

Les actes du Club PLUi Occitanie

PLUi et commerce 29 janvier 2019



TABLE DES MATIÈRES

LES PARTICIPANTS.....	3
1.ACCUEIL – JEAN-EMMANUEL BOUCHUT, DREAL OCCITANIE, DIRECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT.....	9
2.CONSOMMATION ET COMMERCE : QUELS ENJEUX POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ? - PASCAL MADRY, DIRECTEUR DE L'INSTITUT POUR LA VILLE ET LE COMMERCE.....	10
2.1.Quelles sont aujourd'hui les dynamiques du commerce qui font et défont les territoires ?.....	10
2.2.Cette logique peut-elle se poursuivre ?.....	10
2.3.Et dans l'avenir ?.....	11
2.4.Échanges avec les participants.....	11
3.REVITALISATION COMMERCIALE DE CENTRES-VILLES : TÉMOIGNAGES D'ÉLUS ET DE TECHNICIENS.....	13
3.1.Jean-Luc LACOME, adjoint à l'urbanisme de Grenade-sur-Garonne, vice-président au tourisme de la communauté de communes du Haut-Tolosan, boulanger bio.....	13
3.2.Émilie DUESO, architecte, agence UGO.....	14
3.3.Denis DUBRULLE, responsable du pôle études-aménagement à la CCI de l'Ariège.....	15
3.4.Alain PIGNON, CCI de l'Aude et Ville de Carcassonne, manager de centre-ville.....	16
3.5.Arnaud ERNST, directeur associé d'AID.....	16
3.6.Dominique MORENO, responsable du pôle économie, commerce et financement des entreprises de la CCI de Paris Île-de-France.....	17
3.7.Échanges avec les participants.....	17
4.REQUALIFICATION DE ZONES COMMERCIALES EN DÉCLIN : TÉMOIGNAGES.....	20
4.1.Marika REPOND, CA du pays de Foix-Varilhes : requalification de la zone de Peysales.....	20
4.2.Karine WAWRYNOW, Agglopolé de Sète : requalification de la zone de Balaruc-le-Vieux.....	21
4.3.Caroline FRIOL, Montpellier Méditerranée Métropole : le projet Ode à la Mer.....	22
4.4.Yoann FOUCHER, docteur en architecture : analyse comparée de trois opérations de renouvellement d'entrées de ville.....	23
4.5.Échanges avec les participants.....	24
4.6.Pascal MADRY : Conclusion.....	25
5.COMMERCE ET PLANIFICATION : CADRE RÉGLEMENTAIRE - DOMINIQUE MORENO, RESPONSABLE DU PÔLE ÉCONOMIE, COMMERCE ET FINANCEMENT DES ENTREPRISES DE LA CCI DE PARIS ÎLE-DE-FRANCE.....	26
5.1.Les grandes évolutions de la législation de l'urbanisme commercial.....	26
5.2.Le volet commerce des documents d'urbanisme : un projet global de territoire....	26



5.3.L'apport de la loi Elan : une reconquête partagée des centres-villes et des territoires.....	28
6.COMMERCE ET PLANIFICATION : RETOURS D'EXPÉRIENCES DE COLLECTIVITÉS....	29
6.1.SCoT et PLUi de la Communauté d'Agglomération d'Agen - Olivier LAMOUREUX, directeur général adjoint économie et aménagement du territoire et Karine GOOLEN, cheffe du service urbanisme à l'agglomération et à la ville d'Agen.....	29
6.2.PLUi de la Communauté de Communes Lodévois et Larzac - Sonia ARRAZAT, vice-présidente économie-emploi et Carine VIDAL-DIEUDONNE, directrice service Habitat, urbanisme, patrimoine.....	30
6.3.SCoT du bassin de Thau - Karine WAWRYNOW, responsable du développement économique de l'agglomération de Sète, et David CATTOLARDA, chargé de mission du SCOT du syndicat mixte du bassin de Thau.....	31
6.4.Échanges avec les participants.....	32
7.MISE EN PERSPECTIVE DE LA JOURNÉE - PASCAL MADRY, DIRECTEUR DE L'INSTITUT POUR LA VILLE ET LE COMMERCE.....	34
8.CONCLUSION ET SUITES DE LA JOURNÉE – JEAN-EMMANUEL BOUCHUT, DREAL OCCITANIE, DIRECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT.....	35
9.GLOSSAIRE.....	36
10.REMERCIEMENTS.....	36



LES PARTICIPANTS

Ariège

AUGE	Bruno	CAUE 09	Urbaniste
BOINEAU	Jérôme	DDT 09	Adjoint au chef du service AUH
DANDO	Gabriel	Conseil départemental de l'Ariège	Technicien urbaniste
DUBRULLE	Denis	CCI de l'Ariège	Responsable du pôle études et aménagement
JOURDREN	Marine	DDT 09	Responsable unité ADS/Fiscalité
MARIANI	Céline	Interfaces+	Urbaniste
REPOND	Marika	Communauté d'agglomération du Pays de Foix-Varilhes	Responsable du pôle développement économique
TOUDERT	Azziz	DDT 09	Responsable cellule planif
VEZIAN	Oriane	Conseil départemental de l'Ariège	Chargée mission urbanisme

Aude

ABOUMAJD	Yasmina	CAUE 11	Directrice, architecte-urbaniste
CIAPPARA	Eric	CAUE 11	chargé de mission formation-sensibilisation
CULICCHIA	Mylène	DDTM11	Chargée d'étude planification & SCoT
DUPRIEZ	Pauline	Communauté de communes Limouxin	Directrice service urbanisme
GIL	Christelle	CCI de l'Aude	Conseillère commerce
GRALHA	Carine	CCI de l'Aude	Conseiller commerce
L'HORSET	Pierre-Jean	DDTM 11	Adjoint au responsable de l'unité politiques publiques et planification
LAFABREGUE	Magalie	Communauté de communes Pyrénées Audoises	Responsable du service urbanisme
PIGNON	Alain	CCI Aude / Ville de Carcassonne	Manager du centre-ville de Carcassonne

Aveyron

COSTES	Daniel	DDT 12	Adjoint au chef d'agence - Responsable du pôle planification
FARBOS	Marine	Communauté de Communes Conques-Marcillac	Responsable du service urbanisme
GALONIER	Justine	Rodez Agglomération	Chargée de mission PLUi
MOULY	Marielle	Communauté de Communes Conques-Marcillac	Directrice du Développement Territorial et de l'Urbanisme
TALLENDIER	Gersende	DDT 12	Référente planification service urbanisme
VIGNON	Catherine	DDT 12	Responsable pôle planification



Gard

GOURMAUD	Bruno	DDTM 30	Chef du SAT Cévennes
RONDELET	Maud	Communauté de communes du Pays de Sommières	Responsable urbanisme

Haute-Garonne

ALENDIA	Frédéric	Agence Technique Départementale de la Haute-Garonne	Chargé d'études en Urbanisme
ARDENOY	Gaëlle	DDT 31	Chargée de planification
BERGERON	Stéphanie	AID	Consultante Experte Urbanisme commercial réglementaire
BOUCHUT	Jean-Emmanuel	DREAL Occitanie	Directeur de l'aménagement
BRUNEAU	Eric	DDT31	Adjoint chef de pôle
CABESSUT	Ghislaine	URCAUE – Mairie de Bouloc	Présidente de l'URCAUE
COYNES	Sandrine	DDT 31	Chef du pôle territorial centre
DOLLÉ	Maï-Ly	Communauté d'agglomération du SICOVAL	Responsable du service prospection & développement territorial
DUESO	Emilie	Agence UGO	Architecte DPLG
ENCINAS	Christine	Agence d'Urbanisme et d'Aménagement de Toulouse	Chargée de projet Économie
ERNST	Arnaud	AID	Directeur associé AID
ETIENNE	Coline	Toulouse Métropole	Chargée de programmation commerciale
GUEUNOUN	Delphine	DDT 31	Chargée de territoire
LABAUME	Philippe	UR Les CAUE d'Occitanie	Délégué régional
LACOME	Jean-Luc	Maire de Grenade	Maire adjoint à l'urbanisme
LACROIX	Pauline	Communauté de communes Coeur et Coteaux du Comminges	DGA
LAMALLE	François	DREAL Occitanie	Chargé de mission PLUi
LAVIELLE	Johan	DDT 31	Chargé de territoires
LOZES	Nadine	Communauté de communes Coeur et Coteaux du Comminges	Responsable du service de l'Aménagement de l'Espace
MARRE	Ludovic	Communauté d'agglomération du SICOVAL	Chef de service urbanisme et planification
MATEU	Sophie	DDT 31	Chargée de territoire sur la grande agglomération toulousaine
MEYER	Anne	C.V.	Chargée de mission revitalisation
NADALIN	Daniel	Mairie de Bouloc	Adjoint à l'urbanisme
PALANQUE	Cécile	DREAL Occitanie	Chargée de planification
PICHOT	David	DDT31	Chef de pôle
QUILLIEN	Erwan	DDT 31	Adjoint chef du pôle territorial nord



RIEG	Isabelle	UR Les CAUE d'Occitanie	Architecte conseillère
SERVAT	Adeline	Agence PAYSAGES	Urbaniste
SOLER	Philippe	SPH Conseil	Consultant
SOUBRENIE-BORDET	Suzanne	DREAL Occitanie	Chargée mission planification
SOUILLE	Eric	Mairie de Saint-Gaudens	Manager de centre-ville
TEULERE	Catherine	Conseil départemental Haute-Garonne	Responsable Urbanisme/PLU
THYSSIER	Yoan	Agence d'Urbanisme et d'Aménagement de Toulouse	Chargé de projet
VIE	Laure	DREAL Occitanie	Chef de la division planification
VOS	Jean-hugues	DDT 31	Chef de pôle

Gers

BOURGOIN	Sarah	DDT 32	Adjointe au Chef de Service Territoire et Patrimoines
GOUILL	Raphaël	Syndicat mixte du SCOT de Gascogne	Chargé de mission SIG Urbanisme
POULLE	Frédéric	CAUE 32	Directeur Adjoint

Hérault

ANINAT	Adrien	DDTM 34	Chargé de Mission Territorial
ARRAZAT	Sonia	Communauté de communes Lodévois et Larzac	Vice-présidente économie-emploi
BARRES	Renaud	CAUE 34	Directeur
BOUTAYEB	Abdelkader	DDTM 34	Chargé de mission urbanisme économique et commerciale
BURON-PAULY	Frédéric	Communauté de communes Grand Orb	Directeur du pôle aménagement du territoire et ingénierie
CATTOLARDA	David	Syndicat mixte du SCOT du Bassin de Thau	Responsable du SCOT du bassin de Thau
FOUCHER	Yoann	ENSAM	Docteur en architecture
FRAUENSOHN	Isabelle	DDTM 34	Chargée d'études en planification
FRIOL	Caroline	Montpellier Méditerranée Métropole	Directrice Projet et planification territoriale
GAUTIER	Guylaine	DREAL Occitanie	Chargée de mission VTD
GLAIZOL-SOLIS	Sylvaine	CAUE 34	Directrice adjointe
GLEIZES	Jean-Jacques	DDTM 34	Chargé de projet en planification territoriale
GRAS	Sophie	Communauté de communes Grand Orb	Chargée d'urbanisme
GRÉAU	Eugène	UOM - Urbanistes d'Occitanie Méditerranée	Urbaniste OPQU Président de UOM
KAMBEROU	Aspasie	CAUE 34	Architecte conseillère
LEVEQUE	Gaëlle	Mairie de Lodève	1er adjointe à l'urbanisme et au patrimoine



LICOUR	Béatrice	DDTM 34	Adjointe du chef de service
NICOL	Stéphanie	DDTM 34	Chargée de planification
SALZMANN	Isabelle	DDTM 34	Chargée de planification
SEMONT	Jean-Baptiste	DDTM 34	Responsable unité SCoT, PLUi et Aménagement commercial
TEYSSIER	Anne	Communauté de communes du Pays de Lunel	Responsable Service ADS
VIDAL-DIEUDONNE	Carinne	Communauté de communes Lodévois et Larzac	Directrice service habitat urbanisme patrimoine
WAWRYNOW	Karine	Communauté d'agglomération Sète Agglopôle Méditerranée	Chef de Service Développement Economique

Lot

JAUFFRED	Frederic	Communauté de commune Causses et Vallée de la Dordogne	Directeur aménagement
KEREBEL	Karine	Communauté de communes Quercy Bouriane	Chargée de planification
LIN-WEE-KUAN	Marina	Communauté de commune Causses et Vallée de la Dordogne	Chargée de mission planification, urbanisme et habitat
TRUQUET	Sébastien	DDT46	Responsable de l'unité Etudes et Planification

Lozère

CUMIN	Pierre	DDT 48	Chef de service aménagement
-------	--------	--------	-----------------------------

Hautes-Pyrénées

CARRERE	Ludivine	DDT 65	Chef du bureau aménagement et planification territoriale
MONTEYNE	Valérie	DDT 65	Chargée d'études en planification

