



**HAL**  
open science

# Gouvernance foncière et développement commercial en périphérie de Paris et Londres : quels impacts sur les formes urbaines et sur les inégalités territoriales ?

Océane Peiffer Smadja

## ► To cite this version:

Océane Peiffer Smadja. Gouvernance foncière et développement commercial en périphérie de Paris et Londres : quels impacts sur les formes urbaines et sur les inégalités territoriales?. Economies et finances. Université Paris Saclay (COMUE), 2017. Français. NNT : 2017SACLA021 . tel-03512615

**HAL Id: tel-03512615**

**<https://pastel.hal.science/tel-03512615v1>**

Submitted on 5 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**NNT : 2017SACLA021**

THESE DE DOCTORAT  
DE  
L'UNIVERSITE PARIS-SACLAY  
PREPAREE A  
AGROPARISTECH

ECOLE DOCTORALE N° 581  
ABIES  
Agriculture, alimentation, biologie, environnement et santé

Sciences Economiques

Par

Océane Peiffer-Smadja

Gouvernance foncière et développement commercial en périphérie de  
Paris et Londres : quels impacts sur les formes urbaines et sur les  
inégalités spatiales ?

**Thèse présentée et soutenue à Paris, le 23 Juin 2017**

**Composition du Jury :**

Mme Charreire-Petit Sandra, Professeur des Universités, Université Paris-Saclay, Présidente  
du Jury

M. Renard Vincent, Chercheur associé à l'Iddri/Sciences Po, Rapporteur

Mme Guelton Sonia, Professeur des Universités, Université Paris-Est-Marne-la-Vallée,  
Rapporteur

M. Demazière Christophe, Professeur des Universités, Université François Rabelais,  
Rapporteur

M. Ruegg Jean, Professeur, Université de Lausanne, Examineur

M. Torre André, Directeur de Recherche, AgroParisTech/INRA, Directeur de thèse

## Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement André Torre, mon directeur de thèse, pour la confiance qu'il m'a accordée en acceptant d'encadrer ce travail doctoral ; il m'a permis de travailler dans de très bonnes conditions et ses patientes relectures, ses nombreux conseils avisés quant à l'orientation de mon travail, ses suggestions de séjours à l'étranger, de communication et de publication, furent infiniment précieux. Je remercie également très chaleureusement Vincent Renard, qui a su me transmettre sa passion pour la recherche foncière, m'a constamment soutenu dans ce projet avec toute la bienveillance et la générosité qui le caractérisent. Sa compétence, sa disponibilité, ses encouragements, la pertinence de ses conseils me furent d'une immense aide et je saisis l'occasion pour lui exprimer toute ma gratitude. Je remercie également Romain Melot pour s'être investi activement dans l'encadrement de ce travail, pour y avoir collaboré et pour ses multiples suggestions et conseils, toujours efficaces.

Les soutiens financiers de la Région Ile-de-France, de la DIM R2DS, l'INRA et du Label Agreenium ont été déterminants dans la concrétisation de cette thèse, et je les en remercie.

Mes remerciements vont également à Andres Rodriguez-Posé qui m'a accueilli à la *London School of Economics and Political Science* et a contribué à développer la comparaison entre Londres et Paris dans des conditions optimales, ainsi que les chercheurs et doctorants du département de Géographie et Environnement de la *LSE*, du *Grantham Research Institute*, de *LSE London* et *LSE Cities*.

Je remercie Sonia Guelton de l'intérêt qu'elle a manifesté pour ce travail en acceptant d'être membre de mon comité de thèse et rapporteur, ainsi que Christophe Demazières qui, lui aussi, me fait l'honneur de lire cette thèse et d'en discuter lors d'une soutenance.

Merci à toute l'équipe de recherche de l'équipe proximités de l'UMR Sad-Apt à l'INRA pour l'ambiance de travail très agréable qu'elle a su instaurer.

Nombreuses sont les personnes qui ont répondu avec diligence à mes sollicitations : leurs conseils, leurs commentaires, leurs relectures, leurs avis, m'ont aidé à affiner mes analyses. Je pense notamment à Philip Booth, Arnaud Simon, Nicolas Raimbault, Maria Sanchez-Vidal, Daniel Slade, Andy Inch, Olivier Sykes, Sébastien Loew, Sara Reux, Audrey Touati, Michael Edwards, Tony Travers, Louise Kessler, Damien Dussaux, Julius Andersson, Mélanie Congretel, Camille Ollivier.

Je tiens aussi à remercier l'Iddri-Sciences Po, les membres du Club Ville de l'Iddri, ainsi que les experts ayant participé aux séances de discussion du Club Ville, qui ont enrichi mes travaux par leurs connaissances du foncier, leurs commentaires. J'ai bénéficié de la confiance de Sébastien Treyer, Michel Colombier, Benoît Lefevre, Laurence Tubiana qui m'ont accueilli au sein de l'Iddri et m'ont apporté soutien et conseils. Matthieu Saujot, Claire-Anne David-Lecourt, Christian Caye, Paul Citron, Xavier Desjardins, Sarah Charre, Tristan Bodin, ont également facilité mes échanges avec des professionnels du foncier et je les en remercie. De même des nombreux professionnels en France et en Angleterre qui ont accepté de répondre à mes questions.

Parce qu'ils m'ont autorisé à accéder aux données nécessaires à cette étude et ont facilité mes investigations, je remercie le Comité du Secret Statistique, le CASD, Rémy Ballot ainsi que tout l'équipe de l'UMR Agronomie de l'INRA, le personnel des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial d'Ile-de-France, le Conseil d'Etat, l'IAU d'Ile-de-France, en particulier, Martin Ohmovère, ainsi que l'ENSAE et Bernard Nicot.

Florence Barré et Morgane Le Moigno m'ont aidé à organiser mes séjours et déplacements à l'étranger, Caroline Stamm, m'a accueilli au Chili, et je les en remercie.

## Table des matières

Introduction générale.....	5
Présentation des deux systèmes fonciers étudiés .....	7
La gouvernance foncière en Angleterre : entre centralisation et libéralisation.....	7
La gouvernance foncière en France : décentralisation et élus locaux .....	11
Les outils de politiques foncières en France et en Angleterre.....	13
Elus et techniciens : quelle répartition des pouvoirs ? .....	14
Récapitulatif : institutions et acteurs de la décision foncière en France et en Angleterre....	18
Le développement commercial : formes, évolutions et maîtrise foncière.....	19
L'évolution des formes commerciales .....	20
Les acteurs du secteur commercial et leurs objectifs .....	21
Une maîtrise foncière commerciale sous influence européenne .....	24
Présentation des articles .....	25
Article 1 : Planning-appeal systems and land conflicts resolution in England and France: a comparative analysis .....	28
1 Introduction .....	28
2 Planning-appeal processes in England and France: a comparative analysis .....	30
2.1 Local land decisions in England and France .....	30
2.1.1 The stakeholders.....	30
2.1.2 Comparative analysis: General observations .....	30
2.2 Comparison of public bodies involved in French and English appeal systems .....	30
3 Empirical analysis .....	30
3.1 Methodology .....	30
3.2 Data and summary statistics .....	31
3.3 General descriptive statistics: England and France.....	33
4 Results: spatial statistics and clustering .....	33
4.1 Spatial statistics: the frequency of appeals against planning permission refusals in France and England.....	33
4.2 Clustering - Search for determinants.....	33
4.2.1 England.....	33
4.2.2 France: descriptive statistics, correlation tests and clustering.....	34
4.2.3 Comparative analysis conclusions: France and England .....	34
5 Analysis of the grounds opposing local authorities and review bodies on appeals in the Greater London and the Paris region.....	34
5.1 General description of the data: France and England .....	34
5.2 The different grounds raised by review bodies to quash local authorities' planning permission refusals .....	34
5.3 Examples of appeals: conflicts between local authorities and review bodies over urban development .....	34
6 Conclusions .....	34

Article 2 : Planification territoriale et aménagement commercial en périphérie de Paris et Londres.....	35
1 Introduction .....	35
2 Revue de la littérature : évaluation de la qualité des plans .....	37
3 Les plans et les politiques foncières commerciales en France et en Angleterre .....	39
4 Méthodologie : évaluation des plans d'urbanisme et choix des terrains d'étude .....	39
4.1 Choix des politiques locales étudiées .....	39
4.2 Choix du type de document.....	40
4.3 Descriptif des zones étudiées et de leurs caractéristiques commerciales .....	41
5 Résultats .....	42
5.1 Étude comparative des politiques de développement commercial dans les documents d'urbanisme en France et en Angleterre .....	42
5.2 Liens entre documents et formes urbaines en 2014 .....	42
6 Discussion .....	43
6.1 Des plans anglais globalement plus homogènes... ..	43
6.2 ...mais souffrant également de l'incitation à accepter les projets commerciaux .....	43
7 Conclusion.....	43
Article 3: Retail decentralization and land use regulation policies in suburban and rural communities: the case of the Île-de-France region .....	44
1. Introduction .....	44
2. Retail land use regulation and its impacts: international literature review .....	46
2.1. Impacts on retail productivity and employment.....	46
2.2. Impacts on small retail units' survival and retail developments' localization .....	47
3. Retail land use regulation in France since 1973: Evolutions, implementation and impacts .....	49
3.1. 1973-1993: saving the mom and pop stores.....	49
3.2. 1993-2008: stopping decentralized large retail stores production .....	49
3.3. 2008-2015: European pressure, new retail forms and laissez-faire .....	49
4. Main questions and data description about the Ile-de-France region.....	49
4.1. Data description 1- Local restrictiveness towards large stores and local authorities typology.....	49
4.2. Data description 2- Retail development indicators .....	50
4.3. Summary statistics.....	51
5. The global impacts of the national policy since the 1990s in the Île-de-France region - Descriptive statistics.....	52
5.1. Has the policy impacted the total amount of retail floorspace built?.....	53
5.2. Has the policy impacted the number of large stores and small retail units? .....	53
6. Spatial disparities in the local use of the retail land use regulation in the 2000s. More results on the Île-de France region .....	53
6.1. High global approval rates... ..	53
6.2. ...hiding spatial disparities between municipalities .....	53
7. How can we explain the spatial disparities in the use of the policy? -Empirical analysis	53

7.1.	Empirical models.....	53
7.2.	Results .....	53
8.	Conclusion.....	53
9.	Acknowledgments .....	54
Article 4 : Peripheral retail expansion: studying links with social and spatial inequalities. The case of the Île-de-France region .....		55
1.	Introduction .....	55
2.	Literature review: Retail decentralization and its socio-economic implications .....	57
2.1.	Employment and the survival of small retail units in the United States .....	57
3.	Socio-economic implications of retail decentralization in the United Kingdom .....	57
3.1.	Retail expansion, social capital and poverty .....	57
4.	Retail expansion, controversies and regulation in the Île-de-France region .....	57
4.1.	National regulation: an entry barrier to large stores since 1973 .....	58
4.2.	Environmental concerns and regional plans in the 2000s .....	58
4.3.	Local attitudes towards retail development.....	59
5.	Retail decentralization and spatial inequalities: statistical study .....	59
5.1.	Data description.....	59
5.2.	Retail expansion between 1975 and 2014: equally distributed? .....	60
5.3.	Retail facilities in 2014 .....	60
5.3.2.	Food deserts in Ile-de-France? .....	60
5.3.3.	Versus a consumers' paradise .....	60
6.	Retail expansion and socio-economic characteristics of municipalities .....	60
6.1.	Retail employment and the 2008 crisis: unequal consequences given the location of stores 60	
6.2.	Social inequalities and retail development: the clustering of municipalities .....	61
7.	Conclusions .....	65
Discussion et conclusions générales .....		66

## Introduction générale

Selon des données publiées par l'Organisation des Nations Unies en 2014, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville et 28 agglomérations urbaines, appelées « méga-villes », regroupent plus de 10 millions d'habitants, concentrant à elles seules 12% de la population citadine mondiale. La mondialisation aidant, ces mégapoles sont devenues des lieux incontournables des échanges économiques internationaux, incitant les entreprises à vouloir s'y installer, malgré la saturation de ces espaces (Newman & Thornley, 2011). Ainsi, la part des emplois localisée dans ces villes ne cessant de croître, les ménages sont poussés à y résider également, en dépit de prix fonciers élevés et de temps de trajet domicile-travail toujours plus longs (Krugman, 2011).

Confrontés à la fois à une demande conjointe de logements et d'activités économiques, et à des pressions spéculatives (Brennan & Will, 1999 ; Sassen, 2016), les centres de ces "méga-villes" sont devenus difficilement accessibles financièrement. Ce sont donc leurs périphéries qui ont été amenés à absorber le surplus d'activités. En conséquence, et en opposition à ce qui est observé au cœur des agglomérations, ces territoires sont soumis, depuis les années 1970, à un phénomène d'étalement urbain ; le développement s'y fait principalement à faible densité (Shlomo, 2012). Pour l'expliquer, plusieurs hypothèses ont été avancées. Une première raison serait économique : les prix du foncier y étant bien inférieurs à ceux des centres, une gestion parcimonieuse du terrain se justifierait moins financièrement. Une autre serait de nature politique : ces territoires souffriraient d'un manque de cohérence dans les structures de gouvernance, d'où la difficulté à réguler le développement. Enfin, on évoque parfois une raison d'ordre social ou sociétal : les ménages auraient une préférence pour les logements individuels, plus consommateurs d'espaces que les logements collectifs.

Quoi qu'il en soit, bon nombre d'organisations internationales et nationales (Agence Européenne pour l'environnement, 2006 ; UN-HABITAT, 2009 ; Banque Mondiale, 2013) déplorent les conséquences environnementales d'un tel développement et mettent l'accent sur une double nécessité : protéger les terres agricoles et naturelles aux alentours des métropoles, mais aussi éviter que l'air n'y devienne irrespirable en raison de la pollution (Ingram & Hong, 2011 ; UN-HABITAT, 2015). Dans ce contexte, l'intervention des pouvoirs publics via le recours à des outils de politiques foncières dédiées, visant à répartir durablement la ressource foncière entre les différents usages, semble justifiée pour organiser et contrôler l'expansion périphérique de ces « méga-villes ». Pourtant, la légitimité de cette action publique a été remise en question dans les années 1970, à mesure que les idées libérales de Hayek et Friedman s'imposaient sur la scène politique (Jacobs, 1961 ; Siegan, 1976). Aujourd'hui encore, des voix s'élèvent contre l'efficacité supposée des politiques foncières et s'inquiètent de leurs effets inflationnistes sur les prix dans les centres urbains (Brueckner, 1990 ; Krugman, 2015). En effet, les politiques d'intervention sur les marchés fonciers visant à contrôler l'expansion urbaine sont parfois accusées de diminuer le rythme de construction et ainsi l'offre dans certains secteurs d'activités économiques notamment, ce qui peut entraîner une augmentation des prix du foncier.

**Les travaux que nous présentons dans ce mémoire de thèse s'inscrivent dans le débat sur l'efficacité - ou non - des politiques foncières quand il est question de maîtriser les formes urbaines et de lutter contre les inégalités territoriales dans les territoires périphériques des métropoles. Quels modes de gouvernance prédominent dans ces territoires, et quels sont les acteurs impliqués, notamment dans les conflits fonciers ? Quels usages les autorités publiques font-elles des outils de politiques foncières dans les périphéries des métropoles ? Et, finalement, les politiques foncières employées permettent-elles de maîtriser les formes que prend le développement en périphérie et d'assurer une croissance urbaine égalitaire ?**

Afin d'apporter des éléments concrets de réponse à ces questions, nous avons choisi de réaliser une analyse comparative entre les terrains périphériques de deux des « méga-villes » répertoriées par l'ONU, Londres et Paris. Proches géographiquement, avec un rayonnement économique mondial équivalent, elles regroupent des populations respectives de plus de 11 et 12 millions d'habitants en 2016. Comme toutes les villes de cette ampleur, leurs territoires périphériques ont été marqués par un étalement urbain qui se maintient depuis les années 1950 et qui a fait l'objet de nombreuses mesures d'intervention publique visant à le contrôler. Choisir de traiter ce thème à l'aide d'une étude par comparaison peut se révéler efficace quand il s'agit de repérer les spécificités de la gouvernance foncière d'un pays, aussi bien d'un point de vue des règles que des usages. Une telle méthodologie nous a permis une prise de recul suffisante pour conclure quant à des leviers d'amélioration des caractéristiques et de l'usage des politiques foncières en France. Toutefois elle a nécessité d'être attentifs aux différences fondamentales des deux systèmes pour ne pas, par exemple, reporter un des outils d'un système à un autre sans évaluer sa possibilité d'intégration dans le cadre général du pays en question.

Notre approche est également interdisciplinaire ; nous mobilisons des notions d'économie géographique, mais également de sciences politiques et de droit administratif (relatif à l'urbanisme). De plus, bien qu'appliquée à la production urbaine, notre thèse s'appuie sur les théories économiques plus générales, en lien avec l'intervention publique sur les marchés fonciers et ses outils, abordées par Hall (2011), Glaeser (2001 ; 2009) et Tirole (2014 ; 2016). Nos recherches sont également fondées sur les travaux, récemment fortement médiatisés, de Atkinson (1970 ; 2015), Stiglitz (2012) et Piketty (2013) portant sur les inégalités, mais en traitant plus spécifiquement des inégalités territoriales selon les recherches de Krugman (1991 ; 1999) ou Wei (2015).

De plus, dans nos travaux, nous utilisons à plusieurs reprises l'exemple de la maîtrise foncière du développement commercial, en nous référant notamment aux écrits de Desse (2001 ; 2013) et Metton (1989 ; 2002). En matière de gouvernance foncière, nos travaux s'appuient sur les études de Torre (2008 ; 2014), qui analysent les processus de gouvernance et les conflits dans les territoires périurbains. En ce qui concerne les mécanismes de politique foncière, nous nous appuyons sur les travaux de Renard (1996 ; 2006 ; 2010).



Dans la suite de cette introduction, nous commençons par présenter les modes de gouvernance foncière en France et en Angleterre, ainsi que de leur évolution en fonction des courants idéologiques et des acteurs en charge de les mettre en œuvre. Puis, nous nous intéressons au développement commercial, à l'évolution de ses formes dans les territoires, et sa maîtrise par les politiques foncières. Nous explicitons à cette occasion les raisons qui nous ont poussées à choisir ce secteur en particulier pour étudier l'intervention foncière en France et en Angleterre.

## **Présentation des deux systèmes fonciers étudiés**

Commençons par développer les différences fondamentales entre Angleterre et France en matière de gouvernance foncière, leurs évolutions et ce qu'elles impliquent pour les outils fonciers, en particulier de planification territoriale. Le point de départ choisi correspond aux années 1980, avec le début de la décentralisation en France et l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en Angleterre, des événements politiques qui ont modifié durablement la gestion foncière dans les deux pays. Nous commençons par l'Angleterre, avant de passer à la France et de conclure quant à la comparaison de ces deux systèmes de gestion foncière.

### **La gouvernance foncière en Angleterre : entre centralisation et libéralisation**

L'Angleterre compte deux échelons territoriaux principaux en matière de gestion foncière ; l'Etat et les autorités locales, les « *Local Planning Authorities* » (LPA). 326 LPA couvrent tout le territoire anglais et sont regroupées au sein de quatre catégories ; 36 *metropolitan boroughs*, 32 *London boroughs*, 201 *non-metropolitan districts*, 55 *unitary authorities*. On trouve, par ailleurs, la *City of London* (arrondissement qui ne couvre qu'un petit espace de la ville de Londres) et les Iles de Scilly. Toutes les LPA ont les mêmes compétences en aménagement du territoire, à l'exception des *London Boroughs* qui, depuis 2008, ont à négocier avec le maire de Londres pour certains projets, principalement les développements de grande envergure (prévoyant plus de 150 habitations, ou un bâtiment de plus de 30 mètres de hauteur ou encore impliquant une consommation d'espace appartenant à la ceinture verte). En 2000, des gouvernements régionaux avaient également été mis en place, en charge d'élaborer des stratégies régionales, mais ils ont été supprimés par le *Localism Act* de 2011 et n'ont ainsi pas constitué un échelon de gouvernance durable en Angleterre. Avant 1971, les projets de développement dits majeurs étaient décidés par les *Counties* (regroupant plusieurs LPA), mais à partir de 1980, ceux-ci ont perdu toutes leurs compétences foncières (*Town and Country Planning Act* 1971 ; 1980).

Davies (1989) avait noté que « *les contrastes entre le système de planification britannique et la majorité des systèmes européens [sont] généralement résumés en termes de degré de flexibilité et de discrétion dans le processus de décision* ». Par la suite, dans les années 2000, en Angleterre, trois traits principaux propres au système de gouvernance anglais sont définis par Cole & John (2001) :

- la suprématie du « *common law* » dans le droit anglais ;
- la souveraineté parlementaire, qui donne une légitimité à l'administration centrale pour intervenir sur les pouvoirs, les fonctions et les décisions du gouvernement local ;

- le principe d'*ultra vires* : l'action du gouvernement local est valable uniquement dans les champs prescrits par l'Etat.

Nous développons comment ces aspects ont conditionné les moyens d'intervention publique en matière d'allocation des sols des autorités locales et centrales.

Premièrement, le droit anglais se construit directement via les décisions prises par les tribunaux en fonction des cas pratiques qui se présentent. Il s'oppose ainsi au droit français, constitué de normes figées, établies à l'avance et complétées éventuellement par les juges. Ainsi, en Angleterre, la « *common law* », aussi appelée « *case law* » qui peut s'apparenter à la jurisprudence française, est au cœur même de la constitution de la norme. En urbanisme, on retrouve le même esprit : en Angleterre, les décisions sur des projets d'aménagement particuliers vont peu à peu construire le droit des sols, alors qu'en France, celui-ci est fixé réglementairement à l'avance et en théorie sur le long terme par les plans d'urbanisme. Ainsi, l'usage des sols en Angleterre fait l'objet de négociations entre collectivités locales, développeurs et résidents au fur et à mesure que des projets d'aménagement sont proposés (Booth et al., 2007). Trois types de documents peuvent être utilisés légalement par les acteurs pour décider de l'allocation des sols : le plan local d'urbanisme, des « *considérations matérielles* » qui vont être jugées recevables ou non pendant les négociations foncières, le plus souvent des arguments économiques provenant des développeurs, et les « *conseils* » prodigués par l'administration centrale aux autorités locales qui sont regroupés depuis 2012 dans le *National Planning Policy Framework*. Ce système a été qualifié de plus libéral, car les pouvoirs publics locaux n'ont pas de moyen réglementaire pour imposer leurs objectifs, et les développeurs, répondant à des objectifs de rentabilité de leurs projets font ouvertement partie de la décision foncière. Cette orientation n'a pas toujours existé. Dans l'après-guerre, l'urbanisme anglais était dirigiste et renommé pour la création de villes nouvelles, de la ceinture verte autour de Londres, le lancement de programmes ambitieux de logements sociaux (Hall, 1980). Les plans locaux d'urbanisme constituaient alors les principaux éléments pour décider de l'usage des sols et les développeurs devaient les respecter. Puis, en 1979, quand Margaret Thatcher a pris ses fonctions de Premier Ministre, la règle a cédé la place à d'autres méthodes en urbanisme (Loew, 2013).

Deuxièmement, la souveraineté parlementaire d'une part et le principe d'« *ultra-vires* » d'autre part, qui caractérisent le système anglais, expliquent nombre des modifications de législation qui se sont produites à partir des années 1980 à la fois pour renforcer les pouvoirs de l'Etat (ou affaiblir les pouvoirs des autorités locales), mais aussi pour immiscer les développeurs dans le processus d'allocation des sols. Ainsi, alors qu'en France l'acte I de la décentralisation se préparait, en Angleterre, le mouvement inverse de recentralisation débutait. Ce dernier s'est traduit par l'évolution ou la mise en place de trois principaux moyens que l'administration centrale a utilisé pour intervenir dans la décision foncière et ouvrir l'allocation des sols aux pressions des marchés fonciers :

- La supervision des plans locaux d'urbanisme et l'affaiblissement progressif de leur portée juridique ;

- Une procédure de recours hiérarchique à l'Etat en cas de refus de permis de construire par l'autorité locale ;
- Une dépendance financière des autorités locales à la fois vis-à-vis de l'Etat et des promoteurs.

Ces trois méthodes conditionnent fortement la capacité des collectivités locales anglaises à intervenir dans le processus d'aménagement du territoire.

Dans les paragraphes qui suivent, nous revenons sur l'importance de ces stratégies gouvernementales pour maîtriser le développement urbain, et développons leurs évolutions depuis 1980 ainsi que leurs conséquences sur les modes de gouvernance foncière actuels.

Dès la prise de fonction de Margaret Thatcher, en 1979, les premières mesures ont concerné les plans d'urbanisme produits par les autorités locales. Les agents du ministère de l'environnement, alors en charge de l'aménagement du territoire, ont évalué de nombreux documents locaux et y ont apporté des modifications parfois lourdes, parfois moindres, mais visant toutes à favoriser la construction (Thornley, 1991). Les documents d'urbanisme locaux ont également subi d'autres évolutions, dans leur portée et leur périmètre d'intervention, qui les ont rendus relativement faibles juridiquement. Une circulaire de 1981 a accentué l'importance de leur concision, de la rapidité dans leur élaboration, conseillant d'abandonner de nombreuses études préliminaires et de procédures de consultation du public. Une circulaire de 1985, en réponse à la proposition du gouvernement « *Lifting the burden* » (White Paper, 1986), fut plus agressive ; elle précisa que le plan d'urbanisme local n'était plus le principal document réglementaire à prendre en compte dans les décisions d'autorisations de construire, mais seulement un parmi d'autres (*Department of Environment*, 1985). La principale considération quant à l'allocation des sols devint alors la « *nécessité d'encourager la création d'emplois et de créer les bonnes conditions pour la croissance économique* » (*Department of Environment*, 1985). En 1987, l'Etat a, de plus, instauré la possibilité d'attribuer des sanctions financières, parfois lourdes, aux collectivités locales appliquant de manière trop rigide leurs plans locaux. Un infléchissement de cette politique est toutefois intervenu en 1991, quand John Major remplaça Margaret Thatcher au poste de Premier Ministre. Le *Planning and Compensation Act 1991* (section 54A), rétablit le plan local comme le principal document à prendre en compte dans la décision d'allocation du sol, mais toujours pas le seul. Plusieurs commentateurs ont toutefois précisé que ce changement n'a pas eu beaucoup d'effet en pratique (Thornley, 1991 ; Jones, 1996).

L'ensemble de ces mesures a eu pour effet de faciliter le développement urbain, au détriment parfois de la préservation des activités agricoles et des espaces naturels (Quinn, 1996). Les gouvernements Blair, Brown et Cameron qui ont succédé aux conservateurs, n'ont pas fondamentalement changé les orientations libérales de ce système de gestion foncière.

