

MÉMENTO OPÉRATIONNEL SUR L'URBANISME COMMERCIAL

*Guide à destination
des acteurs locaux*

Travail réalisé dans le cadre du dispositif
régional *Centres-Villes Centres-Bourgs*
des Hauts-de-France

Articulation – Planification – Outils

Pour un développement
commercial équilibré : les outils
de l'urbanisme au service du
commerce et des collectivités.

Enjeux, outils : comment les articuler



Mémento réalisé en 2022
par le **groupement VE2A** (*intervenante : Marine Degardin*) et **Urbanistica** (*intervenant : Sébastien Delattre*),
dans le cadre du dispositif *Centres villes – Centres bourgs*,
animé par la **Région Hauts-de-France**.

Travail sous la direction
de **l'Agence Hauts-de-France 2020-2040** et de la **Direction à l'Aménagement du Territoire et du Logement** de la **Région Hauts-de-France**
en collaboration avec les communes, les communautés de communes, les syndicats mixtes et les agences d'urbanisme de la région
ayant participé aux deux journées de séminaire organisées en mai et en novembre 2022.

Contacts :

Direction de l'aménagement du territoire et du logement : 03.74.27.00.00

Marine Degardin : 09.72.42.54.04 / 06.63.86.11.34

Sébastien Delattre (Urbanistica/Nouveau Territoire) : 06.88.60.71.90

Conception graphique : VE2A

Avant- propos

Le guide *Pour un développement commercial équilibré : les outils de l'urbanisme au service du commerce et des collectivités* a pour vocation d'éclairer les élus et les techniciens des communes et intercommunalités ainsi que les acteurs de l'aménagement commercial.

Ce guide s'est nourri des enseignements issus des études de faisabilité centre-ville et centre-bourg menées entre 2021 et 2023 dans le cadre de la politique régionale d'aménagement du territoire. Il a également été alimenté par les échanges des deux séminaires qui se sont tenus à BAPAUME, le 12 mai et AMIENS, le 15 novembre 2022 avec de nombreux partenaires : les structures porteuses de SCoT et de PLUi, des EPCI, des communes lauréates de l'appel à projet « centre-ville centre-bourg », des CAUE, des agences d'urbanisme, et les services de l'État.

La première partie de ce guide présente les enjeux du développement commercial et l'animation de réflexions à mener pour parvenir à un projet et à une stratégie équilibrée répondant aux besoins locaux. Il précise la chaîne de décision qui permet de mûrir le projet et propose une dynamique « d'urbanisme négocié » pour un développement commercial équilibré ainsi que la mise en place d'une gouvernance à cet effet.

La seconde partie rassemble les outils à disposition des acteurs pour élaborer et mettre en œuvre leur stratégie. En proposant de mettre la planification au service de la redynamisation commerciale, ce guide soumet aux acteurs le cheminement des questions à se poser à travers des schémas pédagogiques, en présentant des sujets incontournables à traiter aux différentes échelles territoriales.

Les approches et les questions de ce guide sont représentatives des situations vécues dans le cadre des études de faisabilité Centre-ville Centre-bourg soutenues par la Région Hauts-de-France.

Initié par la Région Hauts-de-France, réalisé par les cabinets VE2A et Urbanistica, avec le concours de nombreux partenaires, ce guide vous propose un accompagnement dans vos réflexions et des points d'appui méthodologiques pour élaborer votre projet d'aménagement commercial. L'enjeu de ce guide est d'apporter une méthode permettant de construire une stratégie éclairée et adaptée pour chaque commune (ou territoire). Les acteurs (élus, techniciens, partenaires...) pourront s'interroger sur les forces et les faiblesses de leur commune (ou territoire), mais également se poser les bonnes questions et ainsi utiliser les outils les plus efficaces au service du commerce.

Ce guide *Pour un développement commercial équilibré : les outils de l'urbanisme au service du commerce et des collectivités* est téléchargeable sur le site de l'Agence Hauts-de-France 2020-2040 :
<https://2040.hautsdefrance.fr/ARAA/>

Sommaire

Préambule	7
Développement urbain et développement commercial, des jeux d'influence qui façonnent les territoires	7
Le centre-ville est-il indissociable du commerce ?	9
Des formes de commerces variées, mais des besoins communs pour se développer et fonctionner de façon pérenne	9
Quelles sont les attentes sous-jacentes exprimées par la volonté politique de dynamiser le commerce de centre-ville ?	10
Le commerce, de la structure territoriale à la réponse aux besoins locaux	11
Organigramme décisionnel	13
La planification au service de la redynamisation commerciale des centres-villes et des centres-bourgs	13
La chaîne de décision, un parcours qui permet au projet politique de mûrir, entre les élus et les instances décisionnaires, avant d'arriver aux pétitionnaires	14
Comment passer d'un échelon normatif à l'autre sans perdre l'essence du projet ? Gouvernance locale et personnes publiques associées : de la consultation à la co-construction	16
Échelon 1 – Le SRADDET fixe les objectifs et les règles générales	18
Échelon 2 – Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), un document intégrateur par nature	21
Échelon 3 – Le plan d'urbanisme intercommunal (PLUi), le véritable outil pour piloter la stratégie commerciale	24

Récapitulatif	26
Le cadre réglementaire du développement commercial	
Urbanisme négocié	27
Les schémas directeurs de développement communaux, un outil d'aide à la décision pour les documents cadres, un outil de pilotage et de justification pour les territoires	27
Mobiliser chaque maillon de la chaîne pour gagner du temps et créer les conditions favorables de négociation	29
L'animation du projet de territoire, une nécessité pour tenir le cap et maîtriser les délais	31
Gouvernance	32
L'animation de la gouvernance, une condition pour la mise en œuvre, la légitimation et l'appropriation du projet	32
Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) : vers des décisions consensuelles ?	34

La stratégie de territoire comme support de la fonction commerciale : fil rouge des étapes à anticiper 37

Les outils au service du projet 38

Préambule 40

Methodologie proposée 40

Étape 1 : Où en suis-je dans mon projet ? Positionner sa commune 41

Étape 2 : Quels sont les besoins de ma commune/territoire ? 42

3 grandes familles de problématiques pour les collectivités

Étape 3 : Comment mobiliser les bons outils ? 43

• Marché tendu : Comment développer l'offre commerciale de mon centre-ville ? 43

• Marché détendu : Comment dynamiser/préserver mon centre-ville ? 45

• Interterritoire : (Re)penser les équilibres commerciaux du territoire 47

Piloter sa stratégie en mesurant les impacts possibles sur le commerce des différents outils réglementaires et jeux d'acteurs 49

Les outils du SCoT : définir la stratégie 50

Les outils du PLUi : piloter la stratégie 51

Les outils opérationnels : maîtriser la stratégie 52

Les « outils » de la gouvernance : partager la stratégie 53

Pour aller plus loin 54

Questions d'acteurs 54

Bibliographie 56

Lexique 59

Glossaire 62

Développement urbain et développement commercial, des jeux d'influence qui façonnent les territoires

Préambule

Les mutations sur le commerce s'accroissent au gré des évolutions sociétales et technologiques... Enjeu prioritaire des territoires et des élus, le commerce reste néanmoins une fonction qui ne se décrète pas simplement par volonté, et ce, malgré les outils ou dispositifs existants.

Une activité privée ... au service de l'intérêt général

Combien de territoires doivent faire face à d'importants aléas, malgré la présence de documents d'urbanisme ? Qu'il s'agisse d'un DAC (document d'aménagement commercial) annulé en justice, d'avis non unanimes en CDAC (commission départementale d'aménagement commercial), de l'impossibilité d'empêcher certains projets, du déménagement de commerces de centre-ville vers la périphérie, de la faible qualité architecturale des commerces, de la difficulté à gérer la vacance, des départs en retraite de commerçants clés, etc., il n'est pas rare que les collectivités se sentent impuissantes face aux questions quotidiennes qui se posent en matière de commerce.

Quelques exemples de facteurs, cumulés ou non, pouvant expliquer cela :

- un DAC ambitieux mais non traduit dans les PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal) ;
- l'utilisation minimale du PLUi avec des règles et des zones peu différenciées, des préconisations architecturales limitées ;

- un SCoT (schéma de cohérence territoriale) évasif souvent lié à un manque de connaissance des besoins réels et donc une absence de stratégie claire ;
- l'absence d'outils opérationnels en accompagnement des outils réglementaires ; etc.

Dans de nombreux cas, force est de constater que les outils de la planification sont souvent sous-utilisés par les collectivités, bien qu'ils soient surestimés. Le projet de territoire, quant à lui, est trop peu animé.



Crédit photo : VEZA

Un équilibre à trouver entre le cadre européen du développement économique et le cadre local de l'aménagement du territoire

L'encadrement réglementaire de l'urbanisme commercial doit s'organiser dans le cadre législatif européen qui donne la primauté à la liberté d'entreprendre et la libre concurrence, fixé en 2006 par la directive Bolkestein. Cette directive vise à limiter l'existence de règles justifiées par la saturation du marché ou l'existence de commerces existants mais fragiles.

Or, l'enjeu de la réglementation en matière de commerce est bien de préserver la vitalité des centres-villes en encadrant le développement de modèles basés sur le tout voiture, implantés en périphérie pour des raisons de disponibilités (ou plutôt de facilités ?) foncières et d'accessibilité. Ces modèles concurrencent en apparence les commerces de centre-ville, dont les contraintes d'accessibilité, de foncier et d'immobilier sont beaucoup plus fortes.

Les commerces de périphérie (dé)structureraient les entrées de ville, les commerces en pied d'immeuble sont les piliers d'une image attractive de villes dynamiques où il fait bon vivre et au cadre de vie optimal puisqu'on y trouve tout dans une certaine convivialité.

La périphérie accueille facilement des

enseignes nationales ou franchisées ; les centres-villes, notamment dans les petites villes ou les villes moyennes, accueillent plutôt des commerces indépendants. Dans un contexte d'incertitudes grandissantes, la seule certitude est que l'on ne consommera plus demain comme aujourd'hui.

Pour autant, les centres-villes resteront des lieux majeurs de nos quotidiens et l'accès aux biens et services de première nécessité devra continuer d'être garanti pour tous.

Dans ce contexte et dans la perspective du ZAN (zéro artificialisation nette), le commerce doit se penser en interaction avec l'ensemble de la chaîne économique de production de biens, de services et d'alimentation locale, au service de la population.

Le schéma page suivante illustre les interactions entre armature communale et typologie de l'offre commerciale.

Fonction commerciale et armature territoriale : 2 paramètres intimement liés

L'armature territoriale induit des fonctions à remplir par la collectivité selon son bassin de vie et son degré d'autonomie dans le territoire. La composition commerciale suit les mêmes logiques avec des degrés de densité et de diversité plus ou moins importants. Il est essentiel de rappeler que l'important n'est pas « Plus » de commerce, mais « Mieux » de commerce.

Illustration : Sébastien Delattre

La commune dans le territoire assure une ...

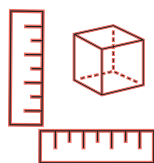


... fonction de « proximité »

... fonction « alternative »

... fonction de « destination »

Taille de la commune

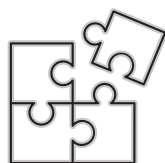


<3 000 habitants

4 000 < x < 7 000 habitants

x > 10 000 habitants

La composition commerciale souhaitable et soutenable



Métiers de bouche
Pharmacie
Coiffure
Café, tabac
Marchés non sédentaires
Vente à la ferme (et casiers automatiques)



Grandes et moyennes surfaces - Centres et périphéries

Beauté
Services
Équipement et services à la personne (spécifique)
Restauration (spécifique)
Culture et loisirs (spécifique)



Équipement et services à la personne
Équipement de la maison
Restauration
Culture et loisirs

Diversité commerciale généralement observée sur ces strates de territoires

Des formes de commerces variées, mais des besoins communs pour se développer et fonctionner de façon pérenne

Crédit photo : S. Delattre



La grande distribution

- Grandes et moyennes surfaces
- Centres et périphéries
- Entrées de ville

Crédit photo : S. Delattre



Les commerces de proximité

- Commerces de centre-ville
- Marchés non sédentaires
- Foires annuelles

Crédit photo : S. Delattre



Les circuits courts

- Marchés non sédentaires
- Coopératives
- Commerces de centre-ville
- Vente à la ferme
- Casiers automatiques

Crédit photo : S. Delattre



Le e-commerce

- Stockage
- Livraisons
- Casiers click & collect
- Drive / dark store
- Points relais

Les évolutions technologiques démontrent les paradoxes de société, à l'époque de la digitalisation où certains annonçaient la disparition du commerce physique il y a encore quelques années, ce modèle tend à se réinventer avec l'apparition de casiers automatiques. S'il permet d'alimenter certaines plateformes de e-commerce, il favorise également l'intensification des circuits courts (surtout dans les zones disposant d'une forte capacité et diversité de production agricole) et le redéploiement d'offres commerciales d'hyperproximité dans certaines communes où un commerce physique ne serait pas viable.

Le e-commerce n'étant qu'un canal de distribution, il trouve également son plafond de verre sur certains facteurs (chaîne de livraison, modèle économique de certains produits ou services, réglementation, énergie...).

Le centre-ville est-il indissociable du commerce ?

Des invariants pour le fonctionnement des espaces commerciaux : flux, visibilité, locomotives, aménagements et animations

Quels points communs entre toutes ces formes ?

- Elles génèrent des flux, mais s'appuient également dessus pour se maintenir ou se développer.
- Elles s'appuient aussi sur des effets vitrines liés à la scénographie de l'espace public et nécessitent une certaine visibilité.

Nota : les marchés sédentaires nécessitent des espaces aménagés, accessibles et mis en scène au même titre que les autres commerces.

Locomotives = lieux de destination générant de nombreux flux à l'instar :

- des enseignes commerciales nationales, de boulangeries, de pharmacies, etc. ;
- d'équipements, comme La Poste, ou liés à la santé, tels que les maisons de santé qui génèrent du flux et sont en interaction forte avec les pharmacies qui suivent facilement l'installation d'une maison de santé en périphérie.

L'articulation et l'équilibre de ces formes de commerce doit être maîtrisés par la collectivité dans le cadre d'un projet cohérent, articulant l'ensemble des aménités concourant à l'attractivité du territoire.

Quelles sont les attentes sous-jacentes exprimées par la volonté politique de dynamiser le commerce de centre-ville ?

Derrière la volonté de sauvegarde ou de développement du commerce de centre-ville se trouvent globalement 5 motivations récurrentes des élus :

- **Convivialité** _ proximité_vivre ensemble
- **Services** aux habitants et aux entreprises
- **Vie économique** du territoire/ fiscalité
- **Animation** de l'espace public et de la ville
- **Attractivité** _ scénographie _ image

Il est intéressant de noter que la **convivialité**, l'**animation** et l'**attractivité** sont les 3 préoccupations des élus qui prennent le dessus dans les motivations et les choix d'intervention des collectivités.

Ces préoccupations tendent à exclure les activités de dark store, la logistique urbaine ou encore les grandes et moyennes surfaces des activités désirables dans les polarités. Pour autant, les outils pour réellement les interdire ne sont souvent utilisés qu'avec une grande fébrilité.

Paradoxalement, le commerce seul ne peut répondre à ces trois préoccupations. Il doit être pensé comme l'un des maillons d'une chaîne complète, sous peine de fragiliser fortement les centralités.

À noter : de manière générale, faire reposer l'ensemble d'une stratégie sur un seul élément, est très fragile, tant en matière d'efficacité que de pérennité des investissements publics engagés. La stratégie est d'autant plus fragile si le pilier principal répond à la loi du marché et s'il est conditionné à une logique de viabilité économique reposant sur des comportements individuels fluctuants.

5 piliers pour un centre-ville résilient

Histoire et identité

Habitat et mixité

Equipements

Mobilité / marchabilité

Commerce et économie

Dans un contexte d'incertitude :

→ Une vigilance particulière est à avoir sur le maintien prioritaire des **activités commerciales** de proximité, essentielles pour le quotidien des habitants.



Boulangerie



Boucherie



Santé



Poste/
Mairie

-> Inscrire la localisation des **équipements** dans cette logique « centre-ville ».

-> Agir de manière volontariste sur l'**habitat** (et l'**habitabilité**) du centre-ville en s'appuyant sur son **identité**.

Le commerce, de la structure territoriale à la réponse aux besoins locaux

Comment éviter la superposition, souvent vécue comme « inefficace », des documents de planification ?

Organigramme décisionnel

Crédit photo : VEZA



La planification au service de la redynamisation commerciale des centres-villes et des centres-bourgs

L'encadrement réglementaire de l'urbanisme commercial s'organise dans le cadre législatif européen. Celui-ci donne la primeur à la liberté d'entreprendre et à la libre concurrence.

La directive 2006/123/ CE relative aux services dans le marché intérieur du 12 décembre 2006, dite directive Bolkestein, vise à limiter l'existence de règles basées par la saturation du marché ou la présence de commerces existants mais fragiles.

Des documents de planification à la fois techniques et politiques, qui nécessitent du temps

La difficulté précédemment évoquée face à la faible portée réglementaire de certains documents s'explique par le fait que les acteurs concernés consacrent largement du temps et de l'énergie à leur élaboration. Aussi, de façon légitime, il en est attendu une portée immédiate.

Outre le fait que tous les documents sont obligatoires, ils sont aussi stratégiques et nécessaires. La simple observation des débats en CDAC ou les « concurrences » entre communes pour implanter tel ou tel commerce montrent bien la nécessité du débat d'amont, d'une meilleure connaissance des enjeux et de la sémantique.

Depuis la loi NOTRe (2015), l'échelle de la planification intercommunale a été rebattue, invitant les élus à penser le développement de leur territoire avec leurs voisins que, bien souvent, ils connaissaient peu. Par ricochet, c'est toute l'échelle de la planification qui a été revue, élargissant notamment les périmètres de SCoT. Depuis 2015, nombre de documents élaborés pour la première fois à cette échelle ont d'abord permis d'harmoniser ou de recoller les politiques en place dans un document global, donnant la possibilité aux élus d'apprendre à travailler ensemble.

La sobriété foncière, un nouveau paramètre qui rebat les cartes ?

La planification entre dans une nouvelle ère : la notion de ZAN introduite par la loi Climat et Résilience s'immisce dans les débats au moment où la première vague de documents intercommunaux s'achève. Cette perspective monte d'un cran l'ambition d'un urbanisme de projet, véritablement pensé à l'échelle intercommunale.

En effet, à l'heure de la sobriété, chaque opportunité foncière compte pour les acteurs économiques comme pour les collectivités.

L'enjeu de prendre le temps de comprendre ses besoins, ceux de son voisin et le potentiel de chacun nécessite du temps, pour apprendre à travailler ensemble, se familiariser avec les termes, les outils, les enjeux, et placer les curseurs.

Un impact limité des documents de planification sur le développement commercial ?

Réglementer le commerce via les documents de planification ne peut être instauré que par le dimensionnement des surfaces de vente et leur localisation. Les natures des commerces réglementées se limitent aux destinations et aux sous-destinations du Code de l'urbanisme.

Les commerces inférieurs à 300 m² sont exonérés d'AEC et les commerces de 300 à 10 000 m² sont fortement limités par la loi Climat et Résilience, à l'exception de quelques cas dérogatoires prévus par décret (n°2022-1312 du 13 octobre 2022).

Par ailleurs, un dossier qui arrive en CDAC est un dossier qui doit respecter le Code de commerce ainsi que le PLUi (compatible avec le SCoT par nature).



Crédit photo : VEZA

La chaîne de décision, un parcours qui permet au projet politique de mûrir, entre les élus et les instances décisionnaires, avant d'arriver aux pétitionnaires

Organigramme décisionnel

Le SCoT, un document nécessaire mais pas suffisant

Il est essentiel de bien comprendre son rôle afin de ne pas le surinvestir, d'une part, ni de sous-investir les autres outils, d'autre part. Le SCoT est le maillon essentiel dans la construction d'une politique locale autour du commerce.

Le SCoT, qui doit préciser des périmètres d'implantation, réglementer des superficies et définir une armature territoriale en partie basée sur l'armature commerciale, s'adresse d'abord aux élus. Les élus comme les techniciens ont besoin de temps pour assimiler les informations, débattre, trouver un consensus...

Si le PLUi ne traduit pas précisément, dans ses règles et son zonage, les périmètres d'implantation des commerces (et en négatif, les périmètres de non-implantation de commerces), alors le SCoT n'aura que peu d'influence sur le développement commercial. Il ne pourra pas autoriser plus d'artificialisation que ce que prévoient le Code de commerce ou la loi Climat et Résilience, et il pourra difficilement être un garde-fou valable si le PLUi n'est pas assez précis dans les conditions d'implantation des commerces (Cf. *Aller plus loin*, page 57).

Du SRADET au PLUi, une étape essentielle qui s'adresse d'abords aux élus

Le SRADET fixe des orientations globales à l'échelle de la Région. Avant de trouver une traduction à la parcelle, ces objectifs doivent être appropriés par les territoires, via les SCoT, pour être territorialisés et déclinés dans les armatures territoriales locales.

