

R A P P O R T
D ' I N F O R M A T I O N

FAIT

à la demande du Premier ministre sur l'évaluation du dispositif législatif et réglementaire garantissant l'équilibre entre les différentes formes de commerce

Par M. Alain FOUCHE,

Sénateur.

S O M M A I R E

Introduction	p. 2
Chapitre I : La réglementation actuelle	p. 5
Chapitre II : Les instances de décision	p. 21
A . La commission départementale d'équipement commercial.....	p. 21
B. La commission nationale d'équipement commercial	p. 27
C. La commission régionale d'équipement commercial	p. 30
Chapitre III : Les outils de référence	p. 34
A. L'observatoire départemental d'équipement commercial	p. 34
B. Le schéma de développement commercial	p. 36
Liste des personnalités consultées	p. 37
Signification des sigles.....	p. 40
Bibliographie	p. 42
Annexes	p. 44

INTRODUCTION

En décembre 1973 et en juillet 1996, à l'initiative des deux ministres, M. Jean ROYER et M. Jean-Pierre RAFFARIN, le législateur a adopté deux lois destinées à favoriser un meilleur équilibre commercial sur l'ensemble de notre territoire.

La France est un pays qui se démarque de ses voisins européens par un vaste espace rural et forestier, clairsemé de grosses et moyennes agglomérations. Ainsi, le nombre d'habitants au km² en France est bien plus faible que celui de la Grande-Bretagne ou de l'Allemagne.

Toutefois, cette faible densité nationale dissimule de fortes concentrations de population dans les aires urbaines et péri-urbaines, alimentées par un exode important depuis la fin de la guerre.

Ce transfert de population vers les villes est dû, en grande partie, à l'absence d'une politique d'aménagement et d'équilibre du territoire volontariste et ambitieuse, tant les actions de décentralisation et de délocalisation administrative se sont révélées impuissantes à infléchir la concentration industrielle et administrative.

Ces dernières années, nous avons progressivement assisté à la désertification d'une partie de notre territoire, marquée par la disparition ou le déplacement vers les villes des activités commerciales et des services publics ou privés.

Afin d'enrayer cette tendance catastrophique, les Pouvoirs publics ont mis en œuvre des mesures visant à assurer un meilleur équilibre territorial et économique des différentes formes de commerce.

C'est la raison pour laquelle, le 14 avril dernier, M. Jean-Pierre RAFFARIN m'a chargé d'une mission destinée à améliorer l'efficacité de l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire en vigueur.

L'objet de cette mission est triple :

- établir une typologie de l'implantation des zones commerciales en fonction des modes de déplacement, de la gestion des espaces fonciers et de l'habitat, de l'urbanisme et de critères esthétiques ;
- déterminer si les documents d'urbanisme permettent aux élus locaux de pouvoir gérer, de manière cohérente et harmonieuse, les différentes activités cohabitant sur leur territoire (services, industries, habitat, espaces verts...) ;
- évaluer la pertinence de l'ordonnancement juridique actuel en matière d'équipement commercial.

L'ensemble de cette réflexion devra veiller à une meilleure prise en compte de l'organisation des espaces dans les procédures d'équipement commercial, sans remettre en cause le cadre décentralisé des politiques d'urbanisme.

Enfin, ces travaux seront complétés par un avis sur la composition des Commissions d'Equipement Commercial et la pertinence du système de répartition des compétences entre les échelons départementaux, régionaux et national.

J'ai donc entrepris cette démarche, voici quelques semaines, en parfaite coordination avec la DEcas, direction des entreprises commerciales, artisanales et de services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mise à disposition du ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, et, en particulier avec Madame Monique FOUILLET, Monsieur Jean-Jacques FEZARD, Monsieur Patrick TREGOUET et Madame Sandrine MULLOT, que je tiens à remercier chaleureusement. Ensemble, nous avons reçu plus de cinquante personnalités représentatives de l'ensemble du secteur commercial.

Ces auditions se rejoignent sur bon nombre de suggestions, dont le but essentiel est de parvenir à un rééquilibrage commercial optimal du territoire, en vue d'un aménagement dynamique de notre espace. Ces propositions ont également pour finalité de simplifier les procédures tout en évitant une certaine "anarchie" commerciale. Rappelons, à cet effet, que la France est déjà l'un des pays à disposer de la plus forte densité de grandes surfaces par rapport au nombre d'habitants.

C'est dans cet esprit que j'envisage de déposer une proposition de loi devant le bureau du Sénat.

René MONORY : *"La décentralisation, c'est d'abord se mettre à son compte"*.

Alain FOUCHE

Sénateur de la Vienne

CHAPITRE I

LA REGLEMENTATION ACTUELLE

1. Appréciation générale :

La réglementation actuelle, qui concerne à la fois le commerce, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, fait l'objet de deux types de commentaires différents et simultanés.

D'une manière générale, les personnes auditionnées considèrent toutes que la loi qui était destinée à protéger le petit commerce n'a pas freiné la modification et l'évolution du paysage commercial.

Elle a permis une modernisation progressive et en douceur de l'appareil commercial, elle a laissé le temps aux petits commerçants de s'adapter à l'évolution de la demande de la clientèle et de se spécialiser dans des niches qui n'étaient pas encore occupées par les grandes enseignes.

La loi Raffarin du 5 juillet 1996 voulait assurer une vraie protection du petit commerce, mais certains pensent qu'elle est arrivée trop tard. Il eût mieux valu anticiper plutôt que corriger.

Et il a été dit, par plusieurs interlocuteurs, que la réglementation, actuellement, ne peut plus protéger ce qui n'existe plus : elle se contente de gérer les équilibres entre les enseignes.

On en est arrivé à arbitrer les parts de marché entre grands distributeurs. Les grandes surfaces ne cessent de s'agrandir, le grand commerce continue à se développer et occupe désormais des niches qui étaient, il y a encore quelques années, celles des petits commerçants ou des moyennes surfaces de centre-ville, comme l'équipement de la personne, ce qui contribue à détruire l'animation des centres-villes.

Les socio-professionnels, dans leur grande majorité, sont favorables à la modernisation des lois Royer et Raffarin.

Les temps et les espaces d'achat ayant été modifiés, il faut, en effet, adapter la loi aux évolutions constantes des modes de distribution, en essayant de faire respecter l'équilibre entre les différentes formes de commerce.

De plus, on constate une routine dans la mise en œuvre de la réglementation actuelle, d'où une application de la loi avec un certain laxisme et de nombreux recours pour vices de forme et erreurs de méthode.

De toute manière, il est très vraisemblable que la carte de la distribution en France sera profondément modifiée dans les deux années à venir par l'arrivée massive de magasins de hard-discount, lequel est lié à un nouveau mode de vie.

Cette forme de commerce, dont la qualité des produits est en train d'évoluer de façon significative et positive, représente actuellement 13 % de la distribution en France et atteindra prochainement 17 à 20 % (40 % en Allemagne actuellement).

Le hard-discount s'installe généralement à proximité d'un hypermarché ou d'un supermarché, qui se doit alors d'offrir des produits moins chers que son concurrent voisin, avec une gamme beaucoup plus étendue (12 000 références par exemple sur 2 500 m² contre 600 références sur 299 m² pour le hard-discount).

2. Constat :

Données statistiques (*Source : Decas*)

- Dossiers examinés par les CDEC : ventilation créations-extensions

	CDEC			
	Nombre de dossiers		Pourcentages	
	<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>	<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>
Créations	2 127	1 038	64,0 %	64,6 %
Extensions	1 195	570	36,0 %	35,4 %
TOTAL	3 322	1 608	100,0 %	100,0 %

- Dossiers examinés par la CNEC : ventilation créations-extensions

	CNEC				Taux de recours	
	Nombre de dossiers		Pourcentages			
<u>Année</u>	<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>	<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>	<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>
<u>Créations</u>	146	83	67,3 %	74,8 %	6,9 %	8,0%
<u>Extensions</u>	71	28	32,7 %	25,2 %	5,9 %	4,9%
TOTAL	217	111	100,0 %	100,0 %	6,5 %	6,9 %

- Projets de maxidiscomptes * examinés par les CDEC

		<u>2003</u>	<u>1^{er} semestre 2004</u>
<u>Créations</u>	Nombre	246	122
	Surface de vente	192 047 m ²	100 318 m ²
	Surface moyenne de vente des créations	781 m ²	822 m ²
<u>Extensions</u>	Nombre	106	54
	Surface de vente	32 992 m ²	18 619 m ²
	Surface de vente moyenne des extensions	311 m ²	345 m ²
TOTAL	Nombre	352	176
	Surface de vente	225 039 m ²	118 937 m ²
	Surface de vente moyenne des projets	639 m ²	676 m ²

* terme officiel pour les magasins hard-discounts

- Comparaison entre la France et l'Allemagne sur environ 150 villes françaises
(Source : PROCOS)

	% du chiffre d'affaire du commerce en France	% du chiffre d'affaire du commerce en Allemagne
Centre ville	entre 15 et 25 %	35%
Quartiers	entre 5 et 10 %	entre 30 et 35 %
Périphérie	entre 70 et 80 %	35,00%

3. Critères :

Ils sont la plupart du temps qualifiés de dépassés, artificiels et ne réfléchissant pas la réalité économique et commerciale du bassin d'emploi concerné.

C'est le périmètre de ce dernier, que l'on peut également appeler "bassin de vie", qui devrait être retenu car il est considéré comme, de beaucoup, le plus pertinent pour l'étude d'impact.

En fait, les décisions en matière d'autorisation d'équipement commercial sont aujourd'hui fondées sur un nombre de critères de plus en plus réduit : densité par rapport à la moyenne nationale, concurrence et parts de marché.

- Zone de chalandise :

C'est une notion floue, et il est donc extrêmement difficile de la prendre correctement en compte.

Tout d'abord, il paraît contestable à certains que cette évaluation de la clientèle potentielle de la grande surface soit faite et présentée par le demandeur lui même.

Par ailleurs, il arrive qu'un secteur géographique soit occulté, sa population étant considérée comme "captive" d'une grande surface pré-existante à l'intérieur de ce secteur.

De plus, les marchés ne sont pas pris en compte dans la zone de chalandise ; ils constituent pourtant, quand ils existent, une forme de commerce qui joue un rôle traditionnellement important dans le paysage commercial concerné.

Il a été dit que la zone de chalandise pourrait également faire l'objet d'un examen critique sous d'autres aspects : fiscalité, chiffre d'affaires des commerces existants...

Réponse :

Avant le passage d'un projet en commission départementale d'équipement commercial (CDEC), la zone de chalandise est examinée de manière très précise par la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), et le cas échéant, corrigée.

A l'échelon national, les services de l'Etat en font de même avant le passage en commission nationale d'équipement commercial (CNEC), ce qui a entraîné à plusieurs reprises, un changement dans la décision.

- **Densité commerciale :**

D'une manière générale, le système se caractérise par une faiblesse méthodologique.

La DDCCRF estime être bien outillée pour expertiser la zone de chalandise proposée, mais elle ne prend en compte que les magasins dont la surface est supérieure à 300 m².

Ceux d'une superficie inférieure sont, en principe, recensés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), ce qui n'est pas toujours le cas.

En réalité, les inventaires de l'existant ne sont pas très bons, et l'activité est souvent mal répertoriée, en particulier pour les surfaces inférieures à 300 m².

Ensuite, la densité locale est comparée à la moyenne nationale qui, elle, ne cesse d'augmenter (450 m² pour 1 000 habitants actuellement).

Il serait nécessaire de faire évoluer cette notion de densité en m², voire en rentabilité au m², et, pour certains, plus logique de se référer à la densité de population du bassin de vie concerné.

Proposition :

La notion de bassin de vie semble également pertinente : elle mériterait d'être étudiée.

De plus, on pourrait envisager une segmentation de la densité commerciale, en fonction du type de produit, pour un même secteur d'activité.

- **Emploi :**

Selon une idée avancée lors de certains entretiens, la création de 50 emplois dans la grande distribution entraînerait, en moyenne, la disparition de 150 à 200 emplois dans le commerce de détail et chez les petits producteurs.

Par ailleurs, dans le domaine du droit du travail, on constate que les centres commerciaux obtiennent très facilement des dérogations concernant le travail dominical.

S'il est exact que si les créations d'emploi peuvent être appréciées (déclarations des demandeurs), les commissions ne disposent d'aucune information sur les suppressions d'emploi éventuelles, ce qui rend difficile la prise en compte de ce critère dans le choix de la décision.

Pour pallier cette carence, il conviendrait de disposer, lors de toute nouvelle demande d'autorisation, d'une enquête sur l'évolution de l'emploi commercial dans la zone concernée pendant les dix années antérieures.

Propositions :

Comme cela sera évoqué plus loin, ces travaux pourraient être réalisés par les observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC), quand ils seront en mesure de fonctionner.

D'ores et déjà, pourraient être rassemblées toutes les informations dont disposent les services de l'Etat ou des collectivités, ainsi que les chambres consulaires, ce qui permettrait de mieux connaître l'évolution des différentes formes de commerce, pourquoi pas sur vingt ans !

- **Urbanisme :**

Un rapport très récent de l'Inspection générale de l'équipement préconise une implication, plus forte qu'elle ne l'est actuellement, des directions départementales de l'équipement (DDE) dans les procédures qui régissent l'urbanisme commercial.

Suite à ce rapport, une circulaire est en préparation. Elle met l'accent sur deux points :

- la qualité des entrées de ville,
- la planification, en relation avec les documents d'urbanisme locaux.

Car la prise en compte des effets des projets commerciaux sur l'équilibre des agglomérations a été renforcée par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU), qui exige par ailleurs des autorisations commerciales qu'elles soient compatibles avec les dispositions opposables des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, de plus, oblige à la prise en compte de leur impact sur les flux de déplacement.

