

Intégrer les activités commerciales dans le tissu urbain : enjeux et opportunités

Cette synthèse fait suite à l'étude réalisée par le CEREMA en 2015 pour le compte de la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature sur le développement de nouvelles pratiques en matière d'urbanisme commercial

L'intégration des fonctions commerciales dans le tissu urbain concerne aujourd'hui l'ensemble des territoires urbanisés (centre-villes et centre-bourgs, nouveaux quartiers urbains créés en extension urbaine ou par renouvellement urbain). Cette publication analyse les enjeux et les opportunités des espaces commerciaux de périphérie situés aux abords du tissu urbain constitué aussi bien par des espaces existants en restructuration que par des nouveaux espaces.

Les moyens d'actions pour intégrer ces fonctions au tissu urbain ont été renforcés par plusieurs mesures législatives et réglementaires récentes. Ces mesures (lois ALUR et ACTPE adoptées en 2014) renforcent les outils de régulation de l'urbanisme commercial en matière de planification spatiale, de lutte contre les friches commerciales et promeuvent l'échelon intercommunal (loi NOTRe) pour la définition de l'intérêt communautaire en matière de commerce.

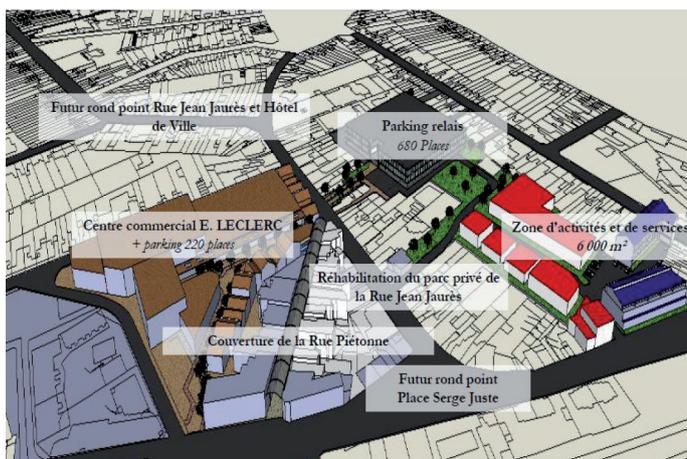
Dans ce contexte d'évolution, à la croisée des enjeux d'aménagement et des enjeux économiques (le commerce de détail représente 12 % des emplois du secteur marchand en France en 2013 d'après l'Insee), les difficultés pour concevoir et encadrer la place des projets commerciaux dans les territoires, restent nombreuses. Cependant, et sans attendre les effets des lois récentes précitées, des initiatives sur les territoires mettent en évidence le rôle crucial de la cohérence de l'action publique, depuis la construction d'une vision stratégique territoriale jusqu'à la négociation avec les opérateurs commerciaux lors de la mise en oeuvre des projets opérationnels, voire de leur exploitation commerciale.

Cinq opérations (Abbeville-La Sucrière, Aulnoye-Aymeries, Bretignolles, Epagny-Annecy et Montreuil-Grand Angle) et quelques autres exemples identifiés sont présentés dans cette publication. Ils permettent de dresser un panorama d'initiatives et de pratiques sur les territoires mais aussi des opportunités à saisir afin d'amplifier les effets attendus dans les prochaines années.

1. Principaux enjeux de l'urbanisme commercial

1.1 Un modèle de croissance inadapté

Les surfaces commerciales se développent à un rythme effréné depuis la fin des années 1990 et particulièrement en périphérie des villes. **Les projets commerciaux se sont multipliés sous l'effet de la croissance urbaine aux franges des agglomérations et à la périphérie des villes moyennes.** Ces phénomènes ont entraîné une forte consommation foncière au détriment le plus souvent de terres agricoles et d'espaces naturels. Cela a eu pour effet un développement de zones commerciales en entrées de ville peu qualitatives d'un point de vue paysager et architectural. Enfin, ce développement a créé des flux de déplacements de personnes et de marchandises fortement émetteurs de pollution.



Un projet autour de la gare d'Aulnoye – Aymeries misant sur le flux de voyageurs associés

Source : présentation au Congrès des Maires du Nord (2014)

Parallèlement, depuis l'après-guerre, l'appareil commercial a subi de profondes mutations avec le mouvement de concentration des entreprises du commerce de détail et, par corollaire, la disparition progressive du commerce indépendant. Ces mutations s'accompagnent depuis les années 1990 de l'émergence d'acteurs caractérisés par la recherche du rendement financier des projets commerciaux, phénomène aussi connu désormais sous le terme de « financiarisation » de l'immobilier commercial.

