

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cet ouvrage est l'aboutissement d'un stimulant chantier sur les mutations dans le commerce et l'urbanisme commercial initié à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France par Messieurs Jean-Yves Durance, Alain Buat, Jean-Claude Scoupe et Christian Boyer il y a déjà plus de six ans puis porté ensuite avec enthousiasme par Monsieur Dominique Mocquax, président de la Commission du commerce et par Madame Anne Outin-Adam, Directrice des affaires politiques, juridiques et économiques. Les propos de cet ouvrage intègrent également les enseignements tirés de nombreux colloques et commissions à caractère tant juridique qu'économique ainsi que les travaux de recherche très interdisciplinaires et prospectifs réalisés dans le cadre de la Chaire E. Leclerc à l'ESCP Europe sur le commerce dans la « société 4.0 ».

Que tous ces défenseurs de l'eucuménisme disciplinaire et méthodologique soient ici remerciés tant la mise en perspective symétrique des évolutions sociétales, économiques et stratégiques du commerce de détail et de la distribution et de celles de l'urbanisme et du droit commercial permet non seulement, d'esquisser une analyse affinée de la situation mais d'en comprendre les enjeux à venir. Comme l'énonçait le prospectiviste Bertrand de Jouvenel : « pour voir loin il faut voir large ».

Si l'ensemble des développements repose sur des recherches et des analyses approfondies, théoriques, jurisprudentielles et empiriques, le propos est aussi le fruit de convictions forgées au cours de nombreuses années d'implication, d'actions, d'observations de terrain et d'échanges dans le secteur du commerce et de l'urbanisme commercial, en France mais aussi partout dans le monde. Sans aller jusqu'à revendiquer une dimension prescriptive, cet ouvrage contribuera à orienter les décisions et stratégies des acteurs de la distribution et du commerce comme les mesures à mettre en œuvre en matière de droit et d'urbanisme commercial dans ce secteur en profonde mutation.

Il n'existe pas une réforme touchant l'activité économique sans un volet sur l'urbanisme commercial. Ce credo est bien ancré et rien ne semble le démentir. La régulation de l'implantation des commerces obsède le législateur. Pourquoi ? Pour comprendre, il faut remonter dans le temps.

Après la Seconde Guerre mondiale, le « petit commerce » a pignon sur rue, au sens propre comme au sens figuré. Il règne sur nos cités, il en est la vie. Il est vrai que depuis l'Antiquité, l'activité commerciale a façonné les villes et est symbole de prospérité.

Mais tout va changer dans les années 1950-1960 avec l'essor d'une nouvelle forme de distribution englobée dans le vocable des « grandes surfaces » et de la consommation de masse. Celles-ci ne s'implantent plus au cœur des villes mais en périphérie créant ainsi de véritables « villes commerciales » près de la ville d'origine. La voiture est reine et les déplacements pour accéder à ces « paradis marchands » deviennent naturels. Le « petit commerce » va commencer à en souffrir et la fameuse « désertification des centres-villes » va s'enclencher irrémédiablement.

Les pouvoirs publics ne peuvent alors rester inactifs. Selon eux, il faut légiférer ! Mais n'est-il pas déjà trop tard ?

La loi fondatrice de l'urbanisme commercial, la loi Royer du 29 décembre 1973, pose sans ambiguïté, du moins apparente, le but poursuivi : permettre l'expansion de toutes les formes de commerce et éviter l'écrasement de la petite entreprise. Une autorisation d'implantation est créée selon des seuils de surface (au minimum 1 000 mètres carrés de surface de vente) délivrée par des instances collégiales départementales. Mais les résultats ne sont pas au rendez-vous et les « grandes surfaces » poursuivent leur développement : de 1 à 3 millions de mètres carrés sont ainsi autorisés chaque année.

Face à cette situation, le législateur intervient toujours et toujours : ainsi la loi Raffarin de 1996 baisse le seuil de contrôle à 300 m² pour tenter de juguler l'expansion du *hard discount*. Le cercle infernal est engagé : à chaque concept commercial nouveau, une autorisation (on le voit aujourd'hui avec les *drives*).

Mais les résultats étant toujours aussi peu probants, l'Europe va alors s'introduire dans le débat législatif sur plainte d'un groupe de *hard discount* allemand. Le commerce est au cœur de libertés fondamentales : en France, la liberté d'entreprendre, d'ordre constitutionnel, la liberté d'établissement consacrée par les traités européens. Pour le législateur européen, la loi française est contraire à cette liberté sur laquelle repose la libre concurrence dans l'Union.

Mise au pied du mur, la France va donc changer sa législation... ou si peu ! En 2008, il faut doper la croissance et les reproches européens sont un prétexte idéal pour faire évoluer une réglementation qui déçoit. La loi de modernisation de l'économie relève le seuil d'autorisation à 1000 m², tout en maintenant une autorisation dont elle revoit les critères : les commissions compétentes ne statuent plus selon des considérations économiques et concurrentielles mais selon des références d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs.