Remarques :

On ne peut que se féliciter de cette initiative prise par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) recommandant une implication plus grande des DDE dans les procédures en question.

Mais il ne faut pas oublier que les questions d'urbanisme relèvent de la procédure d'octroi du permis de construire.

- Qualité architecturale et environnementale :

Il a été dit que les textes fixant les seuils d'autorisation ont engendré le développement de nouvelles formes d'activités et des équipements correspondants dont les caractéristiques, en matière d'architecture, ne sont pas particulièrement "intéressantes".

L'esthétique des bâtiments et leur insertion dans le paysage ne relèvent pas du domaine de la CDEC, ni de celui de la CNEC.

Il s'agit là d'un problème beaucoup plus général et les procédures actuelles ne permettent pas aux commissions de se prononcer sur ces points. Il y a là un défaut de règle générale.

Pour remédier à cette situation, il serait nécessaire de définir des critères qui permettraient d'éviter de dénaturer le paysage, plutôt que d'avoir recours à un architecte conseil, celui de la DDE par exemple, ce qui alourdirait encore la procédure.

La DGUHC est en train de réfléchir à ce que pourraient être ces critères relatifs à la qualité architecturale. Ils seront précisés dans la circulaire actuellement en cours de préparation.

En conclusion, pour plusieurs personnes interrogées, il serait souhaitable que le législateur fasse passer les critères d'esthétique, d'urbanisme et d'environnement, qui sont aujourd'hui des critères supplétifs, en critères de premier rang, sans, pour cela, que la décision d'autorisation ne vienne se substituer à la décision du maire qui, lui, délivre le permis de construire.

En revanche, il a été dit qu'il est regrettable qu'aucun recours, autre que celui que l'on peut présenter auprès du ministre, ne soit permis à l'égard des architectes des bâtiments de France dont les exigences entraînent souvent certains candidats à préférer l'implantation en périphérie plutôt qu'en centre-ville.

Proposition :

Le passage des critères d'esthétique, d'urbanisme et environnement en critères de premier rang est retenu.

4. Seuils :

Aujourd'hui, la réglementation s'applique aux créations ou extensions supérieures à 300 m² qui nécessitent une autorisation auprès de la CDEC.

Nombreux sont ceux qui pensent que ce seuil de 300 m², mis en place par la loi Raffarin, a entraîné une explosion des hard-discounts.

Certains estiment cependant qu'il ne convient pas de le modifier, d'autres qu'il faut le relever à 450 m², ce qui serait plus adapté à des conditions modernes d'exploitation, et d'autres qu'il faut, en revanche, l'abaisser, au moins pour l'alimentaire (250 m²).

Par ailleurs, on souhaite que soit modifiée la notion d'ensemble commercial telle qu'elle est décrite par la loi, car les petites créations ou extensions, inférieures à 100 m², sont obligées de suivre la procédure habituelle.

Propositions :

Compte tenu de la majorité des opinions exprimées, il convient de maintenir ce seuil à 300 m².

Par ailleurs, il est difficile de changer la procédure dans les cas particuliers évoqués dans les ensembles commerciaux, sous peine de détruire la notion d'ensemble commercial.

En revanche, comme il sera proposé plus loin, ces opérations pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée, en particulier être dispensées d'une étude d'impact.

5. Saisine :

- **Notification de l'enseigne :**

L'indication de l'enseigne n'est actuellement obligatoire que pour les superficies supérieures à 2 000 m².

Il est demandé par plusieurs que ce seuil soit ramené à 1 000 m².

Proposition :

Cette demande semble tout à fait légitime, car les secteurs d'activités sont souvent imprécis et peuvent recouvrir des commerces très divers : par exemple, le secteur "équipement de la personne" regroupe aussi bien l'habillement ou la chaussure que la bijouterie.

- **Changement d'enseigne sans changement d'activité :**

La règle actuelle oblige le demandeur à mentionner l'enseigne pour toute création ou extension dont la superficie est supérieure à 2 000 m².

Certains souhaitent que le passage en CDEC soit obligatoire en cas de changement d'enseigne, sans changement d'activité, quelle que soit la superficie.

Proposition :

Cette suggestion est retenue pour toute superficie supérieure à 1 000 m², dans la mesure où un changement d'enseigne peut modifier considérablement le jeu de la concurrence.

- **Changement d'activité :**

Certains estiment que la demande d'autorisation devrait être obligatoire pour tout changement d'activité, pour toute surface supérieure à 300 m² même si elle n'est pas à prédominance alimentaire, au lieu de 2 000 m² actuellement.

Proposition :

Il est proposé que le passage en CDEC soit nécessaire en cas de changement d'activité pour toute superficie supérieure à 1 000 m², qui ne soit pas à prédominance alimentaire.

- Gares :

La loi Raffarin dispense de demande d'autorisation d'exploitation les commerces situés dans les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires, dans la limite d'une surface inférieure à 1 000 m².

Des projets en cours de préparation ont été évoqués par plusieurs interlocuteurs qui craignent que le commerce de gare ne devienne un danger pour le commerce de centre-ville.

Aussi est-il demandé que ces implantations soient soumises aux règles de droit commun applicables aux ensembles commerciaux dès lors qu'ils excèdent 300 m².

Proposition :

Bien que le risque évoqué soit très limité et, de plus, ne concernerait que quelques très grandes agglomérations, il n'y a en effet pas lieu de réserver un traitement particulier à ces commerces. La proposition consistant à les faire revenir dans le droit commun est donc parfaitement recevable.

- ZAC urbaines :

Aux termes de la loi Raffarin, les projets d'ensembles commerciaux réalisés dans les zones d'activités concertées (ZAC) sont dispensés de demande d'autorisation.

Or, chaque surface de vente devrait, selon le droit commun, être étudiée pour voir si elle ne dépasse pas le seuil de 300 m², et donc si le projet doit, ou non, être soumis à autorisation.

Les socio-professionnels, en particulier, souhaitent voir intégrer les ZAC urbaines dans le régime de droit commun, avec demande d'autorisation d'exploitation commerciale, dès lors que l'ensemble excède 300 m² de surface de vente.

Proposition :

La dérogation concernant les ZAC urbaines doit être supprimée afin que les implantations dans ces zones rentrent dans le droit commun et passent en CDEC.

• **Magasins d'usine et centres de marques :**

Pour ce type de magasins, il a été proposé par certains

- soit un passage en CNEC obligatoire,
- soit un passage devant une CDEC qui consacrerait au dossier plus de temps que les commissions traditionnelles n'ont l'habitude de le faire (en moyenne 30 minutes).

Proposition :

Compte tenu de l'importance de ces projets en termes d'aménagement du territoire, due à l'ampleur de leur attractivité et à leur impact sur les petits commerces, il est proposé que ces projets passent devant une nouvelle commission, la Commission Régionale d'Equipement Commercial (CREC) (cf. infra).

Car il faut conserver à la CNEC sa spécificité de procédure de recours.

6. Suivi :

Malgré ce que stipule la loi (article 40), il n'existe aucun suivi réel des autorisations.

Cela a été signalé par la quasi-totalité des personnes interrogées.

Proposition :

Il conviendrait que l'Etat se dote des moyens nécessaires permettant un contrôle strict de la mise en œuvre des autorisations.

7. Procédures :

Tous les considèrent comme trop lourdes, trop longues, trop complexes et, souvent, trop coûteuses.

Il a même été dit que cette complexité allait souvent à l'encontre de la modernisation du commerce indépendant et des grandes enseignes dont l'appareil commercial est parfois vieillissant.

Il est considéré comme regrettable que la politique de modernisation voulue par Jean-Pierre Raffarin n'ait pas été appliquée.

Une durée de deux à trois ans est fréquente, avec les recours. De tels délais sont incompatibles avec les réalités économiques.

De plus, les procédures sont trop coûteuses.

Les études nécessaires à la préparation d'un dossier présenté en CDEC et les frais de fabrication de ce dossier (13 exemplaires) peuvent, en effet, atteindre un total supérieur à 15 000 €.

Les procédures pourraient vraisemblablement être allégées, en particulier les études d'impact, pour les petits projets et les extensions inférieures à 1 000 m².

Elles sont, en effet, souvent difficiles à supporter par les petites structures, étant entendu que pendant toute leur durée, le foncier doit être "bloqué", ce qui représente également un coût non négligeable.

A noter qu'il faudrait veiller à ce que les critères d'urbanisme ou d'environnement évoqués ci-dessus ne soient pas trop complexes (tels que le développement durable) et ne viennent alourdir encore ces procédures.

Propositions :

Dans le cadre de la simplification administrative demandée par le Premier ministre, il est proposé de supprimer les études d'impact, lourdes à supporter pour les plus petits des demandeurs, pour tous les dossiers concernant une superficie inférieure à 1 000 m², qu'il s'agisse de création ou d'extension.

De toutes manières, ces études sont réalisées par les services de l'Etat (DDCCRF) et par la plupart des CCI.

De plus, l'existence du schéma de développement commercial (SDEC) va fortement minorer l'importance de l'étude d'impact.

Ceci étant, les demandeurs qui souhaiteraient quand même faire cette étude pourront le faire, s'ils jugent que cela peut soutenir utilement leur dossier, par exemple.

8. Recours :

On constate que les décisions des CDEC sont souvent cassées par les recours présentés devant le Tribunal administratif.

Or, il convient de souligner que les principales causes de recours sont constituées, lors des réunions des CDEC, par des imprécisions dans l'application du règlement, imprécisions qui se traduisent par des erreurs de procédure.

Proposition :

Il est fortement souhaitable que la DEcas prenne des circulaires, ou adresse des notes de service aux préfets, aussi souvent que nécessaire, pour leur rappeler la procédure exacte qu'ils doivent suivre.

9. Sauvegarde du commerce rural et urbain (centre-ville et quartiers défavorisés) :

Le consensus se fait sur l'impulsion que l'Etat a donnée, avec le fonds d'intervention et de sauvegarde pour l'artisanat et le commerce (FISAC), au commerce de centre-ville, des quartiers difficiles et du monde rural pour lequel la formule du multi-services reçoit un accord unanime.

Interventions du FISAC territorial (en milieu rural et urbain)

(Source : DEcas)

Année 2001 : 33,5 M €

Année 2002 : 37,1 M €

Année 2003 : 45,5 M €

Proposition :

Il est vivement souhaitable que cette action soit, non seulement maintenue, mais renforcée de la part de l'Etat et que les collectivités territoriales s'engagent, de leur côté, dans la même voie.

10. Politiques européennes en matière d'équipement commercial :

(Source : DEcas)

Le souci de maîtriser le développement de la grande distribution et de protéger le commerce indépendant de petite surface, notamment en centre-ville, n'est pas propre à la France.

En effet, l'ensemble des pays de l'Union européenne s'est doté progressivement d'une réglementation applicable à la création et à l'extension des grandes et moyennes surfaces de commerce de détail.

Cette réglementation divise, en quelque sorte, l'Union européenne en deux groupes d'Etats :

- ceux où les projets de création et d'extension sont soumis à autorisation spécifique, indépendante du permis de construire,
- ceux, en nombre plus restreint, où ces projets dépendent uniquement de la délivrance du permis de construire.

Le premier groupe est constitué de l'Autriche, de la Belgique (dont la réglementation a été inspirée par celle en vigueur en France), du Danemark, de l'Espagne.

Dans ces pays, l'autorisation est délivrée au niveau local ou au niveau central, selon le degré de déconcentration et de décentralisation de chaque Etat.

Le second groupe est composé des Pays-Bas, du Royaume Uni et de la Suède.

Cette distinction apparaît cependant artificielle, dans la mesure où, même dans les Etats qui ne se sont pas dotés d'un régime spécifique d'autorisation préalable, les gouvernements ne se sont pas, pour autant, privés de la capacité d'intervenir, comme c'est le cas, par exemple, au Royaume Uni.

L'Allemagne représente, quant à elle, un cas particulier : les implantations doivent répondre aux prescriptions définies, d'une part par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et par le recueil des lois relatives à la construction et, d'autre part, par les programmes de développement des Länder.

L'objectif majeur est de mettre en œuvre un développement du territoire durable, liant les exigences socio-économiques aux équilibres écologiques.

Quel que soit le régime d'autorisation en vigueur au sein de l'Union européenne, chacun des Etats est confronté à un double phénomène de développement et de concentration de la grande distribution, au détriment du commerce traditionnel rural et de centre-ville.

Ce phénomène est observé très nettement dans le secteur à prédominance alimentaire et pourrait être accentué avec l'arrivée de distributeurs étrangers à l'Union européenne sur certains marchés, anglais ou allemand notamment.

La différence de nature des régimes juridiques applicables à l'implantation et à l'extension des grandes et moyennes surfaces n'a donc pas semblé de nature à inverser ces tendances lourdes.

A l'heure actuelle, il n'existe aucun projet connu visant à harmoniser ces politiques.

(En annexe C, cf. fiches par pays).

CHAPITRE II

LES INSTANCES DE DECISION

A. LA COMMISSION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT COMMERCIAL

(CDEC)

1° Appréciation générale :

Pour la plupart des grandes enseignes, globalement, le fonctionnement des CDEC n'est pas critiquable .

Elles sont bien organisées, "font du bon travail" et ne peuvent être améliorées qu'à la marge.

Le vote des élus est considéré comme "plus fiable".

Le développement global de la ville est mieux pris en compte que jadis dans le choix de la décision.

On regrette cependant que l'incidence de la taxe professionnelle ait pris une importance considérée comme disproportionnée dans les décisions des CDEC.

La lourdeur et la longueur des procédures sont reprochées, en particulier parce que, pendant ce temps là, les autorisations pour les petits projets (hard-discounts) se multiplient, ce qui vient accroître la densité commerciale.

