



Retours d'expérience

Nantes Métropole (44)

Communauté d'Agglomération du Grand Cahors (46)



PLUi et commerce : organiser la coopération et les complémentarités à l'échelle intercommunale

Le commerce, une composante essentielle d'une politique d'aménagement du territoire

→ Pourquoi le commerce est-il un élément structurant dans l'aménagement durable d'un territoire ?

→ Comment les documents d'urbanisme peuvent-ils favoriser la mise en œuvre de la stratégie commerciale des collectivités ?

Le commerce s'insère dans des systèmes territoriaux multi-scalaires, participe au rayonnement territorial, et interagit avec l'ensemble des dimensions d'un aménagement durable.

- ❑ **Avec la dimension économique** : l'activité commerciale est source de création de richesse et d'emplois, mais l'augmentation des surfaces commerciales dans un contexte de ralentissement de la consommation des ménages comporte le risque de sur-offre commerciale et de création de friches commerciales ;
- ❑ **Avec l'enjeu d'intégration urbaine et de solidarité territoriale** : des polarités commerciales organisées en complémentarité en fonction de l'armature urbaine, participent au ré-équilibre des centralités et limitent les concurrences entre périphéries ;
- ❑ **Avec la dimension environnementale** : un développement commercial encadré concourt aux enjeux de gestion économe de l'espace (densifications, renouvellement urbain des zones commerciales vieillissantes, ré-investissement des friches) et de lutte contre le réchauffement climatique (desserte en transports en commun, limitation des déplacements motorisés par le développement du commerce de proximité) ;
- ❑ **Avec les dimensions sociales et sociétales** : une offre commerciale de proximité diversifiée, insérée dans un environnement urbain de qualité, répond aux évolutions sociétales en cours (vieillesse de la population, promotion des circuits-courts) et favorise le lien social (aménités, animation de l'espace public).

Quelques constats

"Les surfaces commerciales augmentent depuis 15 ans de 3 % par an, soit deux fois plus vite que la consommation des ménages »

"Depuis 50 ans en France, 5 à 6 millions de m² commerciaux sont autorisés chaque année »

**Rapport CGEDD
mars 2017**

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal peut permettre aux collectivités de développer des stratégies commerciales à l'échelle supra-communale.

- ❑ En évaluant au travers du **diagnostic les besoins à l'échelle de l'intercommunalité** et au-delà au regard des perspectives de croissance démographique, du niveau d'équipement commercial, du potentiel marchand des zones de chalandise et de l'évolution des comportements des consommateurs (e-commerce, circuits-courts),
- ❑ En définissant **un projet politique et une stratégie commerciale partagés** au sein du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD),
- ❑ En dotant cette stratégie d'une portée réglementaire (Orientation d'Aménagement et de Programmation, règlement écrit et graphique) permettant d'intégrer des **prescriptions fines par secteurs sur les types d'activités autorisées** (destinations, sous-destinations)
- ❑ En instaurant une gouvernance et une concertation adaptées à l'échelle du projet (citoyens, acteurs économiques privés) et à son suivi dans le temps (indicateurs, observatoires) .



Le **SCoT**, en organisant les équilibres commerciaux à une échelle plus large que l'intercommunalité, permet de limiter les effets de concurrence territoriale et de soutenir le projet commercial porté par l'intercommunalité. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT est opposable au PLU dans un rapport de compatibilité. Il peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact sur l'aménagement durable du territoire.

Ils l'ont fait !

Nantes Métropole : Penser en amont le développement de l'appareil commercial dans une logique d'aménagement urbain durable

