



# DE L'URBANISME COMMERCIAL AU COMMERCE DANS L'URBANISME

La contribution de la FNAU au débat sur la réforme de l'urbanisme commercial

# SOMMAIRE

## DE L'URBANISME COMMERCIAL AU COMMERCE DANS L'URBANISME Pour une réforme du système français

### I. LES ENJEUX D'UNE REFORME DE L'URBANISME COMMERCIAL

#### I.1. L'ETAT DU SYSTEME ACTUEL

- I.1.a. Un champ d'action aux contours très flous
- I.1.b. Les risques du laisser faire
- I.1.c. Un traitement des questions commerciales à la mauvaise échelle
- I.1.d. Un système dual, source de permanentes ambiguïtés

#### I.2. LES ENJEUX D'UNE REFORME

- I.2.a Les échelles
- I.2.b. La cohérence avec l'ensemble des politiques urbaines

### II. L'EXPERIENCE DES SCOT ET DES PLU EN MATIERE D'URBANISME COMMERCIAL

#### II.1 LES SCOT

- II.1.a Les raisons d'une implication particulière sur le commerce
  - II.1.b Le contenu sur le commerce dans les SCOT
- Encadré  
SCOT de la région grenobloise

#### II.2 LES PLU

- II.2.a Les raisons d'un traitement approfondi du commerce dans les PLU
  - II.2.b Le contenu sur le commerce dans les PLU
  - II.2.c. Le bilan des dispositifs commerciaux des PLU
- Encadrés  
PLU de Lyon  
PLU de Paris  
PLU de Brest

### III. LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU SYSTEME D'URBANISME COMMERCIAL

#### III.1. UN SYSTEME CLARIFIE

- III.1.a Les fondements d'un nouvel urbanisme commercial
- III.1.b Les documents d'urbanisme, outils de base du système
- III.1.c. Une procédure d'autorisation allégée

#### III.2. LES CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE TELLE REFORME

- III.2.a. Des défis à relever
- III.2.b. Les évolutions nécessaires du droit de l'urbanisme nécessaires

## I - LES ENJEUX D'UNE REFORME DE L'URBANISME COMMERCIAL

### I.1. L'ETAT DU SYSTEME ACTUEL

#### I.1.a. Un champ d'action aux contours très flous

Le débat sur le futur de « l'urbanisme commercial » a souvent éludé une question devenue aujourd'hui essentielle, l'urbanisme tout court, et le sens qu'on lui accorde. Longtemps la jurisprudence concernant l'urbanisme commercial s'est appuyée sur une conception étroite de l'urbanisme, ne prenant en compte que les questions d'accessibilité et de sécurité de la desserte routière. L'arrêt GUIMATHO du Conseil d'Etat en 2002 rappelle néanmoins la priorité de respect des équilibres existants entre formes de commerces, ouvrant tout de même la possibilité d'une évolution des positions établies pour des motifs d'aménagement du territoire, de besoins des consommateurs et d'enjeux d'urbanisme limités à la définition précédente. La jurisprudence a récemment fait évoluer les limites du champ de l'urbanisme commercial en exigeant des dispositions claires d'interprétation dans les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) (cf. arrêt du 28/9/2005 SUMIDIS/COCO Fruits).

#### I.1.b. Les risques du laisser faire

La prise en compte des questions d'urbanisme commercial nécessite d'interroger notre vision parfois ancienne des liens entre le commerce et la ville.

On évoque souvent que « la ville est fille du commerce » pour souligner qu'à contrario le développement du commerce dans les agglomérations s'en éloigne. C'est ignorer la réalité de la « ville » d'aujourd'hui devenue « agglomération » et au-delà « aire urbaine ». Considérés à cette échelle, les centres commerciaux périphériques deviennent les nouvelles centralités d'une ville diffuse. Les « entrées de ville » sont fréquemment au centre de gravité de l'espace urbain tel qu'il s'est développé aujourd'hui, les implantations commerciales ayant souvent précédé l'urbanisation de plusieurs années.

Ceci s'explique par la convergence d'intérêts qui unit « la distribution » et la périurbanisation. Ces deux évolutions sociales jumelles sont portées par la révolution de la mobilité doublée de celle du froid (conservation des aliments permettant de gros achats moins fréquents, ainsi que la croissance du pouvoir d'achat et de l'appétit de consommation. Ces évolutions ont eu un impact majeur sur les transformations de la ville, et en particulier pour les entrées de villes. Cette urbanisation commerciale dont on ne cesse de déplorer les défauts souffre d'abord d'un grand laisser-faire réglementaire. Sans organisation des territoires, sans planification anticipant les développements, les implantations commerciales risquent bien de rester au cœur des réalisations les plus décriées. Ne voit-on pas aujourd'hui des implantations majeures - ou les réserves foncières qui les précèdent - investir des espaces ruraux aux confins des agglomérations, aux interstices entre les aires urbaines, dans des sites bien desservis par les routes, avec la certitude que les développements futurs de l'urbanisation ne peuvent que les adouber ?

### **I.1.c. Un traitement des questions commerciales à la mauvaise échelle**

On ne peut ignorer que le choix de confier l'urbanisme de détail à la commune quelle que soit sa taille a produit un émiettement et un affaiblissement du pouvoir de décision public alors même que les enjeux commerciaux dépassent dans bien des cas les frontières communales.

L'émiettement des décisions communales, pas ou faiblement coordonnées, explique aussi la mainmise de l'initiative privée sur la décision publique : aux motifs de modernité, de développement de l'activité, de l'emploi se sont jointes des considérations plus terre à terre de taxe professionnelle, etc. Les développements commerciaux alimentent une concurrence entre les territoires.

Ajoutons à cela une transition assez confuse entre la responsabilité nationale de l'urbanisme, assumée par l'Etat jusqu'à la décentralisation qui a créé les Commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) et « l'urbanisme commercial », et l'après décentralisation qui consacre clairement le double système de décision de l'urbanisme commercial..

### **I.1.d. Un système dual, source de permanentes ambiguïtés**

La dualité de l'autorisation d'implantation commerciale renforcée par la décentralisation, zigzaguera en permanence de la loi ROYER à la loi SRU entre l'économie et l'urbanisme sans qu'il soit jamais affirmé vraiment clairement et sans ambiguïté qu'on puisse, en droit de l'urbanisme, interdire le commerce quelque part, tout au plus peut-on préférer certaines implantations !

