

Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

Compte-rendu de la réunion du mercredi 22 novembre 2006

M. Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne, Vice-président de la commission, et M. Arnaud STRASSER, Directeur du Cabinet de Renaud DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, président cette seconde réunion de la commission de modernisation de l'urbanisme commercial.

Sur la base d'un document qui reprend les orientations qui se sont dessinées lors de la première réunion, ils proposent aux participants d'échanger leurs points de vue tout en leur rappelant que l'objectif commun est d'élaborer un avant-projet de texte pour la fin du mois de janvier 2007, en vue de sa mise en consultation publique.

M. Jean-Paul CHARIE, Député du Loiret.

Il est possible d'associer dans un texte l'équipement commercial et la libre concurrence. Par contre en matière de pratiques commerciales il n'est pas nécessaire de légiférer sur la taille des commerces. Il faut s'intéresser aux pratiques commerciales et rendre l'autorisation d'activité commerciale indépendante de celle relative à l'urbanisme.

M. Xavier DE ROUX, Député de Charente-Maritime.

Il est important de bien différencier le problème de la concurrence et celui de l'organisation réelle des territoires : ce dernier relève des collectivités territoriales, qui n'ont pas à s'occuper du droit de la concurrence.

M. Jean-Pierre GAUTRY, Président de la Société Française des Urbanistes.

Depuis 20 ans, il convient de reconnaître que le territoire évolue en étant victime de fractures. Les journées mondiales de l'urbanisme ont récemment mis en exergue cette situation. Durant 50 ans, le commerce a contribué à déstructurer la ville en s'installant à sa périphérie et en provoquant le dépérissement des centres villes. Les textes législatifs et réglementaires n'ont pas été conçus dans une logique d'organisation des territoires. Un centre commercial en lui-même est un quartier qui n'est pas fini. Il convient de réaliser des quartiers plurifonctionnels. C'est pourquoi les documents d'urbanisme que sont le SCOT et le PLU doivent exister et remplir leur rôle.

Dans ce contexte, les textes relatifs aux CDEC devraient être amendés voire supprimés et les projets de territoire devraient pleinement intégrer l'aspect de l'équipement commercial.

Par ailleurs, avoir une réflexion sur les activités commerciales oblige à s'inscrire dans une logique liée au développement durable. Il n'est plus possible de continuer à faire circuler des marchandises sur des milliers de kilomètres et des stratégies intégrant la dimension de proximité doivent être développées.

M. Jean-Paul CHARIE, Député du Loiret.

M. CHARIE tient à souligner que le terme « d'équipement commercial » qui est utilisé pour qualifier les commissions départementales et nationale est porteur de confusion, car pour l'instant elles n'apprécient les projets qu'au regard de l'activité envisagée et de la situation des autres activités et qu'ainsi la préoccupation urbanistique est « mise de côté. ».

M. Ambroise DUPONT, Sénateur du Calvados, Président du conseil national des entrées de ville.

Pour M. DUPONT, le terme « d'urbanisme commercial » n'est pas adapté à la situation actuelle. A l'origine l'autorisation délivrée concernait la capacité à faire du commerce et dans ce sens, une loi sur la réglementation du commerce est légitime. Par contre, l'organisation de l'espace et le choix d'un urbanisme commercial relèvent des élus et doivent être intégrés dans un schéma global défini au niveau local.

M. Gérard CORNU, Sénateur d'Eure et Loir.

Poursuivant sur les propos précédemment tenus, M. CORNU précise que le PLU ne peut répondre à la préoccupation qui est celle de définir un véritable schéma global, structurant l'espace urbain. Cela ne peut se faire qu'avec le SCOT, mais il faut noter que beaucoup d'élus ne souhaitent pas s'embarasser des contraintes d'un SCOT. Dans ces conditions, il conviendra de prévoir une procédure adaptée pour les collectivités qui n'utiliseraient pas le support d'un SCOT.