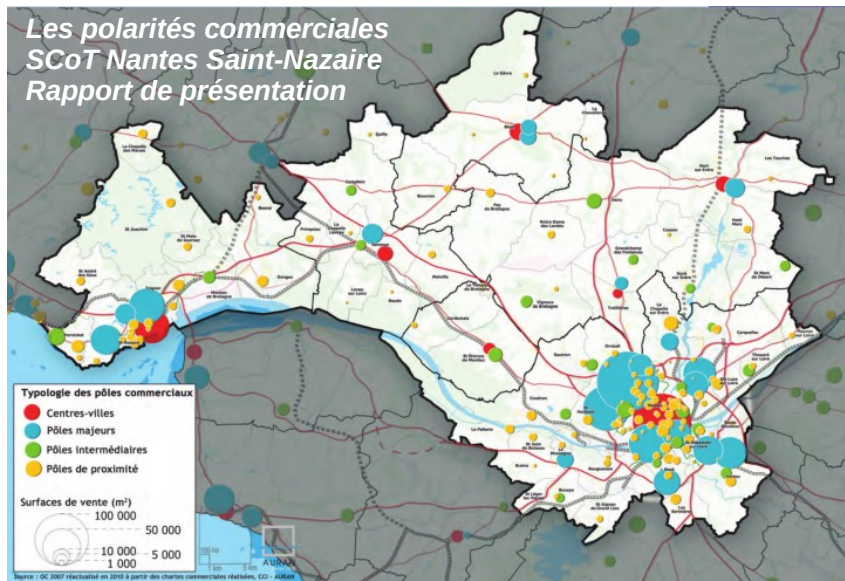
La métropole nantaise a engagé sa démarche de Plan Local d'Urbanisme métropolitain (**PLUm**) en **2014**. C'est une métropole attractive, à **fort potentiel marchand**. L'appareil commercial existant est structuré **autour de grands pôles en périphérie** (majeurs : > à 10 000 m² de surfaces de vente, et intermédiaires < à 10 000 m² de surface de vente), du **centre-ville de Nantes qui a besoin de se redévelopper dans un contexte urbain contraignant** (peu de grandes cellules commerciales, stationnement plus favorable dans les pôles extérieurs) et de polarités commerciales de proximité.

Suite à la loi de modernisation de l'économie, les élus ont souhaité dès 2009 **limiter le développement des grands pôles commerciaux et réguler le développement de la périphérie au profit du centre-ville de Nantes et des centralités des communes**.

A horizon 2030, le projet de territoire de la métropole nantaise **ne prévoit pas de création de nouveaux grands pôles commerciaux**.

Cette stratégie commerciale traduite aujourd'hui au sein de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématique « Commerce » se fonde sur :

- ❑ Une document prescriptif : le **SCOT du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (DOO)**, approuvé fin 2016, dont les objectifs visent à **privilégier les centralités de villes, de bourgs et de quartiers pour l'accueil des commerces** et à défaut à accueillir les projets commerciaux dans des zones dédiées (zones d'aménagement commercial « Zacom »),
- ❑ **Un document non prescriptif adopté en 2012 et évalué en 2016 qui établit des principes de développement des surfaces commerciales fixés par le Schéma Directeur de l'Urbanisme commercial (SDUC).**



La métropole en chiffres

- ❑ 6^{ème} métropole française
- ❑ 24 communes, près de 620 000 habitants
- ❑ 70 % des surfaces commerciales du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire
- ❑ 850 000m² de surfaces de vente dont 55 % dans les pôles commerciaux majeurs (> à 10 000 m² de surfaces de vente)

(sources : PLUm et SCoT)

Communauté d'agglomération du Grand Cahors : Maintenir et dynamiser le tissu commercial dans le respect des équilibres centre-ville/périphérie

La Communauté d'Agglomération du Grand Cahors (36 communes, 43 000 habitants, dont la moitié dans la ville-centre) a lancé en **2016 son PLUi pour une approbation envisagée en 2020**. Le **PADD** a été débattu en Conseil communautaire en mars 2017. Le projet du territoire du Grand Cahors en matière commerciale se fonde principalement **sur le renforcement de l'attractivité commerciale** pour limiter le phénomène d'évasion et **le développement de la complémentarité entre les pôles commerciaux du centre-ville et de la périphérie**.

Comment réguler l'appareil commercial ? L'approche de Nantes Métropole : Anticiper, Concerner, Planifier, Évaluer

Anticiper : un dispositif amont de repérage des projets

La métropole nantaise s'est dotée de relais territoriaux (responsables territoriaux de développement économique de Nantes Métropole) permettant d'avoir **une veille sur les projets commerciaux quelle que soit leur taille** et de les ré-orienter vers les secteurs d'accueil les plus opportuns au vu de la stratégie commerciale métropolitaine exprimée dans l'OAP commerce. Un dispositif de pré-instruction des projets avant dépôt du permis de construire est également prévu.