Dans les années 2000, de nouvelles mesures ont infléchi les politiques de développement territorial. Le gouvernement a mis l'accent sur l'établissement de stratégies communautaires et la meilleure intégration des résidents dans la planification territoriale via notamment le *Local*

*and Government Act* (Tewdwr-Jones et al. 2006). Plus récemment, le *Localism act* de 2011, a offert la possibilité à des associations de quartiers, les « *neighbourhood forums* » ou « *parishes* » (plus locales que les *LPA*s mais ne constituant pas un échelon institutionnel) de produire des plans de quartiers, les « *neighbourhood plans* ». Ceux-ci, après que leur conformité avec les orientations stratégiques du plan local ait été vérifiée par les autorités, ont la priorité sur les documents de planification en matière de décisions (autorisations de construire notamment) quand les deux documents de planification sont en conflit. Il est encore tôt pour évaluer l'incidence de cette mesure, car la production de plans par des communautés en est encore à ses débuts (en janvier 2016, une centaine de plans de quartiers avaient été édictés), mais certains commentateurs indiquent que cette mesure s'inscrit dans la volonté d'ébranler de nouveau la capacité des agents locaux à intervenir dans les décisions foncières (Haughton et al., 2013).

Ainsi, l'affaiblissement progressif de la portée juridique des outils des agents d'urbanisme locaux anglais via les changements législatifs que nous venons de décrire a constitué la première stratégie de l'Etat pour asseoir son pouvoir sur l'aménagement du territoire. La deuxième a concerné la procédure de recours hiérarchique en cas de refus de permis de construire par l'autorité locale. En Angleterre, toute personne qui se voit refuser une autorisation de construire par la *Local Planning Authority* peut poser une réclamation officielle à l'Etat. Dans ce cas, les agents gouvernementaux sont investis d'une toute nouvelle décision sur le permis en question. Ce type de recours est fréquent en Angleterre. A partir des années 1980, l'Etat s'est servi de cette procédure pour favoriser le développement urbain en encourageant les développeurs à poser des recours pour ainsi pouvoir donner le feu vert à de nombreux projets contre la volonté des autorités. Nous donnerons ici deux exemples : entre 1983 et 1986, les agents du gouvernement central ont doublé les autorisations en appel de grandes surfaces commerciales. Puis, entre 1988 et 1991, plus de 46 projets de centres commerciaux d'ampleur régionale, représentant plus de 50 000 m<sup>2</sup>, ont ainsi été acceptés en opposition totale avec les *LPA*, alors impuissantes (Department of the Environment, 1992). Globalement, cette procédure constitue toujours un moyen puissant pour l'Etat de veiller à ce que les autorités locales respectent ses priorités (Montgomery, 1990 ; Thornley, 1991 ; Phelps, 2010).

A partir des années 1980, l'Etat, pour intervenir dans l'allocation des sols, a usé d'un troisième moyen d'intervention ; il a retiré aux collectivités locales leur autonomie financière. En 1990, il a exigé que les autorités locales prévoient de financer leurs équipements et leurs logements sociaux via des contrats signés avec les promoteurs en échange des autorisations de construire : les « *planning agreements* » ou « *planning obligations* » (Section 106, Town and Country Planning Act 1990). Les autorités locales n'ont alors pas disposé d'autres moyens, pour mettre en œuvre leurs plans, que de négocier avec les développeurs, ainsi plus directement associés aux choix de développement. Cette section de la loi est reconnue comme un basculement du pouvoir foncier des collectivités locales aux promoteurs (Thornley, 1991 ; Booth, 2008). De plus, il convient de rappeler que les autorités locales n'ont pas le pouvoir de collecter d'impôt (OECD, 2012). Seule la « *Council tax* », qui représente 1,7% du PIB, revient aux autorités

locales. Elle constitue actuellement 27,7% de leurs revenus (Travers, 2012 ; Department for Communities and Local Government, 2016). Pour finir, malgré la possibilité, depuis 2012, pour les collectivités de faire payer une taxe aux propriétaires de terrains à proximité de nouveaux équipements publics, la plupart de leurs revenus proviennent de subventions gouvernementales ; en 2016, elles constituaient 57,4% des ressources des collectivités locales (Department for Communities and Local Government, 2016).

C'est donc à l'aide de ces différents modes d'intervention que l'Etat anglais maintient un pouvoir centralisé, mais comme nous l'avons vu, principalement au service des priorités des marchés fonciers. Ces éléments d'introduction nous ont permis d'identifier et comprendre le cadre de l'intervention publique foncière en Angleterre.

### **La gouvernance foncière en France : décentralisation et élus locaux**

En France, cinq échelons territoriaux peuvent intervenir dans la gestion foncière (l'Etat, la région, le département, l'intercommunalité et la municipalité). Avant 1980, l'Etat et en particulier la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) disposaient de larges pouvoirs pour aménager le territoire français. Les collectivités se trouvaient alors sous une triple tutelle de l'État : administrative puisque les délibérations des élus ne pouvaient être exécutées que revêtues de l'accord du préfet ; technique par le biais d'interdictions et de normes qui ne craignaient pas d'entrer dans le détail architectural le plus subtil ; financière enfin, puisque les subventions de l'Etat aux collectivités étaient octroyées au coup par coup, après examen de chaque dossier.

Mais, les premières lois de décentralisation de 1982-1983, ont entamé un transfert quasi complet des compétences aux collectivités locales, et plus précisément aux communes, en ce qui concerne le foncier et son allocation. Les collectivités sont devenues exécutoires sans accord préalable du Préfet (les communes dotées d'un POS délivrent les autorisations de construire notamment) ; les normes ne peuvent plus être imposées que par une loi ou un décret ; enfin, les subventions de l'Etat au coup par coup ont été en partie remplacées par une dotation globale, dont les collectivités disposent librement.

Le pouvoir des communes est devenu d'autant plus important que le plan local d'urbanisme (PLU) ou le plan d'occupation des sols (POS), édicté par les communes, fixe le droit des sols. La délivrance d'un permis de construire est réduite à une simple vérification de conformité entre le développement proposé et le plan (Bouteille, 2014). Ainsi, dotées de la compétence d'établir les documents d'urbanisme locaux et de la délivrance des permis de construire, les communes se trouvent être les acteurs principaux de la décision foncière. Le Préfet (et donc l'Etat) a perdu ses anciens pouvoirs d'approbation, d'annulation, d'autorisation ou de substitution d'action. De plus, la suppression de la tutelle administrative interdit d'opérer un contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales. Une exception existe pour les communes ne disposant pas d'un PLU/POS ou celles dotées d'une carte communale et n'ayant pas opté pour la délivrance des permis au nom de la commune ; le maire détient la compétence de principe, mais l'exerce au nom de l'Etat. Sa liberté d'action est d'ailleurs limitée ; il n'a pas

la possibilité de prendre une décision différente de celle proposée par le directeur départemental de l'équipement.

Lors d'un conflit entre le maire et le Préfet, ce dernier n'a plus qu'un seul moyen officiel d'intervenir : poser un recours à la cour administrative, en charge de prendre une décision. Les juges administratifs sont ainsi devenus les arbitres des conflits opposant gouvernement central et local. La décentralisation, en confiant ce nouveau pouvoir aux juges, a également introduit une logique juridique dans la décision foncière, alors que l'Etat était auparavant seul à trancher en cas de conflits (Cohen-Tanguy, 1989 ; Hocretière, 1990 ; Lacaze, 1995). De plus, les litiges concernant la prévalence de l'un ou l'autre des documents d'urbanisme s'appliquant sur un même territoire sont nombreux. La loi a en effet prévu que les plans d'urbanisme communaux devaient être, en termes juridiques, « conformes » ou « compatibles » avec les documents édictés à plus grande échelle, comme les Schémas de Cohérence Territoriale. Toutefois, elle n'a pas précisé la signification précise de ces notions et, bien souvent, les résidents ou propriétaires exploitent ce flou juridique en plaidant en appel qu'un développement, bien que conforme au PLU ou POS, ne le soit pas au vu des objectifs du SCoT ou vice versa. Le juge administratif est alors contraint de compléter la législation via la jurisprudence (Hocretière, 1990 ; Lecoq, 2004). Nous revenons sur ce point dans notre premier article, en comparant les systèmes de recours anglais et français.

Par ailleurs, depuis 1985, les communes sont dotées d'un droit de préemption urbain et de procédures d'aménagement puissantes (ZAD, PAE, ZAC). De plus, en 1986, la loi a prévu qu'une zone inconstructible peut le devenir par une simple délibération du conseil municipal, sans attendre l'achèvement de la procédure de révision du plan, ce qui a largement simplifié la capacité des maires à modifier leurs plans d'urbanisme pour accueillir de nouvelles activités, le plus souvent au détriment de la préservation des sols agricoles et naturels (Comby & Renard, Les politiques foncières, 1996).

Enfin, depuis les années 2000, plusieurs textes réglementaires ont mis en place un environnement favorable à la création d'un échelon intercommunal et au transfert des compétences d'urbanisme à cet échelon, en commençant par la loi SRU. Ces initiatives ont permis l'établissement de structures intercommunales dotées de moyens d'intervention importants dans certains territoires, principalement les centres urbains, mais les initiatives tardent à mettre en place une structure cohérente dans les territoires périurbains et ruraux, et n'empêchent pas que, comme le prévoyait Le Saout en 2000 que le « *pouvoir intercommunal reste relativement subordonné aux autres formes de pouvoirs locaux* ».

Après avoir présenté les cadres de la gouvernance foncière dans les deux pays, nous consacrons la partie suivante aux politiques foncières qui y sont mises en place et à l'intérêt d'une comparaison en la matière.

## Les outils de politiques foncières en France et en Angleterre

Pour étudier les politiques foncières, nous avons retenu les catégories distinguées par Renard et Comby (1996) :

- le pouvoir d'établir le droit des sols et de réglementer l'utilisation des terrains ou de la soumettre à autorisation ;
- le pouvoir d'intervenir sur les marchés ou contrôler les transactions entre particuliers ;
- le pouvoir de lever des impôts sur la propriété, sur l'occupation ou la transformation de l'usage des sols, ou sur leurs mutations ;
- le pouvoir de mobiliser le foncier pour produire de nouveaux terrains aménagés.

Les outils d'intervention foncière appartenant aux catégories citées ci-dessus sont plus ou moins utilisés selon les pays, notamment en fonction des cadres réglementaire et institutionnel en vigueur et des contraintes économiques nationales. Il nous a donc paru important de restreindre notre champ d'étude en fonction des caractéristiques de la gestion foncière en France et en Angleterre, afin de retenir des points de comparaison pertinents entre les deux pays. Dans le paragraphe qui suit nous exposons et justifions ainsi les aspects que nous avons choisi de comparer et ceux que nous avons délibérément écartés.

En premier lieu, nous avons évalué qu'une différence fondamentale entre les deux pays se trouve dans la conception du droit de propriété : droit de propriété absolu en France contre éventail de droits variés qui peuvent aisément être dissociés entre plusieurs titulaires en Angleterre (Auby, 2013). Une des conséquences directes de cette observation est qu'en Angleterre, il n'est pas nécessaire d'être propriétaire d'un terrain pour assurer son développement. En France, au contraire, il est difficile de valoriser le foncier sans le posséder, au moins le temps de son aménagement. Ainsi, le droit de préemption est complètement absent du droit anglais et le droit d'expropriation (« *compulsory purchase order* ») très peu utilisé depuis les années 1970 (Booth, 2003). En France, au contraire, nombre d'acteurs publics, à différents échelons (État, collectivités territoriales, établissements publics fonciers, SAFER, Agence des espaces verts...), mènent des politiques d'acquisitions foncières afin de contrôler le développement urbain. Il existe d'ailleurs une multitude de dispositifs permettant l'acquisition publique des terres (Booth et al., 2007). Face à une telle différence dans les modes de faire nous avons écarté une comparaison portant sur les outils d'intervention sur les marchés ou encore de contrôle des transactions ou de mobilisation du foncier pour produire de nouveaux terrains aménagés.

En second lieu, l'Angleterre et la France possèdent deux systèmes de taxation foncière spécifiques, qui ne trouvent pas d'équivalent internationalement. Alors que la France taxe occupation et propriété du sol, l'Angleterre taxe uniquement l'occupation des sols et aucun des deux pays n'utilise pour base de calcul de l'impôt foncier la valeur vénale des terrains. Ainsi, la taxation n'est pas utilisée comme un instrument de politique foncière en Angleterre (Legrand, 1983), bien que l'idée ait été plusieurs fois suggérée (Needham, 2006). En France, la fiscalité foncière repose sur des bases obsolètes, déconnectées de la valeur vénale des terrains et

beaucoup s'accordent à dire que les dispositifs de fiscalité foncière français peuvent difficilement constituer des outils adaptés pour maîtriser l'expansion urbaine (Renard, 2006; Trannoy & Wasmer, 2013). C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas choisi de nous intéresser au pouvoir de lever l'impôt sur la propriété, l'occupation ou la transformation de l'usage des sols, ou sur leurs mutations, mais que nous nous sommes concentrés sur la dernière catégorie d'outils - le pouvoir d'établir le droit des sols et de réglementer l'utilisation des terrains ou de la soumettre à autorisation -, ainsi que les modes de faire et les usages que les autorités publiques font de ces instruments.

La planification territoriale revêt une importance toute particulière en France comme en Angleterre, bien que les documents qui la régissent aient une portée juridique différente.

Le système français est soumis à deux critiques récurrentes ; premièrement, l'existence de plusieurs documents réglementaires pour un même territoire est accusée de rendre flou le droit des sols. Deuxièmement, les règles locales d'urbanisme sont parfois modifiées suite à des négociations non encadrées, car en théorie non autorisées par le droit, ce qui, sur le long terme, ne permet pas de contrôler durablement l'expansion urbaine. En Angleterre, au contraire, un seul document est édicté localement pour chaque territoire et, de plus, la négociation fait partie des pratiques courantes de l'urbanisme (Booth, 2007). Ainsi, il nous a semblé qu'elle pouvait être un terrain d'étude adapté pour apporter des solutions sur ces deux enjeux. Nous avons également évalué que les procédures de demande et d'attribution des droits à bâtir et assimilés, comme par exemple la procédure de recours en urbanisme ou les procédures spécifiques d'attribution des permis pour les activités économiques pouvaient également être matière à réflexion dans le cadre d'une comparaison.

### **Elus et techniciens : quelle répartition des pouvoirs ?**

Une autre distinction entre les acteurs responsables de la décision foncière en France et en Angleterre nous a semblé essentielle. Alors que le corps politique français est en charge de la gouvernance foncière, en Angleterre ce sont traditionnellement des agents territoriaux formés à la planification qui possèdent la plupart des responsabilités dans le domaine.

Cette différence peut être analysée comme une conséquence d'un système réglementaire flexible en Angleterre. En effet, l'urbanisme anglais étant négocié, il a impliqué dès ses débuts la formation d'acteurs, publics notamment, spécialisés dans les négociations foncières (Guy, 1994). L'essence du système de planification est ainsi administrée par des professionnels, les agents territoriaux ou techniciens (« *planners* ») (Loew, 2013), également appelés « *planning officers* » lorsqu'ils sont employés par les collectivités locales, « *planning inspectors* » lorsqu'ils font partie des 250 employés du gouvernement central travaillant au sein de l'agence exécutive nationale de l'aménagement du territoire (« *Planning Inspectorate* »), ou plus simplement « *planners* » lorsqu'ils sont employés par les groupes privés. Leur formation est accréditée par l'Institut Royal de Planification de la ville (« *Royal Institute of Town Planning* ») auprès des diverses Universités qui la proposent. Elle inclut des compétences en économie, en droit, en gestion de projet, en politique, en géographie et en négociation. Le corps de ces agents territoriaux possède des similitudes avec le celui des avocats français, dans la mesure où le



joindre engage à respecter une charte de la profession édictée par ses représentants nationaux.

En France, les maires, qui possèdent la plupart des responsabilités, sont également assistés d'agents publics territoriaux, peu nombreux par rapport au nombre de communes (36 681 municipalités). De plus, la réforme décentralisatrice, bien qu'ayant posé le principe d'un transfert de compétences, n'a pas organisé, en matière d'urbanisme, un transfert des agents des services de l'Etat au profit des communes (Renard, 1980; Lecoq, 2004). Les agences d'urbanisme créées par la loi d'orientation foncière de 1967 pour apporter un soutien technique aux municipalités n'ont pas disposé de moyens financiers leur permettant d'intervenir dans les zones périurbaines et rurales, la plupart se concentrant sur les agglomérations importantes. Enfin, le système de recrutement de la fonction territoriale, créé en 1984, n'a pas non plus prévu la possibilité pour les employeurs locaux d'intervenir dans le recrutement des agents (Indart, 2007). Ainsi, les communes, et plus précisément les communes périurbaines et rurales, ont des compétences élargies, mais avec d'une part peu de techniciens, et d'autre part peu de moyens pour en recruter (Sénat, 1993). En 2014, plus de 50% des collectivités locales ont moins de cinq agents à plein temps (Insee, 2015). Ainsi, les élus locaux, disposant de peu de fonctionnaires spécialisés dans l'urbanisme, sont amenés à être au cœur des décisions et sont bien souvent amenés à faire appel à des experts privés (bureaux d'étude indépendants, promoteurs immobiliers...).

En Angleterre, les élections locales, qui ont lieu tous les quatre ans, permettent également d'établir un conseil (« council ») politique spécialisé en urbanisme dans chaque *LPA*. Les élus reçoivent, à leur prise de fonction, une formation dispensée par les « *planners* » de l'autorité locale sur les enjeux et les aspects juridiques de la gestion foncière. Toutefois, contrairement au cas français, ils n'interviennent pas systématiquement dans les décisions de délivrance des permis. Dans un premier temps, ce sont les agents territoriaux (les « *planners* ») qui ont la responsabilité de statuer sur la totalité des demandes d'autorisation de construire. Une étude de 2013 de l'agence exécutive anglaise de l'aménagement du territoire indique que 95% des demandes de permis de construire sont traitées par les techniciens sans consulter les élus locaux (Planning Inspectorate, 2014). Ce n'est que si une objection est soulevée par un tiers (le plus souvent un ou plusieurs habitants concernés par un projet de construction), qu'un vote du conseil peut être requis. De plus, ce dernier est encouragé, par les circulaires gouvernementales, à respecter les conseils de leurs agents territoriaux, notamment par une circulaire de 2009 précisant que bien que « *les planning authorities ne soient pas vouées à suivre les recommandations de leurs techniciens...si elles décident de ne pas les suivre, elles auront alors à donner des arguments pertinents en cas de recours pour appuyer leur décision, sinon des sanctions financières leur seront appliquées* ».

Malgré un rôle moins important que son équivalent français, le corps politique local anglais a récemment été davantage mobilisé dans les décisions foncières, notamment à partir des années 2000, à travers les efforts gouvernementaux pour mettre en place un mouvement de décentralisation, appelé *Localism* (Travers, 2002; Gordon & Travers, 2010). De plus, c'est en 2000 que le premier maire d'Angleterre est élu à Londres ; il est doté d'un pouvoir de

supervision des autorités locales du Grand Londres lorsqu'il est question de larges aménagements. Ce processus électoral a installé une logique démocratique dans les politiques urbaines, auparavant présente principalement au travers des outils de participation citoyenne dans les décisions foncières (réunions publiques, enquêtes de voisinage, sollicitations d'avis des résidents en cas de projet urbain, etc.). Mais les projets de développement de grande ampleur restent les principaux bénéficiaires de l'implication du corps politique local. Ils sont en effet fortement médiatisés et mettent en scène une fréquente opposition entre les élus des *boroughs*, qui, le plus souvent s'opposent à de tels changements, et les développeurs. Le maire de Londres est alors l'arbitre de ces conflits car il est chargé de trancher quant à l'acceptation ou le refus final des permis de construire. Des études montrent que ce mode de gouvernance a encouragé le lancement de grands projets (Rydin, et al., 2004) et entraîné une plus grande implication des acteurs privés dans la décision foncière, notamment via l'opportunité des développeurs de présenter et justifier publiquement leurs projets au cours des sessions de débat publiques (Hall & Twedwr-Jones, 2011; Holman & Thornley, 2015).

Enfin, le pouvoir des techniciens dans la planification anglaise ne s'arrête pas à celui des « *planners* ». En effet, lors du traitement d'une demande d'autorisation de construire, des circulaires gouvernementales contraignent les *LPA*s à consulter des organismes publics (« *statutory bodies* ») spécifiques selon le type de développement dont il s'agit. Par exemple, elles doivent solliciter l'accord de l'agence nationale des transports (« *Highways agency* ») pour les transports, ou de l'agence pour le patrimoine anglais (« *English Heritage* ») lorsqu'un bâtiment reconnu patrimoine culturel est impliqué dans un projet de développement. Ces organismes, qui ont un pouvoir législatif, sont alors considérés comme légalement responsables en appel si leur avis a conduit l'autorité locale à prendre une décision plus tard contestée.

Cette répartition des pouvoirs entre élus et techniciens, et notamment la récente évolution du corps politique, a fait l'objet de nombreux débats. Les lobbys professionnels de *planners*, comme le *Royal Institute for Chartered Surveyors* ou encore le *British Property Federation* ont ainsi émis de vives critiques. De plus, bien que traditionnellement déjà plus présents dans la planification qu'en France, les résidents ont également vu leur rôle renforcé dans la décision foncière en Angleterre ; ils ont, depuis le *Localism Act* de 2011, la possibilité d'élaborer des plans de développement territorial ayant vocation à remplacer les plans élaborés par les autorités locales. L'Etat a justifié cette mesure par la volonté d'une décentralisation des pouvoirs à l'échelon local. Toutefois, plusieurs analystes expliquent que ce tournant risque d'accentuer les disparités régionales en matière de gouvernance car « *certaines communautés locales peuvent tirer parti de leurs propres ressources et bénéficier du nouveau système, d'autres n'ont pas la capacité de créer leur propre plan de voisinage, un problème aggravé par la réduction des budgets des collectivités locales.* » (Rydin, et al. 2004)

En France, mis à part les développements d'intérêt public et les projets de grande envergure, soumis à une réglementation plus stricte, aucune obligation n'est faite aux communes ou aux intercommunalités de consulter un organisme public pour de petits projets n'impliquant pas d'activités polluantes, sinon pour se mettre en conformité avec quelques impératifs de sécurité

tels que la prévention des risques naturels. Les métiers de consultants spécialisés en urbanisme se retrouvent dans les bureaux d'études, en contrat avec les maîtres d'ouvrages à l'occasion des études d'impacts des grands projets de développement.

Les analyses menées par la suite dans cette thèse sont fondées sur ce cadre de planification en France et en Angleterre. Elles ont influencé les interprétations que nous avons faites des deux systèmes et ont été essentielles pour ne pas conclure trop vite à l'efficacité de telle approche ou tel outil de politique foncière.

## Récapitulatif : institutions et acteurs de la décision foncière en France et en Angleterre

Angleterre	France
<p><b>Local Planning Authority :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotée d'un <i>planning committee</i> et de <i>planning officers</i> sur lesquels elle s'appuie pour les décisions de développement urbain</li> <li>- Peu de réserves foncières (pas de droit de préemption, peu d'expropriation)</li> <li>- Écrit les <i>local development schemes</i> (qui ne sont pas imposables)</li> <li>- Délivre les autorisations de construire à l'issue de négociations au cas par cas</li> <li>- Au cours des négociations pour obtenir les autorisations, la collectivité peut exiger que le développeur contribue à l'infrastructure, aux services et aux aménités urbaines via des arrangements contractuels, appelés « <i>planning agreements</i> »</li> <li>- Ne peut pas changer le taux des impôts locaux, mais suite au <i>Localism Act</i> de 2011 peut lancer des referendums pour élever la <i>council tax</i> fixé par l'état</li> <li>- Peut ériger une taxe (<i>Community Infrastructure Levy</i>) pour faire contribuer les propriétaires au financement des équipements publics</li> </ul>	<p><b>Municipalité ou Etablissement de coopération intercommunale (dans le cas d'un transfert de compétences) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotée de moyens variés, allant d'un fonctionnaire à une équipe de plusieurs centaines de personnes</li> <li>- Peut posséder des patrimoines fonciers importants (notamment les grandes villes, qu'ils acquièrent en utilisant leur droit d'expropriation, leur droit de préemption)</li> <li>- Écrit les PLU, PLH, PCET et d'autres documents d'urbanisme imposables aux tiers ?</li> <li>- Délivre les autorisations d'urbanisme en accord avec le PLU</li> <li>- Plusieurs procédures d'aménagement possibles : simple permis de construire, ZAC, PAE, PUP...</li> <li>- Procédures variées de recours direct à des promoteurs privés ou à des aménageurs publics (puis à des promoteurs privés dans la phase de promotion)</li> <li>- Peut modifier le taux de la taxe d'aménagement associée à la délivrance du permis de construire</li> </ul>
<p><b>Statutory Consultee :</b></p> <p>Pour certains projets de développement (ex: impliquant une zone protégée, un bâtiment protégé, une espèce protégée ou situé dans le Grand Londres), la loi exige que les LPA consultent un organisme spécifique, qui est alors tenu de donner son avis sur le projet</p> <p>Exemples: Agence nationale environnementale, <i>English Heritage</i>, <i>Greater London Authority</i></p>	<p><b>Agence d'urbanisme :</b> Appui aux municipalités</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribution à l'élaboration d'une vision stratégique</li> <li>- Réalisation d'études pré-opérationnelles</li> <li>- Participation à l'écriture du PLU ou autres documents d'urbanisme</li> </ul>
<p><b>Développeur privé :</b></p> <p>Maitrise foncière avant opération</p> <p>Rassemble les activités d'aménagement et de promotion</p> <p>Sollicités pour financer les équipements publics via les « <i>planning agreements</i> »</p>	<p><b>Etablissement public foncier local :</b></p> <p>Maîtrise foncière progressive de sites importants</p> <p>Intervention dans les négociations sur des parcelles assez grandes pour que plusieurs scénarios puissent y être envisagés, mais trop petites pour justifier une opération d'aménagement de type ZAC</p> <p><b>DDT, CETE :</b> appui technique aux municipalités (PLU, stratégie foncière...)</p> <p><b>Aménageur (SEM, EPA) :</b> Études de faisabilité et études complémentaires en lien avec la nature du projet</p> <p>Viabilisation des terrains, gestion du bilan financier de l'opération</p> <p><b>Foncière privée :</b> Réserves foncières plutôt court terme, mais dans des territoires stratégiques (ex : Grand Paris)</p> <p><b>Promoteur privé :</b> Construction et Promotion</p>

Sources : Auteurs

Après avoir décrit les caractéristiques générales des deux systèmes de gouvernance foncière étudiés et explicité les restrictions de notre champ d'étude en matière de gouvernance foncière, nous abordons maintenant le cas du développement commercial, principal exemple mobilisé dans cette thèse pour étudier la mise en œuvre et les effets des politiques de développement territorial. Nous rappelons les particularités de la maîtrise du développement commercial et de ses formes en France et en Angleterre.