## **I.2. LES ENJEUX D'UNE REFORME**

Toute réforme en profondeur qui viserait à confier au droit commun de l'urbanisme une responsabilité accrue, ou la responsabilité entière, de la gestion administrative de l'urbanisme commercial ne peut faire l'économie, considérant la législation et la jurisprudence, d'une réflexion sur ce qui est un jeu en matière de décision d'urbanisme dans le domaine du commerce.

### **I.2.a. Le positionnement à la bonne échelle**

- Du plus vaste au plus précis, cette question se pose à des échelles spatiales étendues, voire macro spatiales, les contextes urbains français étant fort variés. Maîtriser les grands pôles commerciaux utilisant au mieux l'accessibilité de grands axes routiers et autoroutiers aux confins des agglomérations ou aux interstices entre elles, est une question majeure et difficile d'aménagement de l'espace. Naturellement on renvoie cette question aux SCoT, mais est-il raisonnable que le SCoT d'une communauté de

communes de 50 000 habitants bien placée, décide d'un ensemble commercial destiné à desservir une chalandise d'un million d'habitants ?

A l'échelle des agglomérations reviennent des questions d'équilibre, autant au sens de la puissance commerciale des différents pôles, que d'une équité géographique du service offert. Equilibre encore entre l'offre périphérique et celle du (des) centre-ville(s).

- Sans qu'il soit question d'interventions lourdes, les cœurs d'agglomération (centre-ville, quartiers denses) posent des questions particulières d'accès aux services en particulier pour les populations modestes, peu mobiles, qui y résident. C'est la question de la survie du commerce de proximité qui y est de plus en plus posée face aux coûts immobiliers, à la concurrence des services marchands, à la spécialisation commerciale. Comment, dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU) en l'occurrence, préserver cette indispensable offre de proximité dans des conditions acceptables. Plus frileuse que d'autres législations européennes, le droit français de l'urbanisme proscrit la discrimination par nature de commerces, or cette question se pose en termes de nature de commerces.

#### **I.2.b. La cohérence avec l'ensemble des politiques urbaines**

- La planification urbaine enfantée par la loi SRU de 2000 s'efforce de modérer les déplacements : ceux engendrés par les pratiques d'achats ne sont pas mineurs. Une répartition géographique adéquate de l'offre devient un objectif de premier plan, mais pose non seulement la question de la localisation géographique mais aussi celle de l'agencement plus subtil de l'offre selon les besoins auxquels elle répond.
- Au cours de ces dernières décennies les politiques urbaines majeures se sont déplacées vers la reconquête urbaine, la reconstruction de la ville sur elle-même, le renouvellement urbain. Toutes ces politiques de régénération de l'espace urbain fortement appuyées sur l'habitat ont vite été confrontées à la nécessité de renouveler pareillement les services à la population et en particulier le commerce souvent mal en point. Tout cela repose sur des politiques opérationnelles complexes, des partenariats publics-privés, etc., qui ont besoin pour réussir de la garantie réglementaire, par exemple qu'une implantation intempestive de supermarché, de hard-discount... à 500 mètres de distance au carrefour de boulevards passants, ne viendra pas mettre à mal tous ces efforts.

L'enjeu est aujourd'hui d'inscrire le développement commercial dans un projet de territoire global, où son développement est coordonné et complémentaire des autres enjeux.

## II. L'EXPERIENCE DES SCoT ET DES PLU EN MATIERE D'URBANISME COMMERCIAL

Si le choix est fait de donner demain un rôle de premier plan aux documents d'urbanisme (SCoT et PLU) dans la planification du développement commercial, il importe de pouvoir mesurer dès aujourd'hui non seulement leur capacité à développer des contenus ambitieux en la matière, mais aussi leur capacité à mettre en œuvre - seuls - une politique efficace.

A partir de l'analyse de différents documents d'urbanisme en cours ou adoptés, et de leur application, on approche déjà ce que ces outils sont en mesure de produire en termes de contenu, de règles et de préconisations, quand il existe une volonté politique forte de se positionner sur le sujet de l'urbanisme commercial.

Les résultats de ces expériences, récentes ou plus anciennes, sont à relativiser car elles prennent place dans un contexte où le système des Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) existe et porte une grande part de l'encadrement attendu. Il faudra dans tous les cas que la question de l'urbanisme commercial dans les SCoT et les PLU soient examinées différemment par bon nombre de territoires si le système des CDEC était amené à disparaître.

### II.1. LES SCoT

#### II.1.a. Les raisons d'une implication particulière des SCoT sur le commerce

**Une prise en compte du commerce extrêmement inégale selon les SCoT.**

Dans le cadre de la réglementation actuelle qui impose d'aborder la question du commerce dans les SCoT (art. L122-1 du code de l'urbanisme), la comparaison des contributions des documents actuellement en cours ou adoptés récemment révèle d'immenses distorsions de contenu et de portée.

Sans s'étonner que le panorama de la question du commerce dans les SCoT s'étende du traitement minimal exigé par la loi, véritable « figure imposée », au contenu le plus fouillé sur cette question, force est de constater que la majorité des SCoT produits aujourd'hui présente des contenus extrêmement limités sur le commerce. Cette situation est sans doute liée en partie au fait que peu de SCoT sont encore approuvés.

**L'affirmation dans certains documents d'une volonté forte sur la question du commerce.**

Ce qui nous intéresse par conséquent dans les quelques exemples identifiés pour leur ambition sur ce sujet, c'est d'abord de comprendre le fondement même de cette volonté de traiter en profondeur le sujet du développement commercial. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, cette volonté n'est pas l'évidente conséquence de contextes très particuliers où les questions commerciales seraient plus criantes qu'ailleurs, mais elle repose avant tout sur une conscience aiguë des acteurs publics de la nécessité d'une action sur le commerce.

Quelques exemples de SCoT, approuvés récemment, se révèlent à ce titre particulièrement instructifs et montre que cette question peut être abordée dans des territoires très différents : des métropoles d'échelle régionale, des agglomérations de taille moyenne, des territoires de la Région Ile de France, des périphéries rurales d'agglomération, etc.

Parmi ces territoires, certains disposaient déjà d'une réflexion ancienne sur le développement commercial, concrétisée, à l'échelle de l'agglomération, dans un Schéma de développement et d'urbanisme commercial (SDUC) comme à Lille ou à Lyon, ou bien dans une Charte de développement commercial et artisanal comme à Rennes ou à Nantes. Ce sont naturellement sur ces expériences pilotes que se sont appuyées les agglomérations pour traduire leur stratégie de développement commercial dans leur SCoT (ou Schéma directeur ayant valeur de SCoT).

