

## POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE D'URBANISME COMMERCIAL

**L**e commerce fait l'objet, depuis plusieurs années, d'une réflexion quant à son organisation et à son encadrement. Après plus de trente années d'un système fondé sur les lois Royer et Raffarin qui soumettait tout projet d'ouverture et d'extension commerciale à une autorisation de nature économique, le droit européen a conduit les pouvoirs publics français à faire évoluer la législation.

Ainsi la Loi de Modernisation de l'Economie dite loi LME, adoptée le 4 août 2008, a privilégié une gestion fondée sur des critères d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire. Elle offre ainsi la possibilité aux établissements publics des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) d'élaborer un Document d'Aménagement Commercial (DAC) et d'en faire, une fois approuvé, le volet « commercial » du document d'urbanisme<sup>1</sup>.

En septembre 2008, Jean-Paul Charié, député, a été nommé, par le premier ministre, parlementaire en mission chargé de préparer la réforme de l'urbanisme commercial. Il a rendu son rapport début 2009 formulant plusieurs propositions pour permettre une meilleure articulation entre commerce et urbanisme.

Enfin le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit Grenelle 2, actuellement en discussion au Parlement, doit approfondir cette question.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) a souhaité, sur la base de l'expérience de son réseau et dans la continuité de son précédent « avis de la FNAU », participer à la réflexion en cours.

Elle a constitué un groupe de travail présidé par d'André ROSSINOT, président de la FNAU, et animé par Claude RAYNAL, président de l'agence d'urbanisme de Toulouse afin de définir les conditions et les moyens d'une meilleure prise en compte de la relation ville-commerce dans les documents d'urbanisme. Un séminaire d'échanges organisé à Paris le 4 novembre 2009, en présence des élus et techniciens des agences ainsi que des représentants des principales associations nationales d'élus (AMGVF, AdCF, ACUF), des chambres consulaires (ACFCI) et de représentants de la profession a permis de dégager une position commune.

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme communique aujourd'hui son avis et ses recommandations.

<sup>1</sup> Les agglomérations de Besançon, Brest, Saint-Etienne et Toulouse, engagées dans l'élaboration d'un SCoT, se sont engagées dans cette démarche.

<sup>2</sup> « Avis de la FNAU », « projet de loi portant engagement national pour l'environnement », mars 2009.

règles de libre concurrence. Mais considérant également l'influence du commerce sur le fonctionnement urbain, la FNAU considère que les implantations commerciales doivent pouvoir répondre à plusieurs impératifs :

- **contribuer à une organisation équilibrée de l'espace et à des fonctionnements durables** : utilisation économe du territoire, gestion maîtrisée des déplacements et des flux, accès à une offre commerciale diversifiée et de qualité pour l'ensemble des populations... ;

- **s'intégrer de manière harmonieuse dans son environnement urbain** tout en participant à une recherche générale de qualité urbaine, en ayant un rôle moteur pour les centres-villes et les quartiers.

Il s'agit donc de rompre avec une approche mono-fonctionnelle du développement commercial, et de promouvoir un maillage fin de l'offre commerciale dans l'espace urbain.

### La nécessité de donner les moyens aux collectivités locales d'encadrer la relation entre ville et commerce

La FNAU se félicite des évolutions législatives récentes qui tendent à reconnaître aux collectivités locales une compétence et un rôle importants dans la gestion de l'activité commerciale : loi SRU et introduction du SCoT et du PLU pour gérer à toutes les échelles la localisation commerciale, loi LME et possibilité d'élaboration d'un DAC, proposition Charié de suppression des CDAC...

Mais elle considère qu'il faut mener à bien le passage de témoin amorcé en privilégiant une nouvelle gouvernance et en renforçant la boîte à outils des pouvoirs publics locaux.

### La FNAU formule donc les propositions suivantes :

#### La mise en place d'un nouveau cadre de référence fondé sur les outils d'urbanisme

La localisation du commerce doit s'inscrire dans le droit commun de l'urbanisme, à travers les différentes échelles des documents d'urbanisme :

- **Le SCoT**, à l'échelle des aires urbaines, pour hiérarchiser le maillage commercial et sa territorialisation. Il traite des développements commerciaux structurants pour le territoire du SCoT et ouvre des possibilités d'orientations développées et précisées dans les PLU.

- **Le DAC** pour assurer une gestion de l'aménagement commercial pendant la période d'élaboration ou de révision du SCoT. Il a cependant vocation à être intégré dans le SCoT dont il devient, à son approbation, le volet commercial à part entière.

- **Le PLU**, et notamment le **PLU communautaire**, pour permettre la gestion du droit des sols en matière commerciale. Il traduit notamment des Zones d'Aménagement Commercial (ZACom) compatibles avec les principes fixés par le SCoT

### La FNAU rappelle :

#### La relation privilégiée entre ville et commerce

Historiquement lieu d'échange, la ville a toujours entretenu des rapports étroits avec le commerce. Créateur de lien social, il influe sur nos modes de vie, en particulier sur les déplacements, et façonne nos territoires.