## **Le développement commercial : formes, évolutions et maîtrise foncière**

En France, comme dans les autres pays européens, la gestion économe de la ressource foncière et la lutte contre l'étalement urbain font partie des objectifs nationaux en matière d'aménagement du territoire. Toutefois, nous avons noté, dès le début de nos travaux, que la majorité des recherches traitant de l'expansion périphérique à faible densité des villes, de ses causes et de ses impacts se sont concentrées sur le secteur résidentiel. Ainsi, dès les années 1990, plusieurs indicateurs de densité résidentielle ont été définis (Fouchier, 1997) et, dans les années 2000, le débat sur la forme des villes, qui a animé chercheurs et acteurs institutionnels, a essentiellement traité de la maîtrise de l'habitat individuel en périphérie (Charmes, 2010; Darley & Touati, 2013).

La contribution des activités économiques au phénomène d'étalement urbain a souvent été négligée ; pourtant « *les surfaces consacrées aux activités économiques et aux infrastructures augmentent plus vite que les surfaces consacrées à la fonction résidentielle et plus de la moitié des mètres carrés construits chaque année sont consacrés à des activités économiques* » (Comby, 2008). Comme d'autres activités économiques, Roux (2013) note que « *les commerces, la logistique ... et les zones d'activités sont relégués en périphérie* ». Laugier (2012) rappelle que « *50% des surfaces autorisées pour l'industrie et le stockage le sont dans des communes rurales ou des unités urbaines de moins de 5000 habitants* ». Et, parmi ces activités, le commerce s'étend à un rythme soutenu depuis les années 1970, alors que d'autres, comme la logistique ou les bureaux, connaissent actuellement des taux de croissance parfois plus élevés, mais aussi plus récents. De plus, les acteurs institutionnels de la gestion foncière (services de la préfecture, SAFER, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme ou encore ministère), auprès desquels nous avons mené des entretiens préliminaires, nous ont signalé un manque à la fois de données et d'indicateurs lorsqu'il s'agissait de la consommation foncière par les activités commerciales. Ce sont ces raisons qui nous ont poussées à considérer le commerce comme un choix pertinent pour évaluer l'efficacité des mesures foncières à maîtriser le développement.

Dans les paragraphes qui suivent, nous expliquons pourquoi nous avons retenu cet exemple – celui du développement commercial - pour évaluer l'efficacité des politiques foncières. Nous y présentons les principales évolutions dans les formes prises par le développement commercial en France et en Angleterre, ainsi que les caractéristiques de cette filière, qui sont autant d'arguments justifiant notre choix. Enfin, nous livrons des éléments sur le cadre législatif, notamment européen, dans lequel s'inscrivent les politiques foncières commerciales.

## L'évolution des formes commerciales

En France comme en Angleterre, dans les années 1960-1970, le commerce a d'abord été de petite taille, concentré au centre des villes. Mais depuis le milieu des années 70, les formes de commerce ont évolué, notamment pour se diriger vers de plus grandes surfaces.

La France a connu une expansion des grandes surfaces antérieure à celle de ces voisins européens ; en 1975, elle comptait 291 hypermarchés, contre 102 pour le Royaume-Uni, alors deuxième pays européen le plus pourvu en grandes surfaces, et en 1991, elle avait atteint le nombre de 849 hypermarchés et 7050 supermarchés, devançant de nouveau tous les autres pays européens. Outre une expansion moins rapide à ses débuts, le Royaume-Uni s'est distingué sur un autre plan ; alors qu'en France, toutes les nouvelles formes commerciales se sont développées, l'Angleterre a connu une croissance soutenue de très grandes surfaces commerciales, mais moins de surfaces moyennes (entre 1000 et 2500 m<sup>2</sup> de surface de vente), comme les supermarchés. Ainsi, en 1991, elle possédait 733 hypermarchés, mais seulement 1950 supermarchés (Colla, 2003). De plus, alors que le premier parc d'activités commerciales (« *retail park* ») (entre 23 000 et 56 000 m<sup>2</sup> de surface de vente) y a ouvert en 1981, on en comptait, dès 1996, 385 en construction ou ayant reçus le permis de construire pour une surface totale de 4,5 millions de m<sup>2</sup> (Parker, 1998). Ces parcs constituent une des principales formes de commerce en Angleterre ; en 2009, ils étaient au nombre de 1340 pour 12,3 millions de m<sup>2</sup>, dépassant les centres commerciaux représentant alors 9,4 millions de m<sup>2</sup>.

A partir des années 70 et jusqu'aux années 90, la construction commerciale a explosé en France ; environ 5,5 millions de m<sup>2</sup> étaient annuellement construits, puis ce rythme de construction est passé à 2 millions de m<sup>2</sup> par an entre 1990 et 1997, et revenu à 4,6 millions de m<sup>2</sup> par an à partir de 1998. Ainsi au total, sur la période 1992 – 2009, le parc français a progressé de + 3,5 % par an, passant de 48 millions à 77 millions de m<sup>2</sup> (IAU Ile-de-France, 2012), alors que, sur la même période, la consommation des ménages n'a progressé que de + 2,1 % par an. Dans le même temps, les rendements des magasins ont diminué de 1 % par an, alors que leurs coûts d'occupation progressaient de + 3 % par an par le jeu de l'indexation des loyers. Dans les grandes surfaces d'alimentation générale, le volume d'activité baisse depuis 2009 (entre -0,8% et -1,5%). On peut faire le même constat en Angleterre ; depuis 1977, en moyenne, 1,2 millions de m<sup>2</sup> sont construits chaque année (CB Richard Ellis, 2007 ; British Council for Shopping Centres, 2015) et 1000 nouveaux commerces ouvrent chaque année. Colliers CRE (2006) montre que les surfaces commerciales construites croissent à un rythme consistant de 2-3% de croissance par an entre 1996 et 2006. De plus, selon la firme de consultants immobiliers, Donaldsons, les investisseurs ont continué à diriger des sommes importantes vers le commerce, en dépit d'un ralentissement de la consommation. Leurs travaux révèlent que les faibles ventes n'ont pas altéré la croissance de la valeur locative des commerces.

Récemment, en France, comme en Angleterre, malgré la crise de 2008, la construction n'a pas diminué dans le secteur commercial. Toutefois, dans les deux pays, les difficultés financières ont entraîné un recentrage des marchés vers des produits de très grande taille, souvent localisés aux abords des métropoles. En 2009, la surface moyenne était de 232 m<sup>2</sup>, en hausse de 12 %

par rapport à 2004. De même, entre 2004 et 2009, le nombre total de magasins a baissé de 1 %, mais la surface totale a augmenté de près de 8 millions de m<sup>2</sup>. Les magasins dits « secondaires », en opposition aux « prime », sont en difficulté ; leur taux de vacance a augmenté (Madry, 2014 ; Berthet & Lalliard, 2015). Les aires urbaines de moins de 2000 habitants, par exemple, ont de plus perdu plus de 50% de leurs établissements de commerce au profit des nouveaux établissements entre 1995 et 2000 (Insee, 2006). En Angleterre, plusieurs rapports des foncières anglaises ont également signalé un déclin des commerces situés dans les centres (« *high street* ») des villes dites « secondaires » (« *secondary towns* ») (Chapman Taylor, 2015 ; The Guardian, 2016) ainsi qu'une tendance à ouvrir des surfaces plus grandes (British Council for Shopping Centres, 2015).

La taille des emprises commerciales a augmenté, de pair avec l'évolution dans la localisation des surfaces commerciales. En effet, alors que dans les années 70 et 80 une partie des nouvelles formes de commerces s'est dirigée vers les centres urbains, depuis 1990 la grande majorité des surfaces commerciales est construite en zones péri-urbaines et rurales, en France comme en Angleterre. Dès 2005, la densité en hypermarchés et supermarchés, estimée à 106 m<sup>2</sup> pour 1000 habitants à Paris, a atteint 279 et 345 m<sup>2</sup> dans l'Essonne et la Seine-et-Marne. En 2009, en France, 44.7% du parc de centres commerciaux (soit environ 6.3 millions de m<sup>2</sup>) était implanté en zone rurale et 28.1% en zone péri-urbaine, soit environ 4 millions de m<sup>2</sup> (Centre national des centres commerciaux, 2010). De même, en Angleterre, la plupart des surfaces commerciales sont construites dans les périphéries des villes ; en 1995, les zones périurbaines accueillent environ 9 millions de m<sup>2</sup> de commerce, puis 2 millions de m<sup>2</sup> après les mesures restrictives mises en place en 1997. Dans les années 2000, selon les firmes Donaldsons et John Lewis, plus de la moitié, voire les deux tiers selon les années, des surfaces commerciales s'établissent loin des centres urbains. Ainsi, actuellement, en France comme en Angleterre, la plupart des surfaces commerciales se regroupent dans de larges zones industrielles et commerciales périphériques.

Ainsi, les formes et la localisation des commerces ont globalement évolué, d'une construction de petites surfaces en centres-villes vers une expansion de grandes surfaces, voire de très grandes surfaces, en périphérie. De plus, le rythme soutenu de la production de surfaces commerciales a inquiété élus et acteurs institutionnels. Le commerce est devenu plus consommateur d'espace, posant ainsi de manière urgente la question de sa maîtrise en lien avec les objectifs environnementaux d'aménagement du territoire. Il s'agit de la principale raison pour laquelle nous avons choisi le commerce pour évaluer la capacité des autorités locales à contrôler le développement urbain. Le paragraphe suivant nous a permis d'apporter des compléments quant à l'argumentation de notre choix et également de mieux comprendre les mécanismes de production de mètres carrés commerciaux en périphérie, malgré une demande qui ne cesse de décliner en lien avec le ralentissement de la consommation des ménages.

### **Les acteurs du secteur commercial et leurs objectifs**

Les dimensions financières de la filière commerciale ont largement contribué au choix de ce secteur de la construction pour évaluer les politiques foncières. En effet, elles permettent

d'apporter des éléments d'explication quant aux raisons pour lesquelles le développement commercial continue de se maintenir à un rythme soutenu, malgré, comme nous l'avons signalé ci-dessus des indicateurs de consommation des ménages et de ventes en magasins en baisse, d'où l'impératif de contrôler son expansion dans un objectif d'économie de l'espace et de développement durable. Les particularités financières de ce secteur, que nous présentons dans la partie qui suit, nous aident également à mieux comprendre quels sont les facteurs principaux qui interviennent dans la décision de localisation des commerces, afin de pouvoir conclure quant au rôle et à l'importance de l'intervention publique foncière sur les formes commerciales observées. Nous revenons donc sur chacune des caractéristiques du secteur commercial qui légitiment une intervention foncière dans un souci de développement durable, ainsi que

La première caractéristique de ce secteur est son caractère oligopolistique (fortement concentré) ; quelques grandes entreprises, le plus souvent nationales, possèdent la quasi-totalité du parc de grandes surfaces dans les différents pays européens. En France, par exemple, en 2011, 91% des supermarchés et hypermarchés sont détenus par six entreprises : Carrefour, ITM entreprises, Casino, Système U, Leclerc et Auchan (Tarteret & Hanne, 2012). En 2012, ces grandes surfaces totalisent près des deux tiers du chiffre d'affaires pour le commerce réalisé en magasin (Insee, 2012). On peut faire le même constat au Royaume Uni : les dix premiers groupes de la distribution (Tesco, Sainsbury, Waitrose, Morrisons, Asda, ect.) représentent la moitié du chiffre d'affaires de commerce de détail et les quatre premiers totalisent 70% des ventes totales de la distribution alimentaire (Ubifrance, 2012). Or, les études sur les situations de monopoles ou d'oligopoles montrent qu'il est d'autant plus facile pour les acteurs d'une filière d'imposer leurs priorités lorsqu'ils sont peu nombreux, d'où une difficulté pour les autorités publiques de contrôler l'expansion des commerces.

Le deuxième trait qui définit ce secteur concerne les priorités des acteurs de la filière. De ce point de vue, la littérature suggère que la surface de vente globale et le nombre de points de vente ont été un élément crucial de compétition entre les firmes majeures de distribution (Smiddy, 1991). La littérature suggère que la surface de vente globale et le nombre de points de vente ont constitué un élément crucial de compétition entre les firmes majeures de la distribution (Smiddy, 1991). Les plus grandes enseignes, comme par exemple Starbucks, ont déterminé qu'un des moyens les plus sûrs pour augmenter leurs parts de marché est l'ouverture de nouveaux magasins (Kiviat, 2008; Quelch, 2008), ce qui a entraîné une forte consommation de foncier. Cette dernière a été accentuée par le fait que certaines formes de commerces sont devenues rapidement obsolètes, en lien avec l'évolution des modes de consommation (Prologis, 2015), et qu'il a alors été nécessaire pour les entreprises de renouveler rapidement leurs offres. En France, les centres commerciaux ont été particulièrement touchés ; leurs ventes ont baissé plus vite que celles d'autres formes de commerce (Insee, 2015) et certains centres périphériques comportent actuellement des taux de vacance élevés, par exemple plus de 30% dans le département de l'Essonne (Chambre de commerce et de l'industrie de l'Essonne, 2005). Une nouvelle forme apparue récemment est celle du Drive ; son rythme de croissance est particulièrement rapide ; moins de 10 ans après leur apparition en France ils sont actuellement plus nombreux que les hypermarchés (Insee, 2015). Le secteur commercial est donc en



constante évolution et l'offre est complétée le plus souvent non pas en réutilisant des formes devenues obsolètes mais en en construisant de nouvelles, consommant ainsi terres agricoles et espaces naturels.

Troisième particularité de ce secteur qui nous a encouragé à le choisir comme exemple dans notre thèse ; sa répartition sur le territoire revêt une importance vitale pour les ménages. Pour un certain nombre d'entre eux, la proximité d'un commerce est bien souvent aussi essentielle que l'eau courante ou l'électricité. Or, de ce point de vue, l'arrivée de la grande distribution a engendré des déséquilibres territoriaux, comme le montre la littérature. Ainsi, aux Etats-Unis, les grandes chaînes de distribution choisissent notamment leurs localisations en fonction des revenus des ménages. Les zones accueillant des ménages à faibles revenus sont souvent délaissées (Alwitt & Donley, 1997 ; Morland et al., 2002 ; Schuetz et al., 2012) et deviennent ainsi les terrains privilégiés d'installation des chaînes de restauration rapide (Cummins et al., 2005). De plus, le phénomène de « déserts alimentaires » semble toucher particulièrement ces zones défavorisées (Walker et al., 2010). Ceci constitue un obstacle majeur à l'accès à une alimentation saine, impactant la santé et la qualité de vie des citoyens pauvres aux Etats-Unis et en Angleterre (Cummins & Macintyre, 2006; Hoyt, et al., 2014). En France, toutefois, nous avons trouvé peu d'études traitant des conséquences sur l'égalité entre territoires de l'arrivée de la grande distribution et encore moins consacrées au lien entre localisation des commerces et caractéristiques sociales des zones, ce qui justifie le travail réalisé dans l'article 4.

Enfin, dernière caractéristique de ce secteur qui peut expliquer notre choix ; ses modes de financement. La plupart des grands distributeurs recourent aux marchés financiers pour compenser les faibles rendements, voire les pertes de leurs départements de ventes en magasins (Baud & Durand, 2011). De plus, c'est en partie à cause de la saturation des marchés domestiques et des ventes en baisse de leurs magasins nationaux que les distributeurs ont décidé de s'internationaliser (Nordstrom & Vahlne, 1994 ; Quinn, 1999 ; Tatoglu et al. 2003 ; Evans et al., 2008), entraînant une consommation d'espace supplémentaire. Dans la mesure où leurs sources de revenus se diversifient, les stratégies de ces acteurs sont ainsi moins connectées aux besoins des territoires. Notons également que certaines règles comptables pourraient également être à l'origine d'une surproduction de nouveaux magasins (Madry, 2014); en effet les sociétés d'investissements immobiliers cotées appartenant notamment aux grandes enseignes de la distribution ont, depuis 2002, la possibilité de « *faire figurer la valeur de leurs murs commerciaux (...) à l'actif de leur compte de bilan* », même si elles ne perçoivent aucun loyer et que « *leurs locaux restent vides* » (Le Monde, 2015). Or, leur compte de bilan est l'un des premiers indices utilisés sur les marchés financiers par les investisseurs pour juger de la rentabilité des actions. Ainsi, multiplier les points de vente pour les distributeurs, même avec des forts taux de vacance, peut relever plus d'une stratégie financière pour augmenter leur attractivité face aux investisseurs financiers que d'une réponse aux besoins des territoires. Ce secteur a été qualifié de fortement financiarisé, à l'instar du marché des bureaux (Baud & Durand, 2011 ; Madry, 2014).

Nous montrons, grâce à cette revue complémentaire de la littérature, que les caractéristiques de

ce secteur engendrent une déconnexion entre la construction de surfaces commerciales et les nécessités des territoires. De plus, elles prouvent que le laissez-faire dans ce domaine conduira inévitablement à une surproduction de surfaces commerciales et posera des questions quant à l'avenir de friches commerciales.

### **Une maîtrise foncière commerciale sous influence européenne**

Présentons maintenant quelques-unes des caractéristiques de la maîtrise foncière commerciale en France et en Angleterre. Dans la mesure où nous détaillons dans la thèse les mesures nationales française et anglaise correspondantes, et tout particulièrement celles qui concernent la France, nous nous contenterons ici de décrire les grandes lignes des mesures anglaises. Il nous a également semblé essentiel de donner des éléments concernant le cadre réglementaire européen qui s'applique aux deux pays étudiés, et a eu, depuis les années 2000, une forte influence sur les politiques foncières dédiées au commerce.

En Angleterre, c'est en 1988 que le gouvernement met en place les premières mesures pour réguler le développement commercial ; il annonce que les développements commerciaux périphériques (« *out-of-town* ») doivent être restreints à des sites industriels abandonnés. En 1990, le rapport Rodgers marque la prise en compte des préoccupations environnementales et sociales dans l'aménagement du territoire ; il alerte le gouvernement sur la situation précaire des commerces de centre-ville. Une politique nationale de planification commerciale est mise en œuvre : la « *Town Centre First* » (TCF). Tout requérant d'un permis de construire de locaux commerciaux doit alors prouver que le développement proposé comble de nouveaux besoins en commerce (« *need test* ») et ne nuira pas nuire aux commerces existants (« *impact assessment test* »). De plus, il doit apporter des preuves qu'aucun site en centre-ville ne peut accueillir le développement proposé avant de pouvoir proposer un lieu plus excentré (« *sequential test* »). Cette politique, toujours en vigueur en Angleterre, constitue la principale mesure visant à contrôler l'expansion périphérique de la grande distribution. Passons maintenant au cadre européen.

La directive européenne « Services », entrée en vigueur en 2006, a profondément impactée les règles foncières propres au commerce, car elle a interdit aux pays membres de « *subordonner l'octroi d'une autorisation à la preuve d'un besoin économique ou d'une demande de marché, à évaluer les besoins potentiels ou actuels de l'activité* », et a visé tout particulièrement les réglementations de l'activité commerciale dans les pays européens (Italie, Espagne, Royaume-Uni, France, Suède, etc). Toutefois, déjà auparavant, la réglementation française en particulier avait été la cible de plusieurs remises en question par l'Union Européenne. En 2003, Aldi avait déposé un recours devant la Commission Européenne contre la subordination des implantations de grands commerces à l'autorisation de commissions départementales. L'entreprise arguait que la législation française était contraire aux règles de liberté d'établissement garanties dans l'Union Européenne. En 2004, Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, était venu en personne défendre devant la Commission la loi qu'il avait édictée huit années plus tôt (loi Raffarin de 1996 visant à freiner l'expansion de la grande distribution), ce qui n'avait pas empêché cette dernière de trancher en faveur de l'enseigne de maxi discount (LSA, 2006).

Depuis, la Commission européenne s'était montrée plus impérative envers la France pour qu'elle modifie sa législation. Ces pressions et la mise en vigueur de la directive Services ont directement entraîné un changement de législation en 2008 (la loi de modernisation économique) assouplissant les conditions d'implantations des commerces.

Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne est revenue récemment sur l'interdiction à restreindre l'expansion des grandes surfaces commerciales. Elle a acté en effet, dans un arrêt du 24 mars 2015, que « *des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et des consommateurs [pouvaient] constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres* », et que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux [apparaissent] comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* ». C'est notamment ce qui a permis à la loi Pinel de 2015 de renforcer les objectifs de restriction des implantations commerciales dans les documents d'urbanisme, de préciser les critères d'appréciation des projets en commissions départementales d'aménagement commercial et de préconiser que SCoT incluent des critères quant à l'implantation d'établissements commerciaux de grande taille. Ainsi, le passage obligé de conformité à la législation européenne est en grande partie responsable des récents changements dans les politiques de restrictions des implantations commerciales établies par les différents pays de l'Union.

## **Présentation des articles**

Cette introduction a été l'occasion de présenter notre cadre d'analyse et de justifier les choix pour traiter la problématique de cette thèse. Les parties suivantes sont consacrées aux articles qui la composent.

**Le premier article et chapitre de la thèse est consacré à la question du cadre légal et institutionnel de la gouvernance foncière des deux pays, ainsi qu'à la répartition des responsabilités entre gouvernement central et local en matière d'allocation des sols.** L'Angleterre se définit par un système flexible, dit de « *soft law* », et la France par un cadre réglementaire strict. De plus, le pouvoir foncier en Angleterre est bien plus centralisé qu'en France (Booth et al., 2007). Nous étudions comment les procédures de recours des deux pays influent sur le rôle et l'importance des différents organismes publics dans la décision foncière locale, en utilisant à la fois des analyses statistiques spatiales de données de contentieux en urbanisme, mais également des rapports de décisions en appel, afin de mieux comprendre les objectifs et les priorités en matière de développement des différents organismes publics. De plus, nous précisons les motifs de conflits fonciers. Cette partie de notre travail nous a permis de repérer et d'analyser les principales différences en matière de gouvernance foncière, mais également inspiré des similarités entre les deux systèmes, notamment concernant les enjeux fonciers locaux, la gestion des conflits, ainsi que les objectifs et les modes de faire des autorités locales. Finalement, elle a permis d'affiner notre cadre d'analyse des politiques foncières dans chacun des deux pays.

**Dans un second temps (deuxième chapitre), nous comparons les outils de planification territoriale anglais et français en choisissant l'exemple des Schémas de cohérence territoriale et des *Local Development Schemes* dans les périphéries de Londres et Paris.** Ce chapitre a été l'occasion de comparer le contenu de textes réglementaires répondant aux mêmes objectifs de développement durable, mais voués à être mis en œuvre dans deux contextes différents : urbanisme négocié en Angleterre et cadre réglementaire strict en France. Nous considérons dans cet article l'exemple des politiques de planification du développement commercial et tentons de qualifier le caractère restrictif ou non vis-à-vis de l'expansion périphérique des grandes surfaces des autorités locales périurbaines de Londres et Paris. Les questions que nous traitons sont les suivantes : Quelles sont les différences et similitudes en matière de planification commerciale entre les plans en fonction de la localisation et des caractéristiques du territoire qu'ils couvrent ? Peut-on les expliquer, notamment à partir des formes commerciales présentes sur les territoires étudiés ? Peut-on identifier des leviers d'amélioration dans l'écriture des plans en prenant en compte le cadre juridique dans lequel ils évoluent ? Nous utilisons des méthodes d'évaluation de la qualité des documents d'urbanisme fondées sur les travaux de Berke & Goldschak (2009), puis une représentation spatiale de nos résultats du lien entre caractère restrictif des autorités locales vis-à-vis des nouveaux commerces et les formes commerciales observées sur leurs territoires.

**Dans le troisième article et chapitre de la thèse, nous concentrons nos recherches sur les impacts des politiques foncières en périphérie de Paris, en choisissant l'exemple de la régulation par une barrière à l'entrée des implantations commerciales en France.** Il s'agit d'apporter des éléments de réponse sur le débat de l'efficacité de l'intervention publique foncière et il nous a paru essentiel d'étudier de manière approfondie les impacts d'un outil en particulier, par ailleurs critiqué pour son inefficacité (Metton, 1989 ; Madry, 2011). Depuis les années 1970, l'implantation des grandes surfaces commerciales est soumise à une régulation de type barrière à l'entrée, visant à maîtriser la production de surfaces commerciales, parfois qualifiée de bulle immobilière par les acteurs institutionnels (Madry, 2011 ; Delaporte & Tarquis, 2013). Cette politique foncière repose sur l'usage d'un dispositif de type réglementaire à la discrétion de commissions d'aménagement commercial à l'échelle départementale. Cette partie a constitué également l'occasion d'apporter des éléments de réflexion sur un débat économique plus général concernant l'intervention publique foncière : faut-il recourir à des outils réglementaires ou incitatifs pour intervenir sur les marchés fonciers ? (Garcia-Mila et al., 2002). Nous y traitons la problématique suivante : comment cette politique est-elle appliquée par les agents locaux dans les différents territoires de la région Ile-de-France ? Permet-elle de maîtriser les formes que prend le nouveau développement en périphérie des pôles et d'assurer une croissance urbaine égalitaire ?

**Nous consacrons notre quatrième article et chapitre aux formes de l'expansion commerciale en Ile-de-France et à leurs implications socio-économiques.** Sans traiter directement des politiques foncières, cette approche permet de pointer les inégalités entre territoires que peuvent créer les logiques de marchés et d'alimenter ainsi le débat sur la nécessité

et les types d'outils de l'intervention publique foncière dans certains territoires. Les inégalités, qu'elles s'expriment entre les régions ou entre les villes et leur périphérie, leurs causes et leurs conséquences font actuellement l'objet d'une attention toute particulière, aussi bien parmi les chercheurs, les acteurs politiques ou institutionnels que les citoyens. De plus, les études récentes mettent en évidence la nécessité d'inclure des critères géographiques dans les recherches menées sur le sujet. Le lieu de provenance est prédominant dans l'accès à l'éducation, à la culture, et ainsi dans la possibilité de progresser sur l'échelle sociale (Wei, 2015 ; Ewing et al, 2016). UN-HABITAT (2010) et l'UNESCO (2005) se sont prononcés pour que la lutte contre les inégalités territoriales devienne une priorité mondiale. Dans notre travail, en évaluant les impacts socio-économiques du secteur commercial, fortement financiarisé en raison de son lien fort avec les pratiques de consommation, nous étudions les formes commerciales créées et leur lien avec certaines caractéristiques socio-économiques des communautés périurbaines et rurales. Nous abordons enfin la diversité des objectifs auxquels les pouvoirs publics sont confrontés, par exemple : comment choisir entre la création d'emplois et la préservation de terres agricoles et d'espaces de nature ? Cet article met en avant plusieurs arguments pour rétablir une intervention foncière de long terme, parfois au détriment de bénéfices fiscaux de court-terme.

# **Article 1 : Planning-appeal systems and land conflicts resolution in England and France: a comparative analysis**

Co-auteur: Romain Melot

## **Résumé :**

Dans la planification française et britannique, les rôles des gouvernements central et local ont évolué au cours des dernières décennies. En France, depuis les lois de dévolution en 1982-1983, les pouvoirs des élus locaux dans la décision foncière sont presque absolus. La procédure de recours en urbanisme a pris une toute nouvelle fonction: elle permet aux représentants du gouvernement central et aux citoyens de prendre part à la décision foncière et de s'opposer aux décisions foncières des élus locaux. En revanche, le rôle du gouvernement central en Grande-Bretagne a été renforcé depuis 1979, en partie par des décisions d'appel des agents de l'administration centrale, les inspecteurs de la planification.

