

## Les implantations commerciales et le schéma directeur de 1994

Depuis 1990, les ouvertures de surfaces commerciales en Ile-de-France se sont poursuivies à un rythme élevé. Le développement du grand commerce spécialisé et le regain de créations dans le noyau central de l'agglomération sont les faits marquants de cette période. Cette évolution s'est produite en dépit d'une volonté d'équilibre et de modération affichée dans le SDRIF de 1994 et du renforcement de la réglementation des implantations commerciales. Ce constat invite à s'interroger sur une meilleure adaptation de ces outils à la réalité francilienne.

### Le constat majeur du SDRIF: une armature commerciale globalement suffisante

En matière d'implantations commerciales, le SDRIF dresse un bilan nuancé des quinze années qui l'ont précédé. Si en termes quantitatifs l'armature commerciale est jugée globalement suffisante, «dans certains secteurs apparaît un suréquipement commercial». Plus encore, loin de s'intégrer dans une «stratégie urbaine conçue en référence aux besoins de la population et en fonction d'une vision d'ensemble de l'organisation de l'armature commerciale», les implantations se sont faites au coup par coup, en fonction des «opportunités foncières, financières et fiscales». Les équipements se sont multipliés «le long des grands axes routiers en entrée de ville ou sur les zones d'activités industrielles non prévues à cet effet» produisant «un espace urbain sans qualité, et de considérables difficultés de circulation».

### Une ambition planificatrice mesurée

Le SDRIF se place dans une «perspective de gestion du renouvellement et d'adaptation de cette armature commerciale, sauf sur quelques sites d'urbanisation nouvelle où doivent être créées les conditions du développement d'une armature commerciale répondant aux besoins de la population à accueillir». Ces sites sont Meaux, Marne La Vallée - Val d'Europe, Sénart, Melun, Mantes et devront accueillir un équipement commercial d'envergure régionale. Trois orientations sont énoncées. L'équilibre de l'armature commer-

ciale doit être assuré à toutes les échelles et entre toutes les formes de distribution. Le développement et la réorganisation des activités commerciales doivent conforter le développement polycentrique de la région. Les équipements commerciaux doivent s'inscrire dans la ville, les implantations en périphérie, en entrée de ville ou le long des voies importantes devant être proscrites ou accordées sous certaines conditions.

En ce qui concerne les accès, le SDRIF précise que l'impact des nouveaux commerces doit être étudié sur l'ensemble du réseau routier environnant et pas seulement le dimensionnement des accès et des parcs de stationnement.

### Le renforcement des dispositifs de régulation au niveau national

Tout en conservant la même philosophie, les dispositifs de régulation de l'équipement commercial ont évolué au cours de la décennie 1990.

Tout d'abord le champ d'application de l'autorisation d'exploitation commerciale s'est considérablement renforcé, passant de 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente à 300 m<sup>2</sup> et a été étendu à de nouvelles catégories d'opérations comme les cinémas, les hôtels et les stations service.

Autre évolution, les critères à prendre en compte par les membres des CDEC (commissions départementales d'équipement commercial) pour statuer se sont multipliés. On est passé de critères d'ordre économique (l'équilibre entre les différentes formes de commerce) à une pluralité des paramètres de décision sans véritable hiérarchie entre eux et comprenant l'impact du projet sur l'emploi, l'amé-

Les implantations  
commerciales et  
le schéma directeur  
de 1994

nagement du territoire et la protection de l'environnement. D'où un alourdissement important des dossiers de demande d'autorisation.

Des observatoires départementaux chargés de réaliser annuellement un inventaire précis des équipements commerciaux et de leur évolution ont été créés pour asseoir les décisions des CDEC et un décret récent du 22 novembre 2002 les charge de l'élaboration, dans un délai de 18 mois, d'un ou plusieurs schémas de développement couvrant l'ensemble de l'activité commerciale du département, ces schémas devant être compatibles avec ceux des départements voisins et les SCOT.

Enfin la loi SRU a remis en cause l'indépendance des législations de l'urbanisme et de l'urbanisme commercial en imposant la compatibilité des autorisations commerciales et des schémas de développement commercial aux SCOT.

