

## À LA UNE

---

# 2020, une année à fort enjeu pour l'application locale des dispositions commerce de la loi ELAN

La loi Elan a été promulguée il y a déjà plus d'un an (23 novembre 2018). Mais la dernière circulaire ministérielle portant sur les dispositions commerce et permettant aux préfets de suspendre l'instruction d'une CDAC ne date que du 31 octobre 2019.

En pratique, il ne s'est donc pas passé grand-chose dans l'application de la loi en 2019 en ce qui concerne le commerce. Trop tôt donc pour tirer les premiers enseignements de la manière dont les élus locaux se saisissent de ces nouveaux outils et pouvoirs à leur disposition.

2020 sera l'année du renouvellement des équipes municipales. C'est donc le moment de revenir sur quelques dispositions de la loi dans la mesure où les outils disponibles dans le texte peuvent, selon nous, être utilisés à bon ou mauvais escient pour l'objectif final d'une meilleure intégration de l'activité commerciale dans les différents territoires.

**Les nouvelles équipes seront élues pour 6 ans. Il est donc important qu'elles aient, dès le début de leur mandat, à la fois conscience de l'importance du secteur du commerce dans l'emploi et la vie des citoyens mais aussi sur leur territoire. Il est nécessaire également qu'elles aient parfaitement conscience que le commerce répond à des problématiques de fonctionnement bien précis** et, qu'enfin, assurer une meilleure intégration du commerce dans les fonctionnalités territoriales demain réclame une véritable concertation, une vision prospective partagée.

Profitions donc de cette période préélectorale pour revenir sur quelques points de vigilance à avoir en tête pour éviter de mener des raisonnements trop simplistes, trop déterministes qui engageraient certains élus sur des voies dangereuses pour leur territoire à court, moyen et long termes.

### La loi ELAN n'est pas le plan « Action Cœur de Ville »

La loi Elan est avant tout une loi pour l'habitat et la redynamisation des cœurs de ville. Le commerce n'y occupe qu'une place secondaire comme une des composantes de la vie locale.

Beaucoup confondent d'ailleurs les dispositions de la loi Elan avec le plan « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement pour dynamiser le centre-ville des villes moyennes.

Si « Action cœur de ville » porte sur 222 villes, les dispositions de la loi Elan s'appliquent sur tout le territoire français. En conséquence, l'un des outils principaux que sont les ORT (Opération de Revitalisation Territoriale) sont, en théorie en tout cas, applicables partout en France, sous réserve toutefois que cette ORT comprenne a minima le cœur de ville de la ville centre, et que, par ailleurs, une convention puisse être signée entre l'Etat, la ville centre, l'EPCI, et les autres communes éventuellement candidates à la signature de la convention...



**Rappelons qu'en ce qui concerne le commerce, les dispositions d'ELAN portent principalement sur le fait de planifier le commerce dans le territoire, de favoriser des périmètres d'intervention en cœur de ville et de limiter le développement de la périphérie commerciale.**

Il va sans dire que, même si ce n'est pas l'esprit de la loi, au même titre que le plan « Action cœur de ville », il apparaît dès à présent que trop nombreux sont les élus locaux qui ont interprété ces approches comme un affrontement entre ville centre et territoires périphériques.

**Certaines villes, y compris celles de grande taille, envisageraient de mettre en place des ORT (Opération de Redynamisation du Territoire) dans le but principal de pouvoir bloquer des projets de commerce dans les communes périphériques plus ou moins éloignées !** En effet, la possibilité offerte aux préfets de reporter de trois ans l'instruction d'un projet de CDAC peut s'appliquer sur un périmètre potentiellement très large en fonction de la taille des EPCI et... des EPCI voisins ! Un détournement de l'esprit de la loi.

