

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Examen, conjoint avec la Commission des affaires économiques, du rapport d'information de M. Michel Piron sur « L'Allemagne, le pari de l'intelligence territoriale partagée »

Mercredi 19 mai 2010
12 h 15

Compte rendu n° 149

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président
**et de M. Patrick
Ollier**
*Président de la
Commission des
affaires économiques*



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mercredi 19 mai 2010 à 12 h 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission des affaires européennes,
et de M. Patrick Ollier, Président de la Commission des affaires économiques

La séance est ouverte à 12 h 15

Examen, conjoint avec la Commission des affaires économiques, du rapport d'information de M. Michel Piron sur « L'Allemagne, le pari de l'intelligence territoriale partagée »

M. Michel Piron, rapporteur. Je voudrais tout d'abord remercier le Président Pierre Lequiller de la confiance qu'il m'a témoignée en me chargeant de ce rapport d'information. Le sujet étant immense, je l'ai abordé sous deux angles. Un grand angle d'abord : l'aspect institutionnel ; et un angle plus rapproché ensuite : celui de l'urbanisme commercial. Deux thèmes qui ne sont pas dépourvus de tout lien avec la situation française et m'ont paru être susceptibles d'enseignements pour nos débats internes.

Premier prisme : les institutions. Le système institutionnel allemand est fondé sur la subsidiarité, que je définirai comme le souci de confier une mission au niveau territorial le plus à même de l'exécuter. Ce principe joue dans les deux sens. En d'autres termes, il prévient les empiètements de la Fédération, mais il proportionne les compétences aux capacités réelles des collectivités. Il existe donc un principe de réalité qui fait qu'on ne demande pas à une minuscule commune d'assumer les mêmes tâches que celles de la ville de Munich. Ainsi, selon la taille des communes, un permis de construire sera instruit au niveau municipal ou à celui du *Kreis*, niveau administratif supérieur.

La répartition des missions entre le *Land* et ses communes est de la responsabilité du *Land* et peut donc varier d'une région à l'autre. L'acceptation d'une différenciation régionale ne doit masquer ni l'importante solidarité financière entre les *Länder*, qui s'exprime au travers d'un système de péréquation complexe, ni la mise en œuvre d'une politique d'harmonisation. Mais cette harmonisation résulte avant tout de discussions menées par les ministres compétents des *Länder* ou, s'agissant des communes, par les villes réunies à l'intérieur du *Land* et non à Berlin. Le fédéralisme allemand concilie ainsi assez bien unité et diversité.

La Constitution, la « loi fondamentale », garantit aux *Länder* un pouvoir normatif important puisqu'ils peuvent légiférer dans tous les domaines où la Fédération n'a pas compétence pour le faire. C'est par exemple le cas de l'enseignement primaire et secondaire.

Il existe cependant une « zone grise » dite de compétences concurrentes, où les *Länder* sont compétents tant que l'État fédéral n'a pas légiféré dans ces matières. La Fédération ne dispose cependant de cette faculté dans certains domaines, tel le droit économique, que si la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou

la sauvegarde de l'unité juridique ou économique de l'État rendent nécessaire une législation fédérale. En pratique, cette clause a beaucoup été utilisée.

Parallèlement, les *Länder* peuvent déroger à la loi fédérale dans certains domaines, et notamment en matière de conservation des sites, d'aménagement du territoire ou d'admission dans l'enseignement supérieur.

Même s'il existe naturellement des tensions et des conflits dans ce système, il se caractérise avant tout par une réelle coopération entre ses acteurs. Il mise sur ce que j'ai appelé dans mon rapport l'intelligence territoriale partagée. Une remarque incidente : le caractère fédéral de l'Allemagne n'a pas favorisé l'émergence de très grandes entreprises. Il existe ainsi, dans des domaines aussi dissemblables que l'énergie, les transports ou la gestion des déchets, un riche tissu de PME. Point essentiel : l'application des lois fédérales est en principe de la responsabilité des *Länder* et ce en toute autonomie.