### L'inadaptation de la réglementation à la situation francilienne

Les deux niveaux de décision imaginés initialement sont maintenus : le niveau départemental avec les CDEC, premier niveau de décision, et le niveau national avec la CNEC, (commission nationale d'équipement commercial) autorité administrative indépendante, pour les recours. Depuis la mise en place de cette réglementation (loi Royer, 1973), le niveau de décision privilégié est donc le niveau départemental et cette orientation a été renforcée par la suppression de l'avis consultatif des départements limitrophes, inscrit dans la loi Royer. En Ile-de-France, cette organisation se révèle particulièrement inadaptée dans la mesure où, du fait des densités de population, les aires de chalandise dépassent fréquemment les limites

administratives du département.

Par ailleurs, les dispositifs d'observation spécifiques prévus pour l'Ile-de-France tardent à se mettre en place. La loi Raffarin de 1996 a créé un observatoire d'équipement (OECIF) chargé d'analyser l'appareil commercial de la région Ile-de-France à partir des travaux des observatoires départementaux, l'OECIF procédant à leur synthèse et à leur mise en cohérence. Le décret de novembre 2002 prévoit que celui-ci doit approuver un schéma récapitulatif des schémas départementaux.

Les observatoires départementaux n'ont pas fait la preuve de leur efficacité et l'OECIF, six ans après sa création, ne s'est toujours pas réuni. Enfin, et à la différence de la province, les expériences de chartes ou de schémas demeurent rares et la problématique de régulation des activités commerciales n'apparaît pas comme une préoccupation forte des groupements intercommunaux.

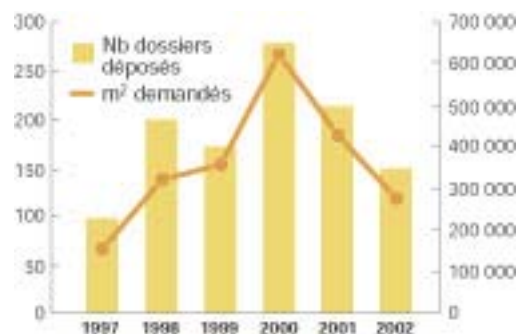
### Une inflation des demandes d'autorisation commerciales depuis 1997

Dans ce contexte institutionnel et réglementaire, la dynamique d'ouvertures a été très forte depuis 1990. Elle a pu être analysée à travers l'activité des commissions d'équipement commercial depuis 1997 et les ouvertures de centres commerciaux au cours de la période 1990 / 2002.

Une étude des demandes d'exploitation commerciale a été réalisée entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997, année de mise en œuvre de la loi Raffarin et le 30 juin 2002. Correspondant à la reprise de la consommation et de la croissance, l'activité des CDEC a été intense au cours de cette période. Elles ont eu à traiter plus de 1100 dossiers représentant 2 165 000 m<sup>2</sup> de surface.

Cela représente environ 45 % du parc actuel de commerces de plus de 300 m<sup>2</sup>, environ 200 dossiers déposés et 400 000 m<sup>2</sup> de surface par an. L'année 2000 a constitué un pic dans les demandes avec plus de 620 000 m<sup>2</sup> sollicités. Parmi ces demandes, 70 % correspondent à des créations ex-nihilo, 20 % à des extensions, alors que les régularisations et les transferts représentent respectivement 4 et 6 % des surfaces.

Activité des CDEC entre le 01/01/97 et le 30/06/2002



### La grande majorité des projets déposés a obtenu l'autorisation commerciale d'exploitation

Peu de projets ont été refusés puisque après décision de la CNEC, seul 1 projet sur 10 n'a pas obtenu l'autorisation d'exploitation commerciale. Entre 1997 et 2001, les surfaces autorisées s'élèvent en moyenne à 325 000 m<sup>2</sup>. Le taux de refus varie assez fortement d'une année sur l'autre et on peut distinguer des différences départementales, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis étant les départements les moins sélectifs, l'Essonne le plus restrictif.