En revanche, pour d'autres interlocuteurs, il faudrait supprimer la CDEC car il s'agit d'un outil politique dans lequel les décisions prises s'appuient sur des arguments à caractère politique.

En ce qui concerne les services de l'Etat, on ne peut que regretter l'absence de "pré-CDEC", comme il existe des pré-CNEC au niveau national, qui, à l'initiative du préfet, permettraient aux différents services de l'Etat d'échanger leurs avis sur les dossiers avant la CDEC elle-même.

Cette coordination permettrait de gagner du temps, en amont de la procédure.

Propositions :

Il est proposé qu'un échange d'informations ait lieu avant la réunion de la CDEC, à l'initiative du préfet, avec les collaborateurs de la DDE et de la DDCCRF qui suivent les dossiers qui seront étudiés lors de cette réunion.

2° Périmètre d'intervention :

Le périmètre actuel - l'arrondissement - est quasi unanimement remis en cause et doit être redéfini au profit du département.

Il est, en effet, rappelé que le "D" de CDEC signifie "départemental".

En cas de mitoyenneté, il est proposé que la CDEC du département voisin puisse émettre un avis et, dans le cas de grands projets ayant une zone de chalandise sur plusieurs départements, soit envisagée une CREC (Commission Régionale d'Equipeement Commercial) (cf infra).

Proposition :

L'intervention de la CDEC doit rester au niveau départemental.

3° Saisine :

Proposition :

La CDEC est saisie pour toute demande d'autorisation de surface commerciale dont la superficie est inférieure à 2 500 m² ou dont la zone de chalandise est strictement limitée au périmètre du département.

4° Composition :

L'équilibre actuel - 3 élus politiques / 3 représentants socio-professionnels - paraît convenir à la grande majorité des personnes rencontrées et cette parité doit être maintenue.

Si, pour certains, la présence du maire de la commune d'implantation n'est pas contestée, en revanche celle du représentant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) l'est.

Pour d'autres, la présence du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement l'est également : ils pensent, en effet, que ce dernier peut vouloir protéger son propre équipement commercial, fût-ce au détriment de la revitalisation d'une commune rurale voisine.

La présence du président du Conseil général, ou de son représentant, semble recueillir l'assentiment général, surtout dans le nouveau cadre d'un périmètre départemental.

Toutefois, le président du Conseil général ou son représentant ne doivent pas être élus conseillers généraux dans l'arrondissement d'implantation.

Propositions :

En ce qui concerne le collège des élus, deux hypothèses peuvent être envisagées :

a) Il est maintenu à trois membres :

- **le maire de la commune d'implantation,**
- **le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou, à défaut, le conseiller général du canton concerné,**
- **le président du Conseil général ou son représentant, qui ne doivent pas être élus conseillers généraux dans l'arrondissement d'implantation et dans l'éventuelle intercommunalité concernée.**

b) A sa composition actuelle :

- **le maire de la commune d'implantation,**
- **le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ou, à défaut, le conseiller général du canton concerné,**
- **le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement,**

est ajouté

- **le président du Conseil général ou son représentant, qui ne doivent pas être élus conseillers généraux dans l'arrondissement d'implantation et dans l'éventuelle intercommunalité concernée.**

Dans le cas où le président du Conseil général est lui-même concerné, il est automatiquement remplacé par un conseiller général, élu hors de l'arrondissement concerné et qui ne soit pas membre de l'éventuelle intercommunalité concernée.

5° Représentant des consommateurs :

Sa voix est prépondérante, mais on ne connaît pas le niveau de sa représentativité réelle, pas plus que l'on n'a d'informations sur les critères utilisés pour sa nomination.

On sait seulement qu'il est désigné par le préfet, parmi les membres du comité départemental de la consommation et sur proposition du DDCCRF.

Son mandat est de trois ans, renouvelable une fois.

En fait, la qualité de son travail est liée à la personnalité de la personne considérée.

Il existe un véritable problème de formation pour les représentants de consommateurs.

Leurs organisations en ont parfaitement conscience et ont mis en place, avec la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas), des modules de formation à l'échelon départemental.

Proposition :

On ne peut qu'encourager la poursuite, voire le renforcement de cette démarche.

6° Auditions :

Dans le cas d'un projet dont la zone de chalandise empiète sur le département voisin, certains souhaitent que la CDEC de ce département soit consultée et puisse émettre un avis.

Proposition :

Il est proposé de résoudre ce problème par la création d'une commission régionale d'équipement commercial (CREC) (cf.infra).

7° Votes :

a) Compte tenu de la proposition faite au 4° supra, dans le cas d'un collège d'élus passant à quatre membres, peut se poser la question de savoir si la majorité de votes favorables doit être maintenue à quatre (dispositif actuel), ou bien portée à cinq.

b) On pourrait par ailleurs imaginer que, pour être accepté en CDEC, tout projet doive recueillir quatre votes positifs sur six, mais avec, obligatoirement, deux votes dans chaque collège, comme cela a été proposé par certains.

Cela assurerait une certaine égalité entre les représentants des autorités locales et ceux du monde économique, mais mettrait alors sur le même plan, les élus du suffrage universel et les élus socio-économiques, ce qui n'est pas acceptable.

Un projet ne peut obtenir une décision favorable en CDEC quand il y a 3 votes et 3 abstentions.

Or, dans certains cas, on peut se demander si certaines absences de votants ne sont pas volontaires, en particulier quand le projet est situé en mitoyenneté.

Par ailleurs, la loi indique que ne peut prendre part au vote un représentant socio-professionnel qui "a un intérêt personnel et direct dans l'affaire concernée"

La loi entend par "intérêt personnel et direct" une participation au capital d'une société.

Or, il arrive parfois que le directeur salarié d'un concurrent représente la CCI.

C'est un point auquel il faudrait remédier.

Proposition :

Il est proposé de modifier la loi en précisant qu'aucun salarié de l'entreprise concernée ou d'une entreprise concurrente ne peut prendre part au vote.

**B. LA COMMISSION NATIONALE
D'EQUIPEMENT COMMERCIAL
(CNEC)**

1. Appréciation générale :

La CNEC fonctionne au mieux dans le contexte qui est le sien, compte tenu des textes dont elle dispose.

Elle constitue un mécanisme moins lourd qu'il n'y paraît.

Il lui est cependant reproché une certaine opacité, mais elle est considérée comme étant soumise à moins de pressions que les CDEC.

70% à 80 % des décisions sont prises en CDEC, au plan local.

Près de 10 % de ces décisions font l'objet d'un appel en CNEC qui, dans un cas sur deux, confirme la décision de la CDEC.

Les dossiers sont extrêmement lourds et leur examen nécessite d'y consacrer beaucoup de temps.

La CNEC se réunit toutes les trois semaines, examine une vingtaine de dossiers par séance et ne consacre que trente minutes par séance à chaque dossier.

Il est indiqué que la CNEC souffre d'une certaine faiblesse méthodologique (densité commerciale) et d'information (sur l'appareil commercial inférieur à 300 m²).

On peut regretter l'absence d'un rapport annuel d'activité de la CNEC.

2. Saisine :

Actuellement, le recours doit être présenté par au moins un élu politique.

Il est souhaité par les socio-professionnels que la possibilité de faire appel soit ouverte à deux de leurs élus, au dessus de 2 500 m², ceci afin de ne pas encombrer la CNEC.

Par ailleurs, malgré un avis totalement défavorable en CDEC, un projet peut être adopté en CNEC : il est demandé que, quand il y a six votes défavorables en CDEC, il ne puisse pas y avoir de recours en CNEC.

Enfin, il a été proposé que la CNEC soit directement saisie dans le cas de projets d'une superficie très importante (plus de 10 000 m², par exemple).

Proposition :

Cette proposition enlèverait son rôle de recours à la CNEC, ce qui est sa mission essentielle et qu'il paraît souhaitable de lui conserver.

Commentaire :

On ne peut que se féliciter qu'instruction ait été donnée aux préfets de saisir la CNEC à chaque fois qu'ils le jugent nécessaire (trente recours par an sur deux cent quarante).

3. Composition :

Nombreux sont ceux qui regrettent que, parmi les quatre personnalités qualifiées, la représentation des forces vives, économiques et sociales, ne soit pas aussi marquée qu'elle l'était auparavant.

Dans ce cas, il a été suggéré qu'il puisse figurer parmi elles, un représentant des PME, un représentant de l'artisanat et du commerce, un représentant de la grande distribution et un représentant des consommateurs.

Mais la question se pose alors de savoir sur quels critères les choisir.

Proposition :

En conséquence, pour replacer la CNEC dans une dynamique d'économie, de commerce et d'aménagement du territoire, il est proposé de modifier sa composition de la façon suivante :

- **trois personnalités qualifiées, désignées par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique et social,**
- **trois personnalités qualifiées, non-fonctionnaires, désignées par les trois ministres les plus concernés par l'équipement commercial : le ministre du commerce, celui de l'équipement et celui de l'aménagement du territoire,**
- **trois hauts fonctionnaires issus des corps d'inspection générale : l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'équipement et l'inspection générale du commerce et de l'industrie.**

4. Recours :

Le qualificatif "d'abusifs" a parfois été attribué à certains recours présentés devant la CNEC.

A par ailleurs été critiquée l'existence de deux procédures de recours : la CNEC et le Tribunal administratif.

Réponse :

Il convient de garder les deux voies de recours existantes : le recours hiérarchique (CNEC) et le recours contentieux (Tribunal administratif).

**C. LA COMMISSION REGIONALE
D'EQUIPEMENT COMMERCIAL
(CREC)**

1. Commentaire général :

La création de cette Commission Régionale d'Equipement Commercial (CREC) est ressentie comme une nécessité par plusieurs des personnalités rencontrées.

Proposition :

Il semble que la CDEC ne dispose pas d'informations suffisantes pour traiter des dossiers importants ou qui ont une zone de chalandise très étendue, lesquels requièrent une réflexion plus globale.

Il convient alors de dé-territorialiser ces dossiers.

Pour autant, ce rôle ne peut être confié à la CNEC puisque, comme il a été dit plus haut, il est souhaitable de lui conserver son statut d'instance de recours.

La création d'un échelon régional et, le cas échéant, interrégional, aurait l'avantage de recentrer l'équipement commercial sur l'équilibre et l'aménagement du territoire, et permettrait, de plus, de dépassionner les débats.

La compétence des CDEC serait maintenue pour les projets dont l'impact est strictement départemental.

La CREC ne serait donc pas un dispositif de première instance de recours.

2. Saisine :

Proposition :

Dans le cas d'un dossier de création de magasin, le préfet du département d'implantation :

- soit saisit la CDEC de son département si la superficie est inférieure à 2 500 m² ou si la zone de chalandise, présentée par le demandeur lui-même, est limitée au périmètre du département,
- soit transmet le dossier au préfet de région pour saisine de la CREC quand la superficie est supérieure à 2 500 m² ou quand la zone de chalandise est interdépartementale.

Cela concerne environ 10 % des dossiers par an.

La question du passage en CREC des extensions de 2 500 m², ou conduisant à une superficie totale, après extension, supérieure à 2 500 m², reste posée.

3. Composition :

Propositions :

La CREC serait convoquée à l'initiative du préfet de région et présidée par lui.

Elle serait composée de neuf personnes, réparties entre deux collèges : un collège d'élus et un collège de socio-professionnels, ainsi qu'un représentant des consommateurs.

Collège de quatre élus :

- le président du Conseil régional, ou son représentant, qui ne soient pas élus dans le département d'implantation,

- le président du Conseil général du département d'implantation, ou son représentant, qui ne soient pas élus dans l'arrondissement concerné et qui ne soient pas membres de l'éventuelle intercommunalité concernée,
- un élu municipal de la commune la plus importante de l'arrondissement d'implantation, ou bien de la seconde commune la plus importante si l'implantation est prévue dans la commune la plus importante (le président de l'intercommunalité, sinon le maire),
- le maire de la commune d'implantation.

Collège de quatre socio-professionnels :

- le président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants du département d'implantation,
- le président de la Chambre régionale de métiers, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants du département d'implantation,
- le président de la Chambre de commerce et d'industrie du département d'implantation dont la circonscription territoriale comprend la zone de chalandise, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants de l'arrondissement d'implantation,
- le président de la Chambre de métiers du département d'implantation dont la circonscription territoriale comprend la zone de chalandise, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants de l'arrondissement d'implantation,

et un membre du Conseil économique et social régional représentant les consommateurs.

Dans l'hypothèse où plusieurs régions seraient concernées, il conviendrait d'ajouter quatre personnes par région, à savoir :

- **le président du Conseil régional, ou son représentant, qui ne soient pas élus dans le département d'implantation,**
- **le président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants du département d'implantation,**
- **le président de la Chambre régionale de métiers, ou son représentant, qui ne soient pas ressortissants du département d'implantation,**
- **un élu municipal de la commune la plus importante de l'arrondissement concerné dans la région supplémentaire (le président de l'intercommunalité, sinon le maire).**

4. Votes :

Propositions :

La majorité requise serait de :

- **six voix dans le cas où la CREC serait composée de neuf membres (une seule région concernée),**
- **huit voix dans le cas où la CREC serait composée de treize membres (deux régions concernées),**
- **douze voix dans le cas où la CREC serait composée de dix-sept membres (trois régions concernées),**
- **quatorze voix dans le cas où la CREC serait composée de vingt et un membres (quatre régions concernées).**

CHAPITRE III

LES OUTILS DE REFERENCE

A. L' OBSERVATOIRE DEPARTEMENTAL D'EQUIPEMENT COMMERCIAL

(ODEC)

1. Appréciation générale :

Les ODEC ne fonctionnent pas, ou mal, sauf exception, parce qu'ils sont trop lourds et trop compliqués, ou bien parce que certains de leurs acteurs ne se sentent pas concernés et, donc, ne se mobilisent pas.