Le SCoT nécessite ainsi une première étape de consensus entre territoires, laquelle doit se baser sur une connaissance relativement précise des besoins en matière de commerces, des opportunités offertes par chacune des communes de l'armature territoriale, des dynamiques locales et de la tension du marché, des projets de logements...

Il est important d'insister sur cette question. Il est impossible de dissocier le potentiel de développement d'un centre-ville (et d'une offre commerciale de manière générale) sans la mettre en perspective avec une zone de chalandise directe, élargie, actuelle et à venir. Aussi, certains potentiels de développement commerciaux de centre-ville peuvent être dégradés si l'offre de logements n'est pas calibrée en conséquence. Or, c'est précisément à l'étape du SCoT qu'est pensée l'armature territoriale et que sont

définis les grandes enveloppes foncières ainsi que les objectifs démographiques à l'échelle intercommunale.

Il s'agit ainsi d'une étape essentielle pour mettre cette thématique en débat, et ce, à une échelle intermédiaire entre le PLUi qui « fige » le tracé à la parcelle.

Le temps, le débat et les jeux d'échelles, un garant de légitimité des projets politiques

Il s'agit donc d'une étape à ne pas sous-estimer pour les territoires, permettant d'argumenter le projet avant de le préciser dans le PLUi.

Chaque document, chaque territoire, est légitime pour définir, à son échelle, ses besoins, ses enjeux et ses objectifs.

À partir de là, le débat contradictoire à instaurer lors de la concertation ne doit pas être négligé. Il permet d'objectiver, d'argumenter, d'expliquer, mais aussi d'outiller le projet pour finalement le partager.

Le schéma ci-après précise les vocations des différents documents dans l'organigramme décisionnel.

Le facteur humain, une donnée aussi essentielle que le diagnostic et les justifications lors de l'élaboration des projets... qui nécessite du temps et de la méthode

Parce que les personnes participant à l'élaboration des documents sont susceptibles de changer au fil des années, il est essentiel de penser la gouvernance et la clarté d'une sémantique propre au projet qui permettent de le transmettre et le pérenniser.

Il est donc nécessaire de réfléchir au format des instances de concertation, à leur animation et à leur régularité dans le but de garantir :

- la remontée des informations « terrain » lors de la définition de la stratégie (notamment commerciale) ;
- la compréhension et la compatibilité du projet en cours d'élaboration avec les objectifs de l'échelon supérieur – rôle des personnes publiques associées.

Afin d'éviter que des partenaires ne deviennent des forces bloquantes au moment du passage à l'action, il est important de les associer régulièrement au processus d'élaboration. Cela leur évite le sentiment de se voir « imposer » un projet sur lequel un positionnement et un soutien sont attendus, sans avoir eu le temps de le comprendre et d'en apprécier la pertinence et la portée, mais aussi de l'éclairer ou de l'enrichir utilement.

Comprendre la vocation de chaque document de planification pour les mobiliser au moment opportun

Illustration : VE2A

Prendre en compte le facteur humain dans l'élaboration d'un projet politique :

- l'appropriation et la négociation d'un projet de territoire entre élus et partenaires institutionnels ;
- l'animation territoriale du projet qui permet de le faire vivre, de le transmettre au fil des mandatures et malgré les changements de techniciens.

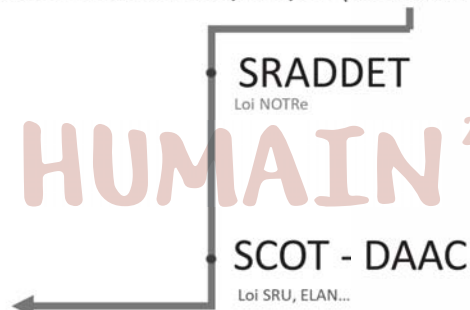
« L'élaboration d'un projet de territoire, c'est d'abord un travail entre **humains** et l'humain a besoin de temps pour construire, assimiler les informations réglementaires, digérer les enjeux, les faire accepter, affiner ses besoins. »

Selon la **jurisprudence sur la libre concurrence**, la planification commerciale peut se justifier par une logique d'aménagement du territoire et par non une logique de développement économique, laquelle serait adossée à une « étude de marché ».

Or, les enjeux d'aménagement du territoire vs intérêt général sont déclinés dans le PLUi.

...un encadrement Européen avant d'être territorialisé !

Directive Services 2006/123/CE (dite Bolkenstein)



Deux documents essentiels dans le processus de construction des politiques territoriales : une vocation de **documents intégrateurs** à une échelle macro-territoriale et non de gestion quotidienne

SRADDET -> SCoT -> PLUi : un processus de construction d'un projet de territoire qui permet d'affiner les besoins et de fédérer progressivement les élus autour d'enjeux de plus en plus précis.

Le SRADDET et le SCoT, par leur vocation intégratrice, s'adressent d'abord aux élus dans la fabrique des politiques publiques.

Le PLUi, seul document intervenant « à la parcelle », est l'unique auquel se référer au quotidien.

Comment passer d'un échelon normatif à l'autre sans perdre l'essence du projet ?

Gouvernance locale et personnes publiques associées : de la consultation à la co-construction

Échelon 1 : le SRADDET fixe les objectifs et les règles générales

Le développement commercial est une approche transversale qui répond à un objectif du SRADDET Hauts-de-France « Rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres-villes et centres-bourgs » et contribue à trois autres objectifs relatifs à la sobriété foncière, au renouvellement urbain et aux stratégies numériques.

Échelon 2 : le SCoT et son DAACL pour orienter le développement du grand territoire

Face aux nouveaux défis, un changement d'approche est nécessaire pour son élaboration. Il s'agit désormais de passer d'un document intégrateur, souvent minimaliste ces dernières années, à un document stratégique, préfigurateur d'une stratégie commerciale territorialisée et équilibrée.

Afin d'exploiter au mieux les outils qu'il propose, il est nécessaire pour la collectivité de disposer d'une bonne connaissance des besoins du territoire et de limiter les possibilités d'interprétation (ainsi que de dévoiement) du projet. Il s'agit alors de formaliser un vocabulaire commun spécifique, dont les définitions (et idées) structurantes sont détaillées, par exemple dans un lexique.

Le passage du DAC au DAACL a permis de donner davantage de force au SCoT dans les orientations sur l'implantation commerciale. En parallèle, il introduit de timides attentes sur la logistique. Cette dernière « catégorie » regroupant tous les types d'activités, commerciales ou non, il est essentiel d'articuler sérieusement le DAACL et le reste du volet « développement économique du SCoT », qui traite également de ce sujet dans des zones économiques mixtes ou dédiées.

À noter que, en parallèle, la loi Climat et Résilience stoppe la possibilité de nouvelles Autorisation d'Exploitation Commerciales (AEC) pour les projets artificialisant les sols (L. 752-6 du Code de commerce, sauf dérogations prévues par décret), réduisant au passage le périmètre d'intervention des SCoT.

Échelon 3 : Le PLUi, le véritable outil pour piloter la stratégie commerciale

Le PLUi est le seul document à disposer de règles « à la parcelle », qui par ailleurs s'imposent aux permis de construire et aux changements de destination. Il vient préciser les conditions d'implantation, les catégories d'activités, l'aspect des constructions et les principes d'organisation des secteurs stratégiques. Il permet de sécuriser les décisions politiques en les basant sur un document réglementaire.

La hiérarchie des normes : bien distinguer les notions de prise en compte, de compatibilité et de conformité

Il est à retenir que seuls 2 types de documents s'imposent (dans un rapport de conformité) aux projets commerciaux : le Code de commerce et le PLUi.

Pour les autres documents :

- Le SRADDET : compatibilité et prise en compte dans les documents inférieurs.
- Le SCoT : compatibilité avec le PLUi, les projets commerciaux soumis à autorisation et ciblés à l'article L. 752-1 du Code de commerce ainsi qu'à l'article L. 425-4 du CU, les projets et documents prévus à l'article L142-1 du CU et précisés à l'article R142-1.

Les projets communaux quant à eux, peuvent utilement contribuer à l'élaboration des documents cadres, pourvu qu'ils soient connus et compris par les instances en charge de leur élaboration.

Le schéma ci-après présente l'organigramme décisionnel et les interactions entre les différents échelons.

Organigramme décisionnel

De la hiérarchie des normes au projet de territoire ou l'art de maîtriser la gouvernance locale

Le passage d'un échelon à l'autre, l'acceptabilité de sa mise en œuvre, son appropriation et sa légitimité politique nécessitent une animation régulière du projet ainsi que des passages de relais entre politiques et techniciens aux moments stratégiques. Cela implique la mise en place d'une gouvernance « non obligatoire », mais pour autant essentielle, assurant la cohérence et l'acceptabilité de tous les échelons.

La hiérarchie des normes pose les bases des rapports de force et jeux d'acteurs qui vont se jouer tout au long de la vie des documents, de leur élaboration à leur application en passant par leur évaluation et leur révision.

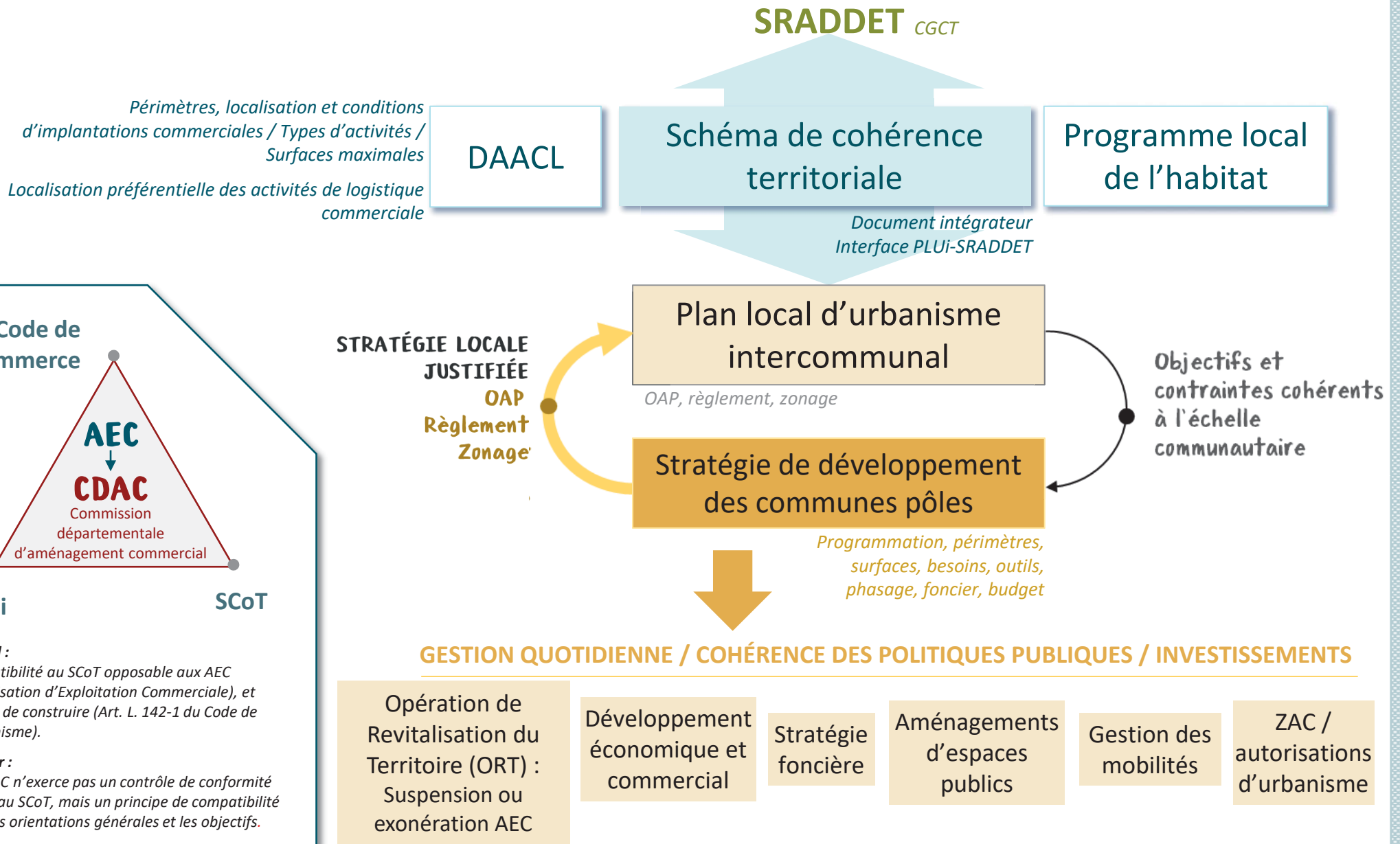
Il est donc essentiel pour :

- les instances en charge d'élaborer les projets, de donner la parole aux territoires et de les sensibiliser aux enjeux ;
- les communes de s'impliquer dans l'élaboration des projets de territoires dès les prémices, malgré le caractère parfois complexe et abstrait des sujets ;
- les collectivités en charge de l'élaboration des documents supra ou voisins, de jouer leur rôle de personnes publiques associées.

L'enjeu est donc double : savoir associer dès le départ les parties prenantes stratégiques afin d'éviter qu'elles ne deviennent bloquantes et savoir intéresser l'ensemble des élus au projet dès le départ, afin de disposer d'un maximum d'informations stratégiques et opérationnelles lors de l'élaboration.

Le cadre général de la chaîne de décision

Illustration : VE2A



Rappel :

Compatibilité au SCoT opposable aux AEC (Autorisation d'Exploitation Commerciale), et permis de construire (Art. L. 142-1 du Code de l'urbanisme).

À noter :

La CDAC n'exerce pas un contrôle de conformité relatif au SCoT, mais un principe de compatibilité avec les orientations générales et les objectifs.

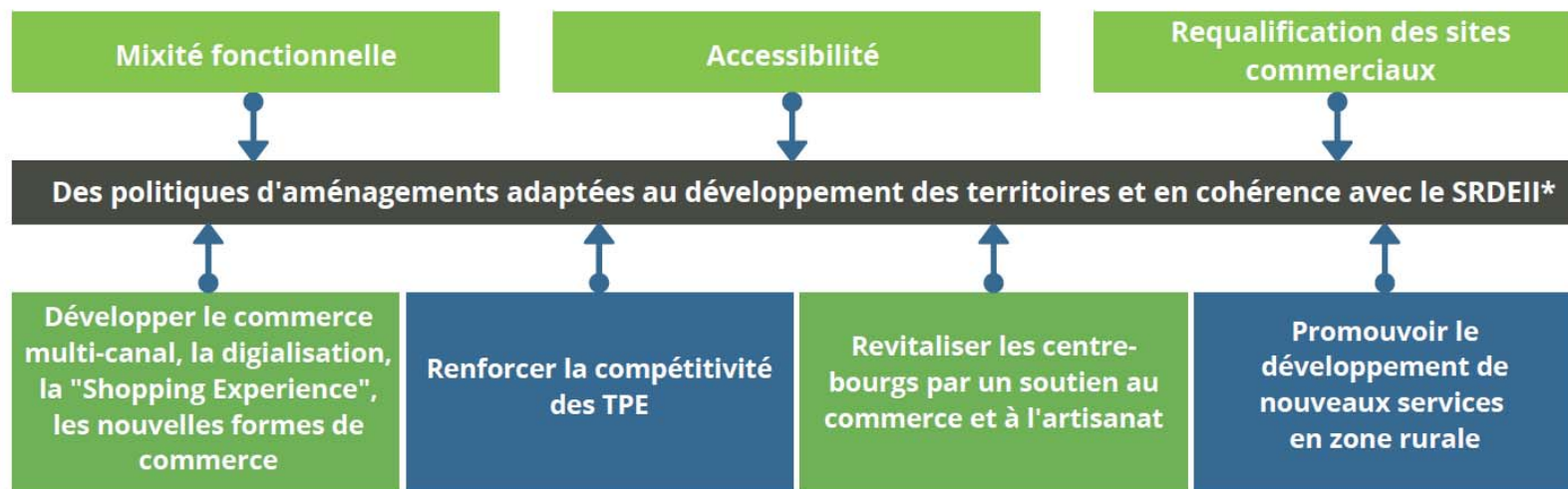
Échelon 1 – Le SRADET fixe les objectifs et règles générales

Organigramme décisionnel

Depuis 2011, des signes d'essoufflement dans le secteur du commerce de détail sont observés à l'échelle nationale et régionale. Cela se traduit par différents phénomènes :

- un **décrochage** entre l'offre et la demande ;
- une dévitalisation commerciale des villes moyennes et de leurs centres-villes en fonction de différents facteurs ;
- une progression du nombre d'établissements commerciaux, mais avec un effectif global stable ;
- une progression du nombre d'établissements commerciaux, mais avec un effectif global stable ;
- une part importante d'inaugurations de nouvelles surfaces commerciales.

Pour ce faire, le SRADET pose différents principes pour un aménagement équilibré :



L'offre commerciale fait partie des services nécessaires et attendus par la population

Sa présence est une composante de l'ossature territoriale, mais aussi de l'activité économique, et ce, en participant à l'aménagement, à l'organisation, à l'attractivité, à l'équilibre ainsi qu'au développement du territoire.

Il convient de trouver les moyens de rééquilibrer l'offre commerciale sans opposer centre et périphérie, mais plutôt en organiser les places réciproques de chacun dans une logique de complémentarité.

Une vision qui se traduit par un objectif et une règle générale

• **Objectif 22** : Rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres-villes et des centres-bourgs.

• **Règle générale 22** : La complémentarité avec le SRDEII suppose que les SCoT développent une stratégie d'aménagement visant l'attractivité des centres-villes, des centres-bourgs et des polarités rurales.

Cette stratégie devra être cohérente au regard d'autres composantes comme la mobilité, les logements, les services, la qualité des espaces, la mixité fonctionnelle :

- de la caractérisation et la maîtrise du développement de l'offre commerciale périphérique ;
- de l'évolution des comportements des consommateurs ;
- du contexte extra-régional.

L'objectif 22 et la règle générale 22 relatifs à l'aménagement commercial sont confortés par :

- **l'objectif 24** : Réduire la consommation des surfaces agricoles, naturelles et forestières
- **l'objectif 25** : Privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaine
- **l'objectif 29** : Développer les stratégies numériques dans les territoires

Ceux-ci sont présentés page suivante.

Retrouvez l'ensemble du SRADET :

<https://2040.hautsdefrance.fr/download/sraddet-adopte-en-2020/>

Le développement commercial, une approche transversale qui répond à 4 objectifs du SRADDET

En application de la loi Climat et Résilience, le SRADDET actuel sera modifié à l'horizon 2024



Objectif

22

Rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres-villes et des centres-bourgs

Résultats attendus :

« À travers la volonté de rééquilibrer l'offre commerciale en faveur des centres-villes et des centres-bourgs, le SRADDET vise à contribuer à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Il s'agit, dans une approche de gestion économe de l'espace, de **diminuer le taux de vacance commerciale et de maintenir, voire de développer les emplois en lien avec le commerce**. La concertation, l'accessibilité et la prise en compte de la problématique commerciale dans les aménagements seront recherchées. Par ailleurs, l'objectif vise à faciliter **l'adaptation aux nouveaux modes de consommation** et l'accompagnement à la diversification des activités. »

Objectif

24

Réduire la consommation des surfaces agricoles, naturelles et forestières

Résultats attendus :

Par rapport à la consommation 2003-2012 :

- division du rythme de l'artificialisation par 3 à l'horizon 2030,
- division par 4 à l'horizon 2040,
- division par 6 à l'horizon 2050.

Au-delà de 2050 : poursuite vers le zéro artificialisation nette

« Les territoires orientent la consommation des surfaces agricoles, forestières et naturelles prioritairement en faveur des projets de développement économique (hormis les extensions ou créations de zones commerciales). »

Objectif

25

Privilégier le renouvellement urbain à l'extension urbaine

Résultats attendus :

« Cet objectif vise à encourager le renouvellement urbain des sols situés dans les taches urbaines et à tendre vers une proportion régionale de surfaces mobilisées de 2/3 en renouvellement urbain et 1/3 en extension urbaine. »

Objectif

29

Développer les stratégies numériques dans les territoires

Résultats attendus :

- **diversification de l'économie locale**, valorisation des patrimoines, promotion des services de mobilité, etc. ;
- généralisation de l'approche des réseaux intelligents (...);
- développement de la filière et des usages du numérique dans les territoires ;
- création d'un « réflexe numérique » dans les projets de territoire des collectivités (...);
- un rééquilibrage des territoires, le désenclavement de certains d'entre eux.
- une transition numérique (...)réussie.

