

Favoriser la réutilisation des friches commerciales

Par Michel VALDIGUIÉ
et Philippe SCHMIT

Commission nationale d'Aménagement commercial

L'aménagement commercial en France conduit à privilégier le développement en périphérie plutôt que le renforcement des centres urbains. La logique des opérateurs du commerce diffère de celle des investisseurs de l'immobilier commercial. Ce jeu d'acteurs conduit à fragiliser le commerce de proximité et à accroître les mètres carrés accessibles en voiture, dans une logique de captation des flux. D'autres pays et régions d'Europe, notamment la Grande-Bretagne, l'Allemagne et, en Espagne, la Catalogne, pratiquent autrement, privilégiant l'implantation dans des secteurs démographiquement denses. De plus, le droit européen permet, depuis janvier 2018, de prendre en compte non seulement des critères d'aménagement du territoire et d'environnement, mais également de préservation des centres-villes, des critères que mobilise encore trop peu la législation française. Première destination mondiale en matière de tourisme, la France peut-elle durablement fragiliser ses atouts en poursuivant le développement de zones commerciales inesthétiques et la consommation de terres agricoles qui nous fournissent les produits nécessaires à notre alimentation ? Cette question mérite que nous consacrons un débat au modèle de développement du commerce dans le futur.

L'aménagement commercial est souvent considéré comme fortement destructeur d'espaces naturels en raison de sa propension à se développer sur des terrains situés en périphérie (concept de discontinuité urbaine).

La législation française en matière d'aménagement commercial

Les surfaces commerciales autorisées représentaient, en 2016, 13 %⁽¹⁾ de celles ayant donné lieu à l'établissement d'un acte d'urbanisme (hors construction de logements). La législation française a donné aux maires la compétence exclusive d'autoriser l'implantation de magasins ou d'ensembles commerciaux, dont la surface est inférieure à 1 000 m². Lorsqu'elles concernent des surfaces supérieures à ce seuil, les demandes empruntent un double circuit : l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire) et la délivrance d'un avis conforme d'exploitation commerciale⁽²⁾. L'avis est formulé par une Commission départementale d'aménagement commerciale (CDAC), qui est composée très majoritairement d'élus. La pratique montre que 88 % des décisions rendues par ces instances sont favorables aux projets envisagés. Un appel peut être formé contre l'avis de la CDAC, il doit être déposé auprès de la Commission nationale d'aménagement

commercial (CNAC), laquelle est composée pour un tiers d'élus, pour un tiers de personnalités qualifiées et pour le tiers restant de représentants des grands corps de l'État.

Le regard différent porté par d'autres pays européens

Par rapport à ses principaux voisins européens, la France se singularise par un certain équilibre des implantations commerciales entre le centre de la ville et sa périphérie. La Grande-Bretagne a instauré sous la mandature de gouvernements libéraux le *sequential test*. Celui-ci résulte d'une loi nationale visant à donner la priorité à une implantation en centre-ville. L'opérateur doit concevoir son projet en poursuivant cet objectif. À défaut de pouvoir le réaliser, il doit justifier de l'impossibilité d'une telle localisation pour pouvoir présenter un projet en périphérie. Dans les faits, cela conduit à privilégier, dans la plupart des cas, une implantation en cœur d'agglomération.

(1) 5 198 334 m² contre 37 868 814 m² pour d'autres locaux (équipements publics, entrepôts, restauration, services). Les surfaces consacrées au logement représentaient 37 686 814 m² (source Sit@ade).

(2) Depuis la loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE) du 18 juin 2014.

L'Allemagne a également traduit dans sa législation son choix de privilégier la compacité urbaine et l'implantation des commerces en centre-ville, notamment pour les magasins correspondant à des achats fréquents, alimentaires en particulier. La législation admet une localisation des points de vente en périphérie, lorsqu'ils répondent à des achats occasionnels (mobilier ou bricolage).

L'Espagne se caractérise par la grande liberté laissée aux provinces, puisque celles-ci disposent du droit d'adopter des législations locales en matière d'aménagement commercial, ce qui entraîne une disparité dans les situations. La Catalogne a entrepris de réguler fortement les implantations commerciales en cherchant à préserver le commerce de proximité. Un des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) porte sur l'appréciation faite par un juge espagnol de cette législation, qu'il a censurée en raison des restrictions qu'elle apportait au regard du droit de la concurrence. Mais dans sa décision⁽³⁾, la CJUE a énoncé des notions importantes. Elle précise que « les restrictions à la liberté d'établissement qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ». La Cour précise par ailleurs que « parmi les raisons impérieuses reconnues figurent, entre autres, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ainsi que la protection des consommateurs. En revanche, des objectifs de nature purement économique ne peuvent pas constituer une raison impérieuse d'intérêt général ».