Pyrénées-Orientales

BILLAUD	Isabelle	DDTM 66	Responsable unité connaissance des territoires et aménagement durable
FERRARIS	Bruno	Communauté de communes Conflent Canigó	Responsable développement économique
LUBRANO	Jérôme	Communauté de communes Conflent Canigó	Chargé de mission urbanisme
PREVOT	Elisabeth	Communauté de communes Conflent Canigo	Adjointe commune de Prades (dév éco). Elue communautaire, développement économique et PLUI
VIDAL	Claire	Agence d'urbanisme Catalane - AURCA	Chargée d'études en urbanisme



Tarn

BLAISE	Bruno	Communauté d'agglomération Castres-Mazamet	Chef de projet SCoT - Observatoire
CARIA	Aurélie	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Responsable entreprises
CARIA	Aurélie	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Responsable entreprises
CATALA	Didier	Mairie de Puylaurens	CM-commission urbanisme
COTTEREAU	Matthias	Communauté de communes Sor et Agout	chargé de mission urbanisme et habitat
DALMON	Eliette	Communauté de communes Sor et Agout	DGA Pôle développement territorial
DEVILLE DELBREIL	Chantal	Mairie de Castres	Chargée de commerce centre-ville
DRAPIER	Aurélie	DDT 81	Responsable du bureau planification
LAPELERIE	Pierre	Communauté d'agglomération Castres-Mazamet	DGA
LEFEVRE	Igor	Mairie de Castres	Directeur Sécurité Réglementation
MATA	Pauline	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Chargée de mission PLUi
MOUIHI	Redwann	DDT 81	Chef du Bureau des Etudes Générales, en charge des avis CDAC
RAYSSEGUIER	denis	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Chef de projet PLUI
TANTOT	Laurent	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Directeur économique

Tarn-et-Garonne

ADER	Olivier	INTERMARCHE	Directeur de programmes urbains
BUADES	Caroline	Communauté de communes Grand Sud Tarn-et-Garonne	Charge de mission urbanisme et planification
CHANTEUX	Solène	Communauté de communes Grand Sud Tarn-et-Garonne	Chargée de mission Développement Économie
DELCAMP	Juliette	DDT 82	Chef du service aménagement territorial
DELRIEU	Sandrine	DDT 82	Chargé de projet aménagement durable
PONS	Nelly	DDT 82	Cheffe bureau animation planif.
ROUSSEAU	Fabienne	Communauté de communes Grand Sud Tarn-et-Garonne	Responsable du service urbanisme



Autres départements

ANDRE	Xavier	Université Le Mans	Étudiant
FARJON	Alain	SCOT DU Bassin de vie d'Avignon	Directeur
GOOLEN	Karine	Communauté d'agglomération d'Agen	Cheffe du service urbanisme
LAMOUREUX	Olivier	Communauté d'agglomération d'Agen	Directeur général adjoint – Économie et aménagement du territoire
MADRY	Pascal	Institut pour la Ville et le Commerce	Directeur IVC
MAUBERT-SBILE	Karine	CEREMA DTerSO	Directeur d'études
MORENO	Dominique	CCI Paris Ile de France	Responsable du Pôle Économie, commerce et financement des entreprises



1. ACCUEIL – Jean-Emmanuel BOUCHUT, DREAL Occitanie, directeur de l'aménagement

Zoom

Le club PLUi regroupe les EPCI compétents en matière de PLUi, les services de l'État, et les structures associées, dont les agences d'urbanisme et les CAUE. Il n'a pas un fonctionnement « descendant », c'est un réseau dans lequel témoignent les acteurs de terrain pour donner à voir leur expérience. Après un lancement dans chacune des deux anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, deux journées ont été consacrées à la concertation en mars 2016 à Toulouse et aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en janvier 2017 à Albi. Après ces réunions centrées sur les procédures, une journée a été dédiée au volet habitat du PLUi/PLUiH, en novembre 2017 à Carcassonne.

La place du commerce dans l'aménagement et la planification doit être au cœur des réflexions intercommunales. L'intercommunalité est la bonne échelle pour réfléchir à l'équilibre entre commerce de périphérie et commerce de centre-ville, et à la distribution de l'offre commerciale dans l'armature urbaine. C'est un sujet complexe, qui s'inscrit dans l'actualité sur la revitalisation des centres-villes ou centres-bourgs.

Commerce et planification font se croiser **deux temporalités différentes** : le temps de l'aménageur, celui de la prospective à 15 ou 20 ans, et le temps du commerçant, qui s'inscrit dans l'immédiateté, le repositionnement permanent face aux disponibilités foncières et à la concurrence. Les modes d'anticipation sont différents, mais doivent se parler.

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, la législation « joue au yoyo » entre commerce et planification : certaines lois vont dans le sens de l'intégration du commerce dans la planification, alors que d'autres traduisent des tendances à la libéralisation et visent à affranchir l'ouverture de commerces de dispositifs de contrôle. Ce manque de lisibilité de la législation n'est à l'évidence pas très favorable à la planification.

Pour autant, avec d'autres sujets, **le commerce a une place essentielle dans la revitalisation des centres anciens**. Si les aspects habitat sont globalement bien maîtrisés, le commerce est un sujet moins bien maîtrisé : la fiscalité n'est pas avantageuse pour le commerce de centre-ville, et la dynamique dépend aussi de facteurs intrinsèques tels que la circulation, le stationnement, ou la population. Cette matière un peu nouvelle mérite d'être étudiée. L'État prend sa part, avec des actions sur les centres-bourgs, et, plus récemment, avec le plan « Action cœur de ville » qui concerne 25 communes d'Occitanie. En outre, la loi ELAN introduit un nouvel objet : les opérations de revitalisation de territoires, ou ORT. La Région, quant à elle, embrasse ce sujet avec deux leviers : l'appel à projets bourgs-centres qui se concentre sur les quelque 700 petites communes pôles de centralité (chefs-lieux de cantons), et la reconquête des friches urbaines.

Enfin, chaque intercommunalité travaille dans son projet d'aménagement à la localisation des centres commerciaux. Il reste que, s'il existe des démarches pour imaginer les politiques de l'habitat, les collectivités éprouvent des difficultés à évaluer les surfaces commerciales à ouvrir, avec parfois une tentation à la surenchère pour attirer entreprises et commerces.



2. CONSOMMATION ET COMMERCES : QUELS ENJEUX POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ? - Pascal MADRY, directeur de l'institut pour la ville et le commerce

Zoom

L'Institut pour la ville et le commerce (IVC) est une association regroupant l'ensemble des acteurs de la filière de l'aménagement et de l'immobilier commercial : aménageurs, collectivités, représentant du commerce, enseignes, promoteurs, laboratoires de recherche. Ensemble, ils travaillent sur les questions touchant à l'évolution de la ville et du commerce.

2.1. Quelles sont aujourd'hui les dynamiques du commerce qui font et défont les territoires ?

En France, le secteur du commerce est de plus en plus concentré. Alors que les Français sont de plus nombreux et expriment plus de besoins de consommation, ils ont besoin de toujours moins de commerces. La courbe du nombre de commerces, qui progressait depuis 1860, ne cesse de décroître depuis 1920. **Cette rupture de trajectoire s'explique en premier lieu par l'exode rural.** Auparavant, le peuplement était éparpillé, de même que le commerce de proximité. L'exode rural vers les villes a asséché le tissu commercial, qui s'est concentré dans et aux portes des villes. A partir des années 1960, la grande distribution n'a fait qu'accompagner et accélérer la diminution du nombre de commerces et leur concentration. Ainsi, **la géographie du peuplement a autant d'impact sur le commerce que la technologie.**

Mais les magasins, moins nombreux, prennent de plus en plus de place, et le commerce moderne est essentiellement le fait de moyennes et de grandes surfaces (selon l'Insee, une moyenne surface occupe 300 m², une grande surface 700 m²). Et si les magasins de moyenne surface ne représentent qu'un magasin sur 10, ils sont les principaux acteurs en terme de chiffre d'affaires car ils concentrent les deux tiers des dépenses. On assiste également à **une consommation d'espace croissante** : environ 90 millions de m² de surface commerciale aujourd'hui en France, et 160 millions de m² en comptant les services (hôtellerie, restauration...).

Dans une agglomération, environ 70 % de la dépense est réalisée en périphérie contre 17 % en centre-ville. **Ainsi, les centres-villes sont au cœur des territoires mais ne sont plus au centre des modes de consommation : la périphérie est désormais le cœur du réacteur de la consommation.** La France est le pays européen qui a le commerce le plus concentré. En Allemagne, la dépense est faite pour 1/3 dans le centre-ville, 1/3 dans les quartiers et 1/3 dans la périphérie.

2.2. Cette logique peut-elle se poursuivre ?

Nous sommes sans doute au bout d'une logique et d'un cycle, et la progression des surfaces est de plus en plus décorrélée de la consommation. Jusqu'en 1970, la consommation croissait fortement chaque année. Mais elle a décéléré de 50 % depuis 2000 alors que les surfaces commerciales ont continué à fortement augmenter : **on ouvre toujours plus de surfaces alors que la consommation ralentit.** Ce phénomène s'explique par une « bulle immobilière » : les



moyennes surfaces prenaient des places aux dépens des petits commerces. Or, aujourd'hui la logique n'est plus la conquête de parts de marché, mais la concurrence. Et la performance des magasins diminue, chaque m² apportant de moins en moins de chiffre d'affaires. En fait, **il coûte de plus en plus cher de vendre de moins en moins**, avec un outil de moins en moins performant : les loyers ont augmenté de 50 % depuis 2000, alors que le chiffre d'affaires n'augmentait que de 20 %. Le grand commerce a réagi en multipliant les ouvertures pour attirer la clientèle tout en cherchant à faire des économies en amont : logistique, négociations avec les fournisseurs,... Internet a aidé les distributeurs et ce qui a été perdu en magasin a été compensé en amont. Les distributeurs avaient donc besoin de surfaces, ce qui a fait le bonheur des promoteurs pendant 15 ans. Les collectivités, quant à elles, ont été soit naïves, soit complaisantes, en plaçant le développement économique avant le développement du territoire.

De 2000, la loi SRU a permis l'autorisation de plus de 2,5 à 3,5 millions de m² de surfaces commerciales par an pendant 15 ans. Depuis 2015, environ 1,5 millions de m² de surfaces commerciales sont autorisés chaque année.

La conséquence est **une augmentation constante de la vacance commerciale**. La revitalisation des cœurs de villes n'est pas qu'un problème de villes moyennes et de centres-bourgs : Paris connaît une vacance à 10 %, Toulon à 12 %, Marseille à 13 %. Certains quartiers de Toulouse ou Bordeaux connaissent des taux dépassant les 20 %. La crise est structurelle et se déverse sur tous les territoires. Dans une agglomération, le centre-ville n'est en général pas le seul touché : si le taux de vacance est élevé en centre-ville, il l'est aussi souvent en périphérie. Ainsi, **la vacance dans les centres commerciaux a, pour la première fois en 2018, dépassé celle des centres-villes**. En Occitanie, la vacance commerciale est de 14,5 %. Des effets retards touchent donc aussi les métropoles et les centres commerciaux.

2.3. Et dans l'avenir ?

Nous sommes encore dans une logique de réparation : défendre les centres-villes contre la périphérie, protéger les « petits » contre les « gros ». Mais ces controverses pourraient être bientôt dépassées avec l'électronisation du commerce.

Jusqu'à présent, la logique du commerce était une logique de boutique. Avec l'électronisation du commerce, le client peut s'informer, payer et se faire livrer sans jamais passer par la boutique. **Pour la première fois, la boutique a perdu le monopole de la transaction marchande et n'est plus l'outil nécessaire pour commercer**. Dans ce contexte, certains choisissent des solutions hybrides, d'autres se lancent totalement dans le commerce de plateforme, à l'image de Google.

Ainsi, les vieilles logiques se réécrivent et de nouvelles questions se posent, par exemple autour des questions de livraison en centre-ville. A titre d'exemple, la Poste demande à déboulonner des bancs en centre-ville pour faire circuler ses camionnettes.

L'urbanisme commercial de demain est à questionner selon ces logiques, avec de nouveaux entrants issus du monde du numérique. Les PLU des agglomérations de plus 100 000 habitants devront être rapidement vus à des échelles plus fines pour tenir compte de questions émergentes, comme celles de la circulation des véhicules de livraison des marchandises.

2.4. Échanges avec les participants

Cette crise structurelle n'est-elle pas une crise du modèle économique ? Est-il toujours pertinent d'avoir du commerce en centre-ville ? N'y a-t-il pas d'autres activités à proposer en centre-ville ou



en centre-bourg ?