Focus sur 3 règles générales du SRADEET Hauts-de-France pour intégrer la stratégie régionale de soutien au commerce de centre-ville

Organigramme décisionnel

ANGLE D'APPROCHE

22

« La complémentarité avec le SRDEII suppose que les SCoT développent une stratégie d'aménagement visant l'attractivité des centres-villes, des centres-bourgs et des polarités rurales. Cette stratégie devra être cohérente au regard d'autres composantes comme la mobilité, les logements, les services, la qualité des espaces, la mixité fonctionnelle ;

- de la caractérisation et la maîtrise du développement de l'offre commerciale périphérique ;
 - de l'évolution des comportements des consommateurs ;
 - du contexte extrarégional. »
- + **règle générale 9** sur les produits locaux
+ **règle générale 3** sur la logistique urbaine

Stratégie : nature de l'offre et les complémentarités

23

« Les SCoT et les PLU/PLUi favorisent la mutabilité, la réversibilité, la modularité, et l'adaptabilité du foncier et du bâti à vocation économique et commerciale dans le cadre de nouvelles constructions, de réhabilitation ou de restructuration de zones existantes, tout en développant des formes urbaines qui contribuent à une gestion économe du foncier et à la mixité fonctionnelle. » (+ **règles générales 13, 14 et 15**)

L'optimisation foncière

24

« Les SCoT et PLUi doivent privilégier des projets d'aménagement (renouvellement, extension) favorisant :

- la mixité fonctionnelle permettant les courts déplacements peu ou pas carbonés, notamment au sein des différents pôles de l'ossature régionale ;
- la biodiversité en milieu urbain, notamment par le développement d'espaces végétalisés et paysagers valorisant les espèces locales ;
- l'adaptation au changement et à la gestion des risques climatiques, dont la gestion de la raréfaction de l'eau potable, des inondations et des pollutions de l'eau et la gestion des épisodes de forte chaleur ;
- des formes urbaines innovantes contribuant à la réduction des consommations d'énergie, favorables à la production d'énergies renouvelables et au raccordement aux réseaux de chaleur ;
- un bâti économe en énergie, conçu écologiquement et résilient au changement climatique. »

La résilience des territoires et l'impact environnemental

Organigramme décisionnel

Code de l'urbanisme : Articles L141-1 à L145-1

Qui l'élabore ? le syndicat mixte

Délai d'élaboration : 3 à 5 ans

Obligation d'évaluation : tous les 6 ans

Horizon stratégique visé : 20 ans

Pièce majeure pour la fonction commerciale : le DAACL (art. L 141-6 du CU)

Nombre de procédures possibles pour l'évolution d'un SCoT existant : 5

Hiérarchie des normes :

- Document intégrateur... avec lequel le PLUi et les projets doivent être *compatible*.
- Document de référence pour les CDAC.

Les vecteurs thématiques utilisables dans le DOO en complément du DAACL :

- la protection des sols naturels, agricoles et forestiers ;
- la gestion économe de l'espace, notamment en entrée de ville ;
- l'optimisation des surfaces de stationnement ;
- la desserte en transports collectifs ;
- l'accessibilité piétons et cyclistes ;
- leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux ;
- l'utilisation des surfaces vacantes.

Pour aller plus loin : livret 2

Échelon 2 – Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), un document intégrateur par nature

Un document qui impose aux territoires de **disposer d'une stratégie en matière de commerces**

Le SCoT est un document intégrateur qui fait le lien entre les objectifs et les règles générales fixés dans le SRADDET et les PLUi. L'article L141-1 du CU précise que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) comprend un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) qui fixe les conditions d'implantations des commerces et les localisations possibles, et vise à maintenir une armature commerciale attractive dans les centralités.

Dans cette organisation, le SCoT intervient comme l'outil de prescriptions des orientations en matière de commerce, et celles-ci seront alors traduites par le PLUi.

La CDAC, étape test de la solidité de la stratégie locale?

Cependant, quelles que soient les localisations et les orientations retenues dans le DAACL, une partie des projets commerciaux devront faire l'objet d'un avis de la CDAC, instance de régulation du commerce :

- de plus de 1000 m² ;
- de 300 à 1000 m² pour les communes de moins de 20 000 hab. sous réserve de saisine par l'EPCI (L 152-4 Code de commerce) ;

- Pour tout projet commercial de 300 à 1000 m² qui artificialise des sols (L 152-4 Code de commerce).

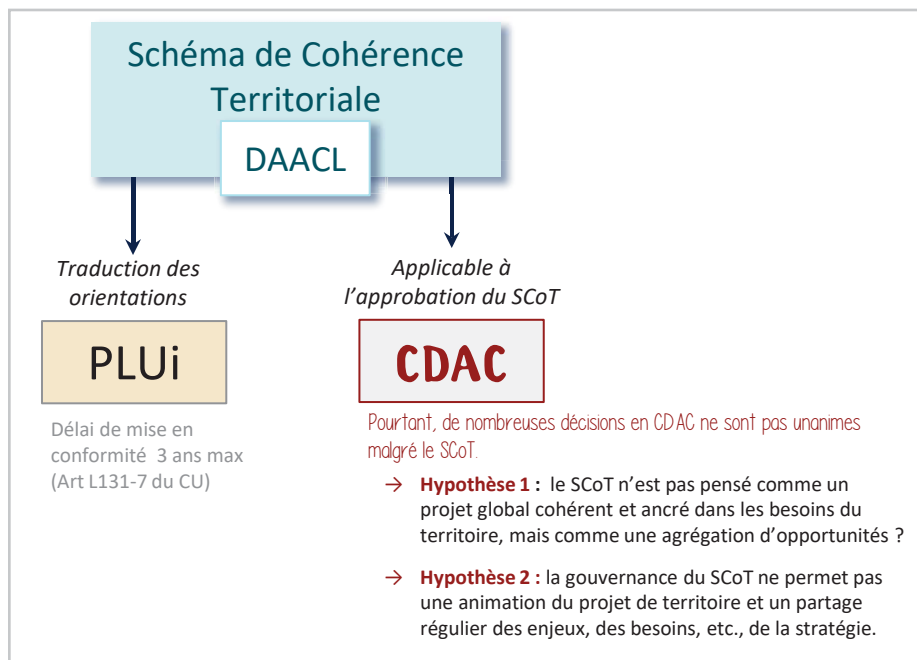
Le SCoT ne peut suffire pour encadrer le développement commercial, il présente l'intérêt d'imposer un débat quant à l'armature territoriale, les leviers pour la garantir, au bénéfice des habitants et des centres-villes, etc., et de fixer la ligne directrice d'une stratégie forte et partagée en CDAC, instance qui doit normalement s'appuyer sur ce dernier...

Le véritable levier supplémentaire sera donc la définition précise de ces objectifs dans le PLUi.

Un SCoT avec peu d'emprise sur les secteurs ORT ?

D'autres dispositifs comme l'ORT nécessitent une bonne traduction du projet dans le PLUi. En effet, au sein de ces périmètres, les commerces à dominante alimentaire <2500 m² sont dispensés de CDAC (<5000 m² pour les autres commerces).

À l'inverse, sur ces mêmes communes, le préfet peut suspendre toutes les AEC, pour une durée de 3 ans, sur les communes couvertes par une ORT, indépendamment des dispositions du DAACL.



Intégration du DAACL : définir les localisations des implantations, en privilégiant les centralités dans un contexte de raréfaction des fonciers économiques

La rédaction du DAACL nécessite de s'appuyer sur la nomenclature des destinations réglementées par le PLUi

Pour adapter les différentes orientations et recommandations du SCoT à l'armature commerciale du territoire, les localisations inscrites dans le DAACL concernent :

- les sous-destinations des constructions prévues à l'article R 151-28 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire « l'artisanat et le commerce de détail » ainsi que « les activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle » ;
- les bâtiments accueillant des activités soumises à autorisation d'exploitation commerciale et ne rentrant pas dans le champ du commerce de détail.

Une spécificité supplémentaire avec l'intégration de la logistique commerciale, parmi les sous-destinations identifiées à l'article R151-28 du Code de l'urbanisme, les orientations et les prescriptions du DAACL en matière de logistique commerciale peuvent concerner de façon spécifique :

- le commerce de gros,
- les entrepôts.

Le renforcement des centres- villes commerçants, l'objectif prédominant de la législation sur les SCoT

L'intégration du commerce dans le SCoT traduit clairement un objectif de régulation et de limitation de la croissance des équipements commerciaux de périphérie au profit du maintien des centralités. Cependant, compte tenu des bouleversements à l'œuvre sur les modèles commerciaux de périphérie, cette disposition ne concerne plus tant l'encadrement du développement que la restructuration des équipements sur des fonciers existants.

Il s'agit donc d'une mue structurelle qui s'adosse à des enjeux environnementaux, énergétiques, voire multifonctionnels (mixité et diversité).

Ceci implique une véritable stratégie d'anticipation foncière, d'un point de vue général sur le développement économique (art. L 3186862 du CU) et sur la fonction marchande spécifiquement.

Intégrer les besoins fonciers liés à la nécessaire restructuration des équipements commerciaux vieillissants

La raréfaction des emprises foncières disponibles va avoir un impact sur les prix et les types de reconversion (qui devront intégrer la charge foncière

objet de spéculation, les coûts de travaux, les contraintes et les obligations réglementaires, les coûts énergétiques...).

Des espaces économiques et commerciaux sont parfois vieillissants et nécessitent de se reconverter pour poursuivre leur activité et donc répondre aux besoins de la population (indépendamment de l'aspect « potentiel économique »). Les enjeux pour les communes résident alors dans la capacité à anticiper des opérations successives, telles que la maîtrise des enveloppes foncières nécessaires, le phasage de leur artificialisation/désartificialisation.

Conserver une liberté d'action et une capacité d'adaptation aux besoins des acteurs économiques du territoire

L'absence d'anticipation et de prévision sur les besoins fonciers (tant pour le commerce que pour le développement économique) serait une erreur stratégique à moyen et long terme (d'ailleurs pointée par la loi Climat et Résilience).

Dans ce cadre, il est d'ores et déjà nécessaire d'explorer de nouvelles utilisations des outils ou méthodes d'intervention, croisant SCoT et PLUi, mais aussi des outils opérationnels : OAP multisites, intégration réglementaire de la renaturation, opérations tiroirs, compensation, AFUL, ZAC, etc., sont autant de pistes à explorer avec les acteurs.

Organigramme décisionnel

Optimiser le foncier par une stratégie de développement ciblée sur les besoins calibrés, justifiés, localisés et concertés du territoire.

Le fait de connaître ses besoins implique de disposer, lors de l'élaboration du SCoT, d'un diagnostic précis permettant d'identifier :

- l'offre territoriale ;
- les manques qui conduisent à une évacuation commerciale (tant en commerces de CV [centre-ville] qu'en GMS [grandes et moyennes surfaces]) ;
- le potentiel de chaque commune (y compris certaines avec une dynamique commerciale émergente) ;
- les projets des acteurs qui permettent de négocier et de trouver des solutions intelligentes avec des stratégies foncières gagnant-gagnant ;
- les besoins des habitants au regard de la stratégie de peuplement et des évolutions des comportements d'achat observés.

Disposer d'un diagnostic précis implique la rédaction d'un CCTP (cahier des clauses techniques particulières) adapté, exigeant une plus grande précision dans l'analyse commerciale que le minimum exprimé dans le Code de l'urbanisme (les attendus réglementaires étant rédigés au regard de la jurisprudence européenne et non au regard des enjeux relatifs à l'élaboration d'un projet de territoire stratégique et optimisé).



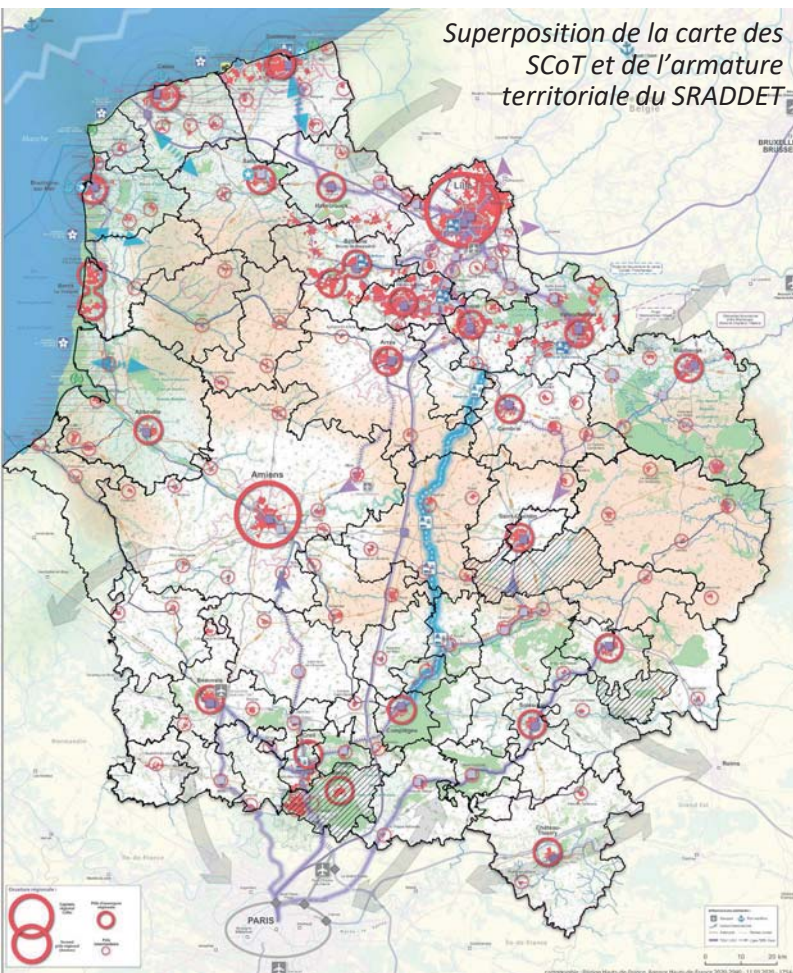
Rédiger un CCTP calibré, précis et adapté, nécessite de disposer d'une première approche du territoire et de connaître les données disponibles via la plateforme Géo2France - l'information géographique et open data en Hauts-de-France (Cf. page 57)

Intégrer le volet « logistique commerciale » :

Une notion nouvelle et embryonnaire, déconnectée des destinations et sous-destinations du Code de l'urbanisme

Le DAACL, principal outil du SCoT pour le commerce, mais pas l'unique

L'échelle du SRADDET présente les principales polarités pour guider les armatures territoriales. Celles-ci doivent être précisées dans les SCoT, notamment l'armature commerciale, pour répondre aux besoins des habitants



Aussi, il est essentiel de penser l'armature commerciale en lien avec l'armature territoriale et d'assurer des liens entre les deux tout au long du document d'orientations et d'objectifs (DOO).

Le DAACL vient préciser les localisations et les surfaces, ainsi que les types d'activités. Cependant, notamment en matière de centre-ville, d'autres thématiques du DOO, relatives à l'armature territoriale entre autres, doivent intégrer la question du commerce.

La logistique commerciale, un flou juridique qui impose à chaque territoire de s'accorder sur une définition à officialiser

Aujourd'hui, la logistique commerciale ne renvoie à aucune réalité juridique, les demandes d'autorisation concernent des entrepôts, sans distinction des activités.

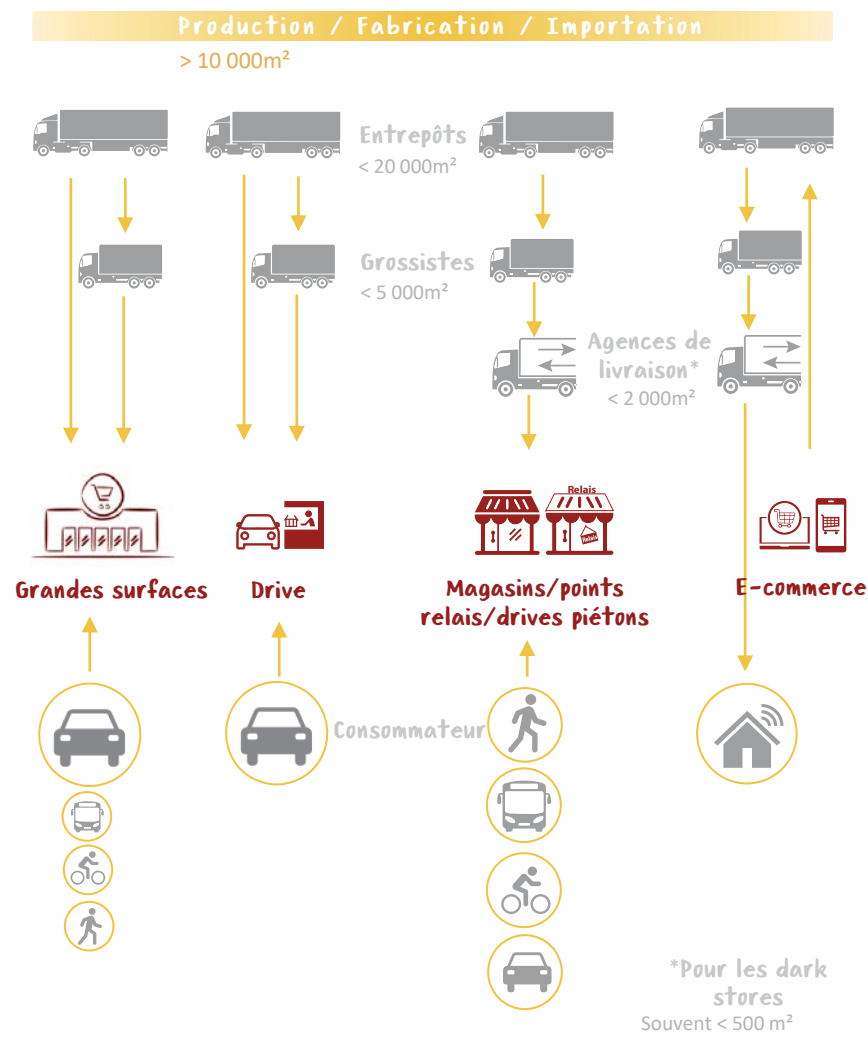
Les typologies d'entrepôts et les réglementations associées varient ensuite en fonction des surfaces de stockage.

Par exemple, dans la mesure où il n'existe pas, à ce jour, de définition juridique, les drives piétons peuvent être considérés comme du commerce ou comme de la logistique. Cette définition variera selon les besoins des territoires, considérant que la surface dédiée à l'accueil du public/vente est souvent inférieure à la surface de stockage.

À noter : les orientations d'implantations du DAACL doivent être pensées en accord avec le volet « développement économique », car le foncier n'est pas comptabilisé comme commercial.

Schéma des principales articulations de la chaîne logistique selon le type de commerce

Illustration : Sébastien Delattre



Échelon 3 – Le plan d’urbanisme intercommunal (PLUi), le véritable outil pour piloter la stratégie commerciale

Organigramme décisionnel

Le PLUi est uniquement un outil de réglementation du droit du sol.

Il intervient donc en appui d’une stratégie potentiellement plus opérationnelle d’investissement, de négociation, de maîtrise foncière...

Il ne peut ni « obliger à faire » ni entrer dans le détail du choix d’un commerce.

C’est un outil « simple » : ce qui n’est pas interdit est autorisé. Les autorisations et les interdictions sont gérées par zones qui se différencient en fonction des règles qu’elles visent à faire appliquer.

Il ne déroge pas au respect de la directive service européenne et les interdictions d’implantation doivent donc être justifiées par des enjeux d’aménagement (dont le spectre est tout de même assez large : mobilité, paysage, conflits d’usages, formes urbaines, superficies, hauteurs, consommation foncière, règles de stationnement...) et non de marché.

Traduire le périmètre du centre-ville commerçant pour éviter le mitage et le développement d’un commerce diffus

L’autorisation ou l’interdiction d’implantation des commerces est souvent un angle mort des règles du

PLUi qui les autorise globalement partout, mais limite les superficies des surfaces de vente.

Pourtant, même sans zone commerciale périphérique ou d’entrée de ville, un commerce « de centre-ville » sera fragile s’il n’est pas dans le centre-ville marchand constitué.

Il convient donc de rappeler un principe de base du commerce (Cf. page 7) : il a besoin de visibilité, de locomotives et de flux. La réalisation de plans de merchandising répond d’ailleurs à cette problématique.

Aussi, au prétexte de ne pas « passer à côté » de nouveaux commerces, en autorisant les implantations dans le diffus (en dehors des linéaires marchands dynamiques, identifiés, aménagés en matière de stationnement...), le PLUi crée lui-même les conditions :

- d’un commerce fragile dans le meilleur des cas,
- d’un affaiblissement de son centre-ville dans le pire des cas.

Afin d’accompagner l’implantation de nouveaux commerces, parfois en test, il est préférable de mobiliser d’autres outils, plutôt opérationnels, qui passent souvent par une maîtrise foncière.

La définition de polarités d’hyperproximité, un choix qui nécessite une stratégie mesurée

Se pose alors la question des commerces d’hyperproximité comme les boulangeries ou les pharmacies qui, dans certains cas, peuvent être implantées en dehors des centres-villes.

Lorsqu’il est opportun de limiter les zones d’implantation à des emplacements spécifiques et non l’autoriser dans une zone complète, des outils complémentaires peuvent être mobilisés : règlement graphique de type tramage à superposer au zonage, orientation d’aménagement et de programmation (OAP), sous-zones dédiées... Tout dépend du projet, de l’enjeu et de la taille de la commune.

Au-delà des enjeux de concurrence vis-à-vis des centres-villes, il est important de rappeler qu’un commerce attractif génère des flux, des besoins en stationnement (sécurité/insécurité), des formes urbaines, de la logistique, des façades pas toujours de grande qualité, etc., et des friches potentielles le jour où il ferme.