Ce mouvement était latent. Après une police de la concurrence en état de quasi-échec, ne faut-il pas réguler l'installation des commerces via le droit de l'urbanisme ? Le commerce n'est-il pas une composante de l'organisation des territoires au même titre que l'habitat ou les activités tertiaires ? Les dégâts autour des entrées de ville avaient déjà sonné l'alerte. Cette nouvelle régulation va se traduire progressivement par une pénétration de la problématique commerciale dans les documents d'urbanisme locaux. Après la loi nationale, la règle locale ! La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, précédée certes de quelques tentatives, donne « le La », puis se succéderont les lois Grenelle et ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové) jusqu'au « choc de simplification » de la loi ACTPE (Artisanat, Commerce et TPE) du 18 juin 2014 : le permis de construire vaudra désormais autorisation d'exploitation commerciale. Mais si l'autorisation ne fait plus qu'une, la législation spéciale est là encore maintenue et la complexité du montage juridique laisse songeur.

Pendant ce « temps législatif », le « temps économique » avance et de façon beaucoup plus rapide : montée en puissance du e-commerce, du m-commerce, du commerce de flux, « multi-canal », « cross-canal »... Les technologies de la communication s'emparent du consommateur qui, à travers son portable, devient expert, comparateur et lui-même vendeur.

Le commerce vit une « nouvelle révolution » !

Alors réguler l'implantation commerciale via une autorisation très « administrative » a-t-il encore un sens à une époque où il est possible d'acheter à toute heure, à distance et partout dans le monde ? On serait tenté *a priori* de répondre par la négative et considérer que toutes ces législations sont vaines et au demeurant frappées d'obsolescence aussitôt entrées en vigueur. Mais soyons plus circonspects et ne tirons pas de conclusions trop hâtives de cet emballement. Le commerce de ville ne disparaîtra pas, il est complémentaire de ces nouvelles formes.

C'est pourquoi, avant d'entrer dans le vif de toute réforme législative, il est essentiel d'aborder, dans un premier temps, les grandes mutations irrésistibles de ce secteur en précisant tout d'abord les éléments de contexte

d'une crise sans précédent du trafic et de la valeur du commerce physique pour ensuite esquisser des hypothèses sur le commerce de demain (première partie).

On comprend mieux que, face à ces mouvements mais également au maintien du commerce physique, la régulation doit être *a minima* souple et modulable, c'est ce que démontrera la seconde partie de l'ouvrage. Une telle régulation doit se concentrer sur la bonne insertion du commerce dans son environnement tout en satisfaisant aux besoins évolutifs de la clientèle qui y vit, y travaille, y transite. Le prisme doit être un urbanisme commercial durable et non des restrictions de concurrence contre-productives. La réforme de 2014-2015 ne sera donc pas la dernière. Pour parvenir à anticiper d'autres réformes, il convient de procéder à une analyse exhaustive et critique de celle en vigueur, à l'aune des précédentes et de la jurisprudence souvent anticipatrice, avec si besoin des alertes ou précautions à prendre à destination des praticiens (deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE
QUEL COMMERCE DEMAIN ?

Olivier Badot
avec la collaboration de Kawtar Abouhazim

« Rien n'est plus pareil et ça n'est pas un drame »
Gérard Demuth, 1997

Le contexte actuel – fort néfaste pour le commerce physique du fait de la crise économique et sociale, des arbitrages des consommateurs, des tendances à repenser leur consommation autour de valeurs de la décroissance, des évolutions sociologiques et urbaines et du commerce électronique sous toutes ses formes – conduit à une baisse inédite de la fréquentation et du chiffre d'affaires des points de vente et autres centres commerciaux (y compris dans des pays en croissance comme la Chine). Cette crise de la fréquentation apparaît comme structurelle et devrait contraindre les distributeurs à repenser radicalement leurs stratégies. Nous assistons sans doute à une nouvelle Révolution commerciale de même ampleur que celle du XIX^e siècle qui structura le commerce moderne et les principes du capitalisme marchand du XX^e siècle. Cette révolution commerciale accompagne une société en changement profond, une société en « tohu-bohu »¹ que nous appellerons ici « société 4.0 ».

Cette première partie de l'ouvrage qui représente l'angle socio-économique du regard croisé, analyse tout d'abord les facteurs de mutation de la consommation et du commerce pour, dans un second temps imaginer le commerce de demain, ses paradigmes, ses stratégies et ses modalités opérationnelles.

1 Pour reprendre l'heureuse formule qui structura les travaux du vionnaire qu'a été le Doyen Gilles Paquet : Paquet G. (1983), Les mutations de notre économie-monde : des révolutions sans miracles, *Études internationales*, XIV, 3 (septembre).