

Analyse du mercredi 21 mai 2014

Des commerces de proximité pour la diversité dans la ville !

La Région ouvre la voie à une « certaine forme de régulation de l'offre commerciale » en intégrant de nouvelles dispositions au COBAT. L'occasion de rappeler, exemple parisien à l'appui, qu'il est possible d'aller plus loin pour soutenir les commerces de proximité et assurer le mix commercial à l'échelle d'un quartier

*La rue du Commerce à Paris (15^e), aujourd'hui considérée par le Plan Local d'Urbanisme comme un « **pôle alimentaire structurant d'échelle locale** » soumis à la « protection particulière de l'artisanat »*



En mettant en exergue la situation de la rue de Flandre, et du centre-ville en général, qui fait face à une surreprésentation des activités Horeca au détriment des autres types de commerces, entraînant une vampirisation de l'habitat, l'ARAU a rappelé la nécessité de préserver la

diversité au sein d'un même liseré de noyau commerçant¹. L'enjeu du mix commercial (équilibre entre différents types de commerces) doit, tant au niveau des politiques régionales que des actions communales, primer sur celui de la spécialisation commerciale (formation d'un lieu de destination par un regroupement de commerces de même type), et ce au bénéfice des habitants.

L'ARAU entend mettre en évidence les leviers urbanistiques possibles en matière de régulation de l'offre commerciale, pour préserver ou stimuler une diversité dans la typologie des commerces au sein des noyaux de proximité, dont l'offre commerciale doit par définition être variée.

Un nouveau contexte règlementaire se met en place en Région de Bruxelles-Capitale suite aux transferts de certaines compétences fédérales : avec la régionalisation de la loi sur les implantations commerciales («Loi Ikea»), prévue pour l'été 2014, une modification du COBAT (Code Bruxellois d'Aménagement du Territoire) a été décidée dans un même projet d'ordonnance.

La réglementation commerciale ne pouvant *a priori* (jurisprudence actuelle) pas empiéter sur la réglementation urbanistique, ce timide ajout est le reflet d'un besoin : le nécessaire ajustement de l'offre de commerces.

Pourquoi des commerces de proximité ?

Les commerces de proximité forment une catégorie des commerces de détail que l'on peut regrouper du fait de leur inscription dans une zone d'habitat, au profit des habitants, principaux clients de ces commerces. La répartition des commerces de proximité se calque sur la répartition de la population, dont ils dépendent. Un commerce de proximité ne se définit donc pas tant par la nature des produits et services qui sont à disposition (regroupés généralement sous le terme de « produits de commodité ») que par le fait qu'ils sont orientés principalement vers la clientèle et les besoins du quartier (sans exclure tout à fait une demande éventuellement plus large². Ceci est surtout vrai pour les quartiers du centre-ville qui peuvent être des lieux de « destination » par ailleurs).

Regroupés ils forment un « pôle de vie » (ou « pôle de proximité », dans le langage régional bruxellois), qui offre tous les services nécessaires aux « achats de quotidienneté » des habitants. Par nature, la présence des commerces de proximité assure une diversification commerciale du quartier, minimise les possibilités d'une trop forte spécialisation, et permet de facto d'éviter la mono-activité.

¹ « La rue de Flandre en voie de *saintgérization* » <http://www.arau.org/fr/urban/detail/288/commerces-de-proximite>

² Un restaurant peut parfois être considéré comme relevant d'un commerce de proximité. Mais le fait qu'un bar ou restaurant soit sur un axe où de nombreux autres établissements du même type l'entourent, a pour conséquence qu'il attire plus de clients de toute la région plus que du quartier. Les bars et restaurants de la rue de Flandre sont majoritairement des lieux de sortie, et donc des « commerces de destination », car de portée régionale.

Un besoin pour la région

La nécessité d'une politique claire et cohérente pour soutenir et redéployer les commerces de proximité, tant pour les habitants que les entrepreneurs, a été établie par plusieurs études.

Dans sa thèse sur le commerce de détail bruxellois (2006), Benjamin Wayens réaffirmait que les commerces de proximité étaient dans une situation critique, par rapport aux autres types de commerces de détail³: « *Pour les biens rares ou très spécifiques Bruxelles conserve à l'échelle nationale sa suprématie. A ce niveau le plus élevé de la hiérarchie commerciale, la concurrence de Bruxelles ne se trouve peut-être pas autant dans les périphéries que dans les autres grandes villes européennes. **Par contre en ce qui concerne le commerce de proximité, le plus sensible aux évolutions socio-économiques, la situation est potentiellement plus critique** ».*

L'analyse de l'Observatoire du commerce sur l'évolution du commerce de détail en région bruxelloise⁴ (2007), commanditée par la Région, et à laquelle Benjamin Wayens s'est également attaché, concluait en ce sens sur deux (uniques) recommandations :

1. « Soutien au commerce de proximité » ;
2. « Approfondir les causes de fermeture de commerces ».

Concernant ce premier objectif, primordial du point de vue des chercheurs, il est plus précisément stipulé : « *Les commerces de proximité participent de façon dynamique à la vie des quartiers particulièrement lorsqu'ils sont groupés en noyaux de proximité, ils sont des lieux de contacts, de rencontres (...). **La disparition de commerces de proximité affaiblit les autres commerces du noyau et augmente les déplacements des consommateurs.** »⁵*

Notons que la spécialisation des noyaux commerçants, pourtant prônée dans les plans d'orientation communaux et régionaux, n'apparaît absolument pas, dans cette étude, comme un objectif de premier ordre à faire valoir pour la vitalité du commerce bruxellois.

³ Thèse de Benjamin Wayens, *Structure et dynamique du commerce de détail bruxellois*, ULB, 2006 (introduction de la thèse).