Aujourd’hui, les collectivités sont amenées à intervenir (et donc à investir) sur l’ensemble de ces sujets. Il est donc important de les mesurer en amont.



Credit photo : VEZA

Composition du Code de l’urbanisme : articles L151-1 à L151-54

Qui l’élabore ? L’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’urbanisme.

Délai d’élaboration : 3 à 5 ans

Obligation d’évaluation : tous les 6 ans

Horizon stratégique visé : 10 ans

Pièces majeures pour la fonction commerciale :

- le règlement graphique, le règlement écrit ;
- OAP thématique commerce obligatoire en l’absence de SCoT (article L151-6 du Code de l’urbanisme).

Nombre de procédures possibles pour l’évolution d’un PLUi existant : 4

Hierarchie des normes : document opposable aux permis de construire et demande d’autorisation d’exploitations commerciales. Il doit être compatible avec le SCoT et en respecter les prescriptions.

Rédiger un règlement adapté à ses besoins pour poser le cadre d'une négociation maîtrisée

Inscrire une règle implique de la faire respecter

Lors de l'élaboration des stratégies de développement ou de redynamisation, la question de la qualité urbaine et architecturale, l'harmonie des façades commerciales, la qualité des transformations de commerces en logements, sont souvent majeures.

Inscrire une règle, n'est un garde-fou que si la collectivité est prête à la faire respecter et donc à user de son pouvoir de police...

Il n'est ainsi pas rare de voir des plans de subvention, des ravalements de façades, des préemptions pour anticiper des changements de destination et en garantir la qualité alors que la règle de base ou les permis ne sont pas respectés.

Le développement de l'ingénierie technique des collectivités sur les questions d'urbanisme doit être utilisé comme un levier, permettant aux élus de ne pas être sur tous les fronts, ni de toujours être en première ligne vis-à-vis des administrés (Cf. page 32).

Un outil de gestion du temps et de maîtrise

Qu'il s'agisse des linéaires de protection du commerce, des OAP, du sursis à statuer ou du périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), le PLUi dispose d'outils pertinents pour

« gagner du temps ». Ils permettent de freiner les projets en attendant de finaliser la stratégie, de pouvoir mobiliser les fonds en vue des acquisitions, ou encore figer une situation en attendant un projet plus adapté.

Le règlement peut également empêcher ou n'autoriser qu'une extension limitée des secteurs où il n'est plus souhaité de commerces.

Il convient de noter que les sursis à statuer peuvent être mis en place dans le cadre du PLUi (article L153-11), ou hors PLUi sur un périmètre précisé par délibération (article L424-1 alinéa 3).

Maîtriser la qualité architecturale, un levier d'intégration pour les grandes surfaces et pour la scénographie des centres-villes

Parmi les nombreux reproches faits aux zones commerciales de périphérie, se trouve la faible qualité architecturale des constructions et leur manque d'urbanité.

Et pour cause, le règlement est souvent sous-utilisé. Plusieurs outils permettent d'encadrer la qualité architecturale des constructions, de l'intégration urbaine ou des enseignes.

Un outil de maîtrise foncière indirecte

Les collectivités n'ont pas nécessairement vocation à maîtriser tous les fonciers : elles ne le peuvent pas financièrement, elles n'ont pas l'ingénierie interne, la gouvernance adéquate ou les outils fonciers adaptés (SEM, EPF, SPL...).

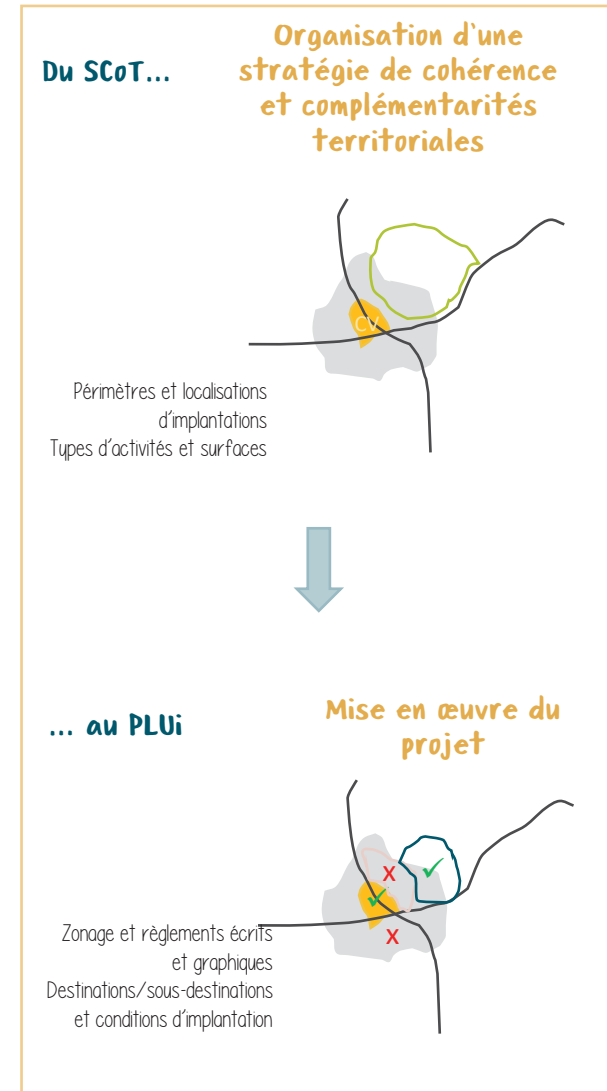
Pour autant, le PLUi peut apporter des solutions afin de réaliser des projets, notamment en secteurs tendus. Le règlement graphique, par des trames ou des secteurs auxquels est associé un règlement, peut imposer la création de RDC commerciaux ou intégrer une servitude de mixité fonctionnelle.

L'OAP peut également préciser la localisation spatiale, stricte ou préférentielle des commerces sur une opération, les interdire ou, au contraire, les imposer en précisant les conditions et le phasage.

L'autorisation ou l'interdiction des rez-de-chaussée commerciaux doit être sérieusement étudiée : certains promoteurs estiment préférable de créer des socles actifs plus faciles à vendre que des logements, générant une concurrence pour les commerces existants ou de la vacance.

Le schéma page suivante présente le cadre réglementaire du développement commercial par type de commerce et de superficie.

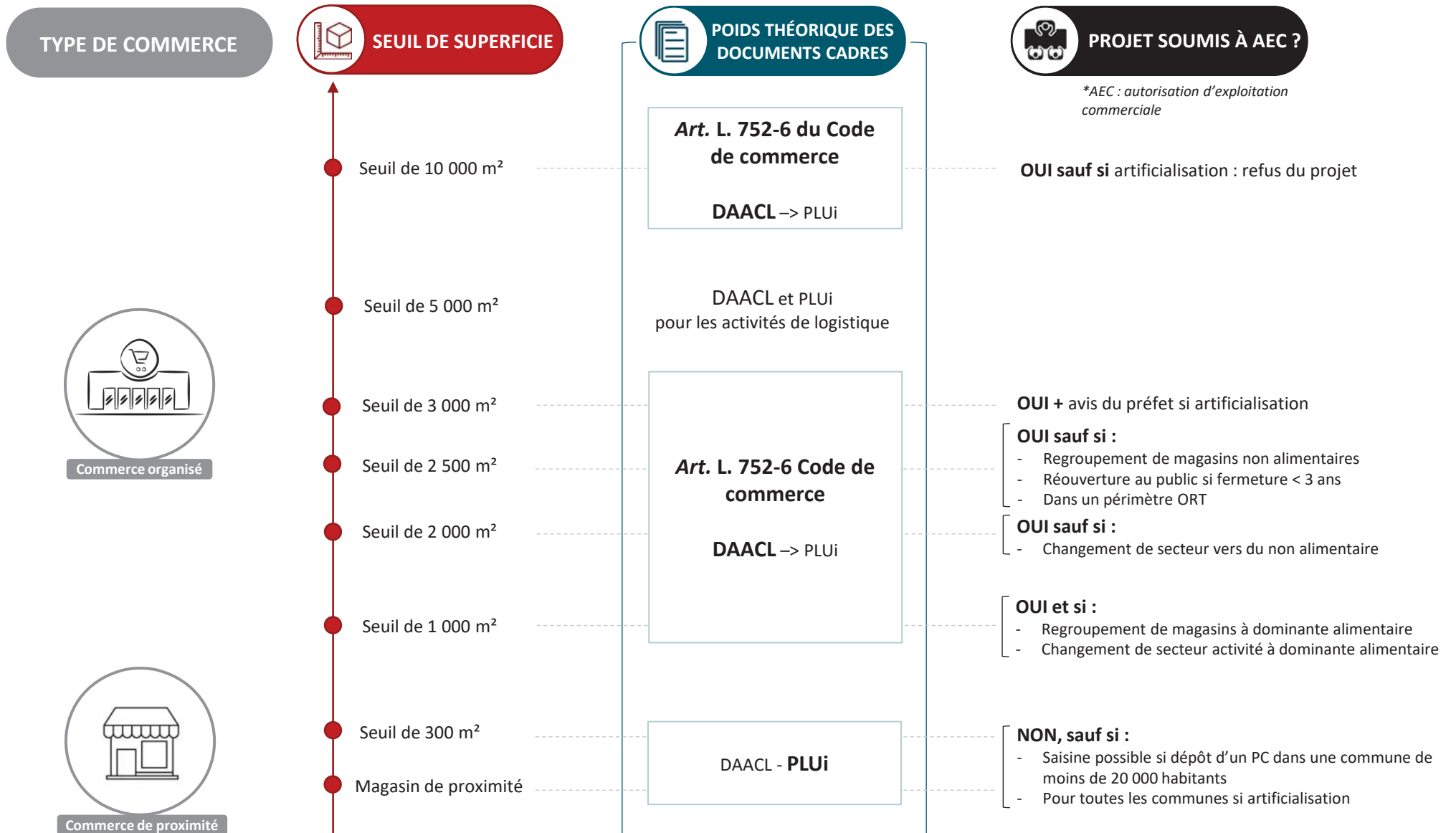
Pour être applicables, les orientations du SCoT doivent être précisément retranscrites dans le PLUi



Le cadre réglementaire du développement commercial

Illustration : Sébastien Delattre

Récapitulatif



Des approches transverses en matière de **compétences des collectivités**

Les schémas directeurs, stratégies et autres plans guides à l'échelle d'une commune ou d'un centre-ville étaient, jusqu'en 2018, plutôt l'apanage des grandes villes et métropoles. Ils se sont démocratisés avec la raréfaction du foncier, la multiplication des sollicitations des établissements publics fonciers ainsi que les dispositifs Action Cœur de Ville et Petites Villes de demain.

Il s'agit souvent d'études dites « à 360° » qui permettent de définir une stratégie globale à moyen terme.

Cette dernière, basée sur un diagnostic assez fin*, aboutie à des propositions d'interventions parfois *sous conditions* :

- maîtrise du développement des zones périphériques,
- densification de la zone de chalandise,
- protections des linéaires marchands,
- remobilisation de friches,
- acquisitions foncières ou de locaux,
- gestion des mobilités, etc.

Elles ne dépendent pas simplement d'une commune, mais bel et bien d'un travail intercommunal. Les raisons peuvent être diverses :

- compétences communautaires, variables d'un territoire à l'autre ;

- mobilisation d'une friche qui peut aller à l'encontre d'objectifs attribués dans l'armature territoriale ;
- zone commerciale de périphérie sur la commune voisine ;
- développement d'un centre-ville dynamique qui tend à se faire au détriment d'un autre en perte de vitesse.

Renforcer un centre-ville/bourg questionne nécessairement **l'armature territoriale**

La renaturation de friches pouvant être un levier de compensation dans le cadre de sobriété foncière à l'échelle du SCoT, le simple fait de disposer d'une friche en U ou AU lors de l'élaboration du plan guide, ne garantit plus à une commune la possibilité de l'urbaniser le moment venu si la stratégie n'est pas partagée dès le départ avec l'intercommunalité.

De la même manière, la densification de la zone de chalandise ne se pense pas nécessairement à la seule échelle du bourg concerné. La densification des communes voisines sur lesquelles rayonne le centre-ville en question doit parfois être prise en compte. Là encore, le travail avec le SCoT ou le PLUi est nécessaire.

De manière générale, travailler sur le développement commercial d'une

commune structurante (quel que soit son niveau dans l'armature) implique de s'interroger sur les équilibres globaux en matière de commerce, mais aussi d'habitat et de mobilité.

Il n'est pas rare que des communes lancent des études puis se heurtent à la difficulté de mettre en place certains éléments saillants de la stratégie, le plus souvent ceux qui touchent à la planification. En effet, entre alors en compte la question des compétences, des délais, des budgets alloués à une évolution du document, sa justification vis-à-vis des autres communes, etc.

Le risque est alors double :

1. La collectivité à l'initiative du plan guide met en œuvre les actions qui relèvent de ses compétences, au risque de « gaspiller » de l'argent si les mesures d'accompagnement ou garde-fous liés à la planification ne sont pas mis en œuvre.
 2. L'ensemble du territoire peut pâtir d'une baisse d'attractivité liée à un développement limité, voire dégradé de sa/ses communes pôles.
- *recensement des locaux vacants, étude de marché, identification de la zone de chalandise et de son potentiel de densification, poids des zones commerciales périphériques, concurrentes et centres-villes voisins.*

Le schéma ci-après présente les différentes étapes et les acteurs de l'urbanisme négocié.

La mise en place d'une gouvernance stratégique sur le commerce à l'échelle intercommunale, une piste à explorer ?

Dans le cadre des accompagnements ACV (Action Cœur de Ville) ou PVD (Petites Villes de demain), il n'est pas rare de constater que des blocages politiques, qu'ils soient volontaires ou non, sont intimement liés aux baisses d'attractivité ou aux difficultés de certains centres. En effet, ces blocages ont parfois :

- empêché des investissements stratégiques,
- freiné des modifications de documents d'urbanisme nécessaires,
- influé sur une armature territoriale,
- « mis de côté » une commune lors de l'orientation de porteurs de projets, etc.

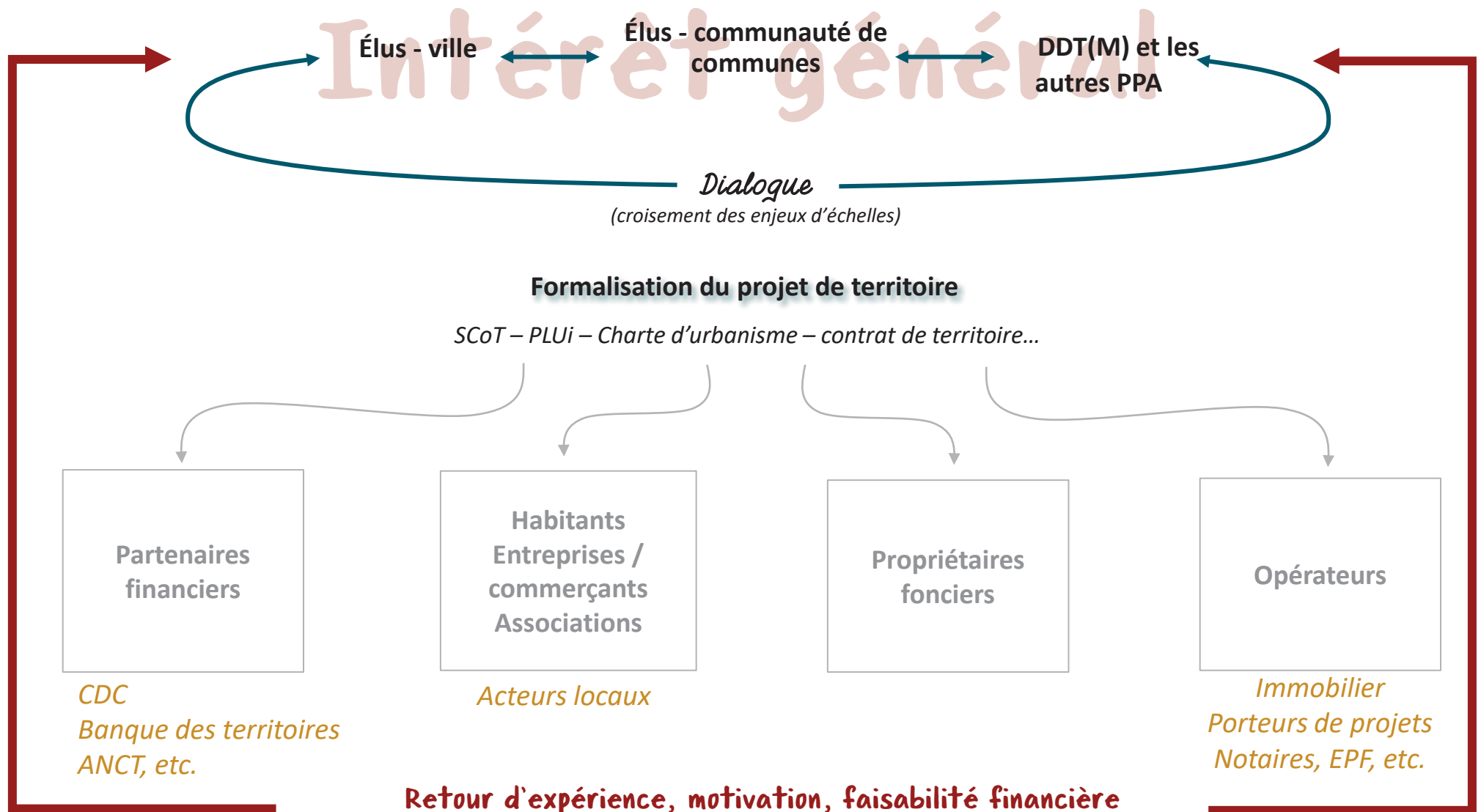
Aucune étude ne peut pallier ces difficultés**, contrairement à la mise en place d'une gouvernance adaptée (non liée à une étude, mais bien à un projet de territoire intercommunal dont chaque commune/groupe de communes est un maillon essentiel), portée sur le long terme.

Intégrer des personnes publiques associées lors de certaines instances ou réunions stratégiques peut contribuer à limiter les blocages. Globalement neutres et d'abord intéressés par le respect de l'intérêt général et la mise en œuvre de la stratégie portée à leur échelle, ils sont souvent des partenaires financeurs qui peuvent aider à objectiver certaines incompréhensions, voire des conflits.

***Dans le cadre des diagnostics, la concertation avec les habitants et/ou enquêtes de comportements d'achat peuvent aider à objectiver certaines propositions.*

Urbanisme négocié, différentes formes et différentes étapes... ...différents rapports de force et arguments

Illustration : VE2A



Urbanisme négocié

Mobiliser chaque maillon de la chaîne pour gagner du temps et créer les conditions favorables de négociation

Mettre en place des règles « en conscience », permettant d'équilibrer les rapports de force

Les collectivités expriment régulièrement un sentiment d'impuissance. Pourtant, si le privé dispose souvent du foncier, la collectivité dispose du pouvoir de définir le cadre, de poser ses conditions (*dans l'intérêt général*), ainsi que de possibilité d'actions directes. Notons que si les subventions constituent un levier de négociation, elles n'en sont pas l'outil principal. D'autres leviers existent :

- acquisition foncière, directe ou par l'intermédiaire d'un organisme public ;
- délégation de maîtrise d'ouvrage ;
- faire évoluer le projet d'un opérateur dans l'intérêt général (type de commerce/activité, surface du projet, mixité sociale ou fonctionnelle...);
- stopper ou freiner un projet, mais aussi le conditionner à l'élargissement d'un périmètre ;
- lutter contre la rétention foncière par des dispositifs de conservation de la propriété – bail emphytéotique, bail à construction, vente de droits réels, clause de retour au vendeur, sous-location, etc.

Ces derniers outils sont particulièrement intéressants (et de plus en plus utilisés) dans le cadre des projets de développement économique. Cela oblige le porteur de projet à construire son modèle économique sur la rentabilité de son activité et non sur la spéculation foncière.

Quelques pistes d'outils pour gagner du temps : sursis à statuer, PAPAG (périmètre d'attente de projet d'aménagement global, L151-41 du CU), emplacements réservés, OAP, linéaire de protection du commerce, saisine CDAC (L.752-4 du Code de commerce), etc.

Pour pouvoir négocier, il faut avoir anticipé.

Plus encore depuis l'arrivée de la perspective du ZAN, « celui qui détient le foncier mène la danse ».

Aussi, considérant que les ressources techniques et financières des collectivités ne sont pas inépuisables d'une part, et que ces dernières n'ont pas vocation à réaliser elle-même l'ensemble des projets et actions concourant au dynamisme d'une ville, d'autre part, il est essentiel pour ces dernières de disposer d'arguments, permettant néanmoins la mise en œuvre du projet.

L'instauration de règles claires traduisant une volonté sans équivoque des élus est donc absolument essentielle.

Une négociation qui se joue à toutes les échelles et entre tous les acteurs

L'élaboration du projet de territoire nécessite une première étape de négociations entre les différentes parties prenantes, intercommunalités, communes, personnes publiques associées... Le consensus obtenu (Cf. page 35) permet de formaliser un projet qui sera traduit dans un document de planification ou une stratégie/charte/contrat, permettant, par exemple d'obtenir des subventions, de

délivrer les autorisations d'urbanisme, identifier l'autorité compétente ou chercher un opérateur.

