

Résumé de thèse

« **Géographie du commerce et aménagement urbain dans les Alpes-Maritimes. Acteurs et stratégies pour le schéma de développement commercial** »

Caroline FABRE – décembre 2008

Pendant longtemps, le commerce est resté en marge des politiques urbaines, le laissant seulement aux influences du marché économique. Pourtant, il est un des éléments fondateurs de la ville. L'urbanisme commercial français, apparu avec la Loi ROYER du 27 décembre 1973, a posé un cadre national en matière d'autorisation d'implantation et de planification commerciale en réponse à un enjeu national de divergence entre "petits" commerces de centres-villes et "grands" commerces de périphéries. Dans un contexte national de décentralisation des pouvoirs au bénéfice des collectivités territoriales et de planification remis à l'ordre du jour avec la loi SRU, le *Décret n°2002-1369 du 20 novembre 2002* et la *Circulaire du 3 février 2003* vont établir les modalités d'élaboration du Schéma de Développement Commercial (SDC) prévu par la Loi ROYER. Avec la publication de ces textes d'application, l'Etat va imposer à tous les Observatoires Départementaux d'Équipement Commercial (ODEC) de France de réaliser un tel document à l'échelle départementale. Ainsi, les Alpes-Maritimes vont être amenées à réfléchir sur cette fonction urbaine particulière jusqu'alors non traitée à cette échelle. Département frontalier situé sur la façade maritime de l'Arc Méditerranéen, au sud-ouest de l'Europe et à l'extrême sud-est de la France, il jouxte la Ligurie, première province italienne frontalière. Avec plus d'un million d'habitants, les Alpes-Maritimes enserrant la Principauté de Monaco et comprennent l'unité urbaine niçoise dont l'influence de ses services s'étend bien au-delà de son périmètre. Les éléments naturels ont dicté et guidé son implantation humaine qui se littoralise et forme une conurbation. Ses caractéristiques socio-démographiques spécifiques et son attrait touristique reconnu internationalement ont incontestablement des incidences sur l'équipement commercial local.

Cette recherche a eu pour but d'analyser la prise en compte de l'équipement commercial dans l'aménagement urbain sur le territoire particulier des Alpes-Maritimes à travers l'élaboration de ce document de planification départemental, imposé au niveau national mais mettant en jeu des stratégies locales. La mission d'élaboration du SDC confiée à la toute nouvelle structure de cohérence de l'époque en matière d'aménagement du territoire, l'agence d'urbanisme, aidée très étroitement par la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur (CCI) sur les aspects techniques, a impulsé une dynamique partenariale et de concertation sans précédent à l'occasion de la démarche d'élaboration du document. Comment ce document de planification dédié au commerce a-t-il été réalisé ? Comment a-t-il abordé la présentation de l'armature commerciale ? Quels positionnements ont eu les différents acteurs ? Quel impact a-t-il eu ensuite sur le département ? Enfin, comment peut-il s'inscrire dans l'évolution récente du cadre législatif national ? Cette étude contribue à la connaissance de ce territoire original et participe, par le biais du commerce, à la définition des individualités et de leur poids dans l'aménagement du territoire. Avec l'apparition des SDC, la planification commerciale en géographie a été suivie et analysée de manière fine par A. METTON depuis ces dernières dizaines d'années. D'autres géographes, membres de la Commission de géographie des

activités commerciales du Comité National Français de Géographie, se sont aussi investis sur ces questions et cette recherche s'inscrit donc tout naturellement dans ce courant d'étude.

Cette analyse s'effectue dans une optique originale jumelant les atouts de l'application des compétences géographiques au sein de la vie professionnelle et de la recherche géographique universitaire. La participation de l'auteur à l'élaboration de ce document en tant que géographe professionnel exécutant au sein de son emploi dans l'agence d'urbanisme missionnée pour ce travail et son statut de chercheur dans le cadre de son doctorat lui ont permis de mieux appréhender toutes les dimensions de l'élaboration de ce document, sa richesse et ses écueils.