M. Hervé NOVELLI, Député d'Indre et Loire.

M. NOVELLI estime qu'il existe une contradiction apparente entre les deux premières orientations dégagées à l'issue de la réunion du 25 octobre dernier, entre la nécessité de maintenir une législation spécifique à l'urbanisme commercial et le souci de mieux l'articuler avec celle de l'urbanisme général en proposant d'intégrer la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial à celle de l'urbanisme général. Il conviendrait de se doter d'une méthode pour traiter de cette contradiction, par exemple en créant un groupe de travail spécifique chargé d'élaborer une proposition de départ réglant cette contradiction.

M. Jean-Paul ALDUY, Sénateur des Pyrénées-Orientales, Président de l'EPARECA.

Partageant les propos précédents, M. ALDUY se déclare favorable à une contractualisation des territoires en séparant les aspects économiques et les aspects urbanistiques. Il conviendrait selon lui de ne plus adjoindre le qualificatif « commercial » à la notion d'urbanisme. La problématique liée à l'économie commerciale et aux règles du commerce ne relève pas du niveau local. Par contre, il convient de décentraliser un certain nombre de décisions

permettant d'organiser cette économie. Cette décentralisation de la gestion de l'économie est une des composantes de l'urbanisation qui relève d'une planification globale.

Une proposition concrète pourrait être de supprimer la CDEC lorsqu'un SCOT existe. Elle permettrait d'affirmer le fait que des documents de planification doivent exister, quitte à modifier régulièrement leur contenu afin de s'ajuster aux évolutions commerciales.

M. Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne.

M. CHATEL précise qu'il existe actuellement une loi sur l'équipement commercial et non pas sur l'urbanisme commercial. Cependant, ce texte prévoit des critères de choix des projets qui sont directement liés à des contraintes urbanistiques.

Il est d'accord pour traiter de l'urbanisme commercial au sein du SCOT mais il faut également en parler au niveau du Schéma de développement commercial (SDC) de chaque département, qui paraît être un outil adapté pour aborder les questions de concurrence

M. Xavier DE ROUX, Député de Charente-Maritime.

Rappelant que notre droit pose le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et qu'il convient de l'organiser M. de ROUX estime qu'il convient de cesser de mélanger les questions liées à la concurrence et celles liées à l'urbanisme.

A ce stade, Arnaud STRASSER estime qu'une législation spécifique renouvelée apparaît nécessaire et rappelle que la réduction des délais d'autorisation doit inspirer les solutions retenues. Il pose deux questions :

- la procédure d'octroi du permis de construire doit-elle inclure une procédure spécifique à l'équipement commercial ? Par exemple, un « avis sur les questions commerciales », à titre préalable ?
- quel serait le devenir des SDC ?

M. Jean DIONIS DU SEJOUR, Député du Lot et Garonne.

A l'origine, les lois Royer et Raffarin résultaient de l'existence de déséquilibres économiques auxquels il importait d'apporter une réponse appropriée. Il convient désormais de tenir compte des contraintes d'origine européenne. Or, les notions de densité et de concurrence ne sont pas appréciées de la même façon au niveau européen.

Les CDEC et la CNEC sont des « machines à délivrer des autorisations », dans certains cas avec lenteur en constituant ainsi un frein. Les statistiques sont effrayantes et la volonté politique de refuser ne s'exprime que de façon parcellaire.

Il ne sert à rien de se focaliser sur les petits projets et pour eux il faut aller dans le sens de l'allègement. A l'inverse, il convient de se concentrer sur les projets qui sont très déséquilibrants.

En ce qui concerne le SCOT, il reste à la base un zonage d'un territoire. Il subsistera un problème d'outils pour mesurer l'impact d'un projet, par exemple en matière d'emploi ou d'environnement ou encore sur la ruralité.

M. Jérôme BEDIER, Président de la fédération du commerce et de la distribution (FCD).

M. BEDIER estime qu'il convient d'effectuer un constat mesuré et équilibré : d'une part, les maires ont marqué de leur empreinte certains choix d'aménagement, y compris dans le domaine de l'équipement commercial, et d'autre part, l'évolution du commerce s'est effectuée au rythme de celle de la société. Les différents acteurs de la politique d'équipement commercial doivent travailler ensemble pour éviter de répéter des erreurs malheureusement constatées en matière d'urbanisme.

