
- des conditions d'exploitation qui ne facilitent pas l'activité commerciale (pression fiscale, coût du foncier et des baux commerciaux...) et un environnement défavorable en centre-ville (déficit d'équipements et de services, qualité insuffisante des espaces publics et de l'accessibilité...);
- un déséquilibre de l'offre commerciale entre la centralité urbaine et sa périphérie.

Julien Munch, Camille Freppel (IGF)



SYNTHÈSE DES FACTEURS ASSOCIÉS À LA VACANCE COMMERCIALE DES VILLES-CENTRES

	Facteurs associés à une vacance commerciale faible	Facteurs associés à une vacance commerciale forte
Tissu économique	Taux de chômage plus faible	Taux de chômage élevé
	Revenu médian plus élevé	Taux de pauvreté élevé
	Taux de vacance des logements plus faible	Taux de vacance des logements élevé
	Gain de population	Perte de population
Environnement	Attractivité touristique forte	Ville non classée comme station touristique/absence de littoral
	Station classée/littoral	Pression fiscale plus élevée (TF, CFE)
	Augmentation de l'offre de soins	Diminution de l'offre de soins
Équilibre	Nombre important de commerces en centre-ville	Diminution de l'offre d'équipement
	Croissance de la population en périphérie	Problème d'accessibilité
		Augmentation des loyers
		Concurrence avec le e-commerce
		Développement fort de la surface commerciale en périphérie par rapport à celle du centre-ville

Source : traitements de la mission.

Note de lecture : les facteurs entourés en pointillé ne correspondent pas à des données communales mais ont été ajoutés en fonction d'une étude macro et des entretiens menés par la mission.

5 millions de m² : le stock de grands projets commerciaux.

Les scénarios de la revitalisation commerciale

La revitalisation commerciale suppose de mobiliser conjointement un ensemble de leviers complémentaires.

5,2 milliards d'euros investis en immobilier commercial en 2015 (supérieur de 53 % à la moyenne des dix dernières années)

La mission propose que les leviers de la revitalisation commerciale dans les centres-villes soient organisés selon un « agenda » capable de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un label favorisant la mise en réseau. Il semble pertinent d'engager une initiative à l'échelle européenne pour partager les bonnes pratiques et faire explicitement reconnaître la priorité à donner à la protection des centres-villes. En France, le renforcement des outils de planification et de régulation permettra aux élus locaux de piloter une « politique locale du commerce » (nouvelle compétence introduite par la loi NOTRe) active et équilibrée. Outre la nécessité de réguler les concurrences entre pôles centraux et périphériques, quatre leviers peuvent être activés pour la revitalisation commerciale des centres-villes.

• **Inscrire la revitalisation dans une stratégie locale et globale.** Définir le périmètre de centralité, la politique du logement, le plan de circulation ou la desserte en transports en commun

impacte directement la restructuration commerciale d'une ville. Plusieurs communes ont adopté cette stratégie avec succès. Ainsi, la ville de Pau a restauré son patrimoine, créé des outils pour faire réoccuper les appartements délaissés, appliqué un nouveau plan de circulation et défini une politique culturelle et d'animation. Il en est de même pour la ville de Montrouge au travers d'un important programme de rénovation de logements et d'aménagement urbain. Cette redynamisation ne peut qu'être facilitée par le gel de toute implantation commerciale nouvelle, dans l'attente de la mise en place d'un dispositif de planification efficace (schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal).