Cette situation est renforcée par le constat, que peuvent dresser tous les territoires, d'**une déconnexion croissante entre la production immobilière de surfaces commerciales qui s'accroît, et les besoins des populations et la consommation des ménages qui stagnent** sous l'effet de revenus en baisse ou en faible croissance réelle. Malgré cela, les commissions départementales (CDAC)* continuent d'autoriser de nouveaux projets. Sur les 1164 dossiers examinés en 2014, 1041 ont donné lieu à des autorisations et avis favorables (soit 90 % des décisions en 2014)¹.

Les lois récentes (ALUR*, ACTPE*) et les politiques publiques locales sont pourtant porteuses d'objectifs et d'orientations favorisant des pratiques alternatives que l'on peut parfois qualifier d'innovantes. La Loi ALUR apporte plusieurs modifications importantes telles que le démantèlement des commerces non exploités afin de lutter contre les friches commerciales, la suppression du DAC* et de la ZACOM* (rétabli sous conditions dans la loi ACTPE), la limitation des surfaces de stationnement, la soumission des « drives » à autorisation d'exploitation délivrée en CDAC ainsi que la possibilité d'édicter des OAP Commerces dans les Plans locaux d'urbanisme. La loi ACTPE modifie la composition et les pouvoirs des instances d'autorisation (CNAC et CDAC) et fusionne la délivrance du permis de construire (PC) et l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Ces lois ouvrent la voie à d'autres manières de concevoir l'aménagement commercial et les mutations brièvement décrites ici renforcent le besoin d'engager des partenariats entre acteurs publics et privés, d'autant plus pertinents qu'ils seront mis au service des objectifs de politiques publiques.

1.2 Objectifs et enjeux des politiques publiques

Les objectifs des politiques publiques en matière d'urbanisme commercial mettent en évidence le caractère multidimensionnel de l'action publique

¹ Source : ministère chargé de l'Économie
* cf. lexique final

et la nécessité d'agir à plusieurs échelons institutionnels pour infléchir les tendances évoquées précédemment.

En premier lieu, l'objectif est d'**assurer un équilibre commercial entre les différentes échelles territoriales** (centres-ville, quartiers, périphérie, bourg relais) dans la mesure où il est souvent observé une fragilisation du commerce de centre-ville, de quartier et de centre-bourg, se traduisant par une « tertiarisation » des locaux commerciaux (installation d'activités de services ou de bureaux) ou par une augmentation de la vacance commerciale. Dans les deux cas, cela influe négativement sur l'animation urbaine et donc sur l'image de la ville ce qui accélère encore le processus de dévitalisation.

Le deuxième objectif est **la limitation de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain, recherchée** à travers les politiques publiques (cf. lois ENE et ALUR). Le gaspillage foncier s'explique par la multiplication des aires de stationnement ou de logistiques, le dimensionnement des infrastructures de desserte nécessaires. Enfin, le besoin permanent de renouvellement de l'offre incite souvent les enseignes à se renouveler ailleurs, consommant ainsi d'autres espaces fonciers.

En troisième objectif, figure **le renforcement de l'accessibilité² en transports collectifs et en modes actifs (marche, vélo)** pour tous. Il s'agit de réduire la dépendance à la voiture particulière pour accéder aux zones commerciales et se déplacer d'une enseigne à l'autre en atténuant le coût environnemental, qui génère de la congestion et peut être vecteur d'exclusion sociale pour les personnes dépendantes (usagers ou employés), qu'elles soient motorisées ou non.

On peut citer un quatrième objectif, enjeu fort de politiques publiques : la prise en compte et l'insertion dans le paysage, en tant que composante essentielle de la qualité de vie des populations et de l'attractivité des

2 Une publication du Cerema précise les actions que les occupants et propriétaires peuvent réaliser pour l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) *Accessibilité des établissements recevant du public : Recueil d'actions simples à l'attention des gestionnaires* (mars 2015).



La continuité des espaces publics et de l'architecture à Bretignolles sur Mer

© Denis Crozier (2015)

territoires. La banalisation de l'architecture, la multiplication anarchique des enseignes et des panneaux publicitaires et des éclairages ainsi que le nivellement des sols contribuent à la dégradation de la qualité paysagère sur les territoires.

