

Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

Compte-rendu de la réunion du mercredi 25 octobre 2006

Renaud DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, ouvre les travaux en constatant que trente années d'évolution de la grande distribution démontrent que le dispositif en vigueur n'a pu préserver un équilibre stable entre les différentes formes de commerce, malgré ses apports réels.

« Je souhaite que cette commission propose une réforme ambitieuse de la procédure et des critères de délivrance des autorisations d'urbanisme commercial. Ces critères ne peuvent plus être exclusivement fondés sur des tests économiques. Ils pourraient prendre en compte d'autres critères :

- le développement durable, notamment l'intégration paysagère, la qualité architecturale, mais aussi la desserte par les réseaux de transport public et de voirie, la gestion des déchets, ou encore l'efficacité énergétique ;
- la cohérence urbaine du projet en privilégiant la mise en place de coopérations entre les périphéries et les centres villes, par la mise en place de mécanismes de péréquation financière, ou encore par des obligations d'investissement (transport public, voirie, parc de stationnement) dans les centres villes. ».

« La Commission rendra ses conclusions le 31 janvier 2007. Trois réunions plénières sont programmées les 22 novembre 2006, 20 décembre 2006 et 17 janvier 2007, le Sénateur Alain Fouché et le Député Luc Chatel étant associés à leur déroulement en qualité de vice-présidents de la Commission, dont le secrétariat sera assuré par la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales, en étroite liaison avec la DGCCRF. ».

M. André ROSSINOT, Président de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

M. Rossinot remercie Renaud Dutreil d'organiser cette Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, car il estime très judicieux d'avoir des initiatives en la matière plutôt que d'agir sous la contrainte, notamment par rapport au débat européen. Au-delà du bilan qui pourra être fait sur les effets de l'appareil législatif et de son évolution, il souhaite aboutir à un diagnostic approfondi et de qualité qui ne néglige aucun des aspects de la problématique de l'équipement commercial.

A ce titre, il convient de reconnaître que dorénavant le poids de la ville se mesure à travers celui des agglomérations. Un véritable projet d'agglomération est porteur de perspectives et de stratégie. Ainsi, le débat entre l'évolution des cœurs de ville et celle de l'ensemble des agglomérations pourra être ouvert. Il doit tenir compte du plan de déplacements urbains, qui amène à une stratégie de la vie quotidienne et de l'Agenda 21 décliné sur l'ensemble du territoire, documents qui ne peuvent être élaborés sans ignorer l'équipement commercial. Le commerce est un des éléments forts qui contribuera à satisfaire le besoin de cohésion territoriale et sociale. Il convient de réfléchir au type de commerce qui existera dans dix ans

pour satisfaire nos besoins. La prise en compte de la dimension sociale dans la vie des quartiers est indispensable à la réalisation de cette cohésion.

Pour conclure, M. Rossinot se déclare disponible pour organiser avec l'appui de la Fédération qu'il représente un colloque sur la modernisation de l'équipement commercial qui permettrait d'ouvrir les débats sur les expériences étrangères.

M. Jean FRANCOIS-PONCET, Sénateur du Lot et Garonne.

Partageant les propos de M. Rossinot, M. François-Poncet souhaite les compléter en précisant qu'il convient également de s'intéresser à l'espace rural en plus des cœurs de villes. Par ailleurs, il souhaite que les aspects européens, notamment en terme de comparaison des réglementations et des organisations commerciales, soient examinés, car il a l'impression que les différences sont importantes.

M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne, Vice-Président de la Commission.

Face à la multiplication des surfaces commerciales créées autour des centres villes, Monsieur FOUCHE rappelle que sa proposition de loi adoptée le 16 juin 2005, en première lecture, par le Sénat apportait un rééquilibrage du dispositif réglementaire.

Les principales dispositions de cette proposition de texte s'articulent autour de :

- la prise en compte des aspects architecturaux dans l'appréciation des projets,
- la réforme des CDEC dont le nombre des membres serait porté à 7,
- la création d'une commission interdépartementale d'équipement commercial,
- la réforme de la CNEC,
- la mise en place d'un régime de sanctions pour non respect des décisions.

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

M. DE ROUX estime que dans la situation actuelle la finalité des textes qui sont fréquemment contournés n'est plus connue. Il est indispensable de réconcilier la liberté du commerce et l'aspiration légitime à une qualité de vie tant en milieu urbain que rural.

Il pense que cette problématique peut être abordée à l'aide d'une prise en compte des aspects urbanistiques. Il est indispensable de s'intéresser au cadre de vie en assurant la cohérence entre les différents documents urbanistiques (PLU, SCOT, PDU, PLH,...).