\* Source : secrétariat des CDEC des Préfectures de Département.

Les implantations commerciales et le schéma directeur de 1994

Mais de manière générale, le taux d'autorisation des CDEC franciliennes est supérieur à la moyenne nationale. Ainsi, en 2000, le taux des surfaces autorisées par rapport aux surfaces demandées était de 89 % en Ile-de-France contre 71 % en France entière.

### Seine-et-Marne et Essonne : les départements les plus sollicités

En termes de nombre de dossiers traités, les départements les plus sollicités sont la Seine-et-Marne et l'Essonne : ils attirent respectivement 20 % et 18 % des projets soumis en CDEC. Viennent ensuite Paris, les Yvelines et le Val-d'Oise (environ 14 % des projets), puis le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis, et enfin les Hauts-de-Seine. Le classement en termes de surface est un peu différent, la Seine-et-Marne et l'Essonne sont toujours en tête, les Hauts-de-Seine nettement en retrait, mais Paris avec des projets de plus petite taille en moyenne est le dernier

des cinq autres départements. Du fait d'un taux de refus faible, la Seine-et-Marne concentre le quart des surfaces autorisées. On retrouve ensuite l'Essonne, le Val-d'Oise et la Seine-Saint-Denis.

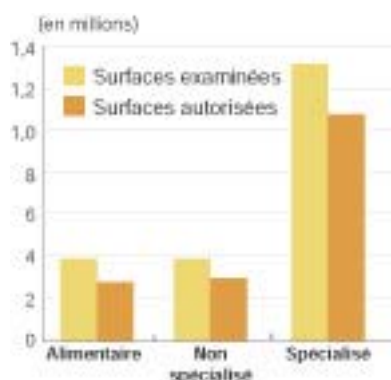
### Les commerces spécialisés représentent deux tiers des projets autorisés

Si le taux de refus est globalement assez faible, il n'affecte pas de manière homogène tous les types de distribution. À l'échelle de l'Ile-de-France, les hypermarchés et les supermarchés font plus souvent l'objet d'une décision négative que les autres types de distribution, de même que les galeries marchandes dont l'existence dépend largement des premiers. Les projets refusés ont une surface moyenne supérieure à celle de l'ensemble des projets examinés. Ce qui confirme l'accueil favorable réservé aux dossiers de dimensions plus modestes.

À mesure qu'une forme de distribution sature l'espace, les projets sont moins nombreux. Alors que l'on parle

aujourd'hui d'un essoufflement de la grande distribution alimentaire, sur la période étudiée, les magasins spécialisés, et en premier chef les magasins de

Répartition par grand secteur des surfaces examinées et autorisées en commission d'équipement commercial

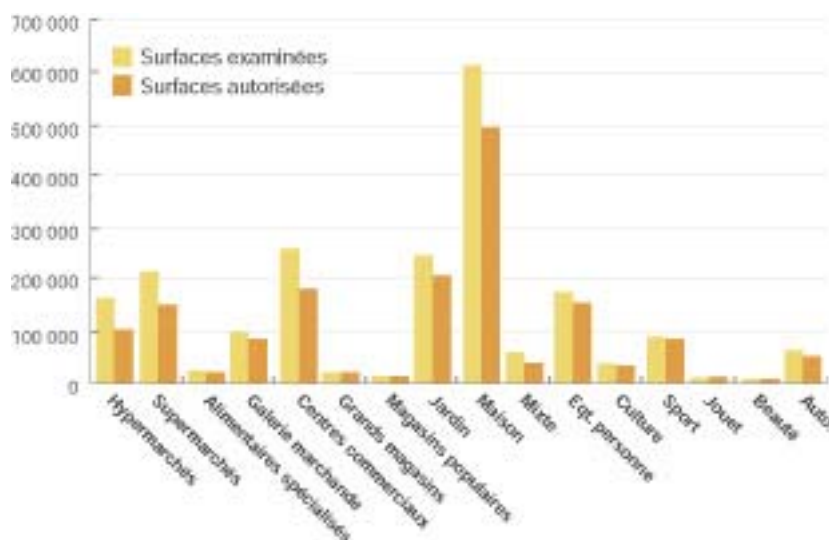


bricolage, les jardineries mais aussi l'équipement de la personne et le sport ont représenté les deux tiers des surfaces autorisées, les magasins alimentaires (hypermarchés, supermarchés, alimentaires spécialisés) ne représentant que 15 % du total.