Dans leur évaluation de l'existant, les ODEC ne rentrent pas dans le détail et n'ont qu'une estimation approximative de l'offre commerciale.

Il est fait référence à leurs travaux par les CDEC, comme la loi le prescrit (article L 720. III).

2. Rôle attendu par les personnalités consultées :

Les CDEC devraient pouvoir disposer, pour chaque dossier, d'un rapport des ODEC dans lequel figureraient des informations précises et détaillées sur la densité des petites, moyennes et grandes surfaces dans une zone déterminée, ainsi que sur l'impact sur l'emploi des implantations déjà décidées.

Le minimum que l'on attend d'eux est une analyse de l'offre commerciale existante.

Il est, en revanche, beaucoup difficile d'évaluer la demande.

Les ODEC devraient pouvoir disposer de moyens financiers et humains qui leur permettent d'être de réels organismes d'observation des activités commerciales.

Proposition :

Le rôle attendu de la part des ODEC, qui est un rôle plus actif que celui qu'ils ne jouent actuellement, est tout à fait justifié.

B. LE SCHEMA
DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL
(SDC)

Rôle attendu par les personnalités consultées :

Pour la majorité des personnes rencontrées, le schéma de développement commercial (SDC) ne saurait se contenter d'être un inventaire de l'existant, pas plus qu'un document rigide qui s'imposerait aux décisions de la CDEC et de la CNEC.

Il se fonde, le plus souvent, sur la charte d'urbanisme commercial, quand elle existe.

Cette charte est une démarche volontaire qui n'a aucune valeur juridique, mais elle engage les partenaires.

Le SDC doit être le résultat d'une réflexion entre tous les partenaires et décidé par eux.

Faut-il substituer un maillage de SDC à la loi Royer ? Certains se posent la question mais répondent aussitôt que cela est prématuré : il faudrait tout d'abord que ces derniers fassent leurs preuves.

Propositions :

Le SDEC peut être un dispositif prévisionnel, soumis à des révisions périodiques et plus contraignant sur les critères d'urbanisme et d'environnement.

Mais il doit être seulement indicatif et non prescriptif, et permettre une certaine souplesse.

Il devrait faire gagner du temps en amont du traitement du dossier en cadrant les choses.

LISTE DES PERSONNALITES CONSULTEES

Nom	Titre	Organisme	Date de l'audition
Jean-Louis BAYLE	Inspecteur général des Finances	Membre de la CNEC	30 juin
Jérôme BEDIER Géraldine POIVERT François MALATERRE	Président Service juridique Délégué général	FCD Fédération des entreprises du commerce et de la distribution	06 juillet
Claude BELLOT Dominique PERROT	Président Secrétaire général	CGAD Confédération générale de l'alimentation en détail	16 juin
Jean-François BERNARDIN Ghislain du JEU Philippe MUTRICY	Président Directeur général adjoint Directeur de cabinet	ACFCI Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie	30 juin
Yves COQUELET	Ancien vice-président du CNCC	Membre de la CNEC	06 juillet
Guy COSTE Bruno MALECAMP Dominique MORENO	Président de la commission du commerce intérieur de la CCIP Secrétaire général de la CRCI Sous-directeur pour les affaires juridiques à la CCIP	CCI de Paris (Commission du commerce intérieur) CRCI Paris Ile de France CCI de Paris	16 juin
Carole DELAPORTE-BOLLEROT	Economiste-urbaniste	IAURIF Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France	23 juin
Pascal DUPEYRAT Pierre LETANG	Avocat	Relians consulting	Par écrit
Hugues FARJON	Directeur de l'immobilier	CASTORAMA	30 juin
Alain GRISET	Président	APCM Assemblée permanente des chambres de métiers	30 juin
Jean HOLLER Philippe ANTOINE	Directeur juridique et contentieux Délégué général des enseignes du commerce associé	FCC Fédération de coopératives de commerçants	02 juillet

Nom	Titre	Organisme	Date de l'audition
Lucien JUGE François REYE	Président (sur 13 départements) Avocat	INTERMARCHE	06 juillet
Nicole KLEIN	Directrice – adjointe au directeur général	DGUHC Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	07 juillet
François LAVONDES	Ancien président de la CNEC	Membre de la CNEC	02 juin
Jacky LEBRUN	Vice-Président Président de la Fédération de la Boucherie	CGPME Confédération générale des petites et moyennes entreprises	02 juin
Jean-Pierre LEHMANN	Président	FNCV Fédération nationale du centre ville	09 juin
Anne-Marie LEROY	Présidente de la CNEC	CNEC Commission nationale d'équipement commercial	09 juin
Jean-Christophe MARTIN	Directeur	DECAS Direction des entreprises commerciales, artisanales, et de services	22 juillet
Marie-Noëlle MILLE René CLERJON	Chargée d'étude Chargé d'étude	CERTU Centre d'études sur les réseaux , les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	06 juillet
Fabrice MILLEREAU Gaël LE SCOLAN	Maire de Beaumont/Oise Chargé de mission	APVF Association des petites villes de France	16 juin
Michel PAZOUNIAN Jean LEHMAN	Délégué général Responsable CDEC au sein de Bérénice	PROCOS Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé	09 juin
Gérard PELLETIER	Président	AMRF Association des maires ruraux de France	22 juillet
Jacques PERILLIAT Jean-Luc BARTHARES	Président exécutif Secrétaire général	UCV Union du grand commerce du centre ville	09 juin
Bernard PERRIN	Conseiller maître à la Cour des Comptes	Vice-président de la CNEC	06 juillet
Jean-Luc PINSON	Directeur de la communication et du développement	CEFAC Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce, des services et du tourisme	23 juin

Nom	Titre	Organisme	Date de l'audition
Michèle PRATS	Inspectrice générale	Ministère de l'Équipement	23 juin
Philippe RABIT Patrice GASSENBACH	Conseiller du président Avocat	CARREFOUR	16 juin
M. RANJARD M. SILBERSTEIN	Président Délégué général	CNCC Conseil national des centres commerciaux	23 juin
B. SELIGMANN	Inspecteur général de l'Équipement	Membre de la CNEC	09 juin
Luc VALADE Patrick LELARGE	Chef de service Chef de bureau du commerce et de l'artisanat	DGCCRF - Service des Produits et des Marchés	12 juillet
Marc VAN OVERLOOP Johan PARDOEL Pascal VIGIER Jean-Pierre BARTHEL	Directeur général Aldi SARL Directeur général Aldi SARL Directeur Administratif et financier Aldi centrale d'achat Directeur Aldi marché SARL Beaune	ALDI France	07 juillet
Martine VIGNAU	Secrétaire générale de la FESSAD-UNSA	ADEIC Association de défense d'éducation et d'information du consommateur	16 juin
Françoise VILAIN Yves TANIQU	Directrice générale Directeur adjoint	CCI de Poitiers	23 juin
Chantal ZIMMER Guy GRAS Pascal LAURENCE	Déléguée générale Directeur juridique de "Yves Rocher" Chargé de mission juridique	FFF Fédération française de la franchise	30 juin

Nota : Un rendez-vous a été pris à deux reprises avec M.Michel-Edouard LECLERC, qui a dû annuler.

SIGNIFICATION DES SIGLES

ACFCI	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
ACU	Association des communautés urbaines
ADF	Assemblée des départements de France
ADEIC	Association de défense d'éducation et d'information du consommateur
AMF	Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
APVF	Association des petites villes de France
CEFAC	Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce, des services et du tourisme
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGAD	Confédération générale de l'alimentation en détail
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CNCC	Conseil national des centres commerciaux
CNEC	Commission nationale d'équipement commercial
DECAS	Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services

DGCCR	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
FCC	Fédération de coopératives de commerçants
FCD	Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
FFF	Fédération française de la franchise
FMVM	Fédération des maires des villes moyennes
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNCV	Fédération nationale du centre ville
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
PROCOS	Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé
UCV	Union du grand commerce du centre ville
UPA	Union professionnelle artisanale

BIBLIOGRAPHIE

- **Loi n° 73 - 1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat**
- **Loi n° 96 - 603 du 5 juillet 1996 "développement et promotion du commerce et de l'artisanat"**
- **Loi n° 2000 - 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi "SRU"**
- **Loi N) 2003 - 590 du 2 juillet 2003 "urbanisme et habitat", dite loi "UH"**
- **Décret n° 2002 - 1369 du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial**

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

- **DÉCAS – DIRECTION DES ENTREPRISES COMMERCIALES, ARTISANALES ET DE SERVICES :**

"La grande et moyenne distribution en France "– Monographie des entreprises – Edition 2002-2003

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- **Conseil général des Ponts et Chaussées :**

"Le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial"

- Certu – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques :

"Chartes d'urbanisme commercial – leur contenu, les premiers enseignements"

"Déplacements et commerces – des sources de données pour le commerce"

"Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie et Suisse"

ANNEXES

A. Lettre de mission.....	p.45
B. Données statistiques.....	p. 47
- Autorisations définitives après examen des recours par la CNEC	
- Année 2000.....	p. 47
- Année 2001.....	p. 48
- Année 2002.....	p. 49
- Année 2003.....	p. 50
- Autorisations définitives cumulées accordées par les commissions d'équipement commercial (CDEC + CNEC) Années 1994 – 2003.....	p. 51
- Evolution des décisions autorisations/refus entre 1974 et 2003.....	p. 52
C. Politiques européennes en matière d'équipement commercial.....	p. 53
<u>Fiches par pays :</u>	
France.....	p. 54
Autriche.....	p. 59
Belgique.....	p. 61
Danemark.....	p. 64
Espagne.....	p. 66
Grèce.....	p. 69
Luxembourg.....	p. 71
Irlande.....	p. 73
Italie.....	p. 75
Portugal.....	p. 79
Allemagne.....	p. 83
Norvège et Suède.....	p. 87
Pays-Bas.....	p. 88
Royaume-Uni.....	p. 91

POLITIQUES EUROPEENNES

EN MATIERE D'EQUIPEMENT COMMERCIAL

Les Etats disposant d'une réglementation similaire à la réglementation française (réglementation française : fiche n° 1) :

Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg, l'Irlande, l'Italie et le Portugal (fiches 2 à 10).

Ces Etats ont mis en place un régime d'autorisation préalable et spécifique d'autorisation de création ou d'extension de grandes surfaces généralistes ou spécialisées. Cette autorisation est délivrée à l'échelon local ou régional.

L'Allemagne (fiche 11) constitue un cas particulier.

Les Etats ne disposant pas d'une réglementation spécifique autre que celle relative au permis de construire :

Il s'agit de la Norvège et de la Suède, des Pays-Bas, et du Royaume Uni (fiches 12 à 14).

FICHE N°1

France

Une maîtrise des grandes surfaces initiée en 1973 :

Pour protéger le commerce indépendant de petite surface, en particulier de centre-ville, d'un développement anarchique de la grande distribution, la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer », a soumis à un régime d'autorisation d'ordre économique préalable à la délivrance du permis de construire, ou à l'ouverture au public si le permis de construire n'est pas exigé, les projets de création ou d'extension de magasins de commerce de détail dépassant certains seuils.

En 1973, les seuils ont été fixés à 1 000 m² de surface de vente pour les projets envisagés dans les communes de moins de 40 000 habitants, et à 1 500 m² pour les communes de plus de 40 000 habitants.

Ces autorisations étaient délivrées par des commissions départementales d'urbanisme commercial composées de neuf élus locaux, de neuf représentants des activités commerciales et artisanales et de deux représentants des associations de consommateurs.

La loi accordait au préfet, au tiers des membres de la commission départementale et au demandeur de l'autorisation la faculté de faire appel de la décision départementale devant le ministre chargé du commerce et de l'artisanat, qui se prononçait après avis d'une commission nationale d'urbanisme commercial.

Pour statuer, les commissions ou le ministre devaient prendre en considération le service rendu aux consommateurs en termes de qualité et de niveau des prix, l'amélioration de la qualité de la vie, la contribution à l'animation de la vie urbaine ou rurale, la compétitivité de l'économie nationale, l'expansion équilibrée de toutes les formes de commerce, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux existants.

Une loi du 31 décembre 1990 a étendu ce régime d'autorisation aux projets de création ou d'extension de magasins faisant partie d'un même ensemble commercial, pour éviter le contournement de la règle des seuils instaurée en 1973 par le fractionnement des surfaces de vente.

La mise en œuvre de cette réglementation n'a pu néanmoins freiner le développement de la grande distribution au détriment des zones rurales et des centres-villes, ce qui n'a pas été sans conséquences négatives sur l'environnement avec le développement des grandes surfaces aux entrées des villes.

Par ailleurs, l'inflation ayant été considérablement ralentie à compter du début des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont décidé de renforcer la maîtrise du développement des grandes surfaces.

Tel a été l'objet de la loi du 29 janvier 1993 qui, sans modifier le champ d'application de ce régime d'autorisation préalable, a confié à des commissions départementales d'équipement, et non plus d'urbanisme, commercial, composées de sept membres, et non plus de vingt, le soin de statuer sur les demandes d'autorisation en vue de la création ou de l'extension de certains magasins de commerce de détail dépassant certains seuils.

Elle a par ailleurs organisé une procédure de recours ouverte au préfet, à trois membres de la commission départementale et au demandeur, non plus devant le ministre, mais devant une Commission nationale d'équipement commercial, composée de sept membres (trois hauts fonctionnaires, un magistrat de la Cour des Comptes et trois personnalités qualifiées), indépendante du ministre.