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

S'associant aux propos des intervenants précédents sur la nécessité de mieux prendre en compte les aspects urbanistiques et de développement durable, M. DUPONT tient à souligner que l'Etat entreprend une déclassification des voies à grande circulation qui risque d'avoir des effets négatifs sur les entrées de ville. En effet, l'obligation qui repose actuellement sur l'aménagement de ces entrées de ville risque d'être réduite à néant si les voies d'accès sont systématiquement déclassées et si la réglementation ne s'adapte pas.

M. Jean-Paul CHARIE, Député du Loiret.

M. CHARIE indique qu'il n'a jamais été un partisan de la loi Royer, considérant qu'on ne peut être pour la libre concurrence et contre une taille de point de vente ou contre une forme de commerce. Ce sont les pratiques commerciales et non la forme des magasins qui créent des concurrences déloyales. Néanmoins, au nom de l'équilibre commercial, il convient de s'intéresser et de valoriser les schémas de développement commercial.

La réglementation mérite d'être améliorée à deux niveaux, d'une part en rendant les schémas de développement commercial opposables aux tiers et, d'autre part, en prévoyant des sanctions significatives pour les pétitionnaires qui ne tiennent pas leurs promesses.

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

La loi Royer modifiée par la loi Raffarin n'est plus du tout efficace. Pour les petits dossiers, elle est devenue un frein à l'initiative économique. L'intercommunalité et la fiscalité locale ont beaucoup évolué depuis l'adoption de ce texte et de ses modifications. L'enjeu reste un enjeu commercial mais il doit être élargi à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, au développement durable en prenant en compte les documents d'urbanisme tel que le SCOT ou le plan de déplacement urbain.

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

La loi Royer a globalement échoué en fabriquant une économie administrative « malsaine ». La démocratie locale a été polluée et aucun outil capable d'engendrer une maîtrise de l'urbanisme n'a été créé.

Il faut accepter un diagnostic brutal. Le bilan est celui d'un échec sur la cohésion sociale, la démocratie locale et l'urbanisme, ce qui rend obligatoire une réforme en profondeur.

C'est pourquoi il invite à partager les voies ouvertes par Renaud DUTREIL. Il existe des communautés d'agglomérations sur lesquelles la réforme peut s'appuyer. Le débat local doit s'organiser à la bonne échelle afin que les élus locaux soient responsabilisés. En reprenant le principe démocratique au bon niveau, les décisions seront intégrées dans un projet qui garantira une urbanisation maîtrisée.

A ce stade des échanges, M. DUTREIL synthétise les interventions des différents parlementaires. Il dégage les axes suivants qui permettent d'établir un constat partagé :

- en matière de gouvernance, le système est insatisfaisant et éclaté,
- en matière réglementaire, les outils juridiques sont multiples (notamment PLU, SCOT, SDC, PDU, Agenda 21,...) et génère un travail dispersé et anarchique qui n'aboutit pas à des choix cohérents,
- en matière d'organisation du commerce, il n'est plus possible de porter atteinte à la liberté du commerce ce qui suppose un allègement des contraintes, la liberté recréant les équilibres.

Il envisage l'avancement des travaux avec optimisme, compte tenu de la nouvelle approche des parlementaires sur ces aspects, plus fluide et plus dynamique.

M. Jean-François BERNARDIN, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).

Le problème est d'ordre politique car il faut se souvenir qu'il n'y a pas de majorité au sein des CDEC sans les élus. Il convient de trouver un équilibre entre l'intérêt des consommateurs et celui des commerçants et des élus locaux.

Pour l'ACFCI le bilan de la loi Royer est négatif. C'est une loi passoire qui est une hypocrisie sociale freinant le développement du petit commerce. L'environnement tant au niveau communautaire qu'avec le développement des achats en ligne rend le changement inévitable.

Deux solutions sont possibles :

- une évolution dans la continuité, illustrée par la proposition de loi du sénateur Fouché ;

- une solution plus radicale esquissée par M. ALDUY qui entraînerait un changement complet du dispositif.

L'ACFCI est prête à travailler sur ces deux axes de réflexion en n'oubliant pas qu'il convient de prendre en compte la péréquation financière créée avec la TACA et le FISAC.