### La décennie 1990, période d'intense création de surfaces commerciales

En 2002, l'Ile-de-France comptait 132 centres commerciaux de plus de 5000 m<sup>2</sup> de SHON et près de 2500 surfaces commerciales de plus de 300 m<sup>2</sup> de surface de vente<sup>(1)</sup>. Si l'on se réfère aux surfaces occupées aujourd'hui par ces équipements, le parc de centres commerciaux s'est accru de 25 % depuis 1990, le parc de commerces de 43 %<sup>(2)</sup>.

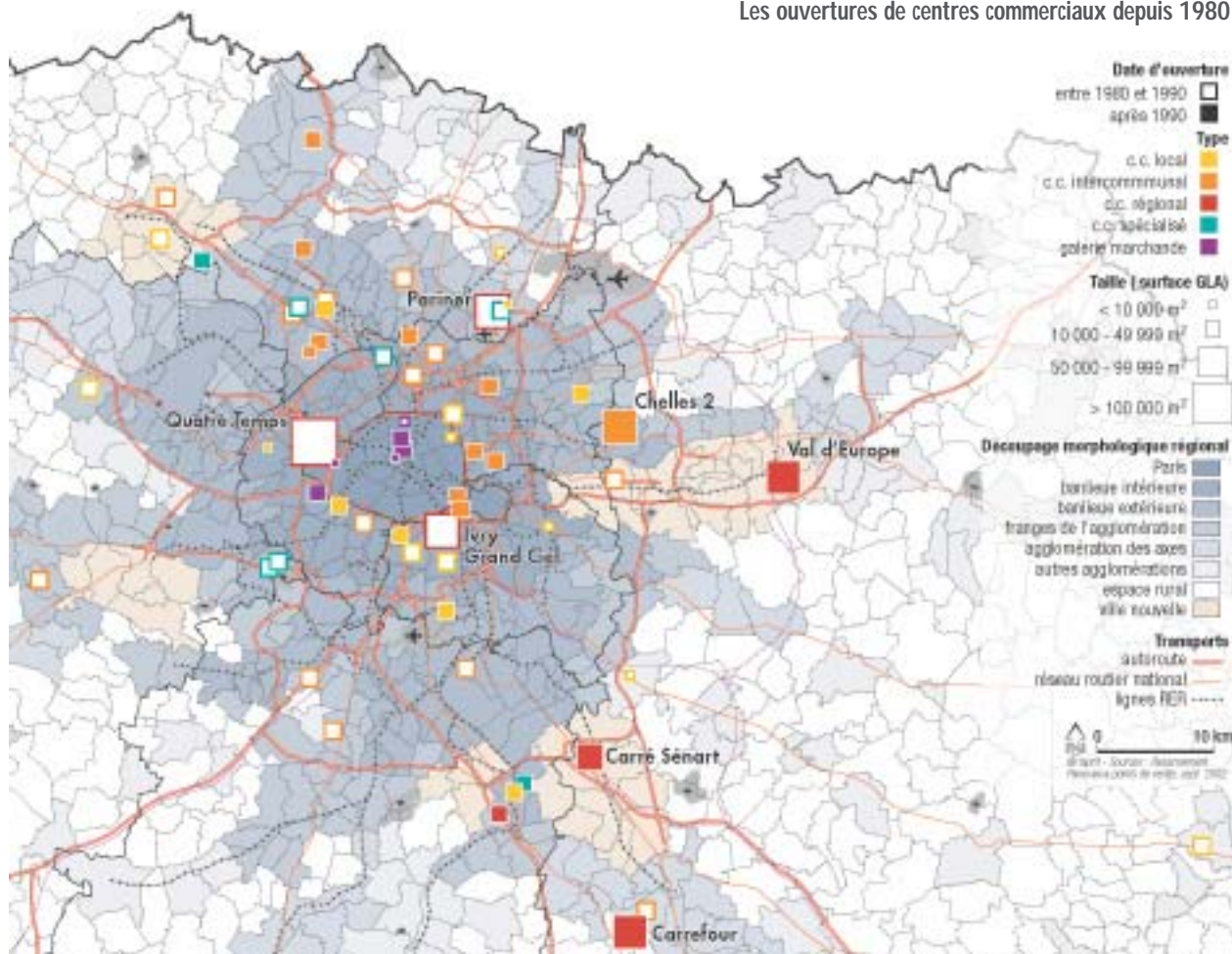
Répartition par type de magasin des surfaces examinées et autorisées en commission d'équipement commercial