Cette réglementation n'ayant pas répondu aux attentes des pouvoirs publics, une nouvelle loi du 5 juillet 1996, dont l'entrée en vigueur a été précédée d'une période de « gel » des créations de grandes surfaces de près d'un an, a abaissé à 300 m² de surface de vente le seuil, désormais unique, au-delà duquel l'autorisation est requise.

Par ailleurs, elle a ajouté la prise en compte de l'impact des projets sur l'emploi au nombre des éléments d'appréciation à prendre en compte pour la délivrance des dites autorisations, et soumis à autorisation des opérations qui ne l'étaient pas précédemment, comme, par exemple, les changements de secteurs d'activité ou les réouvertures de magasins fermés depuis plus de deux ans.

Cette même loi a ramené à six le nombre de membres des commissions départementales d'équipement commercial et a, en revanche, porté à huit le nombre de membres de la Commission nationale en y ajoutant une personnalité qualifiée dans le domaine de l'emploi.

Une progression constante de la grande distribution :

Entre 1973 - date de mise en œuvre du dispositif - et 1993 - année de la première réforme - 6 589 autorisations ont été accordées, portant sur une surface de vente cumulée de 17 008 808 m², alors qu'au cours de la même période, 4 976 projets ont été refusés, portant sur une surface de vente de 22 589 717 m².

Pendant la période 1994-2003, les autorisations définitives cumulées accordées par les commissions d'équipement commercial (CDEC + CNEC), représentant une surface totale de vente (créations + transferts + extensions) de 19 675 713 m², se sont ainsi réparties :

Années 1994 - 2003	Nombre d'établissements	Surface de vente
Créations	9 041	12 659 467 m ²
Transferts	3 012	1 689 340 m ² (créés à l'occasion du transfert)
Extensions	6 883	5 326 906 m ²

(voir détail en annexe B)

La période a été marquée par une forte poussée des magasins de type maxidiscompteur, dont le nombre d'établissements et la surface de vente ont quasiment doublé entre 1994 et 1998.

Autre point à relever : en 1993, la part des autorisations pour les surfaces à dominante alimentaire (hypermarchés, supermarchés et magasins populaires) était la plus importante, alors qu'aujourd'hui, elle n'en représente plus que 20 %.

En revanche, la part des grandes surfaces spécialisées non-alimentaires représente maintenant près de 80% des autorisations.

Entre 1994 et 2003, les autorisations accordées aux grandes surfaces spécialisées non-alimentaires ont été les suivantes :

Secteurs	Créations		Transferts		Extensions		TOTAL (m ²)
	Nbre étabs	Total surface vente (m ²)	Nbre étabs	SV créée lors du transfert (m ²)	Nbre étabs	Total surface vente (m ²)	
Grands magasins	3	6 585	2	2 805	24	28 038	37 428
Equipement de la maison	1 699	2 014 691	216	108 423	771	472 125	2 595 239
Bricolage	947	2 399 003	324	456 459	856	1 151 988	4 007 450
Jardineries	528	1 760 509	228	269 021	605	882 722	2 912 252
Equipement. de la personne	995	1 033 948	59	21 353	342	135 156	1 190 457
Loisirs/culture/ sports	1 310	1 586 860	73	41 023	308	204 275	1 832 158
Centres auto/ essence	1 100	269 330	1 168	27 271	487	26 522	323 123
Magasins d'usine	22	68 920	2	7 500	16	36 107	112 527
Réparation / commerce automobile	224	435 748	49	44 413	115	138 199	618 360
Divers	1 063	722 295	82	19 794	338	165 347	907 436

Par ailleurs, la grande distribution en France a connu des phénomènes de concentration parmi lesquels on peut notamment citer :

- mai 1996 : Promodès reprend les 105 magasins Félix Potin ;
- juin 1996 : Auchan réalise une OPA sur les Docks de France, dont l'existence prend fin en juin 1997;
- septembre 1997 : Casino rachète 70 % du groupe Baud (magasins Franprix et Leader Price) ;
- janvier 1998 : Chareton, Coop Atlantique et Guyenne et Gascogne quittent Auchan pour un partenariat avec Carrefour ;
- décembre 1997 : Tesco cède le groupe Catteau à Promodès ;
- avril 1998 : contrat de franchise entre Provencia et Promodès ;
- 1999-2000 : fusion Carrefour/Promodès ;
- 1999-2002 : création, puis disparition de la centrale Opera entre Casino et Cora ;
- 2001: Casino acquiert 1/3 de Vindemia (groupe Bourbon) ;
- 2004 : Francap (en centrale avec Cora) est racheté par le belge Colruyt ;
- 2004 : le groupe Tati est repris, dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire, par le groupe Vetura (enseigne Fabio Lucci).

FICHE N°2

Autriche

Une réglementation en cours de révision à la suite d'une décision judiciaire :

Les exploitations industrielles ou commerciales ne peuvent être créées et exploitées qu'avec une autorisation délivrée par l'administration de l'arrondissement qui apprécie si elles sont susceptibles de causer un préjudice au voisinage par le bruit, les odeurs, la poussière ou toute autre nuisance.

De plus ces installations ne peuvent être autorisées que sur les zones déterminées à cet effet par le plan d'aménagement du territoire.

En outre, en application d'un décret de 1998 du ministre de l'économie, les installations disposant d'une surface de vente totale supérieure à 800 m² ou d'une surface brute par étage supérieure à 1 000 m² ne peuvent être autorisées que si elles ne compromettent pas l'existence de l'approvisionnement de proximité en biens de consommation et services de la population des alentours et n'induisent pas des effets négatifs sur l'emploi.

L'approvisionnement à courte distance est considéré comme compromis si le projet d'installation conduit à un affaiblissement de la structure d'approvisionnement existante, rendant ainsi difficile l'achat de biens de consommation et de services par la population localisée près de cette nouvelle installation.

Mais ce décret a été annulé le 2 décembre par la Cour Suprême constitutionnelle avec prise d'effet le 30 juin 2002.

La Cour a certes souligné l'importance de l'approvisionnement de proximité, mais a considéré que sa protection ne devait s'appliquer qu'aux produits et services de besoin immédiat ou quotidien et non pas aux produits de nécessité pour le long terme.

C'est pourquoi, la Cour a annulé le décret qui s'appliquait à tous les produits sans respecter cette distinction.

Elle a aussi annulé la procédure d'autorisation préalable pour les projets de création de centres commerciaux envisagés dans les centres-villes ou les localités rurales.

En conséquence, le ministre de l'économie devrait prendre un nouveau décret respectant les principes établis par la Cour.

Une distribution de plus en plus concentrée :

Globalement, la distribution est très concentrée en Autriche puisque les 5 plus grandes entreprises réalisent 90 % des secteurs alimentaire et des articles de sport.

Ce taux varie entre 86 et 60 % pour les secteurs suivants : parfumerie, matériaux de construction, chaussures et jouets.

En outre, la surface affectée au commerce de détail a plus que doublé ces 20 dernières années pour passer de 5,5 en 1976 à 12 millions de m² en 1996.

En revanche, le nombre de magasins est passé de 23 900 en 1960 à 7 170 en 1998 .

Les 10 plus grands centres autrichiens disposent de plus d'un tiers de la surface de vente de la centaine de centres existant en Autriche.

Si en 1993, une centaine de nouveaux centres était planifiée, actuellement il n'y aurait plus que 32 nouveaux projets d'implantation.

Ce ralentissement s'explique par les restrictions apportées par les lois sur l'aménagement du territoire d'une part, et par les échecs rencontrés par certains d'entre eux, d'autre part.

Par contre, les centres spécialisés dans le meuble ou les articles de bureau par exemple sont quant à eux en expansion.

FICHE N° 3

Belgique

Une réglementation inspirée par celle en vigueur en France :

La loi du 29 juin 1975 et ses textes d'application soumettent à une autorisation préalable les projets d'implantations de commerce de détail par construction nouvelle, d'extension d'une ou plusieurs construction(s) nouvelle(s) ayant déjà atteint les seuils ou de transformation d'immeubles existants.

Doivent être considérées comme activités de commerce de détail celles consistant à revendre de manière habituelle des marchandises à des consommateurs et à des petits utilisateurs en nom propre et pour leur propre compte, sans faire subir à ces marchandises d'autre traitement que les manipulations usuelles de commerce.

Le pays est divisé en deux zones : une zone 1, essentiellement urbaine et le reste du pays.

Les seuils exprimés en surface brute et en surface commerciale y sont différenciés et ont été sensiblement abaissés en 1994 :

Surface bâtie brute	Hors zone 1	Zone 1
<i>Jusqu'en 1994</i>	1 000 m ²	3 000 m ²
<i>A partir de 1994</i>	600 m ²	1 500 m ²
Surface commerciale nette (destinée à la vente et accessible au public)	Hors zone 1	Zone 1
<i>Jusqu'en 1994</i>	750 m ²	1 500 m ²
<i>A partir de 1994</i>	400 m ²	1 000 m ²

L'auteur du projet constitue une demande d'autorisation comprenant la méthode de détermination de la zone de chalandise, une carte sur laquelle est reprise la zone d'attraction et les caractéristiques démographiques, sociales et commerciales de cette zone, qu'il dépose auprès de l'administration communale du projet.

Celle-ci la transmet au secrétaire du Comité socio-économique pour la distribution, composé de représentants des ministères concernés ainsi que des partenaires sociaux.

En prenant en compte la répartition de l'appareil commercial existant, les intérêts des consommateurs, l'emploi et l'impact du projet sur les concurrents, le Comité a 90 jours pour rendre un avis collégial et motivé qu'il peut assortir de conditions ou de recommandations.

Si le Comité n'a pas rendu son avis dans les 95 jours, celui-ci est réputé défavorable.

L'auteur du projet peut déposer une nouvelle demande.

En cas d'avis défavorable du Comité, l'administration communale ne peut pas autoriser le projet.

Il lui revient néanmoins de notifier la décision de refus au pétitionnaire.

Si en revanche, l'avis du Comité est favorable, ce dernier est alors transmis dans les 5 jours à la commission provinciale pour la distribution qui dispose alors d'un délai de 30 jours pour donner à son tour un avis motivé.

Au vu des avis du Comité et de la Commission provinciaux, l'administration communale dispose alors de 30 jours pour statuer en reprenant impérativement les conditions imposées par le Comité, s'il y a lieu.

Si l'administration communale n'a pas reçu l'avis de la commission provinciale dans les 35 jours, elle statue au vu du seul avis du Comité.

Si dans les 165 jours suivant le dépôt de sa demande, l'auteur du projet n'a rien reçu, il peut inviter le président du Comité à statuer qui dispose de 30 jours pour prendre une décision.

L'absence de décision notifiée dans ce délai équivaut à un refus.

Chacune de ces décisions peut faire l'objet d'un recours qui est suspensif, à l'exception d'un refus de l'administration communale à la suite d'un avis défavorable du Comité.

Le recours est ouvert dans un délai de 30 jours, à l'auteur du recours ou à des membres de la Commission nationale pour la distribution pour des motifs fondés sur les intérêts qu'ils représentent au sein de cette instance.

Dans les 8 jours suivant la réception du recours, le ministre des affaires économiques le transmet à la Commission nationale pour la distribution et au Comité interministériel.

La Commission nationale pour la distribution émet un avis motivé dans les 35 jours suivant la réception du recours, qu'elle transmet au Comité interministériel.

Ce dernier doit statuer dans les 45 jours suivant la réception du recours même en l'absence d'avis de la part de la Commission nationale pour la distribution.

∴

La Belgique ne dispose pas de statistiques officielles permettant d'apprécier l'évolution des grandes surfaces au cours de ces dernières années.

Au cours de l'année 1999, 271 autorisations ont été délivrées, portant sur une surface de vente de 322 534 m², alors que 127 demandes ont été refusées, portant sur une surface de vente de 387 177 m².

FICHE N°4

Danemark

Une nouvelle législation qui laisse une responsabilité importante aux régions :

Les projets de création ou d'extension de magasins de commerce de détail étaient soumis à un aval du département de l'aménagement du territoire du ministère de l'environnement, jusqu'à l'intervention de la loi-cadre du 30 juin 1997 sur l'aménagement du territoire, modifiée par la loi du 28 juin 1999.

Si la loi-cadre détermine les grandes lignes directrices de la planification de l'aménagement du territoire s'agissant des créations ou des extensions de magasins de commerce de détail, elle laisse aux régions la responsabilité d'en fixer les seuils de surface.

Néanmoins, elle soumet à autorisation délivrée par l'autorité régionale, qui doit être ensuite validée par le département de l'aménagement du territoire,

Pour les multispécialistes de type supermarchés, ce seuil se trouve porté à 3 000 m².

Dès lors, les régions doivent exposer dans le plan régional, qu'elles soumettent annuellement pour approbation au ministère de l'énergie et de l'environnement, les raisons ayant motivé l'autorisation accordée pour la création d'un magasin dont la surface dépasse ces seuils.

La loi n'étant pas rétroactive, elle ne s'applique pas aux projets qui avaient déjà reçu l'aval du ministère de l'environnement avant son entrée en vigueur.

C'est ainsi qu'un centre commercial implanté à Kolding a pu porter sa surface de 20 à 44 000 m² et qu'un nouveau centre commercial de 19 000 m² a pu être inauguré.

Cette loi a été fortement critiquée puisqu'elle confère une sorte de monopole aux projets qui ont échappé aux nouvelles contraintes.

C'est pourquoi, la région de Copenhague vient de proposer au ministère de l'énergie et de l'environnement une modification de la loi qui lui permette de réviser son plan régional d'aménagement du territoire pour pouvoir porter les seuils à 5 000 m² pour les magasins de commerce de détail, et à 10 000 m² pour les multispécialistes.