D'autres territoires ont saisi l'opportunité de l'engagement d'un SCoT et/ou d'un Schéma de développement du commerce (SDC) d'échelle départementale, pour bâtir leur réflexion stratégique en matière commerciale. Dans de nombreux cas, la réalisation du SDC a d'ailleurs bénéficié du contexte d'élaboration simultanée d'un ou plusieurs SCoT : devant comporter une partie « commerce », les SCoT ont amené (et souvent permis financièrement) la réalisation d'études de diagnostic préalables, utiles à la fois au SCoT et au SDC.

#### Exemple

Dans le cas du SCoT de Métropole Savoie, les démarches du SDC et du SCoT ont été menées conjointement et le diagnostic commercial du SCoT constitue celui du SDC. Cette proximité n'implique pas néanmoins que leur contenu soit identique, sur la forme comme sur le fond, même si leurs orientations restent cohérentes entre elles.

**Un fondement : le commerce comme partie prenante des différentes politiques urbaines.**

Les SCoT présentant un réel contenu sur la question du commerce, construisent leurs objectifs et leurs orientations à partir d'un même postulat de départ : l'action sur le commerce ne constitue pas un domaine à part, qui serait indépendant, juxtaposé au reste,

mais bien un des leviers qui concourent à la réussite de l'ensemble des politiques urbaines (habitat, transports, environnement, économie, etc.) que souhaite mener le SCoT. Les SCoT réaffirment donc le lien fort existant avec les autres documents d'urbanisme : PLU, Plan de déplacements urbains (PDU), Programme local de l'habitat (PLH).

### **II.1.b. Le contenu sur le commerce dans les SCoT**

#### **Une inscription prédominante dans le champ de l'aménagement du territoire et des services offerts à la population.**

Les SCoT appréhendent principalement les enjeux commerciaux à travers la question du niveau d'équipements ou de services indispensables aux habitants. Les problématiques d'accès au commerce, permettant à chacun de bénéficier d'une offre minimale quels que soient son âge, ses capacités de déplacements ou ses moyens, côtoient les enjeux d'animation de la ville et de cadre de vie.

La garantie de ce niveau de services minimal résulte de la recherche d'un équilibre de l'offre commerciale à toutes les échelles du territoire et implique donc que le SCoT propose une organisation spatiale pour le développement commercial.

La dimension économique du commerce, nullement absente, apparaît néanmoins de manière secondaire : il appartient seulement au SCoT de poser le cadre préalable et de définir les conditions dans lesquels un commerce dynamique puisse se développer.

#### **Une recherche d'équilibre commercial entre les territoires**

Le contenu des SCoT sur le commerce (que ce soit dans le diagnostic, le projet d'aménagement et développement durable (PADD) ou le document d'orientations générales (DOG) se compose d'abord d'une partie d'orientations générales sur le commerce et sur son importance dans le développement urbain de l'agglomération. La distinction qui s'opère ensuite entre SCoT plus ou moins volontaires sur le sujet tient à la définition de préconisations beaucoup plus précises, sur le plan spatial comme sur le plan qualitatif ou même quantitatif.

En tout premier lieu, le SCoT fonde son action en matière commerciale sur une recherche d'équilibre entre les territoires en vue :

- D'assurer la réussite des différentes politiques urbaines durables, et en particulier, de permettre la limitation de l'étalement urbain ;
- De garantir la permanence d'une offre commerciale de proximité, apport essentiel au cadre de vie et niveau de service minimum pour la population ;
- D'améliorer la qualité de l'urbanisme commercial et tout particulièrement celle des entrées de ville.

## La définition d'un fonctionnement territorial « idéal »

Pour construire leurs orientations, les SCoT s'appuient en premier lieu sur une **connaissance fine des pratiques d'achats** dans leur territoire. Cette compréhension initiale est essentielle pour permettre ensuite de « décliner une politique d'urbanisme commercial recouvrant toutes les échelles de la ville et du commerce » (SCoT de Montpellier).

Les SCoT s'appuient pour cela sur une **hiérarchisation des pôles commerciaux**, en lien souvent avec la hiérarchie urbaine qu'ils ont définie (ex. capitale régionale, pôle secondaire, pôle majeur, centre bourg, etc.). Ils déterminent ainsi le rôle commercial attribué à chaque pôle selon la place qu'il occupe dans cette hiérarchie et par conséquent ses éventuelles capacités de développement.

### Exemple

Le SCoT de Plaine Commune établit une hiérarchie en 4 niveaux : pôle commercial majeur, pôle intermédiaire, pôle spécialisé ou pôle de proximité.

D'autres territoires font plutôt référence à la **notion de zone de chalandise** pour décliner leurs orientations.

### Exemple

Le SCoT de Montpellier distingue 3 types de zones : zone de chalandise équivalente à l'aire urbaine élargie, zones de chalandise équivalentes à des secteurs intercommunaux, zones de chalandise plus locales (villages, quartiers).

Une autre approche, relative elle aussi au fonctionnement commercial du territoire, s'appuie sur la **différenciation du type d'achat selon sa fréquence**.

### Exemple

Le SCoT de Grenoble (cf. encadré ci-dessous) détermine 3 types d'achat qui sont les achats exceptionnels, les achats occasionnels (« légers » ou « lourds »), et les achats quotidiens. Ces différents types d'achat correspondent à des besoins différents et génèrent des déplacements plus ou moins nombreux, plus ou moins fréquents, sur des distances très variées, et avec des modes très variés.

Toutes ces approches visent à prendre appui sur les logiques d'implantation du commerce pour les faire correspondre aux objectifs d'aménagement du territoire des SCoT. Il ne s'agit pas d'aller à l'encontre de ces mécanismes, mais bien de les mettre au service du projet territorial défini par le SCoT.

## Fixer les limites du développement commercial

Conçues comme le pendant nécessaire à la réalisation du projet de territoire, des orientations précises sont définies dans les SCoT les plus volontaristes. Cet encadrement est à la fois fait de mesures incitatives (lieux préférentiels de développement commercial)

comme de préconisations limitatives. Les SCoT définissent ainsi sur tout leur territoire les possibilités d'implantation ou non du commerce.

Ces préconisations peuvent être spatiales (à l'échelle du SCoT ou plus fines), et/ou concerner une catégorie particulière de pôles commerciaux (généraliste ou spécialisé, majeur ou secondaire, etc.), voire même désigner un type de commerce (hypermarché).

Les SCoT présentent ainsi un faisceau d'orientations qui cherche à couvrir tous les cas de figure : limitation du développement de sites commerciaux existants, refus de nouveaux pôles commerciaux majeurs (par extension ou ex nihilo), arrêt (momentané) de certains types de commerce (hypermarché), limitation des implantations périphériques, etc.

#### Exemple

Le SCoT Métropole Savoie indique son refus de voir se développer un 3<sup>e</sup> pôle commercial majeur dans l'agglomération.

La durée d'application de ces orientations est fixée par les SCoT. Leur période de validité est variable : elle peut correspondre à celle du document, ou bien ne s'étendre que durant un laps de temps dûment défini (3 ou 5 ans selon les exemples).

Par cette limitation dans le temps, les SCoT expriment leur volonté de manier avec prudence des orientations commerciales qu'ils ont par ailleurs souhaité très précises et qui sont conçues pour s'inscrire dans des visions d'évolution à court ou moyen termes. De tels dispositifs prévoient donc généralement qu'une modification du SCoT puisse venir fixer, au bout d'un certain délai, de nouvelles règles et leur cadre d'application temporel.

## Quantifier le potentiel commercial à venir

La durée limitée des préconisations commerciales de certains SCoT tient souvent à la volonté d'exprimer quantitativement le potentiel de développement commercial. Construire une estimation pertinente de volumes de surface de vente devient en effet très difficile dès lors qu'on se projette sur le moyen ou le long terme. C'est pourquoi la plupart des SCoT qui limitent leur développement commercial à un volume précis se sont donné des objectifs de court terme, loin de la temporalité du SCoT.

#### Exemple

Le SCoT de Plaine Commune prévoit des orientations à très court terme. Il évalue à 20.000 m<sup>2</sup> les développements de surface de vente nouvelle d'ici 2008. Ce chiffre a été établi par le schéma de cohérence commerciale dont s'est doté le syndicat mixte porteur du SCoT et qui présente, quantitativement et qualitativement, les objectifs de développement commercial du territoire.

Ces objectifs quantitatifs sont généralement déclinés sur le plan spatial (secteur du territoire, pôle urbain, etc.) et souvent qualifiés (type d'offre à développer, correspondant à un besoin identifié dans les études préalables).

## Exemple

Le SCoT de Métropole Savoie a inscrit dans son PADD des préconisations qui quantifient les besoins de créations de surface commerciale d'ici 2010, soit environ 9 000 m<sup>2</sup> pour les 5 ans à venir avec une répartition de 27% pour le secteur nord du SCoT, de 58% pour le centre et de 15% pour le sud (hors surfaces de jardinerie et automobile).

### LES ORIENTATIONS COMMERCIALES DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE

Ce Schéma directeur ayant valeur de SCoT a fait l'objet d'une modification relative à l'urbanisme commercial (modification n°1 adoptée le 8 octobre 2004).

Ce document, qui place résolument l'urbanisme commercial sur le même plan que l'habitat, les transports, l'environnement, etc., est particulièrement intéressant pour sa démarche de construction des orientations commerciales.

A partir des 3 objectifs fondamentaux du schéma - économiser l'espace, conforter les pôles urbains, rééquilibrer les territoires -, il décline des orientations selon différents types d'achats et de commerces et à différentes échelles (région grenobloise ou secteurs de la région).

La portée de cette démarche se situe dans la méthode utilisée qui vise à construire un ensemble de règles simples et facilement intelligibles par les collectivités comme par les acteurs du commerce. Elle permet surtout à la vision globale d'organisation du territoire de trouver une traduction concrète et précise, dépassant ainsi la nécessaire mais insuffisante étape des orientations générales.

La démarche repose d'abord sur une connaissance fine des comportements de consommations et de l'offre existante. Elle permet de cerner leur impact en termes de déplacements et, plus généralement, leur rôle dans le fonctionnement du territoire.

Cela amène à déterminer 3 grandes types d'achats et de commerces :

- les achats et commerces quotidiens (alimentaire principalement) ;
- les achats et commerces occasionnels, légers (équipement de la personne, petit équipement de la maison) ou lourds (bricolage, jardinerie, matériaux, matériel sportif) ;
- les achats exceptionnels (meubles, voitures, électroménager, hi-fi vidéo, etc.).

L'ensemble des orientations commerciales du SCoT sont ensuite obtenues par le croisement de règles relatives aux types de commerces (exceptionnel, occasionnel, quotidien), aux types d'espaces (espaces non dédiés au commerce, grandes zones commerciales, ou différents types d'espaces urbains), et à la préservation du paysage (grandes infrastructures routières).

Le Schéma directeur préconise ainsi l'organisation spatiale suivante :

- à l'échelle de la région grenobloise :

=> autonomie de tous les secteurs du Schéma directeur en matière d'achats quotidiens, afin d'assurer un bon niveau de qualité de vie à l'ensemble des habitants.

=> accueil des commerces relevant de pratiques d'achat exceptionnels prioritairement dans l'agglomération grenobloise

- à l'échelle des secteurs :

=> renforcer prioritairement les villes ou pôles urbains, lieux des activités quotidiennes et qui doivent retrouver leur attractivité, tout en recherchant l'équilibre entre ces pôles

## II.2. LES PLU

### II.2.a. Les raisons d'un traitement approfondi du commerce dans les PLU

La plupart des anciens POS et des nouveaux PLU ont été ou sont freinés par les apparentes difficultés qui existent au traitement des enjeux commerciaux dans de tels documents d'urbanisme : crainte de ne pouvoir anticiper les évolutions commerciales (souvent rapides), peur de figer des situations aux dépens de l'activité commerciale elle-même, difficulté à mener des politiques foncières volontaires (acquisitions de fonds de commerce, etc.), impossibilité d'affiner les destinations « commerce » ou « artisanat », etc.

Cet ensemble de questions aujourd'hui bien identifié, n'a pourtant pas empêché certains territoires de se positionner sur le sujet et parfois depuis de longues années. Leur expérience est à ce titre particulièrement riche d'enseignements sur les possibilités qu'offre l'outil PLU (et anciennement POS) pour mettre en œuvre des préconisations commerciales ambitieuses. Elle montre surtout qu'il existe, comme pour les SCoT, des moyens d'organisation du développement commercial au sein de documents réglementaires, dès lors qu'une volonté politique s'exprime sur le sujet.

### II.2.b. Le contenu sur le commerce des PLU

Les règles d'encadrement commercial des PLU visent principalement 2 grands objectifs : limiter des pôles commerciaux, et protéger ou conforter des linéaires commerciaux. Un dispositif complet est donc mis en place pour permettre d'atteindre les objectifs de maillage commercial du territoire et de renforcement des principaux centres-villes et/ou quartiers.

#### L'identification précise des sites à enjeux

Autre clef de l'efficacité de ces PLU : un travail approfondi pour identifier finement les enjeux spatiaux. Cette connaissance poussée du tissu commercial, de la consommation des ménages et de leur fonctionnement dépend de la réalisation de différentes études, généralement reconduites régulièrement.

##### Exemple

Le PLU de Lyon, approuvé en juillet 2005, s'appuie sur les résultats de la vaste enquête sur les comportements d'achats, enquête menée régulièrement depuis 1973.

Ces études permettent de déterminer précisément plusieurs types de zonage : les sites commerciaux à développer, les secteurs où le commerce est limité ou totalement exclu, les zones ouvertes au commerce sans prescription particulière, etc.

#### Exemple

Le PLU de Paris identifie 230 km de linéaires commerciaux (principaux axes commerçants) où s'applique une règle de maintien de la vocation commerciale et il intensifie cette protection sur 25 km d'entre eux.

### Des règles détaillées et ambitieuses

Au delà de la détermination de secteurs d'intervention précis, l'enjeu est de fixer des règles efficaces au vu des objectifs poursuivis, tout en s'inscrivant dans le cadre fixée par la loi qui ne permet ni de faire la différence entre commerce de gros et commerce de détail, ni même d'affiner les destinations du PLU en distinguant à l'intérieur des catégories « commerce » (alimentaire, équipement de la personne, services, par ex.) et « artisanat » (petit artisanat de la maison, par ex.)

Pour bâtir ce dispositif, qui est incitatif ou limitatif selon les espaces, les outils disponibles et bien connus passent par l'établissement d'un coefficient d'occupation des sols (COS) ou d'un coefficient d'emprise au sol (CES) différenciés, l'exclusion de la vocation « commerce » ou « artisanat » de la zone, d'un plafond de Surface hors œuvre nette (SHON), la détermination de gabarits, de conditions de desserte des terrains, ou de règles de stationnement spécifiques, etc.

Toutefois, les PLU les plus ambitieux vont plus loin dans les secteurs identifiés comme les plus sensibles, qui représentent généralement une partie limitée du territoire total. Les règles s'y déclinent à l'échelle de pôles commerciaux ou de quartiers, selon le niveau des priorités d'intervention, et constituent un dispositif à plusieurs niveaux d'intensité : zones prioritaires pour le renforcement commercial, zones de protection simple ou renforcée, zones fixant des plafonds maximaux de surface de vente, variant selon les types de zones (résidentielles, économiques, ou commerciales / cf. cas du PLU de Lyon ci-dessous), etc.

### Exemple

Prenant appui sur la démarche développée dans le précédent POS, le PLU de Brest (approuvé en 2006) construit son dispositif commercial en différenciant 3 types de zones :

- des zones où la création de commerce est interdite,
- des zones où le commerce est incité grâce à un COS avantageux, uniquement réservé à l'activité commerciale,
- des zones où aucune règle particulière ne s'applique et qui représentent la majorité du territoire.

Ces règles sont souvent étoffées de mesures visant à protéger les linéaires marchands, et, de ce fait, la commercialité de certains espaces souvent fragilisés par une pression foncière et immobilière importante. Ces mesures peuvent se traduire par l'interdiction des transformations de locaux commerciaux, l'obligation d'installer du commerce en rez-de-chaussée, la différenciation entre des linéaires purement commerciaux et d'autres pouvant mêler des activités de services, etc.

### II.2.c. Le bilan des dispositifs commerciaux des PLU

Dans les territoires bénéficiant d'une longue expérience dans l'application de préconisations commerciales, on constate que les PLU ont pleinement joué leur rôle d'encadrement du commerce en précisant clairement où celui-ci peut s'installer et sous quelles conditions.

L'une des meilleures preuves en est que ces dispositifs ont tenu dans le temps et ont été renouvelés à chaque nouveau projet de POS ou de PLU.

La dynamique commerciale n'y a pas été plus forte ni moins forte que dans d'autres territoires comparables. Elle a simplement été encadrée, guidée, vers les lieux que les collectivités publiques ont privilégiés pour son établissement, sur la base d'un projet de territoire où le commerce n'est qu'une des dimensions à prendre en compte pour le développement général de l'agglomération.

## LE DISPOSITIF COMMERCIAL DU PLU DE LYON

L'agglomération lyonnaise s'est penchée depuis longtemps sur la question du développement commercial. Elle s'est dotée de solides et réguliers outils d'étude (l'enquête comportements d'achat renouvelée tous les 5 ans environ) qui lui permettent d'asseoir solidement sa réflexion.

Celle-ci s'est traduite dans un **Schéma de développement et d'urbanisme commercial**, dont le premier a été adopté en 1994, et qui est depuis reconduit. Il repose sur 4 principes :

- priorité au renforcement du commerce de centre-ville et de proximité,
- maîtrise des pôles commerciaux périphériques,
- concertation en amont des projets,
- prévention de l'émergence de situations dominantes.

Dans ce contexte, le PLU a été tout naturellement conçu comme un outil majeur pour la mise en œuvre de la stratégie de développement commercial de l'agglomération. Un dispositif ambitieux a donc été construit pour permettre d'en faire un outil efficace pour le traitement des questions commerciales.

Le dispositif du PLU de Lyon est fondé sur un système à la fois incitatif et limitatif.

Il identifie un ensemble de **polarités commerciales** où le commerce est possible selon certaines conditions. Ces polarités se situent principalement dans l'hyper centre de l'agglomération, dans les centres de communes ou de quartiers.

A contrario, le PLU exclut la création de grandes surfaces commerciales dans les **zones d'activités (zone UI)** où seuls quelques commerces d'appoint, pour les usagers de ces zones, sont permis.

Enfin, un zonage particulier encadre les **pôles commerciaux périphériques (zones UX)** dont le périmètre d'expansion maximale est fixé et dont le développement est limité à la requalification des commerces.

Dans les polarités commerciales, le PLU distingue 3 sous-zones :

- **des alignements purement commerciaux**, ne permettant que les implantations commerciales au sens strict (hors prestations de services comme les banques, assurances, laboratoires d'analyses...),
- **des alignements « toutes activités »**, qui autorisent uniquement les implantations commerciales (y compris prestations de service),
- **d'autres polarités commerciales** aux règles plus souples pour l'implantation commerciale ou de logements.

Le PLU fixe par ailleurs des **plafonds de surface de vente** dans toutes les zones :

- dans les zones où aucune polarité commerciale n'est déterminée, le développement commercial maximal est limité à 300 m<sup>2</sup> dans les secteurs résidentiels de Lyon et Villeurbanne et à 100 m<sup>2</sup> dans les quartiers résidentiels périphériques ;
- dans les polarités commerciales, 6 seuils sont fixés et oscillent entre 300 m<sup>2</sup> et plus de 3500 m<sup>2</sup> de surface de vente. Le seuil y est déterminé en fonction des caractéristiques du site, des besoins identifiés et des projets souhaités par la collectivité.

## LE DISPOSITIF COMMERCIAL DU PLU DE PARIS

Le tissu commercial parisien qui avait bénéficié d'une situation relativement protégée jusqu'au milieu des années 1960 est depuis une trentaine d'années en profonde mutation.

Dans un premier temps les grandes surfaces et centres commerciaux se sont implantés à proximité de Paris sur les principaux nœuds de communication de la couronne. Puis ce phénomène s'est rapproché et développé aux abords du Boulevard Périphérique, entourant ainsi Paris d'équipements commerciaux très concurrentiels. Dans Paris cette évolution s'est traduite géographiquement par des affaiblissements notamment du commerce de proximité, essentiel à la vie des quartiers, phénomène renforcé par le développement du commerce en réseau.

Face à cette situation, la Ville a mis en place des moyens réglementaires pour protéger et assurer le maintien d'une offre commerciale diversifiée. Le PLU a notamment été conçu comme un outil majeur pour mettre en œuvre une stratégie de développement et de pérennisation du commerce parisien. Un dispositif ambitieux a donc été élaboré dans ce but.

En matière commerciale, le PLU repose donc sur 4 principes :

- Affirmer le rayonnement commercial de la capitale.
- Dynamiser le commerce parisien.
- Développer la diversité de l'offre.
- Moderniser les commerces de proximité et assurer une desserte locale équilibrée.

Ces principes se sont principalement traduits par la mise en place d'une **protection des axes commerciaux les plus significatifs** en raison de leur diversité commerciale, de leur rayonnement ou de leur rôle local structurant. **Le PLU parisien prévoit ainsi de protéger et maintenir le commerce le long de ces principaux axes** et de limiter par ailleurs l'extension des entrepôts.

Le PLU distingue 2 catégories de linéaires :

- **260 km d'axes à vocation commerciale** le long desquels le changement de destination des locaux commerciaux ou artisanaux, situés en rez-de-chaussée et en bordure de voie, devient interdit là où ils existent. A l'intérieur de ces 260 km le PLU distingue en outre deux sous-catégories complémentaires :
  - De l'ordre de **20 km d'axes commerciaux majeurs** à rayonnement régional et international (Avenue des Champs Elysées, Grands Boulevards.) **ou commercialement déstructurés** (Av. d'Italie, avenue de Clichy) le long desquels le dispositif de protection est renforcé. La règle impose pour ces axes le maintien des locaux commerciaux et d'artisanat existants et y ajoute l'obligation de créer des rez-de-chaussée commerciaux en bordure de rue dans tout programme de construction ou de rénovation.
  - Environ **20 km d'axes commerciaux de proximité** à vocation principalement alimentaire, objets d'une règle de protection spécifiant que la transformation des surfaces en rez-de-chaussée sur rue occupées par l'artisanat -dont relèvent de nombreux commerces alimentaires- est interdite. Ces 20 Km concernent les "rues-marchés" structurantes qui maillent tout le territoire parisien et qui accueillent l'essentiel du commerce alimentaire de proximité.

En protégeant la fonction commerciale, la Ville se donne ainsi les moyens de maîtriser les évolutions, à la fois de ces axes mais aussi de leur environnement, en escomptant par effet induit que la vitalité des axes protégés permette d'innover les voies adjacentes.

- **En dehors de ces axes**, le règlement laisse toute latitude pour le développement de commerces ou d'autres activités s'inscrivant dans une logique de marché.

.../...

Les 260 km d'axes commerciaux protégés concentrent près de la moitié des commerces parisiens. Cet ensemble représente 16% de la voirie parisienne. Ces axes et pôles commerciaux les plus significatifs en raison de leur diversité commerciale et de leur rayonnement ont été identifiés à partir d'enquêtes sur la vie des quartiers réalisées lors de la phase de diagnostic du PLU et de cartes thématiques issues des recensements trisannuels des activités commerciales. 30.000 locaux commerciaux ou de services soit 42% du parc commercial parisien y sont concentrés. On note qu'avec 57% des commerces alimentaires et 54% de non-alimentaires, soit plus d'un commerce de détail sur 2, les activités concernées par les mesures de protection sont significatives des fonctions prioritaires que la ville veut maintenir.

Par ailleurs pour contenir le développement du commerce de gros, des dispositions très restrictives en matière d'entreposage sont également inscrites dans le PLU. Le règlement du PLU interdit désormais la fonction d'entrepôts dans les immeubles d'habitation. Mais surtout, pour bénéficier de la destination "commerce", les locaux concernés ne doivent pas comporter plus du tiers de leur surface destinée à l'entreposage. Cette mesure doit permettre de mettre un frein au développement des boutiques de vente en gros installées dans les rez-de-chaussée des commerces d'habitation et concentrées à l'intérieur de pôles de mono-activité en fort développement.

#### LE DISPOSITIF COMMERCIAL DU PLU DE BREST

##### L'introduction d'une réglementation du commerce dans le POS de la Communauté Urbaine de Brest

Ce choix inscrit au titre des actions de la charte d'urbanisme commercial de la Communauté Urbaine de Brest se présentait comme la réponse appropriée à des pratiques et attitudes des opérateurs privés générant des dysfonctionnements urbains graves. Par là, on entend la croissance dévorante d'un pôle périphérique boulimique, une atonie dangereuse du centre-ville, la remise en cause par des implantations intempestives de supermarchés d'un renouvellement urbain onéreux et difficile.

La traduction des intentions dans le Plan d'occupation des sols (POS) prit des formes relativement simples mais très précisément étudiées :

- \* Des zones où le commerce est incité : centre-ville, centre de quartiers, de communes périphériques, mais aussi de pôles périphériques favorisés par un COS très favorable.
- \* Des zones où les implantations et extensions commerciales sont très limitées voire interdites, très sélectivement retenues et justifiées une à une, pour des motifs de position dominante déséquilibrant gravement l'agglomération ou remettant en cause les opérations d'urbanisme prioritaires.
- \* Le reste du territoire était traité comme un secteur banal.
- \* Les zones d'urbanisation future étaient identifiées avec ou sans vocation commerciale.

Tout ceci s'appuie sur une définition du commerce de détail à partir de la nomenclature Insee.

Les objectifs de régulation du développement commercial ont été atteints, la renaissance du centre-ville rendue possible. L'évaluation de la situation tous les 4 ans permet d'apprécier la pertinence des mesures adoptées, leur inflexion si nécessaire.

Le fait de traiter le POS-PLU à l'échelle communautaire et non communal, permet de faire l'économie de batailles intestines souvent paralysantes.

### III. LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU SYSTEME D'URBANISME COMMERCIAL

Nos propositions résultent de l'expérience acquise et exposée dans les points précédents, elles sont également guidées par les démarches et textes émanant de l'Union Européenne qui créent un nouveau contexte. En nous référant aux autres travaux (contribution de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), et aux prises de position au sein de la Commission Dutreil (contributions de la Fédération nationale des centres-villes (FNCV) et du Centre d'Etudes sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), nous privilégions l'hypothèse du traitement de l'urbanisme commercial par le droit commun de l'urbanisme.

#### III.1. UN SYSTEME CLARIFIE

##### III.1.a. Les fondements d'un nouvel urbanisme commercial

Une approche clarifiée de l'urbanisme commercial passe par la nécessaire séparation du champ de l'urbanisme et du champ de la concurrence. Pour ce faire, il est nécessaire de repartir des fondements suivants :

- Le commerce est une activité économique au service des consommateurs, dans une économie de marché concurrentielle. Les règles de libre concurrence doivent pouvoir s'exercer, quel que soit le projet commercial, dans tous les espaces où le commerce est autorisé et sous les mêmes conditions d'urbanisme.
- Considéré comme une fonction urbaine fortement organisatrice des territoires, le commerce doit contribuer non seulement à une organisation équilibrée de ces territoires et à des fonctionnements durables, mais aussi s'intégrer de manière harmonieuse dans son environnement urbain et participer à une recherche générale de qualité urbaine.
- Il appartient dès lors aux autorités publiques de déterminer, au regard de leurs objectifs d'aménagement du territoire, les conditions dans lesquelles cette activité va contribuer au bon fonctionnement des villes, des agglomérations, des espaces urbains et ruraux

A partir de là, on peut distinguer très clairement deux domaines d'implication et de décision :

- Celui de **la concurrence**, qui relève d'autorités compétentes (DCCRF). Une clarification des notions de position dominante devient nécessaire.
- Celui de **l'urbanisme** :
  - . soit stratégique, à grande échelle et sur le long terme, c'est le domaine du SCoT.

. soit opérationnel, à petite échelle (généralement communale, et sur le moyen terme). C'est le domaine du PLU.

### III.1.b. Les documents d'urbanisme, outils de base du système

SCoT et PLU permettent de traiter du commerce comme de l'habitat, des activités économiques, des déplacements, etc., dans des documents qui constituent le temps et le lieu privilégiés d'expression d'une politique territoriale globale.

- **Le SCoT a pour objet de proposer à l'échelle d'un bassin de vie une vision actuelle et future du territoire**, des composantes de son organisation et de l'interaction de celles-ci. Le commerce est l'une de ces composantes. Comme le SCoT se prononce sur les développements urbains, la politique des déplacements, il se prononce sur l'organisation commerciale, ses priorités, la fonction des pôles dans le service commercial global, les évolutions souhaitées et celles qui ne le sont pas. Les détails de la mise en œuvre justifieraient une instruction complémentaire sur le niveau de précision à rechercher. L'arrêt récent du Conseil d'Etat (28 septembre 2005) relatif à l'application du schéma directeur de Grenoble insiste dans ses attendus sur la nécessité d'une expression claire des volontés publiques dans les prescriptions d'urbanisme.
- **Le PLU, lié par une obligation de compatibilité aux dispositions du SCoT, définit à l'échelle communale les conditions d'application de la stratégie commerciale.** Ici aussi les exemples de Brest et de Lyon ont depuis des années fait la démonstration qu'il est possible de traiter cette question en interdisant des implantations, en encourageant l'installation dans d'autres secteurs en application d'un projet urbain, en sauvegardant des linéaires commerciaux en rez-de-chaussée de façon plus ou moins stricte selon les nécessités, en plafonnant éventuellement les créations de surfaces de ventes. Des prescriptions plus précises peuvent ici s'avérer nécessaire pour maintenir le commerce alimentaire dans les centres ou les pôles de quartiers, y restreindre le commerce de gros... Le PLU est aussi l'échelle à laquelle les exigences urbaines, architecturales, paysagères peuvent être édictées (article 11 du PLU).
- **L'importance de l'échelle intercommunale**  
Une des clefs de l'efficacité de ces PLU repose sur leur nature intercommunale : les règles déterminées sont posées à une échelle qui prend en compte la réalité d'un fonctionnement commercial qui ne s'arrête pas (ou dans quelques rares cas) aux frontières d'une commune.  
L'arbitrage des enjeux commerciaux à cette échelle permet également de dépasser les logiques purement communales, voire de concurrence entre communes voisines, en établissant une cohérence d'ensemble.

### III.1.c. Une procédure d'autorisation simplifiée et allégée

Dans la nouvelle logique issue de l'application du droit européen, la CDEC et la Commission nationale d'équipement commercial (CNEC) n'ont plus leur place, les SDC devenant du même coup caducs. Nous préconisons la mise en place d'un nouveau dispositif, simplifié et efficace, construit sur les bases suivantes :

#### > *une observation continue du commerce et des modes de consommation*

Le besoin d'un diagnostic solide et à la bonne échelle, celle du SCoT, reste tout à fait réel. Pour cela, on pourra s'appuyer sur des démarches similaires à celles des Schémas de développement et d'urbanisme commercial (SDUC) ou de Chartes de développement commercial et menées à l'échelle de bassin de vie. Depuis de nombreuses années, différents territoires français ont ainsi mis en place un dispositif d'observation régulier de l'évolution du commerce et des modes de consommation. Ils ont de plus créé des partenariats regroupant représentants politiques et acteurs consulaires, dans un cadre non réglementaire, mais permettant réflexions et échanges sur le devenir commercial du territoire.

L'existence d'une telle base d'appréciation commune s'avère souvent décisive pour échapper aux échanges d'argumentaires partiels et pour fonder les grands principes d'une stratégie de développement commercial. Cette observation commerciale pourra logiquement être associée au dispositif d'évaluation et d'observation du SCoT.

Une alternative possible : le SDC pourrait permettre de pallier l'absence d'observation dans certains territoires ou bien l'observation réalisée à des échelles inférieures au bassin de vie.