⁴<http://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/observatoire-commerce/observatoire-du-commerce-2007>

⁵ Extrait de la conclusion de l'Observatoire du commerce de 2007 réalisé par les chercheurs de l'IGEAT « Les commerces de proximité participent de façon dynamique à la vie des quartiers particulièrement lorsqu'ils sont groupés en noyaux de proximité, ils sont des lieux de contacts, de rencontres (...). La disparition de commerces de proximité affaiblit les autres commerces du noyau et augmente les déplacements des consommateurs. L'examen des évolutions montre que la fermeture de certains commerces, faisant disparaître des noyaux de proximité parce que l'on n'atteint plus une diversité suffisante dans un espace donné, peut être compensée par l'ouverture de nouveaux commerces dans des localisations voisines et éventuellement dans des types de commerces différents de ceux qui ont fermé, à condition qu'ils soient évidemment complémentaires des commerces survivants ; à cette condition le commerce peut être rétabli, ainsi que son attractivité et le bon fonctionnement des autres commerces du noyau. Il faudrait donc encourager les ouvertures de commerces de proximité (alimentation générale, boucherie, boulangerie, pharmacie, librairie, coiffeur) à condition qu'ils s'ouvrent dans le voisinage d'autres commerces de proximité (moins de 75 mètres) où cette fonction est absente. Il faudrait aussi tenir compte de la densité de population (rien ne sert de soutenir l'ouverture d'un commerce non rentable, qui fermera à moyen terme) et de l'éloignement des autres noyaux de proximité. »

Dans le même sens, l'Observatoire du commerce de 2011⁶ insiste sur la persistance de la décroissance de l'alimentaire spécialisé (boucheries, boulangeries) et d'autres fonctions de proximité.

Les commerces de proximité au profit de la ville compacte et durable

La notion de commerces de proximité va de pair avec celles de « ville compacte » et de « quartier durable ». C'est en ce sens qu'elle est primordiale pour le développement et la planification des politiques urbaines. L'observatoire du commerce édité en 2011 par la Région l'exprimait de la manière suivante, encore plus précisément qu'en 2007: « *Les commerces de proximité contribuent à la qualité de la vie dans les quartiers particulièrement lorsqu'ils sont groupés en noyaux de proximité. Ils sont plus spécifiquement une nécessité pour les personnes peu mobiles, non motorisées. Dans le cadre d'un projet de ville durable, ils méritent une attention particulière.* » Les chiffres de ce déclin sont impressionnants : entre 1950 et 1997 le commerce de proximité « *avait été réduit à 44% de son effectif initial, et entre 1950 et 2006 à un tiers de cet effectif* »⁷. Cependant il est tout aussi intéressant de relever que ce déclin s'est arrêté en 2009 pour certaines fonctions, et que par conséquent on observe une très légère augmentation des effectifs des commerces de proximité en général. Reprise relative car elle est surtout due à l'augmentation du nombre de supérettes, d'alimentation générale (night shops principalement), et de salons de coiffure...

Concernant les (plus ou moins) nouveaux concepts de proximité de la grande distribution, il se trouve que cette dernière a en effet, depuis longtemps, observé et anticipé une évolution des usages et de la consommation⁸. Elle s'est donc emparée de ce fort potentiel. En témoigne le nombre important d'ouvertures des supérettes franchisées, qui ont également les moyens de s'implanter dans des endroits stratégiques (et aux emplacements les plus coûteux) du centre-ville. La concurrence avec des petits commerces, offrant quant à eux une certaine convivialité et une diversité (regroupement de plusieurs commerces de bouche dans une rue), peut s'avérer fortement déloyale.

Dans le cas parisien évoqué par après (p.8) la situation a été clairement décrite par les urbanistes et les géographes : « *Le modèle des chaînes intégrées ou franchisées s'est considérablement développé, d'abord dans le commerce non alimentaire, et plus récemment dans le commerce alimentaire (APUR [Atelier Parisien d'Urbanisme], 2001) accentuant l'uniformisation des rues parisiennes. Les artisans indépendants ont quant à eux fortement reculé, en particulier dans les métiers de bouche. Ces phénomènes découlent des changements intervenus à la fois dans le mode de consommation des citadins et dans les stratégies des grands groupes de distribution* »⁹.

⁶ <https://urbanisme.irisnet.be/actualites-accueil/pdf/observatoire-du-commerce-2011>

⁷ A l'échelle de la région, le nombre de cafés a également fortement diminué, un quart de l'effectif de 1950. La réalité est plus nuancée pour l'hyper centre.

⁸ Exemple d'une étude sur la perception des commerces de proximité commandée par le groupe Monoprix <http://www.zurbains.com/IMG/pdf/opi20120612-les-citadins-leur-vie-en-ville-et-le-commerce-de-proximite.pdf> « Se rendre au marché ou chez des petits commerçants est un plaisir, dans des hypermarchés ou hard discounts plus une contrainte... » « Des citadins satisfaits de leur sort, notamment grâce à l'offre de commerces en ville... »

⁹ <http://cybergeog.revues.org/25107?lang=en>

Dans la poursuite du constat du dernier Observatoire régional du commerce « l'état des lieux prospectif » du Plan Régional de Développement Durable résumait bien l'enjeu de la sauvegarde d'une diversité de l'offre dans les noyaux commerçants, sans omettre de mentionner la problématique des nouvelles affectations Horeca : **«Le déclin progressif de certains commerces traditionnels dans les noyaux commerciaux inscrits au PRAS s'accompagne d'une perte de mixité des types de commerces. Certains règlements communaux prévoient parfois des mesures particulières de publicité pour toute demande de permis concernant le secteur Horeca. La commune peut alors procéder à une analyse plus fine des noyaux commerciaux et de ce fait mieux contrôler le développement du secteur commercial sur son territoire.»¹⁰** »

Des propositions plus précises avaient également été mises en avant pendant l'atelier prospectif sur l'« économie au service des Bruxellois » comme l'« introduction de règles permettant de créer une compatibilité entre les fonctions et de mesurer les impacts des activités¹¹ ». Cet enjeu n'apparaît plus dans les axes et leviers du projet de PRDD actuel, ce qui n'encouragera pas la mise en place de nouveaux leviers réglementaires en la matière.