**Il n'est pas possible d'ignorer le risque de voir l'application de la loi Elan mettre à nouveau en opposition cœurs de ville centre contre les territoires périphériques dans le domaine du commerce, bien entendu, mais avant tout dans celui de l'habitat ou de l'affectation des moyens...**

**Les habitants vont durablement vivre dans les territoires périphériques ; il ne serait pas réaliste de l'oublier.**

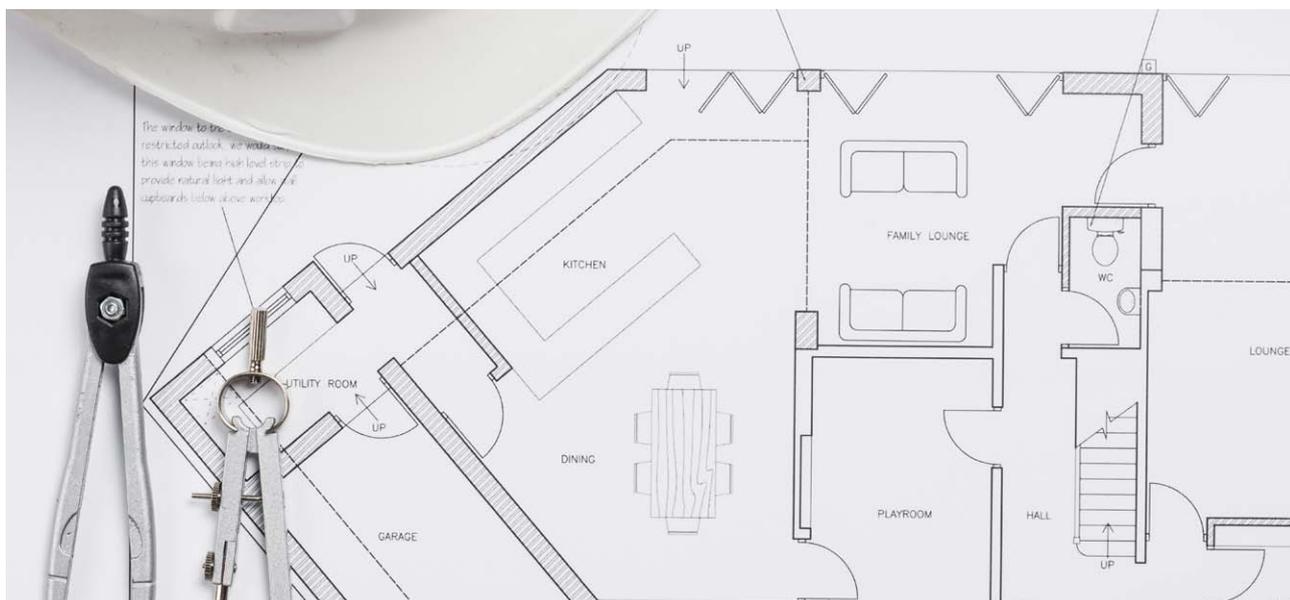
Les données que l'INSEE a publiées en décembre 2019 (<https://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/en-france-le-phenomene-de-periurbanisation-simplifie-1159547>) sur la démographie française montrent que celle-ci s'est développée en premier lieu dans les villes périphériques. Par voie de conséquence, le chemin à parcourir pour faire revenir les habitants dans les cœurs de ville, densifier, sera, dans la plupart des territoires, long et difficile. La tendance de l'habitat périphérique et pavillonnaire est lourde, un idéal de vie fortement ancré dans la mentalité des Français et dans celle des élus locaux.

Ce n'est donc pas le sujet du commerce qui est le premier enjeu, mais bien celui de l'habitat.

**Il est fondamental de ne pas faire du commerce et des commerçants les victimes expiatoires d'une problématique sociétale beaucoup plus large ! Cela ne ferait que détourner l'attention des vrais problèmes et ne résoudrait aucun sujet à moyen terme !**

Pour beaucoup d'élus locaux encore, ces approches favorables aux centres-villes indispensables et prioritaires, (et pour lesquelles Procos s'engage) se limite à faire renaître la sacrosainte opposition stérile entre commerce de centre-ville et commerce de périphérie, dans une vision la plupart du temps réductrice que bloquer les évolutions du commerce de périphérie suffirait à redynamiser le commerce du centre-ville.