Préalable à l'élaboration de tout schéma de planification, le diagnostic du SDC, nommé Schéma Départemental d'Équipement Commercial (SDEC) dans les Alpes-Maritimes, a abordé diverses thématiques visant à présenter les caractéristiques du territoire sur lequel se déploie l'activité commerciale, conformément aux textes nationaux qui ont établi une liste précise des points à aborder. Ce dernier a permis de bien éclairer la situation mais il n'est pas entré dans une analyse précise des corrélations qui existent entre les spécificités territoriales et commerciales. Basée sur de nombreuses sources d'informations quantitatives détenues par différents organismes (INSEE, DDCCRF, CCI, ...), la présentation de la situation commerciale telle qu'elle a été faite par les acteurs lors de l'élaboration du SDEC a ainsi été enrichie d'éléments complémentaires et d'une analyse plus poussée mettant en relief les dynamiques d'implantation commerciale insuffisamment mises en évidence au regard des particularités locales. Il en ressort que l'implantation commerciale est fortement influencée par les caractéristiques de la population locale mais aussi par la clientèle touristique, toutes deux très littorales, et que l'armature commerciale du département est le reflet de ces spécificités, plutôt centrée vers du moyen et haut de gamme. Comme ailleurs, la localisation des commerces est fortement associée aux réseaux routiers. L'évolution des commerces de périphérie montre bien ce processus puisque les commerces de grandes surfaces se sont implantés de manière stratégique et fortement développés sur les axes routiers lourds structurants reliant des fonctions urbaines stratégiques à forte centralité. Le développement de l'étalement urbain et les caractéristiques du système de transport local, favorisant largement l'utilisation de la voiture particulière malgré une configuration propice à l'usage massif des transports publics, expliquent que les commerces situés en périphérie des centres-villes connaissent le dynamisme économique le plus fort, notamment sur les espaces attractifs démographiquement.

L'originalité principale du département mise en avant dans le diagnostic se trouve être la répartition spécifique des commerces entre petites et grandes surfaces, les commerces de petites surfaces détenant un poids plus important par rapport aux autres territoires français. Quasi-exclusivement orienté sur l'analyse des surfaces commerciales de plus de 300 mètres carrés, le diagnostic aurait dû analyser de manière tout aussi détaillée les surfaces commerciales de moins de 300 mètres carrés mais le manque d'éléments statistiques à leur sujet ne l'a pas permis. Elles sont toutefois montrées comme jouant un rôle considérable dans le maintien de l'animation et du lien social des quartiers, dans l'attractivité des centres-villes, dans l'image et l'attractivité touristique et enfin, dans le maintien des populations en milieu rural. Les enseignements du diagnostic, restés d'ordre très général, pourraient finalement s'appliquer à d'autres

territoires nationaux. Ses conclusions rappellent tout d'abord que le secteur commercial est un domaine fort de l'activité économique des Alpes-Maritimes. Elles précisent ensuite que son poids et sa composition sont très directement liés à l'organisation spatiale et fonctionnelle du territoire. Elles rappellent à ce propos qu'il existe des disparités spatiales au sein même du département et que le développement s'est surtout concentré à l'ouest du département ces dernières années mais il ne s'est pas engagé dans la description des différents espaces commerciaux de son territoire, non inscrit sur la liste des points à traiter dans le décret national. Complexe à établir, surtout dans les temps impartis, elle aurait pourtant permis de fournir des clés de compréhension sur ces évolutions.

Cette approche qualitative des différents bassins commerciaux du département, basée sur une analyse de terrain effectuée en complément dans cette recherche, a permis de mettre en évidence les spécificités et les perspectives d'évolution de chacun d'entre eux ainsi que quelques points importants non appréhendés dans le schéma. Ainsi, l'armature commerciale du nord du département est plus intelligible. Elle subit les mêmes logiques que celles de la bande littorale : existence d'un niveau hiérarchique des communes dans la fonction commerciale, influence des grands groupes de distribution alimentaire, regroupement des commerces sur les grands axes routiers, de plus en plus en périphérie des cœurs de villages. Les aspects paysagers et environnementaux des différents espaces commerciaux, peu évoqués dans le SDEC, sont aussi des points majeurs de cette enquête de terrain qui ont démontré que les Alpes-Maritimes, convoitées par le monde entier et les autres territoires nationaux, détiennent de forts clivages. Passant de l'image luxueuse (centre-ville de Cannes) à la zone commerciale inorganisée de mauvaise qualité architecturale (RD6007 de Villeneuve Loubet) sur un espace relativement proche, l'image dorée du littoral azuréen s'en trouve écornée. Les zones commerciales périphériques de cet espace ressemblent en tout point à celles des autres territoires français. Cette démarche a permis de mieux mettre en perspective les différents enseignements tirés des analyses statistiques et de percevoir les caractéristiques qualitatives des espaces commerciaux, notamment leur fonctionnement interne, leur insertion dans le tissu urbain, le poids de plus en plus important des franchises et enseignes nationales au détriment du commerce indépendant, et l'image qu'ils dégagent. Enfin, malgré le caractère primordial des questions, le diagnostic du SDEC n'a pas abordé certains aspects de la problématique commerciale. Les caractéristiques du foncier commercial, enjeu majeur dans la répartition des différents types de commerce, n'ont par exemple pas été traitées. Le modèle centre-périphérie, remis en question dans le document, n'a pas été appréhendé dans toute sa complexité. Une analyse plus poussée des formes de commerce aurait pu apporter un certain éclairage. La hiérarchie des pôles commerciaux, bien qu'abordée dans le document, n'a pas fait l'objet de réflexions spécifiques quant aux modalités de sa définition. Calquée sur la vision de la CCI locale, cette question éminemment sensible aurait dû susciter une réaction des acteurs locaux.