En introduction à l'Observatoire du commerce de 2009, Charles Picqué, ministre-président de la Région, écrivait pourtant : « Le nouveau projet de plan régional de développement durable (PRDD) prendra d'ailleurs en compte l'importance de la fonction commerciale tant du point de vue du rayonnement et de l'attractivité internationale que de la qualité des noyaux urbains d'identité locale et de proximité pour les habitants. »

Ces deux enjeux (attractivité de la région et services de proximité), en cohabitant dans les plans et les discours, se court-circuitent. Dans l'hyper-centre, les deux dimensions entrent en concurrence au détriment de la qualité des noyaux urbains d'identité locale et de proximité. Le souci d'attractivité internationale l'emporte sur la question des services de proximité.

Malgré l'actualité du concept (et de la pratique) de proximité, les commerces de proximité restent beaucoup plus fragiles que d'autres dans le paysage commercial global. Ils sont encore plus fragilisés dans l'hyper-centre bruxellois du fait de la concurrence des activités Horeca, déployées essentiellement au service de la fonction d'animation de la ville : sorties nocturnes, grands événements, tourisme, etc. Ils le seront plus encore du fait de la concurrence des projets de centres commerciaux qui déclarent vouloir également miser sur l'alimentaire.

Le nouveau souffle en faveur de projets de logements au centre-ville est un atout pour le redéploiement des commerces de proximité, et vice versa. **L'évolution démographique du centre est le facteur le plus important en faveur d'une telle politique. La population en a besoin.**

¹⁰ http://www.adt-ato.irisnet.be/sites/default/files/documents/PRDD_Etat%20des%20lieux_FR_WEB_OK.pdf

¹¹ « Une économie au service des Bruxellois » http://www.adt-ato.be/sites/default/files/PRDD_atelier2-economie.pdf

Une déclaration urbanistique pour tout projet de commerce : comment le projet de modification du COBAT entend favoriser les commerces de proximité

L'accord de Gouvernement fédéral du 1er décembre 2011 prévoyait un transfert de compétences pour la politique économique et industrielle dans le domaine des autorisations en matière d'implantations commerciales (régionalisation de certaines lois fédérales suite à la réforme de l'État.).

Le projet d'ordonnance, qui est en ligne¹² (un texte depuis lors amendé, pas encore publié, et qui a entre-temps été voté au parlement bruxellois le 25 avril 2014), propose d'intégrer au COBAT une nouvelle procédure, à savoir une **déclaration urbanistique**, qui doit concerner « *tout projet de modification ou d'extension de l'activité commerciale, ou d'établissement d'un nouveau commerce, ou d'établissement d'un nouveau commerce au sein d'un immeuble affecté à une fonction que le commerce* », et quelle que soit la superficie de ce commerce. Il s'agit de mettre en place une veille sur l'évolution commerciale dans un texte réglementaire urbanistique. Pour ne pas enfreindre le principe de liberté de commerce et les directives européennes, c'est sur le principe de « protection du consommateur » que reposerait la proposition d'ordonnance amendée, votée par le gouvernement bruxellois¹³.

La Chambre des classes moyennes du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴ avait dans ce contexte remis, en 2012, un avis d'initiative relatif au transfert de compétences de l'État fédéral aux régions en matière d'implantations commerciales¹⁵. Elle en a rappelé les priorités dans un document mémorandum plus récent en vue des élections régionales¹⁶ :

« La Chambre estime que la régionalisation de la compétence sur les implantations commerciales doit s'ancrer dans le cadre réglementaire existant qui tient compte des spécificités bruxelloises, notamment en matière de permis d'urbanisme.

¹² Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'aménagement du territoire : <http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2013-14/125300/images.pdf>. Le texte a été amendé et voté le 25 avril 2014 au parlement bruxellois. La version qui doit être publiée au Moniteur belge n'est pas encore en ligne.

¹³ Voir le compte-rendu des interventions au parlement bruxellois sur le projet amendé, à partir de la page 78 : <http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/cri/2013-14/00023/images.pdf>

¹⁴ Représentants de syndicats et fédérations défendant les intérêts des PME et indépendants bruxellois

¹⁵ Avis d'initiative de la Chambre des classes moyennes relatif au transfert de compétences de l'État fédéral aux régions en matière d'implantations commerciales », juin 2012 : « *L'ordonnance sur la mixité commerciale, annoncée dans la déclaration gouvernementale 2009-2014, constitue la pierre angulaire dans le contexte de la mise en œuvre de la régionalisation de la loi fédérale relative aux implantations commerciales. Cette ordonnance devrait fixer le cadre permettant d'assurer une transparence juridique et de coordonner toutes les réglementations urbanistiques, notamment pour ce qui concerne la demande de permis.* » ; « *La diversité des commerces fait la richesse d'un quartier et renforce son attractivité. Il est important d'assurer des équilibres dans l'offre commerciale, pour éviter l'accumulation de commerces identiques ou de même type.* »

¹⁶ Mémorandum de la Chambre des classes moyennes en vue des élections régionales 2014, 19 novembre 2013 : http://www.esr.irisnet.be/publications/autres-publications-1/autres-publications-de-la-chambre-des-classes-moyennes/de-la-chambre-des-classes-moyennes/m-2013-001-ccm/at_download/file

Elle formule quatre principes fondamentaux qui devraient sous-tendre la régionalisation de la compétence :

1. La nouvelle ordonnance issue de la régionalisation doit intégrer l'ordonnance sur la mixité commerciale et les principes directeurs du Schéma de Développement Commercial de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce schéma représente, selon elle, un outil précieux permettant de mettre en lumière les interactions entre types de commerces, les surabondances et les manques ;
2. La définition communale de l'avenir du commerce ;
3. Le respect de trois objectifs clés concernant le mix commercial : offrir une sécurité juridique et urbanistique aux commerçants, correspondant à la vocation du quartier ; garantir la diversité des activités commerciales dans le quartier commerçant ; accroître l'attractivité et la qualité des commerces ;
4. La cohérence interrégionale de l'offre de commerces.