Ce projet politique doit être communicable et communiquant, permettant de le faire comprendre, mais aussi d'y faire adhérer les futurs utilisateurs, *faiseurs*, pétitionnaires, partenaires financeurs... **La concertation est alors un moment stratégique**, certes normé, mais aussi nécessaire pour faire vivre le projet, identifier les opportunités et les besoins des acteurs sur qui repose la mise en œuvre effective des projets pour éclairer l'élaboration du projet de territoire. **Edicter une règle, ou un ensemble de règles, nécessite d'avoir un objectif, mais aussi une conscience des conséquences de sa mise en œuvre – en d'autres termes, de maîtriser la stratégie.** Seul le *retour terrain* peut le permettre. Aussi est-il essentiel de concerter suffisamment tôt et avec des attentes précises, afin de gagner du temps par la suite.

La pertinence des contributions doit ensuite être analysée au regard du projet. **Un minimum de maîtrise technique est alors nécessaire pour faire le tri et éclairer les prises de décisions des élus** (rôle des techniciens des collectivités, des personnes publiques associées, notaires, EPF et autres instances publiques, mais aussi les cabinets de conseils).

Mettre en place les conditions d'une maîtrise foncière directe ou indirecte, au bénéfice du projet de territoire

Si celui qui détient le foncier dispose d'un sérieux avantage, les collectivités disposent d'outils non négligeables qu'il est important de maîtriser afin de garder la main : **il vaut mieux ne pas avoir de projet qu'un mauvais projet.**

Il est à noter que les règles du jeu vont évoluer dans les années à venir, avec la raréfaction du foncier dit « facile » et sous l'impulsion de la loi Climat et Résilience. **Certains acteurs du commerce vont devoir faire face à l'évolution des modèles que l'on observe ces dernières années et qui tend à s'intensifier, mais aussi à la nécessaire requalification de leurs actifs.** Ils vont donc chercher à restructurer et à optimiser leurs emprises. Les collectivités doivent être prêtes.

De manière générale, les opérateurs vont intégrer de plus en plus de fonciers complexes et adapter leurs modèles économiques. **La stratégie des communes ainsi que les volets « diagnostics des besoins et du foncier stratégique » doivent permettre de disposer d'une longueur d'avance.**

L'animation du projet de territoire, une nécessité pour tenir le cap et maîtriser les délais

*Comment éviter la superposition, souvent vécue
comme « inefficace », des documents de planification ?*

La gouvernance



Crédit photo : VE2A

L'animation de la gouvernance, une condition pour la mise en œuvre, la légitimation et l'appropriation du projet

Gouvernance

De quoi parle-t-on ?

La gouvernance du projet a pour but de piloter et de fixer un cadre, c'est une étape supérieure à la gestion de projet qui intervient de façon plus spécifique par le traitement d'une thématique dans un temps limité.

Les grands principes

La loi fixe des temps et des instances incontournables lors de l'élaboration des documents. Mais le fait de limiter la consultation aux seuls temps fixés est souvent source de blocages, en renvoyant chacun à l'exercice de sa compétence stricte, avec un rôle parfois plus proche du censeur que du partenaire pouvant être force de proposition.

Il ne faut pas perdre de vue que la définition de la gouvernance choisie par le territoire a nécessairement une influence sur la posture du partenaire lorsqu'il est sollicité.

Objectifs :

Disposer de documents partagés, quelle que soit l'échelle d'intervention. Savoir solliciter les partenaires, comme conseils et parties prenantes, parfois facilitateurs en définissant les bons formats, moments, tours de table, pour chaque question/échelon.

Outils :

- L'évaluation régulière des politiques en place, permettant d'arbitrer et de réorienter en choisissant le meilleur outil et la meilleure procédure.
- Un lexique clair et adapté au projet, permettant de limiter les risques d'interprétation et donc le dévoiement de l'intention initiale, le risque juridique, la perte de temps et les conflits avec les PPA, etc.

Autour de la table : syndicat mixte, EPCI, communes, DDT(M), consulaires, manager et chef de projet.

Garantir la cohérence du projet d'une échelle à l'autre malgré les changements d'interlocuteurs politiques et techniques

Tout document définissant la stratégie d'un territoire fixe des objectifs qui nécessitent une gestion de projet. Ces documents disposent d'une durée de vie pendant laquelle de multiples facteurs (et acteurs) peuvent venir nuancer les objectifs à atteindre.

La gouvernance est le mode d'animation du projet associant élus, techniciens et partenaires. Si elle se veut décrochée et réactive, cette dernière doit être stable et invariante pour garder le cap, quels que soient les changements d'interlocuteurs.

Des instances et des temps spécifiques à calibrer selon la taille et les enjeux commerciaux sur le territoire

De façon spécifique pour le commerce, cela peut se traduire sur l'échelle territoriale du SCoT. Quelques missions possibles de ces commissions « commerce » spécifiques :

→ suivre et piloter les phases de diagnostic et les volets « commerce » des SCoT, DAACL, PLUi ;

→ assurer et veiller à la traduction sans équivoque des orientations stratégiques du SRADDET et du SCoT dans le zonage et le règlement du PLUi, lequel permet notamment d'éviter de pouvoir développer du commerce dans toutes les zones ;

→ être l'interlocuteur privilégié des enseignes, des promoteurs et des porteurs de projets privés ;

→ assurer une cohérence et une mise en relation des différents dispositifs et acteurs intervenant sur le commerce (ANRU, ACV, PVD...) ;

→ mobiliser les partenaires (personnes publiques associées) pas uniquement lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, mais également dans la gestion et l'expertise liée à leurs compétences ;

→ examiner les projets commerciaux soumis à CDAC ou pouvant y être soumis, via une analyse technique appuyée d'une grille de notation.

La gouvernance n'est pas uniquement une unité de pilotage, elle assure également une fonction de contrôle et d'arbitrage permettant ainsi de prendre les mesures correctives et de réorienter les projets au service des objectifs souhaités par et pour le commerce sur le territoire.

Une instance stratégique qui permet de gagner du temps et de fluidifier les prises de décision

À titre d'exemple, il arrive encore trop souvent qu'un projet commercial ne fasse pas consensus entre la commune, l'intercommunalité et le SCoT, avec pour conséquences des effets d'opposition, de recours et d'essoufflement de projets. Une décision en CDAC ne devrait pas avoir d'avis politiques différents sur un territoire disposant d'un SCoT (DAACL) approuvé.

Sur les territoires où les documents d'urbanisme sont précis et partagés, et où les enjeux (qui peuvent évoluer dans le temps) sont régulièrement débattus et exposés entre les acteurs, la stratégie est comprise par tous, facilitant le consensus. La position politique est unanime et les fonctions supports (techniciens et partenaires) peuvent alors mobiliser les outils au service du projet de territoire, faire évoluer les documents d'urbanisme en temps et en heure : il y a un véritable pilotage de la stratégie.

Le schéma ci-après présente l'association d'un projet de territoire à une chaîne de gouvernance.

Associer l'animation du projet de territoire à une chaîne de gouvernance

Illustration : Sébastien Delattre

Gouvernance



Les documents directeurs et les outils seuls ne peuvent garantir une stratégie cohérente sur l'urbanisme commercial sans un pilotage humain.

Certains territoires ne disposent pas des moyens humains suffisant pour animer le projet. La mise en place d'une gouvernance dédiée permet de mobiliser une expertise plurielle au service du territoire et des communes.

Gestion

politique et
partenariale



Piloter...

... et animer l'action publique en s'appuyant sur différentes parties prenantes, en fonction de leurs compétences : politique, financements, délégations, expertise.

Arbitrer

Évaluer

Observer



Un déséquilibre entre élus et techniciens peut survenir selon la taille de la commune.

Gestion

technique et
partenariale



Adapter

Intégrer

Planifier

Exécuter

Contrôler

Commission départementale d'aménagement commercial : vers des décisions plus consensuelles ?

CDAC

Une instance de débat imposée par la loi

La CDAC est une instance de décision qui intervient pour le développement du commerce organisé. Également présente au niveau national (la CNAC), elle rend des avis selon deux niveaux d'appréciation :

1. Un premier à l'échelon réglementaire, selon les textes de lois et les directives portées nationalement et politiquement.

Néanmoins ces seules considérations ne sont pas toujours au service du territoire objet du projet.

2. Un second qui s'appuie sur les documents directeurs locaux (SCoT, PLUi), sur les dossiers AEC et l'analyse d'impact, censés apporter la juste mesure du projet au regard de son site d'implantation et de ses caractéristiques.

Malgré des critères théoriquement objectifs, les décisions restent orientées par des jeux d'intérêts ou des visions subjectives.

In fine, c'est au territoire que revient la responsabilité de bâtir une gouvernance avec les élus, les techniciens et les partenaires, au regard d'une analyse mesurée de critères constants dans le temps (au moins la durée du SCoT) pour mettre au pas l'ensemble des documents

d'urbanisme, la chaîne de gouvernance et ainsi entrer dans un urbanisme négocié au service des besoins réels du territoire.

Des décisions rendues au regard des singularités de chaque territoire

Que ce soit à l'échelle d'un département ou d'une région, de nombreuses différences positionnent les territoires dans des perspectives et des dynamiques différentes. Les trois cas de figure généralement observés – marché tendu, marché détendu et marché en mutation (cf. description et positionnement du territoire dans le volet « outil » du présent document) – impliquent des natures de projets et des avis qui ne peuvent être soumis uniquement aux prérequis réglementaires, mais qui doivent également être assujettis de prérequis précis et outillés de l'urbanisme.

Il appartient donc dans la construction ou la révision des documents de disposer d'un diagnostic précis sur l'armature commerciale, sa fonction, ses limites, ses besoins d'évolution, etc., tant sur les équipements de périphéries que sur les centralités.

C'est uniquement à partir de cela que des objectifs se construisent dans le PAS et pourront se décliner dans le DAACL pour une transcription dans les PLUi.

Il est également nécessaire que les acteurs du territoire (commune, EPCI, SCoT...) partagent une grille d'analyse validée permettant à la fois de :

- juger de la pertinence d'un projet selon des critères techniques,
- valider une position politique selon des critères de gouvernance éclairés.

C'est à cette seule condition que peut se bâtir un réel projet d'aménagement du territoire sur sa fonction marchande.

Remarque : le diagnostic doit par exemple intégrer les zones d'interactions entre les franges du SCoT (fonction d'inter-SCoT), observer les dynamiques de consommation sur le territoire, la vétusté du parc de magasins (souvent énergivore), les facteurs structurels qui conditionnent la vacance commerciale (localisation, obsolescence, économique, rétention...). Le DAACL redistribue parfois les enjeux de localisation et de hiérarchie. Le PLUi ne doit pas rester déconnecté des obligations de transcription réglementaires initiées dans le SCoT.

Le schéma ci-après présente la variabilité des critères nationaux dans les CDAC en fonction des enjeux conjoncturels



Credit photo : VEZA

L'usage d'outils existants et la mise en place d'outils spécifiques Pour une décision éclairée, adaptée, défendable et soutenable

- Un diagnostic éclairé des besoins réels du territoire
- Un DAACL spécifique avec des **localisations adaptées et traduites dans les PLUi**
- Une anticipation de la compensation nécessaire en réserve foncière
- Un urbanisme négocié avec les opérateurs – **gouvernance acceptée et défendable**
- Une grille d'analyse territoriale qui permet une instruction locale en parallèle pour un **projet soutenable**
- **Tous les outils complémentaires jugés utiles pour le territoire**

Un poids variable des différents critères lors des CDAC en fonction des enjeux prédominants dans l'actualité

Illustration : Sébastien Delattre



La stratégie de territoire comme support de la fonction commerciale : fil rouge des étapes à anticiper

Positionner sa commune

Crédit photo : VEZA



Préambule

Le premier volet de ce livret reprend les grands éléments de la stratégie et du pilotage territorial avec le souci de pointer les aspects stratégiques qui sortent du cadre de la réglementation.

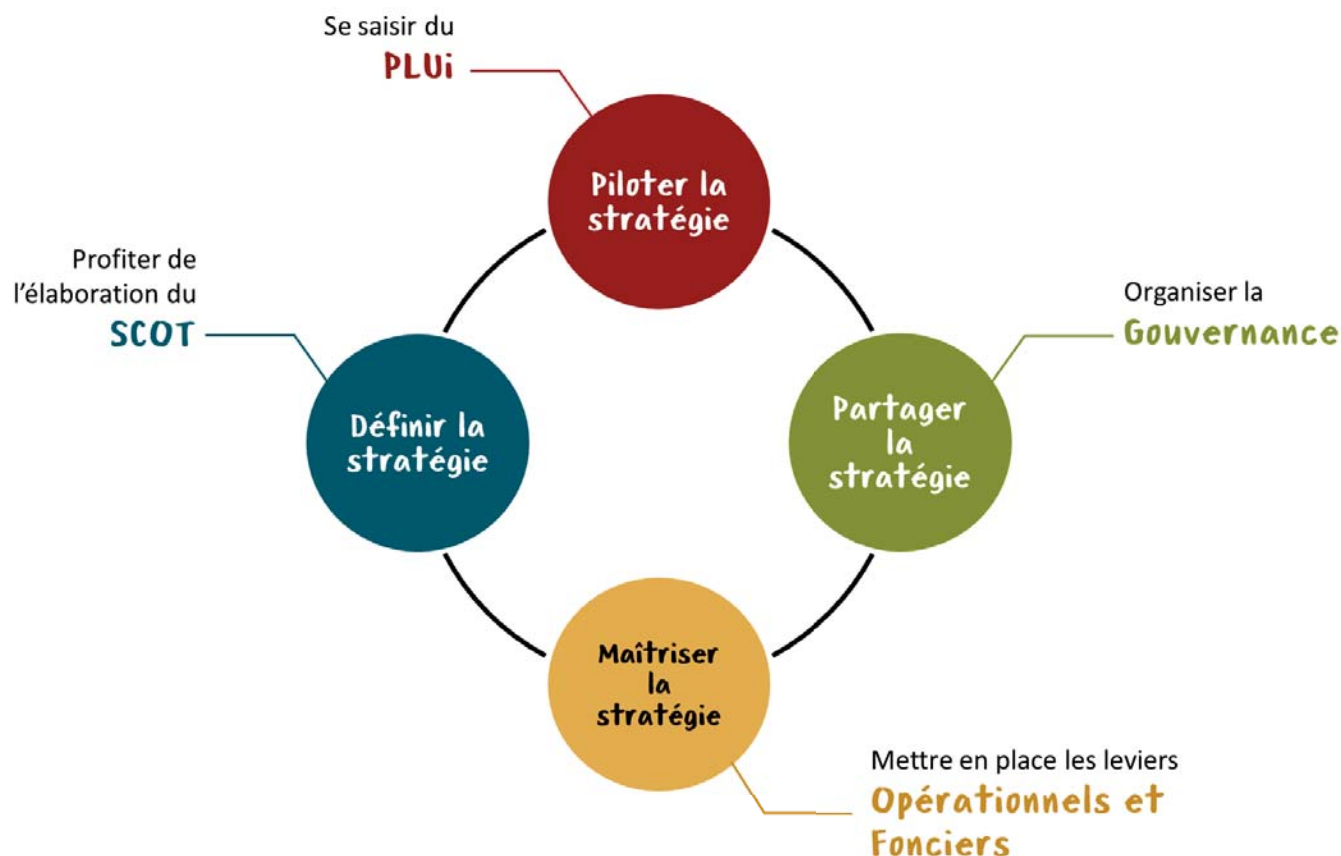
Il n'a pas vocation à être un guide juridique, mais bien une aide à la compréhension d'éléments méthodologiques et stratégiques appuyés sur les retours d'expérience du dispositif Centre-ville/Centre-bourg (CVCB) de la Région.

En effet, le territoire pourra établir son SCoT et le PLUi, mais deux facteurs clés résident dans :

- la traduction **foncière** et réglementaire des objectifs du SCoT dans le PLUi,
- la capacité de **gouvernance** déployée à toutes les échelles territoriales et de façon intangible dans la durée.

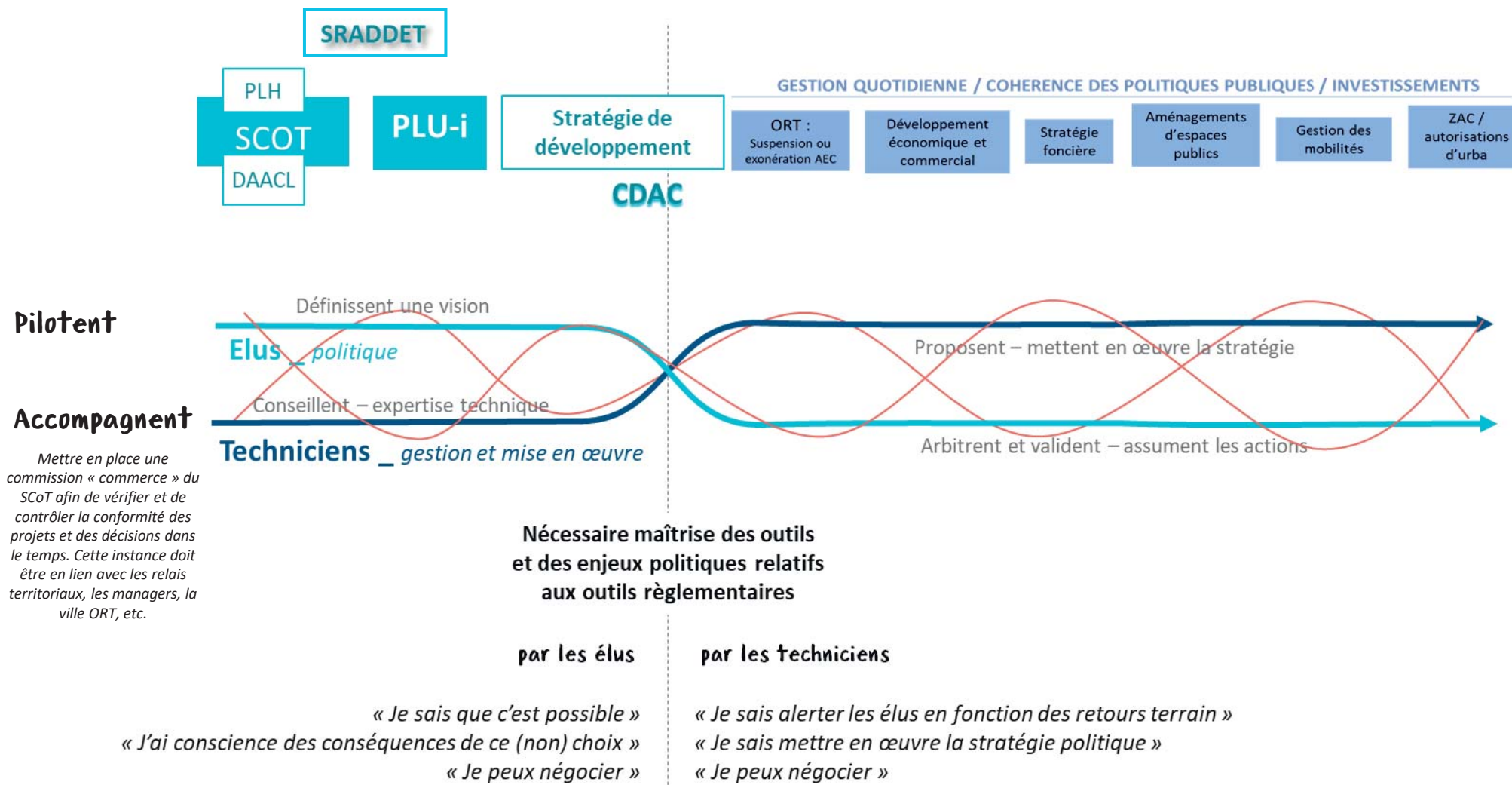
Outre ces aspects de stratégie, le dernier échelon intervient dans la capacité de tous utilisateurs de ce document à pouvoir se l'approprier à la juste mesure de ses besoins et de ceux du territoire.

Les outils au service du projet



La chaîne de gouvernance, un binôme d'élus et de techniciens

Illustration : Sébastien Delattre et VE2A



Préambule

La première étape consiste à pouvoir positionner son territoire (sa collectivité) afin d'en déterminer le contexte territorial et ainsi pouvoir mobiliser les outils adéquats.

Le dispositif CVCB a permis d'identifier trois grandes situations territoriales que nous proposons de présenter dans cette deuxième partie, plus opérationnelle.

La seconde étape est d'identifier les besoins. La majeure partie des communes doit pouvoir s'identifier à l'une de ces trois situations :

- marché tendu,
- marché détendu,
- marché en mutation et donc armature territoriale en tension.