M. Guillaume CERUTTI, Directeur général de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF).

M. CERUTTI souligne trois points :

- au niveau local, les services instructeurs des DDCCRF sont amenés à effectuer un travail d'instruction identique quel que soit la taille des dossiers présentés qui ne tient pas compte de la taille des dossiers présentés *et* qui s'avère très lourd alors que les décisions prises par les CDEC sont très souvent sans rapport avec le travail d'analyse qui a été fait ;
- le droit commun de la concurrence offre des outils pour alléger le traitement administratif spécifique des dossiers d'urbanisme commercial notamment en évitant la constitution ou le renforcement d'une position dominante au plan local ;
- il conviendra d'avoir une réflexion sur ce qui se passe avant la délivrance d'une autorisation, puis sur les conditions de sa réalisation, et sur l'effectivité des sanctions.

-

M. Jean-Claude CHOQUET, Vice-Président de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (APCM).

L'APCM est favorable aux orientations contenues dans la proposition de loi du sénateur Fouché et tient à souligner que le coût du foncier, souvent prohibitif, freine le développement du commerce traditionnel dans les nouvelles zones d'attraction commerciale.

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

M. BEDIER se déclare favorable à une évolution du dispositif qui tendrait à rendre de droit commun une logique urbanistique. Il considère que le besoin de modernisation va se renforcer au cours des prochaines années et qu'en conséquence chacun doit pouvoir se battre avec ses propres armes. Il conviendra de mettre en place une procédure simple qui évite un cumul avec la délivrance du permis de construire.

M. Jacky LEBRUN, Vice-Président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME), Président de l'Union Nationale des Petites et Moyennes Entreprises Commerciales (UNPMC).

M. LEBRUN partage les points de vue exprimés par les différents parlementaires. La CGPME constate une évolution des mentalités au sein du commerce local. Une nouvelle génération de commerçants, plus jeune et plus ouverte à la cohabitation avec la grande distribution, va progressivement modifier l'image du petit commerce. Par ailleurs, les commerçants s'inquiètent de l'évolution du FISAC dont les dossiers sont de plus en plus compliqués.

M. Claude BELLOT, Président de la confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD).

M. BELLOT partage l'analyse de M. BEDIER. Il considère que les 10 dernières années ont donné lieu à un nombre important d'autorisations d'exploitation commerciale essentiellement concentrées dans le domaine du bricolage et du jardinage alors que celui de l'alimentaire connaissait une plus grande stabilité. Enfin, il a précisé être également très proche des orientations de M. Charié, estimant qu'un rééquilibrage entre la grande distribution et le commerce de proximité était nécessaire.

M. Gérard ATLAN, Président du conseil du commerce de France (CdCF).

Il n'existe pas de vie sociale sans un commerce fort. Il convient de redonner la liberté aux chefs d'entreprises sans créer une opposition farouche entre la grande distribution et le commerce traditionnel. Il se déclare disponible pour réfléchir à toute forme de modernité. Il préconise par ailleurs d'entamer une croisade pour que la TACA, dont la charge a été multipliée par 2,5, soit partiellement rendue aux entreprises.

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

Partageant les propos de la FCD, M. PERILLIAT tient à souligner qu'il convient d'être vigilant à l'application d'un texte dont l'efficacité sera toujours mesurée à l'aune de son application qui peut malheureusement diverger de son principe. Il cite pour exemple la loi GAYSSOT sur les transports en commun dont l'objectif initial n'a pas été retenu par le Conseil d'Etat.

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

La loi Royer a eu des effets positifs, les autorisations délivrées depuis une dizaine d'années ont majoritairement concernées les secteurs du bricolage et du jardinage. La France s'est dotée de réseaux de distribution commerciale riches et diversifiés. C'est le seul pays européen possédant des cœurs de ville où il existe une animation commerciale de qualité.

Par ailleurs, il existe une recrudescence des recours qui ont généralement de fortes chances de prospérer. Il suffit de prendre pour exemple la jurisprudence relative aux zones de chalandise. Toute évolution réglementaire se heurtera à ce problème des recours. Il conviendrait également de pouvoir introduire un allègement des dossiers.

M. DUTREIL réagit à cette intervention en approuvant la remarque effectuée sur la fragilisation des opérations qui sont soumises à des recours. Il lui apparaît essentiel de sécuriser les procédures dont la lenteur entraîne des coûts financiers tant pour les opérateurs que pour la collectivité, une opération retardée étant synonyme d'une perte d'efficacité.

M. Bernard DENIS, Président de la confédération des commerçants de France.

M. DENIS souligne la nécessité de revoir la composition des CDEC ainsi que leur mode de fonctionnement.

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

M. LEHMANN remarque le consensus qui s'exprime autour de la table. Il pense qu'une solution qui privilégierait des modifications partielles n'est pas souhaitable. Il convient de reprendre l'ensemble du dispositif à la base avec de nouvelles données.