Eric Ciappara, CAUE de l'Aude

Ces questions posent la question de l'accès au produit, de l'approvisionnement sur un territoire, compte tenu d'un régime de mobilité plus ou moins dépendant de la voiture. La matrice a évolué. Autrefois, le modèle était celui de la boutique « antique », avec une offre peu variée mais présente dans chaque village. Ainsi, l'offre était accessible partout à maximum à 3 ou 4 km, soit moins de 30 minutes à pied. Ce modèle était plutôt égalitaire. Aujourd'hui, le modèle est plutôt équitable, avec une offre moins répartie mais présente à moins de 20 minutes en voiture et une logistique domestique plus importante (réfrigérateurs, congélateurs...). Ce rapport est un rapport d'équité, à condition de posséder une voiture. Mais cette promesse d'équité tombe avec l'étalement urbain, qui va plus vite que l'étalement commercial, et une tendance à l'allongement des distances. S'agissant du commerce électronique, le modèle économique des plateformes est basé sur des livraisons en moins de 30 minutes. Ainsi, Amazon ne gagne de l'argent qu'en livrant sur de courtes distances, dans des zones denses et riches. Ce modèle, s'il devient dominant, sera inéquitable : les riches vivant dans une métropole seront livrés en 30 minutes, les autres en deux ou trois jours. Dans ce jeu, c'est aux collectivités de voir où elles veulent mettre le barycentre et se poser des questions : est-ce cela que l'on veut développer ? Est-ce cela que les habitants attendent ?

Il existe aussi une évolution des attentes des citoyens sur le sens de l'achat, les circuits courts. Des expériences intéressantes sont menées, où le e-commerce structure la logistique, avec un commerce de masse et du drive, mais aussi la volonté de retrouver une qualité perdue, des centres-villes, un commerce de proximité, du lien social. Comment ces attentes sociétales sont-elles compatibles avec l'évolution du commerce ?

Caroline Friol, Montpellier Méditerranée Métropole

On assigne au consommateur un rôle purement économique, en oubliant que son comportement peut aussi avoir des incidences en matière d'urbanisme et de commerce. Faut-il laisser le consommateur jouer ce rôle purement économique, ou faut-il socialiser la question en lui montrant que sa consommation n'est pas un acte neutre par rapport au territoire ? S'agissant des circuits courts, si tous les Toulousains décidaient de s'approvisionner en circuits courts, il faudrait mettre en culture les terres sur 300 km autour de la ville. Et créer des entrepôts. En outre, les camions arrivent avec des marchandises mais repartent à vide, ce qui est une hérésie. Donc, un modèle 100 % circuits courts nécessiterait de créer tout un dispositif revenant à faire... de la distribution. Il faut se méfier des fausses bonnes solutions et mettre ces sujets au débat, avec un consommateur vu aussi comme un citoyen, même si la pratique de l'urbanisme commercial ne le prévoit pas aujourd'hui. A défaut, le consommateur deviendra un consommateur-roi, un consommateur-tyran, qui demandera à avoir accès à de multiples formes de commerce. Il faut socialiser la consommation, parce qu'elle a des répercussions très fortes sur l'organisation des territoires et du vivre ensemble. C'est une question sociale.

Une priorité ne devrait-elle pas être de développer du multicanal et du e-commerce ?

Laurent Tantot, communauté d'agglomération de l'Albigeois

Il faut travailler sur le commerce reterritorisé autour d'un barycentre. Sur le développement du e-commerce, toutes les collectivités ne seront pas à égalité, car les plateformes numériques ne développeront de systèmes de livraison que là où elles pourront bénéficier d'un effet de levier critique. De ce point de vue, ce sont les grandes agglomérations qui constituent les enjeux. Si on joue cette carte, il y aura des territoires perdants, avec des inégalités renforcées : les urbains de métropoles bénéficieront de délais de livraison très courts, mais les péri-urbains et les ruraux ne



seront livrés qu'en plusieurs jours. Il s'agit d'un choix politique. Aucun modèle n'est plus vertueux, on peut gagner sur un plan et perdre sur un autre. Ainsi, les plateformes sont les plus vertueuses en termes d'artificialisation du sol, mais c'est le modèle qui crée le moins d'emplois. Par ailleurs, la boutique est favorable en termes d'espaces publics, c'est une pièce de la ville. En conclusion, il n'y a pas un modèle qui s'impose comme ayant tous les atouts, il s'agit de choix sociaux et politiques.

La perte des commerces n'est-elle pas aussi liée à la paupérisation des centres-villes ?

Pascal Andrey, DDT 81/Arrondissement de Castres

Plus le territoire présente des inégalités sociales fortes avec une ségrégation sociale et spatiale, et plus il y a pour les promoteurs une opportunité de développer différents produits commerciaux. Les études le mesurent très bien. Mais c'est sur ces territoires que la compétition est la plus rude, avec des effets de saturation. En bref, plus les inégalités territoriales sont marquées dans l'espace, plus la compétition sera forte et plus le centre-ville s'en portera mal. Carcassonne est un exemple de ce schéma.

3. REVITALISATION COMMERCIALE DE CENTRES-VILLES : TÉMOIGNAGES D'ÉLUS ET DE TECHNICIENS

Animateurs : Isabelle Rieg, URCAUE Occitanie, et Arnaud Ernst, AID

3.1. Jean-Luc LACOME, adjoint à l'urbanisme de Grenade-sur-Garonne, vice-président au tourisme de la communauté de communes du Haut-Tolosan, boulanger bio

Zoom

Grenade-sur-Garonne compte près de 9 200 habitants. Située entre Toulouse et Montauban, elle est pôle de centralité sectorielle du SCoT et fait partie d'une intercommunalité de 32 000 habitants. Cette ville dynamique souffre de maux modernes : à la fois rurale et urbaine, elle est qualifiée de « ruraine » et s'apparente à une ville-dortoir. Elle est proche de grands axes, mais n'a pas une offre de transports en commun suffisante pour les actifs. La commune a engagé un contrat bourg-centre avec la Région, après une opération Fisac entre 2012 et 2014 pour moderniser les commerces de vitrine en centre-ville. Redynamiser le centre-ville suppose plusieurs actions, dont le commerce, l'habitat, le patrimoine et les espaces publics. Le contrat de centre-bourg traite ces quatre thèmes, avec la difficulté de les coordonner. Comme dans d'autres villes, les banques ont investi le centre-ville et la voiture est très présente. L'intercommunalité, qui réalise son projet de territoire, a réalisé un sondage auprès de la population. Il en ressort que les habitants sont attachés à l'environnement et à la nature, avec un refus de la métropolisation, et un besoin de renforcement de services à la population. Grenade-sur-Garonne conduit un projet de création d'une ZAC de 18 ha au sud de la ville, avec accueil d'entreprises, déplacement d'une surface commerciale existante et un volet habitat.

Le « i » minuscule de PLUi signifie-t-il que l'intercommunalité a moins d'importance que le PLU ? Et si on écrit « PLUiH », est-ce parce que l'habitat a plus d'importance que l'intercommunalité ? Et pourquoi n'y a-t-il pas de « C » pour le commerce ?...



Les rôles conjoints d'adjoint à l'urbanisme de Grenade-sur-Garonne depuis 2008, de vice-président à l'économie et au tourisme de la communauté de communes depuis 2014, et plus récemment de boulanger bio avec une boutique ouverte en 2018, donnent une vision commerciale particulière.

D'après la chambre des métiers, trois facteurs sont importants lorsqu'on ouvre un commerce : l'emplacement, l'emplacement, et l'emplacement. Lorsqu'on veut ouvrir une boutique telle qu'une boulangerie, on vous conseille de vous placer à côté d'un rond-point ou d'une grande surface. Les commerces qui réinvestissent le centre-ville doivent donc se différencier. Cela pose aussi la question de la place de la voiture dans la ville, et de certains phénomènes comportementaux chez la clientèle. Globalement, la vie d'un commerçant en centre-ville n'est pas la même que celle d'un commerçant en zone d'activité, car il a davantage l'esprit de solidarité, le souci du voisin. Et si la grande surface a peur d'Amazon, le commerçant de centre-ville a peur des grandes surfaces mais n'a pas peur d'Amazon. Il peut également faire de la vente directe en ligne, en proposant différents lieux de livraison. C'est l'idée d'**une nouvelle forme de consommation : fabriquer un produit et le vendre, mais aussi retrouver un lien social** au sein de quartiers où les gens ne se parlent plus, dans une société « écocentrique » et non plus égocentrique, où les habitants communiqueraient avec bienveillance.

3.2. Émilie DUESO, architecte, agence UGO

Zoom

L'agence UGO compte deux associés, une architecte et un ingénieur, et exerce une pratique libérale depuis 2012. Implantée dans une commune de 5 000 habitants, elle travaille aujourd'hui en grande partie sur des réhabilitations ou des extensions plutôt que sur des projets de construction neuve. Ce constat est certainement lié aux coûts élevés et aux contraintes réglementaires de la construction neuve.

L'agence UGO participe à des rénovations ou des créations de commerces en centres-bourgs, ce qui n'est pas le contexte le plus simple en raison de la multiplicité des contraintes.

Sur ces projets, il faut être vigilant quant au respect des réglementations (urbanisme, ABF, accessibilité, incendie, Eurocodes, DTU, code du travail). Par ailleurs, il faut veiller à l'adaptation des besoins fonctionnels de l'activité à un bâtiment contraint et contraignant, ce qui souligne l'intérêt de l'étude de faisabilité.

L'agence UGO a notamment conduit trois projets pour créer ou maintenir une activité commerciale en centre-bourg.

3.2.1. Rénovation d'un commerce de primeurs à Cazères (Haute-Garonne)

Le projet s'inscrivait dans le cadre d'une opération communale de mise en accessibilité des commerces et d'embellissement des vitrines. L'immeuble où se situait le commerce n'était plus entretenu, car il n'avait plus d'accès. Le commerçant a choisi d'acheter l'immeuble pour le réhabiliter, et le projet consistait à rendre le commerce accessible et conforme aux normes incendie, tout en créant un accès indépendant aux étages de l'immeuble. Une incitation financière a permis de mettre le commerce aux normes mais aussi de restaurer un immeuble complet.



3.2.2. Déplacement d'une moyenne surface en centre-bourg à Salies-du-Salat (Haute-Garonne)

Une moyenne surface de vente occupait des locaux trop exigus et sans possibilité d'extension. Le projet consistait à transformer l'ancienne coopérative agricole désaffectée pour déplacer le commerce et le maintenir centre-ville. Compte tenu des fortes contraintes – pas d'extension possible en termes de bâtiment ou de parking, pas de possibilité de modifications importantes des façades, présence d'amiante et de désordres structurels – le projet a nécessité une forte motivation des acteurs. Mais il fonctionne parfaitement et permet une synergie avec d'autres commerces.

3.2.3. Création d'équipements de proximité pour accueillir des bureaux

L'agence UGO a travaillé sur la transformation de petites surfaces commerciales en bureaux, car la présence de bureaux permet aussi de maintenir une activité commerciale.

On entend souvent qu'il n'y a rien à faire dans les centres-bourgs. Pourtant, l'agence UGO y compte de nombreux projets sur de petites ou moyennes surfaces. Une dynamique entraîne une autre dynamique et il y a un avenir pour les équipements de proximité dans les centres-villes, même si des contraintes nécessitent un soutien des collectivités aux projets.

3.3. Denis DUBRULLE, responsable du pôle études-aménagement à la CCI de l'Ariège

En Occitanie, les chambres de commerce portent une attention particulière à la redynamisation des centres-villes. Sur ce sujet, la CCI Ariège accompagne quatre ou cinq territoires par an de façon assez poussée. **La question du commerce est une question compliquée, qui demande une stratégie globale** : façades, habitat, commerce, équipements de services, aménagements urbains... Un bon indicateur est la définition d'actions précises dans les documents d'urbanisme comme le PLU, au-delà de l'affichage d'une stratégie commerciale dans le SCoT. Cela suppose un travail de pédagogie, de sensibilisation, auprès des élus. Les diagnostics de pôles commerciaux regardent le profil du territoire, analysent la demande, l'attractivité du pôle et son rôle dans l'armature commerciale, mais aussi les éléments d'évasion commerciale. A chaque fois, on constate que le centre-ville arrive en deuxième ou troisième position en termes de chiffre d'affaires, après les zones de périphérie. Concernant l'organisation spatiale, le diagnostic va regarder l'armature commerciale pour déterminer les besoins en renforcements, notamment en considérant les flux de véhicules. Plusieurs notions sont prises en compte : la centralité, les pôles périphériques et les zones d'activité commerciales, les espaces intermédiaires qui concentrent les difficultés. Ce travail permet de faire apparaître les zones en difficulté, rue par rue, et de formuler des préconisations sur des secteurs restreints. Cette approche contribue à orienter le travail des élus sur les documents d'urbanisme.

A Tarascon-sur-Ariège, un secteur de centralité commerciale a été défini, où il est possible d'implanter des activités classiques de commerce, services et artisanat. En dehors de ce secteur, existent des espaces intermédiaires sur lesquels de nouvelles implantations ne seront pas possibles. Cette limitation venait anticiper le déplacement d'un axe de circulation qui aurait entraîné le déplacement de commerces.

