

Projet de galeries de magasins d'usine dans le Rhin Supérieur

SÉANCE PLÉNIÈRE DU 17 NOVEMBRE 2000

Le Conseil Rhénan, lors de sa réunion plénière du 17 novembre 2000, et sur proposition de la commission "Transports - Aménagement du territoire" propose les recommandations suivantes concernant la gestion de projets de galeries de magasins d'usine dans le Rhin Supérieur

Remarque préliminaire

En tant qu'institution représentant les élus du Rhin Supérieur et en vertu de ses objectifs statutaires, le Conseil Rhénan s'engage activement pour l'amélioration et l'approfondissement de la coopération transfrontalière.

Dans ce cadre, il revient une importance particulière aux stratégies permettant d'éviter des conflits. Généralement, des problèmes peuvent porter entrave à la coopération transfrontalière surtout dans les cas suivants :

- Impacts environnementaux transfrontaliers de certains projets (conflits entre différentes fonctions spatiales);
- Situations de concurrence transfrontalière vis-à-vis d'équipements (problèmes de rentabilité), concernant la localisation d'entreprises (recettes de taxe professionnelle, emplois, amélioration de l'image de marque);
- Projets ayant un impact transfrontalier et contrecarrant les objectifs de l'aménagement du territoire chez le voisin (assurer un niveau de services comparable pour les populations vivant en ville et à la campagne, stabilisation du marché du travail, réduction et gestion des flux de transports compatible avec les objectifs environnementaux, etc.).

Concernant le premier cas (conflits entre différentes fonctions spatiales), des directives européennes, des réglementations nationales ainsi que des accords et les instances multilatérales ont contribué à réduire sensiblement ce type de problème.

Concernant les situations concurrentielles, la recherche d'un dialogue transfrontalier ainsi que la recherche de d'éventuelles coopérations et de répartitions des tâches seraient souhaitables (surtout s'il s'agit de projets publics ou cofinancés par des autorités publiques), néanmoins il faut constater que la concurrence "naturelle" dans le domaine de l'économie privée échappe largement aux possibilités d'influence des autorités publiques. L'objectif du Conseil Rhénan n'étant d'ailleurs pas de diriger ou d'empêcher tout concours. De manière semblable qu'à l'intérieur d'un pays, la concurrence subsistera aussi dans un contexte transfrontalier parallèlement à la recherche de synergies.

Par contre, dans le dernier cas (projets ayant un impact transfrontalier), des possibilités d'améliorer la concertation transfrontalière existent. Au delà de la recommandation de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse du 20 mars 1984, qui est sur le point d'être actualisée, une

meilleure concertation et coopération transfrontalière des instances publiques dans ce domaine est nécessaire, ainsi que l'on démontré les événements récents : dans ce contexte, une importance particulière revient aux projets de galeries de magasins d'usine en raison de l'envergure de leur zone de chalandise.

Avec ses recommandations, le Conseil Rhénan souhaite contribuer de manière constructive à réduire les potentiels conflictuels dans ces cas.

Les recommandations

Recommandation concernant la coopération dans le domaine de l'évaluation des impacts prévisibles de projets de galeries de magasins d'usine proches de la frontière: "Mettre à disposition des données sur les territoires concernés dans le pays voisin et les prendre en compte de manière équivalente dans l'appréciation des projets"

Recommandation concernant la participation transfrontalière et l'implication dans le cadre des procédures d'autorisations pour des galeries de magasins d'usine: "Utiliser au mieux les possibilités du cadre juridique afin de rendre possible une participation précoce des voisins d'outre-frontière dans le cadre des procédures visant à attribuer des autorisations commerciales ainsi que dans le cadre de l'élaboration ou la modification des documents d'urbanisme en amont de l'attribution du permis de construire."

Recommandation concernant l'appréciation concertée de projets de magasins d'usine: "Du point de vue de l'aménagement du territoire, les sites de futurs galeries de magasins d'usine qui engendrant le moins de problèmes, sont ceux dans les centre-ville, c'est à dire dans le centre de villes importantes, dont l'accessibilité par différents moyens de transports est assurée. Dans ce contexte, les critères suivants sont décisifs (précisions dans la partie explicative):

- Situation géographique du site prévu à l'intérieur de la commune en question
- Centralité / taille de la commune du site prévu
- Type de surface à bâtir
- Transports / accessibilité par des transports en commun
- Taille de la surface de vente
- Produits / gamme de produits"

Recommandation sur la définition concertée de la gamme de produits vendables par des magasins d'usine: "Adaptation des définitions de produits vendables aux réglementations plus strictes françaises, surtout afin d'éviter des entraves à la concurrence."

