



FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

LES AVIS DE LA FNAU N°3

Décembre 2010

CONTRIBUTION DE LA FNAU À LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'URBANISME COMMERCIAL

En octobre 2010, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) a constitué un groupe de travail technique pour analyser la proposition de loi sur l'urbanisme commercial adoptée par l'Assemblée Nationale le 15 juin 2010 et pour formuler un certain nombre de recommandations susceptibles d'enrichir ce texte. La note technique du groupe de travail a été débattue le 7 décembre 2010 lors d'un Bureau élargi de la FNAU et elle a conduit à l'adoption de la contribution ci-dessous.

Dans son Avis n°2 de décembre 2009, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) a appelé de ses vœux une nouvelle politique d'urbanisme commercial. Elle y a réaffirmé la nécessité d'inscrire le développement du commerce dans une relation équilibrée et durable avec les territoires. Elle a insisté sur l'importance de considérer cette activité économique comme l'une des composantes du fonctionnement des territoires, au même titre que l'habitat ou les transports, par exemple.

Avec l'adoption de la Loi de modernisation économique (LME du 4 août 2008) et de la loi Engagement national pour l'environnement (ENE du 12 juillet 2010), le traitement du commerce par le droit de l'urbanisme est désormais largement engagé.

La proposition de loi Ollier, adoptée le 15 juin 2010 en 1ère lecture par l'Assemblée nationale, doit venir parachever la réforme de l'urbanisme commercial en précisant le cadre d'action des SCoT (et des PLU) en la matière.

La FNAU se félicite

à la lecture de cette proposition, d'un certain nombre de dispositions qui constituent autant d'avancées significatives pour faire converger commerce et urbanisme :

- faire des documents de planification et d'urbanisme le socle de l'organisation et de l'encadrement du commerce dans les territoires,
- confier aux collectivités locales compétentes, à travers le permis de construire et d'aménager, le pouvoir de gérer l'usage et l'occupation du sol,
- proposer la surface hors œuvre nette (SHON) comme mesure de référence des demandes d'implantation ou d'extension commerciale.

Néanmoins, en l'état, ce texte, qui doit être examiné par le Sénat d'ici la fin d'année, pose un certain nombre de questions quant à la manière de mettre en œuvre une politique de développement commercial s'inscrivant en cohérence avec le projet global du territoire. La proposition de loi interroge ainsi particulièrement sur l'articulation des rôles entre SCoT et PLU, mais aussi sur l'efficacité des outils disponibles pour affirmer une logique d'organisation du commerce.

La FNAU souhaite donc réaffirmer deux grands principes

qui doivent guider la préparation du texte de loi :

- le commerce n'est pas une fonction à part et son traitement doit être lié à celui de toutes les autres fonctions urbaines comme l'habitat ou les transports, par exemple.
- toute politique de développement commercial doit porter une logique d'organisation globale et cohérente du commerce sur le territoire et dépasser les visions fonctionnalistes (zoning) ou binaires (opposition centre-ville / périphérie).

Le SCoT et le PLU, instruments majeurs de la planification, doivent être confirmés comme les documents socles de la stratégie d'urbanisme commercial du territoire : ils ont vocation à concevoir l'organisation commerciale et à garantir sa bonne articulation avec le reste des politiques urbaines.

La FNAU souhaite faire une série de propositions

au-delà de ces principes, dans le but d'aider à clarifier le sens du texte de loi et permettre de construire un système global plus efficace.

La FNAU propose tout d'abord de compléter les outils disponibles pour mettre en œuvre les principes énoncés à l'article 1, 1er alinéa, de la proposition de loi Ollier.

■ introduire la notion de hiérarchie des pôles commerciaux.

Le SCoT doit porter une logique d'organisation du commerce à l'échelle de son territoire et non mettre en place un système de zones commerciales juxtaposées. Pour ce faire, le SCoT doit pouvoir s'appuyer sur une hiérarchie commerciale, en cohérence étroite avec l'armature urbaine qu'il a la charge de définir. Dans son avis n°2 de décembre 2009, la FNAU formulait à cet effet une proposition de hiérarchie commerciale, bâtie sur des notions de rayonnement de l'offre (niveaux métropolitain, majeur, intermédiaire et de proximité), qui illustre la manière dont chaque territoire pourrait concevoir un fonctionnement de son commerce par niveaux d'offre. A charge de chaque SCoT de bâtir son réseau de pôles commerciaux à la vocation commerciale (niveau d'offre) bien identifiée.

■ donner la possibilité de réglementer tous les commerces.

La proposition de loi définit un seuil minimal de 1.000 m² SHON en deçà duquel les documents d'urbanisme ne peuvent intervenir sur les implantations commerciales. Dans certains territoires, notamment ruraux, l'implantation d'un magasin de moins de 1.000 m² SHON peut avoir un impact important. Le Plan local d'urbanisme doit pouvoir conserver la possibilité de définir des règles fondées sur des motifs d'urbanisme et applicables à des seuils inférieurs, dans certains secteurs.