Pour la Chambre, la politique à privilégier en matière d'implantations commerciales doit viser la pérennité des quartiers commerciaux existants et du commerce de proximité. »

L'UCM était également dans l'attente de l'ordonnance sur la mixité commerciale et a proposé un mémorandum très récemment (avril 2014), en vue des élections, sur la question des commerces de proximité¹⁷ : « Le commerce de proximité, une convivialité à préserver ». Une des recommandations qui en ressort, suite à la consultation de centaines de commerçants, va clairement dans le sens d'une régulation :

- « Encadrer le commerce afin d'assurer à chaque acteur sa place au travers d'une régulation intelligente des implantations commerciales et d'une législation sur les pratiques du commerce et les horaires d'ouverture ».

Pour appliquer la régionalisation de ces deux matières (implantations commerciales et politique de soutien au mix commercial) le gouvernement a donc opté pour une modification du COBAT. Aujourd'hui ce sont deux modifications du code qui sont annoncées et prévues pour l'été 2014, dans le but d'intégrer dans un même document une disposition sur la mixité commerciale.

La première modification du COBAT concerne la régionalisation des implantations commerciales (loi « Ikea »), avec pour conséquence une demande de rapport d'incidences pour des surfaces de 400-1000 m² et une étude d'incidences pour les surfaces de plus de 1000 m². Les implantations commerciales seront du ressort du Fonctionnaire délégué et non plus seulement des communes, actuellement principales autorités délivrant les permis.

La seconde modification renvoie au projet d'ordonnance sur la mixité commerciale, qui est ainsi intégré à la politique urbanistique, par l'ajout d'une nouvelle disposition au COBAT destinée à assurer une meilleure veille de la situation du mix commercial des noyaux commerçants, au profit de la diversité de l'offre et des commerces de proximité :

« Cette proposition d'ordonnance se propose également d'introduire, en droit bruxellois, les jalons d'une politique visant à suivre de près l'évolution de l'activité commerciale dans les quartiers commerçants de la Région, dans le respect de la

¹⁷ <http://www.ucm.be/content/download/69122/1321991/file/UCM-Memorandum-Commerce.pdf>

liberté du commerce et des préceptes européens en matière de libre concurrence et de libéralisation des services (...)

*Cette information préalable [la déclaration urbanistique] doit permettre aux organismes publics, en particulier les communes, mais aussi ATRIUM et les administrations, d'avoir **une vision beaucoup plus claire, actualisée en temps réel, de l'évolution des commerces sur leur territoire, et pouvoir ainsi mieux en gérer l'impact.** Cette nouvelle procédure de déclaration, qui ne constitue nullement un régime d'autorisation, a pour **finalité première de permettre aux autorités publiques de mener des politiques plus proactives en matière d'offre commerciale de proximité et de gestion des noyaux commerçants**¹⁸ »*

C'est donc l'ajout d'une disposition concernant la déclaration urbanistique préalable qui fait office d' « Ordonnance sur la mixité commerciale », très attendue par depuis son annonce dans l'accord de gouvernement fédéral (accord de gouvernement 2009-2014)... Il s'agit d'un nouveau chapitre V dans le titre IV intitulé : « De la déclaration urbanistique » :

« Est soumis à une déclaration urbanistique préalable, tout projet de construction nouvelle qui prévoit l'implantation d'un commerce ainsi que tout projet de modification ou d'extension de l'activité commerciale au sein d'un immeuble déjà affecté à du commerce, ou d'établissement d'un nouveau commerce au sein d'un immeuble affecté à une autre fonction que le commerce » (futur article 205).

Le Gouvernement doit encore en arrêter le contenu et la forme. La présentation du formulaire pourra encore apparaître comme plus ou moins contraignante...

Ce nouveau dispositif de déclaration urbanistique semble assez minimaliste quand on le compare à des dispositifs étrangers beaucoup plus volontaristes en matière de régulation commerciale, tels les plans d'urbanisme de Paris (pourtant soumis aux mêmes directives européennes ...).

Le Plan Local d'Urbanisme parisien et la protection de la mixité dans linéaires commerciaux

Comment le commerce est intégré au développement urbain de Paris

Le Plan local d'urbanisme de Paris, approuvé en 2006, a remplacé l'ancien Plan d'Occupation du Sol qui n'intégrait pas de dispositions particulières pour le commerce. C'est, en France, la loi « Solidarité Renouvellement Urbain » (SRU) qui a permis aux différents PLU et autres documents d'urbanisme de traiter des questions d'ordre commercial pour assurer la diversité des fonctions en ville : les PLU sont présentés comme un instrument de la politique commerciale des villes. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

¹⁸<http://www.fremault.irisnet.be/actualites/25-04-2014-la-region-de-bruxelles-capitale-regionalise-la-loi-sur-les-implantations-commerciales-et-pose-les-premiers-jalons-d2019une-politique-de-veille-de-l2019activite-commerciale-dans-les-quartiers-commerçants>

définit plus globalement le projet de ville et le PLU doit lui être conforme : si la question du commerce est traitée dans le PADD la commune doit produire par ailleurs un diagnostic précis de la situation du tissu commercial qui justifie les dispositions prises dans le règlement du PLU (ce qui a été fait dans la phase diagnostic du PLU parisien qui a identifié à partir d'enquêtes sur la vie des quartiers les axes et pôles commerciaux les plus significatifs en raison de leur diversité).