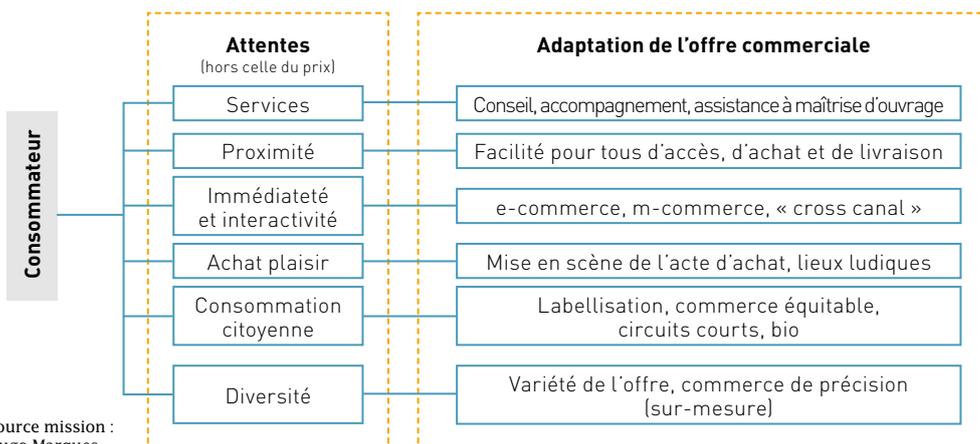
• **Mobiliser les acteurs, parmi lesquels les managers de centre-ville.** Leur rôle consiste à coordonner les efforts des acteurs, attirer des investisseurs et inciter les habitants à faire leurs achats en centre-ville. Près de 150 villes se sont déjà attaché le concours d'un manager de centre-

ville, comme Romans-sur-Isère ou Mulhouse. L'existence d'une organisation fédérant les commerçants constitue également un atout. De telles structures ont été créées à l'étranger à l'image des sociétés de développement commercial au Canada, des « centres commerciaux naturels » en Italie ou les Business improvement districts en Grande-Bretagne. Elles ont montré une réelle efficacité, mesurée par un observatoire de la vacance commerciale.

• **Adapter les commerces aux nouveaux modes de consommation.** Face à la révolution numérique, de nombreux commerçants peuvent se trouver démunis. Il est souhaitable de les accompagner par un effort de formation et le développement de plateformes numériques pour le commerce multicanal, comme par exemple le propose le programme *Retail Agenda* aux Pays-Bas.

• **Doter les collectivités de moyens d'ingénierie via un réseau d'opérateurs urbains spécialisés.** Les communes ont à leur disposition l'usage de divers outils, tels les droits de préemption du foncier et des baux commerciaux ainsi que les sociétés d'économie mixte spécialisées qui sont à mobiliser sur tous les territoires concernés. En s'appuyant sur le FISAC et la SEM Territoria, la ville de Vierzon s'est engagée dans une intervention globale dans le cadre de l'opération « Cœur de ville ». L'intérêt des foncières commerciales public-privé est aussi à souligner pour porter le foncier dans la durée. La Caisse des dépôts s'est impliquée auprès de plusieurs collectivités pour la mise en œuvre de tels projets.

LES ATTENTES DES CONSOMMATEURS



Bonnes pratiques européennes

Un meilleur équilibre est possible entre liberté d'entreprendre, protection de l'environnement et aménagement des territoires.

Un parangonnage européen a été réalisé sur la question des centres-villes, complété par une série de contacts sur site organisés par le CGEDD lors de la seconde mission. Dans tous les pays visités (Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni, Belgique), les politiques d'aménagement commercial sont généralement définies au niveau régional sur la base de grands principes édictés à l'échelle nationale. Ces politiques sont appliquées localement par des entités communales le plus souvent de taille significative. Certaines régions, comme la Catalogne et surtout le centre et le sud de l'Italie, ont une forte tradition de commerce de proximité qui a contribué à freiner l'implantation de centres commerciaux périphériques par des opérateurs de la grande distribution d'envergure internationale. Dans la majeure partie des pays visités, la politique de préservation des espaces naturels et agricoles, combinée avec la réutilisation des friches industrielles, conduit à restructurer des centres commerciaux obsolètes. C'est l'approche de la région de Milan qui reconvertit ainsi les friches issues de l'industrie automobile. Dans un tout autre contexte, la politique britannique en faveur des centres-villes, avec la pratique du test séquentiel (obligation de démontrer l'impossibilité de l'implantation d'une opération commerciale en centre-ville avant de pouvoir envisager sa programmation en périphérie), dissuade les opérateurs d'envisager des projets à l'extérieur des zones urbaines denses.