EXPLICATIONS

Contenus et caractéristiques de recommandations sur la gestion de projets de galeries de magasins d'usine dans le Rhin Supérieur:

Prenant en compte les pratiques habituelles dans le passé ainsi que les différences qui existent au niveau des réglementations des Etats concernés sur les projets de galeries de magasins d'usine, tout en respectant le cadre juridique actuel, des améliorations semblent possibles et utiles dans les domaines suivants :

1. Coopération dans le domaine de l'évaluation des impacts prévisibles de projets de galeries de magasins d'usine proche de la frontière ;
2. Participation transfrontalière et l'implication dans le cadre des procédures d'autorisations pour des galeries de magasins d'usine ;
3. Entente pour une appréciation concertée de projets de magasins d'usine ;
4. Entente concernant la définition de la gamme de produits vendus dans les galeries de magasins

d'usine.

Destinataires des recommandations

Ces recommandations du Conseil Rhénan s'adressent en premier lieu aux instances responsables d'après le droit interne à chaque Etat pour l'appréciation et l'autorisation de demandes de permis d'exploitation et d'implantation de galeries de magasins d'usine (instances étatiques, commissions mixtes, collectivités). D'autre part, des consultants, des associations de consommateurs, des chambres de commerce et d'industrie ou des associations de commerçants peuvent avoir un intérêt à un gain de clarté et de cohérence dans la façon de traiter de genre de projets.

Enfin, ces recommandations ont vocation à compléter les critères - avant tout économiques - des investisseurs et des gestionnaires de projets, qui permettent d'éviter dès le départ des problèmes et des déceptions ainsi que des frustrations dues à des tentatives vouées à l'échec.

Explications relatives aux propositions de recommandations

Recommandation concernant la coopération dans le domaine de l'évaluation des impacts prévisibles de projets de galeries de magasins d'usine proches de la frontière:

Les magasins d'usine ont, suite aux calculs des exploitants de magasin d'usines, d'ailleurs confirmés par des expériences en France, une zone de chalandise qui correspond approximativement à un rayon de 150 km ou d'une heure et demie de route en voiture. Ceci signifie, que n'importe quel site dans le Rhin Supérieur peut avoir des impacts transfrontaliers. Une appréciation correcte de l'impact d'un tel projet sur un espace concerné n'est donnée que si les impacts de l'autre côté de la frontière sont pleinement et pris en compte, et ce de la même manière qu'ils doivent l'être dans le territoire de l'Etat dans lequel se situe le site du projet en question. Dans ce cadre, les éléments majeurs sont :

- la structure du commerce de détail dans le secteur d'activité concerné;
- le nombre et la répartition spatiale des grandes surfaces commerciales du même type déjà existants
- les répercussions éventuelles sur les marchés du travail (solde des emplois menacés et des emplois attendus ; tous ces emplois devant être exprimés en équivalent temps plein;
- les conséquences sur l'équipement commercial et pour les populations concernées dans les zones rurales et les zones urbaines;
- les conséquences sur les flux de transports (transports en commun / véhicules particuliers) et la situation du stationnement.

L'établissement d'un état des lieux comparable de part et d'autre de la frontière, nécessaire pour les critères d'appréciation d'un projet nommés ci-dessus, s'avère difficile et implique un travail considérable ; ceci vaut pour les administrations étrangères aussi bien que pour les investisseurs ou les consultants qu'ils auront engagés. Pour cette raison, il est aussi important d'insister sur une prise en compte des impacts transfrontaliers que d'assurer un soutien des instances du pays voisin pour la collecte des données ainsi que pour l'appréciation ultérieure de leur traitement et de leur interprétation. Il serait certes fort utile si ces données étaient rassemblées en un endroit dans chaque pays ou même disponibles à une instance transfrontalière commune (p. ex. chez un groupement local équipé d'un observatoire du territoire) ou encore s'il existait dans chaque pays une instance, qui pourrait renseigner le demandeur sur les lieux où il pourra les différentes données.

L'instance conduisant la procédure aura alors à assurer que les impacts sur le territoire de l'Etat voisin ne seront pas évalués différemment que ceux au niveau interne du pays en question.

Recommandation sur la participation transfrontalière et l'implication dans le cadre des procédures

d'autorisations pour des galeries de magasins d'usine

Les possibilités de participation existantes et prévus par la loi pour ce genre de projets souvent conflictuels devraient être utilisés de la manière la plus large et le plus tôt possible.

Ainsi que les procédures elles-mêmes, les possibilités de participation sont à différencier entre ceux concernant les procédures d'autorisations d'exploitation et ceux relatives à l'implantation.