Pour jouer sur les implantations commerciales, sans enfreindre la liberté du commerce, le PLU dernier peut définir des occupations et utilisations permises et interdites (carte des affectations) catégorisées de la manière suivantes : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, **commerce**, **artisanat**, exploitation agricole, exploitation forestières, **entrepôt**. Il n'est pas possible d'établir des distinctions à l'intérieur de ces catégories (différents types de commerce) mais en donnant une définition claire à chacune de ces catégories il est alors possible de préciser des orientations excluant certaines activités. Il est ainsi possible de faire passer dans la catégorie « artisanat » des commerces de proximité comme boulangeries, fleuristes..., et dans la catégorie entrepôt tout commerce ayant une superficie de stockage dépassant un seuil bien précis (1/3 de la surface totale d'un commerce).

Le Code d'urbanisme (équivalent du COBAT) définit les objectifs du PLU en ces termes :

« *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales **déterminent les conditions permettant d'assurer**, dans le respect des objectifs du développement durable :*

*(...)2°- La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant **des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial...***¹⁹ »



©<http://www.theparisienne.fr>²⁰

Rue Daguerre, Paris 14^e. Un « pôle alimentaire structurant d'échelle locale »

Linéaire commercial soumis à la « protection particulière de l'artisanat »

¹⁹ [Article L121-1](#)

²⁰ « J'aime la rue Daguerre. Elle garde ce côté village et authentique des rues piétonnes de Paris quand elles n'ont pas été envahies par les franchisés pour chasser les petits commerces de quartier, les primeurs et les métiers de bouche en général... » <http://www.theparisienne.fr/2009/12/il-fait-gris-se-promener-rue-daguerre-ca-resssemble-a-quoi-sous-la-pluie/>

PADD 3^E PARTIE : REDUIRE LES INEGALITES POUR UN PARIS PLUS SOLIDAIRE

« Favoriser l'essor de la diversité commerciale

Les commerces jouent un rôle structurant dans la vie d'un quartier, tant par les services qu'ils offrent aux habitants que par l'image qu'ils lui donnent. C'est pourquoi une attention particulière est portée, en particulier dans les secteurs les plus sensibles, à la qualité des locaux commerciaux, notamment des devantures et des terrasses.

Dans le respect du principe de la liberté du commerce les règles d'urbanismes et l'action municipale convergent pour :

- Faire bénéficier chaque quartier d'un équipement commercial de base, et notamment les quartiers les plus défavorisés et ceux situés en secteur de « politique de la ville », en développant des services annexes qui fidélisent les consommateurs.
- Faciliter la mobilisation des surfaces commerciales du parc social pour permettre l'installation de commerçants et d'artisans.
- **Préserver les rues et les quartiers ayant une histoire commerciale.**
- Limiter la transformation des locaux commerciaux en rez-dechaussée en logements.
- **Protéger les principaux linéaires commerciaux de la Capitale.**
- **Soutenir l'installation d'ateliers de production artisanale afin d'assurer la mixité des fonctions des quartiers et de susciter des créations d'emplois.**
- **Imposer, pour les rez-de-chaussée des immeubles neufs, des hauteurs suffisantes pour permettre une bonne installation des commerces ou activités,** tout en assurant une bonne intégration dans le paysage parisien.
- **Interdire la transformation des activités et des commerces en entrepôts, lorsque les conditions de sécurité ne sont pas réunies ou qu'elles engendrent trop de nuisances,** pénalisant la qualité de vie (Gravilliers, Popincourt...).
- **Donner une juste place aux aires et aux circuits de livraison, que ce soit sur le domaine public ou sur le domaine privé, afin de faciliter** les mouvements de marchandises.
- Lutter contre la fermeture des cinémas de quartier.

Le PLU intègre donc des outils règlementaires très précis pour protéger une certaine diversité de commerces et enrayer la « mono-activité » de certaines zones jugées comme trop spécialisées²¹.

Sur la question de la diversité commerciale le diagnostic du PLU est de ce fait clair : « *Les commerces jouent un rôle structurant dans la vie d'un quartier, tant par les services qu'ils offrent aux habitants que par l'image qu'ils lui donnent. C'est pourquoi une attention particulière doit être portée, en particulier dans les secteurs les plus sensibles, à la qualité et la diversité de l'offre commerciale.* » Les commerces ici visés sont plus particulièrement les commerces de proximité.

Conformément aux orientations du projet de ville, une série de mesures existent pour préserver et stimuler cette offre. Le plan définit précisément 230 km de « linéaires commerciaux » (liserés) dans lesquels le changement de destination des surfaces commerciales ou artisanales existantes, en une autre destination, est tout simplement interdit, avec 3 degrés de réglementation (voir encadré ci-après) :

- 30 km de linéaires commerciaux, ainsi que leurs parcelles riveraines, sont concernés par une « **protection renforcée du commerce et de l'artisanat** : en cas de construction, de reconstruction ou de réhabilitation lourde, les locaux du rez-de-chaussée sur rue doivent être destinés au commerce ou à l'artisanat.
- A l'échelle la plus haute et la plus stricte, il y a 20 km de linéaires commerciaux, parcelles riveraines comprises, qui sont concernés par une « **protection particulière de l'artisanat** » : dans ces liserés c'est la transformation des surfaces qui est interdite. Ce dispositif particulier a pour but essentiel d'enrayer la disparition des artisans alimentaires (fromageries, poissonnerie, boucheries...)
 - Une boulangerie ne peut pas devenir un magasin de vêtements, mais éventuellement, en vertu de la liberté du commerce, une boucherie (autre type d'artisanat).