VERS DE NOUVELLES PRIORITÉS

Nos voisins s'appuient sur des dispositifs de régulation différenciés selon les régions. Leur efficacité repose sur des exigences environnementales, une rigueur du cadre réglementaire ou même seulement des orientations politiques. Le dispositif de planification territoriale allemand apparaît très dissuasif à l'égard de l'implantation hors des villes de la majeure partie des commerces. De même, la Catalogne continue de mener une politique d'urbanisme maîtrisé en matière commerciale. Ces dispositifs 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. La limitation de la grande distribution en périphérie résulte sans doute de la résistance d'un commerce traditionnel, soutenu par les habitudes de consommations comme en Italie ou en Espagne. Mais elle est aussi le fait du volontarisme des collectivités, soucieuses de préserver les cœurs urbains historiques et le tissu commercial existant.

L'examen du contexte juridique européen tout comme les

1 409 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 3,5 millions d'emplois en 2015
C'est le poids économique du commerce.

pratiques des pays voisins montre qu'une évolution de la législation française est à la fois possible et souhaitable pour tempérer la place accordée à la liberté d'établissement par une pondération plus juste des divers objectifs à prendre en compte en matière d'urbanisme commercial. Les conséquences potentielles sur la dévitalisation des centres-villes, leur paupérisation, avec le risque de discrimination envers les personnes les moins mobiles et d'affaiblissement de la cohésion sociale obligent à définir de nouvelles priorités en matière d'aménagement commercial du territoire et constituent à bien des égards, une « raison impérieuse d'intérêt général ».

Bruno Farèniaux, Rouchdy Kbaïer

URBANISME COMMERCIAL : DES PRINCIPES À REFONDER

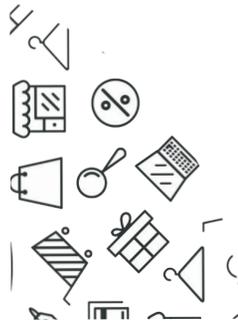
La dégradation accélérée des centres-villes nécessite une action globale et rapide. La poursuite du développement désorganisé des périphéries urbaines n'est pas une fatalité. Une réorientation des politiques publiques pourrait être menée selon les principes suivants :

- **Accorder la priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux** afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces.
- **Renforcer 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 politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines** qui incluent les principaux espaces commerciaux d'entrée de ville.

Ces principes sont assortis de recommandations opérationnelles et d'une proposition de **méthode d'action**. D'abord, travailler sur l'observation, lancer des projets pilotes et organiser un réseau national permettant le débat entre tous les acteurs : cette première étape est d'ores et déjà engagée. Ensuite, initier les réformes législatives et réglementaires en s'inspirant des meilleures pratiques européennes et mettre en place les outils financiers et fiscaux nécessaires. Enfin, déployer des projets de renouvellement urbain et commercial sur tous les territoires concernés avec le soutien d'une plateforme nationale d'appui.

Réconcilier les dynamiques du commerce avec la ville durable, tel est l'enjeu de la réorientation proposée. Sa finalité transcende les oppositions entre types de commerce ou d'opérateurs, entre sensibilités « doctrinales » diverses. Cette réorientation relève d'un **choix sociétal** qui devra permettre d'aller vers une organisation urbaine plus harmonieuses constituées de centralités traditionnelles ou nouvelles renforcées et propices au lien social.

Dominique Stevens, Pierre Narring



PROGRAMME :

« COMMENT RÉCONCILIER VILLE ET COMMERCE ? »

14h15

Éclairage européen

Des pratiques de pays européens voisins qui anticipent les rapides mutations du commerce et son insertion dans la ville de demain, selon une vision urbaine volontaire, une application équilibrée du droit européen qui n'empêche pas de concilier la liberté d'implantation et les principes du développement durable.

En introduction :

Karima DELLI, députée européenne

Table ronde :

Rebecca NEIL, maître de conférence à l'université de Westminster,
Michael REINK, directeur de HDE, fédération du commerce d'Allemagne,
Ariella MASBOUNGI, architecte-urbaniste, grand prix de l'urbanisme 2016,
Francesc POVEDANO, responsable du département du Commerce et des Marchés à la Mairie de Barcelone,
François-Xavier BRUNET, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Tarbes et des Hautes-Pyrénées.