Compte tenu du contentieux avec les autorités bruxelloises, qui estiment que le volet économique de l'équipement commercial doit se limiter à la concurrence, il faut définir un nouveau dispositif.

Si le volet urbanistique est privilégié, il s'appuiera sur le SCOT et le PLU, ce qui nécessite d'en tirer toutes les conséquences et d'avoir une vraie dynamique concertée pour préparer ces documents. Les CCI ne pourront confisquer leur préparation et leur contenu devra pouvoir être contesté.

M. STRASSER note qu'il ne faut surtout pas opposer les différentes formes de distribution. Il conviendra d'établir l'importance relative de chaque document d'urbanisme entre le SCOT, le PLU et le SDC. A ce titre, faut-il donner une force obligatoire aux SDC ? De plus, quelles coopérations pourraient-elles renforcer des règles renouvelées ?

M. Jacques PERILLIAT, Président de l'Union du grand commerce de Centre ville (UCCV).

Pour M. PERILLIAT, il est très important de tenir compte de l'effectivité de la loi. Depuis la loi Royer de 1973, la liste des critères s'est continuellement enrichie, mais le Conseil d'Etat a refusé de donner aux nouveaux critères environnementaux une réelle force.

En conséquence, il convient de faire table rase de cet empilement de critères car il est inutile de poursuivre dans une voie créatrice de contentieux dont l'issue n'est pas toujours conforme à l'objectif défini par le législateur.

Compte tenu des intérêts économiques importants en jeu et de nombreux contentieux qui sont constatés, il estime que le droit doit fournir une base extrêmement solide. Ainsi, si le schéma de développement commercial n'est pas impératif, il devient inopérant.

M. Jacky LEBRUN, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).

Le constat sur les progrès à réaliser en matière d'esthétique des bâtiments ne peut qu'être approuvé.

Les CCI doivent être impliquées dans l'élaboration des PLU et des SCOT en gardant leur place d'interlocuteur privilégié pour les collectivités. Les schémas doivent acquérir une force indiscutable afin d'éviter que les CDEC soient entraînées dans une spirale où elles délivrent automatiquement les autorisations. Il estime qu'à partir du moment où chaque acteur respecte sa parole, les schémas fonctionneront et un équilibre sera atteint entre le développement des centres-villes et leurs périphéries.

M. Eric RANJARD, Président du Conseil national des centres commerciaux (CNCC).

La France est couverte de centres commerciaux d'une taille significative. Dans un proche avenir, toutes les préfectures auront un centre commercial en cœur de ville. Les créations de centres commerciaux importants sont donc devenues minimes alors que les projets se réalisent très lentement, sur une durée de 10 à 20 ans, avec un problème énorme qui est celui des recours contentieux. Le moindre petit dysfonctionnement en cours de procédure est repris au contentieux et donne lieu à des annulations qui sont génératrices d'une lenteur qui est devenue insupportable. Cela invite les promoteurs des projets à respecter pleinement la réglementation.

M. Jean DIONIS DU SEJOUR, Député du Lot et Garonne.

Est-il nécessaire d'examiner des projets pour lesquels la réponse positive est toujours acquise ? A l'inverse, des grands projets méritent d'être examinés rapidement afin de voir s'il est possible de les accepter au regard de leurs effets architecturaux, sociaux et urbanistiques.

M. STRASSER réitère sa demande sur le rôle qu'il convient de donner aux SDC.

M. Jean-Pierre LEHMANN, Président des Vitrines de Nancy.

M. LEHMANN s'étonne qu'un consensus général semble régner pour aller vers une démarche d'urbanisme commercial qui intègre les exigences issues du contentieux européen.

Il exprime son souhait de voir se développer une démarche urbanistique afin d'améliorer la situation actuelle. Les SCOT doivent exister, une quinzaine ont été adoptés alors que 205 sont prévus et nécessaires. Il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur des SCOT opposables.

La problématique des coûts est également importante. Il existe par exemple une politique de développement des « retail park » qui engendre un risque de constitution de friches commerciales. Ces centres ne peuvent arriver en centre ville, car il faudrait une baisse du coût du foncier en centre-ville, ce qui est illusoire. Il paraît plus réaliste de freiner les implantations en périphérie des villes par une augmentation du coût du foncier dans ces zones.