²¹ « La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a introduit d'importantes modifications concernant la prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme. L'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme (CU), modifié par la loi du 4 août 2008, précise ainsi que les PLU déterminent les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines [...] en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux. Le commerce est ainsi intégré à la réflexion globale sur le développement urbain. »

<http://lescommunesetlecommercedeproximite.e-monsite.com/pages/outils-des-communes/planification-et-maitrise-de-l-urbanisme/la-defense-du-commerce-de-proximite-et-de-la-diversite-commerciale.html>

COMMENT LE **PLAN LOCAL D'URBANISME (P.L.U)** DE PARIS FONCTIONNE POUR RENFORCER LE COMMERCE ET L'ARTISANAT: LA PROTECTION DE LA FONCTION COMMERCIALE ET ARTISANALE

3^E PARTIE DU P.L.U

Le P.L.U. comporte trois types de dispositions qui s'appliquent le long de certains axes délimités au document graphique :

Dans les voies comportant une protection du commerce et de l'artisanat, **le changement de destination des locaux commerciaux ou artisanaux à rez-de-chaussée sur rue est interdit. Cette mesure de protection s'inscrit dans les objectifs de diversité des fonctions et vise à assurer le maintien de la vie et de l'animation des quartiers.**

Les axes et pôles commerciaux et artisanaux les plus significatifs en raison de leur diversité commerciale et de leur rayonnement ont été identifiés grâce au diagnostic. Parmi les rues signalées, qui représentent un linéaire de 259,3 km, se trouvent :

- les grands axes de Paris comme les Champs-Élysées ; le boulevard Haussmann, la rue Saint-Honoré, la rue de Rivoli ou l'avenue Montaigne ;
- des axes à large rayonnement comme l'avenue d'Italie, l'avenue des Ternes ou l'avenue du Général Leclerc;
- des pôles alimentaires structurants à enracinement local comme la rue Montorgueil, les rues Daguerre, Mouffetard, Lepic, Cler ou la rue du Commerce.

Dans les voies comportant une **protection renforcée du commerce et de l'artisanat**, le P.L.U impose en plus que les locaux en rez-de-chaussée, à l'exception des locaux d'accès aux immeubles, soient destinés au commerce ou à l'artisanat. Ces dispositions concernent un linéaire de 19 km de voies faisant partie des 259,3 km de voies protégées. Elles ont pour objet, au-delà de la simple protection de l'existant, d'imposer la réalisation de locaux commerciaux ou artisanaux à rez-de-chaussée le long de voies présentant un caractère remarquable ou pour lesquelles se manifeste une volonté de réaffirmation de la fonction commerciale des rez-de-chaussée. Il s'agit d'éviter une déstructuration du tissu commercial entraînée par des projets qui viendraient interrompre, par des rez-de-chaussée "fermés", la continuité commerciale.

Dans les voies comportant une **protection particulière de l'artisanat**, **les transformations de locaux commerciaux ou artisanaux à rez-de-chaussée sur rue donnent lieu aux limitations suivantes : L'artisanat ne peut pas se transformer en une autre destination** ; le commerce ne peut être transformé qu'en commerce ou artisanat. Ces dispositions concernent un linéaire de 21,5 km de voies au sein du linéaire commercial et artisanal de 259,3 km d'ores et déjà préservé de façon globale. **Ce sous-ensemble est composé de voies typiques dont le caractère repose en grande partie sur la présence d'une activité artisanale en particulier (mais pas seulement) dans le domaine alimentaire par exemple : voies-marchés comme les rues Cler, de Lévis, Daguerre, Mouffetard, Lepic, etc.**

Les linéaires commerciaux protégés figurent sur la carte « C- logement social et protection du commerce et de l'artisanat ». Sauf indication graphique contraire, les locaux commerciaux protégés se situent, comme pour les autres séquences, sur les deux rives paires et impaires des voies repérées.

L'ensemble de ces dispositions s'inscrit dans la logique qui a conduit le parlement à adopter les dispositions de la loi du 2 août 2005 qui permet aux communes d'instaurer un droit de préemption sur les baux commerciaux. »

La Société d'Economie Mixte de la Ville de Paris – des actions plus directes par voie de préemption

Pour redynamiser le tissu commercial dans une optique de diversification et maîtriser le processus de spécialisation commerciale, la Ville de Paris avait déjà signé en 2003, parallèlement à l'élaboration du PLU, une convention publique d'aménagement et de développement économique avec une société d'économie mixte, la SEMAEST. Dotés de moyens importants tant financiers (87,5 millions d'Euros pour cette mission²²) que juridiques (droit de préemption), la SEMAEST doit mener une politique de dynamisation et de restauration de la diversité commerciale²³.

La SEMAEST agit donc concrètement grâce à une maîtrise foncière de locaux commerciaux : déléataire de ce droit de préemption elle a la capacité d'acheter des rez commerciaux pour les rénover et les commercialiser au bénéfice de commerces de proximité, ou d'artisans. La gestion locative est assurée par la SEMAEST, mais pour être capable de rembourser les avances de la Ville de Paris, l'objectif est, à terme, de revendre les locaux rénovés.

Si le fonctionnement de la SEMAEST n'est pas directement transposable à la réalité administrative bruxelloise, elle pourrait néanmoins inspirer les acteurs bruxellois. Dans une récente interview du *Soir*, à propos des modifications apportées au COBAT, Charles Picqué s'est d'ailleurs montré plutôt ouvert à une action régionale via une maîtrise foncière de locaux commerciaux : « *On peut imaginer racheter des rez commerciaux via nos régies foncières pour avoir la maîtrise du foncier et imposer un type d'enseigne*²⁴. »

Les projets de la SEMAEST font néanmoins l'objet de critiques par certains chercheurs en géographie, qui voient dans ces actions une certaine forme de contribution des autorités publiques à la « gentrification commerciale » de quartiers populaires, ce qui a déjà fait dire à certains, à Bruxelles, qu'ils préféreraient les night-shops malpropres aux boutiques branchées.

LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE D'AMENAGEMENT DE L'EST PARISIEN (SEMAEST) L'OPERATION « VITAL'QUARTIER »

La SEMAEST mène des actions multiples qui poursuivent trois objectifs :

- maintenir et développer les commerces de proximité dans certains quartiers parisiens ;
- soutenir l'installation ou le maintien d'activités artisanales dans la capitale ;
- assurer la présence de commerces dans les quartiers neufs ou en reconversion.

L'opération Vital'Quartier consiste à maintenir et à favoriser le commerce de proximité dans des quartiers touchés par la mono-activité et/ou par la disparition du commerce.