#### > *une procédure d'autorisation commerciale clarifiée*

1. La première étape de validation du projet se ferait sur la base d'un document succinct (quelques pages), remplaçant l'actuel (et volumineux) dossier CDEC. Ces éléments permettraient :

- D'évaluer la compatibilité du projet avec le SCoT (décision relevant du Syndicat mixte). Ceci implique la pérennité de la structure de gestion, prévue par la loi, et une pérennité active, en mesure de rendre des avis de compatibilité quand ils sont demandés.
- D'évaluer parallèlement les effets du projet sur la concurrence, et l'absence de position dominante appréciés à partir d'une méthodologie déterminée (décision distincte relevant de la Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF).

Le Syndicat mixte pourrait constituer le guichet unique de dépôt du dossier, sous réserve d'en prendre la compétence. Une double réponse favorable serait nécessaire pour ensuite déposer un permis de construire. Cette procédure dispenserait ainsi les acteurs économiques de l'élaboration, sans garantie de résultat, de dossiers coûteux et complexes, parfois accompagnés d'études d'impact. Rappelons que ce point faisait aussi l'objet des mises en cause de l'Union Européenne.

2. Après cette première étape, le permis de construire serait instruit et délivré selon la procédure ordinaire en application du PLU en vigueur.

### III.2. LES CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE TELLE REFORME

#### III.2.a. Des défis à relever

##### *> Aborder la question du commerce à la bonne échelle*

La notion d'échelle pertinente des SCoT doit être considérée comme un préalable à la pérennité de l'édifice. Aborder la question du développement commercial à l'échelle du bassin de vie est une condition première pour la réussite de toute stratégie en la matière. S'il s'agit d'un préalable pour la gestion du commerce, il l'est aussi pour toutes les autres dimensions. Ceci est à porter au rang des défis, car la situation actuelle est loin d'être satisfaisante et nécessite que d'importants efforts soient faits dans la définition des périmètres pertinents de SCoT.

Cette question d'échelle concerne également les PLU : la généralisation des PLU intercommunaux aux communautés d'agglomération ou de communes pourrait être une solution, d'autant plus qu'elle se justifie pleinement dans la configuration des SCoT à grande échelle.

##### *> Eviter les concurrences territoriales par défaut de SCoT*

Il est nécessaire de porter attention aux dérives éventuelles créées par des implantations majeures en limite des périmètres de compétences des SCoT principaux, ou dans les creux séparant les aires urbaines. Une notion de constructibilité limitée dans les territoires non dotés de SCoT et de stricte adéquation du projet à sa justification locale (même dans le cas d'un SCoT) devrait être établie. La seule dérogation envisageable serait celle d'un accord formel des SCoT voisins pour qu'un projet excède la chalandise locale.

> *Coordonner les situations complexes*

Le territoire national n'étant pas lui-même homogène, il est nécessaire d'envisager les cas particuliers :

- celui de la région parisienne pour lequel l'échelle pertinente de traitement de la question du commerce est celle de la région (très forte mobilité des Franciliens, périmètres des SCoT inadaptés aux questions commerciales, etc.). La légitimité du SDRIF en ce domaine doit être réaffirmée, car il est le document d'urbanisme prescriptif d'échelle régionale s'imposant aux documents de planification (SCoT et PLU en l'absence de SCoT).

- d'autres contextes locaux ou régionaux complexes pourraient également justifier des approches macro-géographiques : échelle régionale, voire transnationale dans le cas d'agglomérations transfrontalières.

Cette question nécessitera une exploration ultérieure, mais plusieurs pistes sont identifiables :

- les démarches Inter-SCoT, les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT). Néanmoins leur valeur juridique devra être redéfinie ainsi que leur lien de compatibilité avec les SCoT. Ils pourraient s'affirmer, dans différentes régions, comme des outils de coordination essentiels, en particulier dans le cadre du développement de grands pôles commerciaux régionaux, rayonnant sur plusieurs agglomérations.

### **III.2.b. Les évolutions nécessaires du droit de l'urbanisme**

L'objectif est de permettre la clarification du paysage juridique, en sortant de l'ambiguïté des formulations qui ont prévalu jusqu'à présent. Cette consolidation du droit sur la question commerciale est un préalable absolu pour faire face à l'instabilité juridique que connaissent aujourd'hui les documents d'urbanisme, et notamment les PLU en la matière.

**Ces modifications concernent des évolutions fondamentales du droit de l'urbanisme en matière d'activités commerciales, c'est-à-dire qu'elles nécessitent la redéfinition des critères invocables en droit de l'urbanisme pour une maîtrise des développements commerciaux.**

Ces modifications pourraient s'appuyer sur :

- La **notion d'équité de service** (notion à approfondir, comparable à celle d'intérêt communautaire pour l'intercommunalité) définissant la qualité de service due aux citoyens-consommateurs et qui servirait de référence à la constitution de l'offre. Il s'agit donc de créer une référence pour l'appréciation de la vocation des pôles commerciaux.
- Les **exigences du développement durable** définies par la loi SRU, avec, en particulier, la limitation de l'étalement urbain, la gestion économe de l'espace et

la diminution des déplacements motorisés individuels au profit des transports collectifs.

Des dispositions concrètes en découlent :

- La possibilité clairement établie de recourir à la nomenclature des produits telle que définie par l'Insee
  - \* pour distinguer le commerce de détail du commerce de gros, deux formes de commerce aux enjeux et impacts urbains très différents ;
  - \* pour distinguer commerces et services à caractère commercial dont l'incidence sur la commercialité d'un espace marchand sont là aussi très différentes ;
  - \* pour définir le cas échéant les fonctions spécifiques de certains secteurs.
  
- Les changements d'usage aujourd'hui bien peu maîtrisés doivent être connus, car ils sont de nature à modifier radicalement la donne de départ. L'instauration d'une déclaration préalable donnerait la possibilité de protéger strictement l'existence de linéaires commerciaux et de pérenniser certaines formes de fonctionnement urbains.

---

**Ce travail a été réalisé dans le cadre du club Urbanisme commercial de la FNAU.**

Il a été coordonné par André Lagathu (Agence de Brest), Emma Raudin (Agence de Lille), Pascale Poupinot (FNAU) et Marcel Belliot (FNAU)

Ont participé à la réalisation de ce document : Yann Cabrol (Agence de Toulouse), Carole Delaporte (IAURIF), Delphine Herrisé (Agence de Tours), Xavier Laurent (Agence de Lyon), Laurent Moreno (Agence de Nantes), Alain Perron (Agence de Grenoble), Aude Peyralbes (Agence de Clermont Metropole), Laura Wodka (Agence de Paris) et Silvina Rodrigues-Garcia (Agence de Reims).

Avec la collaboration de Marie-Noëlle Mille (CERTU).