Une autre problématique vise les infrastructures. Lors de leur installation, les enseignes sont amenées à participer au coût de ces infrastructures mais, dans le cas des extensions ultérieures, ce sont les contribuables qui assurent leur financement.

Les partenariats entre les commerces de périphérie et ceux du cœur de la ville sont nécessaires (tous s'acquittent d'ailleurs de la TACA). Il faut cesser d'alimenter un mitage du territoire qui atteint aujourd'hui la périphérie de la périphérie des villes.

M. Xavier DE ROUX, Député de Charente-Maritime.

M. de ROUX estime que le développement des secteurs de l'artisanat et de l'industrie devra également être pris en compte.

M. Jean-Paul CHARIE, Député du Loiret.

M. CHARIE indique qu'il pourra transmettre un document relatif aux SDC déjà élaborés. Il estime qu'il convient d'effectuer une vraie annonce relative aux SDC, qui permettront notamment d'organiser les activités commerciales entre les centres et leurs périphéries ou encore entre les villes et le monde rural, ainsi qu'aux sanctions applicables aux pétitionnaires ne respectant pas leurs engagements.

M. STRASSER affirme alors la nécessité de renforcer le contenu du SDC, afin que ces documents aient une réelle force juridique en les articulant avec les SCOT ou en les intégrant dans ces documents.

Mme Reine-Claude MADER, Présidente de la CLCV.

Mme MADER met l'accent sur la nécessité du maintien de la concurrence à laquelle sont toujours attachés les consommateurs. Selon elle, la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial ne saurait avoir pour objectif inavoué de contourner les orientations données par la Commission européenne. Il convient désormais d'assurer la mise en place d'équipements mieux conçus intégrant la problématique incontournable du développement durable. La prise en compte de nouveaux modes de comportements, comme l'achat électronique, devra également être prise en considération, surtout lorsque les opérateurs sont présents sur les marchés réels et les marchés virtuels. A ce stade, le concept rénové de SDC ne lui semble pas assez précis, en ce qui concerne notamment la consultation, au niveau local, des consommateurs.

M. STRASSER réaffirme alors que l'intention du Ministre n'est surtout pas de « finasser » avec nos obligations européennes qui impliqueront la disparition des tests économiques et la montée en puissance du critère de concurrence. Dans ce cadre, de nouvelles propositions d'orientation seront proposées aux membres de la Commission qui pourront, sur ces bases, faire état de leurs contributions, en ce qui concerne notamment le niveau de régulation et les sanctions les mieux adaptées.

M. Roger MONGEREAU, représentant la CGPME.

M. MONGEREAU estime qu'il convient d'être particulièrement vigilant lors de l'élaboration de nouveaux textes relatifs aux SDC et aux SCOT, alors que ces outils sont aujourd'hui mal utilisés, et de ne pas mettre en place de nouveaux dispositifs inopérants voire incohérents sur l'ensemble du territoire.

M. Jean PAPILLON, Président d'honneur de la FDCE.

M. PAPILLON rappelle que la France dispose du plus grand nombre de grandes surfaces en Europe, compte tenu de la composition des CDEC et qu'il est désormais opportun de mieux s'appuyer sur les avis des services techniques. Il conviendrait donc d'aménager les pouvoirs des élus municipaux et de renforcer le rôle de la Région pour assurer une meilleure cohérence du dispositif d'autorisation.

M. Jean-Marie BIDAUD, représentant des architectes paysagistes.

M. BIDAUD est d'accord pour inclure l'urbanisme commercial dans le champ d'application du droit de l'urbanisme et souhaite la contribution d'équipes pluridisciplinaires pour élaborer les documents qui fonderont les décisions locales.

M. Xavier DE ROUX, député de la Charente-Maritime.

M. de ROUX, s'interroge sur les possibilités de concilier les aspirations des consommateurs avec celles de l'ensemble des citoyens.