Dans cet article, nous comparons les rôles et l'implication des acteurs publics locaux et centraux en France et en Angleterre dans l'aménagement du territoire, puis montrons comment les procédures de recours en urbanisme des deux pays influent sur la décision foncière locale de manière générale. Deuxièmement, nous effectuons une analyse statistique spatiale de la fréquence des contentieux fonciers dans les autorités locales anglaises et françaises sur la période 2006-2012. Troisièmement, nous utilisons les rapports de décision en appel pour comprendre les attitudes des différents organismes publics à l'égard du développement et identifions les motifs spécifiques sur lesquels leurs opinions sur le développement entrent en conflit. Nous en concluons que, si dans les deux pays la planification des litiges est plus fréquente autour des deux capitales, les conflits en France sont beaucoup plus inégalement répartis sur le territoire qu'en Angleterre. Nous concluons également que même en France et en Angleterre, en dépit de la déconcentration et de l'épanouissement des outils de planification locale, les autorités locales se réfèrent souvent au cadre de planification nationale pour résister au développement.

Mots-clés : procédure de recours ; urbanisme ; conflits fonciers ; France ; Angleterre ; expertise des acteurs.

## **1 Introduction**

The land capital gains generated by urbanisation incite stakeholders (owners or developers) worldwide, who stand to benefit, to take an active role in local conflicts, particularly in the judicial arena. In France, a high proportion of planning appeals originate from landowners who have been refused the right to develop their land (Torre, et al., 2006). In the Netherlands, the benefits from urban development are so vital to owners that reforms making it more difficult to legally contest local authorities' decisions over urban development have had little impact on the numbers of appeals (Buitelaar & Sorel, 2010).

In some states in the United States, in cases where housing supply is compromised by land use planning measures taken by local authorities, any citizen can legally oppose these measures by

making an application for reconsideration to a state administrative commission. If the state commission considers that the municipality does not meet the objectives set by law for social or affordable housing (determined by quantitative thresholds), it may make the development project subject to authorisation. This system allows the private stakeholders (such as developers) to take part in a review process concerning the local authority's housing measures. This legislation has been the subject of heated debate. Some argue that the fear of not meeting the minimum ratio of social housing tends to encourage elected officials to slow down on all construction permits. Others express concern over the potential for wrongful appeals to be brought by owners against local authorities. This could have the effect of preventing the building of social and affordable housing (when a significant part of the territory is subject to the risk of flood, for example). Despite these perverse effects, however, the empirical results of a study by Fisher and Marantz (2015) on the state of Massachusetts show that the process actually tends to increase the amount of social housing built.

In England, a landowner or a developer who has been refused planning permission by a local authority can appeal to the central government. Thereafter, agents from a central government executive agency, called planning inspectors, deal with these appeals. Thus, the English appeal system is an arena where local government and central government views are brought face to face over land decisions. Many of the appeal decisions made by the central administration can result in legal precedents. Exploiting the data on appeals should therefore enable us to characterise and compare local and central government attitudes to land decisions.

In France, appeals are the only legal way to challenge a land decision taken by the mayor, who basically has full powers concerning land decisions. The post-decentralisation French planning system surprises many experts by the major role awarded to the judge. Hocreitere (1995) argued that devolution has shifted land decisions from administrative bodies to legal bodies. Consequently, since devolution, the planning litigation going to administrative court has increased drastically (Jacquot & Priet, 2008). This has become an issue of great importance, since it obstructs administrative courts and delays the whole planning system. Many committees have worked on ways to relieve the pressure by improving the planning-appeal process. Efforts have focused on restricting the right of appeal. However, there is little leeway to restrict this right because it is protected by the French constitution.

We performed a comparative study of planning-appeal systems and planning-appeal statistics in France and England, focusing in the latter part on the Greater London region and the Paris region. Our aim here is to provide insights into the appeal decision-making process and how it impacts urban development, addressing the following questions. How do appeal systems influence the overall land decision? What are the distinct features and the common features of appeal systems in England and France? What are the reasons for the spatial disparities in numbers of appeals between local authorities? What particular differences in reasoning are there between local authorities and review bodies when they make land use planning decisions? We hope this paper will contribute to filling «*the significant lacuna in planning knowledge with respect to understanding planning-appeals processes*» (Willey, 2007).

The paper is divided into five sections. The first section presents the major differences and similarities between French and English planning-appeal processes, using judicial sources and bibliography. We provide a comparative analysis of the bodies involved in planning-appeal systems, as well as some conclusions on how both systems affect the quality of the decision-making process. In the second section, we carry out a spatial statistical study on the frequency of appeals (number of appeals submitted relative to number of planning applications granted), producing maps and searching for the demographic and socio-economic determinants of the frequency of appeals in urban, suburban and rural authorities. The third section contains results from the statistical analysis. In the fourth section, we analyse case reports from the Greater London and the Paris region to gain insights into the appeal process and its impact on the planning system. We particularly examine the grounds for disputes between local authorities and review bodies. Finally, in the last section, we present our conclusions based on our comparative analysis.

## **2 Planning-appeal processes in England and France: a comparative analysis**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **2.1 Local land decisions in England and France**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

#### **2.1.1 The stakeholders**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

#### **2.1.2 Comparative analysis: General observations**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **2.2 Comparison of public bodies involved in French and English appeal systems**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **3 Empirical analysis**

### **3.1 Methodology**

In this section, we examine the spatial distribution of appeals in England and France, seeking demographic and socio-economic determinants that could influence the frequency of appeals. Since in England only appeals against refusals of planning permission can be made, in France we also only consider these appeals, for the purposes of statistical comparative analysis.

The number of appeals made in each local authority is not a sufficient indicator for us, because it may simply reflect the number of planning applications submitted and refused. Thus, the number of appeals will automatically be higher in local authorities where numerous planning applications are submitted, whereas local authorities with fewer applications may actually experience a higher ratio of appeals against refusal. To get round this, the rate of appeals is commonly used, i.e., the ratio between number of appeals against refusals of planning permission and number of planning permissions refused. However in France, the numbers of planning applications submitted and refused are no longer available from the authorities, but only the numbers of planning permissions granted. We therefore choose to use this variable,



which is available in both France and England, to correct for possible bias in “number of appeals”. This serves as a good proxy for the frequency of appeals, as the number of planning permissions granted reflects quite accurately the overall building activity in each local authority. Below, we use the following ratio as a proxy of the rate of appeals in each local planning authority (LPA) in Britain and each *arrondissement* in France.<sup>1</sup>

The frequency of appeals between year 2006 and year 2012 in local authority *i* is calculated as follows:

$$\frac{\sum_{2006}^{2012} \text{number of appeals decided in } i}{\text{number of applications granted in } i}$$

We also calculate a success rate for appeals in England. Success in appeals means that the appellant wins the case against the local authority and consequently that the review body quashes the local authority decision to refuse planning permission. The rate of success in appeals between year 2006 and year 2012 in local authority *i* is thus calculated as follows:

$$\frac{\sum_{2006}^{2012} \text{number of successful appeals in } i}{\text{number of appeals decided in } i}$$

In the first part of the empirical study, we produce maps showing the distribution of the frequency of appeals and the success rate of appeals lodged in English LPAs and French *arrondissements*. In the second part, we use correlation tests and clustering based on a multiple component analysis to search for the determinants of the frequency of appeals.

The socio-economic factors used for the correlation tests and clustering are population and residential density in dwellings per ha, percentage of retired people, percentage of economically active people (aged from 15 to 64 in France and from 15 to 74 in England) and percentage of people working in agriculture. We also use the average price of housing (2006-2012) in England as a proxy of land pressure. The average price of housing is correlated with location and accessibility; consequently, we use it as a proxy of the profitability of housing development.

Moreover, we use the number of planning applications submitted and the percentage of applications granted by local authorities in England after the clustering to identify further characteristics on the clusters we find. Forming part of the frequency of appeals calculations, these variables could not directly be used in the correlation tests and clustering, since this might have introduced a bias in the correlation tests.

### 3.2 Data and summary statistics

We use six databases:

---

<sup>1</sup> In France, there are seven levels of governance: municipalities, *cantons*, legislative constituencies, *arrondissements*, *départements*, *regions*, and central government. In this study, we use the *arrondissement* level for our comparative study with England, as French *arrondissements* are similar in population and size to local planning authorities in England.

- The English database on development control data released by the Office of National Statistics. It gives us the numbers of planning applications decided and granted yearly in each local authority.
- The French database on development data released by the Department of Energy, Environment and Sustainable Development. It includes the number of planning applications granted yearly in each municipality. On this basis, we aggregate this data at the *arrondissement* level.
- The English database on appeals data from the Planning Inspectorate. It includes the number of appeals against planning permission refusals decided yearly in each local authority.
- The French database on appeals data from the *Conseil d'Etat*. It includes all appeals decided yearly in each municipality, appeals against both planning permission refusals and grants. In this work, we use the number of appeals against planning permission refusals only, in order to compare this to the English number.
- And finally, we use the socio-economic and demographic characteristics of each local authority from the Office of National Statistics and the National Institute for Statistics (INSEE), for England and France respectively (cf table 2 for a list of the dependent variables).

Table 1 provides with a description of the different variables used in the study and of their respective descriptive characteristics, showing mean values over the period 2006-2012.

Quantitative Variables	Obs.	Mean (SD)	Max	Min
<b>English Local Planning Authorities (N=325)<sup>2</sup></b>				
Frequency of appeals (%)	325	3.7576 (1.605275)	9.9983	0.2451
Total population	325	163,108 (111,067)	1073045	7375
Residential density (no. of dwellings per ha)	325	7.3324 (10.76839)	71.3438	0.1207
% Retired People	325	14.6 (3.645583)	24.1	4.7
Average price of housing (in £ per property)	325	194,213 (76,896)	798519	78888
% People working in agriculture	325	6.5419 (1.019742)	0.9126	0.0580
% Economically Active (15-64 years old)	325	70.45 (3.425383)	78.80	60.80
Percentage of planning applications granted (%)	325	85.19 (7.16787)	100.00	63.67
Total planning applications submitted	325	1457.9 (948.233)	8624.7	291.3
Success in appeals (%)	325	88.89 (6.700408)	33.02	16.22
<b>French arrondissements (N=330)</b>				
Frequency of appeals (%)	330	1.9379 (3.025378)	28.1272	0
Total population	330	189,314 (209,222)	2,229,621	8021
Residential density (no. of dwellings per ha)	330	2.14123 (9.10026)	129.1223	0.07066
% Retired People	330	9.488 (1.708718)	13.257	3.823
% People working in agriculture	330	2.656 (3.170269)	41.762	0
% Economically Active (15-64 years old)	330	74.25 (2.676881)	80.83	63.21
% Isolated municipalities <sup>3</sup>	330	19.707 (25.8825)	98.000	0

**Table 1: Summary statistics of the data**

### 3.3 General descriptive statistics: England and France

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## 4 Results: spatial statistics and clustering

### 4.1 Spatial statistics: the frequency of appeals against planning permission refusals in France and England

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### 4.2 Clustering - Search for determinants

#### 4.2.1 England

##### 4.2.1.1 Correlation tests

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

##### 4.2.1.2 Clustering

<sup>2</sup> We exclude the Isle of Scilly because of lack of data.

<sup>3</sup> Insee classification

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **4.2.2 France: descriptive statistics, correlation tests and clustering**

### **4.2.2.1 Descriptive statistics**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **4.2.2.2 Correlation tests and Clustering**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **4.2.3 Comparative analysis conclusions: France and England**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **5 Analysis of the grounds opposing local authorities and review bodies on appeals in the Greater London and the Paris region**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **5.1 General description of the data: France and England**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **5.2 The different grounds raised by review bodies to quash local authorities' planning permission refusals**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **5.3 Examples of appeals: conflicts between local authorities and review bodies over urban development**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **6 Conclusions**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **Article 2 : Planification territoriale et aménagement commercial en périphérie de Paris et Londres**

Résumé :

En France, l'empilement des documents d'urbanisme édictés aux différents échelons de gouvernance est accusé de rendre flou le droit des sols et ainsi d'être un obstacle à une gestion économe et durable du foncier, notamment dans les territoires périurbains des grandes métropoles, qui sont soumis à un phénomène d'étalement urbain. Dans les années 2000, l'Etat a instauré le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme le document clé de la lutte contre l'étalement urbain, et en particulier de la maîtrise du développement commercial périphérique. En Angleterre, un seul document de planification territoriale est élaboré pour chaque autorité locale ; le *Local Development Scheme*. Nous comparons le contenu de ce document avec celui des Schémas de Cohérence Territoriale et évaluons la capacité de ces deux types de documents à contrôler le développement commercial dans les territoires périurbains des métropoles de Paris et Londres. Ces textes réglementaires répondent aux mêmes objectifs de développement durable, mais sont voués à être mis en œuvre dans deux contextes différents : urbanisme négocié en Angleterre et cadre réglementaire strict en France. Nous voulons répondre à la problématique suivante : à partir de cette analyse comparée, peut-on identifier des leviers d'amélioration dans l'écriture des plans en prenant en compte le cadre juridique dans lequel ils évoluent ? Nous utilisons des méthodes d'évaluation de la qualité des documents d'urbanisme fondées sur les travaux de Berke & Goldschak (2009), puis nous représentons spatialement le caractère restrictif des plans d'urbanisme vis-à-vis du développement commercial périphérique en fonction des territoires qu'ils couvrent.

Mots-clés : Planification territoriale ; développement commercial ; Paris ; Londres ; formes urbaines ; territoires périphériques.

### **1 Introduction**

Depuis les années 1990, la croissance des métropoles s'est accélérée avec la mondialisation, l'ouverture économique qu'elle a procurée et la démultiplication des relations internationales, notamment via le développement des moyens d'information et de communication (Galléty, 2012). Ce mode de développement, aussi appelé métropolisation, a conduit à une « *[répartition] des activités et des services de façon polycentrique, l'habitat se [dispersant] alentour, sans lien fortement structuré avec l'emploi* » (Castel, 2003). Les périphéries des métropoles, essentiellement résidentielles, s'étalent alors dans un contexte de fortes inégalités avec le centre urbain, qui, lui, regroupe services, emploi, équipements publics et transports. Le développement commercial en Europe a également suivi cette dynamique, en lien avec l'arrivée des grandes surfaces. Celles-ci, nécessitant de grandes emprises foncières, se sont principalement installées en périphérie et ont alors été rendues accessibles par le développement de la voiture individuelle. Ainsi, actuellement, contrairement à ce que l'on pouvait observer dans les années 1960 et 1970 dans les territoires périurbains et ruraux, les commerces sont majoritairement de grandes tailles et se trouvent en dehors des centres historiques des villes et des villages. Ces derniers se vident alors peu à peu de leurs commerces, incapables de proposer des biens à des prix équivalents à ceux de leurs nouveaux concurrents.

Les modes de vie dans ces territoires périurbains sont alors remis en question ; alors que les commerces de proximité assuraient une animation continue, même de nuit, les grandes surfaces périphériques, elles, procurent des lieux de vie uniquement en journée et espacés des habitations et des centres. Les habitants du périurbain deviennent dépendants de leur voiture (Ronse et al., 2015) pour « *satisfaire leurs besoins les plus élémentaires* » et cela a en partie conduit la France, dans les années 2000, à identifier un phénomène dit de ‘précarité énergétique’ pour une partie des ménages (Observatoire national de la précarité énergétique, 2015), en lien notamment avec un accroissement de l’utilisation de la voiture individuelle et des prix de l’essence. De plus, l’Etat a montré dans un rapport sur la dévitalisation commerciale publié en 2016 que la vacance commerciale des centres villes est passée de 6,1% à 10,4% entre 2001 et 2014 et a insisté sur la nécessité de contrôler l’expansion des grandes surfaces (Munch, et al., 2016). De même, en Angleterre, depuis les années 1990, le gouvernement, également inquiet face la dévitalisation des centres dans les territoires périurbains et ruraux, a mis en place une politique dédiée à la sauvegarde des centres, appelée « *Town Centre First* » et contraignant les commerces à s’installer dans les centres urbains.

Dans un tel contexte, la planification territoriale peut paraître un moyen adapté pour lutter contre une situation de « *fracture territoriale* » entre les centres des métropoles et leurs périphéries (Davezies, La crise qui vient. la nouvelle fracture territoriale, 2012), et éviter que des inégalités territoriales, souvent créatrices d’inégalités sociales, ne se développent (Ewing et al., 2016).

Nous proposons dans cet article d’étudier les politiques de planification du développement commercial des territoires périurbains de deux grandes métropoles ; Paris et Londres. Notre objectif est d’évaluer le caractère restrictif des plans d’urbanisme face aux grandes surfaces en périphérie. En choisissant une étude comparative avec les modalités d’action anglaises, nous visons à identifier des leviers d’amélioration pour que les plans puissent assurer, par leurs politiques de développement commercial notamment, une gestion économe et durable du foncier. Nous prendrons en compte dans cette étude les exigences nationales en matière de développement commercial, ainsi que la nature et la portée juridiques des plans dans les deux pays considérés.

En France, plusieurs documents sont édictés par les différents échelons territoriaux en charge de la planification territoriale. Parmi eux, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est, depuis la loi Grenelle de 2010, le principal outil de la gestion économe du foncier et des politiques sectorielles d’aménagement. Une des critiques récurrentes du système français est que l’existence de plusieurs documents réglementaires pour un même territoire rend flou le droit des sols. Ainsi, il nous a paru intéressant de choisir comme terrain de comparaison un pays où un seul document est édicté localement pour chaque territoire : le *Local Development Scheme* (LDS). Il constitue le document principal produit par les autorités locales pour maîtriser les formes urbaines. De plus, un autre élément a motivé notre choix ; Paris et Londres sont deux mégapoles qui connaissent une expansion urbaine soutenue et un fort étalement des

constructions en périphérie. Elles constituent les deux seules villes d'Europe à regrouper respectivement plus de 12 et 11 millions d'habitants, près du double de la population de la troisième agglomération la plus peuplée d'Europe, Madrid (ONU, 2015). La pression foncière en périphérie de deux centres urbains, soumis à une concurrence accrue entre les différents usages du foncier, urge de mettre en place une gestion foncière planifiée afin d'assurer un développement périurbain durable. Dernier argument en faveur de notre choix de terrain, en matière de politiques d'urbanisme commercial, France et Angleterre comportent des similitudes ; des politiques nationales incitent les autorités locales à imposer des restrictions, en particulier dans leurs plans d'urbanisme, quant au développement commercial.

Pour ces différentes raisons, la périphérie de Londres et les *Local Development Schemes* qui s'y appliquent nous ont paru convenir pour comparer et évaluer les SCoT des territoires périphériques de Paris. Nous voulons ainsi répondre aux questions suivantes : Quelles sont les différences et similitudes en matière de planification du développement commercial entre les plans français et anglais ? Peut-on les expliquer, notamment à partir des formes commerciales présentes sur les territoires étudiés ? Identifie-t-on des leviers d'amélioration dans l'écriture des plans en prenant en compte le cadre juridique dans lequel ils évoluent ?

Dans une première partie, nous précisons l'état de la littérature internationale traitant de l'évaluation des documents d'urbanisme. Dans un second temps, nous présentons les politiques en vigueur en matière de développement commercial et d'intégration des orientations qui lui sont dédiées dans les SCOT et les LDS en France et en Angleterre. Troisièmement, nous décrivons la méthodologie utilisée pour évaluer les plans d'urbanisme et précisons les terrains et les documents étudiés. Ensuite, nous exposons nos résultats de l'évaluation des volets commerciaux des documents d'urbanisme français et anglais, et traitant du lien entre caractère restrictif des plans et formes commerciales observées sur les territoires étudiés. Enfin, nous passons à la discussion et finalement, aux principales conclusions de cette étude et à ses implications.

## **2 Revue de la littérature : évaluation de la qualité des plans**

Dans cette partie, nous établissons la revue de la littérature scientifique sur l'évaluation des documents d'urbanisme en général, puis plus précisément des SCoT.

Depuis les années 1940, le plan a été l'outil privilégié des agents publics pour contrôler le développement urbain. Toutefois, la planification territoriale a fait, jusque dans les années 1990, l'objet de peu d'évaluation aussi bien par le milieu institutionnel que par le milieu académique (Berke & French, 1994). Mais, avec la montée du mouvement de rationalisation économique des actions publiques depuis le milieu des années 1990, et plus encore quand, aux débuts des années 2000, la Commission européenne en a fait une exigence réglementaire, de nombreuses démarches d'évaluation des plans et programmes d'action publique, notamment territoriaux, ont été engagées (Joerges, 2005). Notre recherche s'inscrit dans cette lignée de travaux d'évaluation de la qualité des plans territoriaux. Deux revues de la littérature scientifique, menées en 2009 et en 2014, illustrent l'essor de cet exercice depuis la fin des

années 1990. Ainsi, alors que Berke & Goldschack (2009) identifiaient 16 travaux d'évaluation des plans entre 1995 et 2007, Lyles & Stevens (2014) en comptaient 47 entre 1994 et 2012. Entre 75 et 85% des évaluations ont été faites sur des plans américains. De plus, seules trois études comportent des échantillons de documents provenant de plusieurs pays (Berke et al., 1997 ; Preston et al., 2011).

L'objet de ces travaux d'évaluation évolue en fonction de la montée de certaines préoccupations environnementales et sociales. La prise en compte des risques naturels, par exemple, concerne 44% des recherches entre 1995 et 2007, alors que seulement 23% des études s'y intéressent entre 2008 et 2012. De même, aucun travail de recherche ne porte sur la prise en compte de la lutte contre le changement climatique entre 1995 et 2007, alors que ce thème est devenu le plus fréquemment choisi entre 2008 et 2012. D'autres thèmes moins fréquents sont également abordés comme le développement durable (13% des études entre 1995 et 2007), ou ne sont étudiés qu'une seule fois, comme par exemple la gestion de l'expansion urbaine, la lutte contre l'étalement urbain, la sécurité des piétons, etc. Peu d'analyses portent directement sur certains secteurs fonctionnels du développement urbain, comme par exemple le développement commercial, à l'exception de l'étude de Hoch (2007) qui se concentre sur la provision de logements à prix abordables dans 36 plans de l'Etat de l'Illinois aux Etats-Unis.

Lyles & Stevens (2014) identifient, dans leur revue de la littérature, plusieurs méthodes que les chercheurs emploient pour évaluer la qualité des plans, comme par exemple l'attribution de « notes » aux plans. Certains choisissent d'établir eux-mêmes un document, dit « idéal » étant donné le sujet étudié et de le comparer aux plans réels, parfois avec un système de notation. Par exemple, dans le cas d'une évaluation de l'efficacité des plans à proposer des mesures de lutte contre le changement climatique, les chercheurs proposent dans ce plan « idéal » toutes les mesures d'adaptation et d'atténuation connues qui peuvent raisonnablement être employées (Krippendorff, 2004). Les documents existants qui s'en rapprochent le plus obtiennent une « bonne note », et sont jugés efficaces, et inversement pour les autres.

Baer (1997) fut le premier à définir un ensemble de huit critères d'évaluation des plans, qui comprennent l'adéquation du contenu au type de plan, la procédure d'écriture du plan, le contenu ou encore le format ou la qualité de communication du plan une fois établi. D'autres auteurs se sont plus tard focalisés principalement sur le contenu des plans : définition claire des objectifs, détails dans les politiques recommandées, etc. Plus tard, Berke & Goldschack (2009) définissent des catégories d'évaluation des plans : évaluation interne (contenu du plan) et évaluation externe (ce qui a trait à son écriture, sa diffusion...). Dans notre étude, nous reprenons ces caractéristiques internes et les critères correspondants pour évaluer les politiques de développement commercial des plans choisis.

Les revues de la littérature internationales ne font pas état d'évaluations en France, pourtant dotée de nombreux documents d'urbanisme réglementaires. Des études sur les Schémas de cohérence territoriale ont cependant été menées. Ainsi, Desjardins & Leroux (2007) étudient douze des premiers SCoT approuvés en s'intéressant aux acteurs en charge de les écrire, ainsi qu'à leur capacité à proposer des politiques contraignantes pour endiguer le phénomène de



périurbanisation et produire un développement urbain durable. Ils concluent que les SCoT sont limités par leur faible portée juridique et insuffisants pour apporter des objectifs précis en matière de planification durable du territoire, mais reconnaissent toutefois qu'ils offrent une « scène de discussion organisée » pour « engendrer une nouvelle articulation entre politiques des déplacements et politiques de l'urbanisme ». Serrano et al. (2014) étudient comment les SCoT, dans quatre régions françaises, tentent de réguler les consommations foncières des projets à vocation économique. Les méthodes employées comprennent l'établissement d'un classement des SCoT en fonction de leur niveau de contrainte (calculé en fonction du pourcentage de territoires concernés par les dispositifs de protection et de gestion), l'utilisation de données SIG pour évaluer l'empiètement des zones d'activités sur les périmètres protégés, ainsi que des entretiens auprès des agents ayant participé à l'élaboration des plans. Ils montrent qu'il existe de fortes disparités entre territoires dans la maîtrise de la consommation foncière, qui peuvent notamment s'expliquer par la dépendance financière des autorités locales vis à vis des bénéfices fiscaux liés à l'installation des activités économiques.

Cette revue de la littérature met en évidence que peu d'études se fondent sur une analyse comparative internationale. Notre travail tente d'utiliser cette méthode pour identifier des leviers d'améliorations possibles des SCoT français. Nous étudions, de plus, un secteur de l'aménagement en particulier, ce qui n'est pas fréquent dans ce type de travaux.

### **3 Les plans et les politiques foncières commerciales en France et en Angleterre**

Nous considérons les politiques de planification territoriale inscrites dans les SCoT français et les *Local Development Schemes (LDS)* anglais dans les territoires périphériques des métropoles de Paris et Londres. Dans un premier temps, nous rappelons quelles principales évolutions réglementaires ont connu les LDS et les SCoT en matière d'aménagement commercial.

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **4 Méthodologie : évaluation des plans d'urbanisme et choix des terrains d'étude**

Dans cette partie, nous décrivons la méthodologie que nous employons pour évaluer et comparer les plans. De plus, nous expliquons et justifions nos choix quant au type de politiques considérées et aux documents que nous incluons dans notre analyse.