La FNAU propose ensuite de construire un système global qui établisse clairement le partage des rôles entre les documents d'urbanisme et qui puisse s'appuyer sur des moyens d'observation et d'action aboutis.

■ **mieux répartir les rôles entre SCoT et PLU.**

La proposition de loi actuelle nous semble contrarier l'essence et le rôle des documents d'urbanisme. En effet, le SCoT (via un Document d'aménagement commercial) se trouve dans l'obligation de définir le périmètre précis (à la parcelle) des zones pouvant accueillir du commerce sur son territoire, sachant qu'en dehors de ces zones le commerce de plus de 1.000 m² SHON semble interdit. Ce niveau de précision, pour l'ensemble des espaces commerciaux d'un grand territoire, ne paraît pas compatible avec la mission du SCoT qui relève des enjeux stratégiques d'un grand territoire.

La FNAU propose que la répartition des rôles se fasse de la manière suivante :

■ **le SCoT** a la charge de définir les grandes orientations du développement commercial de son territoire et de construire une organisation du développement commercial en lien avec la hiérarchie urbaine. Il doit identifier et qualifier les espaces où il souhaite le développement commercial, mais n'est pas amené à en dessiner les périmètres précis (à la parcelle). Par contre, il peut, **pour les espaces commerciaux qu'il évalue comme stratégiques** (d'échelle régionale, métropolitaine ou majeure, par exemple), définir des périmètres précis (à la parcelle) et des règles d'implantation qui s'y appliquent.

■ **le PLU** traduit l'ensemble des grandes orientations du SCoT et **détermine précisément les espaces d'implantation commerciale de moindre envergure** (niveaux intermédiaire ou de proximité) et les règles qui s'y appliquent (seuils, typologie commerciale, obligation de mixité avec d'autres fonctions, etc.).

■ **renforcer la gouvernance locale et réaffirmer le rôle des observatoires à l'échelle régionale et nationale.**

Les territoires doivent pouvoir s'appuyer sur des lieux de dialogue, de concertation et de débat réunissant les responsables politiques locaux et les acteurs économiques, à l'instar des conférences permanentes du commerce animées par différentes agences.

Le rôle des observatoires à l'échelle régionale et nationale, évoqué dans la proposition de loi, doit être précisé en ce qui concerne leur mise en œuvre et leur contenu, afin d'en faire des lieux d'échanges partenariaux. La FNAU rappelle qu'il n'y a pas de bonne stratégie de développement commercial sans une connaissance précise et régulière de l'offre commerciale, partagée entre tous les partenaires.

■ **allonger le délai de mise en compatibilité des SCoT et des PLU déjà approuvés avant la loi.**

Il faut du temps pour construire une politique de développement commercial. Le délai de mise en compatibilité de 2 ans proposé actuellement dans le cas spécifique des SCoT ou PLU déjà approuvés apparaît trop court, notamment si l'on considère qu'il faut mener durant cette période une enquête publique.

La FNAU souhaite enfin étendre sa réflexion à un débat plus large sur les outils disponibles en matière d'urbanisme commercial.

Elle attire l'attention sur le fait que la gestion des enjeux commerciaux nécessite des moyens qui dépassent le cadre posé par l'actuelle proposition de loi Ollier.

Ainsi, pour mettre en œuvre de manière pertinente les orientations stratégiques portées par le SCoT, elle souligne qu'il serait particulièrement utile de :

■ **pouvoir faire usage d'une typologie commerciale plus détaillée.**

La proposition de loi Ollier présente une avancée en matière de typologie du commerce, mais celle-ci ne suffit pas pour intervenir dans l'organisation des implantations de magasins, ni pour garantir une réelle diversité commerciale, enjeu pourtant spécifiquement identifié par le code de l'urbanisme.

La FNAU préconise notamment de préciser la catégorie « commerce » prévue par l'article R 123-9 du code de l'urbanisme. Une distinction entre alimentaire et non alimentaire, et/ou entre commerce de détail « pur » et services marchands (type agence bancaire, immobilière, etc.) serait un réel atout, en particulier dans le cas des sites commerciaux urbains.

■ **pouvoir utiliser des seuils plafonds dans les espaces pouvant accueillir du commerce.**

La proposition de loi Ollier semble mettre en place des **seuils « planchers »** (possibilité d'implantation si le projet commercial est supérieur à une taille fixée). L'usage de **seuils « plafonds »** serait d'une réelle utilité, car il doterait le SCoT d'un outil efficace de mise en œuvre de sa hiérarchie commerciale.

Ces propositions pourraient être finalisées dans une étape ultérieure du travail législatif, par exemple à l'occasion de la préparation d'une nouvelle loi d'urbanisme.

En conclusion, la FNAU salue le travail réalisé par les parlementaires dans le cadre de la proposition de loi Ollier tout en souhaitant que sa présente contribution soit largement prise en compte.