**Or, cette vision est dangereuse, pour l'activité économique commerce, pour la qualité de vie des habitants et pour l'attractivité des territoires.**



Rappelons qu'aujourd'hui, le commerce et les magasins, par la diversité de leurs formes représentent un facteur fondamental d'équité entre les citoyens dans la mesure où ils sont présents partout en France. Leur rôle à la fois économique, sociétal et pour l'emploi est fondamental et bien au-delà du seul raisonnement sur le lieu exact dans lequel ils exercent leurs activités (centre-ville, périphérie, quartier...).

**La réalité du commerce : un besoin de flexibilité croissante et une périphérie commerciale qui représente 70 % du chiffre d'affaires total du commerce de détail.**

Les activités de commerce de détail sont confrontées à de multiples transformations sociétales et de structuration sectorielle : le digital et le numérique bien entendu, le poids croissant d'acteurs tels que les pures players internet, mais également une consommation qui se transforme très fortement et prend des formes diverses (consommation responsable, circuit court, réduction du gaspillage etc...). Toutes ces évolutions bouleversent les modèles économiques et commerciaux des commerçants, leur environnement concurrentiel (qui ne se limite plus à leur concurrent direct) et ceci quels qu'ils soient, quelle que soit leur taille ou leur organisation.

Nul ne connaît réellement l'impact de ces modifications permanentes sur les formats des points de vente, leur positionnement dans le territoire, les rôles des magasins (vente de produits, de services, logistique de proximité, show-room...)

**Toutes ces questions sont loin de trouver réponses et encore moins des réponses définitives. Selon toute probabilité, les transformations seront permanentes et bouleverseront nombre de clés de lecture dépassées dans un monde beaucoup plus statique et lisible.**

Par exemple, les cloisonnements entre activités s'estompent de plus en plus (entre équipement de la personne et équipement de la maison, alimentaire et non alimentaire...). Pour répondre aux attentes des consommateurs et être attractifs, les commerçants élargissent leur domaine de proposition, dépassent le cadre de la vente de produits (services...).

De fait, les réponses apportées par les acteurs ne sont pas homogènes. De manière générale, on parle de réduction de surface mais en fait, certains acteurs préfèrent avoir moins de magasins importants. Par ailleurs, la multiplication des rôles du magasin (vente mais aussi stock de proximité...) génère de nouvelles affectations des surfaces mais pas systématiquement une réduction de celles-ci... Moins de grands magasins, plus de magasins plus petits pour être plus proches des clients, toutes ces stratégies existent. Et, c'est un impératif car il faut répondre aux spécificités sectorielles, celles des territoires, à la nature de la concurrence, aux attentes des consommateurs (produits, services...) et aux impératifs opérationnels (délais de livraison, ...).

**Autant d'exemples qui montrent la difficulté de l'exercice prospectif et le risque très important de se tromper lourdement pour ceux qui confondraient exemples et généralités ou leurs expériences, goûts et comportements avec une réelle analyse de la situation...**



Des territoires pourraient alors s'appuyer sur ces approches réductrices, parfois même militantes et vouloir faire entrer le comportement des acteurs économiques dans des visions territoriales trop rigides ou inadaptées sur le plan du fonctionnement économique. C'est le risque principal.

Ces évolutions de la société et du commerce réclament des capacités d'adaptation croissantes et plus de flexibilité pour les acteurs. Ce qui complique la visibilité prospective ; côté entreprises, l'agilité est impérative.