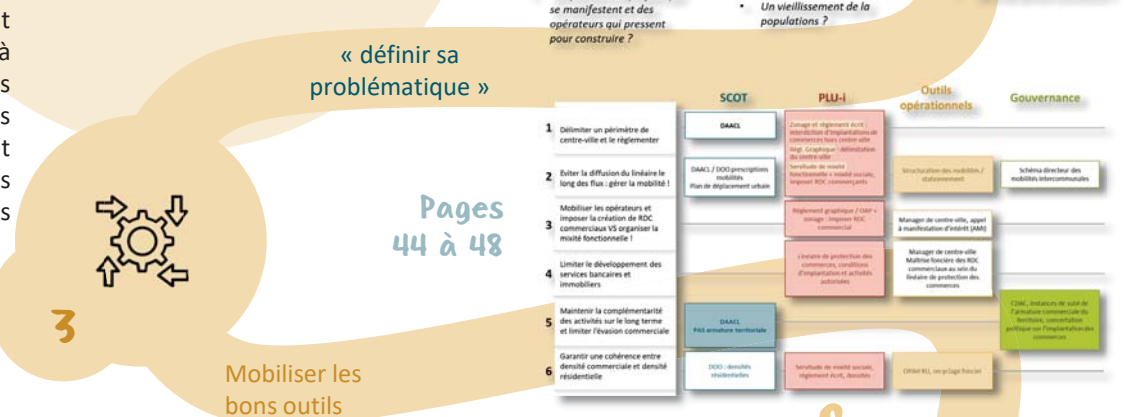
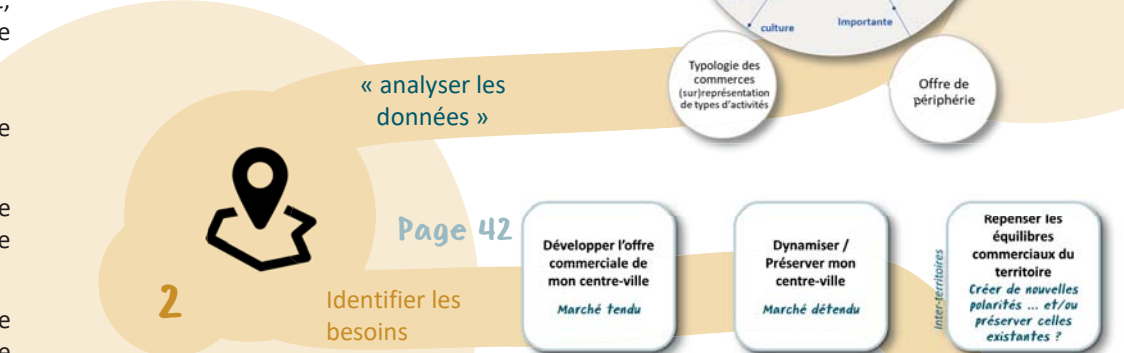
Le graphique de la page suivante permet de croiser plusieurs facteurs déterminants pour aider à se positionner.

Selon cette classification une déclinaison plus spécifique permet de reprendre de façon synthétique (sans être exhaustif, une stratégie territorialisée présente forcément des subtilités) l'articulation des outils d'urbanisme opérationnels qui pourraient être mobilisés au service de la stratégie de territoire sur la fonction commerciale.

Afin de pouvoir établir ce positionnement, les données à mobiliser peuvent se retrouver dans les documents suivants :

- le dossier complet communal sur le site de l'Insee ;
- le relevé de l'offre commerciale communale et le taux de vacance commerciale ;
- l'identification de l'offre commerciale de périphérie (si existante), l'historique des dossiers AEC et des décisions rendues.

Une fois ce travail de positionnement réalisé, il s'agit de se reporter à l'identification des besoins, lesquels rassemblent en majeure partie la liste des outils mobilisables selon un regroupement de problématiques qui intègre les caractéristiques et les objectifs récurrents généralement observés sur les communes.



Où en suis-je dans mon projet ?

Étape 1 Positionner sa commune

La dynamique commerciale de centre-ville ne repose pas uniquement sur la présence de magasins.

Plusieurs facteurs ont un impact sur son fonctionnement, facilité ou encadré par des outils.

Taille communale et localisation
(indépendance vs sous influence)

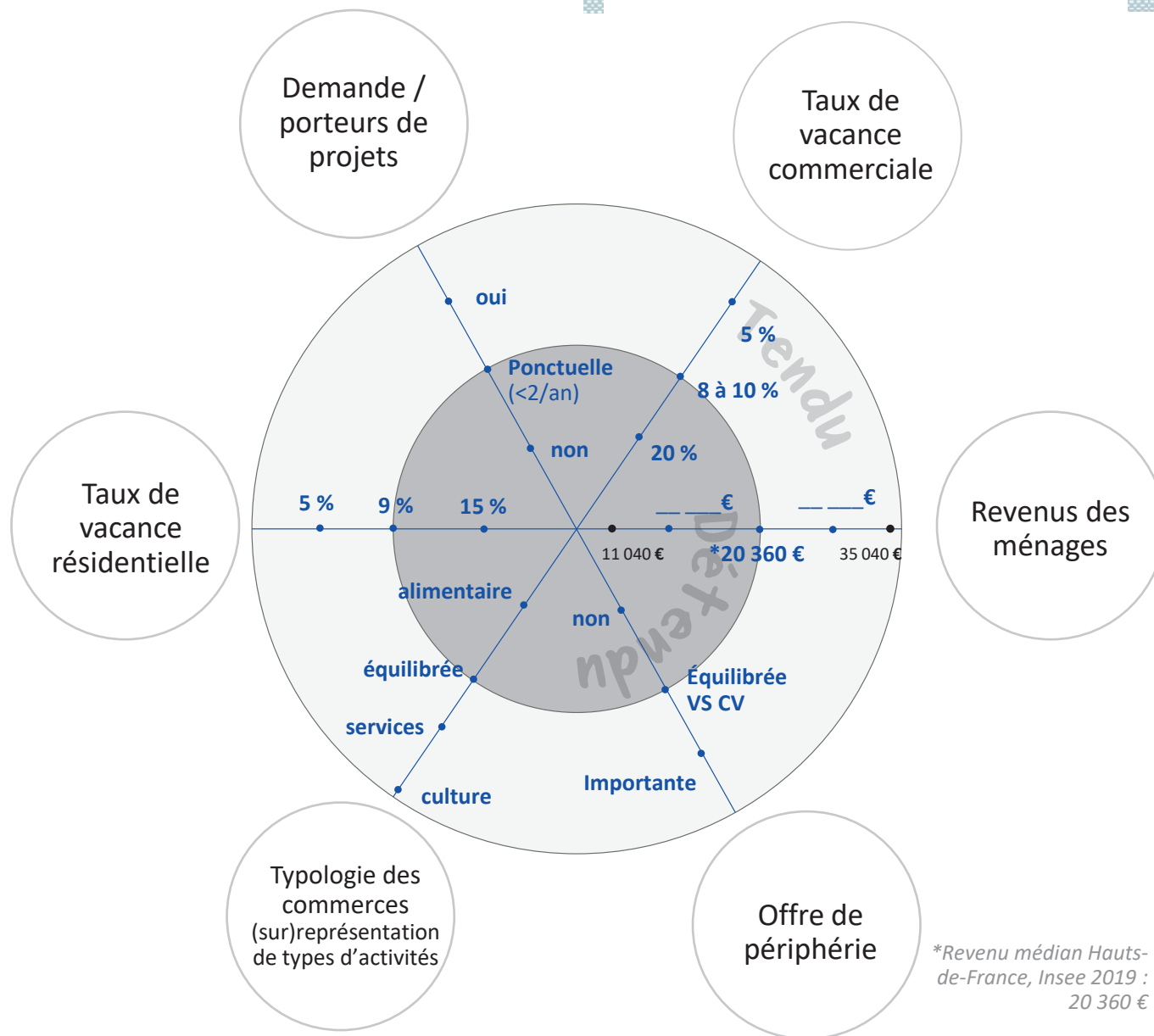
Sociologie du territoire et pouvoir d'achat

Vacance de logements (VL) et de commerces (VC)
(VL > 9% -> VC > 10%)

Équipements et capacité d'interaction

Aménagements urbains existants

- Accessibilité
- Aménagements
- Signalétique
- Scénographie...



*Revenu médian Hauts-de-France, Insee 2019 : 20 360 €

Étape 2

Identifier ses besoins

Quels sont les besoins de ma commune/territoire ?

3 grandes familles de problématiques pour les collectivités

Développer l'offre commerciale de mon centre-ville

Marché tendu

- De nombreuses demandes de locaux et peu d'opportunités d'implantations ?
- Des porteurs de projets qui se manifestent et des opérateurs qui pressent pour construire ?

Dynamiser / préserver mon centre-ville

Marché détendu

- Une vacance commerciale et résidentielle élevée ?
- Peu de porteurs de projets ou des projets fragiles ?
- Un vieillissement de la population ?

Inter-territoires

Repenser les équilibres commerciaux du territoire
Créer de nouvelles polarités et/ou préserver celles existantes ?

- Des attractivités communales qui évoluent ?
- Penser la ville du 1/4 d'heure ?
- Quid du dernier commerce ?

Comment mobiliser les bons outils pour développer l'offre commerciale de mon centre-ville ?

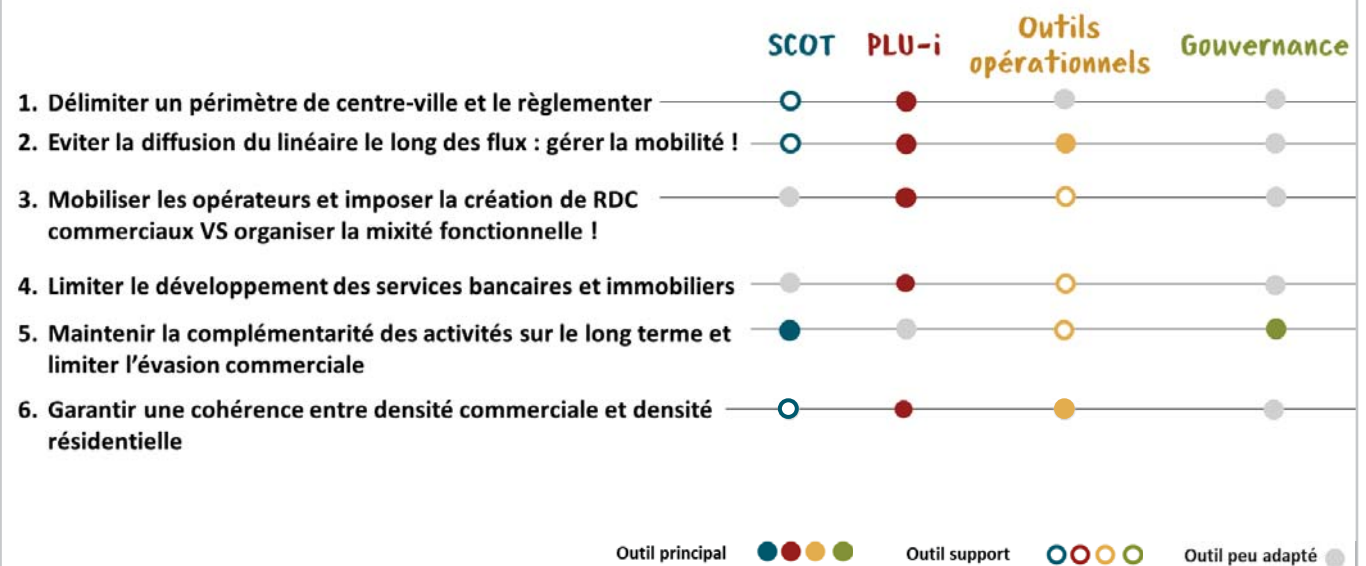
Les caractéristiques récurrentes :

- ❑ Pas de vacance commerciale ou ciblée sur des locaux inadaptés
- ❑ Des demandes de porteurs de projets qui souhaitent s'implanter
- ❑ Loyers élevés qui tendent à limiter la diversité des commerces et à cibler les activités de services
- ❑ Bonne accessibilité du centre avec des flux routiers importants qui accueillent les activités, souvent sur plusieurs centaines de mètres, dans une logique d'arrêt minute devant le commerce, avec parfois des ruptures dans le linéaire
- ❑ Une zone périphérique ou d'entrée de ville attractive
- ❑ Une dynamique résidentielle importante, en renouvellement/densification dans le centre-ville et en périphérie
- ❑ Difficulté à structurer une vie de centre-ville, à fédérer les nouveaux habitants et à développer des espaces de convivialité

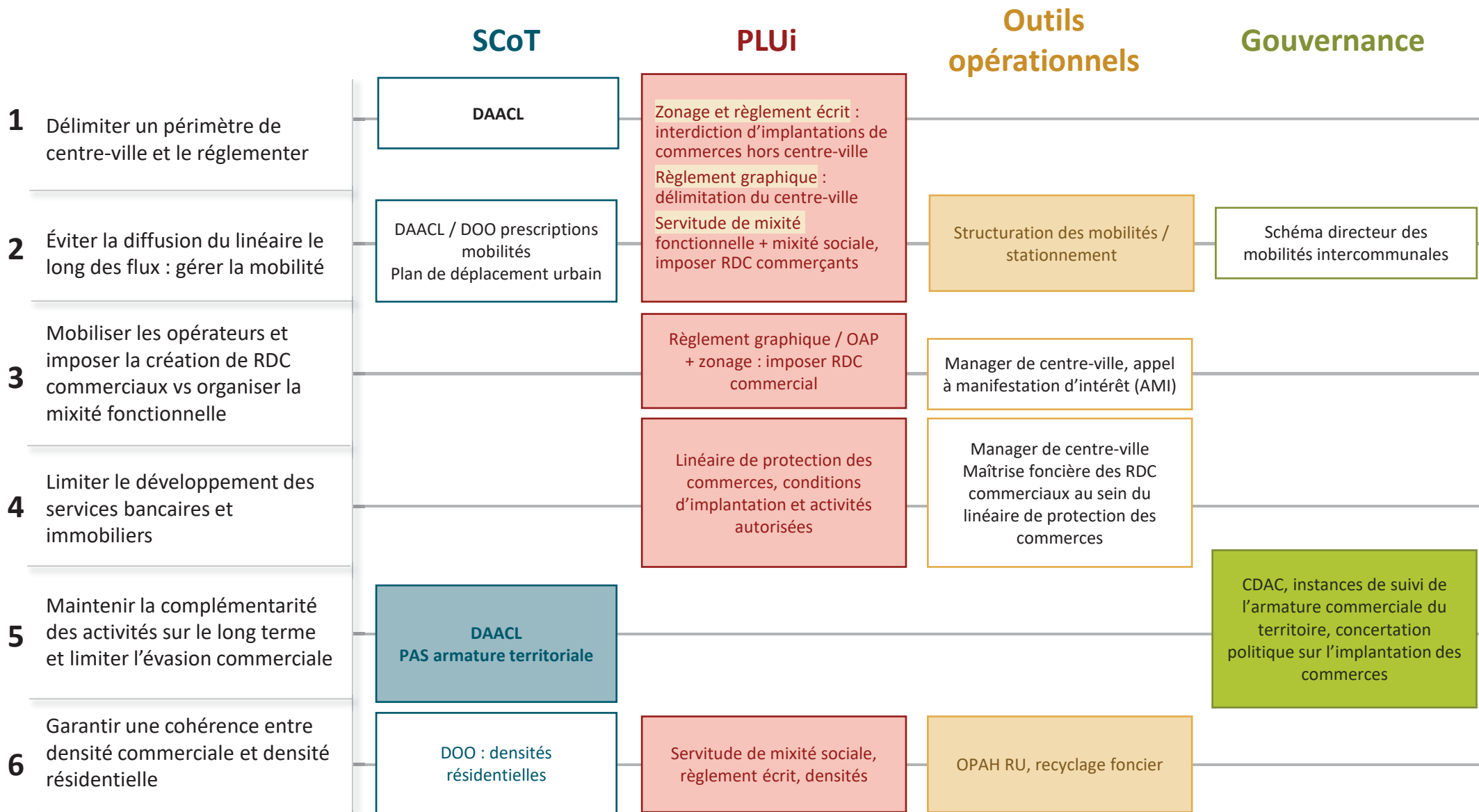
Objectifs récurrents :

- ❑ Réussir l'intégration des nouveaux quartiers et fédérer les habitants en structurant un centre-ville mal identifié
- ❑ Apaiser les mobilités à proximité des commerces et équipements / diversifier les modes de déplacement dans le tissu urbain
- ❑ Diversifier l'offre de commerces et/ou la faire monter en gamme
- ❑ Faire émerger/vivre des espaces de convivialité
- ❑ Accueillir de nouveaux porteurs de projets
- ❑ Savoir arbitrer quand un opérateur souhaite développer des RDC commerciaux en pied d'immeuble

Hiérarchie des types d'outils mobilisables pour chaque enjeu



Développer l'offre commerciale de mon centre-ville



Comment mobiliser les bons outils pour dynamiser / préserver mon centre-ville ?

Étape 3

Marché détendu – outils

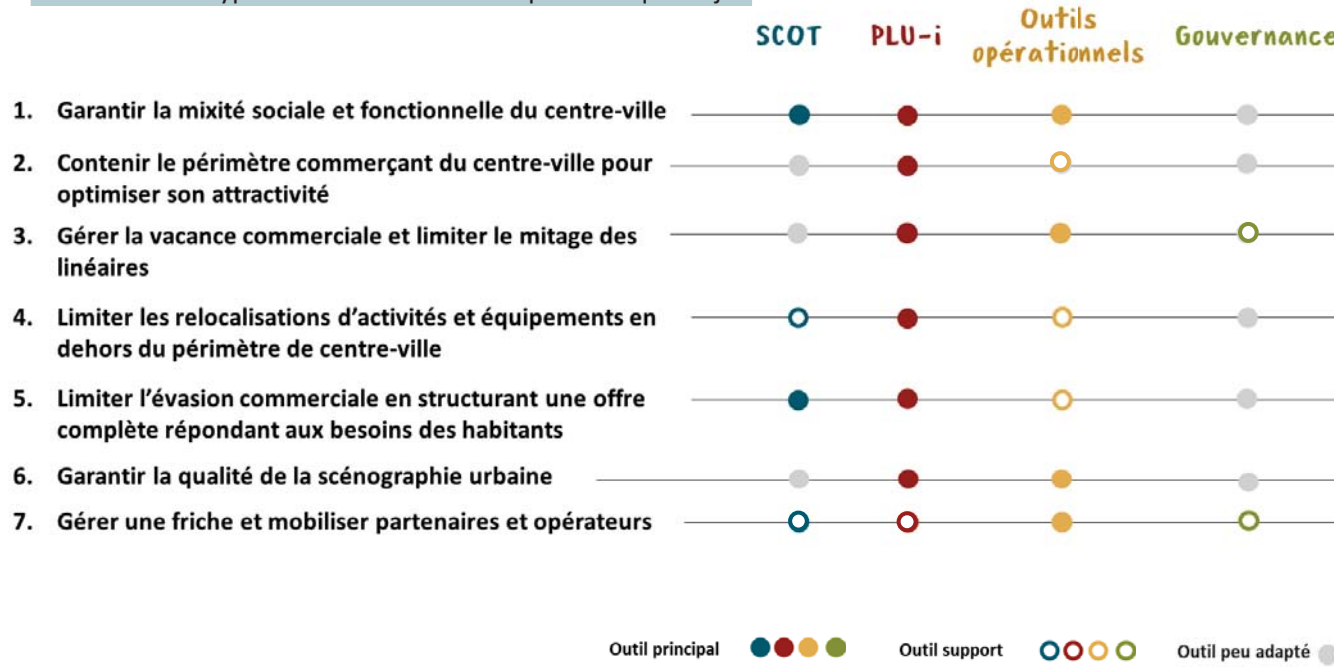
Les caractéristiques récurrentes :

- ❑ Une vacance commerciale qui progresse sur tous les secteurs (diffus et centralité)
- ❑ Absence de projet de restructuration en centralité (immobilier ou de création d'activités)
- ❑ Locaux inadaptés ou obsolètes et absence de commercialisation des propriétaires, ce qui affaiblit la diversité des commerces
- ❑ Des friches complexes dans le tissu urbain ancien du centre-ville, qui poussent à développer des projets en périphérie
- ❑ Difficulté à monter des opérations souvent déficitaires
- ❑ De nombreux équipements publics qui ont été délocalisés hors du centre-ville
- ❑ Forte concurrence de pôles d'agglomération plus ou moins éloignés mais qui offrent une alternative pour les consommateurs, et tendent à renforcer l'évasion
- ❑ Absence de projet de logements en renouvellement/densification dans le centre-ville et en périphérie

Objectifs récurrents :

- ❑ Réussir à susciter un intérêt que ce soit auprès de nouveaux habitants ou d'opérateurs (promoteurs, bailleurs, investisseurs...)
- ❑ Limiter l'étiollement de la population et du commerce pour inverser la spirale
- ❑ Maintenir et pérenniser les dernières activités qui constituent l'offre de commerces
- ❑ Gérer des fonciers ou des secteurs en état d'abandon
- ❑ Se positionner dans le territoire pour conserver un positionnement stratégique face aux collectivités faisant pôles

Hiérarchie des types d'outils mobilisables pour chaque enjeu



Dynamiser / Préserver mon centre-ville

	SCoT	PLUi	Outils opérationnels	Gouvernance
1 Garantir la mixité sociale et fonctionnelle du centre-ville	PAS : armature commerciale DOO : prescription armature territoriale DAACL : prescription localisation des implantations	Zonage et règlement écrit : interdiction d'implantations de commerces hors centre-ville Règlement graphique : délimitation du centre-ville Servitude de mixité fonctionnelle + mixité sociale, imposer RDC commerçants	OPAH RU Recyclage foncier ZAC	Échanges avec les propriétaires sur les loyers Incitation au changement de destination en dehors du linéaire protégé
2 Contenir le périmètre commerçant du centre-ville pour optimiser son attractivité			Organisation du stationnement, jalonement, accessibilité	
3 Gérer la vacance commerciale et limiter le mitage des linéaires		Linéaire de protection des commerces	Acquisition de cellules dans le linéaire de protection sous-location commerciale Taxe sur les friches commerciales	
4 Limiter les relocalisations d'activités et équipements en dehors du périmètre de centre-ville	DAACL	Zonage et règlement écrit limitant ou empêchant les implantations de commerces et équipements en entrée de ville	Maintien / implantation / relocalisation des équipements dans le CV Maisons de santé dans le CV ORT->AEC	
5 Limiter l'évasion commerciale en structurant une offre complète répondant aux besoins des habitants	Diagnostic DAACL	Zonage et règlement écrit Imposer des RDC commerciaux	Acquisition de locaux commerciaux Accompagnement des départs en retraite Marketing territorial	
6 Garantir la qualité de la scénographie urbaine		Règlement écrit Cahier de prescriptions architecturales	Aménagement d'espaces publics, « plan façades », OPAH-RU, recyclage foncier	
7 Gérer une friche, mobiliser partenaires et opérateurs	Diagnostic foncier des zones économiques et commerciales	PAPAG, OAP	ZAC, RHI, acquisition-amélioration avec bailleurs, usages transitoires, fond friche / FRLA	

Comment mobiliser les bons outils pour (re)penser les équilibres commerciaux du territoire?