« A fin 2012, la SEMAEST maîtrise 372 commerces. Ils représentent une superficie de 39521 m². Grâce à l'opération Vital'Quartier, les tendances à la mono-activité et à la disparition des commerces ont permis d'être inversées et de nouveaux commerces de proximité se sont installés »

²² Il s'agit d'avances remboursables de la Ville de Paris

²³ L'historique de la SEMAEST et de ses missions peut se trouver dans leur dernier rapport d'activités <http://www.semaest.fr/sites/default/files/rapportannuel2012semaest-entier.pdf>

²⁴ Le Soir du 5 mai 2014 : <http://www.lesoir.be/536065/article/actualite/regions/2014-05-05/un-seul-permis-pour-commerces>

Fonctionnement :

Pour la mission « Vital'Quartier, la Semaest dispose d'une avance remboursable de la Ville de Paris de 87,5M € pour l'ensemble des **11 secteurs lui permettant d'acheter, à l'amiable ou par voie de préemption, des locaux commerciaux en pieds d'immeubles, de les réhabiliter puis de les louer afin d'y installer des activités de proximité.**

Les locaux sont ensuite revendus aux locataires en place ou à la **Foncière Paris Commerces**.

Les locataires bénéficient de conditions privilégiées :

- **Des locaux refaits à neuf, aux normes**
- **Pas de droit d'entrée**
- **Des loyers calculés au plus juste**
- **Une franchise de loyer de trois mois pour couvrir les frais d'installation**
- **Trois mois de dépôt de garantie**

Dispositif d'action :

Dans le cadre de cette mission, la SMAEST s'est vue déléguer **le droit de préemption urbain** et s'est engagée à :

- **élaborer des programmes de sauvegarde ou de restauration de la diversité commerciale,**
- mettre en œuvre des projets ponctuels et des projets d'ensemble, dans le cadre des groupes de travail locaux présidés par les maires des arrondissements concernés,
- procéder à toute opération foncière ou immobilière nécessaire à l'exercice de ses missions,
- mettre en œuvre toute action nécessaire à la gestion, à l'entretien et à la mise en valeur des locaux acquis ou loués,
- procéder à la revente à terme des acquisitions et des réalisations effectuées,
- assurer un rôle d'impulsion des actions d'animation et de promotion en faveur du développement des activités économiques, des entreprises, de la création d'emplois,
- **développer un ensemble cohérent d'actions telles que la recherche des regroupements de commerces de proximité, de thématiques d'activités, la définition d'une stratégie de location des locaux cohérente avec les commerces existants et les besoins du quartier.**

La SEMAEST assure par ailleurs dans chaque quartier une mission de veille, d'information et de promotion des locaux concernés.

Les commerces de proximité : une aide aux habitants existants ou une gentrification commerciale?

Une gentrification par le commerce de proximité ? (« retail gentrification »).

Une vision trop idéalisée, affective, communautaire de la ville, du quartier-village est souvent dénoncée quand l'on évoque les politiques mises en œuvre pour les commerces de proximité. Les commerces de proximité, et plus particulièrement des métiers de bouche, pourraient être vus, au travers des actions publiques entreprises en leur faveur, comme un marqueur de la gentrification commerciale et d'une « montée en gamme » provoquant le départ de populations précarisées au bénéfice de présumés bobos.

L'« idéal » du lien social, du réseau, renverrait à une image de la ville « village » décalée de la

réalité, dépassée. La critique de la « gentrification commerciale » démontre que la requalification de commerces viserait à, *in fine*, exclure les plus démunis et leurs modes de vie, induisant un embourgeoisement du quartier.

Différents chercheurs questionnent²⁵, dans ce courant critique, la « durabilité effective des interventions » et surtout les présupposés de ces actions publiques cherchant à dévier des concentrations commerciales pour promouvoir les commerces de proximité. C'est le regard que porte par exemple le géographe Antoine Fleury (CNRS) sur la question²⁶.

Selon lui les pouvoirs publics relaient les demandes des riverains qui regrettent la disparition de commerces, une dégradation du paysage, les nuisances sonore ; les politiques mises en place relaieraient ces conflits d'usage. Pour Antoine Fleury les commerces de proximité « *crystallisent en fait l'attachement au quartier comme lieu de sociabilité dans la proximité, organisé autour de la rue commerçante et du marché. Localement, cela se traduit par des pressions croissantes sur les élus contre certaines activités désormais considérées comme nuisibles (...). Ce faisant la politique commerciale apparaît plus comme une réponse à des exigences locales que comme un outil de développement durable. On ne peut que s'interroger sur la durabilité d'une politique qui s'appuie sur une vision trop idéalisée de la ville et de ses commerces, sur une nostalgie du modèle communautaire* ».

Enfin, de telles politiques au profit des commerces de proximité ne se baseraient que sur des effets escomptés de telles politiques pour les mettre en œuvre.

Le rapport d'activités 2012 de la SEMAEST évoque néanmoins des chiffres précis : patrimoine global de 160 locaux commerciaux, protocoles d'accord avec 175 autres propriétaires, processus de revente des locaux déjà engrangé, pour le remboursement des avances de la Ville (11 locaux revendus en 2012)... Le rapport souligne l'effet levier des actions, déjà embrayé :

« *Dans de nombreuses rues où l'opération Vital'quartier s'est développée, les commerces de proximité réinstallés par la Semaest ont entraîné l'arrivée spontanée de nouveaux commerces, contribuant à amplifier les résultats de cette action, et permettant d'enclencher un cercle vertueux. Dans plusieurs cas, de nouvelles associations de commerçants ont pu être créées et des actions d'animation commerciale développées.* »

Les effets réels sont, pour les critiques, moins glorieux : l'évincement de populations plus précaires. « *On peut enfin s'interroger sur la durabilité d'une politique qui répond plus aux préoccupations des riverains qu'à celles de l'ensemble des clients potentiels. Cette politique tend de surcroît à privilégier les exigences et les besoins des habitants les plus favorisés, comme en témoignent les types de commerces (...). A l'inverse certains types de commerces apparaissent stigmatisés, en particulier les commerces ethniques (...). Plus que de répondre à des impératifs de développement durable, il s'agit de répondre à des préoccupations locales. La dimension affective de cette politique semble considérable, le commerce de proximité apparaissant comme une valeur à préserver, comme un élément du lien social et de l'urbanité* ²⁷».