(1) Recensement Panorama/Points de vente au 1/09/02.

(2) Ces évolutions ne prennent pas en compte les fermetures de commerces ou de centres commerciaux.

Les ouvertures de centres commerciaux depuis 1980



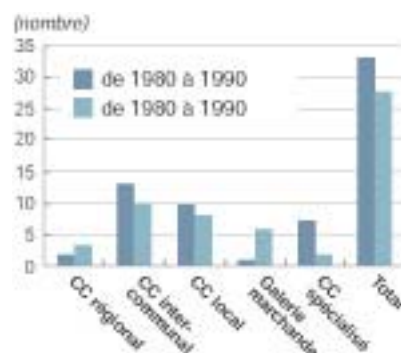
Une approche par secteur morphologique a été privilégiée pour étudier la localisation des nouveaux centres commerciaux. Ce découpage de l'Ile-de-France distingue huit ensembles en fonction de différents critères dont la densité urbaine, la continuité du bâti et la desserte en transports collectifs.

Avec la fin de la forte croissance du grand commerce alimentaire depuis le début des années 90, l'activité dans le commerce est soumise à la conjoncture, alternant phases de croissance et de stagnation. Ainsi, après une période de stagnation dans la première moitié de la décennie, l'activité connaît depuis 1997 et jusqu'en 2001, une forte reprise. La décennie 90 est marquée par l'intense dynamique des commerces non alimentaires qui ont représenté en Ile-de-France 65 % des ouvertures de surfaces commerciales. Les secteurs de la culture, du sport et des loisirs ainsi que l'équipement de la personne ont été les plus porteurs.

**Retour de la création des centres commerciaux en couronne centrale et attractivité des villes nouvelles**

Une analyse sur les ouvertures de centres commerciaux a été effectuée. Depuis 1990, 29 nouveaux centres totalisant 810 000 m<sup>2</sup> de SHON ont ouvert, portant la densité en centres commerciaux de l'Ile-de-France à 344 m<sup>2</sup> de surface commerciale pour 1000 habitants, chiffre nettement

Ouvertures de centres commerciaux par type



supérieur à celui de la France entière (224 m<sup>2</sup>) et en forte croissance par rapport à 1990 (273 m<sup>2</sup>). L'accroissement des surfaces des centres commerciaux a été similaire à celui qu'a connu la France entière (+20 %). Sur les 29 centres commerciaux ouverts depuis 1990, quatre ont une vocation régionale (Val d'Europe, Carré Sénart, le centre commercial Carrefour de Villiers-en-Bière, et Chelles 2), onze une vocation intercommunale, huit une vocation locale, six sont des galeries marchandes et deux sont des centres commerciaux Art de Vivre destinés à l'équipement de la maison.

En termes quantitatifs, les tendances observées au cours des décennies 80 et 90 ont été similaires, une trentaine d'unités nouvelles ont été créées représentant 750 000 à 800 000 m<sup>2</sup> de surface commerciale. Les différences notables entre ces deux périodes ont porté sur la répartition typologique des équipements qui a accordé davantage de place aux centres commerciaux spécialisés (Usines Center, Quai des Marques ou Art de Vivre) au cours des années 80 et a vu le renouveau d'ouvertures de galeries marchandes, parisiennes le plus souvent, depuis 1990. Mais la principale différence s'est faite sur la localisation des nouveaux centres. À la différence de la décennie 80, les années 90 ont connu un regain de créations dans le noyau central de l'agglomération et en villes nouvelles.