Étape 3

Interterritoire – outils

Créer de nouvelles polarités et/ou préserver celles existantes ?

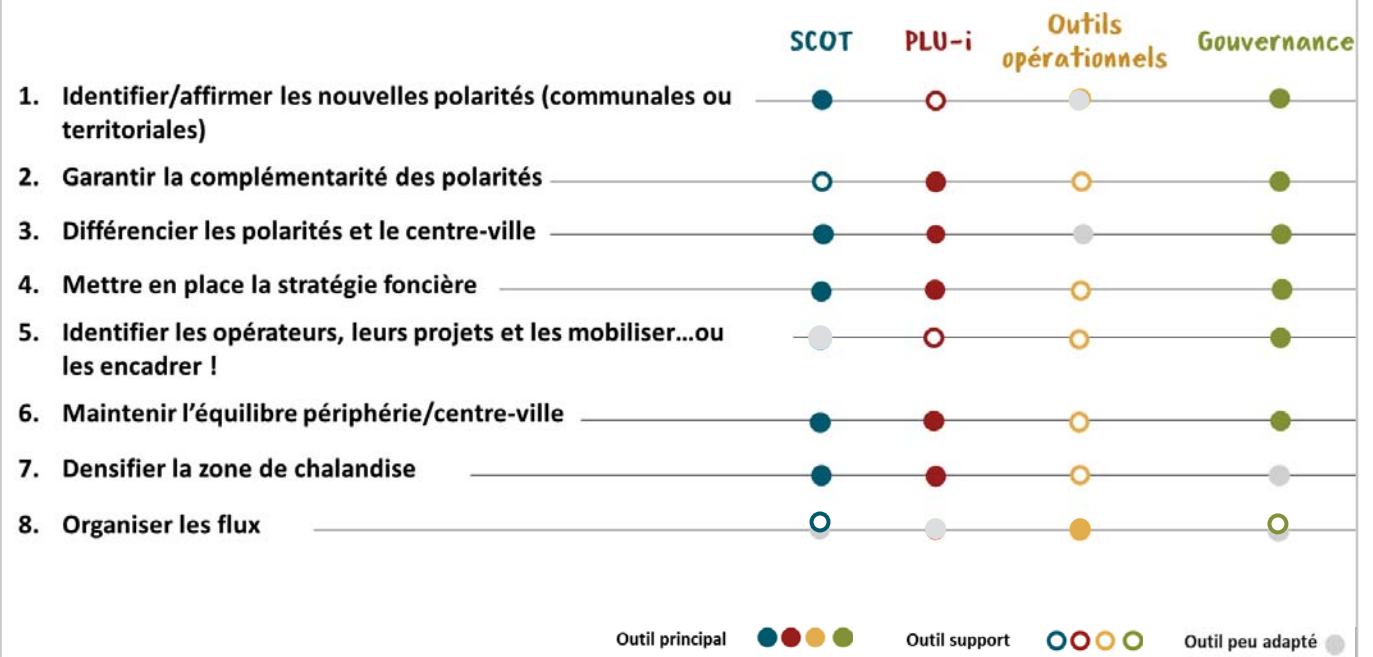
Les caractéristiques récurrentes :

- ❑ Des effets démographiques qui bousculent les perspectives et les positions identifiées dans le territoire
- ❑ Des projets structurants ou déstructurants qui ont un impact sur le positionnement communal à long terme
- ❑ Des phénomènes d'évasion commerciale qui nécessitent de porter des arbitrages supra-territoriaux
- ❑ Des pertes de dynamiques commerciales avec une vacance commerciale « irréversible » et/ou des friches de périphérie

Objectifs récurrents :

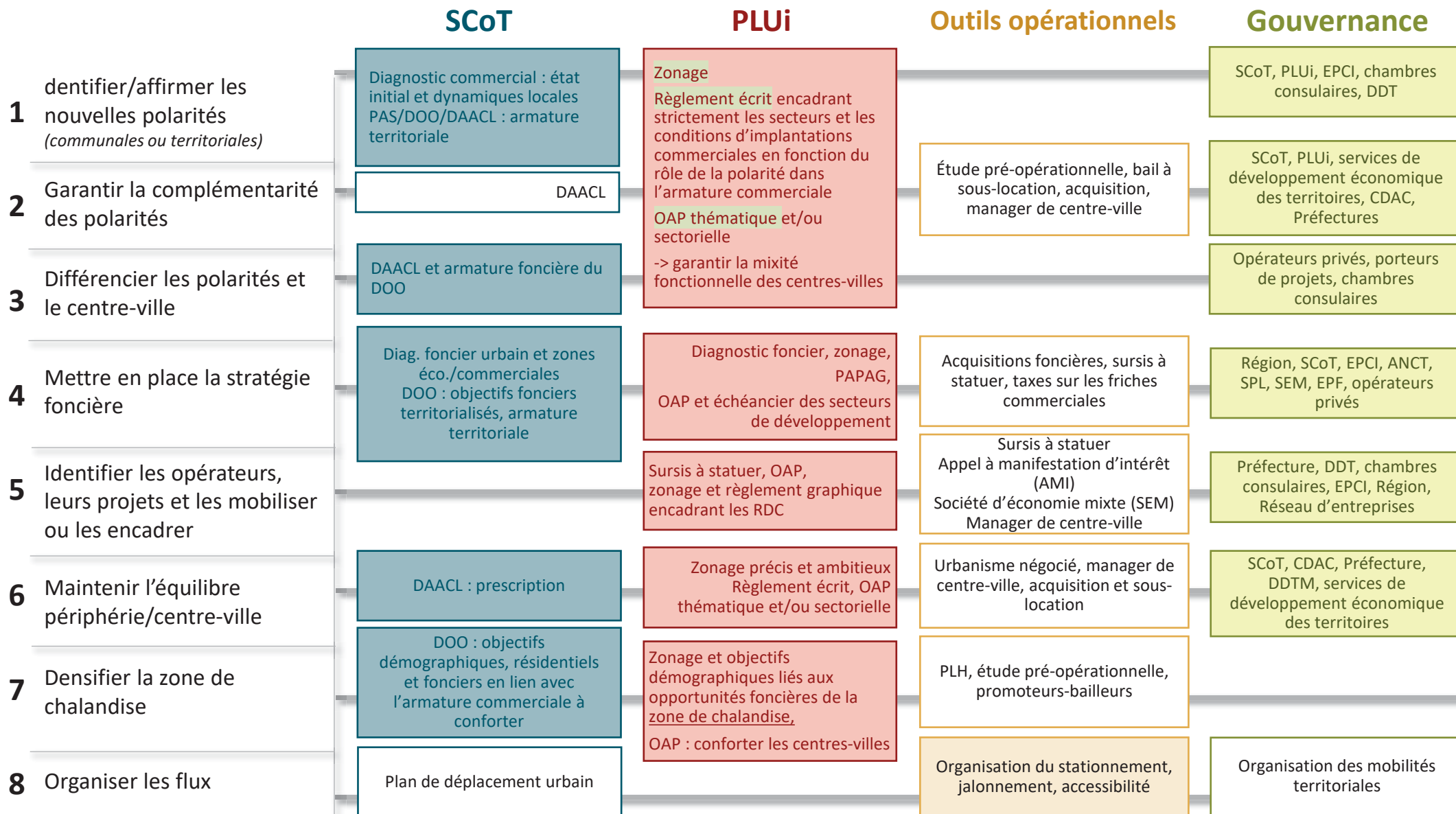
- ❑ Déterminer les conditions de mutabilité en diversification ou restructuration des secteurs/pôles concernés
- ❑ Préserver des équilibres micro ou macro-territoriaux et entre les polarités
- ❑ Créer les conditions d'accueil de nouveaux projets de densification de l'habitat
- ❑ Organiser les flux pour favoriser la consommation locale et limiter les déplacements
- ❑ Faire émerger une nouvelle polarité au sein de l'armature commerciale
- ❑ Préserver/recréer « le dernier commerce »

Hiérarchie des types d'outils mobilisables pour chaque enjeu



(re)penser les équilibres commerciaux du territoire

Créer de nouvelles polarités et/ou préserver celles existantes ?



Piloter sa stratégie en mesurant
les impacts possibles sur le
commerce des différents outils
réglementaires et jeux d'acteurs

S'approprier les outils

Crédit photo : VEZA



Outils

Diagnostic commerce

Exemple d'impacts attendus pour le commerce

Connaître les réels besoins du territoire sur les différents secteurs, activités et localisations : cela nécessite d'intégrer un volet « commerce » spécifique (armature, enquêtes de comportement d'achat, marché potentiel).

Identifier les communes dont le commerce est en souffrance (et les causes), identifier les communes dynamiques, mais aussi les communes émergentes où le commerce se développe (parfois « contre toute attente »).

Identifier les projets des opérateurs, enseignes et communes.
Contribuer à alimenter le débat sur l'armature territoriale du SCoT en vue du PAS.

Diagnostic foncier

Établir le potentiel foncier disponible (sols et bâtiments) pour développer du commerce au sein des zones dédiées, au sein des centralités. Identifier les secteurs de renouvellement, les mettre en perspective des besoins en matière de développement commercial en fonction de l'armature territoriale.

DAACL

Hiérarchisation et fléchage des secteurs de développement ou de restructuration marchande.

Il établit les secteurs pouvant accueillir du commerce, dans les centralités (centres-villes, pôles commerciaux de proximité selon la taille des communes) et les périphéries.

Sans portée opérationnelle si ces secteurs ne sont pas traduits dans le zonage du PLUi.

Personnes publiques associées (PPA)

1. Elles assurent, tout à long de la procédure, la bonne prise en compte par la collectivité lors de l'élaboration du SCoT, de leurs orientations et leurs enjeux, mais aussi leurs contraintes techniques et réglementaires.
2. Elles partagent et comprennent les enjeux des territoires du SCoT pour l'accompagner ensuite dans la mise en œuvre plus opérationnelle des projets (PVD, AEC, subventions, voirie...).

Outils

PAS (Projet d'aménagement soutenable)

Exemple d'impacts attendus pour le commerce

Définition du projet politique intégrant nécessairement des orientations et des intentions concernant le commerce.

Armature territoriale

Présentée dans le PAS, elle est ensuite déclinée dans les DOO. Elle est le socle d'une discussion sur la base de laquelle sont attribués aux différentes communes du territoire des enveloppes foncières mobilisables, des objectifs démographiques, des fonctions commerciales, etc.

Document d'orientation et d'objectifs

Il définit les objectifs que doivent remplir les collectivités, les projets, et définit les modalités de mise en œuvre de ses objectifs via des prescriptions et des recommandations. Les modalités s'imposent ensuite aux communes. Les objectifs sont définis en fonction de l'armature territoriale pour permettre/obliger les communes à répondre à leurs places dans l'armature territoriale, dont le commerce est une caractéristique majeure.

Orientations

Elles définissent les enveloppes foncières dédiées au commerce et à l'habitat qui en est une fonction support essentielle (zone de chalandise directe et éloignée).

En complément, elles peuvent proposer des actions à mettre en œuvre en ce qui concerne les projets de maîtrise des fonctions de polarité.

Sans obligations réglementaires. Vocation plutôt pédagogique et/ou incitative.





Outils	Exemple d'impacts attendus pour le commerce
Diagnostic commercial du PLUi	<p>Définir les enjeux et les secteurs d'interventions, maintien/ suppression/ gestion de la vacance.</p> <p>Justifier les besoins en fonctions supports nécessaires au commerce (habitat, mobilité, foncier, espace public...) : négocier l'armature territoriale, justifier le zonage, calibrer les besoins fonciers et les besoins démographiques (zone de chalandise)...</p>
PADD/PAS	Fixer l'armature territoriale et les objectifs associés à chaque polarité sur l'ensemble des fonctions associées au commerce, notamment en matière de démographie, développement résidentiel, développement commercial, types de fonctions économiques, accessibilité et services...
Zonage (règlement graphique)	<p>Délimiter les zones dans lesquelles les commerces sont autorisés ou interdits (selon la nomenclature des destinations et sous-destination du Code de l'urbanisme).</p> <p>Une trame peut-être appliquée pour obliger la création de RDC commerciaux sur certaines rues, certains îlots, secteurs...</p>
Linéaire de protection du commerce	Arrêter un périmètre qui permet d'interdire les changements de destination des commerces en logements et/ou en services.
Emplacement réservé	<p>Réserver une emprise foncière à acquérir, dans l'intérêt général, par une collectivité : espace public (mobilité et/ou scénographie), logements (avec commerces en RDC par ex.), équipements...</p> <p>Nécessite d'indiquer la collectivité qui devra se porter acquéreur (ne peut être vendu à quelqu'un d'autre sans évolution du PLUi).</p>
Servitude de mixité fonctionnelle	Délimiter les secteurs « dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ».

Outils	Exemple d'impacts attendus pour le commerce
PAPAG : périmètre d'attente de projet et d'aménagement global	Interdire, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de 5 ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement.
OAP sectorielle	<p>Sur un périmètre donné : préciser les obligations en matière de programmation en commerces : typologies, localisation, accès, phasage...</p> <p>Règles quantitatives, qualitatives et spatialisées (niveau de représentation pouvant aller jusqu'au « plan masse »).</p>
OAP thématique	Obligatoire sur le volet « commerce » en cas d'absence de SCoT. Elle reprend globalement le contenu d'un DAACL.
Règlement écrit	Destination et sous-destination autorisées pour chaque zone : obligation de créer des RDC commerciaux, interdiction stricte d'implanter des commerces, obligation d'implanter des commerces en RDC, encadrement des hauteurs, du nombre de stationnement, des couleurs...
Conditions particulières d'implantation	Permet d'encadrer l'emprise au sol des constructions et des surfaces de vente dans les secteurs où le commerce est autorisé ou obligatoire.
RLP / charte de devanture et façades	Encadrer et améliorer la scénographie commerciale / cohérence d'aménagement.
Sursis à statuer Mobilisable à partir du débat du PADD.	Permet de « sursoir à statuer » sur une demande d'autorisation d'urbanisme, et ce, jusqu'à la fin de la procédure de PLUi. À l'issue, la réponse à la demande pourra être positive ou négative, selon les nouvelles règles édictées par le PLUi.

Outils	Exemple d'impacts attendus pour le commerce
Définir, programmer et phaser un projet	
ORT : opération de revitalisation de territoire	Dispense d'autorisation dans le périmètre (5 000 m ² en non alimentaire, 2 500 m ² en alimentaire et 25 % de la SDP de projet mixte) et suspension des autorisations de périphérie possible.
Étude pré-opérationnelle :	Permet de déterminer la faisabilité (et l'opportunité) technique et financière d'un projet et d'en définir : la programmation (vocation, typologie de commerces, fonctions supports nécessaires), le coût de l'opération, le montage juridique, foncier et opérationnel, les partenaires (publics et privés) à solliciter.
Sursis à statuer	Selon une délibération valable 10 ans et au sein d'un périmètre donné, capacité de suspendre l'octroi d'une autorisation d'urbanisme durant, au maximum, 2 ans.
DSP/AMI : délégation de services publics – appel à manifestation d'intérêt	Permet de rechercher un porteur de projet commercial sur un site défini et selon un cahier des charges établi en amont. Ce dernier peut prévoir que l'opérateur soit fort de propositions sur certains points définis par la collectivité.
Organiser la maîtrise foncière	
ZAC : création d'une zone d'aménagement concerté	Procédure permettant de déléguer la mise en œuvre d'un projet (acquisition, travaux, commercialisation) d'aménagement commercial, ou intégrant une fonction commerciale : dans les conditions et au sein d'un périmètre, défini par/avec la collectivité.
Portage foncier –EPF- SEM- SPL...	Permet l'acquisition et la gestion de locaux commerciaux par un opérateur selon certaines conditions.
DUP : déclaration d'utilité publique	Permet de mettre en œuvre et de justifier une procédure d'expropriation pour la réalisation d'aménagement - maintenir ou créer du commerce.

Outils	Exemple d'impacts attendus pour le commerce
Préemption / acquisition	La collectivité se porte acquéreur de cellules ou foncier pour y développer, redévelopper, préserver, du commerce ou une fonction support essentielle à la dynamique d'un centre-ville commerçant et attractif.
DPU : droit de préemption urbain	Offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente pour réaliser une opération d'aménagement.
Abandon manifeste	Mettre fin à l'abandon d'un bien par un propriétaire pour en faire l'acquisition (3 mois puis procédure d'expropriation).
Arrêté de péril	Lorsque la solidité d'un bien immobilier est compromise : la collectivité met en demeure le propriétaire de réaliser les travaux ou permet à la collectivité de les faire aux frais du propriétaire.
Faciliter l'implantation de nouveaux commerces	
Bail de sous-location	Permet de sous-louer un local avec un loyer modéré et de contrôler l'activité du preneur.
Taxe sur les friches commerciales (TFC) <i>(art. 1530 du Code Général des Impôts)</i>	Pour les locaux vacants depuis plus de 2 ans, qui ne sont pas <i>sur le marché au prix du marché</i> . Ainsi, il elle concerne les bien faisant l'objet d'une rétention manifeste et durable.
PA/PA multi-sites	Permet de contrôler l'aménagement d'un ou de plusieurs sites avec des règles différentes : équilibrer financièrement une opération de renouvellement urbain et commerces en urbanisant simultanément des secteurs déficitaires et bénéficiaires.
Boutique à l'essai	Permet de faciliter l'implantation de porteur de projet avec des conditions d'aides à l'installation.
Vitrophanie	Permet d'habiller la vitrine d'un commerce fermé pour améliorer la scénographie du linéaire.

Les partenaires financiers et PPA

Région	Département
Chambres consulaires	EPCI
Agence nationale de cohésion des territoires	DDT (direction départementale des territoires)
PETR (pôle d'équilibre territorial)	Agence d'urbanisme
Banque des territoires	

Outils

Exemple d'impacts attendus pour le commerce

Les temps dédiés

Commission
départementale
d'aménagement
commercial

La commission examine les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. L'autorisation nécessite la majorité absolue des membres présents.

Composition : présidée par le préfet, 7 élus, le maire, les présidents de l'EPCI, du SCoT, du Département, de la Région, de 1 représentant des maires du Département et des EPCI du Département, ainsi que de 4 personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire de la Chambre d'agriculture.

Charte
d'aménagement
entre promoteurs,
aménageurs et
collectivités

Document non réglementaire et sans valeur juridique, établi par les communes et avec les habitants, permettant de formaliser les attentes de la commune, notamment en matière de qualité urbaine et architecturale, voire environnementale des projets. Charte à faire signer par les opérateurs souhaitant travailler sur la commune et devant poser les bases d'une discussion « en confiance ».

Outils

Exemple d'impacts attendus pour le commerce

Chambres
consulaires (CCI,
CMA, chambre
d'agriculture)

Accompagnement des porteurs de projets dans la recherche de locaux, de repreneurs, dans la construction de leur projet. Accompagnement des collectivités dans la recherche de commerçants.

Manager de
centre-ville

Faire le lien entre la mairie et les commerçants, mais aussi entre les commerçants eux-mêmes. Encourager les initiatives, améliorer la connaissance et le suivi des problématiques rencontrées dans l'animation du centre.

Animation et
évènementiel

En lien avec une identité locale, une date nationale, une thématique commerciale ou culturelle : organiser un évènement qui génère du flux sur la commune.

Contrat de
territoire, de
ruralité, de ville...