En ce qui concerne la situation financière et budgétaire, vous trouverez dans mon rapport écrit des éléments précis. Je me limiterai ici à deux observations. Première observation : une loi constitutionnelle de 2009 a prévu un désendettement progressif de la Fédération et des *Länder* avec une aide spécifique pour les plus endettés d'entre eux. Seconde observation : qu'il s'agisse des *Länder* ou des communes, on ne peut que remarquer la relativement faible autonomie budgétaire des collectivités territoriales allemandes, situation qui contraste avec une autonomie normative importante, à l'inverse de la situation française.

J'en viens maintenant à l'urbanisme commercial en Allemagne. Ce sujet est intéressant car il met en lumière un volontarisme politique fort au service d'une cause essentielle : la qualité et donc le caractère « durables » de la ville.

Les Allemands sont partis d'un constat simple : la pente naturelle des choses conduit à l'implantation des grandes surfaces commerciales dans la périphérie des villes, en jouant de la concurrence entre petites communes, ce qui menace à terme les centres villes.

Dans le même temps, cinq constatations complémentaires s'imposent :

- la population est appelée à vieillir et sera donc plus dépendante de sources d'approvisionnements de proximité ;
- il n'est pas souhaitable d'encourager l'étalement urbain ;
- il n'apparaît pas non plus opportun de pousser à l'usage systématique de la voiture alors même que l'on cherche par ailleurs à développer des modes de transport alternatif dans une logique de développement durable ;
- laisser librement jouer le marché revient pourtant *de facto* à dévitaliser le centre des villes et à créer une discrimination supplémentaire au détriment des personnes n'ayant pas de voiture, notamment les personnes âgées et handicapées. De plus, les centres villes vivants sont un élément clé de maintien de liens et de relations essentiels à la cohésion de nos sociétés ;
- laisser les grandes surfaces commerciales créer une concurrence entre les petites communes ne semble pas non plus une « réponse » optimale.

Sur la base de ce constat, l'Allemagne a renforcé un système déjà ancien. Avant de le décrire, je préciserai que l'implantation des grandes surfaces commerciales est régie par le droit de l'urbanisme général, avec cependant des règles spécifiques pour les surfaces de plus de 800 m², ce seuil ne résultant pas de la loi, mais de la jurisprudence administrative.

Je vais maintenant vous décrire les grandes lignes du système en vigueur dans le *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie, qui a été pionnier dans ce domaine. Il n'est pas très différent de ceux en vigueur ailleurs.

A la base, la réglementation allemande distingue les produits de consommation courante des autres produits et ne se limite pas seulement aux produits alimentaires. Pour les produits de consommation courante, les projets d'implantation ne sont recevables que s'ils se situent dans une zone commerciale centrale et qu'ils ne nuisent ni au bon fonctionnement des zones commerciales centrales situées sur le territoire d'une commune ou de communes voisines, ni au commerce de proximité de leur zone de chalandise. Cette dernière condition est supposée remplie dès lors que le chiffre d'affaires estimé est inférieur, pour tout ou partie, au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la région.

S'agissant des autres produits, les projets destinés à être réalisés en dehors des zones commerciales centrales sont recevables lorsque le site d'implantation retenu se situe dans une zone mentionnée au schéma directeur comme "*zone d'implantation générale*"; le volume des marchandises relevant des catégories "*consommation courante*" et "*commerce de proximité*" ne doit toutefois pas, alors, dépasser 10 % de la surface de vente, avec un plafond fixé à 2 500 m². Ces projets ne doivent par ailleurs nuire ni au bon fonctionnement de zones commerciales centrales, ni au commerce de proximité situé dans leur zone de chalandise. Cette condition est considérée comme remplie dès lors que le chiffre d'affaires estimé pour les marchandises ne relevant pas de la catégorie "*consommation courante*" est inférieur au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la commune concernée.