Le système commercial implique de multiples acteurs aux champs de compétences différents, mais ayant tous un pouvoir d'action sur ce secteur économique. Basé sur la démarche de concertation qui a eu lieu lors de l'élaboration du schéma, mais aussi sur le gros travail d'enquêtes effectué sous la direction d'A. METTON sur la thématique "commerce et développement durable : au cœur de la notion de prospective commerciale", les différents acteurs ont été étudiés à travers trois grandes catégories : les acteurs publics "décidant" l'aménagement (Etat, collectivités territoriales), les acteurs ambivalents "influençant" les décisions

(chambres consulaires, Agence d'urbanisme, CAUE), et les acteurs privés "agissant" sur l'aménagement (commerçants et consommateurs). Leur positionnement ainsi que les différentes stratégies de développement commercial qui se dessinent au sein même du département ont été mis en évidence à travers leurs champs de compétence, leurs documents de planification de référence et leur positionnement stratégique lors de la période d'élaboration du schéma. Globalement, il ressort que les acteurs du système commercial évoluent et viennent de plus en plus d'horizons divers avec des visions et objectifs différents. Les entrepreneurs privés sont de plus en plus organisés en grands groupes et ont pour objectif de s'implanter durablement pour faire un maximum de profit. Les consommateurs ont pour but d'avoir une offre commerciale complète et les acteurs publics souhaitent une desserte commerciale répondant aux besoins de leur espace, tout en restant conforme aux grands objectifs des stratégies politiques locales poursuivies. Les acteurs publics, constitués des élus locaux et du Préfet, détiennent une capacité de médiation entre les intérêts divergents, tranchent et décident en dernier ressort. La dispersion des compétences entre les différents niveaux des collectivités complique la mise en œuvre des stratégies vertueuses de planification "durable" des territoires et rend malaisés les projets à responsabilité partagée. La mise en place de l'intercommunalité a été difficile dans les Alpes-Maritimes et le partage des pouvoirs entre les institutions intercommunales et les communes rend difficile l'émergence de la notion d'intérêt général métropolitain.

Avec la création des intercommunalités, de nouveaux acteurs publics sont récemment entrés dans les décisions locales sur des périmètres élargis. A travers les différents documents de planification et réglementaires qu'ils ont à adopter, ils tentent de planifier leur aménagement du territoire et orientent toute autorisation d'occupation du sol. L'analyse de ces documents démontre toutefois que la planification aboutit le plus souvent à l'uniformité au détriment de la diversité et de l'originalité. La Directive Territoriale d'Aménagement, s'imposant à tous ces documents, est d'ailleurs remise en cause, certains acteurs la trouvant obsolète au regard des dernières évolutions du territoire (elle se base sur des évolutions démographiques bien en-deçà des dynamiques constatées) et les infrastructures programmées ne répondant plus aux besoins actuels ainsi qu'aux nouvelles politiques menées (le contournement routier de Nice notamment). Les SCOT ont des périmètres qui compartimentent la bande littorale, entraînant ainsi la nécessité d'établir une démarche INTERSCOT délicate à mener au regard des "seigneuries" locales établies. Le mille-feuille institutionnel et planificateur engendré nuit à une vision globale de l'aménagement, où la place du commerce reste bien anecdotique. Ce secteur économique est pourtant important sur cet espace qui vit en grande partie du tourisme. Ce sujet sensible et éminemment politique reste l'un des derniers bastions à conquérir pour l'urbanisme de droit commun afin d'assainir les décisions prises à ce sujet et éviter les désastres urbanistiques qui marquent la plupart des entrées des villes françaises.