Débat avec la salle

Perspectives et propositions

Inventer un nouvel « urbanisme commercial » avec des règles du jeu inspirées des meilleures pratiques en Europe, afin d'assurer de façon cohérente la consolidation des centres-villes ou autres centralités, de permettre le renouvellement urbain durable des périphéries et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels et agricoles.

En introduction :

Rappel des recommandations des rapports (CGEDD)

Table ronde :

Corine CASANOVA, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget et membre de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) au titre de l'Assemblée des communautés de France,
Michel-François DELANNOY, directeur du programme « centres-villes de demain » à la Caisse des dépôts et consignations,
Antoine FREY, président du groupe Frey et président du Conseil national des centres commerciaux,
Pierre JARLIER, maire et président de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour, président de la commission aménagement et urbanisme de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF),
Michel PAZOUMIAN, président de l'Institut de la ville et du commerce,
Christophe PÉREZ, directeur de la SERM, opérateur d'aménagement de Montpellier.

Débat avec la salle

Conclusions : Synthèse des débats et discours de clôture des **ministres**.

9h00 Accueil café

9h15 Ouverture par **Anne-Marie LEVRAUT**, vice-présidente du CGEDD

9h45 Présentation des constats et orientations des rapports produits par l'IGF et le CGEDD : **Pierre-Mathieu DUHAMEL**, inspecteur général des finances (IGF) et **Pierre NARRING**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (CGEDD)

10h15 **Analyses et enjeux**

La dévitalisation commerciale et globale des cœurs de villes, surtout petites et moyennes, la poursuite du développement commercial en périphérie et ses effets, les enjeux urbains et paysagers, l'importance de ce que commerce et ville s'apportent l'un à l'autre, la montée du e-commerce et de nouvelles valeurs de consommation, l'émergence de politiques locales plus intégrées et de nouveaux projets, l'urgence d'une réorientation de l'action publique.

En introduction :

Marc ABADIE, directeur du réseau et des territoires, représentant du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC),
Philippe MOATI, professeur d'économie à l'université Paris Diderot et fondateur de l'observatoire société et consommation (OBSOCO).

Table ronde :

Sophie BLEUMONT-FONQUERNIE, agricultrice, vice-présidente du conseil régional Bourgogne-Franche-Comté et membre de l'Autorité environnementale,
William G.KOEBERLÉ, président du Conseil du commerce de France et vice-président de la Commission de concertation du commerce,
Maryse LAVRARD, première adjointe au maire de Châtellerault au titre de Villes de France,
Jean-Yves MANO, président de l'association nationale de défense des consommateurs et usagers (CLCV),
Gaël PERDRIAU, maire de Saint-Étienne et président de Saint-Étienne-métropole,
Bernard REICHEN, architecte-urbaniste, grand prix de l'urbanisme 2005.

Débat avec la salle

12h15 Intervention de **Paul DELDUC**, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et de **Pascal FAURE**, directeur général des entreprises.

12h45 Pause

17h15

ECHOSCGEDD

Directeur de la publication : **Anne-Marie Levraut**. Rédactrice en chef : **Maud de Crépy**. Secrétariat de rédaction : **Anaïs Dupas**.
Comité de rédaction : **Armelle Bachelier, Philippe Caron, Thierry Carriol, Christine Delcourt, Marie-Laure Garcin, Françoise Seignoux, Patricia Soilly, Isabelle Raymond-Maugé, Thomas Vratnik**. Adresse : **CGEDD/SG, Bureau de la communication, Tour Séquoïa, 92055 La Défense Cedex**. Tél. : 01 40 81 68 43. E-mail : anaïs.dupas@developpement-durable.gouv.fr – Site Internet : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr. Conception et réalisation : **CITIZENPRESS** 48, rue Vivienne, 75002 Paris. Tél. : 01 77 45 86 86.
Responsable d'édition : **Stéphane Boumendil**. Chef de fabrication : **Sylvie Esquer**. Impression : **Advence**. Dépôt légal : **juillet 2017**.
Photo de couverture : **La rue Sainte-Catherine, à Bordeaux** Crédit : **istock-nevskyphoto**
ISSN : **1966-6586**.