Les magasins d'usine dont la surface de vente dépasse 5 000 m² ne peuvent être autorisés que lorsque l'implantation est envisagée dans une commune de plus de 100 000 habitants.

Les communes disposent d'un important pouvoir dans la mise en œuvre de ces règles générales. Elles vont jusqu'à contrôler la gamme des produits susceptibles d'être vendus dans un endroit donné.

Ainsi, le schéma directeur de la région de Stuttgart comporte des dispositions relatives aux projets d'implantation de grandes surfaces commerciales dont les produits ne relèvent pas de la catégorie "*consommation courante*". Leur construction n'est autorisée que dans les zones commerciales centrales de centre ville ou dans leurs environs immédiats. A titre exceptionnel, elle peut également être autorisée en dehors de ces zones d'activité lorsqu'aucun site situé à l'intérieur de la zone d'implantation prioritaire de grandes surfaces commerciales ne s'y prête et que les dispositions et principes généraux relatifs à l'aménagement du territoire sont respectés. En dehors de ces zones d'activité, aucun site ne peut être retenu pour la construction de grandes surfaces proposant des produits de consommation courante. Ceux-ci ne peuvent être proposés à la vente que dans des cas exceptionnels, justifiés par des raisons concrètes, et à raison de 3 % maximum de la surface de vente totale, avec un plafond de 350 m².

Le choix de l'Allemagne est en réalité celui d'une régulation qui permet à la liberté du commerce de proximité de s'exprimer sans être écrasée par d'autres formes de distribution. C'est également le choix d'une ville durable, faite pour l'homme et non pour la voiture. Alors que le vieillissement de la population semble inéluctable, se préoccuper du maintien d'un approvisionnement de proximité est-il si saugrenu ?

La Commission européenne conteste cela au nom du droit de la concurrence. L'Allemagne lui a répondu en août 2009, par un petit chef d'œuvre de rationalité et de réflexion sur l'aménagement du territoire.

Le respect du principe de subsidiarité implique de mettre fin à une évolution faisant du droit de la concurrence l'alpha et l'oméga de la construction européenne. Il est significatif qu'une étude de 2002 sur ce sujet ait conclu alors que "*le droit communautaire actuel ne donne pas ou très peu de moyens concrets de condamner les dispositifs organisant les implantations commerciales*". Elle observait en particulier que l'application du principe de libre prestation de service à cette activité ne semble pas très pertinente car le service rendu par un magasin a une dimension locale qui n'est guère susceptible d'affecter le marché intérieur.

J'estime ensuite que la France pourrait utilement s'inspirer d'un régime juridique guidé par les objectifs qu'il poursuit et ne s'en remettant pas à la « loi » parfois aveugle du marché. Le procès en impuissance qui est parfois fait aux acteurs publics est dans certains cas le résultat d'un abandon. Le système allemand est tout à l'opposé et se caractérise par son volontarisme tout en laissant aux acteurs locaux, publics comme privés, le soin et le devoir d'exercer pleinement leur responsabilité.

M. Patrick Ollier, Président de la Commission des affaires économiques. La discussion d'aujourd'hui s'inscrit dans le contexte du cycle d'auditions menées dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de loi sur l'urbanisme commercial.

M. Jean Gaubert. C'est un très bon rapport qui souligne la nécessité de se rendre dans d'autres pays de l'Union pour s'informer. L'Allemagne procède de façon excellente et il nous faudrait l'imiter. La réponse allemande à la Commission est tout à fait satisfaisante et nous pourrions l'adopter.

La leçon à tirer de cette affaire est que la France devrait arrêter de s'autoflageller en étant obsédée par la nécessité de répondre immédiatement à tous les oukases des fonctionnaires de Bruxelles. L'Allemagne règle discrètement les problèmes au niveau des *Länder* et cette façon de faire ne mérite que des louanges. Il faut que la France s'en inspire car la gestion des périphéries des villes n'engage en rien l'existence de l'Union européenne. Il faut également s'inspirer de cette méthode sur les questions touchant à l'électricité.

