

#9 Mettre fin au développement de grandes surfaces commerciales sur le territoire.

Cette fiche technique a été réalisée avec l'aide de l'AITEC, de Marion Perret Blois, de Sarah Trichet-Allaire, élue de Saint-Nazaire, et de Sarah Poirier.

Voir également les mesures 6, 8, 13, 17, 18 et 29.




Contexte et enjeux

Le développement des moyennes et grandes surfaces commerciales, principalement associé au développement des villes moyennes, est un enjeu environnemental et climatique important. Aujourd'hui remis en cause pour son impact sur la dévitalisation des centres-villes et la disparition des commerces de proximité, il a également une influence sur l'utilisation des voitures individuelles, l'étalement urbain, l'artificialisation des terres, ainsi que sur la logistique d'approvisionnement de la grande distribution, toutes sources d'émissions de gaz à effet de serre. Ce mode de développement issu des années 60 et 70 correspond à une stratégie économique à court terme des communes - privilégiant l'attrait des investissements privés sur le territoire face à la qualité et pérennité des emplois créés, ou la protection de l'environnement - qu'il s'agit aujourd'hui de dépasser.

Le suréquipement français est aujourd'hui avéré, de nouveaux centres commerciaux plus grands et plus modernes étant aujourd'hui construits sans trouver leur public. Les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) sont chargées de contrôler le développement des grandes surfaces, mais, d'après Franck Gintrand, auteur de *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, « dans les faits, il est devenu impossible ou presque de refuser un projet d'implantation ou d'extension [...] ». En 2008, au nom de la liberté d'implantation, la loi de Modernisation de l'économie [transposant en droit français la directive européenne dite « Bolkenstein »] a rendu le critère du suréquipement commercial d'un territoire illégal [au nom du principe de la liberté du commerce et de l'industrie]. » Cet outil retiré des mains des élus locaux va ainsi à contre-sens du plan national 'Action cœur de ville' de 2017, visant à sauver les centres-villes en difficulté. Il faudra voir si dans la pratique, les nouvelles dispositions incluses dans la loi ELAN de novembre 2018 sur les Opérations de revitalisation des territoires (ORT) permettront, elles, de limiter le développement de grandes surfaces en périphérie.

Aujourd'hui de nombreux mouvements citoyens et militants luttent contre l'ouverture de nouveaux grands ou moins grands projets inutiles et imposés. Certaines associations réclament un moratoire national, interdisant toute ouverture ou extension de zone commerciale en périphérie. D'autres se rallient à la stratégie d'une régulation des prix du foncier agricole. Les élus locaux, par leur pouvoir sur l'orientation du développement local et de l'utilisation des sols de leur commune, peuvent apporter un soutien décisif à ces luttes, mais également agir d'eux-mêmes pour mettre fin au développement des grandes surfaces commerciales sur le territoire. Ils ont en effet de nombreux instruments à leur disposition, même s'ils peuvent rencontrer des résistances (voir Ces communes qui l'ont déjà fait).

Niveaux

- 1 Interdire toute artificialisation des terres agricoles (PLU et SCOT) et apporter un soutien pour développer les circuits de distribution locale des productions locales à travers des projets alternatifs tant dans leurs contenus (plutôt coopératives, financements éthiques, etc.) que dans leurs formes (zone d'implantation, visibilité, fonctionnement etc.).
- 2 Dissuader l'installation de grandes surfaces pour rester en deçà d'un seuil critique à partir de 100m² de surface de gondoles pour 1000 habitant-es, en travaillant avec l'intercommunalité, en fixant des règles d'implantation des commerces défavorables à celles-ci dans les documents d'urbanisme et en consultant systématiquement la population sur de nouveaux aménagements.
- 3 En cas de suréquipement avéré (supérieur à 100m² de surface de gondoles pour 1000 habitant(e)s), élaborer des scénarios de résilience pour anticiper les reconversions possibles.
- 4  Décider d'un moratoire sur toute ouverture ou extension de grandes surfaces pour rester en-deçà d'un seuil critique à partir de 100m² de surface de gondoles pour 1000 habitant(e)s d'ici 2020.