Concerner : la construction d'une stratégie commerciale partagée

La concertation citoyenne a fait ressortir la demande **de commerce de proximité** en lien avec le vieillissement de la population mais aussi avec la préoccupation de consommer local (circuits courts, activité traditionnelle de maraîchage). Le dispositif du PLUm a été concerté avec les acteurs économiques (CCI, chambre des métiers, représentants d'association de commerçants, chefs d'entreprise et commerçants nominatifs...). Le **Conseil Métropolitain des Acteurs Économiques** (CMAE) a travaillé sur des sujets tels que l'attractivité, la compétitivité ou la mixité des fonctions urbaines, dans le cadre de réunions de travail organisées lors de la phase d'élaboration du PADD et au cours de l'écriture des pièces réglementaires. Les échanges ont notamment permis de débattre sur les règles concernant la restauration et le commerce de proximité dans le diffus (en dehors de polarités).

Planifier : la régulation et l'encadrement du développement des commerces


En complément du PADD, l'OAP commerce précise la stratégie commerciale et définit les principes d'aménagement à respecter par les porteurs de projet.

- ❑ **Des principes applicables à tout type de projet** dans un objectif **d'encadrement quantitatif** (plafond de m² de surfaces de vente) et **qualitatif** (intégration urbaine et paysagère) de l'évolution des pôles commerciaux majeurs (plus de 10 000m² de surfaces de vente) au profit d'un ré-équilibre vers les centralités (ville, bourgs, quartiers),
- ❑ **Des principes déclinés en fonction des spécificités des territoires.** Il est prévu que certains pôles commerciaux majeurs compte-tenu de l'urbanisation alentour et de leur desserte en transports évoluent **vers des centralités urbaines avec une mixité des fonctions** ; les autres vers une diversification économique (« mixité fonctionnelle économique »).
- ❑ **Des principes déclinés par type de polarités**, en matière de surfaces de vente et/ou en matière de nature de commerce (cf. *linéaires stricts ou souples* page 5) en fonction de la catégorie et du rayonnement des pôles.



« La commande politique était de donner une force réglementaire à la stratégie commerciale métropolitaine au travers de l'OAP commerce ».

Hélène GARNIER, Directrice de la Mission Planification Urbaine, Nantes Métropole



Les projets commerciaux encadrés par les objectifs et les orientations de l'OAP Commerce sont ceux relevant de la sous-destination « Artisanat et commerce de détail » du règlement du PLUm.

En complémentarité avec l'OAP commerce, le règlement écrit et graphique du PLUm prévoit :

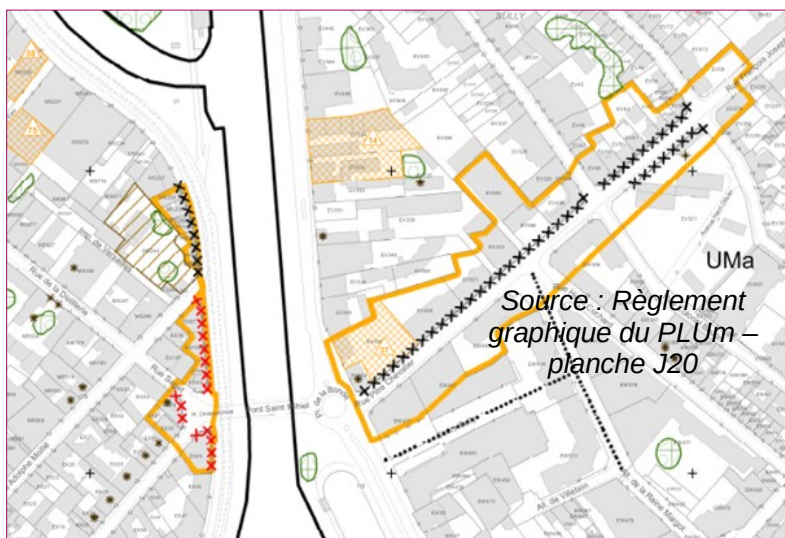
■ **La délimitation des pôles majeurs et intermédiaires, encadrés par les ZACOM du SCOT.**

Le SCOT détermine les localisations préférentielles des ZACOM (par une délimitation géographique à l'échelle du 1/10 000e qui doit être respectée dans un lien de compatibilité avec la délimitation de la polarité à l'échelle du 1/2000e dans le PLUm) et les possibilités de développement en surface par type de ZACOM (pour Nantes Métropole ZACOM de type 2, soit des ensembles commerciaux existants qui ont vocation à se développer de manière limitée dans leur enveloppe foncière actuelle).