Côté territoire, nous sommes tentés d'inscrire à l'inverse des dispositifs très rigides, de vouloir tout contrôler, s'immiscer très fortement. Autant cela a du sens sur des territoires restreints, pour s'assurer des actions menées pour renforcer le centre-ville, en créant par exemple des outils d'intervention sur les linéaires commerciaux ou en intervenant sur la maîtrise de locaux et s'assurer de la présence de certaines formes de commerce dans le temps ... autant le reste du dynamisme dépendra des acteurs privés et du partage d'une vision commune... **Cela peut aller jusqu'à la régulation stricte des activités dans l'espace.**

**Le rêve de nombreux territoires est de décréter que telle ou telle activité de commerce soit positionnée dans une partie précise du territoire mais en oubliant encore trop souvent que le commerce est une activité économique**, et que celle-ci ne fonctionne que lorsque les éléments fondamentaux de son modèle économique fonctionnent. En premier lieu, cela suppose d'avoir suffisamment de clients !

**La tendance actuelle, fortement renforcée par les dispositions de la loi Elan, est de donner aux élus les moyens de régir les conditions d'implantation des activités commerciales dans le territoire.**

Par ailleurs, la tentation serait de se focaliser sur les centres-villes, sujet sociétal majeur mais qui dépasse la problématique du seul commerce, en oubliant l'impérative obligation de permettre aux acteurs du commerce de périphérie (70 % du CA du commerce) de s'adapter aux nouvelles attentes de la consommation et de la société (rappelons également que la majorité des Français habitent en périphérie, et ceci encore pour de nombreuses années si l'on excepte les métropoles). Bien entendu, ces évolutions d'activités doivent prendre en compte l'intégration dans l'urbain et dans la ville mais la vision et les objectifs doivent être en phase avec la situation de chaque territoire et non des postures de blocage qui ne feront que paupériser les entreprises, les territoires, et de fait la qualité de vie des habitants. L'objectif ne doit pas être de bloquer mais d'inscrire les projets de modernisation des acteurs dans des démarches plus vertueuses. Mais, dans la durée, il y a pérennisation des acteurs économiques, des emplois ...

**Loi Elan : des outils très puissants à la disposition des élus mais qui leur donnent également de grosses responsabilités pour l'avenir.**

En matière de commerce, la loi Elan met des outils très puissants à la disposition des élus locaux à travers les DAAC, les ORT...



Philosophiquement, c'est cohérent puisque qui mieux que les élus locaux peuvent avoir une vision juste et globale de leur territoire.

**Ces outils ne peuvent fonctionner positivement que s'ils sont accompagnés de conditions impératives** en l'absence desquelles, au contraire, cela impliquerait d'importants dégâts sur l'activité commerciale, donc sur le territoire :

- **La concertation réelle avec les acteurs**, notamment ceux du commerce (et pas uniquement ceux de l'immobilier commercial), en prenant en compte, notamment, les différentiels de temporalité entre la ville et les acteurs du commerce. Une telle concertation doit être permanente (et non seulement au moment des réflexions sur les documents d'urbanisme) tant les évolutions du commerce sont rapides et multiples. Ceci suppose une écoute réciproque pour partager les arbitrages entre objectifs sociétaux, impératifs économiques et opérationnels ...

**La loi Elan, en particulier sur les ORT, suppose la mise en place d'une gouvernance publique/privée**, réelle et efficiente. Qu'en est-il aujourd'hui ? Il est sans doute trop tôt pour l'affirmer mais l'inquiétude existe de la part des acteurs privés car peu d'entre eux ont été concertés lors de la signature des conventions d'ORT. Très peu d'acteurs du commerce semblent avoir été appelés à signer ces conventions ?

Peut-être est-ce seulement dû à une phase transitoire, compliquée par une période pré-électorale ? Allons-nous dans les prochaines semaines entrer dans une phase de transparence indispensable pour que les acteurs privés appréhendent bien l'évolution des territoires et puissent s'inscrire activement dans la définition de la vision prospective « commerce » du territoire ?

Transparence, gouvernance partagée et co-construction entre public/privé sont des enjeux majeurs du plan Action Cœur de Ville et plus généralement de la loi Elan. A défaut, la probabilité de réussite est très faible dans la durée.