²⁵ Marie Chabrol, Antoine Fleury (CNRS), Mathieu Van Criekingen (FNRS),

http://homepages.ulb.ac.be/~mvancierie/ulb/publications_files/preprint_commerce_gentrification.pdf

²⁶ http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/79/74/PDF/Fleury_Commerces_de_proximitA_.pdf

²⁷ Antoine Fleury, Chercheur au CNRS, « Du quartier à la ville durable ? Les commerces de proximité dans l'action de la Mairie de Paris »

On peut se demander en quoi la nostalgie d'un modèle communautaire serait une valeur pire que l'individualisme et l'uniformisation des commerces actuellement à l'œuvre... et pourquoi un regard si critique est porté sur l'aspect local et le réseau d'un quartier. Par ailleurs pourquoi ces commerces ne reflèteraient-ils pas une optique de la durabilité ? Et surtout ne sont-ils pas d'actualité et avantageux pour toutes catégories de population confondues ? Y-a-t' il, *in fine*, des habitants plus légitimes que d'autres ?

Conclusion : nostalgie ou air du temps ?

Nombreuses sont les recherches plus générales sur la question, tant sociologiques que de marketing²⁸, qui démontrent l'actualité de la pratique des commerces de proximité. Le temps apparaît de plus en plus comme une ressource rare (dévolue prioritairement au temps de travail... et aux temps de loisirs) et l'individu cherche à en minimiser les pertes : entre autre dans son shopping, en particulier pour les courses ménagères, par la réduction des déplacements. A l'échelle de l'individu on parle de « productivité du magasinage » (« *shopping productivity* ») : cela signifie que le consommateur recherche également une certaine forme de productivité en minimisant dans ses courses tant du temps que de l'argent. Les commerces de proximité permettent évidemment de réduire les coûts de déplacements et le temps passé vers et dans les grandes surfaces.

D'autres facteurs expliquent le regain d'intérêt et l'actualité du concept de proximité, comme l'excès de choix des grandes surfaces vécu de plus en plus négativement. Parallèlement les commerces de proximité offrent une convivialité. Ils sont de ce fait, tout autant que les grandes surfaces, voire plus, capables de développer de l'« *experience shopping* » (expérimentation de nouveaux services ou loisirs à travers ses achats), qui n'est pas du seul ressort des projets de centres commerciaux. Les promoteurs de ces derniers se sont accaparés le concept de l'*experience* pour faire la publicité de leur projet en le singularisant de cette manière par rapport à l'offre existante...). Nombre de commerçants du centre-ville développent déjà une originalité par certains services personnalisés, événements spéciaux pour des nouveaux produits, mini-défilés, invitations à des dégustations, ventes privées, etc.

L'*experience shopping* du centre-ville passe aussi par la diversité du patrimoine

L'enjeu de la revalorisation de petits commerces de proximité pour les habitants peut aussi être questionné sous un angle patrimonial, et ne va pas à contresens de l'enjeu touristique ou d'attractivité du centre-ville, sur lequel les politiques actuelles misent principalement. La qualité et la diversité du patrimoine (architectural) commercial est tout aussi agréable et importante aux yeux des habitants que des touristes : l'expérience d'une ville passe par l'appréhension de sa singularité patrimoniale.

²⁸ Communication au Congrès Nouvelles Tendances du Marketing, Venise, 19-21 janvier 2012, « **La proximité et la recherche de productivité du temps de magasinage** »
Marie-Christine GAHINET et Gérard CLIQUET

À l'occasion des journées du patrimoine de 2003 qui avaient mis à l'honneur le thème « Commerce et négoce », Jean-Pierre Grimmeau expliquait, dans une publication éditée par la région bruxelloise, pourquoi les commerces sont des témoins importants de l'histoire urbaine :

*« Le commerce de détail reflète l'histoire de la ville et s'adapte à son évolution. Le patrimoine commercial répond à une double logique : celle prévalant lors de sa conception et celle du fonctionnement actuel de la ville et du commerce. Des contradictions entre les deux naissent les difficultés particulières de ce patrimoine : subsistance de témoignages fragilisés lorsque la fonction a disparu, disparition sous la pression de la modernité là où le commerce fonctionne bien ! **La protection du patrimoine commercial doit s'envisager dans cette double logique. Guider l'inventaire d'urgence à partir du fonctionnement du commerce dans la ville d'aujourd'hui mais aussi des conditions anciennes de son émergence. Envisager des fonctions de réhabilitation compatibles à la fois avec le patrimoine et avec le fonctionnement contemporain de la ville**²⁹».*

Le fonctionnement actuel de la ville ne peut pas être envisagé qu'au profit des fonctions récréatives et activités Horeca, qui ne sont pas toujours celles qui s'intègrent le mieux au patrimoine du centre historique.

La fonction d'habitat et les commerces de proximité restent à la base du fonctionnement contemporain de la ville, par ses habitants, qui en assurent sa vitalité.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter Mme Pauthier, Directrice de l'ARAU, au 0477 33 03 78

Atelier de Recherche et d'Action Urbaines asbl
Boulevard Adolphe Max, 55
B-1000 Bruxelles
T. +32 2 219 33 45
F. +32 2 219 86 75

info@arau.org
www.arau.org

²⁹ Jean Pierre Grimmeau, « Le commerce à Bruxelles et l'évolution de la ville », in Commerce et négoce, Pierre Mardaga éditeur, Région de Bruxelles-Capitale, 2003