Enfin, un cinquième objectif concerne le risque de friche commerciale, car le commerce par internet pourrait rendre obsolètes en 2020³ 25 % des surfaces commerciales physiques existantes. **La mutation de l'aménagement commercial est donc nécessaire afin de mettre en adéquation pratiques d'achats, régime de croissance du commerce et aménagement urbain.**

Ces objectifs et enjeux ont « orienté » les travaux présentés vers la recherche de projets commerciaux répondant en totalité ou partiellement à ces orientations sur des territoires dotés de caractéristiques urbaines et institutionnelles très différentes.

L'analyse de ces projets a porté sur un ensemble de critères :

- des projets, totalement ou partiellement, en recyclage foncier, et économes en espace,
- des projets intégrés dans la trame urbaine, ou en restructuration d'un ensemble commercial existant, et qui ambitionnent donc de contribuer à la revitalisation commerciale et urbaine,
- l'accessibilité en transports en commun et modes actifs, ainsi que la gestion des flux de véhicules et de marchandises
- la prise en considération de la qualité architecturale et paysagère (gabarit, alignement sur voirie, ouverture des vitrines sur l'espace public, etc.).

3 Pascal Madry, Revue Études Foncières n°164, juillet- Août 2013

2. Des projets mieux intégrés dans le tissu urbain

Au vu des exemples et de la bibliographie analysés, les collectivités territoriales et l'État sont raisonnablement en mesure d'**attendre des projets commerciaux davantage de densité, une meilleure insertion dans la trame urbaine, un recyclage foncier de sites commerciaux existants ou une meilleure accessibilité en transports en commun**. Ces attentes sont compatibles avec les contraintes techniques et économiques actuelles qui pèsent sur les projets.

Cela nécessite cependant une forte incitation de la part de la collectivité ainsi qu'une volonté politique. Ces projets commerciaux découlent d'un projet urbain caractérisé par des objectifs précis en matière de fonctions urbaines (habitat, activité, transports, services de proximité, etc.). Les sites concernés sont souvent contraints par un secteur déjà relativement dense, mais aussi par le manque de terrains disponibles ouverts pour un usage commercial, dans la même zone de chalandise.

2.1 Des projets en recyclage foncier

Les quartiers en renouvellement urbain et le recyclage foncier des espaces artificialisés peuvent répondre aux besoins d'implantation commerciale pour développer des projets plus économes en foncier et mieux reliés aux réseaux de transports collectifs urbains et aux modes actifs (marche, vélo). Ces nouvelles pratiques sont d'autant plus nécessaires que sont apparus des risques de friche commerciale et d'éclatement d'une « bulle » immobilière.

Les projets commerciaux étudiés présentent le point commun d'avoir été développés sur des sites contraints :

- en recyclage foncier, avec ou sans remembrement, mais avec une action foncière publique préalable (maîtrise et portage),
- via des opérations à tiroirs sur leur propre assiette foncière, éventuellement remaniée ou agrandie.

C'est un cas de figure pour lequel l'action volontariste des pouvoirs publics est déterminante pour proposer une alternative crédible face à une im-

plantation sur du terrain vierge. Cela peut cependant demander un investissement financier significatif et nécessite toujours une inscription dans la durée. Les négociations foncières des projets étudiés ont démarré au moins une dizaine d'années auparavant.

Parmi les exemples, on citera : la restructuration, sur son emprise, du supermarché à Bretignolles-sur-mer (Vendée), ou une implantation commerciale en cœur de ville sur un foncier issu d'un important remembrement à Aulnoye-Aymeries (Nord). Le recyclage d'une friche industrielle (ancienne sucrerie) à Abbeville (Somme) est aussi un projet qui s'inscrit dans la recherche d'économie de foncier.

2.2 Des projets intégrés dans la trame urbaine

Dans la plupart des projets analysés, des efforts en matière de localisation dans la trame urbaine ont été accomplis. Ces projets comportent des choix en matière de construction qui participent de la constitution d'un « morceau de ville » : gabarit, alignement sur voirie, lisibilité urbaine, traitement des façades ou continuité des cheminements piétons et cyclables. Ces choix offrent alors l'opportunité, pour les opérateurs commerciaux, de capter ces flux. Cet effort d'intégration permet également de construire une ville des proximités, bien que les opérations ne proposent pas en elles-mêmes une programmation mixte.

La « construction » de la mixité fonctionnelle passe par des actions en matière de continuité des espaces publics et d'intégration paysagère des projets commerciaux mais aussi par un degré d'ouverture des commerces sur l'espace public. Ces mesures, anticipées par les pouvoirs publics et négociées avec les opérateurs privés, trouvent alors une déclinaison opérationnelle dans les aménagements réalisés. Toutes les opérations commerciales étudiées ont fait de cette intégration dans la trame urbaine un principe tout en effectuant des choix architecturaux et urbains adaptés à chaque contexte.

Un effort particulier a par exemple été réalisé à Aulnoye - Aymeries (59) sur les façades et les

vitrines ainsi que sur la galerie à ciel ouvert traversante, à l'image d'une rue piétonne commerçante. À Montreuil (93), le centre commercial a été ouvert sur l'espace public avec l'aménagement de cellules commerciales en rez-de-chaussée elles-mêmes ouvertes sur les places publiques nouvellement créées ou existantes face à l'hôtel de ville. L'intégration d'un tel ensemble commercial en centre-ville ne se fait pas sans poser des difficultés en matière de logistique (circulation des poids lourds en centreville et espaces de manœuvre réduits). Il impose également un changement d'habitude pour les livraisons et les usagers qui sont invités à stationner en sous-sol en accédant par l'arrière du bâtiment.

Les opérations étudiées montrent que l'intégration dans la trame urbaine est redessinée à l'occasion de la restructuration et qu'elle occupe une place importante dans l'aménagement commercial. Elle peut en effet contribuer à produire des projets plus qualitatifs pour les collectivités territoriales et plus attractifs pour les enseignes commerciales en raison de leur ouverture sur l'espace public et les flux piétons lorsque l'environnement urbain le permet.

2.3 Des projets plus denses

La recherche d'amélioration de la densité des bâtiments et locaux commerciaux d'une part et la volonté d'optimiser les surfaces occupées par le stationnement d'autre part, montrent que les pratiques sont en train d'évoluer sur les territoires.

Ainsi, **l'optimisation de l'usage du sol s'opère grâce à deux leviers** :

- des emplacements de stationnement réduits en nombre de place ou en emprise au sol grâce à des parkings en sous-sol ou à étages, voire mutualisés avec d'autres usages ;
- **des constructions qui montent en étages** mais essentiellement en y installant des espaces de stockage, ce qui ne modifie pas l'usage du client. L'intégration d'autres programmes, notamment résidentiels, via des divisions en volume, reste exceptionnelle et le plus souvent limitée aux coeurs d'agglomérations.

Les modalités de réalisation sur les sites étudiés démontrent que les contraintes techniques et économiques (parking semi-enterré ou parking en

sous-sol) ont été intégrées à l'opération en amont par les opérateurs publics et privés. Si l'équilibre financier n'est pas encore atteint, c'est notamment en raison des délais de mise en service de l'ensemble des projets (construction de bureaux, ouvertures de commerces et équipements publics supplémentaires) qui permettront d'accroître la fréquentation des parkings et les recettes relatives.

Parmi les exemples, on citera : l'optimisation du stationnement à Aulnoye-Aymeries, par la réalisation d'un parking privé semi-enterré et d'un parking public en silo mutualisé pour les usagers de la gare et du centre commercial. L'intégration des équipements publics et des espaces de stationnement en sous-sol dans le cadre de la restructuration d'un site commercial à Montreuil (Seine Saint-Denis).

2.4 Des projets favorisés par l'accessibilité en transport collectif et la proximité de logements

Les contraintes liées à l'implantation dans un tissu urbain dense sont plus facilement acceptées quand l'opérateur peut espérer capter une clientèle nouvelle. L'implantation à proximité d'un transport en commun lourd⁴ ou le développement par la collectivité d'une nouvelle offre à proximité devient de plus en plus un levier de négociation.

L'accessibilité aux zones commerciales par les transports collectifs (TC) est une préoccupation croissante pour les collectivités territoriales mais aussi pour les enseignes du commerce de détail de la grande distribution. Quelques zones et centres commerciaux affichent une part modale en TC dépassant les 10 % (Noyelles-Godault dans l'agglomération lensoise) voire les 20 % (Illkirch dans l'agglomération strabourgeoise) lorsqu'un accès en transport collectif est possible.

Complémentaire à la voiture individuelle, cette part modale se développe à partir d'une amélioration progressive de la desserte et par la conquête de clientèles nouvelles si certaines conditions sont créées (distance minimale au début du linéaire commercial, sécurisation du parcours piéton, implantation des autres générateurs de flux, etc.).

⁴ Tramway, bus à haut niveau de service, voire métro

Parmi les exemples, on citera : à Aulnoye- Aymeries, l'insertion de la galerie commerciale à ciel ouvert entre le parvis de la gare et le parking-relais nouvellement construit. Le cas de la desserte d'une zone commerciale par un Transport collectif à haut niveau de service à Epagny (commune de l'agglomération d'Annecy) est assez éclairant. Ce projet de transport collectif performant (BHNS) assurera la desserte du Grand Epagny avec quatre arrêts sur le périmètre de la zone commerciale. Le projet d'agglomération intitulé « Agglomération 2030 » a répertorié dans son volet « Mobilité » cet axe long de 11 kilomètres au total depuis la gare d'Annecy. L'objectif est de mettre le centre-ville d'Annecy (depuis la gare ferroviaire) à 20 minutes d'Epagny et de sa zone commerciale.

La desserte d'une zone commerciale par un (TCSP) à Epagny, commune de l'agglomération d'Annecy

Photo du haut : © Mairie d'Epagny

Source illustration du bas : dossier de concertation pour la liaison de la RD508, Plan d'aménagement de synthèse sur le Grand Epagny (74)



3. Des opportunités à explorer pour intégrer le commerce dans les tissus urbains mixtes

Repenser la forme et la place du commerce dans la ville ouvre des opportunités d'aménagement encore peu mobilisées, notamment, sur les sites étudiés.

3.1 Le développement encore limité des énergies renouvelables

Les importantes surfaces bâties (façade, toit ou couverture des parking) **des ensembles commerciaux pourraient accueillir, proches des besoins, des centrales de production d'énergie renouvelable** (solaire, éolien urbain, etc.). L'intégration de ces équipements en voisinage de tissus résidentiels et d'équipements publics peut également permettre de rentabiliser l'installation d'un réseau de chaleur, ou de froid, en atteignant une puissance suffisante et une meilleure répartition des consommations dans le temps. Ces espaces peuvent éga-

lement constituer le support de projet d'agriculture urbaine ou de toitures végétalisées. Pour l'instant, les projets ne vont pas au-delà des normes établies et de ce qui est imposé dans le cadre du volet environnemental des CDAC.

Parmi les opérations étudiées, une seule comporte un volet sur le développement des énergies renouvelables. La centrale photovoltaïque sur l'hypermarché situé à Epagny offre une puissance de 130 kW soit 134 MWh par an, équivalent à la consommation annuelle de 55 foyers.

Il existe quelques opérations rares en France de réalisation de toitures photovoltaïques, ou d'ombrières sur des parkings, qui d'après les sites internet des opérateurs privés réduiraient de 15 à 25 % la consommation d'énergie fossile des centres commerciaux (éclairage et production de froid).

Un projet dans le sud de la France produit 1 Gwh, ce qui fait du centre commercial un bâtiment à énergie positive. Un opérateur de la grande distribution s'est engagé dans cette démarche avec sa filiale dédiée pour équiper des centres commerciaux du groupe Casino en Haute-Loire.

3.2 La requalification du paysage des zones commerciales périphériques

La place primordiale à l'intégration des zones commerciales dans leur environnement géographique (naturel, urbain et social) pour qu'elles deviennent des quartiers commerçants agréables à vivre demeure l'apanage de quelques projets isolés. Le recours à un cahier de prescriptions paysagères, urbaines et architecturales est un moyen parfois utilisé par les collectivités territoriales. Si cette pratique est encore rare, elle est aussi souvent insuffisante pour des espaces dont la morphologie urbaine horizontale s'accorde difficilement avec l'environnement immédiat, « pris » entre les espaces agricoles et naturels contigus et les espaces pavillonnaires ou industriels de la ville.

3.3 L'émergence difficile de la mutualisation du stationnement et des espaces logistiques

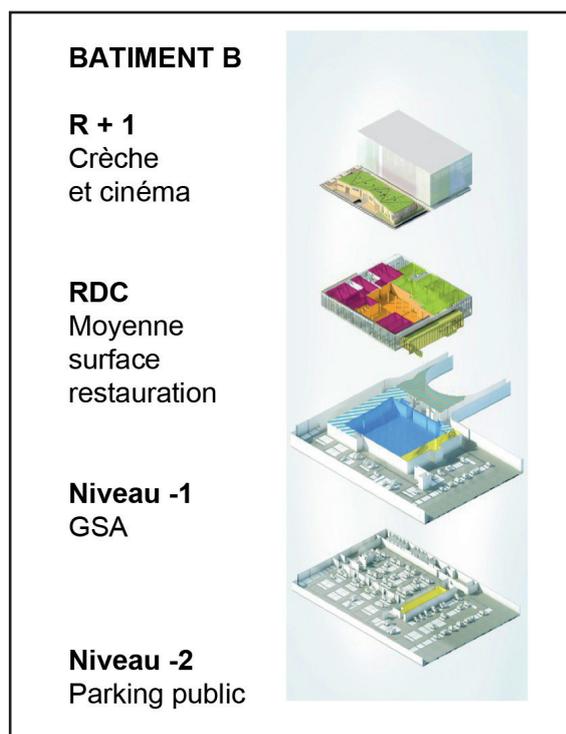
Les espaces de logistique ou de stationnement nécessaires au fonctionnement des équipements commerciaux représentent encore des surfaces considérables et actuellement sous-utilisées. Si les constructions en sous-sol ou en étages offrent des possibilités d'optimisation, ces solutions sont coûteuses. Or, une meilleure intégration urbaine des opérations commerciales permettrait d'envisager leur mutualisation avec d'autres équipements (parking-relais, programmes mixtes) ou par une utilisation pour d'autres usages (cf. exemples précités) notamment événementiels (marché, espaces récréatifs, etc.). Cependant, les responsabilités juridiques liées à la propriété des lieux de stationnement sont le plus souvent mises en avant comme frein aux intentions initiales de mutualisation.

3.4 La mixité des usages

L'intégration du commerce dans la ville et le bourg, ou la restructuration des zones commerciales dédiées, se traduisent rarement par une

mixité des fonctions (résidentielle, tertiaire, loisirs) à l'échelle de la parcelle voire du bâtiment. Cela reste un levier d'amélioration de la qualité des opérations pour lequel les opérateurs commerciaux ne sont pas encore prêts à se mobiliser en dehors éventuellement des grands centres urbains.

Parmi les projets étudiés, seul le centre commercial de Montreuil propose une opération de mixité verticale : l'ensemble commercial accueille des cellules commerciales en rez-dechaussée donnant sur les espaces publics piétons, un supermarché en sous-sol et des équipements publics petite enfance en R+1 (encadré ci-dessous). Au-delà des évidentes contraintes techniques (accessibilité, division en volume, etc.), la spécialisation de la chaîne de production (aménageurs, promoteurs, investisseurs) sur le commerce, sur le résidentiel ou sur le bureau complexifie la mise en œuvre d'opérations mixtes.



Un exemple de densité verticale (Montreuil - Grand Angle)

Source : IAU / D. Feichtinger Architecte

À Abbeville, si le programme prévoit une offre en logements, celui-ci sera réalisée sur un foncier spécifique, fonctionnellement indépendant, via sa cession à un promoteur immobilier ou à un bailleur social.

4. Une action publique qui coordonne l'encadrement réglementaire et l'accompagnement opérationnel

Les projets étudiés démontrent qu'une implication publique forte, à la fois politique, technique et financière, qui dépasse le seul encadrement réglementaire, est nécessaire pour parvenir à intégrer les fonctions commerciales dans le tissu urbain.

Les opérations analysées ont fait l'objet **d'intenses négociations entre les collectivités territoriales et les enseignes commerciales**. Pour les concrétiser, les collectivités ont dû créer (éventuellement bénéficiant) des conditions favorables à la négociation, en limitant la disponibilité des terrains, mais également en menant des interventions facilitatrices (portage foncier, équipement et/ ou aménagement du secteur). Ces projets ont également été possibles, car ces villes connaissent une concurrence commerciale forte qui attire les enseignes.

4.1 Porter une stratégie de développement dans laquelle le commerce s'intègre

Le fait déclencheur est, dans tous les cas, **la mise en place d'une stratégie d'aménagement** qui définit les grands principes d'évolution du quartier de nombreuses années avant l'engagement des discussions avec l'opérateur. La volonté de déterminer une stratégie de développement se fonde sur le souhait de la collectivité de transformer le quartier : renforcement des fonctions de centralité à Aulnoye-Aymeries ou à Brétignollessur-Mer (85), restructuration d'un secteur vieillissant, mono-fonctionnel et accessible principalement par la route à Epagny ou création d'un nouveau quartier urbain à Abbeville (80).

Cette réflexion politique constitue un préalable à la phase de négociation avec l'opérateur commercial. Elle permet à l'acteur public de fixer les critères essentiels que l'opérateur devra respecter et de définir ceux qui pourront être négociés / modifiés pour lui permettre de répondre à sa propre stratégie de développement et à ses contraintes financières.

Les éléments constitutifs du projet en discussion avec l'opérateur commercial concernent :

- la contribution à la nouvelle fonction du secteur à l'échelle communale : développement d'une centralité urbaine, entrée de ville...

- la recherche d'une mixité fonctionnelle : nouvelle répartition entre les parts des commerces, logements et équipements ;
- l'amélioration de la forme urbaine et des espaces publics : création d'un front bâti, lieux de rencontre ou espaces verts ;
- la desserte : conditions de circulation et de stationnement, desserte en transport collectif, réseau et accessibilité modes actifs ;
- la qualité architecturale et environnementale : ravalement des bâtiments, création d'une identité architecturale, gestion des déchets, production d'énergies renouvelables.

En contre-partie des concessions et outre la levée éventuelle des contraintes réglementaires, **l'opérateur bénéficie de la dynamisation du territoire par le projet de la collectivité** : développement d'un transport collectif, politique de densification résidentielle, requalification d'espaces publics, déploiement d'une animation commerciale, etc.

4.2 Mobiliser les documents d'urbanisme dans le cadre de la stratégie de développement

Les documents de planification couplés à l'instruction des dossiers en CDAC peuvent être mobilisés afin de faire converger les intérêts de l'opérateur commercial avec la stratégie territoriale de la collectivité :

- via le SCOT* afin de maîtriser la concurrence territoriale entre les collectivités ;
- via le PLU/PLUi intercommunal afin d'édicter des règles différentes selon les destinations pour favoriser les implantations dans les centralités existantes, d'imposer une qualité architecturale, environnementale et paysagère... ;
- via les avis rendus en CDAC afin d'affirmer un niveau d'exigence sur la localisation et la qualité des projets (cela suppose que les documents d'urbanisme aient préalablement fixé ces principes).

Les opérateurs économiques sont prêts à négocier

* cf. lexique final

et adapter leurs projets aux contraintes financières et/ ou urbanistiques à partir du moment où ils n'ont pas accès, à l'échelle de la polarité commerciale, à un site moins contraint sur lequel ils seraient libres d'appliquer les principes d'un aménagement traditionnel et qu'ils sont assurés d'une rentabilité-plancher minimale de leur investissement. **Les collectivités territoriales ont donc à organiser une forme de rareté foncière** afin d'orienter les opérateurs économiques vers le site cible qui devient, malgré ses contraintes, un emplacement attractif.

4.3 S'appuyer sur une action foncière publique

Qu'il s'agisse de la restructuration des zones commerciales périphériques ou des tissus commerciaux intégrés dans le tissu urbain, les opérations étudiées ont nécessité à chaque fois **une ingénierie foncière publique importante**. Elles ont fait l'objet de dispositifs d'acquisition à l'initiative des collectivités territoriales : mise en œuvre d'un bail emphytéotique pour gérer des tenements, instauration d'une zone d'aménagement concertée (ZAC), interventions impliquant un établissement public foncier (EPF). L'intervention des collectivités territoriales peut permettre de mobiliser des emprises foncières conséquentes d'un seul tenant dans le tissu urbain pour faciliter leur recyclage et l'intégration des nouvelles formes de commerces (centres commerciaux, galerie commerciale, parcs d'activités commerciales). Elle peut également organiser les échanges fonciers pour modifier les circulations comme par exemple intégrer un transport collectif en site propre ou prévoir des itinéraires

pour les modes actifs.

4.4 Renforcer les liaisons en transports collectifs

Le commerce est à la fois générateur de flux et dépendant de ceux-ci. À ce double titre, son lien avec les transports en commun est crucial. Si jusqu'à présent l'accès automobile a été prédominant, l'accessibilité en transport collectif, ou en mode actifs, devient de plus en plus un facteur d'augmentation de la fréquentation. Le commerce profite de la présence d'une offre en TC et, réciproquement, il représente une destination importante génératrice de fréquentation. Il participe ainsi à sa valorisation (BHNS, gare, etc.).

Dans le cas d'Aulnoye-Aymeries, les 10.000/voyageurs jours de la gare, et le positionnement du centre-commercial sur le chemin reliant la gare au parking relais, ont constitué un argument pour convaincre le groupe Leclerc de s'implanter en centre-ville malgré les contraintes. Dans le cadre de la restructuration du Grand Epagny, le projet de BHNS est le déclencheur et catalyseur du partenariat entre la collectivité et les opérateurs commerciaux. Bien évidemment, l'acceptation de certains compromis, concernant la localisation ou la densité par exemple, suppose que l'offre en transport collectif soit suffisamment conséquente pour représenter un potentiel de flux significatifs.

5. Le commerce au cœur du projet urbain

Si le projet commercial est le point de départ de ce travail, les cas étudiés ont tous montré qu'il était mobilisé **par les collectivités territoriales comme un composant de leur projet de transformation et de développement du territoire**. Compte tenu du rôle structurant du commerce pour le territoire et des capacités financières des grands groupes de distribution, le projet commercial constitue donc, le plus souvent, la pierre angulaire et le catalyseur du projet urbain. L'investissement privé dans ces projets peut ainsi constituer une opportunité, pour les collectivités territoriales, à condition de réussir à mobiliser et tirer parti de l'initiative et des financements privés. Cela suppose que **l'action publique dépasse le seul encadrement des opérateurs commerciaux pour s'inscrire dans un partenariat avec eux**, car la réussite du projet commercial est une condition nécessaire pour créer une dynamique de projet vertueuse. Cela suppose également que la collectivité porte des actions d'accompagnement qui tirent profit de cette dynamique.

Les réponses apportées par l'action publique aux enjeux de l'urbanisme commercial doivent désormais intégrer une pluralité de dimensions (qualité urbaine, action foncière, mobilité et déplacements, environnement et transition énergétique, etc.). Ces territoires se différencient entre-eux par leur densité urbaine et commerciale, leur gouvernance territoriale ou le dynamisme de l'emploi et de l'activité économique. Ils se caractérisent aussi par des capacités inégales en matière d'ingénierie locale pour accompagner la réalisation des projets d'aménagement commercial.

Pour en savoir plus :

- CEREMA, Fiche SCoT Grenelle, *L'urbanisme commercial dans les SCoT*, septembre 2015
- Fiche Outil de l'aménagement, *Les Commissions départementales d'aménagement commercial*, juillet 2015
- CERTU. *Requalification des espaces commerciaux. Retour d'expériences et premiers enseignements*. Juillet 2013
- CEREMA, *Accessibilité des ERP : recueil d'actions simples à l'attention des gestionnaires*. mars 2015

Liste des abréviations

- **BHNS** : Ligne de bus à haut niveau de service
- **CDAC** : commission départementale d'aménagement commercial
- **CNAC** : commission nationale d'aménagement commercial
- **DAC** : document d'aménagement commercial
- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- **Loi ALUR** (mars 2014) : accès au logement et un urbanisme rénové
- **Loi ACTPE** (juin 2014) : artisanat, au commerce et aux très petites entreprises
- **Loi ENE** (juillet 2010) : engagement national pour l'environnement
- **Loi NOTRe** (août 2015) : Nouvelle organisation territoriale pour la République
- **OAP** : orientations d'aménagement et de programmation
- **PLUi** : plan local d'urbanisme intercommunal
- **SCoT** : schéma de cohérence territoriale
- **TCSP** : transport en commun en site propre
- **Zacom** : Zone d'activité commerciale

Contributeurs

Document réalisé par le Cerema Territoires et ville (Nicolas Gillio, Julie Espinas), et la Direction territoriale Ouest (Loic Guilbot, Denis Crozier).

Le comité de pilotage était composé de : l'Association des communautés de France (Philippe Schmit), CCI France (Nadège Chambon), la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (Laetitia Mantziaras-Conreaux) et Direction Départementale des Territoires du Nord (Anne Talha).

Remerciements à : Philippe Schmit (AdCF), Christine Tarquis et Carole Delaporte (IAU), Martine Meunier-Chabert (Dttv), Bernard Fiolle (Dttv) et Daniel Lemoien (Dttv).

Contact

URB.DTectV@cerema.fr

Maquette & mise en page
Patrick Marchand
Cerema Territoires et ville

© 2016 - Cerema
La reproduction totale ou
partielle du document doit
être soumise à l'accord
préalable du Cerema.

Collection
L'essentiel

ISSN : 2426-5527
2016/46

La collection « L'essentiel » du Cerema

Cette collection regroupe des publications de synthèse faisant le point sur un thème ou un sujet donné. Elle s'adresse à un public de décideurs ou de généralistes, et non de spécialistes, souhaitant acquérir une vision globale et une mise en perspective sur une question. La rédaction volontairement synthétique de ces ouvrages permet d'aller à l'essentiel de ce qu'il faut retenir sur le sujet traité.

Boutique en ligne : catalogue.territoires-ville.cerema.fr

Aménagement et développement des territoires, égalité des territoires - Villes et stratégies urbaines - Transition énergétique et changement climatique - Gestion des ressources naturelles et respect de l'environnement - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Gestion, optimisation, modernisation et conception des infrastructures - Habitat et bâtiment