Le cadre juridique actuel donne la possibilité aux voisins d'outre-frontière d'articuler leur point de vue dans le cadre des procédures de vérification et de décision pour l'attribution d'autorisations d'exploitations. Pour la partie allemande, les voisins pourraient déjà être invités à participer à la procédure appelée „Scoping-Verfahren“ (qui tend essentiellement à définir la délimitation de l'aire d'étude, les acteurs à intégrer et les thèmes à traiter) ainsi que dans les étapes ultérieures de la procédure qui s'inscrit dans une „procédure d'impact spatial“ appelée „Raumordnungsverfahren“. Concernant la partie française, il serait souhaitable que les CDEC (Commissions départementales d'équipement commercial), qui ont la possibilité juridique d'inviter une personne tierce à leurs débats et de lui attribuer un temps de parole ; dans ce cas d'inviter des représentants des collectivités d'outre-frontière et de leur donner la chance d'articuler leur point de vue.

L'attribution de permis de construire à proprement parler n'étant soumise dans aucun des Etats concernés à une enquête publique ou une participation de tiers, il conviendra de porter attention à l'élaboration ou à la révision des documents d'urbanisme qui créent les conditions nécessaires à la demande d'un permis de construire. La révision du Code de l'urbanisme allemand entrée en vigueur le 1.1.1998 a introduit une participation transfrontalière équivalente à celle valable à l'intérieur du pays. A condition toutefois, qu'il y ait réciprocité.

Concernant la France, la question de la réciprocité ne trouve pas de réponse claire. Le projet de loi « solidarité et renouvellement urbains » donne aux collectivités locales françaises la possibilité de faire participer leurs voisins étrangers. Mais, la loi ne le leur imposera pas. Elles seront seulement obligées de prendre en compte l'utilisation du sol de l'autre côté de la frontière (ce qui inclut d'après dans le droit français aussi les planifications). Donc, si elles se décident de pas faire participer les homologues d'outre-frontière, les obligations d'information et de participation du côté allemand ne s'appliquent pas en raison de la condition de réciprocité dans les réglementations allemandes.

Dans ces conditions, il revient une importance particulière aux recommandations de la Commission intergouvernementale Franco-Germano-Suisse et de sa Conférence du Rhin Supérieur, dont surtout la recommandation de 1984 qui va être actualisée. Surtout si les collectivités locales, dans une situation de concurrence, font passer l'information du voisin au second plan, il reviendra un rôle majeur aux instances étatiques pour garantir le flux d'information nécessaire pour éviter des entraves à la coopération transfrontalière.

Recommandation relative à l'appréciation concertée de projets de magasins d'usine

Cette recommandation se limite à quelques critères majeurs pouvant éventuellement servir de „check-liste“ dans la procédure d'appréciation.

Localisation du site à l'intérieur de la commune

Pour être considérés comme compatibles en termes d'aménagement et d'urbanisme, il importera de choisir des sites en continuité des zones commerciales du centre-ville, accessibles à pied à partir du centre-ville, bien raccordés au réseau de transports en commun et disposant d'un équipement suffisant en possibilités de stationnement (garage à étages ou garage souterrain). De tels sites auront la plus grande préférence en

termes d'aménagement du territoire, puisqu'ils auront le plus d'effets positifs et en même temps le moins d'effets négatifs.

Par contre, des sites situés d'avantage au bord de la ville, ne devraient être autorisés que si leur surface de vente est relativement limitée (

Des projets de magasins d'usine en dehors des espaces urbanisés, donc détachés de l'entité urbaine, surtout s'ils ne sont pas accessibles par des transports en commun, devraient être exclus indépendamment de leur taille.

Centralité / Taille de la commune d'implantation :

Des effets positifs de galeries de magasins d'usine en centre-ville ne peuvent se produire que si la commune d'implantation dispose d'un large équipement commercial en centre-ville. Dans ce cas, des augmentations du chiffre d'affaires jusqu'à 40% chez les commerçants autres que ceux concernés par le secteur d'activité du magasin d'usine peuvent être atteints.

En général, seules les villes d'une certaine taille disposent d'un large éventail de commerces ainsi que d'une bonne accessibilité par les transports en commun et par des véhicules particuliers. De définir ceux-ci de manière homogène pour le Rhin Supérieur s'avère difficile en raison des différences de systèmes de planification, mais aussi des densités de population et des centralités. Dans ce cas, une combinaison semble nécessaire, qui pourrait rassembler à celle-ci : côté allemand, les communes devraient - ceci dépendant de la taille du projet - être définies soit en tant que „Oberzentrum“ - centre supérieur (projets de > 5.000 m² de surface de vente) par l'aménagement du territoire du Land, soit comme centre moyen bien équipé (projets de