M. Pascal MALFOY, Président de la Fédération du Bricolage (FMB).

M. MALFOY rappelle que le nouveau dispositif devra s'intégrer dans de réels projets de développement qui ne devront pas être subis mais choisis. Il souligne les effets inflationnistes sur le foncier des schémas directifs en matière d'utilisation du territoire. Cela risque de ne bénéficier ni aux consommateurs, ni au commerce.

M. MAITRE, représentant de l'Assemblée Permanent des Chambres de Métiers (APCM).

M. MAITRE estime qu'il faut réduire le nombre d'instances décisionnelles, privilégier le niveau régional comme nos partenaires européens, maintenir le prix du foncier à un niveau raisonnable et faire revenir le produit de la TACA aux artisans et aux commerçants de détail. Ces nouvelles orientations permettront ainsi le maintien des artisans dans les centres-villes, y compris pour leurs activités de fabrication.

M. STRASSER mentionne le rôle joué par le ministère des PME en matière de droit de préemption des baux commerciaux, prévu par la loi du 2 août 2005 et pour la TACA, qui devrait faciliter les projets de coopération.

M. Marcel BELLINOT, représentant de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

M. BELLINOT rappelle que le SCOT constitue déjà un outil important mais qu'il convient d'améliorer son contenu et son fonctionnement alors qu'il peut concerner plusieurs agglomérations. Il propose de fournir les conclusions provisoires sur l'intérêt des SCOT dans le cas de 3 ou 4 agglomérations.

Mme Monique RUBIN, Présidente de la Fédération Nationale des Syndicats des Commerçants des Marchés de France (FNSCMF).

Mme RUBIN déplore que l'utilisation des crédits du FISAC ne permette pas de maintenir la place des marchés de centres-villes et qu'il convient d'organiser les coopérations nécessaires.

M. Jérôme BEDIER, Président de la FCD.

M. BEDIER, rappelle qu'il serait bon d'améliorer la préparation des SCOT en y associant les professionnels concernés. L'augmentation correspondante des coûts des équipements pourrait déplacer une partie des achats vers le commerce électronique.

M. Gérard ATLAN, Président du Conseil Du Commerce de France.

M. ATLAN rappelle l'objet de la réunion qui doit permettre de dégager des synthèses et des propositions en écartant tous les a priori. Il conviendra en tous cas de ne pas sur-réglementer et de s'assurer de l'importance des objectifs poursuivis avant de modifier les textes.

M. Gérard CORNU, Sénateur d'Eure et Loir.

M. CORNU, estime que le développement de l'intercommunalité permettra de diminuer le gaspillage constaté en matière d'équipement commercial. Actuellement, c'est en effet le maire qui décide de la politique d'urbanisme commercial et non pas la région même s'il convient d'assurer une cohérence de chaque projet avec le SCOT. Seulement 18 SCOT ont été élaborés aujourd'hui, ce qui illustre le problème de leur élaboration (délais de 2 à 3 ans, coûts...). En tout état de cause, il conviendra de prévoir un système transitoire en cas de réforme du SCOT.

M. Xavier DE ROUX, député de la Charente-Maritime.

M. de ROUX relève qu'il existe un consensus en faveur de la simplification du cadre légal et réglementaire et en faveur du renforcement des règles d'urbanisme, tout en évitant la mise en place d'un système trop rigide. Il conviendra au contraire d'assurer la mise en place d'un dispositif adapté à l'évolution de la vie sociale et à l'économie, qui serait révisé régulièrement et démocratiquement.

M. STRASSER précise pour conclure que le compte-rendu de cette réunion sera adressé sous 15 jours à ses participants qui pourront faire état de leurs réactions. Il sera accompagné du compte-rendu définitif de la précédente réunion et d'éléments d'orientation approfondis, sur lesquels les membres de la Commission pourront réagir lors de la réunion du 20 décembre 2006.

Les demandes de modifications du présent compte rendu peuvent être adressées par voie électronique à l'adresse suivante : urbacommercial@dcaspl.pme.gouv.fr

Dans le cas où un contact téléphonique serait nécessaire, le secrétariat de la Commission de modernisation répond aux numéros suivants :

M. Riché : 01 43 19 77 16 ou M Melain : 01 43 19 77 19