Le cœur de l'agglomération (Paris, banlieue intérieure, banlieue extérieure) a accueilli trois quart de ces nouveaux équipements. Si Paris a été très dynamique en nombre d'unités créées avec cinq nouvelles galeries marchandes, ces dernières sont de taille plus restreinte que les centres commerciaux de banlieue. L'opération la plus vaste est celle de Bercy Village dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement qui développe dans ce nouveau

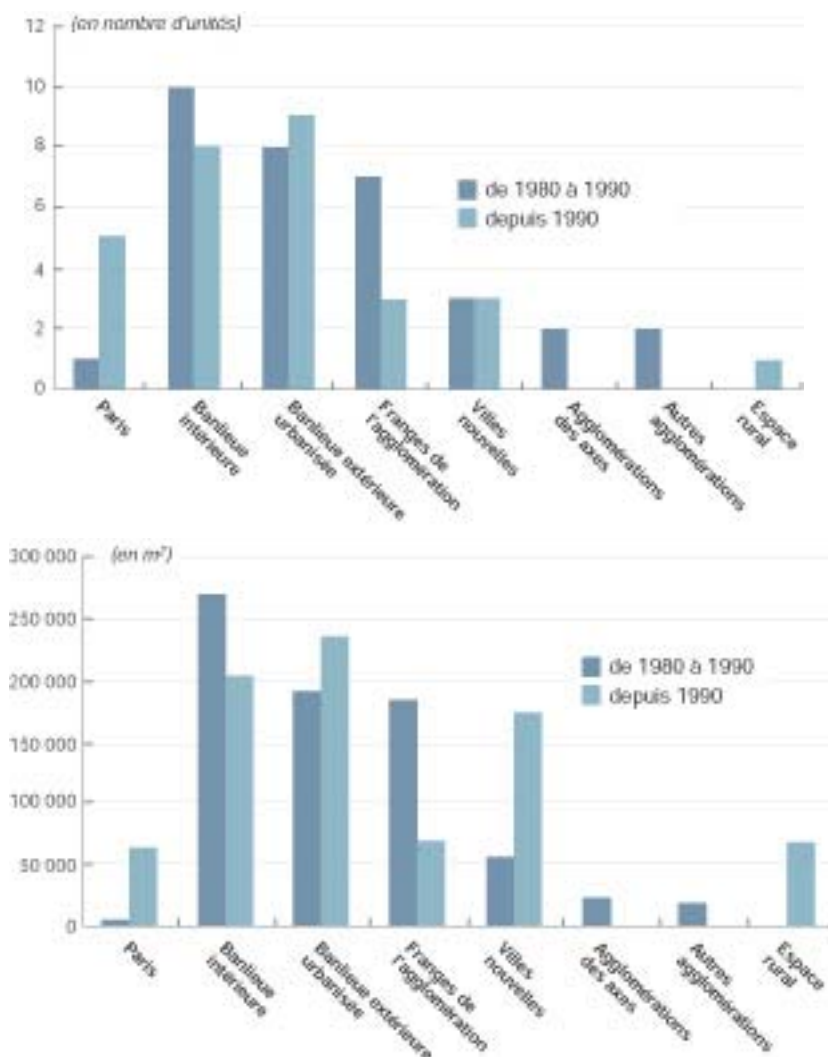
quartier un concept de commerces liés aux loisirs et attire une clientèle toujours plus importante.

La banlieue intérieure a été également un espace dynamique, en particulier l'anneau des communes en bordure du périphérique parisien (Montreuil, Bagnolet, Charenton-le-Pont, Issy-les-Moulineaux et Boulogne-Billancourt). Ces opérations dont les plus importantes ciblent la clientèle parisienne, sont de plus grande dimension qu'à Paris, associant à un vaste hypermarché, galerie commerciale et moyennes surfaces. Les ouvertures en banlieue

extérieure se concentrent au nord d'un axe nord ouest/sud-est (Taverny, Villetaneuse, Chelles, Corbeil-Essonnes), les Yvelines n'ayant connu aucune ouverture sur la période. Le centre commercial Chelles 2 est le plus grand de la zone avec 58 500 m<sup>2</sup> de surface.