Le commerce doit évoluer en faisant preuve de bon sens et pour y arriver il faudra recréer l'ensemble du dispositif en privilégiant l'intérêt du consommateur et les aspects liés à l'aménagement du territoire.

M. Bernard REICHEN, Architecte, Grand prix de l'urbanisme 2005.

Se félicitant que le terme « urbanisation » soit repris par l'ensemble des participants, M.REICHEN précise que seulement 5% du territoire sont couverts par une zone d'aménagement concerté. Le travail à réaliser est considérable. A l'aube de l'organisation des modes de vie, il convient de s'adapter à une société qui change plus vite que l'espace. Produire une offre urbaine nécessite de s'intéresser à la fois à la mobilité des personnes (si une ZAC à une surface d'environ 30 ha, l'influence d'une ligne de tramway s'exercera sur 400 à 500 ha), à la santé et au bien-être, à l'environnement. Une société de projet commun est une société où le risque est partagé.

La question environnementale va devenir essentielle dans le monde entier. Le commerce est pris dans cette maille, notamment avec l'élaboration des SCOT. Il convient de lutter contre les logiques sectorielles. L'objectif est de relier au cas par cas des données qui pour le moment se tournent le dos.

M. Michel DESSOLAIN, Fédération des Sociétés immobilières et foncières (FSIF).

Le bilan de la loi Royer est négatif dans la mesure où elle a contribué au mitage des entrées de ville. Les réflexions qui seront menées devront tenir compte des grands projets qui sont les plus difficiles à mener. De même, il est nécessaire de faciliter l'élaboration des dossiers qui visent à restructurer ou étendre des équipements commerciaux existants.

Mme FAVAREL, Conseil national de l'ordre des architectes.

Partant du constat que les commerces sont un élément fondamental pour structurer la ville, Mme FAVAREL précise que la réflexion menée sur l'équipement commercial doit s'intégrer dans un projet plus vaste qui est celui de la création de la ville.

Mme Monique RUBIN, Présidente de la Fédération nationale des syndicats des commerçants des marchés de France (FNSCMF).

Sensible à l'invitation qui lui est faite de venir participer aux travaux de la commission, la FNSCMF tient à rappeler que l'activité commerciale qu'elle assure se déroule sur le domaine public. A ce titre, l'évolution de cette activité est très liée aux transformations qui s'opèrent au sein des centres villes, et les réductions de surfaces dédiées aux marchés étant fréquentes, il est fondamental de souligner l'importance de la responsabilisation des élus locaux dans ce domaine.

M. Jean-Marc BOUILLON, Fédération française du paysage.

M. BOUILLON précise que l'évolution du paysage commercial s'est déroulée de manière contrastée entre les zones urbaines et les zones rurales. Si l'équipement des grandes villes est généralement assuré dans des conditions harmonieuses, celui des petites communes entraîne de nombreux préjudices pour le paysage.

M. Charles MELCER, Président de la Fédération Nationale de l'Habillement.

Constatant que 88 % des consommateurs souhaitent conserver un commerce de proximité, il exprime son attachement à ce type de commerce et invite la commission à prendre en considération cette aspiration des consommateurs.

M. Jean PAILLON, Président d'honneur de la FDCF.

M. PAILLON préconise de s'intéresser aux expériences étrangères. En matière de commerce de chaussures, il constate que la France possède 5 000 petits détaillants contre 60 000 en Italie, 7 000 en Belgique et 400 au Royaume Uni. Face à ce constat, il rappelle que dans la plupart des pays étrangers, le maire de la commune d'implantation ne prend pas directement part à la décision d'autorisation d'exploitation commerciale. Il suggère de retenir une telle solution en France en privilégiant l'échelon départemental ou régional.

M. Hugues PERINET-MARQUET, Professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II).

M. PERINET-MARQUET souligne deux points. Tout d'abord, il constate qu'une évolution réglementaire privilégiant la voie du droit de l'urbanisme interviendrait dans un domaine où le droit communautaire n'a pas pris contrairement au droit de la concurrence. Par ailleurs, toute tentative de limiter les voies de recours se heurterait aux principes de constitutionnalité et de conventionnalité.

M. Philippe SCHMIDT, Assemblées Des Communautés de France (ADCF).

M. SCHMIDT tient à présenter les excuses du président de l'ADCF, M. Marc CENSI et à exprimer la disponibilité de son organisation pour participer aux travaux de la commission.