- **L'amélioration et la mobilisation de la compétence.** Les débats qui ont précédé l'adoption du plan Action Cœur de ville ont eu l'intérêt de faire prendre conscience que ces actions réclamaient des compétences locales (à travers les managers des territoires, de centre-ville...), de mener des réflexions et des actions multi-domaines (habitat, commerce, service public...). Il faut maintenant consolider, s'assurer que ces compétences seront inscrites dans le temps, qu'elles seront au service d'un intérêt commun public/privé...

Par ailleurs, bien entendu, tout le monde attend beaucoup de l'Agence Nationale de la cohésion des territoires, enfin constituée et entrée en action au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Souhaitons qu'elle soit l'acteur de la mise à disposition de compétences, d'expertise et de pilotage de projets indispensables avec une vision de chaque territoire à sa bonne échelle, selon les spécificités de chacun d'eux et non le bras armé d'une approche dogmatique.

- **Pourquoi la loi Elan doit-elle être combinée avec un plan national sur l'activité économique commerce ?**

On ne peut pas demander aux élus locaux de comprendre les éléments de chaque secteur d'activité. Le commerce ne fait pas exception.

Malheureusement, y compris au niveau des pouvoirs publics nationaux, beaucoup continuent de penser qu'il suffit de « laisser faire » pour que les acteurs s'adaptent, ils l'ont toujours fait...



Mais, c'est une sous-estimation de ce qui se passe dans l'environnement d'aujourd'hui. Les bouleversements actuels sont tels et tellement rapides qu'il faut, en quelque sorte, réinventer un nouveau commerce ! La question ne peut donc se limiter à savoir si tel ou tel magasin a sa place dans telle ou telle partie d'un territoire. L'objectif n°1 doit être d'avoir des commerçants en bonne santé, quelle que soit leur taille, ensuite on peut éventuellement construire, s'améliorer (contribution active au territoire).

**Il faut donc convaincre de l'importance d'accompagner les acteurs dans leur transformation pour qu'ils soient en mesure de se préparer aux futures évolutions. Ce n'est pas en rigidifiant leur capacité d'adaptation que cet objectif sera atteint.**

Tous ceux qui réfléchissent à une meilleure intégration du commerce dans la ville et les territoires ne doivent pas oublier ou sous-estimer cet impératif économique.

### **CDAC : de nouvelles obligations qui complexifient la mise en œuvre de tous les projets, même les plus petits !**

On peut regretter que pour améliorer la régulation des projets de création de nouveaux lieux de commerce, la réglementation sur l'AEC ait imposé de nouvelles obligations y compris pour de petits projets d'extension et/ou de transformation de commerce existant.

Si on ne peut que défendre le principe d'une réglementation favorable à l'implantation d'activités comme le commerce en centre-ville, de même il ne peut être que positif de vérifier si une friche peut accueillir un projet de manière à densifier, réduire la consommation d'espace... Nous ne devons pas oublier en réfléchissant à l'échelle de l'attractivité globale d'un territoire et à la qualité de vie des habitants (y compris ceux vivant en périphérie) que les commerces existants doivent s'adapter, évoluer le plus facilement possible...

Les dispositions nouvelles ne font que créer de la lourdeur administrative et des coûts croissants risquant de pénaliser la modernisation indispensable des acteurs. Le risque est de décourager les porteurs de projets et de fragiliser les acteurs en place en réduisant leurs capacités d'évolution.

Les élus ne peuvent oublier qu'un commerce doit attirer des consommateurs, et pour ce faire, évoluer toujours pour rester attractif.

### **Du bon usage des documents d'urbanisme**

Scot, Plui, Plu... un découpage de documents administratifs de plus en plus complexe à appréhender pour les porteurs de projets, surtout les plus petits.

Le risque pour l' élu est de sous-estimer l'impact de ses décisions, de vouloir réguler fortement, de fixer des orientations rigides pour le commerce physique alors que d'autres formes de commerce, le e-commerce par exemple, s'adaptent très rapidement sans contrainte particulière.