La France et la Suisse ne disposant pas d'un système de places centrales, l'implantation de galeries de magasins d'usine de > 5.000 m² de surface de vente ne devrait être admise que dans les métropoles régionales, tandis que l'implantation de galeries de magasins de

Type de zone concernée par le projet

Respectant les objectifs largement partagés d'une gestion économe de l'espace et prenant en considération les résultats du schéma paysager commun pour l'espace - généralement déjà fortement urbanisé - du Rhin supérieur, la consommation d'espaces libres pour ce type de projet est à éviter. Il conviendra plutôt d'utiliser à cette fin des zones déjà urbanisées auparavant (zones de re-conversion militaire, industrielle ou pour d'autres activités économiques) et des bâtiments désaffectés. Ceci permet de réduire l'ampleur de préfinancements de travaux de viabilisation (et les risques qui y sont liés) pour les collectivités concernées.

Transports - accessibilité par des transports en commun

Les galeries de magasins d'usine, nécessitant généralement des surfaces importantes, ont besoin, pour être rentables, d'un grand nombre de clients. Cet objectif doit être atteint par la vente directe de produits de marque du producteur au consommateur, en contournant les grossistes, ce qui permet d'offrir des réductions importantes. Cet épargne peut atteindre pour certains produits de haute gamme une ampleur telle, que cela reste intéressant pour le consommateur même si son trajet est assez long. Les consommateurs profitant en général de l'occasion pour acheter un nombre plus important de pièces, il tendra, par commodité, de préférer la voiture à des transports en commun, s'il en existent.

Dans ces circonstances, l'objectif devrait être d'augmenter la fréquence des visites des consommateurs et par là de réduire les distances moyennes parcourues par les clients, afin qu'un achat devienne déjà rentable si on n'achète qu'une seule pièce. Ceci implique qu'une galerie de magasins d'usine devrait être

accessible à pied par un public large, qu'il puisse être visité „en passant“ à l'occasion d'une visite de la ville ou être bien raccordé au réseau de transports en commun, dont les frais pourraient être remboursés ou subventionnés aux clients à partir d'une certaine somme d'achats par les exploitants du magasin d'usine.

Une offre similaire pourrait être prévue pour les galeries de magasins d'usine en centre-ville au niveau des frais de parking (ceci profiterait aussi au commerce existant dans les centres-villes et permettrait d'augmenter l'acceptation de projets de galeries de magasins d'usine par les commerçants locaux).

Si le nombre de galeries de magasins d'usine s'accroît dans un territoire donné, une forte concurrence entre ces différents équipements se développe et le risque de développement de friches „commerciales“ augmente, si ils restent orientés sur une clientèle venant de loin en voiture particulière. Une orientation des projets de galeries de magasins d'usine sur le centre des grandes agglomérations en devient d'autant plus importante.

Si, par contre, les distances moyennes des clients peuvent être réduites comme expliqué plus haut, cela contribuera à réduire le potentiel d'impacts et de problèmes transfrontaliers de tels projets.

Taille de la surface de vente

Le contexte transfrontalier ne doit pas contribuer à diluer des réglementations existantes dans les pays respectifs, mais tout au contraire avoir un caractère exemplaire et progressif. Pour cette raison, une orientation sur les réglementations les plus restrictives devrait être la règle générale. En conséquence, il est recommandé d'assurer une information et une participation transfrontalière pour tout projet de galeries de magasin d'usine dont la surface de vente totale dépasse le seuil de 5.000 m².

Recommandation sur la définition concertée de la gamme de produits vendables par des magasins d'usine

Afin d'éviter de diluer des réglementations nationales, pour réduire des distorsions de la concurrence en raison de définitions différentes de la gamme de produits pouvant être vendus dans les magasins d'usine, ce qui a des répercussions sur l'attractivité des sites dans les différents Etats, afin aussi de protéger le commerce existant contre des solderies permanentes qui lui sont interdites et enfin pour protéger les consommateurs contre l'utilisation abusive de l'enseigne de „magasin d'usine“, il semble justifié de s'adapter aux réglementations plus restrictives côté français et de n'admettre dans un magasin d'usine que les produits qui:

- ne font pas partie de la collection actuelle (pas de produits de seconde qualité, pas de collections-modèles ni des fins de collections) et qui
- constituent des retours du commerce de détail ou émanent de surproductions invendables et qui
- sont vendues par le producteur des produits (ou par des filiales du producteur).

Cette recommandation se différencie des trois précédentes par le thème qu'elle traite, puisqu'il s'agit dans ce cas d'un mélange d'aspects économiques et d'aménagement du territoire. Ceci ne constitue pas une entrave à la concurrence, mais tend à rétablir une égalité des chances et permet par ce biais une juste et vraie concurrence.