En pratique

Les CDAC (où siège le·a maire) ne peuvent en principe pas refuser l'installation de grandes surfaces au motif qu'il y en aurait déjà trop, et doivent baser leurs décisions uniquement sur des critères liés à l'aménagement du territoire et au développement durable. Le ratio de la surface des grandes et moyennes surfaces (GMS) par rapport au nombre d'habitant·es d'un territoire, est pourtant un critère pertinent et lié à ceux-ci.

La loi ELAN et le développement des grandes surfaces

La loi ELAN (loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) contient une série de nouvelles mesures principalement destinées à agir sur les centres-villes en difficulté, et à renforcer le rôle des élu·es locaux·les et les outils de contrôle en matière d'aménagement commercial.

Une de ces mesures est la mise en place des ORT (Opérations de Revitalisation du Territoire) : sur une zone d'intervention définie, les porteur·ses de projet sont encouragées à investir les centres-villes grâce à une dispense d'autorisation d'aménagement commercial, et toute demande d'autorisation d'exploitation commerciale pourra être suspendue par arrêté préfectoral, pour une durée de trois ans, renouvelable un an, lorsque celle-ci porte sur un projet situé en périphérie du territoire d'intervention. La loi ELAN autorise également les CDAC en général à prendre de nouveaux facteurs en compte lors de l'autorisation ou nom de l'installation de nouveaux commerces : la contribution du projet à la préservation, ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, ou les coûts indirects supportés par la collectivité notamment en matière d'infrastructures et de transports.

Les ORT en étant encore dans leur phase d'étude il est difficile d'évaluer l'impact de ces mesures sur le développement des grandes surfaces.

A l'échelle communale et intercommunale, les communes peuvent contrôler le développement des grandes surfaces via le PLU (Plan local d'Urbanisme) et le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui fixent les règles d'implantation des commerces sur chaque territoire. Elles peuvent ainsi ne pas inclure de Zones d'Extension Urbaines à vocation commerciale dans les PLU pour geler l'extension des zones commerciales périphériques, notamment sur de foncier agricole ou naturel, et orienter le développement commercial dans des logiques de proximité et d'accessibilité urbaines. Il est ainsi possible d'inclure comme à Saint-Nazaire, un critère de surface qui permet d'interdire l'installation de commerces en périphérie si leur surface est inférieure à 500m², afin d'encourager leur installation ou maintien en centre-ville.

Au nom du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, une commune ne peut interférer dans la concurrence en imposant un acteur plutôt qu'un autre, mais elle dispose de plusieurs leviers pour orienter les installations :

- Les collectivités ont ainsi des prérogatives pour mener des politiques de commerce de proximité, et pour développer les circuits de distribution locale des productions locales, à travers des projets alternatifs tant dans leurs contenus (plutôt coopératives, financements éthiques, etc.) que dans leurs formes (zone d'implantation, etc.), en facilitant l'installation des acteurs de l'ESS (recycleries, ressourceries, AMAP (associations pour le maintien de l'agriculture paysanne), ou en réservant des espaces pour des projets citoyens.
- Le fléchage commercial dans les documents d'urbanisme : Il est possible de créer des périmètres de sauvegarde commerciale, pour préserver certains commerces en conservant la destination commerciale des locaux, en bloquant les ventes ou préemptant certains locaux (en les acquérant en priorité). Les communes peuvent également créer des Zones d'aménagement concerté (ZAC) et des Zones d'activité économique (ZAE) pour orienter le secteur d'activité des installations en fonction des besoins locaux.
- Faciliter l'accès aux espaces, en intervenant dans les négociations avec les propriétaires, à l'aide d'accords d'occupation de l'espace public, en facilitant l'accès aux équipements publics locaux ou en cédant des locaux aux acteurs économiques.