Deux outils peuvent être développés dans les documents d'urbanisme.

Le premier est la définition d'un périmètre de protection du linéaire commercial pour protéger le



commerce et l'artisanat. Des secteurs (quartiers, îlots, rues) à vocation commerciale sont délimités, et des prescriptions sont prises pour les protéger. La ville de Dax, par exemple, a délimité les parcelles cadastrales où les changements de destination sont interdits. Le règlement du PLU liste et précise les interdictions.

Le second outil est la définition d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat. La collectivité peut faire jouer son droit de préemption urbain sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux, les terrains dédiés à l'accueil d'équipements commerciaux entre 300 et 1 000 m². La ville de Foix envisage de définir un tel périmètre dans son centre-ville. Ce dispositif n'est pas utile partout, mais il peut permettre à certaines collectivités d'éviter une bascule d'activité sur des emplacements phares. L'objectif n'est pas de remplacer l'initiative privée, mais de permettre à la collectivité de disposer d'un retour de la fonction d'observatoire sur son territoire. En effet, la collectivité peut instaurer une obligation de déclaration d'intention d'aliéner sur ces secteurs. A Foix, une fiche vient en complément du Cerfa, avec des précisions sur l'activité.

Zoom

Management de centre-ville : la plateforme collaborative du réseau MG2T permet un échange de bonnes pratiques (https://www.midipyrenees-ecobiz.fr/jcms/rec_98313/fr/club-des-managers-de-centre-ville-d-occitanie).

3.4. Alain PIGNON, CCI de l'Aude et Ville de Carcassonne, manager de centre-ville

Dans l'Aude, le manager de centre-ville travaille à la fois pour la CCI de l'Aude et pour la ville de Carcassonne. Ce positionnement est un atout pour bien connaître le territoire et ses activités. Dans de nombreux cas, on assiste aujourd'hui à une paupérisation des centres-villes liée surtout à l'habitat. Carcassonne est très concernée, car elle compte de nombreux centres commerciaux, mais elle bénéficie aussi d'un centre-ville situé entre deux sites Unesco, la cité et le canal du Midi. Pour autant, le mitage des commerces s'est accéléré ces dernières années.

La ville se resserre sur son hyper-centre et l'axe cité-bastide-canal du Midi. La municipalité a affiché **une politique volontariste** de développer cet axe, qui s'est notamment traduite par l'opération Grand Site. Parallèlement, les deux squares principaux ont été réaménagés, et une opération intensive de ravalement des façades a été entreprise. Toutes ces actions n'ont pas permis d'éviter la perte d'enseignes, mais de nombreux projets émergent, surtout en restauration. Les bailleurs ont aussi choisi de réduire les loyers pour contribuer à cette dynamisation, ce qui a par exemple permis de conserver l'enseigne Sephora en centre-ville.

Enfin, un observatoire de l'activité commerciale a été créé en quartier prioritaire, co-financé par la Région, l'État, la ville et la communauté d'agglomération. Il a permis de disposer d'une analyse fine de l'état des loyers en centre-ville, puis d'agir auprès des bailleurs.

Le métier de manager de centre-ville consiste à créer du lien entre la ville, la CCI, les commerçants et l'office des commerces.

3.5. Arnaud ERNST, directeur associé d'AID

Nous allons vers la fin des gros projets commerciaux en entrées de villes, et le consommateur se rend de moins en moins dans les hypermarchés. Mais venir en ville s'organise, et il faut avoir une



raison d'y venir, que ce soit pour étudier, travailler ou se détendre. Pour conserver des commerces en centre-ville, il faut multiplier les raisons d'y venir. Or, on constate une diminution des raisons d'être ou de venir en centre-ville. A Villefranche-de-Rouergue, par exemple, 33 % des logements sont vacants. Les services publics partent en zone commerciale, les franchises alimentaires cherchent des emplacements près des ronds-points, les médecins quittent la ville en entraînant les pharmacies... Et conserver un cinéma en centre-ville devient presque un engagement politique.

Dans ce contexte, les espaces interstitiels situés après le centre-ville mais pas encore en zone commerciale deviennent stratégiques, et il faut se préoccuper de la question commerciale.

D'autre part, les centres commerciaux en perte d'activité vont prendre des activités au centre-ville, tels que des centres de santé. Aux États-Unis, des églises occupent des centres commerciaux désaffectés.

Mais les élus ne sont pas responsables de tout, les commerçants portent aussi une part de responsabilité (horaires, vitrine, accessibilité, qualité des produits, prix, services...), de même que l'environnement (stationnement, espaces publics, services publics, propreté, sécurité, ouverture...).

Le retour d'expériences montre que pour qu'une action de revitalisation porte ses fruits, il faut :

- Pas de fatalité, mais du courage politique : il FAUT s'en mêler !
- Pas de nostalgie : les centres-villes de demain seront très différents de ceux d'hier
- Du temps et de l'ingénierie
- Il n'existe pas de martingale : il faut une stratégie + un plan d'actions ad'hoc
- Travailler à la bonne échelle, qui n'est pas le centre-ville
- Et collectivement !

3.6. Dominique MORENO, responsable du pôle économie, commerce et financement des entreprises de la CCI de Paris Île-de-France

L'approche doit être globale, car le commerce est le marqueur de difficultés de la ville. Ainsi, des logements vétustes peuvent pousser les habitants à quitter la ville et ses commerces.

Par ailleurs, il faut apporter d'autres services en centre-ville. Le co-working, les maisons de santé, les halles ou les marchés apportent des flux qui contribuent à la vie et à l'animation. Fédérer les commerçants est également essentiel, car la commune doit pouvoir identifier un interlocuteur. S'agissant d'Amazon, les petits commerçants ne doivent pas craindre de participer à la vente en ligne.

Un autre point à retenir est que l'expertise des chambres de commerce est aussi au service des collectivités territoriales. Dans ce cadre, le positionnement d'un manager de centre-ville à la fois dans une chambre et dans une collectivité est un exemple rare mais intéressant. Le métier de manager de centre-ville est un métier d'avenir.

3.7. Échanges avec les participants

A Dax, qu'a pensé l'association des commerçants de l'instauration d'un périmètre de protection ?

Bruno Blaise, CA Castres-Mazamet

Les représentants de l'association des commerçants de Dax ont intégré une vision de



renforcement à terme, avec une volonté partagée de limiter les activités de service. A Foix, la collectivité organise une plénière deux fois par an avec les commerçants. L'investissement privé y est venu accompagner l'investissement public. La responsabilité repose bien sur les deux acteurs.

Denis Dubrulle, CCI Ariège

Le périmètre de préemption commerciale est parfois très mal vécu par les commerçants. Il faut le tourner de façon positive, en expliquant qu'il vise à maintenir le commerce et à favoriser l'activité. Dans certaines communes, cet outil a amené des commerçants à contacter spontanément le maire lorsqu'ils envisageaient de vendre.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Le comité des banques a annoncé qu'une banque française sur deux va fermer, alors qu'elles sont souvent implantées sur les plus beaux emplacements. Que vont devenir ces cellules ? Dans un tel contexte, le droit de préemption comme outil de veille a toute sa place.

Arnaud Ernst, AID

Quel est le profil des bailleurs carcassonnais ?

Isabelle Rieg, CAUE

Il existe deux types de bailleurs. Des Carcassonnais, tout d'abord, qui louaient leurs locaux à des prix auxquels ils étaient habitués. Il est souvent difficile de les convaincre de baisser les loyers, mais ils finissent par y consentir lorsque la vacance se prolonge. D'autre part, il y a des bailleurs nationaux, qui ont une vision France entière. Eux acceptent de baisser les loyers en attendant des temps meilleurs. Ils ont permis de conserver de grandes enseignes en centre-ville.

Alain Pignon, CCI de l'Aude et ville de Carcassonne

Carcassonne dispose d'un outil très performant avec l'observatoire des valeurs locatives, qui réunit l'État, la Région, l'agglomération et la ville.

Arnaud Ernst, AID

Existe-t-il des managers de centre-ville qui travaillent sur plusieurs communes ?

Isabelle Rieg, CAUE

En passant d'une communauté de communes à une communauté d'agglomération, Foix a fait évoluer la fonction vers une fonction de manager de territoire. Il faut regarder ce qu'il se passe en centre-ville, mais aussi sur les différentes polarités commerciales à l'échelle de l'intercommunalité.

Denis Dubrulle, CCI Ariège

Certaines communes mutualisent un manager pour répartir la charge financière.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Gaillac-Graulhet Agglomération a aujourd'hui deux managers pour l'ensemble des centralités du territoire. Et la CCI Bordeaux-Gironde dispose de « Malacom », un réseau de managers animé par une structure les mettant à disposition des différentes collectivités.

Arnaud Ernst, AID

Le réseau Manacom dispense de la formation continue, il s'agit d'une vraie structure avec une personne dédiée de la chambre de commerce.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France



Et comment se passe la réflexion avec la ville ?

Bruno Gourmaud, DDTM 30

La ville fait part de ses souhaits auprès de l'agglomération. L'entente est bonne. Mais il faut trouver des idées pour éviter que les centres commerciaux ne vident les centres-villes. Carcassonne est un cas atypique, une cité mondialement connue, quasiment une marque. Le chiffre d'affaires est resté stable en 2018, notamment grâce aux efforts faits en matière d'urbanisme. Cela étant, nous continuons à explorer des pistes pour attirer les visiteurs en centre-ville, comme la création d'un parcours sur les traces des marchands de draps.

Alain Pignon, CCI de l'Aude et ville de Carcassonne

Qu'en est-il de l'inégalité entre la fiscalité de centre-ville et la fiscalité des zones excentrées ?

Jean-Emmanuel Bouchut, DREAL Occitanie

En raison du classement en quartier prioritaire, Carcassonne bénéficie d'une exonération de la CFE et de la taxe sur le foncier, de 2015 à 2020 à taux plein puis jusqu'en 2023 à taux dégressif.

Alain Pignon, CCI de l'Aude et ville de Carcassonne

A Grenade-sur-Garonne, la question de la fiscalité se pose comme un levier financier, et non comme un outil stratégique ou tactique de développement économique.

Jean-Luc Lacombe, Grenade-sur-Garonne

La récente loi de finances réactive le dispositif sur les quartiers anciens permettant des déductions fiscales pour les propriétaires rénovant leurs logements, ce qui aide le centre-ville.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

La seule disposition ayant un impact est l'exonération dans les quartiers prioritaires. La réforme des valeurs locatives des locaux professionnels a commencé à jouer, avec des différences de taux appliqués. Mais la marge de manœuvre reste faible. Il est possible d'appliquer des coefficients de localisation, à condition que la commune soit située sur plusieurs secteurs. Ce sujet de la fiscalité devait remonter dans la loi Pacte ou la loi ELAN.

Denis Dubrulle, CCI Ariège

Les communes disposent aussi de la taxe sur la friche commerciale, rétroactive sur deux ans. La mise en œuvre n'est pas toujours simple, et le résultat est contrasté selon les territoires, mais c'est un outil qui peut être dissuasif en poussant à relouer.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Il faut faire des simulations pour éviter de taxer des locaux communaux. Et il est aussi possible de prendre une délibération sur les locaux vacants, pour au moins faire réfléchir sur cette question.

Arnaud Ernst, AID

Il faut le faire dans les endroits où la pression immobilière est forte.

Denis Dubrulle, CCI Ariège

Lorsqu'il n'y a pas de marché, la taxe est perçue comme une ingérence et une double peine par les propriétaires qui ne parviennent pas, malgré leurs efforts, à relouer leurs locaux. Mais c'est un outil intéressant lorsque la raison de la vacance est le montant trop élevé du loyer.

Arnaud Ernst, AID

En Haute-Garonne, l'Établissement public foncier d'Occitanie (EPFO) intervient, sur du portage, auprès de plusieurs collectivités pour recréer un commerce ou des logements dans une



commune. L'EPFO est donc lui aussi acteur de la revitalisation.

Isabelle Rieg, CAUE

4. REQUALIFICATION DE ZONES COMMERCIALES EN DÉCLIN : TÉMOIGNAGES

Animatrices : Christine Encinas, AUAT et Karine Maubert-Sbile, CEREMA

4.1. Marika REPOND, CA du pays de Foix-Varilhes : requalification de la zone de Peysales

Foix-Varilhes est une petite communauté d'agglomération créée en 2017 par fusion de deux anciennes communautés de communes. La création d'un service économique en 2016 avait permis d'apporter une expertise aux élus. En 2015, la CCI de Région Midi-Pyrénées a fait le choix d'adapter le dispositif de manager de territoire aux territoires ruraux. La première chose que fait un manager est de créer un observatoire sur les activités existantes et sur le foncier disponible.

La communauté d'agglomération est située sur un territoire contraint par la topographie (relief, cours d'eau). La zone de chalandise compte 42 000 habitants, avec une forte évasion en non alimentaire. La zone commerciale de Peysales pèse 84 M€, suivie par le centre-ville (28 M€).