Or, les documents d'urbanisme ne sont pas souples. Des mois pour en discuter, les adopter et leurs modifications sont ensuite lourdes et lentes ...

Le DAAC, par exemple, est dans l'esprit de la loi car il définit une vision de la place du commerce dans le territoire à une échelle qui dépasse celle de la commune, par ailleurs ; cela donne de la visibilité aux porteurs de projets et acteurs économiques.

**Toutefois, ceci ne fonctionne qu'à la condition, comme pour les ORT, que la notion de consultation, de collaboration entre acteurs publics et privés soit vraiment mise en œuvre**

L'absence d'échanges réels serait très dangereuse car le commerce est une activité économique complexe, qui bouge, peu connu par les élus et sous-estimer cet aspect pourrait nous amener à des rigidités totalement inadaptées à la vie économique.

Mettre du commerce dans l'urbain, ce n'est pas toujours aisé. Il existe de nombreux impacts sur les autres fonctions. Le commerce n'est pas seulement l'animation de la ville, cela nécessite des livraisons, une accessibilité aisée pour les clients etc. Et, la tendance est plutôt à l'augmentation de la fréquence des livraisons pour répondre aux attentes d'immédiateté des clients.

Tout le monde pense connaître le commerce et a tendance à généraliser son comportement personnel. Or, ce n'est pas le cas, la pluralité de comportements est la règle.

**La loi Elan est bonne dans son esprit car elle va nous obliger à être meilleurs, à réfléchir à la mixité des fonctions. La base de la loi ELAN et ce qui la rend intéressante a priori, c'est qu'elle s'appuie sur la collaboration, la concertation locale.**

**Cela permet vraiment sur le papier de mettre en œuvre un projet adapté aux réels besoins locaux. Mais encore, faut-il qu'il y ait une volonté de transparence et d'échange avec les opérateurs et les commerçants.**

Le commerce n'est pas seulement une des fonctionnalités de la ville et de l'urbain. Le logement est bien entendu la priorité de la loi, mais si le commerce est mal appréhendé, il ne fonctionnera pas et sera rapidement en crise.

Toute la difficulté est celle des élus et de certaines de leurs équipes à pouvoir prendre en compte la réalité économique, la faisabilité économique.

**On constate depuis quelques mois des attitudes très systématiques : Pourquoi ne venez-vous pas en centre-ville ? Et, ceci quelle que soit la taille de la ville... même lorsque c'est totalement inadapté au contexte local !**

- **Pouvoir créer du commerce sans AEC (Autorisation d'Exploitation Commerciale) préalable ne veut pas pour autant dire implanter partout sans analyse préalable, une vision prospective des besoins....**

Les ORT vont permettre de faire du commerce dans les opérations mixtes sans CDAC. Mais à l'inverse, on ne peut pas mettre de la mixité partout, ni du commerce partout lorsque le besoin n'est pas avéré.

Le commerce est une activité économique. Il ne doit pas être implanté dans des endroits où le magasin ne fonctionnera pas et ceci quelles que soient les règles urbanistiques ou le projet de territoire « théorique ».



Quelle est la réalité des besoins ? Des opérations de centre-ville inadéquates peuvent également mettre en danger le commerce existant, les exemples sont nombreux !

- **Le problème du temps**

Rappelons que nombre de projets qui peuvent éventuellement sortir d'Action Cœur de Ville ou d'un projet urbain s'inscrivent à long terme, le plus souvent au moins 5 à 7 ans, alors qu'un commerçant, un distributeur, raisonne à court terme. Comment peut-on rapprocher ce différentiel de temps ?