L'ouverture d'un lien fixe entre le Danemark et la Suède au 1^{er} juillet prochain pourrait compliquer la donne pour les commerçants danois, alors qu'il n'existe aucun seuil en Suède.

Un équipement commercial très dense :

Le Danemark se caractérise par une forte densité, en magasins de proximité en particulier, qui le place au premier rang des états européens.

En 1997, il existait environ 19 000 commerces de gros et 30 000 détaillants, employant 240 000 personnes, soit 7,5 % de la population active.

Les 150 centres commerciaux les plus importants réalisent un chiffre d'affaires de 35 milliards de couronnes, soit 18 % du total des ventes au détail.

L'évolution récente de la distribution se caractérise par une tendance à la concentration, à une intégration plus forte entre commerce de gros et commerce de détail, à des fusions entre centrales d'achat et à l'apparition de nouvelles chaînes.

FICHE N°5

Espagne

Une réglementation en cours d'harmonisation :

La loi du 15 janvier 1996, sans apporter de bouleversements à la situation préexistante, a harmonisé et rationalisé les législations adoptées par les autorités régionales, en imposant une norme de base et des critères généraux.

La loi dispose que l'ouverture des « grands établissements », c'est-à-dire ceux ayant une superficie utile d'exposition et de vente au public supérieure à 2 500 m², est soumise à une licence commerciale spécifique dont la délivrance relève de la compétence de chaque communauté autonome.

Celle-ci peut mettre en œuvre des critères plus restrictifs et soumettre l'ouverture des grands établissements à une autorisation administrative.

L'attribution ou le refus d'une demande de licence commerciale spécifique doit tenir compte de l'existence, ou non, dans la zone d'attraction du projet, d'un équipement commercial adéquat et des effets que l'établissement projeté pourra avoir sur le tissu commercial existant.

Dans tous les cas, un avis consultatif du tribunal de la défense de la concurrence est requis.

A ce jour, sur les 17 communautés autonomes, 5 se contentent du seuil de 2 500 m².

Il s'agit de l'Andalousie, de la Cantabrie, de l'Estrémadure, la Galice et des Asturies.

La Galice, tout en appliquant le seuil de 2 500 m², a mis en place en 1998, une législation plus restrictive.

Les Baléares, quant à elles, sont en train de modifier leur législation.

D'autres communautés ont abaissé le seuil à 2 000 m², voire à 400 m², en fonction de la population de la zone de l'établissement.

La Catalogne a ajouté un second critère à la surface de vente, celui de la surface construite.

De façon synthétique, les critères adoptés par les communautés peuvent être résumés ainsi :

Communauté	Seuil de surface de vente en m² au-delà duquel une licence est requise	Seuil démographique en nombre d'habitants
ARAGON	600 1 000 2 000	moins de 20 000 entre 20 000 et 499 999 plus de 500 000
CANARIES	750 1 000 1 500	moins de 20 000 entre 20 000 et 199 999 plus de 200 000
CASTILLE et LEON	1 000 1 500 2 500	moins de 10 000 entre 10 000 et 50 000 plus de 50 000
CATALOGNE	plus de 3 500 construits ou plus de 2 550 de vente plus de 1 800 construits ou plus de 1 300 de vente plus de 1 400 construits ou 1 000 de vente	plus de 25 000 entre 10 000 et 25 000 moins de 10 000
VALENCE	plus de 1 000 plus de 600	plus de 40 000 moins de 40 000
BALEARES	plus de 300 plus de 500 plus de 700	moins de 20 000 entre 20 000 et 200 000 supérieure à 200 000
LA RIOJA	plus de 1 000 plus de 1 500 plus de 2 500	moins de 10 000 entre 10 000 et 25 000 supérieure à 25 000
MADRID	plus de 1 500 plus de 2 000 plus de 2 500	moins de 10 000 entre 10 000 et 25 000 plus de 25 000

NAVARRRE	plus de 2 500 à Pamplune plus de 1 500 plus de 2 500	moins de 12 000 plus de 12 000
PAYS BASQUE	plus de 400 plus de 2 000	moins de 5 000 plus de 25 000
CASTILLE	plus de 2 000	
MURCIE	plus de 600 plus de 900 plus de 1 500 plus de 1 800 plus de 2 500	moins de 5 000 entre 5 000 et 15 000 entre 15 000 et 35 000 entre 35 000 et 75 000 plus de 75 000

Les régions de Murcie et de Madrid ont, par les lois respectivement du 21 décembre 1998 et du 23 avril 1999, décidé de soumettre à autorisation commerciale spécifique les « maxi-discompteurs ».

Par ailleurs, la Catalogne a, à plusieurs reprises, gelé toutes les autorisations d'ouverture.

C'est le cas en l'an 2000.

Elle a en outre déterminé des zones dans lesquelles elle juge trop importante la densité en grandes surfaces.

Elle envisagerait d'instaurer un impôt spécifique sur les grandes surfaces, dont le produit serait affecté au financement d'aides destinées au commerce traditionnel.

Une grande distribution en progression :

Le 1^{er} hypermarché a ouvert en 1973, sur 11 107 m² de vente.

En 1999, l'Espagne en comptait 279, sur une surface de vente totale de 2 223 092 m²

Cette même année, on dénombrait 4 310 supermarchés, sur une surface de vente totale de 3 488 000 m².

FICHE N°6

Grèce

Une réglementation adaptée aux caractéristiques régionales :

L'ouverture d'une grande surface est soumise à la délivrance d'une licence accordée par la préfecture du lieu d'établissement, après avis conforme du Comité économique et social compétent et de l'autorité locale, dans l'hypothèse où la superficie du supermarché dépasse les plafonds fixés par une loi du 13 juillet 1995 soit :

- 600 m² ou 300 m² selon les îles ;
- 1 000 m² pour les communes de moins de 30 000 habitants ;
- 2 000 m² en Crète, à Rhodes, Corfou et les agglomérations de 30 000 à 100 000 habitants.

Ces limites ne concernent pas les agglomérations d'Athènes et de Thessalonique.

Pour les communes d'Athènes et de Thessalonique, et dans les cas où la superficie du magasin est inférieure à ces plafonds, la licence est accordée par l'autorité locale.

La demande doit être accompagnée d'un diagramme topographique indiquant avec exactitude la surface de vente, les lieux de stockage, les bâtiments annexes et les espaces extérieurs.

La licence est accordée au regard de l'impact économique et social du projet sur la région, notamment sur la concurrence et l'économie agricole, sur les prix, l'urbanisme et l'emploi, et sur les avantages pour les consommateurs,

La préfecture doit prendre sa décision dans les 2 mois suivant le dépôt de la demande.

L'absence de réponse dans ce délai vaut accord.

La décision doit être motivée et publiée dans la presse nationale et régionale.

Un recours judiciaire peut être intenté contre une décision négative dans les 30 jours suivant sa publication.

Une structure commerciale encore très morcelée :

A l'exception de l'Espagne, la Grèce est le pays de l'Union où les dépenses par habitant sont les plus faibles.

Néanmoins, ce résultat doit être nuancé car il faut tenir compte de l'économie parallèle, qui est évaluée à 37 % du PIB.

Le système de distribution est constitué de petites unités, souvent familiales et faiblement capitalisées.

Il y aurait 250 à 300 000 boutiques, soit 1 pour 10 foyers.

Cette dispersion serait due à la législation du travail particulièrement protectrice (réglementation stricte des horaires d'ouverture des magasins, interdiction du travail à mi-temps).

Néanmoins, depuis le début des années 90, le paysage de la distribution connaît une profonde mutation.

Les mesures communautaires sur la libre concurrence ont favorisé l'implantation de grandes chaînes internationales.

FICHE N° 7

Luxembourg

Une maîtrise renforcée du développement des grandes surfaces :

Depuis l'intervention de la loi du 28 décembre 1988, modifiée par la loi du 4 novembre 1997, tout projet de création, d'extension, de reprise, de transfert ou de changement d'activité d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 400 m² est soumis à une autorisation préalable du ministre des classes moyennes, après avis d'une commission d'équipement commercial composée de représentants des ministères intéressés, des chambres consulaires, des partenaires sociaux et des consommateurs.

La loi de 1997 a suspendu pendant une durée de 5 ans, à compter de son entrée en vigueur, toute les créations ou extensions de centres commerciaux ou de magasins, spécialisés ou non, d'une surface de vente totale supérieure à 10 000 m².

Elle a de la même façon suspendu les créations ou les extensions d'un centre commercial ou d'un magasin non spécialisé dont :

- la surface de vente réservée à l'alimentation ou aux articles de ménage est supérieure à 4 000 m² ;
- la surface de vente réservée au prêt-à-porter est supérieure à 3 000 m² ;
- la surface de vente réservée à l'équipement du bâtiment ou du foyer est supérieure à 4 000 m².

Le ministre doit indiquer dans les 15 jours à l'auteur de la demande si son dossier est complet.

Dans le cas contraire, il doit lui accorder un délai de 30 jours pour le compléter.

La commission d'équipement commercial dispose d'un délai de 60 jours à partir du jour où le dossier de demande a été réputé complet, pour rendre son avis.

Ce délai est porté à 90 jours pour les demandes accompagnées d'une étude de marché.

Cet avis est rédigé par la Chambre de commerce luxembourgeoise.

Cet avis est réputé commun à toutes les chambres et aux fédérations professionnelles patronales.

Le ministre peut refuser un projet qui risque de compromettre l'équilibre dans la ou les branche(s) principale(s) sur le plan national, régional ou communal.

Il n'est, quant à lui, tenu à aucun délai pour prendre sa décision.

Les décisions ministérielles d'autorisation ou de refus peuvent faire l'objet d'un recours introduit, soit par le requérant, soit par les milieux professionnels, devant le tribunal administratif.

Le jugement de première instance peut, quant à lui, faire l'objet d'un appel.

Une distribution déjà très concentrée :

Selon un bilan établi en avril 2000, le Luxembourg disposait d'une vingtaine de supérettes de moins de 400 m², d'une petite quarantaine de supermarchés de moins de 1 000 m², d'une trentaine de supermarchés d'une surface de vente comprise entre 1 000 et 2 500 m² et, enfin, de 7 hypermarchés de plus de 2 500 m².

Le marché de la grande distribution se répartit entre trois groupes principaux : CACTUS (2 750 employés), COURTHEOUS-MATCH (1 200 employés) et AUCHAN (650 employés et 1 seule grande surface de 12 000 m²).

FICHE N°8

Irlande

La sauvegarde des centres-villes :

Les permis de construire destinés à des magasins de commerce de détail sont du ressort des autorités locales, qui doivent respecter des règles spécifiques qui ont été fixées par une directive de 1982.

Cette directive a été modifiée par un décret du 9 juin 1998, qui institue un régime provisoire.

Afin de sauvegarder les zones traditionnelles de centre-ville, la taille maximale des magasins de commerce de détail est désormais fixée à 3 000 m² et 3 500 m² à Dublin.

De plus, en ce qui concerne les surfaces inférieures à ces seuils, les autorisations doivent tenir compte de l'équipement commercial existant à proximité, des effets induits sur l'emploi et des incidences du projet sur les flux de circulation.

Cette mesure transitoire restera en application jusqu'à la définition de nouvelles règles de planification par une loi-cadre actuellement en cours d'examen au Parlement.

L'objet de cette loi-cadre, en se substituant à tous les textes législatifs intervenus depuis 1963, est de réorganiser l'ensemble du système de planification.

Elle devrait instaurer une structure hiérarchisée de plans de développement du niveau national au niveau local, introduire la notion de développement durable, préciser et accélérer les procédures d'attribution des permis de construire, en restreignant les droits d'appel des tiers.

En effet, actuellement les décisions des autorités locales peuvent être contestées, par le demandeur du permis ou par un tiers, auprès de « An Bord Planala », organisme d'appel instauré en 1977.

Une concentration de la distribution :

Les années 90 ont connu une vaste poussée du commerce de détail.

La progression pour 1998 a été de 10 % en valeur et de 8 % en volume, par rapport à 1997.

Ce phénomène s'est, si l'on peut dire, accompagné d'un mouvement de concentration du commerce alimentaire et d'un développement du commerce spécialisé, en particulier avec l'entrée massive des chaînes de distribution britanniques qui centralisent la plupart de leurs achats à Londres.

Dans ce contexte, nombre de petits détaillants ont disparu.

Malgré ces changements, le commerce de détail est moins développé en Irlande qu'en Grande Bretagne ou en France, tout en étant très concentré, puisque 10 % des points de vente ont réalisé 74 % du chiffre d'affaires total en 1997.

Ces phénomènes ont été accompagnés par une augmentation importante de la surface de vente globale, avec le développement de centres commerciaux dans l'ensemble du pays, mais aussi avec la volonté des détaillants de disposer de locaux plus vastes.

La surface de vente existant à Dublin était estimée à 465 000 m² en janvier 1999, dont 10 centres commerciaux représentant 128 716 m².

Mais c'est surtout les centres commerciaux qui ont le plus progressé.

Depuis l'ouverture du premier d'entre eux en 1966, 130 nouveaux centres ont été construits, d'une surface moyenne de 18 600 m².

FICHE N° 9

Italie

Une nouvelle réglementation qui tarde à entrer en application :

La loi du 11 juin 1971 a fixé le cadre général applicable au commerce de détail.

Tout commerçant doit être inscrit à un registre spécial, tenu par les chambres de commerce, et satisfaire un certain nombre d'obligations.

Par ailleurs, les autorités municipales et régionales doivent établir un plan de développement pour le réseau de distribution dans les limites de leurs compétences territoriales.

Elles déterminent le nombre de m² de vente au détail susceptibles d'être autorisés.

Les commerçants désirant ouvrir, transférer ou agrandir un commerce de détail, doivent obtenir l'autorisation de la chambre de commerce.