■ **la délimitation au plan de zonage au 1/2000ème des polarités commerciales de proximité.** Dans ces polarités sont autorisés tout type de commerce **sans plafond de surface** ; le dispositif amont de repérage des projets évoqué précédemment permettra d'orienter les projets.

■ **au sein de ces polarités, des linéaires commerciaux (stricts ou souples)** qui correspondent « à des rez-de-chaussée en façade sur rue repérés au règlement graphique et destinés exclusivement à certaines destinations visant à renforcer l'offre commerciale de proximité ».

En dehors des polarités commerciales, les nouveaux commerces sont limités à 100m² de surfaces planchers pour favoriser la polarisation ; les commerces existants peuvent bénéficier d'une extension de 30 % maximum avec un plafond de 500 m² de surface plancher au total.



Activités économiques

- x-x** Linéaire commercial souple
- x-x** Linéaire commercial strict
- Polarité commerciale majeure
- Polarité commerciale intermédiaire
- Polarité commerciale de proximité et centralité commerciale Nantaise

Le linéaire commercial strict a pour objectif de renforcer les continuités marchandes et de favoriser la diversité commerciale sur les emplacements commerciaux stratégiques. Il exclut les sous-destinations Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, Bureau, Logement, Équipements d'intérêt collectif et services publics ainsi que le stationnement. « Cette règle est utilisée pour conforter les continuités marchandes qui fonctionnent bien et sont attractives dans le but de les pérenniser ».

Le linéaire commercial souple vise à limiter les ruptures de linéaires marchands. Il exclut les sous-destinations Logement, Bureau, Stationnement.

Évaluer : mesurer l'effet des règles sur l'évolution du commerce, ré-adapter le dispositif initial

Nantes Métropole s'est dotée d'indicateurs et d'outils pour suivre la mise en œuvre du document d'urbanisme et nourrir à terme le bilan d'application du PLUm à faire au plus tard dans les 9 ans de son approbation :

- **Des indicateurs de suivi des orientations du PADD en matière de développement commercial dans les centralités** (exemple : nombre de m² de surface de plancher à destination des commerces de proximité dans les centralités et polarités commerciales de proximité)
- En partenariat avec la Chambre de Commerce et d'Industrie, **la poursuite de l'observatoire des m² commerciaux déclarés dans le cadre des autorisations d'exploitation commerciale des CDAC et complétés par des enquêtes de terrain.**

Regards croisés

La Communauté d'agglomération du Grand Cahors : inscrire le développement commercial dans une logique de complémentarité et de non-concurrence

Le PLUi du Grand Cahors est en phase de déclinaison opérationnelle (OAP, règlement). Son Projet d'Aménagement et de Développement Durables, débattu en mars 2017, prévoit les objectifs suivants :

- ❑ **Organiser l'aménagement commercial** (objectif I.7) en **limitant « les implantations commerciales ex-nihilo et en renforçant les centralités** (centre-ville de Cahors, centres-bourgs, commerces de quartiers) en y concentrant l'offre commerciale structurante ». Le commerce « d'hyper-proximité » peut se déployer dans toutes les communes,
- ❑ Agir sur l'environnement des entreprises (objectif II.2 :) afin **de conforter, restructurer** (insertion paysagère et architecturale) **et/ou densifier les zones d'activités économiques existantes** (13 sites en 2017 dont des zones commerciales),
- ❑ Maintenir et dynamiser les services, commerces et activités artisanales (Objectif II.1) en encourageant notamment **la mixité des fonctions** au sein des zones à vocation résidentielle **en autorisant** dans les secteurs bien desservis, **la présence de commerces, d'artisanat ou de services**

Le PADD du PLUi s'appuie **sur les principes d'organisation territoriale prévus par le SCoT de Cahors et Sud-Lot** (approuvé en 2018) : renforcer le pôle urbain de Cahors-Pradines et les pôles d'équilibres structurant des bassins de vie du territoire, conforter les pôles de services venant s'inscrire en complémentarité des pôles d'équilibre. Dans son DOO (objectif n°11), le SCoT identifie les conditions d'adaptation de l'armature commerciale existante et la localisation préférentielle des nouveaux commerces selon la typologie : commerce de proximité (<300m2), commerce intermédiaire (de 300m2 à <1000m2), commerce majeur (2 catégories: > à 1000m2 et > à 2500m2).