Principal apport du SDEC, la concertation initiée lors de son élaboration a permis de confronter les différentes stratégies locales en matière de politique commerciale. L'ouverture du débat autour de l'avenir commercial a initié un échange global entre tous les acteurs jamais effectué jusqu'à cette occasion. Cet effort de communication et de sensibilisation sur la question commerciale dans l'aménagement du territoire aura contribué à une meilleure connaissance de chacun, un début de culture commune et sa meilleure prise en compte dans les actions menées. Toutefois, la représentativité des différentes catégories de commerçants et de consommateurs, au sein de la concertation du schéma, peut être mis en question au

regard de leur silence, leur caractère trop diplomate et leur position parfois surprenante. De manière générale, les plus interventionnistes ont été les acteurs ambivalents influençant les décisions ; les acteurs publics décidant, quant à eux, tenaient des positions différentes selon leur potentiel de développement. Trois grandes orientations consensuelles que sont *"le commerce comme outil de développement économique et touristique"*, *"un aménagement commercial cohérent sur le territoire"* et *"une nécessaire mise en place d'outils de cohérence, de suivi et d'anticipation"* ont finalement émergé de ces travaux et après examen du projet de schéma par l'ODEC le 11 juillet 2005, la Décision n°2005-517 du 23 septembre du Préfet de la même année a adopté le document pour la période 2005-2011.

Le SDEC des Alpes-Maritimes a été le premier document de planification commerciale élaboré au sein du département et a permis d'établir une large concertation entre les acteurs locaux qui a contribué à faire émerger de grandes orientations stratégiques consensuelles pour ce secteur économique. Toutefois, à la lecture de ces dernières, il est bien difficile de discerner toute la complexité des particularités locales. Elles pourraient finalement très bien s'appliquer à d'autres espaces français. Le manque de territorialisation des orientations et le caractère non-opposable du document ont contribué à "ranger le document dans un placard" dès son adoption passée. Ainsi, au bout de trois ans de vie, les orientations du SDEC n'ont pas été concrétisées. Le développement des grandes surfaces s'est poursuivi et les outils de suivi préconisés ont avorté. Ce n'est qu'au niveau des périmètres communaux que l'on continue à assister à des démarches conformes avec les orientations du SDEC. Ces dernières poursuivent en effet des actions en faveur de la dynamisation économique des commerces de centre-ville (FISAC, mise en place du droit de préemption) et de leur insertion dans les réflexions communales ou intercommunales plus globales destinées à réorganiser les espaces urbains (quartier Saint-Marc à Grasse, OIN plaine du Var). La révision du schéma, pouvant être effectuée au bout de trois ans d'existence, aurait pu relancer la dynamique de cette démarche. Toutefois, la législation nationale en a décidé autrement en adoptant le 4 août 2008 la nouvelle Loi de Modernisation de l'Economie (LME). Au regard de ses nouvelles dispositions, l'ère des SDC départementaux semble s'achever.

Tenue par les injonctions de la Commission Européenne de procéder à une réforme de son urbanisme commercial, la France a dû amorcer une réflexion sur ses modalités puis a fait voter ses modifications dans le cadre d'une loi plus large sur l'économie. Avec l'adoption de la LME, la législation s'imposant au secteur commercial prend progressivement une nouvelle direction en s'inspirant des réglementations des pays européens du nord en la matière, reléguant finalement les SDC, souffrant d'un manque de légitimité et de leur non-application, à une simple étape dans l'histoire de la planification commerciale française. La LME ne fait en effet plus référence à un SDC départemental et a abrogé le paragraphe du Code de commerce qui l'intègre dans les missions de l'ODEC. Par ailleurs, sans faire disparaître la structure basée sur les commissions d'autorisation, cette loi les vide de leur sens en les faisant dorénavant uniquement statuer sur des critères d'aménagement du territoire et de développement durable, abordés dans les documents réglementaires d'urbanisme établis par les collectivités locales (EPCI, communes). Mais ces dispositions semblent être provisoire et annoncer une réforme beaucoup plus importante. L'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme de droit commun est en marche, soulève de nombreuses questions et ouvre de nouvelles perspectives pour la recherche

scientifique. Elle se matérialise déjà par l'insertion de la thématique commerciale dans les SCOT et les PLU. Au regard de ces évolutions juridiques, il est fort probable que le SDEC des Alpes-Maritimes ne sera pas réactualisé.

Mots-clés : Planification territoriale, commerce, Alpes-Maritimes, urbanisme commercial, mobilité