Les magasins de plus de 400 m² envisagés dans les communes de moins de 10 000 habitants, et les magasins dont la surface de vente est

Conçue pour éviter une croissance désordonnée de la distribution et pour protéger les très nombreux petits détaillants, cette loi a en fait freiné le développement de la distribution moderne car les plans mis en place ont figé les structures existantes et s'opposent presque systématiquement à l'ouverture de magasins ayant une surface de vente supérieure à 400 m².

Bien que modifiée par un décret du 4 août 1988, cette loi n'a pas été abrogée.

La loi du 24 avril 1998 ratifiant le décret législatif du 13 mars 1998 adopté par le gouvernement, entrée en vigueur en avril 1999, dispose en son article 6 que les régions doivent prendre en compte les mesures organisant l'implantation des activités commerciales.

Si la procédure d'autorisation est largement simplifiée, elle ne modifie pas pour autant les modalités d'obtention des autorisations d'urbanisme et de permis de construire.

Avec cette réforme, une nouvelle typologie des commerces, définissant leur régime de réglementation en fonction de leur surface, a été mise en place.

	Dans les communes de moins de 10 000 habitants	Dans les communes de plus de 10 000 habitants
Commerce de proximité	de 0 à 150 m ²	de 0 à 250 m ²
Structure moyenne de vente	de 150 à 1 500 m ²	de 250 à 2 500 m ²
Grande structure de vente	plus de 1 500 m ²	plus de 2 500 m ²

S'agissant du commerce de proximité, depuis le 25 avril 1999, il peut être ouvert dans les 30 jours suivant le dépôt d'une simple déclaration mentionnant le secteur d'activité (alimentaire ou non alimentaire), le lieu d'implantation et la surface de vente, à la mairie et, bien entendu, sauf avis contraire de l'autorité communale.

L'ouverture, le transfert ou l'agrandissement d'une structure moyenne de vente sont soumis à une autorisation de la mairie accordée sur la base du régime des autorisations mis en place par la commune.

Ce régime doit être établi à partir des normes régionales, après avis des organisations de protection des consommateurs et des organisations de commerçants.

L'auteur du projet doit formuler sa demande par écrit, en précisant le secteur d'activité, le lieu d'implantation et la surface de vente, auprès de la mairie.

Toute absence de réponse dans un délai de 90 jours suivant son dépôt vaut acceptation.

L'ouverture, le transfert ou l'agrandissement d'une grande structure de vente est soumis à une autorisation de la mairie à partir d'une demande écrite de l'auteur du projet, qui doit être examinée dans les 60 jours suivant son dépôt par une commission tripartite : commune, département et région.

L'autorisation est délivrée sur la base des mesures adoptées par la région, en vertu de ses compétences en matière d'organisation de l'activité commerciale.

La commission ne peut délivrer une autorisation que si le représentant de la région en est d'accord.

La décision est prise dans les 90 jours suivant le dépôt de la demande à la majorité des membres de la commission.

Si aucune réponse n'a été formulée dans les 120 jours suivant le dépôt de la demande, la demande est considérée comme acceptée.

Des représentants des régions ou des communes voisines du lieu d'implantation du projet, ainsi que des associations de consommateurs ou des associations professionnelles de commerçants, peuvent prendre part aux débats, qui sont d'ailleurs publics, de la commission.

Dans les communes de moins de 3 000 habitants, ainsi que dans les zones de montagne ou dans les îles, les régions peuvent favoriser et subventionner le développement de services publics tenus par des commerçants, en marge de leur activité commerciale.

Elles peuvent aussi, dans ces mêmes secteurs, accorder des exonérations partielles ou totales de taxes régionales aux commerçants.

Les communes peuvent par ailleurs, adopter des dispositions spéciales pour le commerce de proximité des centres-villes ou des sites archéologiques, historiques, artistiques ou naturels

Cette nouvelle réglementation réduit sensiblement les délais d'instruction qui pouvaient atteindre jusqu'à 60 mois auparavant.

Cette libéralisation entreprise en 1998 se heurte aux pratiques administratives locales qui constituent de véritables freins à la modernisation du secteur.

Plusieurs régions, telles le Latium ou la Sicile, n'ont toujours pas adopté les lois régionales d'application de cette législation nationale.

Une évolution très rapide des structures commerciales :

Malgré une certaine tendance à l'immobilisme, le secteur évolue très rapidement sous l'effet, en particulier, de la distribution organisée étrangère, en grande partie française (Auchan, Carrefour-Promodès ou Décathlon).

Cette évolution a suscité des manœuvres de contre-offensive de la part de certains groupes italiens, alors que la réforme - rappelée ci-dessus- se heurte à l'hostilité des autorités administratives locales qui, pour nombre d'entre elles, n'ont toujours pas adopté les mesures d'application de cette nouvelle loi.

Dans les secteurs non alimentaire, les commerçants ont, en outre, développé la franchise qui a augmenté de 6,5 % par rapport à 1995.

En dépit d'une croissance continue des grandes surfaces, le retard de l'Italie en matière de distribution moderne, surtout alimentaire, reste très important.

Le commerce traditionnel représente encore 67 % du marché, avec 500 000 points de vente. On compte 10 épiceries pour 5 000 habitants.

FICHE N°10

Portugal

Une maîtrise de la grande distribution récemment renforcée :

Pour respecter l'évolution du commerce tout en respectant les règles de la concurrence, un régime d'autorisation préalable existe depuis 1992.

Il a été renforcé avec l'intervention du décret-loi du 26 avril 1995 qui définit notamment le concept juridique de « grande surface ».

Il s'agit des établissements de commerce de détail ou de commerce de gros d'une surface de vente supérieure à 2 000 m² dans les communes de plus de 30 000 habitants, ou à 1 000 m² dans les communes de moins de 30 000 habitants.

La surface de vente s'entend de tout espace où les acheteurs ont accès à deux types de produits, à savoir ceux disposés sur les linéaires ou encore ceux nécessitant une préparation avant livraison immédiate aux clients.

Le décret-loi du 20 août 1997 établit un nouveau régime d'autorisation dont l'objectif vise à réguler le rythme de modernisation et de transformation de la distribution, pour garantir la diversité des diverses formes de commerce.

Ce nouveau régime substitue à la notion de grande surface celle d'unité commerciale de grande dimension, passant ainsi d'une approche centrée sur la dimension de l'aire de vente de chaque établissement pris individuellement à une approche axée sur la dimension et le pouvoir d'achat et de vente de la structure même de l'entreprise au niveau nationale.

Cela se traduit par la prise en considération de l'aire de vente cumulée au niveau national, indépendamment de la dimension spécifique de chaque établissement.

Toute création ou modification d'un magasin de commerce de détail est désormais assujettie à une autorisation préalable dès lors que sa surface dépasse les seuils suivants :

<i>Nature du commerce</i>	<i>Surface supérieure ou égale à</i>
Alimentaire ou mixte	2 000 m ²
Non alimentaire	4 000 m ²
Commerce de gros	5 000 m ²

Toute création ou modification d'un magasin à dominante alimentaire ou mixte est également assujettie à une autorisation préalable, s'il appartient à un groupe ou une entreprise dont la surface de vente est supérieure ou égale, au plan national, à 15 000 m².

Ce seuil est porté à 25 000 m² si son activité est non-alimentaire et, enfin, à 30 000 m² s'il s'agit d'un commerce de gros.

Pour que l'installation ou la modification des unités commerciales de grande distribution soit autorisée, leur part de marché au niveau du Portugal continental doit rester inférieure à 15%.

L'autorisation est remplacée par une simple déclaration lorsque la surface de l'entreprise, ou du groupe au niveau national, est inférieure à ces seuils.

La demande d'autorisation préalable doit être déposée auprès de la Direction générale du commerce et de la concurrence (DGCC) et comporter, outre les caractéristiques de l'établissement, la description de la concurrence commerciale existante dans la zone, le descriptif de la politique d'approvisionnement et les preuves que sont respectés les critères suivants :

- équilibre et complémentarité entre les diverses formes de commerce ;
- adéquation des équipements commerciaux aux conditions de vie des consommateurs ;
- impact sur la compétitivité et le dynamisme concurrentiel ;
- impact sur l'emploi ;
- impact sur l'urbanisme commercial.

La DGCC transmet ensuite la demande au ministère de l'économie dans les 45 jours suivant sa réception.

Mais elle peut aussi demander un complément d'information ou consulter les structures associatives du secteur du commerce, de la production ou de la consommation.

A compter de la date de transmission de la demande, le ministère de l'économie a un délai de 15 jours, mais peut aussi demander un complément d'instruction à la DGCC, ou organiser une consultation publique.

Dans l'hypothèse où l'établissement pour lequel est sollicitée une autorisation est situé en dehors d'un plan d'urbanisme, ou n'est pas conforme au plan d'urbanisme existant, le pétitionnaire doit, en outre, obtenir une autorisation de localisation de la Commission de coordination régionale.

Une évolution rapide des structures commerciales :

Le Portugal est l'Etat-membre dans lequel la grande distribution est apparue le plus tardivement, et donc où le petit commerce traditionnel garde une place de choix, avec une moyenne de 3,7 magasins par habitant, contre une moyenne communautaire de 1,4.

Actuellement, le Portugal compte 49 hypermarchés de plus de 2 500 m² et 850 supermarchés, qui totalisent ensemble plus de 70 % de la distribution, soit 30 milliards de chiffre d'affaires, alors que le commerce traditionnel comptait en septembre 1998, 156 280 établissements.

Les hypermarchés appartiennent pour l'essentiel à de grandes chaînes de distribution contrôlées par des entreprises à capitaux portugais, ou à des entreprises nationales associées à des groupes étrangers, ou encore à des investisseurs étrangers (Auchan, Carrefour, Intermarché, etc...).

Face à cette évolution, les producteurs locaux et les commerçants indépendants ont tenté d'obtenir des mesures pour protéger leur activité (cf ci-dessus), et pour limiter les horaires et les jours d'ouverture des grandes surfaces.

Avant la réforme de 1996, le régime général d'ouverture des établissements de commerce était de 6 h à 24 h, 7 jours sur 7.

En règle générale, le petit commerce ferme le samedi à 13 h jusqu'au lundi matin.

En revanche, les centres commerciaux étaient ouverts tout le week-end avec seulement 3 jours de fermeture par an : 25 décembre, 1^{er} janvier et 1^{er} mai.

Depuis le 15 mai 1996, les grandes surfaces ne peuvent être ouvertes le dimanche qu'entre 8 h et 13 h, exception faite des mois de novembre et décembre dans la perspective des fêtes de fin d'année.

Ces mesures ne devraient cependant pas freiner le déclin du petit commerce indépendant.

Les hypermarchés et les grandes surfaces spécialisées devraient continuer à se développer.

FICHE N° 11

Allemagne

Une réglementation qui prend en compte l'environnement et la sauvegarde des structures commerciales existantes :

Les principes et objectifs de l'aménagement du territoire sont définis depuis les années soixante (loi de 1961, puis de 1968) à tous les niveaux de la planification :

- au plan fédéral, par la loi sur l'aménagement du territoire et le recueil des lois relatives à la construction,
- à l'échelon des laënder, en ce qui concerne les procédures, par leurs programmes de développement et d'expansion,
- et, enfin, à l'échelon régional, par les plans et programmes régionaux.

Ces textes fixent les objectifs particuliers et les réglementations spécifiques liés à l'implantation des grandes surfaces.

L'idée directrice consiste à mettre en œuvre un développement du territoire durable liant les exigences socio-économiques aux fonctions écologiques pour conduire à un ordre durable et équilibré.

Tout projet de construction requiert un permis de construire qui doit être précédé d'une « appréciation » relative à l'aménagement de l'espace et à l'impact du projet, sur le tissu commercial existant notamment.

Bien que les seuils puissent varier d'un land à l'autre, les commerces de détail sont généralement considérés comme des grandes surfaces, si leur surface construite est supérieure à 1 200 m² et leur surface de vente à 800 m².

Si la surface construite dépasse 6 000 m², intervient alors la direction régionale compétente en matière d'aménagement de l'espace.

Entre 1 200 et 6 000, la compétence revient à l'autorité communale.

Les grandes surfaces doivent, d'une part, répondre aux exigences imposées par la structure territoriale centralisée et, d'autre part, tenir compte de la fonctionnalité des centres-villes.

Elles doivent en principe s'implanter près des zones commerciales des communes, sans perturber la fonctionnalité et l'opérationnalité des lieux centraux de ravitaillement de la commune d'implantation ou des communes voisines, l'aspect conservation et respect de l'environnement restant primordial (aspect général de la commune, respect de l'équilibre écologique, etc...).

Après un premier examen du projet, est désignée l'autorité compétente pour statuer.

Celle-ci instruit le projet en tenant compte des avis des parties prenantes (chambres de commerce et d'industrie par exemple).

Une fois cette première décision acquise, l'autorité compétente ouvre la procédure d'instruction du permis de construire.

Les deux procédures durent en moyenne 6 mois chacune.

L'appréciation sur l'aménagement de l'espace ne constituant pas un acte administratif, elle n'est pas susceptible d'être attaquée au contentieux.

Il n'en va pas de même pour le permis de construire, qui lui est susceptible de recours contentieux.

Une évolution de la grande distribution très marquée par la réunification :

Au cours des 25 dernières années, le nombre de magasins a été divisé par 2, alors que la surface de vente a, quant à elle, doublé ; elle serait de l'ordre de 98 millions de m².

Cette tendance devrait se poursuivre, puisque la surface de vente totale devrait s'établir à 118 millions de m² en 2005.

La densité par tranche de 1 000 habitants est 2 fois plus élevée qu'en France ou en Grande Bretagne.