Le Président Pierre Lequiller. Il serait nécessaire de vérifier que la réglementation allemande est réellement conforme aux règles européennes. Il faut compléter notre information à ce sujet.

M. Jean Dionis du Séjour. Le fait de s'informer en se déplaçant à l'étranger est certainement une bonne chose.

Il faut assumer la construction européenne et ne pas se contenter de vilipender les fonctionnaires européens. Il faut être conscient que nombre de nos partenaires ne sont pas sur

notre position s'agissant du droit de la concurrence : il faut donc que la France construise des alliances.

Je souhaiterais que le Rapporteur nous explique comment procède exactement l'Allemagne et qu'il nous décrive comment les élus locaux régulent ces affaires : est-ce par le zonage et le droit de construire ou, de façon plus sophistiquée, en fonction de l'opportunité, de la nature des projets ?

Même si la façon de faire allemande paraît très bonne, il faut cependant prêter attention à la spécificité de chacun des pays concernés en la matière. C'est en effet en Allemagne qu'ont été créés à la fois le « hard discount » (enseignes Aldi, Lidl ...) et les grossistes pour professionnels (enseigne Metro). Par contre, la France a inventé la grande distribution et les hypermarchés.

En France, ce sont les très grands projets des très grandes enseignes qui déstabilisent les commerces, à Agen comme partout. L'expérience allemande amène finalement à l'idée de concentrer la régulation sur quelques projets.

M. Alfred Trassy-Paillogues. Ce rapport a fait relation très attractive de cette affaire et manifeste l'intérêt d'une démarche d'information à l'étranger. Comme l'a dit M. Jean Gaubert, il faut rester vigilant et résister à certaines orientations européennes. Il faut avoir une démarche pragmatique et réaliste pour défendre le petit commerce dans le cadre de l'aménagement du territoire et définir l'adéquation entre la demande des consommateurs et les offres des requérants. Je souhaiterais savoir qui, en Allemagne, instruit les demandes et si la procédure d'instruction est uniforme au niveau national.

M^{me} Annick Le Loch. Je suis favorable aux conclusions proposées. Comment ce rapport, sur un thème qui avait déjà été abordé par M. Jean-Paul Charié, va-t-il s'insérer dans le travail à venir ?

M. Philippe-Armand Martin. La procédure allemande simplifiée est excellente. Elle tient compte des nécessités de l'aménagement du territoire et de ceux d'une population vieillissante qui a besoin de commerces de proximité. Il y a là un fort volontarisme laissant la responsabilité aux élus locaux dont on ferait bien de s'inspirer en France pour aider les petits commerces. Quels sont les effets de cette législation sur l'urbanisme commercial en Allemagne ?

M^{me} Frédérique Massat. Ce rapport est très instructif et montre que certains Etats européens sont opposés au sacro-saint principe de concurrence. La préservation du commerce de proximité est en effet un enjeu considérable et l'exemple allemand apparaît très séduisant. Quels sont les produits de consommation courante évoqués dans le rapport ? Peut-on traduire les dispositions allemandes en droit français ?

M. Louis Guédon. Le rapporteur a fait un excellent travail avec un déplacement sur place. J'estime, avec M. Jean Gaubert, qu'il faut se défendre contre certaines règles européennes. Il y a une instabilité des grandes surfaces comme me l'ont montré les difficiles événements que j'ai vécus dans ma région.

M. William Dumas. Les commerces de proximité doivent être défendus et réimplantés à proximité de la population. Existe-t-il des villages de marques en Allemagne et un débat sur le travail du dimanche a-t-il eu lieu ?

M. Alain Suguenot. Comme le dit M. Gaubert, il faut être vigilant. La réglementation allemande prévoit-elle bien deux conditions cumulatives : zones déterminées à l'avance et contrôle de celles-ci ? Au Royaume-Uni et en Italie, les élus locaux ont leur mot à dire en la matière. En France, il faut leur redonner des pouvoirs dans ce domaine, pour éviter les effets pervers.