Le SCoT Vallée de l'Ariège a été approuvé en 2015, avec un DAAC. Un PLU communal est en cours de révision. Plusieurs dispositifs publics sont en cours : un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, un appel à projet Fisac, une inscription au programme « Action cœur de ville », un schéma de développement économique mené par l'AUAT. Dans ce contexte, **il était impossible de travailler sur le centre-ville sans travailler sur la périphérie, ou de travailler sur la périphérie sans travailler sur le centre-ville.**

En centre-ville, le taux de vacance était de plus de 24 % en 2016, avec une surface moyenne faible (40 m²) et une forte proportion d'activités de service, signe d'un centre-ville qui ne va pas bien. Dans ce contexte, il était compliqué de développer le chiffre d'affaires ou de faire venir des franchises en tant qu'« aspirateurs de flux ».

La zone de Peysales est une zone mixte, avec des administrations (siège du Crédit Agricole, Pôle emploi, Caf...), et deux enseignes « locomotives alimentaires ».

Un projet de retail park a été abandonné suite à l'inscription du secteur en zone rouge du PPI, libérant ainsi 4 hectares. Le conseil communautaire a choisi de privilégier l'équilibre avec le centre-ville et de geler les terres dans l'attente d'une étude plus globale.

Le service économique a joué un rôle pédagogique auprès des élus, qui se sont sentis rassurés et ont pu refuser l'implantation d'une grande surface alimentaire (Grand Frais) ou de magasins de prêt-à-porter de moins de 300 m² dans la zone pour ne pas concurrencer le centre-ville. Par ailleurs, une expropriation réalisée en périphérie sur la zone commerciale a montré aux porteurs de projets la volonté d'agir des pouvoirs publics. Désormais, ils viennent rencontrer le service économique pour savoir si leur projet s'inscrit dans la stratégie économique de la communauté d'agglomération.

Le périmètre de sauvegarde mis en place sur Foix permet de préempter sur les fonds de commerce et d'alimenter l'observatoire. Il a été présenté aux agences immobilières, avocats, notaires, pour expliquer la stratégie de la ville. Sur Foix, la vacance commerciale, qui était de plus de 24 % en 2016, a été ramenée à 10,6 % en 2018, avec une progression également du nombre



d'établissements et d'emplois.

Le projet de requalification de Peysales propose quatre niveaux d'intervention, dont seul le premier a été acté à ce jour : transfert de l'Intermarché avec une limitation de surface, aménagement de ronds-points, travail sur la voirie avec le CAUE, mise en place d'une équipe projet pour accentuer la transversalité.

4.2. Karine WAWRYNOW, Agglopolé de Sète : requalification de la zone de Balaruc-le-Vieux

La communauté d'agglomération compte 14 communes depuis janvier 2017, après fusion avec une communauté de communes voisine. Depuis 2006, l'intercommunalité travaille sur les questions commerciales à l'échelle du SCoT. Le territoire couvre 37 500 hectares et est entouré par deux grandes agglomérations, Montpellier et Béziers. Il présente une densité commerciale faible de 600 m² pour 1 000 habitants, avec 78 000 m² de GMS. Une armature commerciale a été définie en 2008 dans le cadre d'un schéma d'urbanisme commercial. Le tourisme est très présent toute l'année, ce qui constitue une opportunité. En revanche, le foncier est rare et soumis à de fortes contraintes environnementales liées à la présence de l'étang de Thau et aux activités maritimes. Dans ce contexte, les coûts d'aménagement sont très élevés et la rentabilité des opérations est difficile à atteindre.

L'espace commercial de Balaruc est situé au centre du territoire. En termes de chiffre d'affaires, le centre-ville de Sète reste la locomotive, avec plus de 200 M€. Dès 2008, une stratégie a été définie pour **maintenir les cœurs de ville et être vigilant sur les périphéries**, très attractives pour les opérateurs parce que touristiques. Mais un schéma d'urbanisme commercial n'a pas de portée réglementaire, et les enseignes allaient rencontrer le maire en priorité. En ce sens, les DAAC ont permis de franchir cette étape et de se doter d'outils pour permettre de fermer la porte à ces sollicitations qui risquaient de « gangrener » le territoire ». **La zone de Balaruc a été positionnée comme une ZACOM majeure**, car il s'agit de la seule zone de chalandise intéressante avec 125 000 habitants (40 000 habitants pour le centre-ville de Sète). L'objectif était donc de centrer la priorité sur cette zone des années 1980, qui accueille plus d'une centaine d'entreprises, totalise 800 emplois et un chiffre d'affaires de 180 M€, et ne connaît aucune vacance. L'espace commercial est constitué de trois entités, l'une sous forme de lotissement, les deux autres étant des copropriétés horizontales.

L'évasion commerciale représente 140 M€, qui partent sur Montpellier à plus de 50 % et sur internet à près de 30 %. Seul le secteur alimentaire connaît moins de 9 % d'évasion commerciale. A l'inverse, certains secteurs comme l'équipement de la maison ou l'équipement de sport sont totalement absents.

Il fallait donc compléter l'offre en étant attractif pour les enseignes, tout en maintenant les cœurs de villes où 26 M€ ont été injectés. Sur Sète, le taux de vacance est de 7 %.

Dès 2010, la collectivité s'est saisie de cette problématique pour redynamiser le secteur en offrant des surfaces supplémentaires pour limiter l'évasion commerciale. Le Département a accepté de déplacer un barreau routier pour « laisser de l'air » à la zone commerciale.

Le principe retenu a été de travailler sur cette zone sous forme d'une ZAC, en englobant les structures existantes et en venant élargir jusqu'aux limites du barreau routier. L'intérêt était de permettre un travail en concertation avec les propriétaires et les exploitants. **Le projet va doubler les surfaces commerciales, avec des vocations ciblées et non concurrentielles avec le centre-ville.** Le souci est aussi de veiller à ce que les ventes successives ne détournent pas la volonté initiale avec un découpage des cellules. Finalement, la réalisation se fait sous forme de



permis d'aménager successifs, pour des raisons de temporalité. L'ambition de départ était de travailler sur une ZAC avec des opérateurs privés spécialisés, mais ce montage a échoué. La société publique locale est donc positionnée comme un aménageur pour réaliser l'opération, avec un contrat sans risque. Le coût total de plus de 13 M€ nécessite une participation de l'agglomération.

4.3. Caroline FRIOL, Montpellier Méditerranée Métropole : le projet Ode à la Mer

Montpellier Méditerranée Métropole compte 31 communes, est couverte par un SCoT depuis 2006 et a la volonté d'élaborer un PLUi. L'opération Ode à la Mer porte sur deux communes, Lattes et Pérols. Le premier acte fort a été d'inscrire cette opération dans le SCoT, en travaillant sur la limitation de l'urbanisation pour préserver les secteurs naturels et agricoles. Le projet concerne une zone commerciale qui bénéficie d'une chalandise présente toute l'année. Cependant, les 200 000 m² de surfaces commerciales vieillissent, et les aménagements publics basés sur le « tout voiture » sont peu qualitatifs. Les enjeux environnementaux et hydrauliques sont importants (deux cours d'eau). L'opération a été réfléchi autour de plusieurs leviers, dont **le positionnement d'une nouvelle ligne de tramway** alors que la fréquentation attendue n'assurera sans doute pas une rentabilité immédiate. Mais la volonté est celle d'un projet mixte, avec la **création d'un véritable tissu urbain** composé aussi de logements, de bureaux, de services. La question hydraulique était un levier important pour le travail avec les opérateurs, de même que l'évolution de la consommation (recours au « tout voiture », e-commerce...). Le projet global passe par un montage public-privé susceptible d'intéresser les opérateurs privés.

Aujourd'hui, trois stations de tramway fonctionnent et 2 autres seront créées pour desservir 6 à 8 000 logements à créer.

Le projet est porté par deux ZAC sur le territoire. Sur l'une des ZAC, 70 % des surfaces commerciales sont issues des transferts de commerces. A terme, les « boîtes à chaussures » seront remplacées par des formes plus urbaines, avec du collectif et des rez-de-chaussée commerciaux plus qualitatifs, plus tournés vers les piétons (pour certaines grandes enseignes alimentaires, la part piéton/usager du tramway représente 17 % du chiffre d'affaires).

Finalement, depuis le SCoT de 2006, cette opération a permis de tester la question du réinvestissement commercial. En limitant le développement commercial à 9 000 m²/an aujourd'hui et 7 000 m²/an demain, et en définissant une armature commerciale, **le SCoT a permis de privilégier la requalification plutôt que l'extension des zones commerciales**. Le choix fait ici est celui de la mixité, en travaillant notamment sur l'accessibilité et en considérant ces territoires comme autant de vrais « morceaux de ville » et non comme des zones monofonctionnelles. Cette approche est innovante et portée sur un territoire large.

A présent, ce projet devra être travaillé dans le cadre du PLUi. L'unité d'outil (un PLUi et non plus deux PLU) devrait faciliter cette opération d'envergure où les procédures sont multiples et complexes.



4.4. Yoann FOUCHER, docteur en architecture : analyse comparée de trois opérations de renouvellement d'entrées de ville

Zoom

« La montée en gamme des centres commerciaux est à la fois un danger et une opportunité : un danger si les logiques des opérateurs privés déterminent seules une fois encore l'aménagement de l'espace, une opportunité si les pouvoirs publics se saisissent de cette dynamique et de cette force de financement pour mettre en œuvre leur propre projet urbain. »
François Taché, urbaniste

Le constat est celui d'un vieillissement du parc commercial en forme de lotissement datant des années 1970, et d'une montée en gamme des zones d'activités comme les *retail parks*, avec des formes urbaines plus denses, des parkings mutualisés et du *green washing*.

Il existe en France peu d'exemples de reconversions de zones d'activités. Trois d'entre eux peuvent être explorés : Ode à la Mer sur Lattes et Pérols près de Montpellier (Hérault), Pont de l'Âne/Monthieu sur Saint-Étienne et Saint-Jean-Bonnefonds (Loire), Château-Redon à La Valette du Var (Var). Les locomotives commerciales qui ont participé à la création des espaces sont en réalité peu moteur dans le processus de renouvellement : Auchan et Carrefour dans l'Hérault, Casino et Ikéa à Saint-Étienne.

Ces trois opérations s'apparentent à des ruptures, avec une transformation de la zone en quartier sous l'impulsion des pouvoirs publics. Or, **on ne passe pas du jour au lendemain d'un lotissement commercial à un quartier urbain**. La transformation est longue et suppose beaucoup d'énergie et de temps. A Montpellier, il a fallu 6 années pour amener le tramway sur le site et déposer un premier permis de construire, le deuxième ayant demandé 10 ans.

La transformation dépend de la coopération avec les propriétaires avec lesquels il faut coproduire la ville. Financièrement, il n'est pas possible de préempter en marche forcée toute une zone d'activités, la préemption étant basée sur le chiffre d'affaires de l'activité implantée sur la propriété. Par ailleurs, l'objectif est également de moderniser l'outil de travail des commerçants et parfois de faire de la réparation hydraulique sur le territoire. Il faut donc coproduire.

A Montpellier, l'opération de transfert des commerces libère du foncier qui va être densifié et mixé pour reconstituer des quartiers. Un effort qualitatif est consenti tout particulièrement dans le traitement du rapport à la rue. L'enjeu sera de faire cohabiter logements et zones commerciales existantes pendant le temps de l'opération, ce qui interroge en matière de compatibilité des usages et de confort des habitants.

Les difficultés de ce type d'opérations sont la longueur et la lourdeur des procédures d'aménagement, ainsi que la multiplication des études. Par ailleurs, se pose aussi la question des relations avec les associations de commerçants de centre-ville. A Montpellier, plusieurs recours ont ainsi été déposés jusqu'au Conseil d'État.

A Saint-Étienne, le projet est également mixte, avec des logements, des loisirs, des commerces. L'ensemble restera classique en termes de mixité urbaine, mais avec une implantation des bâtiments en front de voirie. La volonté est bien ici de requalifier ce site en quartier, de lui donner un caractère plus urbain. Le projet a été réalisé en concession de ZAC et l'intervention privée a été cadrée par un cahier des prescriptions architecturales et paysagères (CPAP).

Le projet de **La Valette-du-Var** intègre une friche commerciale qui n'était quasiment plus en activité, des terrains de tennis communaux et une entreprise de contreplaqué. Le projet est réalisé



sous forme d'une concession et de négociations avec l'opérateur commercial, qui s'est associé à un urbaniste pour la formulation du projet en concertation avec la SPL de La Valette-du-Var. L'objectif est de donner un caractère urbain au projet, avec une diversité de fonctions : logements en R+8, bureaux, hôtel, cinéma, parking et commerces. Un travail a été fait pour reconstituer une avenue et un caractère agréable pour les piétons.

4.5. Échanges avec les participants

Dans le cas de Foix, le refus opposé à des implantations de grandes enseignes a-t-il suffi ?