- La création de sociétés publiques ou hybrides. Créer des sociétés contrôlées tout (comme une société publique foncière et commerciale) ou en partie (groupement d'intérêt économique) par la commune gérant plusieurs surfaces permet à la commune d'exercer une pression à la baisse sur le coût des baux commerciaux, et en fléchir les attributions.
- Investir directement dans des projets : cela peut être fait en adoptant une stratégie d'orientation des investissements vers le commerce de proximité, pour des organisations de la transition, ou pour un développement local ancré dans les territoires et dont les retombées positives sont directes pour les populations et l'environnement.
- Pour développer une politique de revitalisation du centre-ville, les collectivités peuvent monter un contrat ORT avec l'État, mais également se coordonner avec la région ou le département, pour bénéficier de subventions liées aux appels à projet des DIRECTEs (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) ou du programme LEADER de l'Union Européenne.

Mettre en place des formes de concertation active, associant habitant-es et acteurs économiques, dans l'élaboration du projet de développement commercial du territoire, et pour chaque projet d'implantation ou d'extension de grandes ou moyennes surfaces, ainsi que de développement de circuits locaux alternatifs

Ces communes qui l'ont déjà fait

- En 2010, des habitant-es de Saillans (1233 hab.), une petite commune de la Drôme, se mobilisent contre l'installation d'un supermarché en périphérie, accessible seulement en voiture, au détriment des petits commerces. En organisant une pétition et des manifestations, ils parviennent à faire reculer les enseignes Casino-Intermarché et le maire. En 2014 ces mêmes habitant-es s'organiseront en liste citoyenne pour prendre la mairie, et œuvrent depuis ensemble, notamment pour mettre en avant l'économie locale et le commerce de proximité.
- A Lyon (515 695 hab.), le Groupe Casino a été écarté de l'appel d'offre public pour le rachat de la Halle de la Martinière. À la multinationale de la grande distribution a été préféré un autre modèle de commerce et d'alimentation : un projet financé par Etic, une entreprise de la finance solidaire, a ainsi remporté le marché avec la mobilisation citoyenne en soutien du projet. La Halle est en éco-réhabilitation et accueillera des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) pour proposer des produits frais, locaux, et en partie biologiques. (AITEC, Reprendre la main, c'est possible, 2019)
- Pour lutter contre le développement abusif de grandes surfaces sur son territoire, la CARENE (communauté d'agglomération de Saint-Nazaire) (123 818 hab.) a inclus dans son PLUi un critère de surface qui permet d'interdire l'installation de commerces en périphérie si leur surface est inférieure à 500m², afin d'encourager leur installation ou maintien en centre-ville (voir le règlement écrit, chapitre 2, §2.1, p162 : <http://plui-agglo-carene.fr/plui/>). Une commission a également été créée, co-présidée par la Carene et la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie), pour donner son avis sur l'implantation de magasins avant la CDAC, avis que cette dernière suit généralement.

Ressources

L'AITEC vient de publier un rapport sur la résistance des collectivités locales et les alternatives existantes à la libéralisation, décrivant les pistes à saisir pour créer un "écosystème" d'alternatives et renouveler ou inventer des formes de gouvernance locale plus démocratiques, justes et durables. Une partie du rapport est consacrée à l'aménagement du territoire et s'intéresse au contrôle du développement des grandes surfaces (page 27)

https://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/reprendre_la_main_c_est_possible_politiques_publicques_de_transiti_on_da_c_mocratique_et_a_c_cologique_resistances_et_alternatives_locales_a_la_liba_c_ralisaiton-3.pdf

Sur le développement des grandes surfaces, lire Olivier Rozemon, *Comment la France a tué ses villes* et Franck Gintrand, *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*

Un document de synthèse produit par l'Agence d'Urbanisme de la Région de Saint-Nazaire : L'urbanisme commercial dans la planification, septembre 2019 :

http://addrn.fr/wp-content/uploads/2019/09/decryptage09_urbanisme_commercial.pdf