M. Thierry Benoit. En France, le problème central est que les centrales d'achat et la grande distribution jouent un rôle-clé. La grande distribution a un fort impact dans les villes moyennes car elles drainent autour d'elles de nombreuses enseignes. Cela entraîne des déplacements de populations et une certaine désertification des centres villes.

M. François Brottes. Les centrales d'achat n'étaient pas concernées par la loi de modernisation de l'économie. Il faudra donc prendre date pour d'autres débats. Concernant l'Allemagne, compte tenu de la façon dont elle gère cette question, il serait bon qu'à l'avenir elle nous écoute un peu plus quand on aborde certains sujets comme l'énergie par exemple.

M. Michel Piron, rapporteur. Je vais m'efforcer de répondre à vos questions en listant les priorités.

Tout d'abord, une transposition intégrale du droit allemand en France ne m'apparaît pas réalisable. La France n'est pas un état fédéral, je dirais même qu'elle n'est que faiblement décentralisée. Mais il serait souhaitable que le droit français y prenne son inspiration.

Ensuite, je tiens à préciser que ce rapport ne vise pas à l'exhaustivité et ne décrit que ce que votre rapporteur a pu constater. La mission a vérifié l'ensemble des informations fournies au niveau local en s'appuyant sur différents travaux et sur l'expertise des services de l'ambassade de France à Berlin.

L'Allemagne a repris en main sa politique d'urbanisme commercial depuis une dizaine d'année, permettant, comme à Düsseldorf par exemple, l'expression d'une créativité urbanistique et architecturale particulièrement novatrice, qui permet de fonder une réflexion sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire regardant délibérément vers l'avenir, et non pas de se limiter à une vision de la ville quasi bicentenaire.

On peut certes dire qu'elle n'est pas très « souple », mais tel n'est pas son propos. Les normes régulatrices sont rigoureuses selon deux modalités : un zonage géographique d'une part et une déclinaison qualitative des produits proposés à la vente. Deux exemples mettant en évidence la rigueur du zonage : à Hambourg, IKEA a dû s'implanter en centre ville après qu'on lui a refusé le droit de s'installer en zone périurbaine. A Berlin, c'est une surface commerciale de 56 000 m² qui s'est installée dans le centre. Et des règles de zonage aussi strictes s'appliquent dès 800m² !

Enfin, à lire la réponse allemande aux observations de la Commission, on pourrait se demander si, parfois, l'administration française n'aurait pas tendance à développer une capacité à s'auto-protéger face aux positions de Bruxelles. Je ne saurais trop vous engager à la lecture des arguments allemands que vous trouverez en annexe de mon rapport et auxquels la Commission n'a d'ailleurs pas encore répondu.

La séance est levée à 13 h 30

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 19 mai 2010 à 12 h 15

Présents. – M^{me} Monique Boulestin, M. François Calvet, M. Jean Dionis du Séjour, M. Jean Gaubert, M. Jérôme Lambert, M. Pierre Lequiller, M. Michel Piron

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Diefenbacher, M. Guy Geoffroy, M^{me} Marietta Karamanli, M. Didier Quentin

Assistaient également à la réunion. - M. Thierry Benoit, M. François Brottes, M. Louis Cosyns, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Pierre Decool, M. William Dumas, M. Jean-Louis Gagnaire, M^{me} Pascale Got, M. Jean Grellier, M. Louis Guédon, M. Henri Jibrayel, M. Michel Lejeune, M^{me} Annick Le Loch, M^{me} Jacqueline Maquet, M^{me} Marie-Lou Marcel, M. Jean-René Marsac, M^{me} Frédérique Massat, M. Jean-Marie Morisset, M. Patrick Ollier, M. Serge Poignant, M. Bernard Reynès, M. Francis Saint-Léger, M. Alain Suguenot, M. Alfred Trassy-Paillogues, M. Michel Zumkeller