Étape de contractualisation pluriannuelle avec les partenaires financiers : présenter la **stratégie globale** de développement ou gestion de la collectivité, permettant de **justifier la pertinence et la cohérence des financements négociés**.

Les partenaires « outils »

Établissement
public foncier

Acquisition du foncier pour le compte de la collectivité et portage pour une durée de 5 ans. Accompagnement possible à la définition du projet (étude pré-opérationnelle).

Opérateur
d'immobilier
commercial /
Bailleurs

Dans le cadre d'un urbanisme négocié, possibilité de porter la construction d'un projet immobilier, neuf ou restructuration... Négociation dans les types de commerces à implanter sous réserve d'une bonne connaissance par la ville de ses besoins et d'une bonne maîtrise des outils à sa disposition, ainsi que d'un projet de développement global clair.

SEM, SPL, Foncières

Acquisition, gestion et développement de projet d'immobilier commercial pour le compte des collectivités.

« Le DAACL encadre les constructions destinées à au commerce et à l'artisanat, mais souvent les élus ne veulent pas contraindre ces activités. Comment organiser une régulation ? »

L'intégration de l'artisanat dans le DAACL s'explique par le fait qu'un certain nombre de commerces de bouche sont des activités « d'artisanat commercial » selon la nomenclature de l'Insee. Cette catégorie n'existe pas dans le Code de l'urbanisme.

Paradoxalement, le Code de l'urbanisme intègre dans la même catégorie le commerce de détail et l'artisanat (art. R151-28 du CU). Aussi, ce sont les conditions particulières d'implantation qui vont permettre de nuancer les activités artisanales disposant d'une surface de vente (d'une superficie à déterminer par exemple) des activités artisanales bruyantes ou intégrant du stockage extérieur.

Questions d'acteurs

Pour aller plus loin

Régulièrement, les PLUi autorisent les activités commerciales et artisanales sous réserve qu'elles n'apportent pas de nuisances pour le voisinage. Il est alors important de noter que, pour des raisons de nuisances pour le voisinage, un certain nombre de règlements de copropriétés interdisent les commerces de bouche en pied d'immeuble.

« Comment fait-on pour encadrer les projets en attendant les nouveaux documents d'urbanisme ? Quels sont les outils mobilisables dans l'urgence ? »

« Quelle est la valeur ajoutée de l'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) en matière de commerces ? »

L'ORT permet :

- le droit de préemption urbain (DPU) renforcé, notamment sur les fonds de commerces ;
 - la suspension de l'instruction des demandes d'AEC (par le préfet, sur demande).
- La suspension est d'une durée maximale de 3 ans, prorogeable 1 an, après avis de l'EPCI et des communes signataires.

Deux types d'exonérations sont prévus par la loi :

- Les projets commerciaux (hors drive) dont l'implantation est prévue en secteur d'intervention d'une ORT – 5 000 m² de surface de vente ou 2 500 m² pour les commerces à prédominance alimentaire.
- Les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situés dans un centre-ville (périmètre ORT) si la surface de vente est inférieure au 1/4 de la surface de plancher (SDP) habitation.

Quelques outils possibles :

- Le sursis à statuer :
 - si le PADD/PAS est débattu,
 - dans un périmètre défini comme faisant l'objet d'un projet d'aménagement (art. L424-1 du CU).
- La préemption pour bloquer une vente en faisant l'acquisition du bien.
- La modification du PLU pour protéger un linéaire commercial.
- Louer ou sous-louer pour éviter qu'un opérateur ne s'installe.
- Travailler avec les notaires et les agences immobilières.
- Taxes sur la vacance.
- Abandon manifeste ou arrêté de péril d'immeubles.
- Obligation de ravalement de façade...
 - À noter : dans le cadre des acquisitions, c'est l'achat du local commercial qui est important la plupart du temps et non celui du fonds de commerce en dehors des commerces nécessitant des licences d'exploitation.

« Comment faire s'il manque l'une de ces étapes ? Par exemple lors de l'élaboration d'un PLUi alors qu'il n'existe pas de SCoT couvrant cette échelle. »

Les récentes évolutions réglementaires remettent les SCoT au cœur de la planification, les PLUi vont attendre les SCoT avant de pouvoir être finalisés.

Un diagnostic précis lors de l'élaboration du PLUi permettra d'avoir une vision claire de la situation commerciale du territoire et de ses besoins : prendre le temps de connaître les besoins du territoire et les atouts/faiblesses des communes voisines est une étape nécessaire pour optimiser l'investissement financier et politique que représente l'élaboration d'un PLUi.

À noter : le Code de l'urbanisme impose que, en l'absence de SCoT, le PLUi intègre une OAP thématique, couvrant le commerce à l'échelle du territoire.

« À quoi sert-il de réaliser un DAACL s'il ne permet pas d'encadrer les projets ? »

Aujourd'hui, le DAACL fixe les orientations, permettant à chaque commune de déterminer et de justifier son zonage dans le PLUi.

Le zonage et son règlement doivent être cohérents avec les orientations d'implantations et de vocation définies dans le DAACL.

Par ailleurs, le DAACL, sur le sujet de l'artisanat, doit être pensé en articulation avec le volet « développement économique du SCoT », afin de traiter le sujet de l'artisanat de manière cohérente.

Il est important de rappeler que les projets qui vont en CDAC sont compatibles avec les PLUi. C'est donc la traduction de l'orientation stratégique du SCoT qui n'est pas traduite dans les règlements régis par le droit du sol.

« La loi Climat et Résilience fait passer la planification d'une logique de projet à une logique de comptabilité. Il n'y aura bientôt plus personne pour faire de la planification et de l'urbanisme face à tant de complexité. Comment faire ? »

C'est justement parce que chaque m² comptera à l'avenir (chaque m² non utilisé sera « perdu »), que les besoins des territoires doivent être clairement définis dans les phases de diagnostic.

La remise à zéro des projets de territoires va permettre d'argumenter les projets dans une logique de besoin et de développement, mais aussi de pérennisation de l'existant, avec des outils adaptés et justifiés.

La loi Climat et Résilience offre également des opportunités pour améliorer la qualité des projets, les opérateurs vont devoir changer de modèle et prendre des risques afin de continuer à exister.

FAQ

Elsa SACKSISK, Nicolas NAHMIAS (AdDen avocats), « Présentation des dispositions juridiques. » *Le cadre légal de l'urbanisme commercial*, ADCF, 2019

Comprendre les relations entre les documents d'urbanisme, Fiche pratique, AudaB, 2015

Guide - le SCoT Modernisé édition 2022, Fédération des SCoT, 2022

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique*, ministère de la Transition écologique, mai 2021

CGET, « Regards croisés sur les territoires industriels. Pour un dialogue entre fonction économique, capital social et héritage matériel », *En détail*, La Documentation française, 2018

Les outils pour suivre les indicateurs territoriaux

Plateforme de mutualisation de l'information géographique ouverte en Hauts-de-France. Elle permet d'alimenter les diagnostics / outils visualisation :

<https://www.geo2france.fr/mapfishapp/>

<https://www.geo2france.fr/>



Observatoire des territoires, ANCT

<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=home>

Cadre législatif et jurisprudence

Circulaire du gouvernement du 30 août 2021 relative à la contractualisation et à la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

TITRE V : De l'aménagement commercial. (articles L750-1 à L752-27)
Code de commerce

Loi dite « 3DS », loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

DIRECTIVE 2006/123/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 12 décembre 2006

Pour aller plus loin

Bibliographie

Articles et publications nationales

Yoann DEMOLI, « Le budget automobile des ménages depuis les années 1980. Un révélateur d'inégalités sociales et territoriales », *Métropolitiques*, 5 décembre 2019

Marina GARNIER, *La ville du quart d'heure. Du concept à la mise en œuvre*, Chaire ETI – IAE Paris1 Panthéon Sorbonne, 2020

Revitalisation des activités en centre-ville et centre-bourg, CEREMA, janvier 2020

Karine HUREL (FNAU), Pascal MADRY (IVC), « Tendances actuelles et dynamiques spatiales », *Atlas du commerce*, FNAU, mai 2022

L'évolution du foncier commercial en Île-de-France / Rapport ORF / mai 2020

Articles et publications de la Région Hauts-de-France

Violaine LESCEUX, « Étude sociologique sur les nouveaux arrivants dans les campagnes – Quelles motivations et quelles préoccupations pour les habitants installés récemment dans les espaces ruraux ». *Repères Hauts-de-France*, N° 1, novembre 2017

Aurore SORIN, « Le commerce physique, un secteur en mutation porteur d'enjeux pour les politiques publiques ». *Repères Hauts-de-France*, N° 16, novembre 2019

Aurore SORIN, « Caractériser les centres-villes régionaux – Focus sur les villes moyennes ». *Repères Hauts-de-France*, N° 17, novembre 2019

→ **Retrouver l'ensemble des Repères à l'adresse suivante :**
<https://2040.hautsdefrance.fr/download/les-reperes-hauts-de-france/>

Les publications du Collège de la prospective :

Quel avenir des centres-villes ? 22 variables passées au crible

→ **Retrouver l'ensemble des fiches à l'adresse suivante :**
<https://2040.hautsdefrance.fr/college-de-prospective-centres-villes/>

Les Résidences :

Démarche participative expérimentale dans le cadre de l'Appel à projets régional « Redynamisation des centres-villes et centres-bourgs »

→ **Retrouver l'ensemble des Résidences à l'adresse suivante :**
<https://2040.hautsdefrance.fr/les-residences/>

Guides

« Les zones et les destinations/sous-destinations dans les PLU », *Les outils de maîtrise de l'aménagement*, Établissement Public Foncier de Bretagne, 2019

Guide sur les dispositions opposables du PLU, ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, mars 2020

Réforme 2014 de l'urbanisme commercial et autres dispositions relatives au commerce, CCI Paris Île-de-France, 2014

Frédéric ROLIN, « Destination des constructions, usages des sols et natures d'activités », *Écriture du PLU, Fiche 1*, GRIDAUH, 2010

« Redynamiser les Cœurs de ville », *Les carnets pratiques N° 11*, Institut Paris Région, 2020

« Prendre en main l'attractivité de son centre-ville », *Les Carnets pratiques N° 14*, Institut Paris Région, 2022

Magali VERGNET-COVO et Fabien THABOURET, *Revitalisation commerciale - Guide d'actions foncières à destination des collectivités*, Assemblée des Communautés de France, octobre 2019

« Vers l'objectif de zéro artificialisation nette », *Les dossiers FNAU n° 50*, mai 2021

Bruno BOUVIER, François MOHRT « Drive piétons, dark kitchens, dark stores », *Les nouvelles formes de la distribution alimentaire à Paris*, APUR, février 2022

Restructurer les zones commerciales et les zones d'activités, ministère de la Transition écologique

Exemples de mise en œuvre

PLUM (Plan Local d'Urbanisme Métropolitain-Nantes Métropole), *Orientation d'Aménagement et de Programmation, thématique commerce*, approbation 2019

Mettre en œuvre les orientations commerciales du SCoT des Rives du Rhône - Guide pratique, SCoT Rives du Rhône, 2020

Pour aller plus loin

Lexique

A

Armature commerciale : maillage territorial de l'ensemble des établissements et formats *commerciaux*, défini en fonction de leurs aires d'influence. Le bon calibrage de l'armature commerciale vient conforter l'armature territoriale en lui permettant de répondre pleinement à l'ensemble de ses fonctions.

Armature territoriale : hiérarchie des villes qui composent et structurent un territoire. Les différents niveaux de l'armature sont complémentaires et contribuent à l'organisation des bassins de vie.

C

Centre commercial : un centre commercial ou centre d'achat est un bâtiment qui comprend, sous un même toit, un ensemble de commerces de détail logés dans des galeries couvertes qui abritent les clients des intempéries. Il est conçu pour rendre agréable et favoriser l'acte d'achat (climatisation, escalators, musique d'ambiance, stationnement gratuit, parfois des attractions...). Il inclut souvent des grands magasins et/ou un hypermarché, qui en sont les locomotives. En France, les centres commerciaux régionaux ont

généralement plus de 40 000 m² de surface de vente.

Click and Collect : il représente un mode d'achat selon lequel un consommateur commande son produit en ligne (Internet) et effectue le retrait de son achat en point de vente physique.

Commerce de destination : par opposition aux commerces de proximité, l'offre de destination est dédiée aux achats occasionnels, voire exceptionnels, notamment dans les secteurs d'activité suivants : équipement de la personne, équipement de la maison, culture et loisirs. Elle s'inscrit généralement au sein de pôles commerciaux structurants qui rayonnent à une large échelle (centres-villes, grands centres commerciaux...).

Commerce « locomotive » : commerce qui génère un flux de clientèle très important, lequel profite aux autres commerces et constitue, de ce fait, un facteur déterminant d'attractivité commerciale d'un site marchand. Cette locomotive est en général un hypermarché ou un commerce spécialisé de très grande taille (bricolage, meuble...).

Commerce non sédentaire : dit « ambulant » est une activité de commerce ou d'artisanat qui consiste à vendre des produits ou services de façon itinérante dans des lieux différents de l'espace public.

Commerce de proximité : par opposition aux commerces de destination, l'offre commerciale répond aux besoins quotidiens des habitants. Cette offre est généralement tournée vers l'alimentaire (généralistes, métiers de bouche) et les services au sens large (services à la personne, agences, auto-école...). L'offre de proximité est accessible à pied et rayonne sur des zones de chalandise restreintes (zones à 5 minutes de déplacement automobile ou piéton selon les situations).

Compatibilité / conformité : il s'agit d'un niveau d'opposabilité d'un document d'urbanisme. La compatibilité d'un document par rapport à un autre indique qu'il doit en respecter l'esprit. Pour autant, la compatibilité induit une souplesse quant à l'application et l'interprétation de la règle. En cela, la compatibilité se distingue de la conformité, qui impose un respect strict de la règle imposée par le document supérieur (défini dans la hiérarchie des normes).

D

Dark store : local dont l'activité est basée sur la préparation et la livraison de produits de consommation courante commandés depuis une application en ligne. Le local est fermé au public. De taille relativement moyenne et situés au plus près du client, ces lieux ont vocation à offrir un service de livraison rapide (moins de 15 minutes). Implantation préférentielle en centralité urbaine à la place d'un commerce de proximité.

Drive : un drive est une plateforme de préparation de commandes de détail, équipée de pistes pour véhicules sur lesquelles les clients prennent possession d'une commande effectuée sur Internet ou directement sur le site grâce à une borne. Le drive peut être soit accolé à un magasin, soit isolé (on parle alors d'une implantation en solo), soit en bordure d'un axe de flux ou à proximité d'un magasin concurrent.

Drive piéton : local commercial dédié au retrait de marchandises commandées préalablement par voie télématique par un client se déplaçant à pied.

E

Ensemble commercial : l'ensemble commercial est défini par l'article L752-3 du Code de commerce. Il désigne les magasins réunis sur un même site, situés ou non dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant. Ces magasins, soit :

- ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ;
- bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès des divers établissements ;
- font l'objet d'une gestion commune de certains éléments de leur exploitation, notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de pratiques et de publicités commerciales communes ;
- sont réunis par une structure juridique commune.

G

Galerie marchande : regroupement dans un même espace (couvert ou de plein air) d'un ensemble de commerces de détail, soit accolé à une locomotive marchande (supermarché, hypermarché, grande surface spécialisée), soit autonome (notamment en centre-ville). Les galeries marchandes accueillent généralement des formats boutiques (moins de 300 m² de surfaces de vente), mais les plus importantes peuvent également accueillir des moyennes et grandes surfaces spécialisées. Il existe une grande diversité de galeries marchandes tant en nombre d'unités, de surfaces de vente, qu'en mode de gestion (gestion unique, copropriété...).

Grande surface alimentaire : magasin d'une surface de vente de plus de 300 m², dont l'offre est composée d'un assortiment généraliste (entre 65 et 95 % des références). Ces commerces sont souvent considérés comme la « locomotive » d'un pôle, dans la mesure où ils génèrent des flux de clientèle importants (plus de 1 000 clients par jour). À ce titre, ils peuvent faire l'objet d'une réglementation spécifique.

Grande surface spécialisée : magasin d'une surface de vente de plus de 300 m² dont l'offre est spécialisée, par exemple dans les secteurs de l'électronique, l'informatique, le sport, les produits culturels, l'alimentaire, etc. Entre 300 et 2 000 m² de surface de vente, on parle de « moyenne surface » et, au-delà, de « grande surface ».

H

Hypermarché : magasin de vente au détail, présentant en libre-service et à des prix compétitifs, sur une surface de vente égale ou supérieure à 2 500 m², une offre de produits alimentaires variant entre 3 000 et 5 000 références, et pour le non alimentaire, un assortiment de 20 000 à 35 000 références. Nota : les « petits hypermarchés » de 2 500 à 4 000 m² de surface de vente sont davantage considérés comme des « grands supermarchés » pour les opérateurs (et les consommateurs), même si la définition « officielle » de l'Insee reste basée sur le seuil de 2 500 m².

L

Logistique commerciale : processus d'acheminement d'un bien depuis sa base de production jusqu'au point de livraison au client – dans le cas du présent document la notion de logistique commerciale renvoie au bâtiment qui aurait vocation à s'installer en bout de chaîne du circuit logistique.

Parc d'activités commerciales (PAC) : Ensemble foncier, situé la plupart du temps en périphérie de la ville, aménagé et divisé en lots destinés à l'implantation de magasins de détail, en majorité des grandes ou moyennes surfaces spécialisées.

Pour aller plus loin

Lexique

P

PAPAG : périmètre d'attente de projet d'aménagement global. Inscrit au PLU-I, il s'agit d'une servitude qui permet à une commune d'interdire les constructions ou installations d'une superficie définie dans le PLU. Ce périmètre est défini et valable 5 ans. Il est utilisé pour permettre l'aboutissement d'un projet d'aménagement global de la commune.

Point relais : local commercial servant de dépôt momentané à des produits en attendant le retrait par le client final

Pôle marchand : un pôle marchand correspond à un regroupement d'activités commerciales, de services et de restauration concentrées sur un périmètre clair (rue marchande, centre commercial...). On considère qu'un pôle commercial est « complet » lorsqu'il comprend au minimum les quatre activités suivantes (qui permettent de répondre aux besoins de la proximité) : alimentation générale, boulangerie, pharmacie et bureau de tabac.

Prise en compte : la prise en compte

impose de ne pas s'écarter des orientations fondamentales d'un document sauf intérêt général justifié. Elle implique une non-remise en question du document supérieur sans en imposer une application traduction stricte des principes qu'il énonce.

R

Retail park : centre commercial à dominante de moyennes surfaces spécialisées développant une architecture unifiée et un parking commun, situé généralement en entrée de ville ou en bordure d'axes routiers importants. Cette nouvelle génération de parcs d'activités commerciales se distingue par le fait qu'il n'y a qu'un seul opérateur, une unité foncière et architecturale ainsi qu'une unité de gestion (commercialisation, entretien, sécurité...).

Rez-de-chaussée actif : partie d'un bâtiment situé sur le même plan que le sol dont une emprise est dévolue à une activité autre que le logement, à savoir, commerce, artisanat, services publics, santé...

S

Supermarché : magasin de vente au détail à dominante alimentaire, proposant une surface de vente comprise entre 400 et 2 500 m², dont l'assortiment alimentaire comprend 2 500 à 3 500 produits pour une offre totale en libre-service de 3 000 à 5 000 produits.

Surface de vente (source Insee) : espace couvert ou non couvert affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, espace affecté à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, espace affecté à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente (hors réserves, laboratoires et surfaces de vente de carburants). Ne sont pas compris les réserves, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, etc. Sont exclues les surfaces correspondant à des formes de vente non sédentaires, en stand ou par correspondance.

Surface de plancher : surface de l'ensemble des niveaux d'un bâtiment, déduction faite des vides et des trémies

(escaliers et ascenseurs), des surfaces de plancher d'une hauteur sous plafond inférieure ou égale à 1,80 mètre, des locaux techniques, des aires de stationnement. Le ratio moyen communément retenu pour la conversion de surface de plancher en surface de vente est le suivant : $SP = \text{surface de vente} / (1-40 \%)$.

Sursis à statuer : capacité de suspendre temporairement (<2 ans) l'octroi d'une autorisation d'urbanisme par l'autorité compétente, dans un souci de préservation sur des opérations d'aménagement futures.

AEC : Autorisation d'Exploitation Commerciale

ALUR : Loi d'Accès au logement et urbanisme rénové

ANCT : Agence nationale de cohésion des territoires

ARAA : Ateliers régionaux des acteurs de l'aménagement

CDAC : Commission départementale d'aménagement commercial

CDC : Caisse des dépôts

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques l'environnement la mobilité et l'aménagement

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CU : Code de l'urbanisme

DAAC L : Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique

DDT(M) : Direction départementale des territoires

DOO : Document d'orientation et d'objectifs

EPF : Établissement public foncier

ORT : Opération de revitalisation du territoire

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PAPAG : Périmètre d'attente de projet et d'aménagement global

PAS : Projet d'aménagement stratégique

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPA : Personnes publiques associées

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SEM : Société d'économie mixte

SPL : Société publique locale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRU : Solidarité et renouvellement urbain

ZAN : Zéro artificialisation nette