#### **4.1 Choix des politiques locales étudiées**

Nous choisissons l'exemple du développement commercial afin de tester comment sont formulées et mises en place les politiques foncières dans les documents d'urbanisme. Le développement commercial fait l'objet d'une attention toute particulière dans les plans locaux. Contrairement aux autres activités économiques, comme les bureaux, la logistique ou les activités industrielles, le commerce dispose dans tous les plans étudiés d'un chapitre ou d'un ensemble d'objectifs à lui seul. Il s'agit en effet d'une exigence nationale dans les deux pays. Dès les années 1970 en France et dans les années 1990 en Angleterre, les gouvernements centraux ont commencé à prendre des mesures restrictives pour maîtriser l'expansion massive

du commerce périphérique (Guy, *The Retail Development Process: Location, Property and Planning*, 1994; Delaporte & Tarquis, 2013) qui a provoqué de nombreuses inquiétudes et controverses parmi les acteurs institutionnels et politiques de l'aménagement du territoire (Metton, *L'expansion du commerce périphérique en France*, 1982; Department of the Environment, 1996; Constans-Martigny & Ruault, *Urbanisme commercial. Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*, 2012).

Afin d'étudier les politiques des plans en matière d'urbanisme commercial, en plus d'inclure dans nos analyses les chapitres entiers consacrés au commerce, nous avons effectué des recherches par mots-clés. Pour les documents français, la recherche a porté sur « *commerce* » et ses dérivés (« *commercial* », « *commerciaux* ») et pour les documents anglais « *retail* » et son dérivé « *retailing* », ainsi que « *shop* » et son dérivé « *shopping* ». Nous avons alors utilisé dans notre étude les critères d'évaluation des plans provenant des classes de caractéristiques internes établies par Berke (2009).

## 4.2 Choix du type de document

Les SCoT sont élaborés par les établissements publics de coopération intercommunale. Ceux-ci regroupent en moyenne 17 municipalités et 31,800 habitants (Plantevignes & Sebbane, 2016). Les LDS sont édictés par les *Local Planning Authorities (LPA)* sur des territoires caractérisés par 163,000 habitants en moyenne (Office for National Statistics, 2012). Bien que les SCoT soient écrits sur des territoires moins larges que ceux couverts par les LDS, ils constituent les documents d'urbanisme français les proches en matière de portée et de nature juridique. En effet, d'une part, ils prennent en compte tous les aspects du développement, à la fois généraux et sectoriels, contrairement à d'autres documents, tels que les Plans Locaux d'Habitat, les Plans de Déplacements Urbains ou encore les Plans Climat Energie Territoriaux. D'autre part, les SCoT, contrairement aux Plans Locaux d'Urbanisme et des Plans d'Occupation des sols, ne sont pas opposables directement aux autorisations de construire. Ainsi, de même que les LDS, ils n'ont pas vocation à constituer le droit des sols, mais bien à fixer les principaux objectifs et orientations.

Nous incluons dans notre analyse les différentes parties du SCoT : diagnostic, projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et document d'orientations et d'objectifs (DOO). De plus, lorsqu'il était disponible, nous avons également inclus le Document d'Aménagement Commercial (DAC) dans notre étude. En ce qui concerne les LDS, nous utilisons le « *core strategy document* » car il regroupe l'essentiel de la politique de planification. Il vise à prévoir le développement dans les dix à vingt années qui suivent la validation du plan. Afin d'analyser nos résultats, nous nous sommes également référés à aux rapports des agents centraux en charge de la révision des plans locaux avant validation, et, lorsqu'elles existent, aux études préliminaires sur la situation locale du commerce avant l'élaboration du plan, appelées « *retail need and capacity study* » ou « *retail needs assessment* » et élaborées dans certaines autorités locales depuis les années 1990.

### 4.3 Descriptif des zones étudiées et de leurs caractéristiques commerciales

Nous avons considéré les 29 SCoT en périphérie de Paris approuvés au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les territoires couverts appartiennent aux départements 02, 10, 27, 28, 45, 51, 60, 77, 78, 89, 91, 92, 93, 94 et 95 entourant la ville de Paris, comme indiqué dans la figure 3. Le *Grand Londres* administratif regroupe 33 *London boroughs*. Toutefois, la zone d'influence de Londres s'étend largement au-delà de ce périmètre. Nous retenons ici la définition de Smith (2010) de l'aire urbaine fonctionnelle de Londres, comprenant 88 *Local Planning Authorities*. Nous étudions ainsi 33 LDS de l'aire métropolitaine de Londres mais situées en périphérie, comme l'illustre la figure 3. Nous avons vérifié qu'au sein des autorités locales anglaises choisies, une part importante de la population, voire une large majorité, travaille à Londres. En ce qui concerne les surfaces commerciales, pour la France, nous avons utilisé les données 2012 de *Connaissance de l'Appareil productif* de l'Insee, et pour l'Angleterre, les données locales 2012 de *l'Office for National Statistics*.

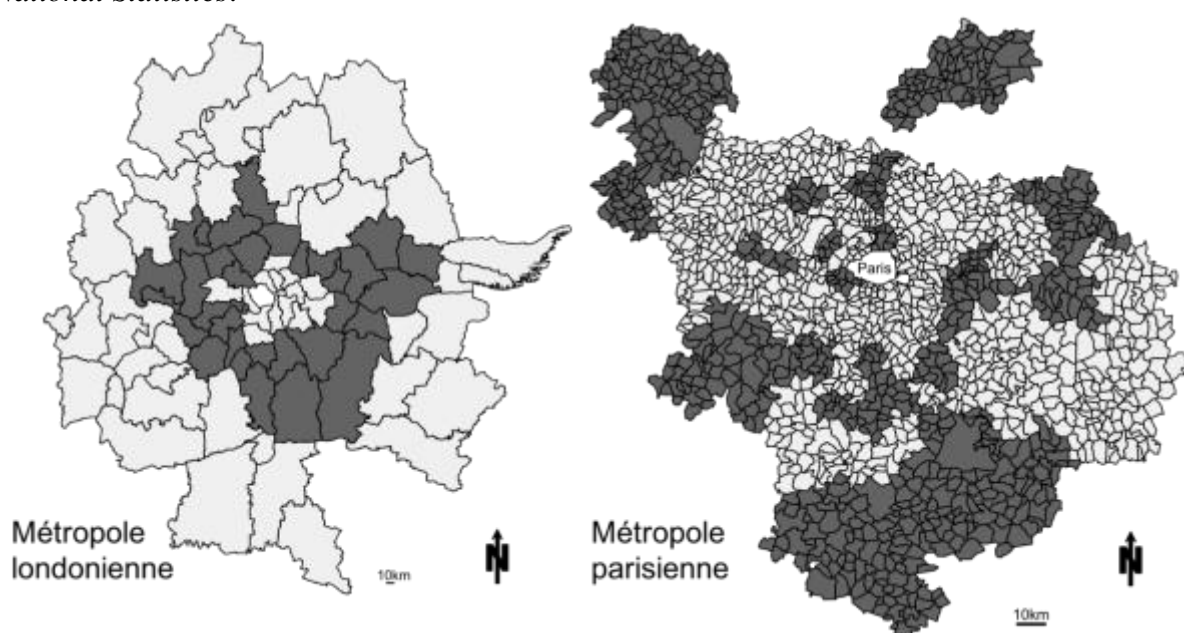


Figure 3: Territoires étudiés dans le périurbain de Paris et Londres  
Source : Auteurs

Quantitative Variables	Obs.	Mean (SD)	Max	Min
<b>Local planning authorities anglaises concernées (N=33)</b>				
Population	33	183 908	363 378	66 867
Surfaces en commerces en m2	33	339 562.5	782 190	60 230
Densité commerciale (m2 de commerces/1000 habitants)	33	1874.375	3776	687
<b>Périmètres des SCoT français concernés (N=29)</b>				
Population	29	94 812	414 121	8 538
Nombres de commerces	29	365	13.257	3.823
Densité commerciale (nb de	29	36	41.762	0

commerces/10 000 habitants)				
-----------------------------	--	--	--	--

**Table 1: Statistiques descriptives des zones étudiées**

## 5 Résultats

Dans cette partie, nous exposons les résultats de l'analyse comparative des SCoT et des LDS dans les territoires considérés en utilisant les critères de Berke & Goldschack (2009). De plus, dans un deuxième temps, à l'aide des outils cartographiques, nous étudions le lien entre le caractère restrictif envers les grands commerces dans les plans et les caractéristiques commerciales des différents territoires considérés.

### 5.1 Étude comparative des politiques de développement commercial dans les documents d'urbanisme en France et en Angleterre

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### 5.2 Liens entre documents et formes urbaines en 2014

Dans cette partie, nous mettons en relation le caractère restrictif des plans vis-à-vis du développement commercial et les caractéristiques commerciales des territoires qu'ils couvrent. Il s'agit d'apporter une réponse à la problématique suivante : peut-on, à partir des densités commerciales des différents territoires, expliquer le caractère restrictif des communautés envers l'installation de commerces ? Existe-t-il un lien entre les objectifs des SCOT ou des LDS et les formes urbaines observées ? En ce qui concerne le caractère restrictif au développement commercial, nous utilisons le tableau 1 pour représenter le nombre d'objectifs et d'actions qui visent à restreindre ou contraindre le développement commercial dans chaque SCoT étudié. Ainsi, pour les SCoT, nous retenons les objectifs et actions suivantes : « Ne pas disperser l'offre commerciale », « Aucune implantation de grand commerce sur le territoire souhaitée », « Restriction des zones de localisation des grands commerces », « Conditions pour implantation de nouveaux commerces ». Les SCoT obtiennent le score de 0 quand ils n'ont aucun de ces objectifs, 1 s'ils en possèdent un, et ainsi de suite jusqu'à 4 s'ils les possèdent tous. Pour les LDS, nous retenons 3 objectifs : « Aucune implantation de grand commerce sur le territoire souhaitée », « *Impacts assessment test* pour grands commerces », « Approche séquentielle pour grands commerces », « Les besoins en grands commerces doivent être démontrés par les constructeurs ». De même que les SCoT, les LDS obtiennent le score de 0 à 3 selon qu'ils possèdent 0, 1, 2 ou 3 de ces objectifs. Nous représentons également la densité commerciale en nombre de commerces pour 10 000 habitants pour les territoires français couverts par les SCoT, et la surface commerciale en m<sup>2</sup> pour 1000 habitants pour les LPA anglaises.

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **6 Discussion**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **6.1 Des plans anglais globalement plus homogènes...**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **6.2 ...mais souffrant également de l'incitation à accepter les projets commerciaux**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **7 Conclusion**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **Article 3: Retail decentralization and land use regulation policies in suburban and rural communities: the case of the Île-de-France region**

Co-auteur : André Torre

Publié dans la revue *Habitat International* le 04.02.2017

### Résumé :

La capacité des communautés périurbaines et rurales à maintenir leurs petits commerces en centre-ville a souvent été considérée comme un indicateur de sa viabilité. Mais, depuis les années 1970, l'expansion de nouvelles formes de commerce de détail, comme les hypermarchés, les centres commerciaux ou encore les parcs commerciaux, a créé un environnement hautement concurrentiel pour ces petites unités commerciales et a par conséquent remis en question les modes de vie des communautés périurbaines et rurales. Afin d'éviter le développement excessif des grandes surfaces, la France a mis en place une politique foncière de barrière à l'entrée pour les grands commerces. Notre objectif est d'évaluer l'efficacité de cet outil de régulation et plus généralement son impact sur la taille et la localisation des magasins en Île-de-France. Nous utilisons des données sur l'évolution du nombre de commerce en fonction de leur taille, ainsi que de surface totale construite en commerce en Ile-de-France entre 1975-2013. À l'aide de méthodes d'analyses statistiques spatiales et économétriques, nous concluons que la politique de régulation des commerces a impacté les formes de développement commercial en Ile-de-France et que certaines autorités locales périurbaines et rurales, pour lesquelles la vitalité des centralités urbaines est essentielle à la qualité de vie de leurs communautés, se sont montrées récemment plus restrictives envers les grands magasins.

Mots-clés : politique foncière ; développement commercial ; Île-de-France ; petits commerces ; communautés périurbaines

### **1. Introduction**

Since the 1970s, retail expansion has been characterized by the massive arrival of large decentralized stores in the majority of the OECD countries. Rural and suburban communities surrounding large metropolis have experienced great changes as a consequence of urban sprawl. One of the most prominent components of this evolution is the fact that these areas have been colonized with large decentralized car-dependent stores (Ronse et al., 2015), that this massive expansion is one of the examples of how human activity can cause changes in our landscapes and have caused loss of high quality agricultural land. Moreover, large stores have entered in competition with the town centre local small shops, causing failure amongst them. The loss of these retail units has become a growing concern for local stakeholders, residents and public authorities as it threatens the vitality and the quality of life of these areas where many people own their home (Ravenscroft, 2000; Thomas et Bromley, 2002).

The socio-economic impacts of what has been called retail decentralization (Berry, 1968) have been assessed since the 1980s. Benefits include decrease of the prices of the goods sold in the stores. External costs can include the loss of existing small retail units (Basker, 2005; Jia, 2008; Davis et al, 2012) and car dependency to reach retail facilities (Ronse et al., 2015). Most of the

developed countries have taken compulsory measures to control the expansion of large stores to protect their small retail units; like Spain, Italy, Great Britain, Sweden, France, etc. but the results are still controversial.

France and more specifically the Paris region have faced a retail expansion and decentralization for a long time. Land use policies have been characterised by the use of entry barriers and incentives since the first measures of the central government aimed at controlling urban development in the 1950s (Delsaut, 2001). Since 1973 large retail stores development have been controlled by an entry barrier through local zoning boards in charge of deciding whether a large retail project should be accepted or not. There is an ongoing economic debate about the efficiency of such tools to correct market failure, in particular land market failure. We aim first at contributing to this debate by providing some insights about the efficiency of the entry barrier applied to large retail stores.

In this paper, we consider the French retail land use policy in the Ile-de-France region and assess its efficiency in controlling the size and the localization of retail development. This region, the most populated French one, contains 42.9% of the total amount of French large stores (above 500 employees) (CESO, 2010). It has experienced a massive retail expansion, as about 15 million sq. mt of retail floorspace was built between 1975 and 2013, corresponding to 20% of the total current floorspace in France. Moreover, land use conflicts and pressure about land use efficiency in this region are particularly strong and constitute a supplementary challenge for land use policies (Torre & Darly, 2014). And finally, we choose the regional level as we aim to study the advisability of incorporating indicators of spatial changes and urban patterns monitoring into regional planning. Thereby we hope to give some insights to policymakers and regional planners in order to better control future development of regions under rapid economic change, following the findings of Vaz (2016) and under pressure to preserve agricultural land (Vaz, Painho & Nijkamp, 2015). Our main focus is on the effects of national regulations on retail patterns. Does the French retail land use regulation have an impact on retail patterns in the Ile-de-France region? Are there spatial disparities in the restrictiveness of local authorities towards large new stores between urban, suburban and rural authorities and how can we explain them?

In order to investigate this question, we use two successive methodologies. First, we focus on spatial descriptive statistics showing the evolution of retail patterns indicators such as the number of retail shops opened, their size in terms of employees, the retail floor space and retail employment at the municipal level in the Île-de-France region between 1975 and 2013. Then, we use linear regression models in order to assess the role of land use regulation in the evolution of retail patterns. We divide our article in six sections. In section 1, we give a review of the documented impacts of French and other countries' retail land use policies based on an international literature review. In section 2, we provide a description of French land use regulation and its evolutions from 1970 to 2014. In section 3, we describe our data and methodology. In section 4, we provide descriptive statistics of retail expansion in the Paris region and study the global impacts of the retail land use policy in the region. In section 5, using

spatial statistics we assess the spatial disparities in the local use of the policy. And finally in section 6, using linear regression models, we provide some explanations for these spatial disparities.

## **2. Retail land use regulation and its impacts: international literature review**

Given the rapid growth of the cities, the subsequent urban sprawl and the need for various infrastructures, retail regulation is a common feature in European countries. It has led to the implementation of several rules by local federal governments or local administrations, examined by several studies trying to assess the impacts of these measures. Most studies focused mainly on the impacts of land use policies on employment and productivity of retail units. But some studies provide insights into the impacts of land use policies on retail market structure and on small retail units' survival. We give a review of their main findings by separating the impacts of regulation on employment and productivity and then, on small retail units' survival and retail developments' localization.

### **2.1. Impacts on retail productivity and employment**

In the United Kingdom, between 1988 and 1996, restrictive policies towards retail land use were implemented in order to avoid out-of-town retail development and encourage developments within town centres. The impacts of this land use policy, known as the Town Centre First policy (Cheshire and al., 2015) on employment and retail productivity have been documented. Cheshire et al. (2015) used a dataset from one of the leading retailers in the United Kingdom to assess the impacts of the Town Centre First policy on the sales of 331 of these retailers' stores. They used approval rates for major residential development in local planning authorities as a proxy for local restrictiveness of the regulatory policy. They found that in authorities where the approval rate for planning applications is higher, the productivity - measured by sales of the retail stores - is higher. They concluded that retail regulation has a negative impact on stores' productivity. However, this study does not address the effects of retail regulation on small retail stores as the smallest stores included in the study have net floorspace of just above 8000 sq. ft. and employ a minimum of 32 persons.

In Sweden, all stores are required to make a formal application to the local government and it is extremely rare that all applications are approved by a local authority. Maican & Orth (2012) used a dynamic structural model to assess the role of retail entry regulation in the productivity of the retail trade during the 1996-2002 period in Sweden. They produced a combination of three variables to measure the stringency of regulation across local markets; the number of approved applications divided by the population density, the number of approved applications relative to the number of stores, and the number of approved applications relative to the number of zoning plans. They produced measures of store productivity and aggregate productivity in local markets using detailed data on all stores in the Swedish retail industry. They finally found that across all subsectors, store productivity increases by 1.8 percent on average per additional approved application. Therefore, they concluded that retail regulation has a global negative



impact on stores' productivity.

In Italy, the 1998 policy required regional boards to set a maximum amount of retail floorspace to be authorized every few years. Shivardi & Viviano (2011) studied the impacts of this retail entry barrier and assessed its impacts for the 2000-2003 period. They compared performances at the local level before and after 2000, the year in which regional regulations came into effect, using a fraction of population in each region divided by the chosen retail floorspace maximum authorized by each regional board as an indicator of regional stringency in retail regulation. Their linear regressions for productivity, profit margins and employment in retail stores in 1998 and 2003 revealed that regulation negatively affects stores' profit margins, stores' productivity and labour input by hours worked. They did not directly test for effects on employment because large stores employ mainly part-time staff. However, a valuable analysis by Viviano (2008) showed that the same entry barrier depressed employment growth.

Bertrand & Kramarz (2002) assessed the impacts of the French retail land use regulation on local retail employment. They used the decisions taken by the French regional zoning boards' in 95 *Départements* between 1975 and 1998 to assess whether the territorial disparities in retail employment could be accounted for partly by differences in 'restrictiveness' towards retail development of the different boards. They found that an increase of the board's approval rate led to an increase of local retail employment and in part-time employment. They consequently concluded that retail regulation depressed employment growth.

## **2.2. Impacts on small retail units' survival and retail developments' localization**

Retail land use policies in most countries aimed both at encouraging new retail developments to be localized in city centres and at protecting existing retail units. Some authors focused on the impacts of retail land use regulation on the number of stores (small or large) or on the localization of the new stores.

Sadun (2014) observed a decline in planning grants between 1996 and 2003 in the United Kingdom and statistically assessed the consequences of this decline on independent and chain stores. She found that this decline in planning grants accounted for 4% to 22% (according to the local authority) of the employment growth experienced by small formats, and 6% and 26% of the employment decline experienced by independent retailers over the time period 1998 to 2004. She also found that the expansion of smaller stores by chains had a significant negative effect on independent retailers, which is in line with numerous American studies about the effects of chain stores on independent stores (Basker, 2005; Jia, 2008; Paruchuri, Baum, and Potere, 2009; Haltiwanger, Jarmin, and Krizan, 2010). She then assumed that since the number of major retail application granted has dropped between 1996 and 2003 following the restrictive policies towards out-of-centre retail developments, retail regulation has provoked the decline in major retail application submissions and grants. On this assumption she concluded that retail regulation is to be held responsible for the decrease of independent stores' employment and a number of independent stores.

Griffith & Harmgart (2012) produced a similar study using directly a model of entry that enables to consider the impact that planning regulation has had on market structure in the English supermarket industry taking into account other factors than land use regulation, such as commercial considerations. They used a 2002 database of over 7000 grocery stores which covers all chain stores and all other large stores, as well as around 80% of independent small stores. They produced linear regression models to assess the impacts of retail regulation on numbers of stores of different formats (less than 5000 sq. mt., between 5000 and 15000 sq. mt., between 15000 and 30000 sq. mt., above 30000 sq. mt.). Contrary to Sadun, they chose the approval rate of retail planning applications between 1996 and 2001 to measure the territorial disparities between local authorities' restrictiveness towards retail development. They estimated the parameters of the profit function, controlling for demographic factors as well as planning policy in order to assess consumers' loss consequent to the loss of number of stores. They found that the impact of planning regulation is strongest, and only statistically significant, for the very big stores (over 30,000 square feet), that is to say retail regulation did not have a significant impact on the number of stores of less than 30,000 sq. mt. They concluded to an overall loss to consumers of up to £10 million per annum as very big stores tend to offer lower prices.

In France, Bertrand & Kramarz (2002) found that the proportion of people working in shops employing less than 9 persons is negatively impacted by the increase of retail provision and board's approval rate (that is to say in local *Départements* that do not apply regulation in a stringent way). This secondary result provides evidence that retail regulation may have protected small shops. Moreover, this negative effect is stronger in rural *Départements*, showing that rural small retail units are more vulnerable facing the competition of large stores and that retail regulation can play a greater role in protecting them. Another French study was conducted by Shearmur & Alvergne (2003) about the effects of land use regulation on employment localization and decentralization. They were interested in the *Villes nouvelles* policy led in the 1970s by the French central government to concentrate new populations and to avoid urban sprawl. The authors examine whether the deployment of jobs across the Paris region, which has had a clear and consistent regional planning framework over the past 30 years, has been influenced by this policy. They concluded that it has succeeded since 14.2% of the population now live within or directly adjacent to a *Ville nouvelle* and that 11.9% of all employment is located in the same area. The *Villes Nouvelles* experienced the fastest growth in employment in the Ile-de-France region during the 1978-1994 period. Collectively, their share of Île-de-France employment rose from 2.7% to 6.6% during the same period.

Globally, the results of these studies show that retail regulation depresses employment and retail productivity. However, one study addresses only the impacts of regulation on large stores (Cheshire and al, 2015) and not on small stores. Another study (Griffith & Harmgart, 2012) shows that retail regulation has no impact on stores below 30,000 sq. mt. and finally one study (Bertrand & Kramarz, 2002) finds that retail entry barrier impacts positively the number of stores employing less than 9 persons.

As we could see, while several studies assessed the consequences of retail regulation on large stores' productivity or employment, only a few have provided statistical evidence of its impacts on small stores population or stores decentralization. We aim at giving some insights into this issue to contribute to filling this gap.

### **3. Retail land use regulation in France since 1973: Evolutions, implementation and impacts**

Land use planning in France has been characterized by a strong central intervention after the Second World War. Local administrations were lately comforted in their capacities to intervene in land markets through the devolution process, started in the beginning of the 1980s. This evolution concerns retail land use regulation as well. In this part, we give insights into the evolution of the land use policies as far as retail development is concerned from 1973 to 2015.

#### **3.1. 1973-1993: saving the mom and pop stores**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

#### **3.2. 1993-2008: stopping decentralized large retail stores production**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

#### **3.3. 2008-2015: European pressure, new retail forms and laissez-faire**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **4. Main questions and data description about the Ile-de-France region**

Our focus in this paper is twofold. First we aim at studying the global impacts of retail land use regulation on retail patterns. Then, we assess the restrictiveness of French local authorities towards the entry of new large retail stores and provide some insights to explain why some local authorities are more restrictive towards large retail development.

We choose to focus our study on the Île-de-France region. This region contains about 43% of the total amount of French large stores (above 500 employees) (CESO, 2010) and has experienced massive retail decentralization. Since we are more interested in the surroundings areas of Paris, we exclude Paris city from all our analysis, which is mapped in white in the centre of the region.

#### **4.1. Data description 1- Local restrictiveness towards large stores and local authorities typology**

In order to study the spatial disparities in the process of retail development restrictiveness of local authorities, we use two databases. The first one contains the retail floorspace in sq.mt

submitted to the local zoning boards and the retail floorspace that has been accepted by these boards between 2003 and 2014. These data allow us to calculate the approval rates of large retail projects in each municipality of the region, based on the following index:

Average annual rate of approval between year  $t$  and year  $t+1$  in the municipality  $i$ :

$$\sum_{t+1}^t \frac{\text{retail floorspace accepted in the municipality } i}{\text{retail floorspace submitted in the municipality } i}$$

Since the threshold for the requirement to ask for a permission to the boards switched from 300 sq. mt to 1000 sq. mt. in 2008, we calculated one approval rate for each of the two following periods: 2003-2008 and 2009-2014. We chose the municipal level, even if the zoning boards operate on a larger scale. Indeed, the time-period we considered comes after the 1993 *Sapin* bill, which greatly changed the composition of the boards. Since then, local mayors have become the majority on the boards. Moreover, according to the municipality where the project is submitted, most of the members of the boards differ. The local elected mayor of the municipality concerned by the retail project submitted has to be present. Finally, our discussions with the local planners revealed that local mayors would readily side with the mayor of the concerned municipality, as they can be in his/her position at the next project considered.

The second database we use to study the spatial differentiation in the restrictiveness of local authorities is the typology of the municipalities produced by the National French Institute for Statistics (INSEE). This typology has been elaborated using the evolution of population, housing and employment densities. The urban municipalities are located within a dense urban environment including an employment level above 10,000 jobs. The suburban municipalities have known a steep increase in housing units located around employment centres. The rural municipalities have a low residential density, low increase in population and are located further away from the employment centres. In the Ile-de-France region, there are 395 urban municipalities, 673 suburban municipalities and 212 rural municipalities. They respectively group 6,200,329 residents (64.2% of the population in the region), 2,953,986 (30.6% of the population) and 503,566 residents (5.2% of the population), corresponding to a total of 14.8% of the whole population of France.

#### **4.2. Data description 2- Retail development indicators**

In order to study retail patterns, we used a third database on request from INSEE. Retail floorspace allowed and built in each French municipality is taken down yearly by the Department for Environment, Energy and Sustainable Development and consolidated within the database *Sitadel*. We use the retail floorspace built each year from 1975 to 2013 in the municipalities of the Île-de-France region.

The fourth database, named *Connaissance locale de l'Appareil productif*, has been provided by INSEE. Its access is restricted as it is protected by the French National Committee for statistical secret, which agreed to let us use it for the purpose of our research work. This database includes

each retail unit in France, it gives information about the number of employees in FTE, the opening date, the localization at the municipality level. We used it with a dual purpose. First it allows us to rank the stores according to their size in terms of employees; with 0 to 3 employees for small retail stores, with 4 to 19 employees for intermediary stores and with more than 20 employees for large stores. Second, it allows us to give some insights into the effects of land use regulation on retail employment at the municipality level.

Our fifth database is an inventory of all stores in each municipality in the Île-de-France region. It includes hypermarkets (above 2500 sq.mt of selling space), supermarkets (between 400 and 2499 sq. mt), bakeries and butchers. Finally, we used socio-economic variables from the French National Institute of Statistics to produce the independent variables in our linear regression models.