La France a repris dans sa législation les trois critères cités par l'arrêt. Mais elle n'a pas défini de hiérarchie entre eux. Elle n'a pas non plus précisé dans quelles conditions apprécier le contexte local, de sorte qu'un territoire en fort déclin, mais bénéficiant d'une offre commerciale déjà très abondante, devrait répondre du point de vue de la législation aux mêmes critères qu'un territoire connaissant une forte croissance, mais dont l'offre commerciale serait réduite. Les études d'impact environnemental des projets sont rares et, lorsqu'elles existent, elles alimentent rarement le débat sur l'autorisation d'implantation.

Rendu en janvier 2018, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne constitue l'un des moyens d'encadrer la politique d'aménagement commercial : interprétant le critère de l'environnement urbain, il est venu préciser qu'un document d'urbanisme (dans le cas d'espèce, aux Pays-Bas⁽⁴⁾) pouvait inclure des restrictions aux règles d'implantation des commerces si elles sont de nature à « préserver la viabilité du centre-ville de la commune et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire ».

Une singularité française qui s'explique par la disponibilité foncière

En France, si les Commissions départementales examinent environ 45 % des autorisations de surfaces commerciales exprimées en mètre carré, il faut rappeler ici que

ce sont les maires qui se prononcent, seuls, pour la majorité des surfaces autorisées (2 869 345 m² en 2016 contre 2 328 989 m² examinés en CDAC). Toutefois, si l'on tient compte du seuil de 1 000 m² au-dessus duquel le projet relève d'une demande d'autorisation formulée auprès de la CDAC, il y a lieu d'examiner la spécificité qui s'attache à ces projets. Sur l'ensemble de ceux ayant fait l'objet d'une saisine de la commission nationale en 2016, 37 % des surfaces soumises à autorisation concernaient des magasins « isolés » et 63 % des ensembles commerciaux.

La formule *no parking, no business* reste la logique qui prévaut chez nombre d'investisseurs et d'enseignes. Pourtant, avec le développement des transports collectifs à proximité des ensembles commerciaux, la capacité d'obtenir une diminution sensible de l'usage de la voiture a été démontrée. C'est ainsi que dans le tramway de Montpellier, des clients d'une enseigne de bricolage transportant planches et éléments de décoration côtoient d'autres voyageurs. David Mangin, lauréat du grand prix d'urbanisme 2008, avait d'ailleurs calculé que les places de parking des centres commerciaux franciliens représentaient à elles seules un million de m² qui, la majeure partie du temps, étaient inutilisées. La loi ALUR est venue apporter certaines restrictions à la construction de places de stationnement imperméabilisées, mais les projets d'ensembles commerciaux accessibles à 90 % de leurs clients, sans que ceux-ci aient besoin d'utiliser leur véhicule particulier, restent l'exception.

Un modèle français qui marque une différence entre investisseurs et commerçants

Les ensembles commerciaux en France ont une particularité. Ils sont souvent nés de l'initiative d'investisseurs qui ne sont pas des commerçants. Les analyses relatives à la rentabilité économique des investissements commerciaux montrent que l'amortissement d'une « boîte à chaussures » est de l'ordre de huit à dix ans. Elle représente donc un investissement particulièrement rentable dans un contexte de marchés marqué par la récession depuis la crise de 2007/2008. L'enseigne commerciale par le paiement d'un loyer permet à l'investisseur de faire face à ses charges. L'immobilier commercial est devenu, tout particulièrement en périphérie des villes, un investissement dont le devenir au-delà de dix ans importe peu à son propriétaire, puisqu'il est amorti. Les commerçants que l'on trouve traditionnellement en centre-ville ne partagent pas la même logique économique. Ils sont en général propriétaires du bien et du fonds de commerce.

Ce jeu d'acteurs a des conséquences importantes sur les pratiques, puisque l'immobilier en périphérie est assurément favorisé par sa « disponibilité » et par son coût réduit. L'investisseur peut ainsi assurer à l'enseigne de

(3) Arrêt du 24 mars 2011. Affaire C-400/08, Commission européenne contre Royaume d'Espagne.

(4) Arrêt Visser de la CJUE du 30 janvier 2018, arrêt de la Grande Chambre, affaires jointes C-360/15 et C-31/16.

vastes parkings, un bâtiment situé à proximité d'importantes voies de circulation, et donc facilement accessible pour les automobilistes.

Cette logique a souvent conduit à la réalisation de zones commerciales peu esthétiques qui se dégradent vite et qui traduisent la « ville franchisée » pour reprendre le titre de l'ouvrage de David Mangin.

Ces logiques qui ont présidé aux implantations commerciales depuis quarante ans, restent vivaces. Toutefois, la crise du commerce en centre-ville oblige à reconsidérer ce modèle. Même si la loi n'établit pas comme critère la vacance commerciale, la Commission nationale d'Aménagement commercial et les Cours administratives d'appel ont pris en compte cet élément pour refuser des projets manifestement très impactants en matière de consommation d'espace et pour les commerces urbains.