Parmi les localisations périphériques, trois se situent en villes nouvelles : à Serris (Val d'Europe), Lieusaint (Carré Sénart), et Eragny (Art de vivre) confortant le rôle des villes nouvelles dans l'organisation polycentrique du territoire francilien. Les autres sont implantés en franges de

Ouvertures de centres commerciaux selon le découpage morphologique de l'IDF



Les implantations  
commerciales et  
le schéma directeur  
de 1994

Densité de centres commerciaux en 2002 (en m<sup>2</sup> pour 1 000 habitants/RP 1999)

Zone du découpage morphologique	Densité
1- Paris	157
2- Banlieue intérieure	306
3- Banlieue extérieure urbanisée	486
4- Franges de l'agglomération	468
5- Villes nouvelles	701
6- Agglomérations des axes bien desservis par les transports	184
7- Autres zones agglomérées	141
8- Espace rural	166
IDF	341

Source : Panorama/Points de vente - Centres commerciaux > 5 000 m<sup>2</sup> SHON.

l'agglomération (l'Isle-Adam, Gonesse et Villabé) ou dans l'espace rural (Villiers-en-Bière). La programmation de centres commerciaux inscrites au SDRIF dans les agglomérations secondaires à Meaux, Melun et Mantes n'a pas donné lieu à des réalisations. Aujourd'hui, ces unités urbaines sont celles qui enregistrent, avec l'espace rural, les densités commerciales les plus faibles.

C'est la Seine-et-Marne qui a connu le développement le plus spectaculaire puisque ce département a concentré près du tiers des surfaces créées en Ile-de-France avec l'ouverture de quatre centres d'envergure régionale d'environ 60 000 m<sup>2</sup> chacun. Les deux plus récents sont Carré Sénart et Val d'Europe tous deux localisés en ville nouvelle. Toutefois il ne faut pas minimiser l'importance des deux autres, Chelles 2 et Villiers-en-Bière, ce dernier possédant le plus gros hypermarché d'Ile-de-France.

Les surfaces commerciales de ce département ont presque triplé en 10 ans et cette dynamique place la Seine-et-Marne à peu près au même niveau de densité que les autres départements de seconde couronne alors qu'il était très en retard au début des années 90.

Le second département est la Seine-Saint-Denis, avec cinq ouvertures et 20 % des surfaces nouvelles. Ce mouvement le place en première place pour les densités en centres commerciaux. Les opérations y sont très similaires en termes de contenu : un gros hypermarché doté d'une galerie marchande plus au moins importante.

Deux départements se démarquent de ce mouvement important de créations, les Yvelines où aucune ouverture n'a été enregistrée et les Hauts-de-Seine qui ne totalisent que 5 % des surfaces ouvertes (réparties en trois centres), ce qui maintient le

département à l'avant dernier rang des départements en densité de centres commerciaux derrière Paris. À noter une opération de qualité, Les Passages de l'Hôtel de Ville, à Boulogne, localisée en plein centre de la commune.

### Des évolutions institutionnelles ou juridiques qui augmentent des changements

Le SDRIF de 1994 et la réglementation ont montré la difficulté de ralentir le rythme d'ouvertures des commerces et d'orienter leur localisation. La réflexion stratégique sur le schéma directeur et l'évolution de l'environnement juridique et réglementaire (introduction de l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme par la loi SRU, décret sur les schémas de développement commercial, expérimentation sur la décentralisation, mise en place de l'observatoire de l'équipement commercial d'Ile de France) sont autant d'opportunités pour réfléchir sur la place et l'organisation du commerce en Ile-de-France.

Le rôle de la planification régionale comme outil de régulation des implantations commerciales et cadre de référence aux décisions des commissions d'équipement commercial reste à définir.