### **4.3. Summary statistics**

Table 1 provides a description of the different variables used in the study and of their respective descriptive characteristics.

Quantitative Variables	Obs.	Mean (SD)	Max	Min
<b>Municipality</b>				
Retail floorspace built between 1975 and 2013 (in sq. mt.)	1280	12100.0 (28873.43)	273500	0
Number of stores total	1280	105.4 (233.4489)	2717	0
Number of stores with 0 to 3 employees FTE in 2013	1280	88.64 (197.7261)	2253	0
Number of stores with 4 to 19 employees FTE in 2013	1280	13.64 (33.02733)	436	0
Number of stores with more than 20 employees FTE in 2013	1280	3.12 (8.469543)	98	0
Retail floorspace of stores above 1000 sq. mt in 2013	1280	3915 (10555.15)	88980	0
Number of bakeries in 2014	1280	3.761 (8.183721)	80	0
Number of butchers in 2014	1280	1.871 (4.412801)	41	0
Number of hypermarkets in 2014	1280	0.1383 (0.4189829)	3	0
Number of supermarkets in 2014	1280	0.9961 (2.115319)	22	0
Employment in FTE in 2013	1280	369.7 (1018.485)	10882	0
Average approval rates in retail zoning boards 2003-2008 <sup>4</sup>	295	87.60 (26.93604)	100	0
Average approval rates in retail zoning boards 2009-2014 <sup>5</sup>	247	93.32 (21.15671)	100	0
Submitted retail projects to boards between 2003 and 2008 in total sq. mt.	1244	1798.9 (6518.949)	77063	0
Submitted retail projects to boards between 2009 and 2014 in total sq. mt.	1244	1604 (6357.481)	69570	0
Population 2013	1280	7545.2 (14813.54)	117126	25
<b>Qualitative Variables</b>				
	<b>Obs</b>	<b>Variation types</b>		
<i>Villes nouvelles</i>	1280	<i>Villes nouvelles</i> : 70 <i>Others</i> : 1210		
Typology Insee municipalities	1280	Rural: 212 Suburban: 672 Urban:395		

**Table 1: Summary statistics of the data**

## 5. The global impacts of the national policy since the 1990s in the Île-de-France region - Descriptive statistics

First, we use descriptive statistics to give some insights into the global effects of retail land use regulation on retail patterns.

<sup>4</sup> Sample restricted to municipality that have at least one retail project submitted between 2003 and 2008

<sup>5</sup> Sample restricted to municipality that have at least one retail project submitted between 2009 and 2014

### **5.1. Has the policy impacted the total amount of retail floorspace built?**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **5.2. Has the policy impacted the number of large stores and small retail units?**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **6. Spatial disparities in the local use of the retail land use regulation in the 2000s. More results on the Île-de France region**

### **6.1. High global approval rates...**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **6.2. ...hiding spatial disparities between municipalities**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **7. How can we explain the spatial disparities in the use of the policy? -Empirical analysis**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **7.1. Empirical models**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **7.2. Results**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **8. Conclusion**

In this paper, we aimed at studying the impacts of retail land use regulation in the Ile-de-France region, a French region which has been characterized by a massive expansion of large decentralized stores. Our results lead us to the conclusion that land use policies have impacted retail patterns in the region, as both land use regulation on retail stores and the *Villes nouvelles* policy impacted the number and size of stores in the municipalities of the Ile-de-France region.

However, we found out that, from the 2000s, this policy has become less efficient as it relied more on the discretion of local municipalities, which were not globally restrictive towards large retail developments. Indeed, through local taxation, municipalities have an incentive to welcome economic activities. However, using spatial statistics, we showed that this situation was hiding local disparities as some suburban and rural municipalities, particularly the ones in which large amounts of retail floorspace have already been built, were more restrictive towards large retail stores.

The use of linear regression models, in order to provide explanation for such disparities, proved

that the numbers of large stores and small retail units are negatively correlated. We conclude that suburban and rural municipalities, contrary to the urban municipalities, are resorting more to the national retail land use regulation because small retail units are more essential to these areas for their attractiveness and their quality of life than they are for urban municipalities. It appears finally that retail land use regulation has become one of the public tools used by local elected personnel, particularly in suburban and rural areas, to protect their small retail units and consequently the quality of life of their communities.

## **9. Acknowledgments**

The authors would like to thank the Region Ile-de-France and the DIM R2DS program for the financial support, the French National of Statistics (INSEE) and the French National Research Agency (ANR) as part of the « *Investissements d'avenir* » program (reference: ANR-10-EQPX-17 – Centre d'accès sécurisé aux données – CASD) for their support in accessing to the data on retail development.



## **Article 4 : Peripheral retail expansion: studying links with social and spatial inequalities. The case of the Île-de-France region**

Co-auteur : André Torre

### Résumé :

L'expansion du commerce de détail périphérique s'est caractérisée par une production soutenue de grands magasins isolés et accessibles uniquement par voiture individuelle, remettant en question les principes de développement durable et provoquant la faillite de nombreux petits magasins de proximité dans les zones périurbaines et rurales, incapables de résister à la forte concurrence des grandes surfaces. Ce phénomène est devenu une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics locaux et les résidents, car il affecte la vitalité et la viabilité des quartiers et la survie des zones spatialement défavorisées. Notre objectif est d'étudier et de caractériser l'expansion de la grande distribution hors centre et ses liens avec les caractéristiques socio-économiques des communautés périurbaines et rurales de la région Ile-de-France. Nous utilisons des données nationales et régionales, les journaux locaux, les rapports des analystes financiers sur la période 1975-2013, pour évaluer les effets spatiaux et sociaux de l'expansion du commerce de détail à l'échelle locale et régionale niveau. Puis, nous produisons des analyses statistiques spatiales à partir des bases de données de surface totale en commerce construite entre 1975 et 2013 en Ile-de-France, ainsi que caractérisant l'évolution du nombre de grandes et petites unités de vente et des caractéristiques démographiques et socio-économiques de chacune des 1281 municipalités. Nous sommes parvenus à la conclusion que l'expansion du commerce de détail peut affecter les communautés et ne permet pas de réduire les inégalités spatiales en matière d'accessibilité aux commerces.

Mots-clés : géographie économique ; développement commercial ; formes urbaines ; Île-de-France ; inégalités spatiales ; cohésion sociale.

### **1. Introduction**

Inequalities amongst territories raise concerns all over the world. There is increasing evidence that urban sprawl and spatial inequalities in terms of public facilities and/or other amenities provision lead to social inequalities and affect upward mobility (Ewing et al., 2016). As a matter of fact, the majority of the population living in and suburban areas of rural areas near to the metropolises does not fully benefit from the globalized, connected, dynamic world of the cities. There is evidence in France that, while inequalities in income per inhabitant between regions and inequalities between *Départements* have decreased since the 1960s, spatial dichotomy between metropolis and their suburbs have been growing continuously (Davezies, 2012). One of the major concern for suburban and rural territories is the loss of vitality and viability they have experienced.

Town centre activities, particularly retail, is a key component of vitality in rural communities as rural retail sales are often used as an indicator of attractiveness of rural communities. That is

why declining retail sales is a growing concern for local policy makers (Artz & Stone, 2012). The arrival of large decentralized stores in these communities has led to an intensive competitive environment for small shops.

Retail development has indeed known great changes in forms and localization since the 1970s. It has experienced decentralization and an ongoing size increase (Colla, 2003). Retail decentralization was first used by (Berry, 1967) to refer to American retail expansion outside the central business district. At that time, retail amenities were still grouping in poles at the edge of the city and settling close to other economic activities. Later in 1988, Schiller described three waves of decentralization for retail in the United Kingdom. These were closely linked to the arrival of new retail patterns; supermarkets and hypermarkets in the 1970s involving food retailing only, then retail warehouses five to ten years later, and finally in the 1980s, retail parks and outlets, involving mainly clothing, comparison goods and some supporting services traditionally found in the town centres began to settle out-of-town (Schiller, 1988). Until recently, the focus on retail decentralization was much more about retail patterns and about how much these retail patterns were changing (Harwitz & Lentnek, 1995). Links between sprawl and retail patterns have been investigated by (Dodds & Dubrovinski, 2015). Retail expansion has been massive in the surroundings of large metropolis such as Paris. It has led to high retail densities even in some remote areas of the Paris region. The competition for small retail units in the town centre of these areas is heavy and it can lead to spatial and social inequalities.

Since the 1970s, retail expansion in France and in other developed countries remains at a high level. Until 2015, France had the largest shopping centre market in Europe (Russia has broken France's 43-year reign as Europe's largest shopping centre market in 2015) (Cushman & Wakefield, 2015). Pressure for land efficiency is particularly high in the Paris region, as it concentrates employment, population and great quality soils for agriculture as well. Moreover, it has experienced a massive retail sprawl, as it contains 42.9% of the total amount of French large stores (above 500 employees) (Insee, 2014). This expansion has raised great concerns amongst central administrators, local elected personnel and citizen of this region. Nowadays, there is a tendency towards giant projects combining food retailing, clothing, comparison goods and attraction theme parks, such as Europa City planned on 80 hectares at 17km from the centre of Paris, which includes an aquatic attraction theme park and a skiing installation.

Spatial and social inequalities are deeply linked and the links between them have been part of the focus of regional inequality literature (for a literature review on this matter, see Wei, 2015). In the Ile-de-France region, discontent amongst populations living in the suburbs and in declining rural areas and a feeling of abandonment are often expressed in their vote (Giblin, 2012). In the last presidential elections, Paris *intramuros* was the place where extreme voters were the least numerous (less than 5% of the voters), but between 20km and 50km away from the capital city, the extreme vote was the highest with between 20 to 40% (Ailidières, 2012). Localization of the habitat is now for a majority of geographers one of the main predictors of political orientation, even more efficient than socio-economic distinctions (Lévy & Le Bras, 2012).

This paper aimed to be part of the literature on regional inequality we hope to give some recommendations to policymakers and regional planners in order to fight against regional inequalities following the findings of Glaeser et al. (2009). Our focus is on retail development. We aim at illustrating its evolution in patterns and localization in the Ile-de-France region and bringing insights into the debate on the socio-economic impacts of retail decentralization on local communities and spatial inequalities.

We divide this paper in three sections. In section 2, we give a literature of the environmental, social and economic impact of peripheral retail expansion. In section 3, we introduce general comments on retail expansion in the Ile-de-France region and its local socio-economic implications based on the financial analysts' reports, regional and local retail studies and local newspapers. In section 4, we use descriptive statistics to illustrate retail sprawl and spatial inequalities in terms of retail provision on the 1975-2015 period in the region Ile-de-France. And finally, in section 5, we statistically study the links between retail and social characteristics in the municipalities of the Ile-de-France region using the number of shops and retail units, the retail floorspace built and socio-economic variables including medium yearly income, percentage of households with non-taxable income and unemployment rate.

## **2. Literature review: Retail decentralization and its socio-economic implications**

In this part, we survey the international literature on social and economic implications of retail expansion and its consequences for spatial equality.

### **2.1. Employment and the survival of small retail units in the United States**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **3. Socio-economic implications of retail decentralization in the United Kingdom**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **3.1. Retail expansion, social capital and poverty**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **4. Retail expansion, controversies and regulation in the Île-de-France region**

The previous literature review focuses mostly on the economic implications of the arrival of the big box retailers on the market and part of it on the social impacts for the communities living next to large decentralized stores. In this part, we focus on the concerns about social, economic and environmental impacts coming from the administrative bodies, the residents, the local elected personnel and other institutional agencies related to retail development. Our aim is to

provide some evidence on these linkages in the region Île-de-France, based on the study of local newspapers, institutional reports and local plans.

#### **4.1. National regulation: an entry barrier to large stores since 1973**

The first supermarket and hypermarket opened respectively in 1958 and 1963 in France. At that time, independent small retailers were represented nationally and raised voices against the competition brought by big box retail stores. In 1973 the central government took some restrictive measures towards retail development projects above 1000 sq. mt of selling space in cities with less than 40,000 inhabitants and above 1500 sq. mt. in cities with more than 40,000 inhabitants. They made it compulsory for these stores to ask for an authorization of zoning boards before applying for a planning permission.

This entry barrier is still in place, even if it has been through a lot of criticism. The opponents to the regulation found that it was aimed at preventing competition and was an unjustified barrier for retail stores. The European commission put a lot of pressure on the French government to review this regulation as it went against the principles of a free trade. It succeeded in 2008 as the new regulation was much less restrictive towards retail development. It stipulated retail development could only be stopped if the boards found adverse effects on landscape and environment. Any economic criteria such as the impacts of the proposal on other retailers were no more to be taken into account. The proponents of a regulation have raised concerns about the composition of the regulatory boards, mainly composed of local elected personnel, whose interest was to see new stores settle on their territories to obtain short run tax benefits.

Other measures were taken by the central government in order to protect small retail units. In 1989, a national fund was created using the profits coming from the taxation of large economic activities to preserve the mom and pop stores. Municipalities could ask for financial help to be able to resort to their pre-emption rights in order to avoid changing the use of the land.

#### **4.2. Environmental concerns and regional plans in the 2000s**

In 2003, a national regulation was put in place to encourage municipalities to group together in order to produce local plans at a more global scale than the municipal level. In 2004, the government required each of these plans to include a specific document for retail development, included in large scale planning documents, named *Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)*. In 2015, the Île-de-France region was covered by thirty-three of these documents. We analysed twelve produced in rural areas produced between 2008 and 2014. They all recommend to maintain, revitalize or develop the small retail units in the town centres, ten of them advise the municipalities to control, reduce, or even block large store production. Five of them produce a set of criteria for large retail development that mostly involves limiting the development to the areas already urbanized. Four plans advise municipalities to produce perimeters to save the existing retail units in the town centres and use the national financial help to buy any retail unit

that would go bankruptcy and prevent a change of use.

### **4.3. Local attitudes towards retail development**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **5. Retail decentralization and spatial inequalities: statistical study**

In this part, we aim at measuring and characterizing retail expansion and decentralization and giving some insights into the consequences of this expansion on retail forms.

### **5.1. Data description**

We use four databases on retail development in Île-de-France and one database on the social and economic characteristics of the Île-de-France municipalities from the French National Institute for Statistics (INSEE). We exclude the city of Paris from our analysis as the retail market within the core city is highly competitive and contains specific stores called *Grands magasins*.

The first database, named *Sitadel*, contains the floorspace by development type (housing, office, retail, warehouse) built between 1975 and 2013 in each municipality. We use the retail floorspace built each year from 1975 to 2013 in the municipalities of the Île-de-France region.

The second database is produced by the INSEE, and named *Connaissance locale de l'Appareil productif*. It is composed of 134,916 retail units in the Île-de-France region, and includes each retail unit in France. Per unit, it contains the number of employees in FTE, the opening date and the localization at the municipality level.

The third database we use is an inventory of all stores in each municipality in the Île-de-France region. It includes 25 categories: hypermarkets (above 2500 sq.mt of selling space), supermarkets (between 400 and 2499 sq. mt), large building material shops (above 400 sq.mt), medium sized food retail shops (between 120 and 400 sq.mt.), general merchandise, bakeries, butchers, frozen food stores, fishmongers, clothing stores, home furnishing, furniture and equipment, sports stores, florists, bookshops, etc. Contrary to the other databases, it doesn't include all retail units, such as eating and drinking units, car-dealers, real estate agencies and other specialized units. The total number of stores is 36,042 in Île-de-France.

Our fourth database we use is the inventory of all stores above 1000 sq.mt in Ile-de-France. It contains the postal address and the total selling space of each of these stores. This database is produced by the *Atelier Parisien d'Urbanisme*.

The database we use on social and economic characteristics contains: the medium yearly income per households, the percentage of households with non-taxable income, the unemployment rate and the percentage of retired people between the total population at the

municipality level.

To distinguish urban, suburban and rural municipalities, we use the typology of the municipalities produced by INSEE. This typology has been elaborated using the evolution of population, housing and employment densities. The urban municipalities are located within a dense urban environment including an employment level above 10,000 jobs. The suburban municipalities have known a steep increase in housing units located around employment centres. The rural municipalities have a low residential density, low increase in population and are located further away from the employment centres. In the seven *Départements* of Île-de-France, according to this classification, there are 395 urban municipalities, 673 suburban municipalities and 212 rural municipalities. They respectively group 6,200,329 residents (64.2% of the population in the region), 2,953,986 residents (30.6% of the population) and 503,566 residents (5.2% of the population), corresponding to a total of 14.8% of the whole population of France.

## **5.2. Retail expansion between 1975 and 2014: equally distributed?**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **5.3. Retail facilities in 2014**

### **5.3.2. Food deserts in Ile-de-France?**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

### **5.3.3. Versus a consumers' paradise**

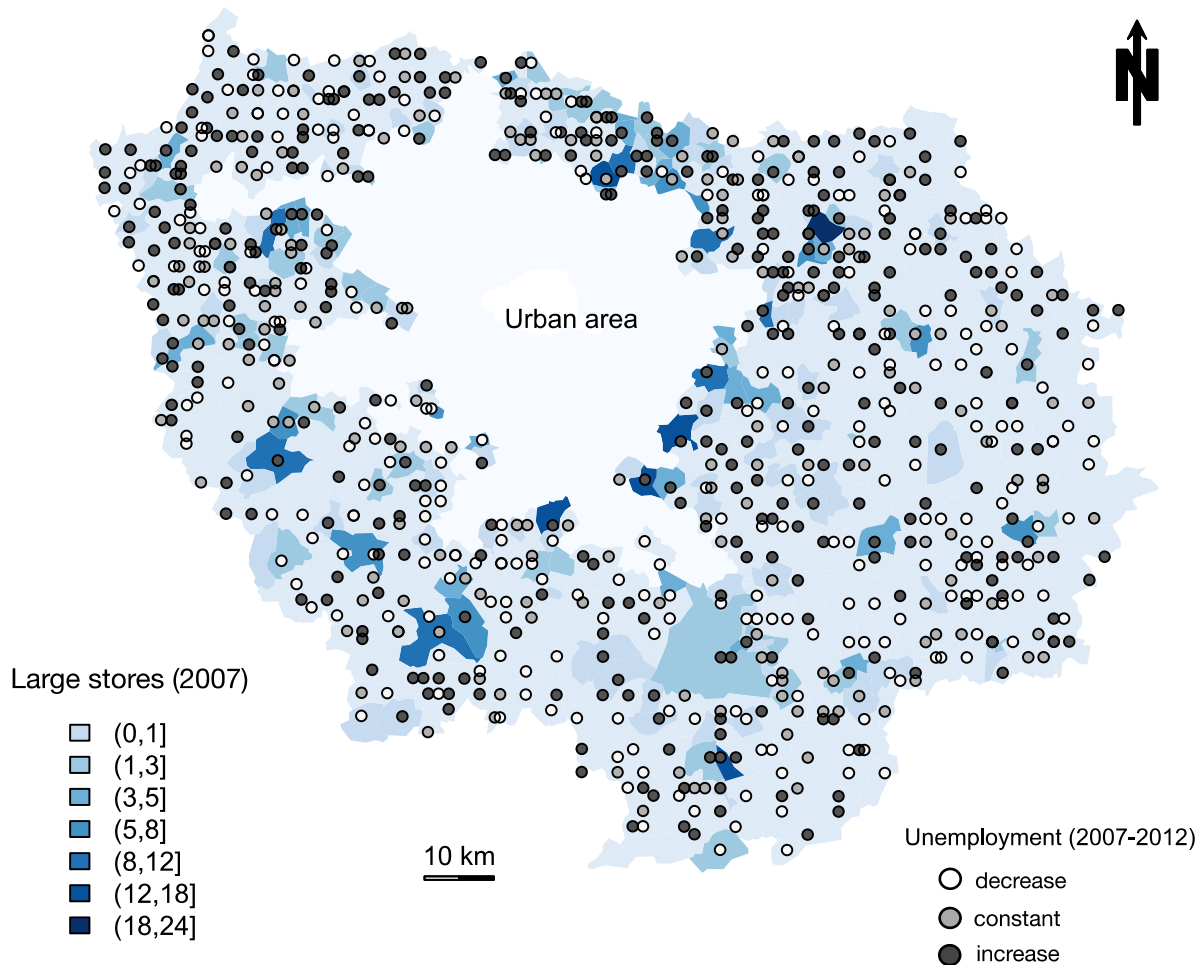
*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

## **6. Retail expansion and socio-economic characteristics of municipalities**

In this part, we aim at studying the socio-economic implications of retail expansion and giving some insights into the links between social inequalities and retail development in the municipalities of the Île-de-France region.

### **6.1. Retail employment and the 2008 crisis: unequal consequences given the location of stores**

Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)



**Figure 6: Large retail stores per municipality in 2007 and the evolution of unemployment rate between 2007 and 2012 in the region Île-de-France**

## 6.2. Social inequalities and retail development: the clustering of municipalities

In order to study the links between socio-economic characteristics and retail development, we produce a principal components analysis and a hierarchical clustering analysis in the municipalities of the region. We use six quantitative variables at the municipal level: the number of shops, the number of retail units, the medium yearly income per households, the percentage of households with non-taxable income, the unemployment rate, the percentage of retired people and the typology of each municipality: urban, suburban or rural. We would like to remind that, contrary to the shops' category, which includes only stores and specialized stores as bakeries, butchers, ect. ; that the retail units' category gather all retail stores such as eating and drinking units, car-dealers, real estate agencies and other specialized units.

We find that the two first dimensions of the principal components analysis account for 78,35 % of inertia (dimension 1: 54,49% and dimension 2: 23,86%). The first axis shows that the number of shops or units is negatively correlated with the medium income and the percentage of retired people. It means that the higher the numbers of shops and units in a municipality are, the lower

the medium income and the percentage of retired people are. On the contrary, the number of shops and units is positively correlated with the unemployment rate and the percentage of households with non-taxable income, meaning that the municipalities with a high number of retail units are the poorest. We used Pearson's partial correlations testing with the Pearson method to check the correlations between number of shops or retail units and income, unemployment rate and percentage of households with non-taxable income correcting from the population. Tests were successful ( $p$ -value $<0,001$ ) in proving that the number of shops and retail units are positively correlated with unemployment rate and percentage of households with non-taxable income. However, the correlation between the income and the number of retail units or shops were not statistically significant.

<b>Coefficients of correlation</b>	Medium yearly income per household	Percentage of households with non-taxable income	Unemployment rate
<b>Number of shops</b>	-0.1933728	0.3201983***	0.4388576***
<b>Number of retail units</b>	-0.2400724	0.3702274***	0.4901769***

*Signif. codes: 0 '\*\*\*'*

**Table 4: Correlation between socio-economic variables and retail characteristics in the municipalities in the Île-de-France municipalities**

On the basis of these correlations and the results of the principal components analysis, we produced a clustering of the municipalities. We chose to keep the income as an informative variable in the clustering even if the correlation test was not successful. The aim is to characterize the municipalities in each of the clusters with the variables we have chosen in this study. The results of the clustering give eight clusters. Clusters 1, 2 and 3 represent most of the municipalities (61%), they have a significantly higher medium income, less households with non-taxable income and a lower unemployment rate. The numbers of shops and retail units are much lower with respectively average numbers of 61, 17 and 37 units for cluster 1,2 and 3, compared to an overall mean of 107. These clusters are representative of relatively well-off areas where retail development has not settled in high numbers.

Cluster 1 is the cluster with the highest income on average, the lowest unemployment rate and percentage of households with non-taxable income. It represents the wealthy areas of the west of the Île-de-France region, including the wealthiest cities such as Versailles, and the suburbs of the *Villes nouvelles*. In this cluster, the municipalities have 16 shops on average and 61 retail units, which is below the overall average.

Cluster 2 is characterized by a number of shops close to 3 shops only on average, it groups wealthy rural and suburban areas where retail development is not largely present. These municipalities have an average higher yearly income per household, lower unemployment rate and percentage of households with non-taxable income.

Cluster 4 is heterogeneous. It is composed of 58% suburban, 28% rural and 13% urban municipalities, characterized by a relatively low income, relatively high unemployment rate



and percentage of households with non-taxable income and low numbers of retail units. It corresponds to relatively poor areas with a lower accessibility to retail. These municipalities are heterogeneously located but we find that the 28% of rural municipalities are the ones located further away from central Paris, close to the border of the region. They have not been colonized yet by retail decentralization and their socio-economic indicators are close to the national average for rural areas.

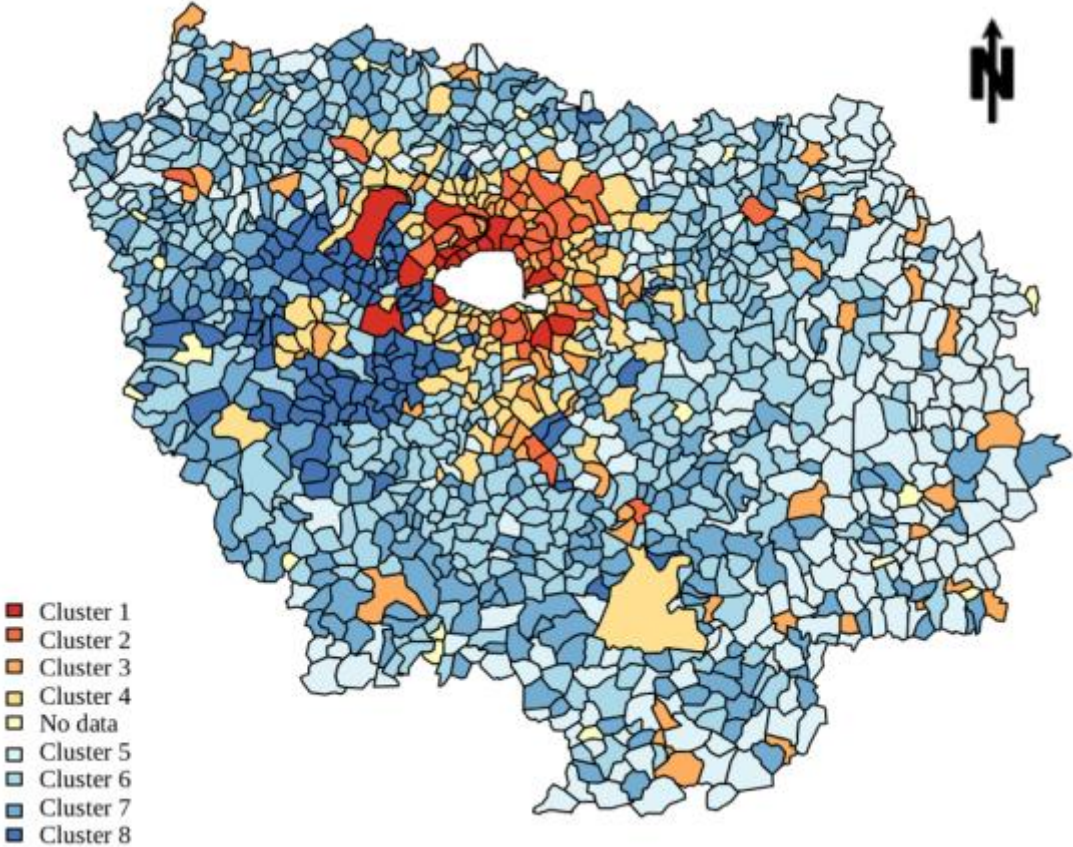
Cluster 5,6,7 and 8 are characterized by low to very low incomes (23489 to 16889 euros per year per household in average), high to very high unemployment rate (10.35 to 17.35% on average), high to very high percentage of households with non-taxable income (35.33 to 48.36% in average) and large number of retail units and shops (200 to 1470 retail units and 50 to 411 stores on average). They include poor to very poor urban municipalities with a very large number of retail stores, and contain all the *Villes nouvelles* and the areas which experienced fast urbanization in the 1950s and 1960s to provide housing for the increasing population due to the baby boomers.