Jérôme Lubrano, communauté de communes Conflent Canigo

Les responsables de Grand Frais ont reconnu que le discours que nous tenons est de plus en plus fréquent de la part des élus. D'autre part, autant nous faciliterons le projet s'il cadre avec notre stratégie, autant nous n'aiderons pas dans le cas contraire. Sur des territoires ruraux, la mutation d'une zone commerciale en zone mixte est pour nous une concurrence au centre-ville. Nous avons trop peu de progression démographique pour pouvoir supporter la création de nouveaux quartiers. En outre, une zone commerciale ne réussit chez nous que si elle bénéficie du voisinage d'« aspirateurs de flux ». Or, des logements ou des bureaux s'implantant à proximité prendront le peu de foncier disponible sans jouer ce rôle, et la zone commerciale aura du mal à se développer.

Marika Repond, CA de Foix-Varilhes

A Foix, les services publics ont fait le choix de quitter le centre-ville pour s'implanter sur la zone d'activités. Mais cela n'a été satisfaisant ni pour le centre-ville qui a perdu une clientèle importante, ni pour les agents qui se trouvent à travailler sur une zone peu équipée en services. Les services publics cherchent donc aujourd'hui à revenir en centre-ville.

Jérôme Boineau, DDT 09

Pour les trois opérations d'aménagement, quelle est la part de financement supportée par les collectivités et celle supportée par les opérateurs ?

(Participant non présenté)

Sur les 13 M€ de l'opération de requalification-extension de la zone de Balaruc, la collectivité participe à hauteur de 3,5 M€. Pour motiver la collectivité, nous avons fait de la prospective fiscale. En termes de CFE et de foncier, nous sommes à 1,8 M€ de retour fiscal par an. Le déficit est épongé en deux années, ce qui est tout à fait acceptable. Aujourd'hui, les élus exigent que l'économique se finance lui-même, sans l'argent du contribuable.

Karine Wawrinow, Agglopolé de Sète

La collectivité agit dans une logique de temps long, par exemple en amenant le tramway pour que, plus tard, un équilibre soit à peu près trouvé.

Caroline Friol, Montpellier Méditerranée Métropole

Comment est abordée la question du relogement des différentes activités ?

Aspasie Kamberou, CAUE 34



Dans le cas de Montpellier, les activités continuent sans rupture, car la superficie importante du secteur permettent des opérations à tiroir.

Caroline Friol, Montpellier Méditerranée Métropole

4.6. Pascal MADRY : Conclusion

S'agissant de la bonne échelle de stratégie, il semble que le consensus se fasse autour du SCoT, même si sujet de l'articulation SCoT/PLUi mériterait d'être évoqué

Sur la temporalité, l'exemple de Foix montre que ce sont les outils de droit qui ont permis aux élus de s'acculturer, le droit venant avant le politique. A l'inverse, le projet de l'étang de Thau montre d'abord une stratégie politique puis un droit un peu en retard.

Il est nécessaire que les collectivités connaissent le fonctionnement économique du commerce, parlent de chiffre d'affaires, d'emplois, de foncier. Ce discours nouveau pour elles montre leur professionnalisation dans ce domaine

Les exemples présentés montrent également l'intérêt de l'ingénierie d'études menées avec la direction commerciale, l'agence d'urbanisme, la chambre de commerce, l'EPF, et de l'ingénierie opérationnelle avec les projets de ZAC. Ils montrent aussi l'importance des infrastructures de transport comme « leviers d'urbanité », et de la dimension hydraulique, soit comme contrainte, soit comme élément facilitateur.

Cela étant, les exemples présentés laissent des questions en suspens :

- comment le e-commerce est-il anticipé ? Les projets considèrent que les comportements de consommation resteront figés tels qu'ils sont aujourd'hui,
- ils sont élaborés dans un contexte de développement qui ne couvre pas la problématique de territoires en déprise ou en rétractation, avec des friches sur lesquelles les opérateurs privés ne seront peut-être pas aussi présents.

Globalement, la culture exprimée reste une culture de service économique, avec une logique autour de grandes enseignes, une « cavalerie lourde » de l'ancien temps.

En conclusion, **on ne connaît aujourd'hui que trois manières de requalifier les entrées de villes**. Le renouvellement urbain consiste à freiner le flux de voitures (Anglet, Vaulx-en-Velin...), mais ne réussit qu'en cas de pression foncière pour d'autres usages. Une autre stratégie est le renouvellement-extension. Enfin, la troisième possibilité est le transfert du barycentre, comme à Angers ou à Metz. Le projet de Foix aurait pu entrer dans cette catégorie si la suite envisagée n'avait pas été le *retail park* et ses grandes enseignes.

Ces trois modes opératoires sont les seuls existants. Ils présentent le risque d'éroder la rente commerciale en accentuant la concurrence, ou de ne pas répondre totalement aux objectifs de requalification urbaine en se contentant d'un « *urban washing* ». Les projets resteront alors des espaces privés, pas de la ville.



5. COMMERCE ET PLANIFICATION : CADRE RÉGLEMENTAIRE - Dominique MORENO, responsable du pôle économie, commerce et financement des entreprises de la CCI de Paris Île-de-France

Cette intervention de Mme Moreno a fait l'objet d'un document détaillé, téléchargeable avec les supports d'intervention, sur le site internet de la DREAL.

5.1. Les grandes évolutions de la législation de l'urbanisme commercial

La législation de l'urbanisme commercial suscite des polémiques depuis toujours. Elle doit en effet concilier l'intérêt général de l'aménagement du territoire et les intérêts d'acteurs privés. « Le commerce ne se décrète pas » et se place aux endroits où il a les plus grandes chances de prospérer. Mais, le modèle des années 1950 à 1970, des grandes surfaces périphériques, trouve ses limites. La grande distribution investit désormais les centres-villes et on redécouvre le commerce de proximité. Dans le même temps, la course aux mètres carrés continue : 2 millions de m² de surfaces commerciales autorisées en 2016, 1,7 millions en 2017, contre 3 à 4 millions chaque année dans les années 2000. Dans ce contexte, **le droit vient souvent après coup**, pour corriger ou réparer des phénomènes déjà produits.

La loi Royer de 1973 devait protéger le petit commerce face à l'irruption de la grande distribution, comme une police de la concurrence. En 1996, la loi Raffarin baisse le seuil d'autorisation à 300 m², en réaction à l'arrivée des maxi discounters. Aldi, groupe allemand de maxidiscount, porte plainte contre la législation française, reprochant à cette « législation de rentiers » de favoriser les commerces existants : la Commission européenne rendra en 2006 un avis un réquisitoire contre la législation française. En 2006, la Directive Services condamne les critères économiques des lois Royer et Raffarin, et met en cause la présence des chambres consulaires au sein des commissions départementales d'équipement commercial, les CDEC. En 2008, le seuil d'autorisation est relevé à 1 000 m² et les commissions départementales d'aménagement commercial, les CDAC, sont créées, avec une majorité d'élus locaux et de personnalités qualifiées, mais sans les CCI.

En 2014, la loi artisanat, commerce et très petites entreprises (loi ACTPE) fusionne permis de construire et autorisation d'équipement commercial. La même année, la loi ALUR rapproche l'urbanisme commercial de l'urbanisme général (SCoT et PLU).

En 2018, la vision européenne change. La préservation des centres-villes apparaît comme un objectif impérieux pouvant justifier des limitations d'autorisations, et le programme "Action cœur de ville" est engagé sur 222 villes moyennes françaises.

Promulguée le 23 novembre 2018, la loi ELAN a changé d'axe en cours de parcours : très libéral au départ, le texte a ensuite inclus une part plus régulatrice sous l'impulsion du Sénat. Au final, la loi ouvre de larges possibilités tout en visant aussi une maîtrise des implantations commerciales sur les territoires. Le Conseil constitutionnel s'est saisi de diverses dispositions, mais pas des points concernant l'urbanisme commercial.

5.2. Le volet commerce des documents d'urbanisme : un projet global de territoire



5.2.1. Le SCOT : une vision prospective, de plus en plus prescriptive

La loi ELAN rend obligatoire la présence d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT. Ainsi, **tous les SCoT mis en révision depuis le 24 novembre 2018 doivent comporter un DAAC**, qui détermine les conditions d'implantation des commerces ayant notamment « **un impact significatif sur le commerce de centre-ville** », et liste les secteurs à enjeux, qu'ils soient périphériques ou de centralité. Il définit les grandes orientations en matière d'aménagement artisanal et commercial, ainsi que les localisations préférentielles. Les sénateurs ont souhaité que, sur ces secteurs, le DAAC prévoit le type d'activités et la surface de vente maximale des commerces, ce que certains verront peut-être comme un manquement à la liberté d'établissement. En l'absence de SCoT, ce qui est contenu dans le DAAC est traité dans les OAP du PLUi.

5.2.2. Le PLU : une approche de proximité

Le PLU, approche de proximité par excellence, doit être en compatibilité avec le SCoT. Il constitue une boîte à outils: on choisit les règles d'urbanisme les plus adaptées au territoire afin que le PLU soit réellement un projet de territoire, et non un copié-collé de dispositions-types.

Le rapport de présentation argumente les choix. Pour l'aménagement commercial, le rapport de présentation donne les éléments de contexte et de diagnostic, dont les besoins de la population. Les insuffisances du rapport de présentation pourront conduire le juge à invalider un PLU.

Le PADD définit les grandes orientations du PLU notamment en matière d'équipement commercial. En l'absence d'un SCoT, les OAP du PLUi peuvent contenir le volet commerce du SCoT. Pour favoriser la mixité fonctionnelle, les OAP peuvent fixer un pourcentage de commerces dans des opérations importantes.

L'autre document important du PLU est **le règlement, qui peut identifier les secteurs où préserver/développer la diversité commerciale**. Mais toutes ces prescriptions doivent respecter la liberté d'entreprendre. Avec la jurisprudence Guyenne et Gascogne dans les années 1980, le juge a validé une limitation à 500 m² des surfaces commerciales de Lourdes (Hautes-Pyrénées) car la ville justifiait cette mesure par les risques qu'un flux important de visiteurs aurait fait courir à un centre-ville peu adapté, et par le fait que la mesure ne portait que sur 1/6^e du territoire. Le juge regarde donc la proportion des limitations et la réalité des motifs d'urbanisme et/ou de viabilité.

Un autre élément est **la préservation des linéaires commerciaux**. Certaines communes ou intercommunalités avaient interdit le changement de destination des commerces sur certains secteurs ou la présence de services en pied d'immeuble. Elles s'appuyaient sur un article du code de l'urbanisme listant les destinations pouvant faire l'objet de règles différenciées, mais les « services » ne faisaient pas partie de cette liste. Un arrêt du Conseil d'État contre la commune de Biarritz a estimé qu'il n'était pas possible de créer une destination inexistante dans le code de l'urbanisme. Cette décision mettait en danger de nombreuses mesures de protection de linéaires commerciaux qui s'appuyaient sur le même principe. Le décret du 28 décembre 2015 a introduit cinq destinations et une vingtaine de sous-destinations dans le code de l'urbanisme, y compris des activités de services, ce qui a permis de « sauver » les PLU qui avaient interdit les services en pied d'immeuble. Cela étant, jusqu'où est-il possible d'aller en matière d'interdictions ou de restrictions ? Le décret de 2015 prévoit que le PLU doit s'en tenir à la liste de destinations donnée dans le code. Toutefois, d'autres articles du code laissent au PLU la possibilité de réglementer « certains types d'activités qu'il définit »: commerce alimentaire, commerce non alimentaire, équipement de la maison... Il paraît difficile d'aller plus loin, jusqu'au code NAF notamment. Actuellement, certaines communes élaborent des PLU très détaillés, interdisant l'implantation de certains codes NAF dans certaines rues. Or, les textes parlent de « types d'activités », et non



d'activités. D'autre part, aller à ce niveau de détail risque de figer le territoire, et d'obliger à modifier souvent le PLU pour pouvoir autoriser une implantation non prévue. Il faut rester prudent, en se tenant à des grandes familles d'activités et en délimitant bien les périmètres géographiques des interdictions ou des restrictions.

Ces tendances s'appuient aussi sur une évolution de la jurisprudence européenne. Dans un premier arrêt rendu en 2011 sur la province de Catalogne, le juge a considéré que des restrictions à la liberté d'établissement commercial pouvaient être admises pour des motifs d'aménagement du territoire. En janvier 2018, la CJUE a rendu l'arrêt *Visser* : le plan d'occupation des sols d'une ville des Pays-Bas définissait une zone périphérique comme affectée aux commerces de biens volumineux. Un marchand de chaussures en discount souhaitait s'y implanter et a attaqué le plan d'occupation des sols. La CJUE, saisie par la Justice néerlandaise, a estimé que cette interdiction tend à préserver la viabilité du centre-ville et éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. Cet objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une telle limite territoriale. **La revitalisation du centre-ville est donc une raison impérieuse d'intérêt général.** Les recours en manquement devront en tenir compte, et ne sont pas sûrs d'aboutir car le juge européen se montre désormais très attentif à cette problématique du centre-ville.

En France, le Conseil d'État a admis la fixation de plafond de surface commerciale, mais en conservant une lecture souple des documents d'urbanisme pour l'application de ce plafond qui doit être interprété comme une « orientation » dans un SCOT.

Dans ce contexte, un dialogue entre acteurs publics et privés est essentiel. Il doit s'inscrire dans la durée et ne pas être limité à un projet d'implantation ou à un document de planification.

5.3. L'apport de la loi Elan : une reconquête partagée des centres-villes et des territoires

La loi ELAN prend le parti d'un projet global incluant toutes les composantes d'un projet de territoire et inscrit dans une dynamique de contractualisation. Elle instaure une forme originale d'intervention, **l'opération de revitalisation du territoire**, ou ORT. L'ORT constitue une déclinaison juridique du programme « Action cœur de ville » mais n'est pas exclusive aux villes de ce programme. C'est un processus contractuel entre l'État, l'intercommunalité, une ou plusieurs communes membres, et des personnes publiques et/ou privées. La convention délimite des secteurs d'intervention, dont l'un concerne forcément le centre-ville de la ville principale.

Parmi d'autres dispositions, l'ORT accorde un droit de préemption urbain renforcé et de préemption commerciale (fonds de commerce et baux commerciaux). Si besoin, les collectivités signataires prennent l'engagement d'adapter leur document d'urbanisme pour ne pas contrarier la réalisation de l'ORT.

Dans une ORT, les surfaces de plus de 1 000 m² sont dispensées d'autorisation CDAC (sauf les *drive*) si elles s'implantent dans un secteur d'intervention défini par la convention d'ORT. La convention peut toutefois continuer à soumettre à autorisation CDAC les projets supérieurs à un seuil fixé dans la convention et qui ne peut être inférieur à 5 000 m², ou 2 500 m² pour les magasins à prédominance alimentaire.

De plus, le préfet peut instaurer un moratoire de trois ans (prolongeable un an) sur l'examen en CDAC de projets situés hors secteur d'intervention de l'ORT, afin de ne pas créer des projets périphériques concurrents. Ce moratoire s'applique aux communes signataires de la convention d'ORT, mais peut être étendu aux intercommunalités limitrophes. Le préfet décidera, projet par



projet, après avis ou sur proposition des communes de l'intercommunalité et des communes concernées.

Dans les centres-villes des secteurs d'intervention, sont également dispensées d'autorisations les opérations immobilières mixtes, logements et commerces, si la surface de vente est inférieure au quart de la surface de plancher des logements.

La deuxième grande réforme de la loi ELAN porte sur l'autorisation des projets, avec **le renforcement de l'examen des dossiers par les CDAC/CNAC**. Le pétitionnaire doit désormais produire une analyse d'impacts réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet. Elle devra expliquer, le cas échéant, pourquoi le pétitionnaire ne peut s'implanter sur une friche existante de centre-ville ou en périphérie. Par ailleurs, la loi réintroduit les chambres consulaires dans l'instruction, sans leur donner un droit de vote : CCI et CMA pourront présenter l'impact du projet sur le tissu économique local et la chambre d'agriculture traitera, le cas échéant, de l'impact sur la consommation de terres agricoles. Des auditions en CDAC sont également prévues, dont celles d'associations de commerçants.

Les critères de décision des CDAC, CNAC et du juge sont définis par le code du commerce. Parmi ceux-ci, est examiné particulièrement la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune, des communes limitrophes et de l'EPCI. Sur ce point, la loi ELAN a repris la jurisprudence quant à la fragilité des commerces de centres-villes. Le Conseil d'État a par exemple considéré que la CNAC avait valablement refusé l'autorisation d'un équipement de 56 000 m² en périphérie de Bayonne qui serait venu accentuer la fragilité des commerces du centre-ville ne survivant que grâce à des subventions et à du Fisac.

La loi ELAN prévoit également que soient étudiés les coûts indirects supportés par la collectivité en matière d'infrastructures et de transports. La jurisprudence a retenu que l'insuffisance de desserte peut conduire à refuser une autorisation.

Parmi les autres critères de décision à signaler : la mixité fonctionnelle donne une présomption de bonne insertion urbaine, les circuits courts sont encouragés, la prise en compte des risques qui doit donner lieu à des mesures de précaution et de compensation.

Enfin, la contribution sociale du projet est vue comme un atout supplémentaire, mais ne peut fonder un refus. Elle peut porter sur des partenariats avec les commerces de centres-villes, ou l'engagement d'embauches locales. Il faut que le promoteur y consente et qu'il y ait un contrôle sur les fonds versés.

Les décrets d'application de la loi ELAN et une circulaire sur les ORT sont attendus.

6. COMMERCE ET PLANIFICATION : RETOURS D'EXPÉRIENCES DE COLLECTIVITÉS

6.1. SCoT et PLUi de la Communauté d'Agglomération d'Agen - Olivier LAMOUREUX, directeur général adjoint économie et aménagement du territoire et Karine GOOLEN, cheffe du service urbanisme à l'agglomération et à la ville d'Agen

Zoom

Agen (34 000 habitants pour la ville, près de 100 000 habitants pour l'agglomération) se situe



entre deux métropoles, à une heure de Toulouse et une heure de Bordeaux. La gare SNCF n'est pas tout à fait une gare TGV, un échangeur routier est présent et un autre est à venir dans les deux ans. Agen est lauréate du programme « Action cœur de ville ».

Le PLU traduit **une détermination politique sur deux axes** : interdire en périphérie la culture et le prêt-à-porter pour les concentrer en centre-ville, et maîtriser l'implantation du commerce alimentaire. Une zone d'activité économique a été réalisée par un aménageur privé, avec interdiction d'implanter certains codes NAF d'activités commerciales culturelles ou de prêt-à-porter. L'aménageur a malgré tout implanté une enseigne C&A, qui a dû fermer sur décision du juge. Dès l'avis de la CDAC, une cellule se met en place avec le service urbanisme et l'agence du commerce. Puis le dossier passe en bureau d'agglomération, pour avis des 31 maires.

La rive droite de la Garonne présente une surcapacité en matière de commerce alimentaire, (738 m²/1 000 habitants, contre 662 m² en 2009) comparée à la moyenne nationale (390 m²). En rive gauche, le ratio est de 463 m², contre 323 m² en 2009. Sur cette rive, une enseigne Netto a été refusée en CDAC, car la localisation souhaitée était une voie sans desserte ni commerces.

Depuis 2008, des actions ont été menées pour revitaliser le centre-ville : une OPAH-RU, la création d'un parking, la piétonisation d'un axe, une exclusivité en centre-ville des commerces de culture et de prêt-à-porter, la reconquête de friches, le lancement d'une agence du commerce et le recrutement d'un manager de centre-ville, l'implantation d'un multiplexe près du centre-ville. Les projets publics ont un effet accélérateur sur les projets privés.

Le SCoT a été approuvé en 2014, avec des zones, dont le centre-ville, définies comme majeures. Les autorisations d'implantation ne font pas mention, pour l'instant, de types d'activités : elles sont prévues par secteur par seuils. Ces préconisations seront déclinées dans le PLUi. Le SCoT dessine une armature commerciale, en distinguant le pôle majeur de centre-ville et les autres pôles, avec une déclinaison dans le PLUi. Les règles fixées étaient très contraignantes au début, puis les prétentions ont été revues à la baisse. Sur le centre-ville, des linéaires protégés ont été cartographiés, avec interdiction de transformer en habitation un commerce de rez-de-chaussée. Le règlement du PLUi détaille ensuite les interdictions et leurs exceptions sur ces linéaires protégés.

Le PLUi est en place depuis un an. Mais certaines interdictions bloquent la vente de commerces, voire d'immeubles entiers, alors qu'ils sont situés sur des artères peu stratégiques. Ce retour d'expérience montre qu'il faut **rester prudent quant au choix du linéaire de voies à protéger**.

La révision du SCoT et du PLUi sera l'occasion d'élaborer des documents ciblant aussi des types d'activités. Le travail conduit par la communauté d'agglomération du Villeneuvois avec AID et le Créham sera une source d'inspiration.

6.2. PLUi de la Communauté de Communes Lodévois et Larzac - Sonia ARRAZAT, vice-présidente économie-emploi et Carine VIDAL-DIEUDONNE, directrice service Habitat, urbanisme, patrimoine

Zoom

La communauté de communes Lodévois et Larzac est au début de la démarche d'élaboration des documents d'urbanisme PLUi et SCoT. La collectivité fait partie du SCoT du Pays Cœur



d'Hérault. Sur le territoire, un tiers de la population a plus de 60 ans, près d'un tiers vit en-dessous du seuil de pauvreté et un quart est au chômage. Le centre-ville de Lodève est un quartier politique de la ville, et également le périmètre d'expérimentation de l'AMI Centre bourg

Un **projet politique urbain ambitieux** a été défini pour maintenir les services publics et les conserver en centre-ville (hôpital, lycée, musée, ...). Une maison de santé et une maison des services publics ont été créées. Ces équipements créent des flux et des polarités en centre-ville.

Un deuxième axe est la restructuration de trois îlots RHI et la lutte contre l'habitat insalubre. La ville a été lauréate de l'AMI centre-bourg.

Concernant la stratégie commerciale, la topographie de Lodève interdit le développement de grandes zones commerciales en périphérie. Une zone bleue en centre-ville a été créée dès 2008. Une opération Fisac a été mise en place de 2010 à 2016, avec pour enjeux d'accroître le marché potentiel de Lodève, de conforter l'appareil commercial, de redonner le goût du centre-ville et de développer les retombées touristiques. Au total, 101 entreprises ont été soutenues, 345 K€ de subventions ont été attribués, et un chiffre d'affaires de 2,1 M€ a été généré. Un poste de manager du commerce et de l'artisanat et un office du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture ont été créés.

Un partenariat avec l'Epareca (établissement foncier) a permis la définition d'un parcours marchand. Le travail portera sur sept lieux pour un total de 1 000 m². L'objectif est de combler les « dents creuses » pour redynamiser le centre-ville. Ces efforts portent leurs fruits dans le temps.

6.3. SCoT du bassin de Thau - Karine WAWRYNOW, responsable du développement économique de l'agglomération de Sète, et David CATTOLARDA, chargé de mission du SCOT du syndicat mixte du bassin de Thau.

Zoom

Le territoire du SCoT du bassin de Thau couvre 14 communes et une agglomération, et compte 125 000 habitants. Sète, la ville centre, compte 45 000 habitants. Le territoire est soumis à de fortes contraintes : littoral, risque inondation, des pressions foncières et en termes de flux de déplacements, une offre commerciale qui s'est construite par opportunités successives.

Le SCoT a été approuvé en 2014, avec un DAC et des zones d'aménagement commerciales définies à l'échelle des parcelles. L'objectif était de **structurer l'armature commerciale autour de l'armature du territoire**. Le territoire a connu une double pression urbaine : une périurbanisation sur le triangle urbain Balaruc-Sète-Frontignan, puis une seconde vague d'urbanisation sur le nord du bassin de Thau. L'objectif du projet de territoire, inscrit dans le SCoT, est que 50 % du développement de la population se fasse sur le triangle urbain Balaruc-Sète-Frontignan. D'autres secteurs sont définis comme pôles d'urbanité secondaires.

Jusqu'à l'élaboration du DAC, l'absence de stratégie partagée aboutissait à une concurrence sur l'occupation de l'espace. En 2008, un schéma d'urbanisme commercial a été défini, sans portée réglementaire. Le principe mis en avant par les élus était un maillage du territoire commercial, avec une priorité donnée aux centres-villes et centres-bourgs. Cela supposait de travailler en priorité sur les deux pôles commerciaux majeurs : le centre-ville de Sète et la zone commerciale



de Balaruc (zone de chalandise de 125 000 habitants). Le seul point qui n'a pas été repris dans sa traduction opérationnelle au niveau du DAC était de travailler sur l'attractivité de nouvelles zones commerciales. Le SCOT s'est recentré sur une armature commerciale, avec définition de quelques ZACOM, dont une à créer près d'une zone commerciale existante.

Le DAC a constitué une opportunité pour dialoguer avec les enseignes, qui jusque-là contactaient directement les maires. Le rapport de force s'est inversé, dans un contexte où le foncier est peu disponible et doit être géré intelligemment. Le territoire ne compte « que » 78 000 m² de surface commerciale de GMS - contre 420 000 sur Montpellier -, avec 4 200 activités commerciales et de services. La densité est de 9,6 commerces pour 1 000 habitants, contre 10,7 en département et 6,4 au niveau national. 40 % des établissements sont situés dans la ville-centre de Sète. La densité en surface commerciale est de 623 m² pour 1 000 habitants, bien en-dessous du niveau départemental qui se situe à 998 m². En alimentaire, cette densité est de 305 m² contre 368 m² au niveau national. Pour le non alimentaire, elle est de 320 m² (567 m² au niveau national).