Il en va de même par exemple de certaines obligations de la loi ELAN. Quelques exemples :

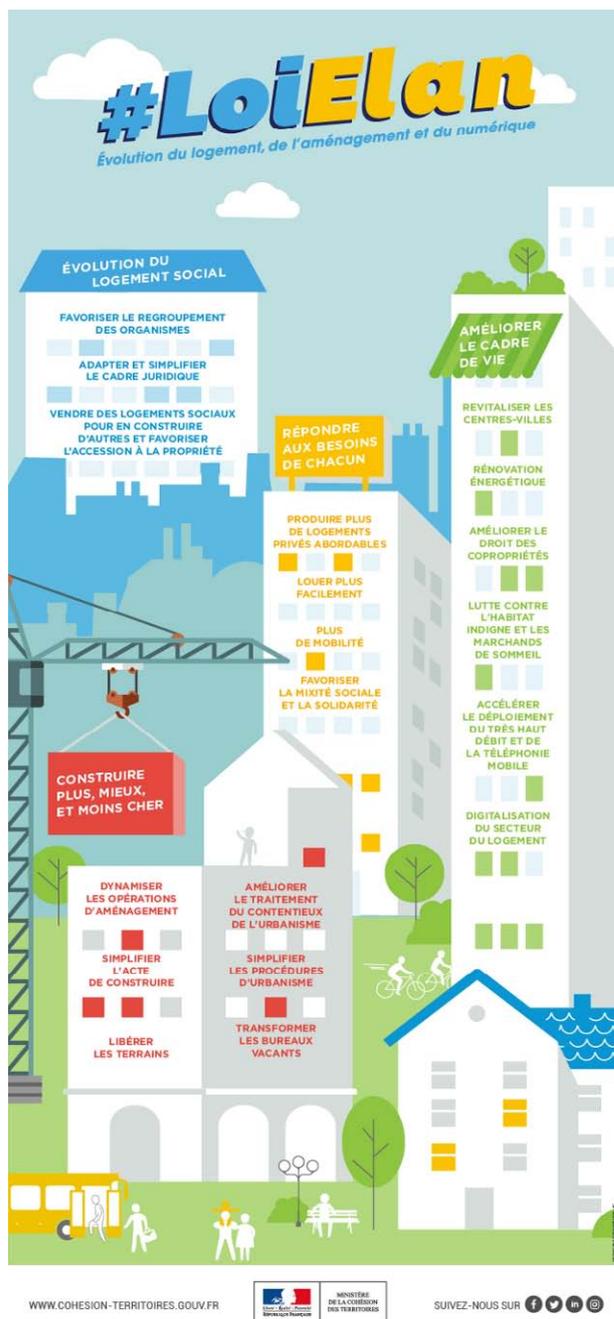
- Le sujet des friches : comment un acteur qui transfère son activité vers un autre site en prenant des engagements, (par exemple, de réaliser une opération de reconversion de son site actuel pour ne pas laisser une friche), pourrait-il faire la preuve un mois avant l'ouverture de son nouveau magasin, que cette opération de reconversion est sécurisée ?!
- De même, comment peut-on croire qu'un projet dont l'instruction est suspendue pendant 3 voire 4 ans, pourrait reprendre son instruction après un tel délai ? Peu probable que le même projet ait encore du sens après ce temps ! Par ailleurs, aujourd'hui, il faut déposer un PC, une CDAC avec étude d'impact. Cela coûte beaucoup d'argent.

Le commerce est un métier économique qui a besoin de sécurité à long terme. A défaut, le risque est de vivre un véritable coup de frein. Certains le souhaitent peut-être mais les effets sur l'économie et les territoires ne seront pas neutres.

**De grandes responsabilités donc pour chacun, acteurs publics comme privés, celle de co-construire, partout en France, le cadre de vie des habitants pour demain !**

**Une indispensable approche collective, qui s'inscrit dans la confiance (celle-ci reste encore à construire dans beaucoup de territoires), la transparence et dans un projet local partagé qui « fait sens et société ».**

**De grandes ambitions et une réalisation complexe sur le plan pratique qui doivent échapper aux visions en silo, égoïstes, irréalistes et doivent tenir compte du temps des différentes parties prenantes. ■**



© Atelier 981, Bien Public, Epamame, Freepik, milesandlove.com, Estelle PUIG