	Composition	Medium yearly income per household	Percentage of households with non-taxable income	Unemployment rate	Percentage of retired people	Number of retail units	Number of shops
Total data (N=1257)		24431.747335 (4203.236590)	29.288895 (8.510334)	8.929753 (3.449079)	5.082299 (1.587067)	107.299920 (235.057386)	28.673031 (65.517065)
Cluster 1 (n=107)	52,3% urban 36,45% suburban	33038.70*** (3195.525026)	19.663367*** (3.146943)	6.812991*** (1.327214)	4.595234*** (1.252929)	61.037383*** (75.671687)	16.439252*** (25.317120)
Cluster 2 (n=264)	65,9% suburban 25% rural 9% urban	25626.464394*** (2448.793107)	25.757099*** (4.625593)	7.364242*** (1.883417)	7.283485*** (1.199698)	16.719697*** (24.91221)	3.534091*** (7.918068)
Cluster 3 (n=400)	66,75% suburban 25% urban 8% rural	25241.590500*** (1712.2008679)	25.049752*** (3.5407433)	7.151875*** (1.5746480)	4.537200*** (0.9384563)	37.122500*** (55.7647962)	8.100000*** (13.7404512)
Cluster 4 (n=270)	58% suburban 28% rural 13% urban	21731.224074*** (1333.379751)	34.797250*** (4.520299)	10.007852*** (1.965219)	Not significantly different from the overall mean	35.270370*** (53.502899)	8.066667*** (12.977588)
Cluster 5 (n=93)	92,47% urban 2,15% rural 5,38% suburban	23489.853763*** (2747.1892627)	Not significantly different from the overall mean	10.357204*** (1.4915543)	3.937527*** (0.7557943)	381.827957*** (143.9176604)	117.892473*** (52.5628067)
Cluster 6 (n=74)	60,81% urban 21,62% suburban	17708.960811*** (1902.773399)	46.847891*** (6.705599)	16.812162*** (3.002918)	3.786622*** (0.774796)	199.918919*** (143.769688)	49.932432*** (36.693519)
Cluster 7 (n=33)	96,97% urban 3,03% rural	16889.851515*** (1886.1523619)	48.354514*** (6.8460723)	17.353636*** (3.1981309)	3.345455*** (0.4410943)	780.121212*** (216.2929772)	202.545455*** (57.9111602)
Cluster 8 (n=16)	100% urban	Not significantly different from the overall mean	35.33172*** (13.3550136)	13.04312*** (5.4649414)	3.03875*** (0.4578875)	1469.43750*** (475.9016401)	411.81250*** (91.979086)

**Table 5: Results of the clustering: mean and standard deviation of the socio-economic and retail variables in the overall dataset and in each cluster**

Signif. codes: 0 '\*\*\*'

Only a few rural municipalities are part of clusters 5 to 8, meaning that some rural areas are poor to very poor and have a great number of retail units (as many as we can find in the urban municipalities). They concentrate 31% of the rural population in 2012 and 54% of the total number of units in the rural areas. These municipalities have the highest rate of unemployment in rural municipalities, between 24,03% and 12,85% (16,56% in average), and amongst the highest percentage of households with non-taxable income, between 37.4% and 59.53% (47.41% in average).



**Figure 7: Spatial representation: clusters of municipalities in 2014**

**7. Conclusions**

*Please refer to the full version of the thesis (available at ABIES School)*

Based on these assumptions, on our results and the review of the literature dealing with this topic, we believe that, in certain areas where large retail surfaces are in very high proportion, accepting large retail development cannot lead towards more wealth and quality of life, particularly for rural and suburban communities partly because of the pay practices of the distribution groups. Moreover, the recent priority given to the financial dimension among the retail sector raises new incentives for land planning professionals to strictly control retail development as large retailers’ profits depend less on domestic sales and the productivity of each of their stores but more on other financial activities.

## Discussion et conclusions générales

Notre travail avait pour objet d'analyser les modes de gouvernance foncière et les outils de politiques foncières visant à maîtriser le développement urbain, afin d'évaluer leurs impacts sur les formes urbaines et leur efficacité à lutter contre les inégalités spatiales. Nous nous sommes tout particulièrement intéressés aux territoires périphériques des agglomérations de Paris et de Londres, en procédant, dans le premier article de la thèse, à des comparaisons entre les procédures de gestion des conflits fonciers en Angleterre et en France, puis utilisé, dans les articles 2, 3 et 4, l'exemple du développement commercial et des politiques foncières qui lui sont dédiées. Ces études nous ont permis d'apporter des contributions à l'étude des processus de gouvernance foncière et à leurs impacts sur les formes urbaines et sur les territoires, en particulier concernant le cas du développement commercial en périphérie de Paris et Londres.

Dans le premier article, consacré à une étude comparative de la fréquence et de la gestion des conflits fonciers en périphérie de Londres et Paris, nous avons mis en évidence que les décideurs publics français et anglais sont confrontés à des conflits fonciers de même nature, qui traitent de questions environnementales et de formes architecturales et urbanistiques, notamment en liaison avec la densité urbaine. Nous avons également montré que, dans ces territoires, les règles d'urbanisme sont utilisées et modulées en fonction des intérêts locaux. En France, les maires, les préfets, les résidents et les constructeurs s'efforcent d'interpréter les documents d'urbanisme en leur faveur, en jouant soit sur leur caractère restrictif soit au contraire sur leur souplesse dès qu'il s'agit de la possibilité d'aménager le foncier. Les juges, arbitres de ces conflits, doivent alors trancher sur la légalité des décisions et clarifier les règles. Ils sont ainsi partie prenante de la décision alors même qu'ils ne possèdent pas de formation en urbanisme. En Angleterre, constructeurs, conseils des autorités locales, et résidents essaient également d'exploiter la réglementation pour en tirer ce qui pourrait les avantager, en utilisant notamment la possibilité légale de justifier un permis de construire par d'autres sources que les seuls documents nationaux ou locaux. Les différents acteurs concernés par le droit des sols prennent en outre prétexte des arbitrages en appels des inspecteurs centraux pour légitimer ou, à l'inverse, bloquer, un projet urbain en arguant du caractère jurisprudentiel de chaque nouvelle décision. Et si, en France, l'accumulation des textes réglementaires dote les autorités en charge des procédures de recours d'un large pouvoir discrétionnaire, en Angleterre, en revanche, c'est la propension à tenir compte de tous les paramètres (sociaux, économiques ou urbanistiques), qui permet une plus grande marge de manœuvre. Enfin, dans les deux pays, y compris lorsque les règles sont assez strictes, de nombreuses procédures permettent de discuter en appel de l'opportunité d'un projet de développement. Cependant, ce serait une erreur de ne pas voir que, derrière ces points communs, se cache une différence essentielle : alors que les juges administratifs français n'ont aucune formation en urbanisme et restent, de ce fait, dépendants du cadre réglementaire (cadre qui déjà par lui-même est très strict), les inspecteurs centraux anglais en charge des recours ont bénéficié d'une formation dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement des sols, et, de ce fait, peuvent trancher même lorsque les règles sont peu contraignantes. La rigidité du cadre réglementaire n'est donc pas le principal obstacle au débat sur l'allocation des sols. Mais c'est

le manque d'ingénierie territoriale et la faible expertise des agents en charge de l'urbanisme qui, en France, rendent moins crédible l'intervention d'un corps administratif mal préparé à légiférer sur ce point.

Notre deuxième article est consacré à une analyse comparative des contenus des documents d'urbanisme locaux, plus précisément des Schémas de cohérence territoriale dans les territoires périphériques de Paris ainsi que des *Local Development Schemes* s'appliquant aux zones périurbaines du Grand Londres. De plus, nous avons étudié en particulier les objectifs, les mesures et les politiques qui sont dédiées au commerce. Cet article complète ainsi l'étude du rôle des acteurs locaux dans l'aménagement de l'espace, ainsi que leurs objectifs en matière de planification, en fonction notamment des formes urbaines présentes sur les territoires étudiés. Nous avons noté qu'en France, les SCoT comportent peu d'exigences réglementaires qui contraignent le lieu d'implantation des nouveaux commerces. Les distributeurs sont ainsi libres de choisir les centres ou les périphéries pour leurs enseignes. Au contraire, la politique de « *Town centre first* » anglaise, visant à privilégier les implantations des commerces en centre-ville, détermine largement les objectifs en matière de développement commercial dans la majorité des LDS. Nous pensons que l'exemple anglais mérite une attention particulière et pourrait notamment être utilisé pour compléter la législation française, puisque la dévitalisation des centres est également une préoccupation française. Exiger des commerces de se localiser à proximité des centralités urbaines ou des logements peut permettre de réduire l'utilisation de la voiture individuelle et la consommation des terres. De plus, suite aux récentes évolutions de la position de l'Union Européenne sur la maîtrise foncière des projets de développement de grande envergure, il est devenu plus aisé pour les pays de mettre en place des critères quant à la localisation des grandes surfaces. Nos résultats mettent également en évidence que, dans la mesure où l'urbanisme anglais est davantage négocié, l'attitude de l'Etat en Angleterre, et notamment de ses inspecteurs en procédure d'appel, est déterminante. Ainsi, alors qu'en France les négociations en urbanisme entre acteurs privés et acteurs publics commencent à se développer (projet Bassins à Flots à Bordeaux ou quartier des Batignolles à Paris), il convient de rappeler, en se fondant sur l'exemple anglais, que, sans le soutien de l'Etat, les autorités locales publiques n'ont pas les moyens de négociations dont disposent les agents privés et éprouvent les plus grandes difficultés à implémenter leurs documents d'urbanisme locaux et à faire respecter leurs priorités.

Le troisième article nous a permis d'étudier la mise en œuvre et les impacts de la régulation foncière des implantations commerciales en Ile-de-France. Il s'agissait d'étudier l'influence des directives sur les formes commerciales, mais également de vérifier la capacité des autorités locales à user de la réglementation nationale pour contrôler l'expansion commerciale et lutter contre les déséquilibres de ce secteur. Nos analyses nous ont également permis d'alimenter, à partir d'un cas concret, le débat sur l'efficacité des mesures de type barrière à l'entrée versus dispositifs incitatifs dans la gestion foncière. Nous avons, dans un premier temps, montré que les politiques de restriction des implantations commerciales avaient en effet restreint à court terme la construction de commerces, mais qu'à long terme la réglementation ne l'emportait pas sur l'incitation dans les territoires périphériques de Paris ; alors que la règle vise à freiner les

implantations commerciales, la fiscalité locale incite à accepter toujours plus de projets commerciaux. Nous avons ainsi pu constater que la barrière à l'entrée visant les grands commerces n'a pas empêché la plupart d'entre eux de s'établir en Ile-de-France. Toutefois, nous avons mis en évidence des stratégies communales distinctes en matière de développement commercial, notamment en fonction du caractère urbain, périurbain ou rural des municipalités et de l'offre en commerces déjà présente sur leurs territoires. Ainsi, certaines communes périurbaines et rurales caractérisées par des densités commerciales élevées se montrent restrictives face aux projets de grandes surfaces et usent de la politique foncière de barrière à l'entrée pour freiner l'expansion commerciale. Cet outil foncier constitue ainsi un filet de protection permettant d'éviter que les petits établissements commerciaux ne ferment tous, mettant alors en péril l'attractivité de leur commune et la qualité de vie de leurs administrés. Une de nos conclusions est donc que, même si l'efficacité de cette politique foncière est globalement peu satisfaisante, elle est aussi relative en fonction des territoires considérés. Nous pensons ainsi que son existence est essentielle pour les territoires périurbains et ruraux proches de la métropole du Grand Paris, notamment dans l'optique de sa future expansion.

Dans notre quatrième article, nous nous sommes intéressés aux formes de l'expansion commerciale en Ile-de-France, à leurs implications socio-économiques et à l'opportunité d'une intervention publique en la matière. Nous proposons un large aperçu bibliographique des conséquences sociales, économiques et environnementales de l'expansion commerciale. Ce dernier chapitre nous a permis d'apporter d'autres arguments en faveur du maintien d'une intervention publique foncière visant à contrôler le développement commercial. En étudiant les formes commerciales produites en Ile-de-France par l'explosion des grandes surfaces et ses liens avec les caractéristiques socio-économiques, nous poursuivons l'objectif d'évaluer l'impact d'une telle production urbaine en matière d'égalité territoriale. Nous avons démontré d'une part que le commerce a connu en France, à l'instar de l'Angleterre et des Etats-Unis, un mouvement de décentralisation. D'autre part, nous avons estimé que ce mouvement pouvait avoir un effet de levier sur l'étalement urbain ; en région parisienne, nos résultats laissent en effet penser que le commerce tend à s'installer relativement plus loin du centre de Paris que les habitations, entraînant la nécessité pour les résidents de se déplacer pour aller faire leurs courses, ce qui pourrait mener à terme à une plus grande dispersion urbaine. Nous avons évalué que l'expansion massive du commerce entre 1975 et 2015 n'a pas empêché certaines inégalités en matière de répartition des établissements commerciaux sur le territoire francilien. Au contraire, de nouveaux déséquilibres territoriaux sont apparus car les petits commerces ont fait faillite en raison de la concurrence des grandes surfaces. De plus, et contrairement aux résultats de certaines études américaines, nous avons montré qu'en périphérie de Paris, les zones les plus pourvues en établissements commerciaux sont souvent défavorisées, voire très défavorisées. Ce lien est également vérifié en milieu périurbain et rural ; ainsi, nous trouvons que les municipalités périurbaines et rurales comportant des densités commerciales élevées, voire très élevées, sont aussi les plus pauvres en prenant en compte le revenu moyen des habitants, le pourcentage de foyers fiscaux non imposables, ainsi que le taux de chômage. Ce constat ne va pas dans le sens de soutenir l'installation des commerces pour assurer l'attractivité et la croissance économiques des territoires périphériques en particulier.

Enfin, à l'issue de nos recherches, nous pouvons affirmer que les différences entre la France et l'Angleterre, du point de vue de la lutte contre les déséquilibres des marchés fonciers, tendent à diminuer, pour deux raisons principales :

- Premièrement, les deux pays sont soumis au même cadre réglementaire européen, qui privilégie des mesures de libéralisation économique. La France, qui a modifié sa politique foncière commerciale sous la pression de la Commission européenne, en est l'exemple le plus flagrant. L'Angleterre qui a, par ailleurs, largement œuvré au tournant libéral de l'Europe, a diminué peu à peu la capacité des principaux agents territoriaux garants des intérêts publics à agir sur les marchés fonciers. Le gouvernement central a même été jusqu'à donner aux développeurs les moyens d'être des acteurs principaux du développement urbain, d'une part, en faisant en sorte que les autorités locales en dépendent pour financer leurs équipements publics, et d'autre part, en autorisant la plupart de leurs projets en appel contre la volonté des autorités locales (cf. procédure de recours au Gouvernement central). Ajoutons que, même si l'intégration de l'Angleterre à l'Union Européenne est remise en question dans les années à venir par le Brexit, il est peu probable que le gouvernement change ses orientations libérales et renforce les pouvoirs d'intervention de l'échelon public local.

- Deuxièmement, dans les deux pays, les moyens de négociation des autorités publiques locales sont actuellement faibles, que ce soit face aux grands groupes privés de développement ou à l'Etat en Angleterre. En effet, les *planners* anglais travaillant dans les autorités locales en tant que fonctionnaires ont perdu peu à peu leur place dominante dans la gouvernance foncière anglaise ; leurs effectifs ne cessent de diminuer, alors que le savoir-faire commun et les compétences techniques acquis au cours de leur formation sont aujourd'hui accueillis dans les grands groupes privés de développement. De même, les élus locaux anglais occupent une place plus importante dans les décisions locales, mais restent également contraints dans leur capacité à intervenir par le gouvernement central. En France, le manque de moyens et d'agents dans certaines municipalités, notamment en milieu périurbain et rural, engendre également des disparités dans leur capacité à intervenir sur les marchés fonciers et à imposer leurs priorités en matière de développement urbain. Les grands groupes de promotion ou sectoriels disposent, au contraire, d'un pouvoir d'expertise important, qui déséquilibre les rapports entre acteurs publics et privés dans les négociations des projets de développement.

A l'origine de cette thèse se trouvait un constat empirique remettant en question les principes de développement durable, qui étonnait et interrogeait. Etonnement tout d'abord devant la pléthore de zones commerciales en périphérie des grandes villes, qui semblaient soit inutiles tant elles étaient répétitives soit, pire encore, abandonnées, alors même qu'elles avaient été, de toute évidence, créées en empiétant sur des champs voire des forêts. Interrogation ensuite : comment expliquer ce qui apparaissait comme un gâchis ? Fallait-il en rendre responsable des politiques foncières inexistantes, inadéquates ou inefficaces ? Ou bien penser que des intérêts économiques à court terme l'emportaient toujours sur une politique environnementale basée sur le long terme ?

A mesure que nos recherches sur les outils de politiques foncières se précisaient, ce

questionnement initial a été remplacé par des questions plus pragmatiques. Dans quelle mesure est-il possible de penser une politique durable, soucieuse des enjeux et des risques environnementaux, contraignante même lorsqu'elle entre en concurrence avec des intérêts économiques puissants ? Pour quelles raisons certaines formes de régulation sont-elles inefficaces ? Et, a contrario, quelles formes politiques pourraient être les plus efficaces pour lutter contre l'expansion sauvage de zones ensuite désertées ? Une comparaison entre l'Angleterre et la France a paru judicieuse, afin de révéler les failles des systèmes de gouvernance.

Au terme de ce travail, nous sommes parvenus aux conclusions suivantes. En France, la fragmentation du pouvoir foncier entre les communes a affaibli les moyens de négociation des autorités publiques locales, en les morcelant entre les municipalités ; les grands groupes privés de développement ont ainsi pu s'imposer comme des acteurs incontournables de la décision foncière. Leur pouvoir de négociation, notamment dans les territoires périphériques où les instances intercommunales sont encore peu présentes, est maintenant largement supérieur à celui de chacune des communes. Ils arrivent ainsi à imposer leurs priorités en matière de développement. La politique de régulation des implantations commerciales, sans constituer un frein efficace à l'expansion des grandes surfaces, permet néanmoins de disposer d'un outil d'intervention pour les territoires qui souhaitent éviter une trop forte décentralisation commerciale et prennent conscience de ses effets négatifs à long terme pour leurs communautés. L'existence du dispositif, même s'il ne remplit pas efficacement ses objectifs, assure ainsi aux communes un filet de protection face à la pression des distributeurs.

L'analyse comparative avec l'Angleterre a révélé qu'un pays doté d'autorités locales pourtant particulièrement étendues, disposant des *planners*, agents territoriaux traditionnellement formés, reconnus et respectés internationalement pour leur savoir-faire en matière de planification territoriale, n'a pas non plus réussi à maîtriser l'expansion commerciale. Ici, sont principalement en cause les orientations libérales des années 1980, qui se sont traduites par un renforcement de l'intervention publique nationale dans les politiques foncières, parfois vécu comme paradoxal. Mais, le gouvernement central a finalement toujours œuvré à laisser plus de liberté et de marges de manœuvre aux marchés, dans l'esprit d'une planification territoriale « *market-oriented* ». Finalement, en dépit de son engagement pour la localisation des commerces aux centres des villes, avec la politique de « *Town centre first* », le cas de l'Angleterre nous a paru plus inquiétant du point de vue de l'expansion commerciale et d'une gestion foncière économe en général. Les autorités publiques locales ne disposent d'aucun dispositif réglementaire pour stopper la construction d'un commerce et l'échelon central privilégie depuis les années 1980 les objectifs de productivité économique de court-terme. Faut-il alors penser que la barrière la plus efficace contre la domination exclusive des intérêts économiques est d'agréments ou de consolider une régulation politique par une réflexion d'ordre culturelle ou idéologique ?



## Bibliographie

(n.d.).

- Ailawadi, K. L., Zhang, J., Aradhna, K., & Kruger, M. W. (2010, August ). When WalMart enters: How incumbent retailers react and how this affects their sales outcomes. *Journal of Marketing Research*, 47(4), 577-593.
- Ailidières, B. (2012). ). Les temps du vote Front national et de ses représentations (The era of National Front voting and its representations). *Hérodote*(144), 18-37.
- Alwitt, L., & Donley, T. D. (1997). Retail Stores in Poor Urban Neighborhoods. *The journal of consumer affairs*, 31(1), 139–164.
- Andrieux, V., Bourdeaux, C., Le Faucheur, S., Royer, F., & Segreto, R. (2013). *La situation du commerce en 2013*. Direction des Statistiques d'Entreprises, Commission des Comptes Commerciaux de la Nation, Division Commerce. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.
- Artz, G., & Stone, K. (2006). Analyzing the impact of Wal-Mart supercenters on local food store sales. *American journal of agricultural economics*, 88(5), 1296-1303.
- Artz, G., & Stone, K. (2012). Revisiting WalMart's Impact on Iowa Small-Town Retail. *Economic Development Quarterly*, 26(4), 298-310.
- Association des Communautés de France. (2011). *Réforme de l'urbanisme commercial Et si l'urbanisme faisait loi ?* Paris: Association des Communautés de France.
- Atkinson, A. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2(3), 244-263.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality. What can be done ?* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Auby, J.-B. (2013). *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*. paris: LexisNexis.
- Baer, W. (2007). General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans. *Journal of the American Planning Association*, 63(3), 329-344.
- Barnet London Borough. (2012). *Barnet's Local Plan*. London: Barnet London Borough.
- Basildon Council. (2016). *Basildon Local Plan*. Basildon: Basildon Council.
- Basker, E. (2005). Job creation or destruction? Labor market effects of Wal-Mart expansion. *Review of Economics and Statistics*, 87(1), 174-183.
- Basker, E. (2007). The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 177-198.
- Baud, C., & Durand, C. (2012). Financialization, globalization and the making of profits by leading retailers. *Socio-Economic Review*, 10(2), 241-266.
- Beaulac, J., Kristjansson, E., & Cummins, S. (2009). A systematic review of food deserts, 1966-2007. *Preventing Chronic Disease*, 6(3).
- Berke, P., & French, S. (1994, July). The Influence of State Planning Mandates on Local Plan Quality. *Journal of Planning Education and Research*, 13(4), 237-250.
- Berke, P., & Godschalk, D. (2009, February). Searching for the Good Plan A Meta-Analysis of Plan Quality Studies. *Journal of Planning Literature*, 23(3), 227-240.
- Berke, P., Dixon, J., & Neil, E. (1997). Coercive and Cooperative Intergovernmental Mandates: A Comparative Analysis of Florida and New Zealand Environmental Plans. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 24(3), 451-468.
- Berry, B. J. (1967). *Geography of Market Centres and Retail Distribution*. Prentice Hall.
- Berthet, L., & Lalliard, A. (2015). *Analyse du marché de l'immobilier commercial*. Haut Conseil de Stabilité Financière. paris: Haut Conseil de Stabilité Financière.
- Bertrand, M., & Kramarz, F. (2002). Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry. *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1369-1413.

- Boarnet, M., Crane, R., Chatman, D., & Michael, M. (2005). Emerging planning challenges in retail: The case of Wal-Mart. *Journal of the American Planning Association*, 71(4), 433-449 .
- Bonanno, A., & Goetz, S. J. (2012, November). WalMart and Local Economic Development: A Survey. *Economic Development Quarterly*, 26(4), 285-297.
- Booth, P. (2003). *Planning by consent: the origins and nature of British development control*. London: Routledge.
- Booth, P. (2007). The control of discretion: Planning and the Common-Law tradition. *Planning Theory*, 6(2), 127-145.
- Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., & Paris, D. (2007). *Spatial Planning Systems of Britain and France: A Comparative Analysis*. London: Routledge.
- Bouteille, A. (2014, novembre-décembre). Du plan de l'urbanisme au permis de construire, un système qui marche à l'envers. *la revue foncière*, 2, 5-7.
- British Council of Shopping Centres. (2007). *Future of Retail Property : Shopping Places for People*. London: British Council of Shopping Centres.
- British Council of Shopping Centres. (2009). *Retail Property Statistics*. London: British Council of Shopping Centres.
- Buitelaar, E., & Sorel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27, 983-989.
- Capps, O., & Griffin, J. (1998, February). Effect of a Mass Merchandiser on Traditional Food Retailers. *Journal of Food Distribution Research*, 1-7.
- Carden, A., Courtemanche, C., & Meiners, J. (2009). Does Wal-Mart reduce social capital? Public Choice. *Public Choice*, 138, 109-136.
- Cardiff-Hicks, B., Lafontaine, F., & Shaw, K. (2015, May). Do large modern retailers pay premium wages? *ILR Review*, 68(3), 633-665.
- Castel, J.-C. (2003, décembre 23). Étalement : les termes du débat. *Techni.cités*, 60.
- Chapman Taylor. (2015, April 8). UK Retail: Saving our Secondary Towns. London, London, England.
- Chapuisat, J. (1989). Bilan de cinq ans d'urbanisme communal.
- Chardon, O., & Dumartin, S. (1998). *Fidélité aux enseignes, fidélité aux marques : les choix des consommateurs*. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Insee première. Paris: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
- Charmes, E. (2010, mai-juin). Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat. *Etudes foncières*, 145, 20.
- Cheshire, P., Hilber, C., & Kaplanis, I. (2015). Land use regulation and productivity-land matters: evidence from a UK supermarket chain. *Journal of Economic Geography*, 15, 43-73.
- Chiou, L. (2009). Empirical analysis of competition between WalMart and other retail channels. *Journal of Economics and Management Strategy*, 18(2), 285-322.
- Cleary, R., & Lopez, R. (2013, November). Supermarket responses to Wal-Mart Supercenter expansion: a structural approach. *Empirical Economics*, 47(3), 905-925.
- Clinch, P. (2006). Third Party Rights of Appeal: Enhancing Democracy or Hindering Progress? . *Planning Theory & Practice*, 7, 327-350.
- Cliquet, G., Garets, V., Basset, G., & Perrigot, R. (2008). 50 ans de grandes surfaces en France : entre croissance débridée et contraintes légales. *7th international congress on marketing trends*, (pp. 17-19). Venice.
- Colla, E. (2003). *Retailing in the European Union: Structures, competition and performance*. London: Routledge.
- Comby, J. (2008). L'étalement urbain en France. Paris.