Depuis quelques années, le nombre de petits commerces de moins de 200 m² est en décroissance constante, au profit des supermarchés, mais surtout des hypermarchés en particulier qui, depuis la réunification de l'Allemagne, prennent de plus en plus d'importance.

En effet, si la loi précitée de 1968 avait rendu sensiblement plus difficile la construction d'hypermarchés en Allemagne de l'ouest pour préserver l'activité des centres-urbains, cette réglementation a été assouplie pour les nouveaux länder où il s'est avéré impossible de développer les grandes surfaces dans les centres-villes, puisque les constructions anciennes représentaient leur capital architectural.

C'est pourquoi, dans ces nouveaux länder, les grandes surfaces sont spacieuses avec des gammes importantes de produits frais, des parkings et des activités annexes de type fastfood .

Entre 1990 et 1998, le nombre de centres de plus de 10 000 m² en Allemagne a quasiment triplé, passant de 97 à 266.

Leur surface de vente est passée de 3 à 10 millions de m² : plus d'un tiers se trouvent en périphérie .

18 nouveaux centres ont été ouverts en 1998, dont 13 au sein d'agglomérations.

Une vingtaine devraient ouvrir d'ici 2001, parmi lesquels celui dénommé « Multi Casa » de 85 000 m² à Duisburg.

A noter qu'à l'ouest, Wal-Mart a ouvert son premier centre commercial sur une surface de 20 000 m² à Dortmund en août 1999, et compte restructurer 52 autres points de vente d'ici la fin de l'année 2000, sur la base des concepts américains.

Les petits centres commerciaux d'une surface inférieure à 10 000 m² ont, quant à eux, contribué au retour de l'animation des centres-villes

Près de 80 % d'entre eux existent depuis moins de dix ans.

On en dénombre 257, représentant 1 727 300 m².

Les maxidiscompteurs, désormais fréquentés par une large clientèle, représentent 32 % du chiffre d'affaires de la grande distribution.

Ils sont de plus en plus concurrencés par les commerçants étrangers, turcs en particulier, sur les produits alimentaires, frais surtout, mais aussi textiles.

Au nombre de 50 000 en 1998, ils emploient 250 000 personnes, réalisent un chiffre d'affaires de 7,5 Mds de marks, soit 3 % de parts de marché.

FICHE N°12

Norvège et Suède

Dans ces deux états, la création ou l'agrandissement d'un magasin de commerce de détail est libre, dès lors que le projet est autorisé par un permis de construire.

Néanmoins, la Norvège a interdit les créations de centres commerciaux autour des villes pour une durée de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 1999.

La Suède, quant à elle, disposait en 1998 de 6 500 points de vente de type grandes et moyennes surfaces alimentaires, ou offrant une gamme variée de produits alimentaires.

Ce chiffre était en baisse de 18 % par rapport à 1990 et de 1,1 % par rapport à 1997.

En revanche, les discompteurs ont progressé de 11,5 % entre 1997 et 1998 et de 266 % entre 1990 et 1998.

Si les hypermarchés ont progressé de 33 % entre 1990 et 1998, en revanche, pendant la même période, les supermarchés et les supérettes ont baissé de 5 %.

Au cours de l'année 1998, 50 grands nouveaux points de vente de 2 000 m² en moyenne ont été ouverts au public.

La distribution organisée est toujours détenue à 90 % par 3 grands groupes, à savoir ICA Handlarnas, KF et D&D.

FICHE N°13

Pays-Bas

Une évolution de la réglementation inverse à celle suivie par la plupart des autres états :

Si les Pays-Bas ont appliqué par le passé une politique restrictive, ils se dirigent de plus en plus vers une politique plus libérale.

Au début des années soixante-dix, les Pays-Bas ont été confrontés à l'essor des hypermarchés qui cherchaient à s'implanter dans les périphéries des villes, ce qui a été considéré comme une menace pour les magasins de commerce de détail déjà existants.

L'implantation de ces établissements a donc été interdite, non en application d'une réglementation particulière, mais en vertu de dispositions d'urbanisme spécifiques.

Par ailleurs, en 1985, le gouvernement a recommandé aux collectivités locales de freiner les implantations de magasins de commerce de détail en périphérie des villes, à l'exception des grandes surfaces spécialisées en biens volumineux (bateaux, caravanes, bricolage ou encore meubles).

Au cours des années qui suivirent, et en raison de la montée de nouvelles enseignes comme IKEA, par exemple, et de l'évolution de leur concept, les créations de ce type d'établissements ont été facilitées surtout s'ils s'implantaient dans le centre principal de l'agglomération.

Depuis 1993, la politique a encore été assouplie puisque l'administration centrale de l'Etat a défini des zones où les grandes surfaces peuvent s'établir sans restriction sectorielle.

Ainsi, à ce jour, 13 emplacements, dénommés « carrefours urbains », situés non loin des centres-villes, ont été désignés, sur lesquels les magasins peuvent s'implanter, dès lors que leur surface est supérieure à 1 500 m².

a mise en œuvre de ces projets relève de la compétence des communes, qui doivent les traduire dans leurs plans d'occupation des sols notamment.

Tout récemment, le ministre de l'aménagement du territoire a fait savoir qu'il n'envisageait pas de mettre en place une politique spécifique aux magasins d'usine.

On peut dire que la politique d'aménagement du territoire relative au commerce de détail relève actuellement de plusieurs politiques respectivement relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, aux grandes villes ou aux entreprises.

Un groupe de réflexion, qui a remis son rapport en avril 2000, a recommandé de supprimer la politique relative spécifiquement au commerce de détail dans les périphéries, en la remplaçant par une politique d'aménagement du territoire beaucoup plus générale.

Il propose que l'administration centrale se borne à élaborer les conditions générales de création des magasins de grande surface et que les communes et les régions prennent en charge sa coordination et sa mise en œuvre.

Le gouvernement a fait savoir qu'il partageait ce point de vue et qu'il envisageait d'éliminer toute restriction, qu'elle s'exprime en termes de secteur d'activité ou de surface de vente.

Néanmoins, des restrictions continueraient à s'imposer sur les implantations d'hypermarchés dans les périphéries.

Une concentration accrue de la grande distribution :

Bien que les Pays-Bas soient toujours considérés comme le pays des « petits commerces de proximité », il n'en demeure pas moins que depuis le début des années 90, la grande distribution a subi un profond mouvement de concentration aux dépens des petits commerçants.

Aujourd'hui, la grande distribution détient 60 % du marché alimentaire.

S'il subsiste encore des barrières au développement des très grandes surfaces de type hypermarchés, il n'en demeure pas moins que la grande distribution, qui évolue dans un marché de plus en plus concurrentiel, prend quelques points de parts de marché supplémentaires chaque année.

Le groupe Ahold reste leader avec 650 supermarchés qu'il peut approvisionner en flux tendu, grâce à 7 plates-formes d'approvisionnement.

Par ailleurs, les « maxidiscompteurs », le plus souvent allemands, représentent aujourd'hui 10 % du marché.

Aldi compte 450 points de vente et Lidl vient de faire son entrée.

FICHE N°14

Royaume-Uni

Un système qui réserve de réels pouvoirs d'intervention au ministre :

La réglementation applicable à la création ou à l'extension des magasins de commerce de détail relève de la politique de l'urbanisme, d'une part, et de celle des transports, d'autre part.

Leurs objectifs sont les suivants :

- soutenir et améliorer la vitalité et la viabilité des centres-villes qui se définissent, quelle que soit l'importance de la ville ou de la banlieue, comme
 - fournissant une large gamme de prestations de services,
 - agissant comme le point central pour les transports en commun,
 - offrant à ce titre les prestations à l'origine de trajets fréquents.

Depuis quelques années, certains centres-villes sont en déclin, n'ayant pas su attirer de nouveaux investissements.

- concentrer les aménagements, en particulier dans le domaine de la distribution, sur des sites accessibles par tout mode de transport autre que l'automobile (transports en commun, bicyclette, marche à pied, etc...), afin de dynamiser la concurrence.
- maintenir un secteur de la distribution qui soit à la fois efficace, compétitif et innovant.
- mettre à la disposition de la clientèle une large gamme de magasins et de prestataires de services accessibles par les transports en communs et développer l'emploi.

Pour le gouvernement, il ne doit pas s'agir de restreindre la concurrence pour protéger le tissu commercial existant, ni d'empêcher l'innovation de se développer.

L'organisation administrative est très décentralisée au Royaume-Uni.

Le contrôle du respect des règles d'urbanisme relève des seules autorités locales, lors de l'examen des demandes de permis de construire

Des ministres, équivalents du ministre de l'environnement, des transports et des régions, existent au Pays de Galles et en Ecosse.

Actuellement, l'Angleterre est divisée en 34 comtés non-métropolitains, eux-mêmes subdivisés en 238 districts également non-métropolitains, c'est-à-dire non-centrés sur une grande ville, dont la plupart ont une population supérieure à 200 000 habitants.

Les grandes agglomérations, en dehors de Londres, sont, quant à elles, divisées en 36 districts métropolitains.

Londres même est divisé en 32 « boroughs », ou municipalités, dont les pouvoirs sont identiques à ceux des districts métropolitains.

De plus, il existe des « unitary authorities », autorités polyvalentes, au nombre de 45 en Angleterre et de 29 en Ecosse.

L'Irlande du Nord est, quant à elle, divisée en 26 districts.

En matière d'urbanisme, la répartition des compétences entre ces diverses entités peut être appréciée de la façon suivante :

- les comtés et les districts métropolitains statuent sur les grands projets d'urbanisme ou de circulation routière,
- les districts non-métropolitains sont compétents sur l'urbanisme local, les réseaux routiers et les parkings urbains,
- les autorités polyvalentes disposent de l'ensemble de ces compétences.

Chaque comté et chaque autorité unitaire doit élaborer et tenir à jour un schéma d'aménagement pour sa région, qui fournit un cadre de stratégie générale d'aménagement valable pour une période d'une quinzaine d'années, conforme aux orientations définies par l'administration centrale.

Le projet de plan doit toujours être soumis à l'approbation du ministre de l'environnement, des transports et des régions.

Le ministre peut soit l'approuver, soit le rejeter, soit, enfin, le modifier.

Avant de l'approuver, la loi impose au ministre de soumettre le projet à un examen public.

Le district ou la municipalité à Londres doit établir un plan local.

Les autorités polyvalentes déterminent des plans unitaires.

En pratique, seules les limitations des plans locaux s'imposent aux promoteurs.

Les autorités locales disposent donc de pouvoirs très étendus s'agissant de l'examen des permis de construire destinés à permettre la construction, l'agrandissement, la modification ou le changement d'usage d'un local commercial.

S'agissant des immeubles déjà existants, un arrêté les a répartis en 3 classes :

- classe A 1 : la quasi-totalité des magasins, les bureaux de poste, les agences de voyage, les salons de coiffure, les locations de petit matériel et les teintureries ;
- classe A 2 : les prestataires de services financiers, comme les banques ;
- classe A 3 : les restaurants, snacks, cafés, pubs ou les ventes de plats à emporter.

Au sein d'une même classe, les changements d'affectation ne sont pas soumis à permis de construire.

De même les passages de la classe 3 en classe 2 et des classes A 2 et A 3 en classe A 1 ne sont pas non plus soumis à un permis de construire.

Ainsi la transformation d'un restaurant en magasin n'est-elle pas soumise à un permis de construire.

En revanche, un permis de construire sera requis pour la transformation inverse.

Si le projet nécessite une construction nouvelle, un permis de construire sera requis à ce titre.

Dans ce système, le ministre de l'environnement, des transports et des régions est cependant amené à arrêter les grandes orientations de la politique en matière d'urbanisme commercial, sous la forme de « planning policy guidance notes ».

Il se réserve, de plus, la possibilité d'ordonner qu'une demande de permis de construire portant sur un projet dépassant le cadre local, lui soit soumise, alors même que l'autorité locale compétente a déjà autorisé le projet en question.

Les demandes portant sur la création d'une surface de vente supérieure à 10 000 m² doivent obligatoirement remonter à l'échelon ministériel.

Par ailleurs, si les autorités locales disposent d'une large autonomie, il n'en demeure pas moins que l'administration centrale leur apporte un concours financier important.

Dès lors l'échelon central n'est pas dépourvu de tout pouvoir d'orientation sur les décisions susceptibles d'être prises par les autorités décentralisées.

Sur les 500 000 demandes de permis de construire présentées chaque année, entre 120 à 150 font l'objet d'une procédure de recours auprès du ministre.

C'est ainsi que, récemment, le ministre de l'environnement, des transports et des régions a exercé son pouvoir de veto à l'encontre d'un projet d'agrandissement du centre commercial de BRENT CROSS, situé en périphérie, pour lequel la municipalité londonnienne de Barnet avait auparavant donné son accord, malgré une forte opposition locale des « Verts » et des commerçants.

Si le propriétaire de ce centre commercial considérait que cet établissement, constituant un centre-ville, se trouvait donc conforme aux orientations du gouvernement, en revanche le ministre a fait valoir qu'il n'y avait pas le mélange requis de commerces et de facilités de transports que l'on trouve généralement dans un centre-ville classique.

De la même façon, le ministre a refusé d'autoriser le projet de construction d'un centre commercial non-alimentaire en périphérie de la ville de Stoke-on-Trent, en se fondant sur le fait que la réalisation de ce projet porterait préjudice à la pérennité des centres-villes environnants.

Les décisions ministérielles sont susceptibles de recours contentieux.

Ainsi un juge de la Haute Cour a-t-il annulé une décision ministérielle qui refusait la délivrance d'un permis de construire pour un supermarché de 6 500 m² en périphérie de la ville de Billingham, au nord-ouest du pays, car sa décision omettait de prendre en considération 2 facteurs favorables au projet.