Schéma d'organisation et de structuration du territoire



Le Grand Cahors

- ❑ 36 % des emplois liés au secteur du commerce et des services
- ❑ 400 commerces de détail à Cahors, pôle commercial le plus important du Lot
- ❑ Taux de vacance commerciale ville de Cahors : moins de 5 % en 2015

Sources : SCoT, synthèse SDET

La démarche de PLUI se nourrit également des démarches stratégiques antérieures ou concomitamment menées :

- ❑ **Le projet de territoire 2015-2020**, « projet fédérateur et garant de la cohésion intercommunale », comporte un zoom sur le commerce dans son volet diagnostique,
- ❑ **Le schéma de développement économique et touristique (SDET)**, auquel l'orientation n°II du PADD « Dynamiser le tissu économique » se réfère.



Que retenir de ces expériences ?

Un emboîtement des échelles nécessaire à l'efficacité des stratégies commerciales

L'articulation des **documents de planification de l'échelle de la région** (SRADDET, SRDEI) à celles des intercommunalités constitue un enjeu fort.

Le **SCoT**, lorsqu'il organise à une échelle plus large que l'intercommunalité, les équilibres commerciaux facilite la mise en œuvre de la stratégie de l'intercommunalité au travers de son PLUi.

La **démarche de PLUi** va permettre :

- ❑ de disposer d'une connaissance plus fine des dynamiques commerciales à l'échelle du territoire intercommunal (rapport de présentation),
- ❑ de définir au travers du PADD de manière prospective et partagée ce que souhaitent les élus en termes d'armature commerciale et d'équilibres,
- ❑ de disposer d'outils réglementaires pour mettre en œuvre cette stratégie (destinations, sous-destinations, mixité fonctionnelle, diversité commerciale, emplacements réservés).



Les commissions d'aménagement commercial apprécient la **compatibilité** des projets d'exploitation commerciale (>1000m²) avec les orientations générales et les objectifs définis par les SCoT.

Un processus continu : du repérage amont des projets commerciaux au suivi de la mise en œuvre du PLUi

Le PLUi doit être accompagné dans sa mise en œuvre (dispositifs d'observation, repérage amont des projets commerciaux, ...) pour le rendre efficace, et évaluer l'impact des règles prescrites.

La commune de Cahors a institué à partir de 2009 un droit de préemption sur les fonds artisanaux, de commerces et sur les baux commerciaux afin de préserver et d'orienter la fonction commerciale. Elle s'est également dotée d'un "manageur de centre-ville" depuis 2006.



« Notre PLUm ne pourra fonctionner que s'il est accompagné d'une pré-instruction des projets pour aller plus loin que ce qui est écrit dans l'OAP. »

Hélène GARNIER, Directrice de la Mission Planification Urbaine, Nantes Métropole

Le commerce, une thématique nécessitant une réflexion transversale dans le PLUi

Comme toutes les composantes d'un projet de territoire, la question commerciale doit être accompagnée d'une réflexion plus vaste sur le développement de ce territoire : renforcement des centralités, habitat, flux de mobilité, agriculture, tourisme...

Des ressources pour aller plus loin

■ Sur le Tour de France des PLUi et le Club PLUi



Site internet du Club PLUi

www.club-plui.logement.gouv.fr/

- Toutes les productions du « Tour de France des PLUi »
- Toutes les ressources du Club PLUi
- Les actes des clubs territorialisés

■ Sur PLUi et commerce dans les territoires-étapes du Tour de France des PLUi



Nantes Métropole

Le site du PLUm :

<https://plum.nantesmetropole.fr/home.html>



Communauté d'agglomération du Grand Cahors

Le site du Grand Cahors :

<http://www.grandcahors.fr>

■ Sur les nouvelles dynamiques du commerce et les enjeux de la planification urbaine



L'institut pour la ville et le commerce

Le site internet :

<http://www.institut-ville-commerce.fr/>

Site internet du CGEDD

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>

Rapport (mars 2017) et actes du colloque « Comment réconcilier ville et commerce ? » (octobre 2017)