Le territoire a compté bon nombre de projets commerciaux d'envergure, et le DAC a été un outil, comme la loi littoral, pour éviter la consommation de nouveaux espaces. Le territoire n'est pas couvert par un PLUi, mais tous les PLU des communes ont intégralement repris le DAC. Aucun linéaire commercial à préserver n'avait été défini, mais ce serait envisageable aujourd'hui. Des périmètres de préemption commerciale ont été mis en place sur la totalité des communes et des cœurs de villes. Ils alimentent un observatoire du commerce, qui permet une bonne visibilité sur les linéaires commerciaux et leur évolution. Lorsqu'il faut intervenir, l'action est faite au travers d'une SEM, en général sur un linéaire vertical prenant en compte le commerce et l'immeuble. De plus en plus, la logique sera de n'intervenir sur le rez-de-chaussée commercial qu'en cas de risque de mono-activité, ou de façon proactive pour aller vers d'autres formes de commerce, dont des « pépinières de commerces ». Dans cette perspective, les PLU sont des facilitateurs.

Le travail a été fait en articulant fonctions urbaines et fonctions commerciales. Sur chaque centralité, des fonctions commerciales supports de la centralité ont été définies, et les commerces de plus de 1 000 m² ne peuvent s'implanter que sur les centralités urbaines et les zones d'aménagement commercial. La délimitation des ZACOM est faite à la parcelle, alors que celle des centralités urbaines, notamment au cœur des communes, est faite à l'échelle du PLU.

Globalement, **le DAC a permis de mener les politiques publiques** en matière de :

- Redynamisation des cœurs de ville : le taux de vacance à Sète est maintenu à 7 % ;
- Priorisation des interventions au travers des ZACOM, et notamment la requalification-extension de la zone commerciale de Balaruc ;
- Éviter le développement de projets « à l'opportunité » fragilisant l'équilibre commercial et facteurs de friches potentielles et de destruction d'emplois : aujourd'hui, les enseignes souhaitant s'implanter prennent contact et sont conseillées.

La révision du SCoT devra intégrer des manques du DAC élaboré en 2014. Il faudra notamment prendre en compte les nouveaux modes de consommation et leur traduction spatiale et programmatique, surtout dans les cœurs de villes, mais aussi intégrer les chartes de devantures dans les SCoT/PLU, au moins en recommandation. Enfin, la problématique des cinémas devra être intégrée.

6.4. Échanges avec les participants

Quel « outillage » réglementaire permet d'empêcher l'implantation en périphérie de petites surfaces qui auraient davantage vocation à s'implanter en centre-ville ?



Jérôme Boineau, DDT Ariège

Il faut agir à travers le DAAC et le PLU, à condition de justifier les restrictions par des motifs d'aménagement du territoire et en limitant géographiquement les zones concernées, de façon à ne pas poser d'interdictions générales et absolues qui porteraient atteinte à la liberté d'entreprendre.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Quelle est désormais la composition de la CDAC ? Le CAUE 31 en faisait partie à titre bénévole.

Isabelle Rieg, CAUE 31

La loi ELAN n'a fait qu'introduire les chambres consulaires en tant que personnalités qualifiées et sans droit de vote.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Dans le cas des ORT, jusqu'où est-il possible de déroger aux règles ? Et la loi ELAN permet-elle de modifier l'ensemble des documents d'urbanisme dans une seule procédure ?

Stéphanie Bergeron, AID

Le permis d'innover, qui autorise la dérogation à certaines règles, a été étendu des opérations d'intérêt national (OIN) aux ORT et aux grandes opérations d'urbanisme. Mais une ordonnance doit venir modifier le code de la construction et de l'habitation pour que les règles de construction chiffrées soient réécrites sous forme d'objectifs. Le permis de faire permet aussi des dérogations. S'agissant de la modification des documents d'urbanisme, il est possible d'utiliser la procédure intégrée qui autorise une seule enquête publique pour modifier plusieurs documents d'urbanisme.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Plutôt qu'interdire des superficies maximales, peut-on imposer une superficie minimale ?

Adeline Servat, urbaniste, agence Paysages

Toutes les restrictions peuvent être prévues, à condition d'être motivées et limitées.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Comment intégrer les nouveaux modes de consommation dans la planification ?

François Lamalle, DRÉAL

Nous nous intéressons à l'économie sociale et solidaire. Il est possible de travailler par type d'activité, en sachant qu'une typologie trop précise risque d'empêcher toute évolution.

Karine Wawrynnow, responsable du développement économique de l'agglomération de Sète

La loi Pinel vise les concepts novateurs : une zone peut être affectée à des concepts innovants.

Dominique Moreno, CCI Paris Île-de-France

Personne ne sait comment le consommateur se comportera demain. Nous ne connaissons que les tendances qui émergent : circuits courts, réenchantement de la consommation, convocation de valeurs hédonistes ou naturalistes dans l'acte de consommer. Certains disent que c'est révolutionnaire, que c'est le résultat du progrès et de l'individualisme. D'autres estiment que c'est juste le retour de l'aspect sympathique de la consommation, au-delà de la seule recherche du prix, comme un « retour du refoulé ». Il est impossible de savoir comment ces tendances vont se



transformer. Ce point fait partie de l'incertitude de l'action publique.

Pascal Madry, IVC

7. MISE EN PERSPECTIVE DE LA JOURNÉE - Pascal MADRY, directeur de l'institut pour la ville et le commerce

Les outils de redynamisation des centres-villes sont aujourd'hui bien connus : piétonisation, création de parkings, requalification des espaces publics et des bâtiments, animation, portage immobilier, boutiques à l'essai.... Il faut insister sur la nécessité d'un projet global, transversal, où le commerce n'est pas la seule composante d'une stratégie à inscrire dans le temps long, avec une volonté politique forte. Le retour sur investissement privé, dans le cas d'un *retail park* par exemple, est de cinq ans, soit la durée du mandat d'un élu.

Des milieux innovateurs, de nouvelles scènes de dialogue, apparaissent, d'abord entre acteurs publics, pour débattre d'un projet en amont, et de plus en plus entre acteurs publics et privés. De nouveaux métiers de « passeurs » se développent, comme celui de manager de centre-ville. Des décisions qui relevaient autrefois du gré à gré entre le politique et le porteur de projet sont aujourd'hui des décisions concertées, traduisant **l'émergence d'une politique locale du commerce**. Concernant la périphérie, le SCoT est l'espace d'élaboration des stratégies commerciales et le DAAC peut être aussi un outil de dialogue avec le privé.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'améliorer la connaissance du commerce sur des aspects urbanistiques et immobiliers : loyers, déclarations d'intention d'aliéner...

Cela étant, nombre de stratégies restent encore bâties en réaction à un projet privé. Il y a peu d'outils pour agir sur la grande maille des zones périphériques, et les collectivités n'ont bien souvent pas d'autre choix que de s'appuyer (trop) fortement sur le privé. Un autre sujet est celui des territoires détendus, car il est difficile d'y faire venir des commerces.

Globalement, une mise en garde peut être formulée concernant les politiques de redynamisation commerciale en cours. La politique de la ville a territorialisé le problème à l'échelle des quartiers, et la politique du commerce tend à faire de même. Or, **territorialiser un problème peut conduire à passer à côté des vrais problèmes**. Ainsi, la vacance commerciale devient un objet de politique publique alors qu'elle n'est qu'un symptôme, un marqueur, un révélateur.

S'agissant de la législation, la mue opérée depuis la loi Royer n'est pas sans ambiguïté ni instabilité. En France, **l'urbanisme commercial résulte en permanence d'une querelle idéologique entre plusieurs écoles**. L'école entrepreneuriale, ou libérale, prône la liberté d'établissement, la compétitivité et la suppression des barrières (seuils de surfaces, horaires), avec des dispositifs locaux comme le Fisac pour corriger et aider les secteurs fragiles. Une autre école est « l'école de Bercy », celle du Trésor. Enfin, l'école aménagiste ne nie pas la liberté d'établissement, mais pose le principe de cohésion sociale des territoires, avec un principe de répartition équilibrée des équipements commerciaux, dans une perspective de développement durable. Et le balancier va d'une école à l'autre en fonction des rapports de force du moment. Aujourd'hui, nous sommes plutôt dans une phase aménagiste avec la loi ELAN. Des décrets, une circulaire et la jurisprudence sont attendus. Il faudra voir, aussi, ce que les collectivités en feront dans le dialogue entre le public et le privé. Mais il est tout à fait envisageable que le balancier revienne dans quelques années au modèle libéral.

On assiste à une acculturation du politique à ces questions commerciales. Sur certains territoires, le droit précède le politique, avec des documents d'urbanisme servant d'outils pédagogiques. Sur d'autres, le politique est très au fait des questions commerciales, mais les documents d'urbanisme ne sont pas assez prescripteurs ni opposables pour lui permettre d'agir. Ces deux positions



convergent peu à peu, avec l'émergence d'une véritable politique locale du commerce.

Durant cette journée, les PLUi ont été peut-être moins évoqués que les SCoT. Comment ces deux documents peuvent-ils étayer une stratégie commerciale en devenir dans les territoires ? Les SCoT sont un très bon espace de dialogue, mais ont déplacé le curseur de la discussion à des territoires larges intégrant le péri-urbain qui accueille depuis quinze ans la majorité des superficies commerciales. Or, traiter de la planification urbaine à l'échelle d'une agglomération qui souhaite sauver son centre-ville et rénover ses périphéries n'ouvre pas le même horizon que traiter avec un territoire qui doit aussi ne pas priver ses centres-bourgs dynamiques d'une offre commerciale. L'élaboration d'un PLUi suppose un débat, parfois compliqué, avec le SCoT. Cette question de gouvernance mériterait d'être traitée.

Par ailleurs, il faut veiller à **ne pas préparer le futur des territoires avec les « dinosaures du commerce »**. Les acteurs innovants sont Google, Amazon, CDiscount... Mais comment dialoguer avec eux quand on est une collectivité ? Les autres acteurs innovants sont les petits entrepreneurs qui créent une activité sur internet puis ouvrent une boutique. La difficulté pour les collectivités est qu'ils sont difficiles à repérer.

Enfin, il faudra demain intégrer davantage la question des flux de marchandise dans la planification urbaine, et plus seulement celle des stocks : flux de livraison, gestion des paquets en habitat dense (où mettre les consignes ?)...

8. CONCLUSION ET SUITES DE LA JOURNÉE – Jean-Emmanuel BOUCHUT, DREAL Occitanie, directeur de l'aménagement

Zoom

La question de l'interaction SCoT/PLUi n'est pas réservée au seul champ du commerce : elle se pose pour toutes les politiques publiques déclinées dans l'aménagement du territoire, et de manière différente selon les tailles d'intercommunalités. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) va également apporter son lot de règles.

Un guide méthodologique sur le commerce est disponible sur le site internet de la DRÉAL. Une version synthétique, en cours de rédaction, sera destinée aux élus.

Un séminaire sur le programme « Action cœur de ville » sera programmé en 2019 avec le SGAR et les partenaires financiers. Il sera vraisemblablement ouvert à l'ensemble des collectivités.

Enfin, le club PLUi renouvelle son appel aux collectivités souhaitant rejoindre le groupe d'appui qui est chargé de l'organisation de ces journées.



9. GLOSSAIRE

- CDAC : commission départementale d'aménagement commercial
- CNAC : commission national d'aménagement commercial
- CDEC : commission départementale d'équipement commercial
- DA(A)C : document d'aménagement (artisanal et) commercial
- FISAC : fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
- GMS : grandes et moyennes surfaces
- NAF : nomenclature d'activités française (nomenclature des activités économiques productives, principalement élaborée pour faciliter l'organisation de l'information économique et sociale)
- OAP : orientations d'aménagement et de programmation
- PADD : projet d'aménagement et de développement durable
- PPRI : plan de prévention du risque inondation
- SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
- SEM : société d'économie mixte
- ZACOM : zone d'aménagement commercial
- Zone de chalandise : zone géographique d'influence dans laquelle habite la majorité de la clientèle du pôle commercial

10. REMERCIEMENTS

- Pascal Madry, directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce
- Dominique Moreno, CCI de Paris, Responsable du pôle économie, commerce et financement des entreprises
- Les intervenants de la journée : Sonia Arrazat, David Cattolarda, Denis Dubrulle, Émilie Dueso, Arnaud Ernst, Yoann Foucher, Caroline Friol, Karine Goolen, Jean-Luc Lacome, Olivier Lamouroux, Gaëlle Lévêque, Alain Pignon, Marika Repond, Karine Wawrynow,
- L'équipe d'appui du club PLUi : Christine Encinas et Sylvain Allasset de l'agence d'urbanisme de Toulouse Métropole, Isabelle Rieg de l'URCAUE, Karine Maubert-Sbile et Catherine Léonard du CEREMA, Jérôme Boineau de la DDT de l'Ariège, Alexis Palmier et Erwann Quillien de la DDT de Haute-Garonne, François Lamalle, Agnès Simonin et Laure Vie de la DRÉAL Occitanie