- Comby, J., & Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Constans-Martigny, C., & Ruault, J.-F. (2012). *Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*. Paris: Association des Communautés de France.
- Constans-Martigny, C., & Ruault, J.-F. (2012). *Urbanisme commercial. Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*. Paris: Association des Communautés de France.
- Croydon Council. (2013). *Croydon Local Development Scheme*. Croydon: Croydon Council.
- Cummins, S., & Macintyre, S. (2006). Food environments and obesity—neighbourhood or nation? *International Journal of Epidemiology*, 35(1), 100-104.
- Cummins, S., McKay, L., & MacIntyre, S. (2005). McDonald's Restaurants and Neighborhood Deprivation in Scotland and England. *American Journal of Preventive Medicine*, 29(4), 308–310.
- Cushman & Wakefield. (2015). *European Shopping Centre Development Report*. London: Cushman & Wakefield Research Publication.
- Cushman & Wakefield. (2015). *Les marchés immobiliers français. Études & Recherche*. Paris: Cushman & Wakefield.
- Darley, A., & Touati, A. (2013). *La densification pavillonnaire à la loupe. Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines*. IAU île-de-France & Laboratoires, Techniques, Territoires et Sociétés . Paris: IAU-Idf.
- Dartford Borough Council. (2010). *Dartford Retail and Commercial Leisure Study*. Dartford: Dartford Borough Council.
- Davezies, L. (2012). *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale* ("La république des idées" ed.). Paris: Seuil.
- Davies, H., Edwards, D., Hooper, A., & Punter, J. (1989). *Planning Control in Western Europe*. London: HMSO.
- Davies, R. (2016, March 14). UK high street struggles in February as shoppers head for retail parks. *The Guardian*.
- Davis, J., Merriman, D., Samayoa, L., Flanagan, B., Baiman, R., & Persky, J. (2009). *The impact of an urban WalMart store on area businesses: An evaluation of one Chicago neighborhood's experience*. Chicago: Center for Urban Research and Learning Loyola University Chicago.
- Delaporte, C., & Tarquis, C. (2013). *Surproduction de surfaces commerciales, vers une bulle immobilière ?* Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France, Economie. Paris: Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France.
- Delsaut, P. (2001). *L'immobilier d'entreprise et la procédure d'agrément en ile de France (1955-2000)*. Paris: Broché.
- Demazières, C. (2015). Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés. *Espaces et sociétés*, 160(1), 304.
- Department of the Environment. (1996). *Planning Policy Guidance : Town Centres and Retail Development*. London: Department of the Environment.
- Department of Trade and Industry. (1985). *Lifting the burden*. London: Department of Trade and Industry.
- Desjardins, X., & Leroux, B. (2007). Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial. *Flux*, 69(3), 112.
- Desmet, K., & Rossi-Hansberg, E. (2013). *Analyzing Urban Systems : Have Megacities Become Too Large?* World Bank. Washington, DC: World Bank.
- Desse, R.-P. (2013, octobre). La fin de l'urbanisme commercial à la française. *Annales de la recherche urbaine*.

- Desse, R.-P., Fournie, A., Gasnier, A., Lemarchand, N., Metton, A., & Soumagne, J. (2008). *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement* (Collection Espace et territoires ed.). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Dodds, S., & Dubrovinski, M. (2015, March). Retail amenities and urban sprawl. *Journal of Regional Science*, 55(2), 280–297.
- Drewianka, S., & Johnson, D. (2010). Wal-Mart and Local Labor Markets, 1990—2005. DRIEA Ile de France. (2012). *Localisation des parcs et dynamiques spatiales d'implantation des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage en Ile-de-France*. Paris: DRIEA Ile de France.
- Dube, A., Lester, W., & Eidlin, B. (2007). *Firm Entry and Wages: Impact of Wal-Mart Growth on Earnings Throughout the Retail Sector*. Berkeley, California: Institute for Research on Labor and Employment.
- Ellickson, P., & Grieco, P. (2013). Wal-Mart and the geography of grocery retailing. *Journal of Urban Economics*, 75, 1-14.
- Elmbridge Brough Council. (2011). *Elmbridge Local Plan*. Esher: Elmbridge Brough Council.
- Ewing, R., Hamidi, S., Grace, J. B., & Wei, Y. D. (2016). Does urban sprawl hold down upward mobility? *Landscape and Urban Planning*, 148, 80-88.
- Feijoo, F., Pazoumian, M., & Madry, P. (2016). *Une nouvelle progression de la vacance commerciale des centres-villes en 2015*. Paris: Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé.
- Ficano, C. C. (2013, March). Business Churn and the Retail Giant: Establishment Birth and Death from Wal-Mart's Entry. *Social Science Quarterly*, 94(1), 263–291.
- Fisher, L., & Marantz, N. (2014). Can state law combat exclusionary zoning? Evidence from Massachusetts. *Urban Studies*, 52(6), 1071-1089.
- Fitzgerald, T., & Wirtz, R. (2008, January). The Wal-Mart effect: Poison or antidote for local communities? *Fedgazette*.
- Fouchier, V. (1997). *Les densités urbaines et le développement durable*. Paris: La Documentation française.
- François-Poncet, J., Larcher, G., Huchon, J., Luart, R., & Perrein, L. (1994). *Aménagement du territoire et politique de reconquête de l'espace rural et urbain*. French Senate. Paris: French Senate.
- France Stratégie. (2016). *Dynamiques et inégalités territoriales*. Paris: France Stratégie.
- Fromont, M. (1987). *Les compétences de collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*. Bruxelles: Bruylant.
- Fujita, M., Krugman, P., & Venab, A. (1999). *The Spatial Economy : Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Galléty, J.-C. (2012). Évolutions démographiques et sociologiques dans nos territoires. 259. Paris: Certu.
- Garcia-Mila, T., McGuire, T., Glaeser, E., & Sinai, T. (2002). Tax Incentives and the City. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 95-132.
- Gasnier, A. (2010). *Commerce et ville ou commerce sans la ville ? Entre logiques entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Gérard, P. (2007). *Pratique du droit de l'urbanisme* (5ème édition ed.). Paris: Eyrolles.
- Giblin, B. (2012). Extrême droite en Europe: analyse géopolitique (The far right in Europe: a geopolitical analysis). *Hérodote*, 144, 3-17.
- Gintrand, F. (2015, February 18). "Attention à la prolifération des surfaces commerciales". *Le Monde*.

- Glaeser, E. L., Resseger, M., & Tobio, K. (2009, October). Inequality in cities. *Journal of Regional Science*, 49(4), 617–646.
- Glaeser, E., & Shleifer, A. (2001). *A case for quantity regulation*. National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers Series. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- Goetz, S. J., & Swaminathan, H. (2006, June). Wal-Mart and county-wide poverty. *Social Science Quarterly*, 87(2), 211-226.
- Goetz, S., & Rupasingha, A. (2006). Wal-Mart and Social Capital. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(5), 1304-1310.
- Gordon, I., & Travers, T. (2010). London: planning the ungovernable city. *City, Culture and Society*, 1(2), 49-55.
- Griffith, R., & Harmgart, H. (2012). Supermarkets competition in England and planning regulation. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 22(1), 1-25.
- Guigou, J.-L., & Legrand, J.-M. (1983). *Fiscalité foncière: analyse comparée des pays de l'ocd*. Paris: Economica.
- Guimard, E. (2014, November 7). Au Mans, la colère monte contre les grandes surfaces commerciales en périphérie En savoir plus sur [http://www.lesechos.fr/07/11/2014/LesEchos/21810-077-ECH\\_au-mans--la-colere-monte-contre-les-grandes-surfaces-commerciales-en-peripherie.htm#XbsvZ9ccZEWYYu9i.99](http://www.lesechos.fr/07/11/2014/LesEchos/21810-077-ECH_au-mans--la-colere-monte-contre-les-grandes-surfaces-commerciales-en-peripherie.htm#XbsvZ9ccZEWYYu9i.99). *Les Echos*.
- Guy, C. (1994). *The Retail Development Process: Location, Property and Planning*. London: Routledge.
- Guy, C. (2003). Is retail planning policy effective? The case of very large store development in the UK. *Planning Theory and Practice*, 3, 319-330.
- Guy, C. (2010). Development pressure and retail planning: a study of 20-year change in Cardiff, UK. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 20(1), 119-133.
- Hall, P., & Twedwr-Jones, M. (2011). *Urban and Regional Planning* (Fifth Edition ed.). London: Routledge.
- Haltiwanger, J., Jarmin, R., & Krizan, C. (2010). Mom-and-pop meet big-box: Complements or substitutes? *Journal of Urban Economics*, 67, 116-134.
- Hamin, E. (2011). Integrating Adaptation and Mitigation in Local Climate Change Planning. In G. Ingram, & Y.-H. Hong, *Climate Change and Land Policies* (pp. 122-143). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Harrow Council. (2012). *Harrow's Local Development Scheme*. Harrow: Harrow Council.
- Haskel, J., & Sadun, R. (2011). Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Microdata. *Economica*, 79, 425-448.
- Haughton, G., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2013). Spaces of Neoliberal Experimentation: Soft Spaces, Postpolitics, and Neoliberal Governmentality. *Environment and Planning A*, 45(1), 217-234.
- Hicks. (2007). Job Turnover and Wages in the Retail Sector: The Influence of Wal-Mart. *Journal of Private Enterprise*, 22, 137-160.
- Hicks. (2008). Estimating Wal-Mart's impacts in Maryland a test of identifications strategies and endogeneity tests. *Eastern Economic Journal*, 34, 56-73.
- Hicks, M. (2008). Estimating Wal-Mart's Impacts in Maryland. *Eastern Economic Journal*, 34(1), 56-73.
- Hicks, M. (2009). Wal-Mart and Small Business: Boom or Bane? *The Review of Regional Studies*, 39(1), 73-83.

- Hicks, M. (2015, December). Does Wal-Mart Cause an Increase in Anti-Poverty Expenditures? *Social Science Quarterly*, 96(4), 1136–1152.
- Hicks, M., & Wilburn, K. (2001). The Regional Impact of Wal-Mart Entrance: A Panel Study of the Retail Trade Sector in West Virginia. *The Review of Regional Studies*, 31(3), 305-313.
- Hicks, M., Keil, S., & Spector, L. (2012). Mom-and-Pop stores and big box stores: some evidence of Wal-Mart impact on retail trade. *Economic Development Quarterly*, 26(4), 311-320.
- Hoch, C. (2007). How Plan Mandates Work - Affordable Housing in Illinois. *Journal of the American Planning Association*, 73(1), 86-99.
- Hocreitere, P. (1995). La vision des administrateurs: exemple de l'urbanisme. In H. Oberdoff, & G. Gardavaud, *Le juge administratif à l'aube du XXI siècle*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Holman, N., & Thornley, A. (2015). Backlash in the London suburbs: the local-strategic tension in multilevel governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 33(3), 496-511.
- Hoyt, L., Kushi, L., Leung, C., Nickleach, D., Adler, N., Laraia, B., . . . Yen, I. (2014). Neighborhood Influences on Girls' Obesity Risk Across the Transition to Adolescence. *Pediatrics*, 134(5), 943-949.
- Ingraham, A., Singer, H., & Thibodeau, T. (2005, July). Inter-City Competition for Retail Trade: Can Tax Increment Financing Generate Incremental Tax Receipts? *SSRN Electronic Journal*.
- INSEE. (1998). *Les comptes du commerce*. Paris: INSEE.
- Insee. (1998; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014). *Le commerce de détail en France*. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Références Web. Paris: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
- Jacquot, H., & Priet, F. (2008). *Droit de l'urbanisme* (6ème édition ed.). Paris: Dalloz.
- Jégouzo, Y. (1993, mai 20). La décentralisation de l'urbanisme. *Actualité juridique du droit administratif*.
- Jia, P. (2008, November). What happens when Wal-Mart comes to town: an empirical analysis of the discount retailing industry. *Econometrica*, 76(6), 1263–1316.
- Joerges, C. (2005). Que reste-t-il de la Constitution économique européenne après la constitutionnalisation de l'Europe. Une rétrospective mélancolique. (S.-P. paris, Ed.) *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 46.
- Joye, J.-F. (2007). Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. *Actualité Juridique Droit Administratif*, 20, 1063-1071.
- Kiviat, B. (2008, Juillet 2). Starbucks Goes From Venti to Grande. *Time*.
- Krippendorff, K. (2004). Reliability in Content Analysis Some Common Misconceptions and Recommendations. *Human Communication Research*, 30(3), 411–433.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Krugman, P. (1999). The role of geography in development. *International regional science review*, 22, 142-161.
- La Voix du Nord. (2013, Juillet 11). Drives: le «coup de gueule» d'Auchan qui ne veut pas que la loi dépasse les bornes. *La Voix du Nord*.
- Lanoe, V., Vernardet, A.-V., Delouvrier, F., Rius, M., Thépin, P., Verrière, B., & Marpillat, G. (2010). *Etat des lieux et enjeux des activités commerciales dans l'Essonne*. Partnership Institute of Urban Planning of the Île-de-France region and Retail and Industry Chamber Essonne. Paris: Retail and Industry Chamber Essonne Publication.

- Laugier, R. (2012). *L'étalement urbain en France*. Paris: Ministère de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Energie.
- Lecoq, V. (2004). *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme* (Collection Droit public ed.). Limoges: Presses universitaires de Limoges.
- Lévy, H., & Le Bras, J. (2012, Avril 25). La France des marges s'est fait entendre le 22 avril. *Le Monde*, pp. 8-9.
- Loew, S. (2013). Nul n'est parfait. L'urban design au service de l'urbanisme. *Études foncières*.
- Lyles, W., & Stevens, M. (2014). Plan Quality Evaluation 1994–2012: Growth and Contributions, Limitations, and New Directions. *Journal of Planning Education and Research*, 34(4), 433–450.
- Madry, P. (2013). Le commerce est entré dans sa bulle. In N. Lebrun, *Commerce et discontinuités. Quand la frontière et la discontinuité structurent le commerce* (pp. 221-233). Arras: Artois Presses Université.
- Maican, F., & Orth, M. (2012). A Dynamic Analysis of Entry Regulations and Productivity in Retail Trade. *IFN Working Paper*.
- Mastop, H., & Faludi, A. (1997, Décembre). Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 815-832.
- Meltzer, R., & Schuetz, J. (2012, February). Bodegas or Bagel Shops? Neighborhood Differences in Retail and Household Services. *Economic Development Quarterly*, 26(1), 73-94.
- Merenne-Schoumaker, B. (1978, Avril 13). L'évolution de la distribution périphérique en Europe depuis 1960. Lyon, France.
- Metton, A. (1982). L'expansion du commerce périphérique en France. *L'expansion du commerce périphérique en France [article] sem-link Alain Metton Annales de Géographie*, 91(506), 463-479.
- Metton, A. (1989). Application de la loi Royer (1974-1988). (C. C. société, Ed.) *Actes du colloque de Bordeaux*.
- Monino, J.-L., & Turolla, S. (2008). Urbanisme commercial et grande distribution. Etude empirique et bilan de la loi Raffarin. *Revue française d'économie*, 23(2), 139-178.
- Monnet, J. (2008). L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009. *La directiva de servicios y su impacto sobre et comercio europeo*. Valladolid.
- Moreno, D. (2012). SCoT et équipement commercial. In H. Jacquot, & J.-P. Lebreton, *Ecriture des SCoT*. Paris: Gridauh.
- Morland, K., Wing, S., Diez Roux, A., & Poole, C. (2002). Neighborhood characteristics associated with the location of food stores and food service places. *American Journal of Preventive Medicine*, 22(1), 23–29.
- Munch, J., Duhamel, P.-M., Freppel, C., Narring, P., Le Divenah, J.-P., Marques, H., & Lecomte, A. (2016). *La revitalisation commerciale des centres-villes*. Paris: Inspecteur Générale des Finances & Conseil Général de l'environnement et du développement durable.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. London: Routledge.
- Neumark, D., Zhang, J., & Ciccarella, S. (2008). The effects of Wal-Mart on local labor markets. *Journal of Urban Economics*, 63, 405-430.
- Observatoire national de la précarité énergétique. (2015). *Les chiffres-clés de la précarité énergétique*. Paris: Observatoire national de la précarité énergétique.
- Office for National Statistics. (2012). *People, population and community - Office for National Statistics*. London: Office for National Statistics. Retrieved from Data .

- ONU. (2015). *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. New York City: Organisation des Nations Unies.
- Paruchuri, S., Baum, J. A., & Potere, D. (2009). The Wal-Mart Effect : Wave of Destruction or Creative Destruction? *Economic Geography*, 85(2), 209-236.
- Phelps, N. (2010). *An Anatomy of Sprawl : Planning and Politics in Britain* . London: Routledge.
- Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXIe siècle*. Paris: Seuil.
- Planning Inspectorate. (2008). *Redbridge Ilford Town Centre inspectir Report*. London: Planning Inspectorate.
- Plantevignes, S., & Sebbane, L. (2016). *La carte intercommunale au 1er janvier 2016*. Département des études et des statistiques locales . Paris: Direction Générale des collectivités locales.
- Preston, B., Westaway, R., & Yuen, E. (2010). Climate adaptation planning in practice: an evaluation of adaptation plans from three developed nations. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(4), 407–438.
- Primas, S. (2016). *Rapport Sénat - Garantir la mixité sociale aux abords des gares du Grand Paris Express*. paris: Sénat.
- Quelch, J. (2008). *Marketing Your Way Through a Recession*. Boston: Harvard Business School.
- Quinn, M. (1996). Central government planning policy. In M. Twedwr-Jones, *British Planning Policy in Transition: Planning in the Major Years*. London: Taylor & Francis.
- Ravenscroft, N. (2000). The vitality and viability of town centres. *Urban Studies*, 37(13), 2533-2549.
- Raya, N. (2016, April 7). Surfaces commerciales : des voix s'élèvent contre le trop-plein. *La Depeche*.
- Razemon, O. (2016, January 12). Les centres villes se vident de leus commerces. *Le Monde*.
- Renard, V. (1980). *Plans d'urbanisme et justice foncière*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Renard, V. (2006). Finances locales et formes du développement urbain. *Revue d'économie financière*, 86(5), 147-156.
- Ronse, W., Boussauw, K., & Lauwers , D. (2015). Shopping Center sitting and modal choice in Berlgium: A destination-based analysis. *European Planning Studies*, 23(11), 2275-2291.
- Rossi, J.-Y. (1997). *Enjeux et conditions du développement de l'artisanat. Section des activités productives, de la recherche et de la technologie*. Council of economic and social affairs. Paris: Council of economic and social affairs.
- Roux, J.-M. (2013). Pour en finir avec le périurbain. *Esprit*, 3, 109-120.
- Rydin, Y., Thornley, A., Scanlon, K., & West, K. (2004). The Greater London Authority—a Case of Conflict of Cultures? Evidence from the Planning and Environmental Policy Domains. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 22(1), 55-76.
- Sadun, R. (2013). Does planning regulation protect independent retailers? Working paper. *Harvard Business School(Working Paper)*, 75.
- Schiller, R. (1988). Retail decentralization. A property view. *The Geographical journal*, 154(1), 17-19.
- Schivardi, F., & Viviano, E. (2011). Entry Barriers in Retail Trade. *Economic Journal*, 121, 45–170.
- Schuetz , J., Kolko, J., & Meltzer, R. (2012). Are poor neighborhoods “retail deserts”? *Regional Science and Urban Economics*, 42, 269–285.



- Serrano, J., & Demazières, C. (2016). Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : Une construction intercommunale et interterritoriale. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, 737-765.
- Serrano, J., Demazières, C., Nadou, F., & Servain, S. (2014). La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ? La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours. *Développement durable & territoires*, 5(2).
- Shearmur, R., & Alvergne, C. (2003, September). Regional Planning policy and the location of employment in Île-de-France: Does policy matters? *Urban Affairs Review*, 39(1), 3-31.
- Shearmur, R., & Alvergne, C. (2003). Regional planning policy and the location of employment in the Île-de-France. Does Policy Matter? *Urban Affairs Review*, 39(1), 3-31.
- Shlomo, A. (2012). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Shlomo, A. (2012). *Planet of Cities*. (L. I. Policy, Ed.) Cambridge.
- Singh, V., Hansen, K., & Blattberg, R. (2006). Market Entry and Consumer Behavior: An Investigation of a Wal-Mart Supercenter. *Marketing Science*, 25(5), 457 - 476.
- Smith, D. A. (2010). *Defining the Region London Seminar*. London: UCL Press.
- Sobel, R., & Dean, A. (2008). Has Wal-Mart Buried Mom and Pop?: The Impact of Wal-Mart on Self Employment and Small Establishments in the United States. *Regulation*, 31(1), 38-45.
- Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. New York City: W. W. Norton & Company.
- Tanguy, Y. (1997). La Loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 : troisième ou dernier acte? *Revue de droit immobilier*, 1.
- Tarteret, O., & Hanne, H. (2012). *Grande distribution et croissance économique en France*. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Bureau de la veille économique et des prix. Paris: Ministère de l'économie et des finances - DGCCRF .
- Tewdwr-Jones, M. (1996). *British planning policy in transition : Planning in the major years*. London: UCL Press.
- Thomas, C., & Bromley, R. (2002, April). The changing competitive relationship between small town centres and out of town retailing: town revival in South Wales. *Urban Studies*, 39(4), 791-817.
- Thompson, C., Cummins, S., Brown, T., & Kyle, R. (2012). Understanding interactions with the food environment: An exploration of supermarket food shopping routines in deprived neighbourhoods. *Health & Place*, 19, 116-123.
- Thornley, A. (1991). *Urban Planning Under Thatcherism: The Challenge of the Market*. London: Routledge.
- Tirole, J. (2016, Mai 29). «L'idée que les Français se font du libéralisme n'a pas de sens». (L. Temps, Interviewer)
- Tirole, J. (2016). *Economie du bien commun*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Torre, A. (2008). On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission. *Regional Studies*, 42, 869-889.
- Torre, A. (2014). Proximity relations at the heart of territorial development processes: from clusters, spatial conflicts and temporary geographical proximity to territorial governance. In A. Torre, & F. Wallet, *Regional development and proximity relations* (p. 94). Cheltenham: Edward Elgar.

- Torre, A. A.-C. (2006). Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, 415–453.
- Torre, A., & Darly, S. (2014). Land use and soils disposal: From competition to territorial governance (examples from land use conflicts in the greater Paris region). *Renewable Agriculture and Food Systems*, 29(3), 206-217.
- Trannoy, A., & Wasmer, E. (2013). *Comment modérer les prix de l'immobilier ?* Notes du conseil d'analyse économique. Paris: Conseil d'analyse économique.
- Travers, T. (2002). Decentralization London-style: The GLA and London Governance. *Regional Studies*, 36(7), 779-788.
- Travers, T. (2012). *Local government's role in promoting economic growth: removing unnecessary barriers to success*. London: Local Government Association.
- Trépot, M. (2016, May 20). La France va-t-elle connaître une nouvelle bulle immobilière ? *La Tribune*.
- UNESCO. (2005). Urban policies and the right to the city. *International public debates* (p. 236). Paris: UNESCO.
- UN-HABITAT. (2010). The right to the city : bridging the urban divide. *Fifth Session of the World Urban Forum* (p. 112). Rio de Janeiro: UN-HABITAT.
- Vaz, E. (2016). The future of landscapes and habitats: The regional science contribution to the understanding of geographical space. *Habitat International*, 51, 70-78.
- Vaz, E., Painho, M., & Nijkamp, P. (2015). Linking agricultural policies with decision-making: a spatial approach. *European Planning Studies*, 23(4), 733-745.
- Viviano, E. (2006). *Entry regulations and labor market outcomes: evidence from the Italian retail trade sector*. Bank of Italy, Economic Research And International Relations Area. Bank of Italy.
- Wei, Y. D. (2015). Spatiality of regional inequalities. *Applied Geography*, 1-10.
- Willey, S. (2006). Planning Appeals: Are Third Party Rights Legitimate? The Case Study of Victoria, Australia. *Urban Policy and Research*, 24(3), 369–389.
- Willey, S. (2007). Planning appeal processes: reflections on a comparative study. *Environment and Planning A*, 39, 1676-1698.
- Wolff, M., Fol, S., Roth, H., & Cunningham-Sabot, E. (2013). Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France. *Cybergeo*.
- Wrigley, N., Branson, J., Murdock, A., & Clarke, G. (2009, September). Extending the Competition Commission's findings on entry and exit of small stores in British high streets: implications for competition and planning policy. *Environment and Planning A*, 41(9), 2063-2085.

**Titre : Gouvernance foncière et développement commercial en périphérie de Paris et Londres : quels impacts sur les formes urbaines et sur les inégalités spatiales ?**

**Mots clés :** économie géographique, politique foncière, développement commercial, territoires périphériques

**Résumé :**

Ce travail s'inscrit dans le champ des études sur la gouvernance foncière et la maîtrise du développement urbain. La problématique en est la suivante : quels outils et quelles modalités d'action les autorités publiques, aussi bien centrales que locales, mobilisent-elles pour contrôler le développement urbain dans des territoires périphériques des grandes métropoles, soumis à une forte pression foncière ? Les politiques foncières permettent-elles de maîtriser les formes que prend le développement urbain en périphérie et de lutter contre les inégalités territoriales ?

Notre analyse se construit à partir d'une comparaison des outils et modes de gouvernance foncière en France et en Angleterre. L'étude, tout en présentant et en

prenant en compte les cadres institutionnels et juridiques de la gestion foncière dans les deux pays, porte principalement sur les périphéries de Londres et Paris.

Nous utilisons des outils d'analyses statistiques spatiales et économétriques et nous utilisons principalement l'exemple de la maîtrise du développement commercial par les politiques foncières.

Le premier article traite des conflits dans l'usage du foncier en Angleterre et en France. Nous étudions ensuite les politiques foncières dédiées au commerce, afin d'évaluer leurs usages (article 2), leurs impacts sur les formes de développement urbain (article 3), puis leur rôle dans la lutte contre les inégalités territoriales (article 4).

**Title : Territorial governance and retail development in peripheral areas of Paris and London: what impacts on urban patterns and spatial inequalities?**

**Keywords :** economic geography, land use policy, retail development, peripheral territories

**Abstract :** Our work deals with land governance and control of urban expansion in the peripheral areas of large metropolis. We intend to answer the following questions: what public tools and modalities of action do public authorities use to control urban development in peripheral territories? What impacts do land policies have on urban patterns and do they contribute to tackling spatial inequalities?

While presenting and taking into account the institutional and legal frameworks of land management in both countries, the study focuses on public tools used in the peripheral areas of London and Paris. Our

methodology includes a comparative analysis of land use policies and land governance systems in France and England. We use spatial statistics and econometric methods and we have chosen to investigate public tools dedicated to retail development in order to bring some concrete insights into land use policies.

The first article deals with land use conflicts in France and England. We then study land policies dedicated to retail in order to assess what use local authorities make of them (article 2), their impacts on urban patterns (article 3) and their role in fighting against spatial inequalities (article 4).