Reconnaissant que le commerce est une **activité économique** au service des consommateurs, dans une économie de marché concurrentielle, la réflexion de la FNAU s'intègre dans le cadre des

## La définition d'objectifs pour ce nouveau cadre de référence

**Hiérarchiser l'offre en cohérence avec l'armature urbaine** en privilégiant une quantification fondée sur la surface hors œuvre nette (SHON). La FNAU propose ainsi que chaque SCoT puisse identifier jusqu'à 4 niveaux de rayonnement pour construire sa hiérarchie commerciale :

- **Proximité** : commerces traditionnels répondant aux achats quotidiens et de grande proximité à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ;
- **Intermédiaire** : fonction de desserte locale à l'échelle communale et/ou intercommunale pour des fréquences d'achat hebdomadaires ;
- **Majeur** : achats ponctuels, spécialisés, souvent effectués à un rythme mensuel, excepté en alimentaire où la consommation en hypermarché relève davantage d'un rythme hebdomadaire ;
- **Métropolitain** : achats occasionnels liés à une offre spécialisée à forte attractivité.

La définition des niveaux et des seuils en m<sup>2</sup> SHON relatifs à chaque niveau relève de la responsabilité de chaque SCoT, au regard de la spécificité et de la taille de l'agglomération concernée, et du projet de territoire retenu.

## Quantifier et localiser l'offre à travers des ZACom

En matière de localisation de l'offre, la FNAU propose que le SCoT puisse définir des Zones d'Aménagement Commercial pour l'implantation des commerces ou ensembles commerciaux de niveaux majeurs et métropolitains (voire de niveau intermédiaire), en renouvellement, création ou extension urbaine.

Dans ce cadre, les PLU doivent reprendre et détailler les périmètres des ZACom majeures et métropolitaines et les autres prescriptions fixées par le SCoT. Ils peuvent également définir des ZACom de niveau intermédiaire, en compatibilité avec les orientations du SCoT. Afin de répondre aux objectifs de mixité fonctionnelle, ces ZACom ne sont pas nécessairement liées à un zonage spécifique du PLU.

Le SCoT définit un plafond de développement par pôle identifié et/ou une taille maximum des commerces et ensembles commerciaux afin d'assurer une répartition équilibrée de l'offre commerciale sur le territoire.

## Assurer le renouvellement urbain et la mixité fonctionnelle

Dans les ZACom, des bonifications pourront être accordées, au regard des objectifs fixés dans les PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) Seront ainsi encouragés le lien entre aménagement commercial et desserte en transport en commun, ou encore le renouvellement urbain de zones souvent monofonctionnelles, très peu économes en foncier.

Hors ZACom, une bonification de SHON au bénéfice du commerce pourrait être octroyée dans les opérations d'aménagement à dominante résidentielle, au prorata de la SHON habitat.

## Garantir la diversité de l'offre commerciale

L'enjeu de diversité de l'offre est particulièrement prégnant à l'échelle des centres-villes, où la pression immobilière générée par les activités de services non commerciales (banques, assurances...) fragilise le tissu commercial historique et limite ses capacités de renouvellement.

La FNAU souhaite que, des modifications soient apportées dans les catégories de l'article R 123-9 du code de l'urbanisme, renforçant la distinction entre commerce, artisanat et service. Cet élément clarifierait la notion de « changement de destination », déclencheur de la procédure de permis de construire, et permettrait de préciser celle de « linéaires commerciaux », comme l'ont fait les PLU de Lyon et de Paris.

## Le renouvellement du dispositif d'autorisation <sup>3</sup>

Dans un contexte réglementaire renforçant le rôle des documents d'urbanisme, les Commissions d'Aménagement Commercial (CDAC et CNAC) apparaissent fragilisées. Si elles peuvent garder une pertinence dans les territoires non couverts par un SCoT, la FNAU considère qu'elles doivent être supprimées ailleurs. Il convient donc d'acter ce transfert vers les collectivités locales et les établissements publics de SCoT et de reconnaître au seul code de l'urbanisme la responsabilité d'autoriser tout projet d'implantation commerciale.

Un nouveau dispositif, simplifié et efficace, pourrait être construit sur les bases du permis de construire<sup>4</sup> fondé sur la surface hors œuvre nette (SHON), unité de mesure commune à l'instruction des demandes de permis.

Pour les commerces implantés en ZACom de niveau intermédiaire, l'instruction du permis de construire relèverait strictement du droit commun établi par la LME selon la réglementation du PLU en vigueur.

Pour les commerces implantés en ZACom de niveau majeur et métropolitain, l'instruction de la demande appellerait une consultation de l'établissement public de SCoT pour un avis de compatibilité avec le SCoT, ou avec le DAC (au regard des orientations, des règles et des seuils fixés pour les ZACom). Cette consultation serait faite par la commune dans le cadre de l'instruction du permis de construire.

Enfin, la FNAU propose qu'en l'absence de SCoT, aucun permis de construire ne puisse être délivré pour la création ou l'agrandissement d'une implantation commerciale d'une surface totale supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, jusqu'au 1er janvier 2017, date de la généralisation des SCoT à l'ensemble du territoire, un système dérogatoire pourrait être mis en place après accord de la Commission Départementale d'Aménagement Commercial prévue à cet effet.

<sup>3</sup> Hors Ile de France. Le Schéma Directeur de la Région Ile de France ayant valeur de SCoT, l'application d'une telle mesure impliquerait la suppression pure et simple des CDAC sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi le maintien d'une autorisation délivrée par les Commissions d'Aménagement Commercial est proposé.

<sup>4</sup> Et de la déclaration préalable.

**La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme souhaite, à travers cette communication, nourrir la réflexion et la discussion des pouvoirs publics, lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'Environnement.**

**Considérant le commerce comme une fonction majeure d'organisation et d'aménagement durable des territoires, elle réaffirme la nécessité d'inscrire la réglementation de son fonctionnement et de ses développements dans le droit commun de l'urbanisme.**