Une tendance récente favorable au recyclage foncier

Il convient par ailleurs de noter une tendance intéressante. En 2012, les extensions d'ensembles commerciaux existants représentaient 25 % des surfaces examinées en CNAC. En 2016, 32 % des projets visaient à un réaménagement d'ensembles commerciaux déjà construits en réduisant leurs réserves, en modernisant leur galerie marchande et en réduisant la place accordée au stationnement. Nous sommes encore très loin du modèle britannique qui prône la reconstruction de la ville sur la ville. Mais une prise de conscience s'affirme, notamment lorsqu'il s'agit d'implanter des petites et moyennes surfaces (inférieures à 2 500 m²). Le réemploi de bâtiments bénéficiant d'un bon emplacement devient pour quelques enseignes une pratique qui se développe et qu'il faut sans doute encourager.

Pour réduire sensiblement l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces naturels, il faudrait aller plus loin. La distorsion de fiscalité qui existe entre la ville-centre d'une agglomération et ses communes périphériques et la très grande permissivité des documents d'urbanisme en matière d'éparpillement urbain sont des facteurs qui favorisent la poursuite de l'implantation des grands ensembles commerciaux en périphérie. Lorsque les taux de taxes foncières votés par une petite commune de la périphérie peuvent être 4 fois moindres que ceux de la ville-centre, il est facile de comprendre le choix fait par l'investisseur immobilier. La Tascom – la taxe sur les surfaces commerciales de plus de 400 m² –, prélevée au profit des collectivités locales, rapporte chaque année un peu moins d'un milliard d'euros. Elle ne prend en compte ni la nature des sols ni leur localisation.

Certaines villes, comme Agen ou Niort, ont décidé de conforter leur centre-ville en traitant l'hyper-centre (piétonisation, reconfiguration des espaces publics, traitement en parallèle de la vacance de logements par des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat), elles redonnent ainsi une attractivité à la ville cœur d'agglomération. La forte volonté des élus, traduite dans un SCoT, est essentielle pour freiner les tentations d'extension de

la périphérie, mais elle reste insuffisante pour contrarier des logiques qui, aujourd'hui encore, facilitent l'emploi de terrains naturels bon marché, ne générant aucun frais de dépollution et non sujets à des problèmes de voisinage.

Une alerte, la vacance commerciale en hausse

La progression de la vacance commerciale au cours des trois dernières années nous alerte sur un double risque : celui d'un effondrement du petit commerce de proximité dans de nombreuses villes et celui de la perte d'équilibre des ensembles commerciaux situés en périphérie, où, en moyenne, plus d'une boutique sur neuf serait inoccupée⁽⁵⁾. Un risque d'effet domino est-il à craindre en France ? Il est sans doute difficile à évaluer. Mais il faut observer qu'à ce phénomène vient s'ajouter celui de la vacance constatée dans de nombreuses zones d'activité devenues obsolètes et pour lesquelles les élus peinent à dégager des stratégies. Les grandes enseignes du commerce ont pris le parti d'engager une restructuration de leur appareil commercial, mais elles modernisent leurs magasins en étendant la surface, ce qui a pour conséquence de fragiliser plus encore les autres commerçants.

Une connaissance des friches à développer

Il n'existe pas aujourd'hui d'observatoire national des friches. La vacance commerciale n'est pas une donnée publique, alors même que les services fiscaux disposent d'informations qui seraient utiles en la matière. La taxe sur les locaux vacants est très rarement utilisée par les collectivités pour favoriser la remise sur le marché de locaux commerciaux vides. La planification est encore insuffisamment mise en œuvre au niveau intercommunal, et lorsqu'elle l'est, elle est souvent peu directive en matière de commerce. Ces facteurs donnent à penser que si la tendance actuellement constatée est un peu contrariée, elle est loin d'être remise en cause. Première destination mondiale en matière de tourisme, la France peut-elle durablement fragiliser ses atouts en poursuivant le développement de zones stéréotypées et la consommation de terres agricoles qui nous fournissent les produits nécessaires à notre alimentation ?

Nos voisins britanniques et allemands affichent de bien meilleurs résultats que nous en matière d'intégration urbaine de leurs ensembles commerciaux ; ils ont inversé la logique en donnant la priorité au centre-ville, là où la densité commerciale est la plus forte. Leur tissu commercial est diversifié, il est en outre facilement accessible ; il réutilise bien souvent des espaces économiques délaissés, contribuant ainsi à la revitalisation de l'espace urbain. Sans constituer pour autant des modèles, ces exemples doivent nous servir à engager un grand débat sur ces questions d'aménagement urbain, plus précisément pour savoir quel type de ville nous voulons pour demain.

(5) Source PROCOS.