■ Sur le commerce et les Objectifs de Développement Durable



Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

L'organisation de l'appareil commercial participe au développement d'une ville durable et résiliente et s'inscrit ainsi dans la démarche d'atteinte des objectifs du développement durable (ODD) fixée par l'ONU à l'horizon 2030 :

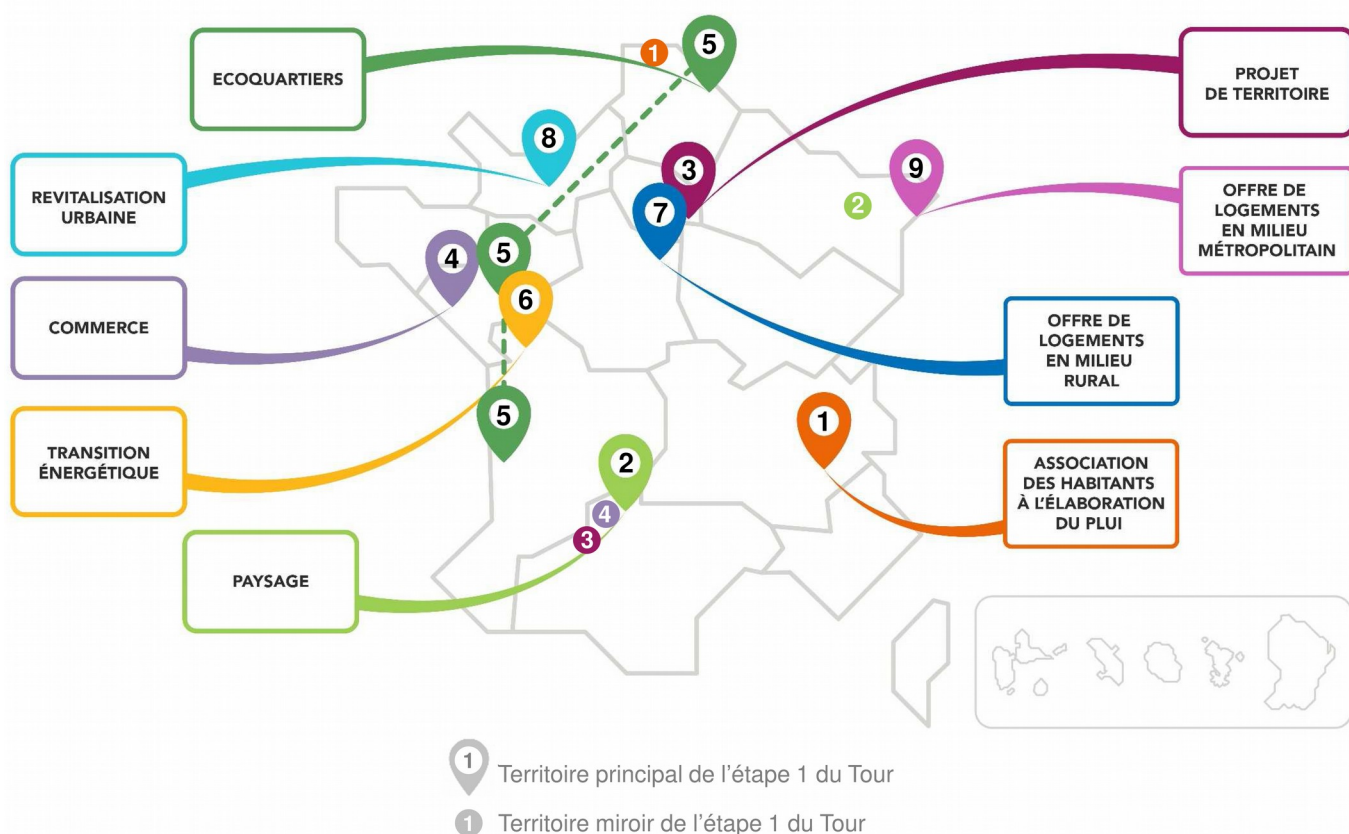
- ODD 8 : « Travail décent et croissance économique »
- ODD 11 : « villes et communautés durables »
- ODD 13 : « mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques »

Le site de la feuille de route nationale pour 2030 :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ODD>

Suivez les étapes du Tour de France des PLUi !

Mai 2018 • Mai 2019



Retrouvez toutes les productions du Tour de France des PLUi sur le site du Club PLUi :

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr>