

# les ateliers

## de Toulouse aire urbaine

Conférence d'urbanisme commercial

décembre 2007

## Urbanisme commercial et réglementaire ? quelle articulation ?

Le Schéma de Développement Commercial – Toulouse aire urbaine, adopté le 23 mars 2005 définit un cadre pour le développement commercial de l'aire urbaine de Toulouse. La loi SRU l'inscrit dans un rapport de compatibilité avec les SCoT, et de cohérence avec l'ensemble des politiques d'aménagement. Il doit enfin trouver sa traduction dans les PLU, principaux outils de mise en œuvre des politiques d'urbanisme.

*« Parallèlement aux travaux en cours de l'InterSCoT, ce premier atelier de l'auat aura permis d'actualiser et de partager nos connaissances en matière d'urbanisme commercial. Il s'agissait en effet, à la lumière de l'expérience acquise par d'autres agglomérations, de voir comment prendre en compte le commerce – dans toutes ses composantes – dans les documents d'urbanisme. Nous devons bien évidemment tenir compte du contexte national, et notamment de la prochaine mise en conformité de la réglementation française avec le droit européen.*

*Cet échange entre élus et professionnels marque aussi une nouvelle façon de travailler qui nous permettra, je le souhaite, d'acquies ensemble une vision dynamique de notre territoire. »*

*Claude MERONO,  
administrateur de l'auat*

### SOMMAIRE

Urbanisme commercial et réglementaire, quelle articulation ? 2

Le point de vue des experts  
*Marie-Noëlle MILLE,*  
La réglementation et le commerce dans les SCoT 4

*Bernard GAGNAIRE,*  
Le commerce dans le PLU de Lyon 6

Prises de paroles 7

Quels outils pour agir ? 8

# URBANISME COMMERCIAL ET RÉGLEMENTAIRE, QUELLE ARTICULATION ?

## Le contexte local

L'aire urbaine de Toulouse est aujourd'hui couverte par un document de planification commerciale, le Schéma de Développement Commercial (SDC), et demain par quatre documents de planification territoriale, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). La prise en compte des orientations du SDC dans les SCoT est une des principales missions de la Conférence d'Urbanisme Commercial.

Le Schéma de Développement Commercial aire urbaine de Toulouse a été adopté le 23 mars 2005. Conformément au cadre législatif, l'Observatoire

Départemental de l'Équipement Commercial (ODEC) de la Haute-Garonne s'est doté d'un diagnostic de l'offre commerciale, réalisé en juillet 2004 et mis à jour en

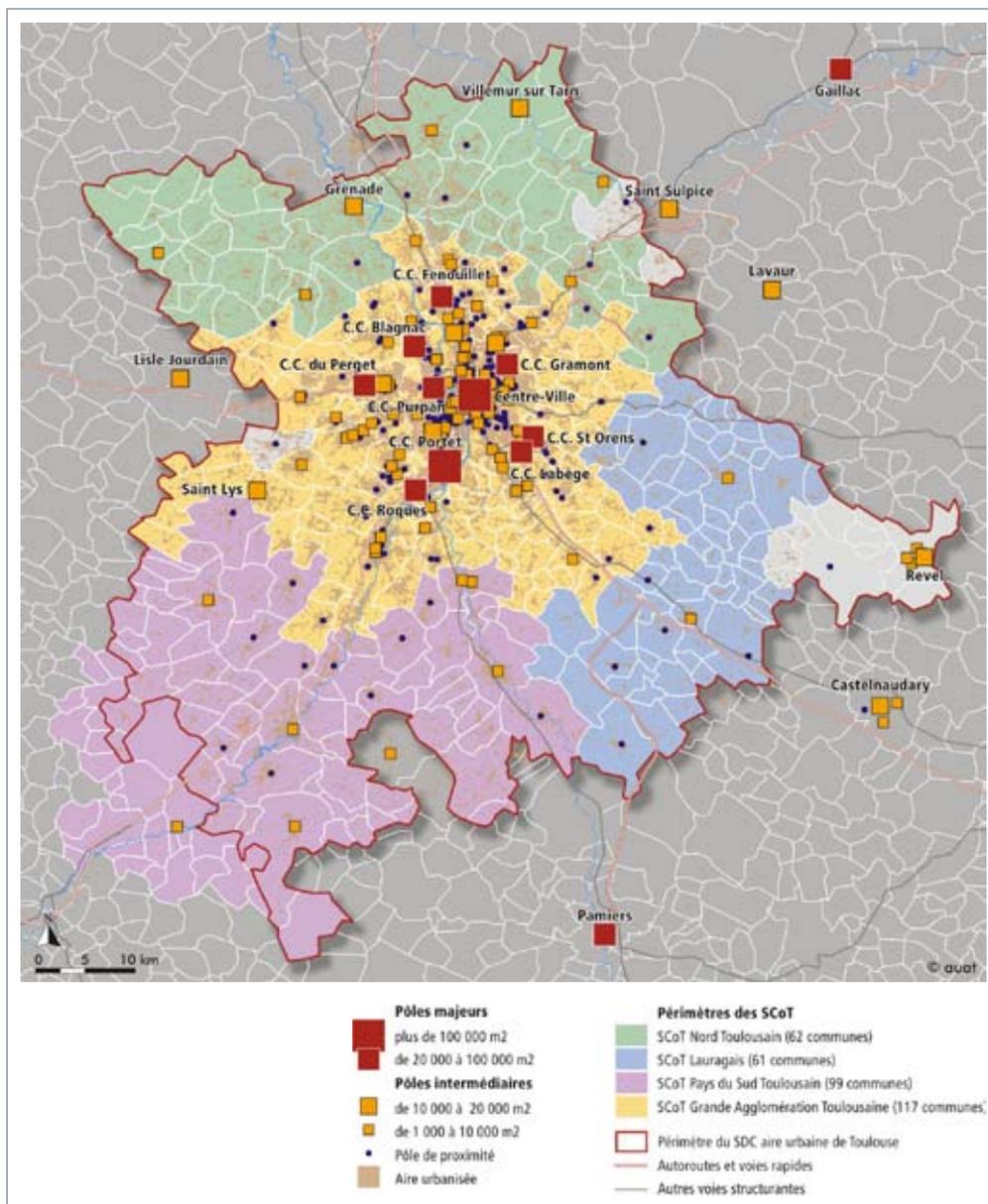
février 2005 et d'une enquête sur les comportements d'achat et la consommation des ménages du département menée au premier semestre 2005.

Sur ces bases, les préconisations en matière de développement commercial, qui constituent le Schéma de Développement Commercial fixent des orientations autour de cinq enjeux pour une maîtrise de l'offre commerciale dans l'aire urbaine de Toulouse entre 2005 et 2011 :

- l'aménagement et l'équipement équilibré du territoire ;
- l'attractivité de la métropole, la valorisation des fonctions métropolitaines de la ville centre et le renforcement des centres-villes ;
- la vitalité du commerce de proximité, facteur d'intégration des habitants ;
- une organisation du commerce et de la ville plus proche des habitants et davantage en cohérence avec les politiques publiques et le respect de l'environnement ;
- le maintien et l'approfondissement de la connaissance.

Malgré l'adoption du Schéma de Développement Commercial, l'aire urbaine de Toulouse connaît une forte croissance des autorisations commerciale en Commission Départementale d'Équipement Commercial (CDEC).

Ainsi, l'année 2005 a représenté un record avec plus de 110 000 m<sup>2</sup> autorisés, dont un projet de plus de 60 000 m<sup>2</sup> ;



## Conférence d'Urbanisme Commercial et InterSCoT

en 2006 ce sont encore près de 60 000 m<sup>2</sup> qui ont été autorisés, bien au-delà des préconisations du Schéma.

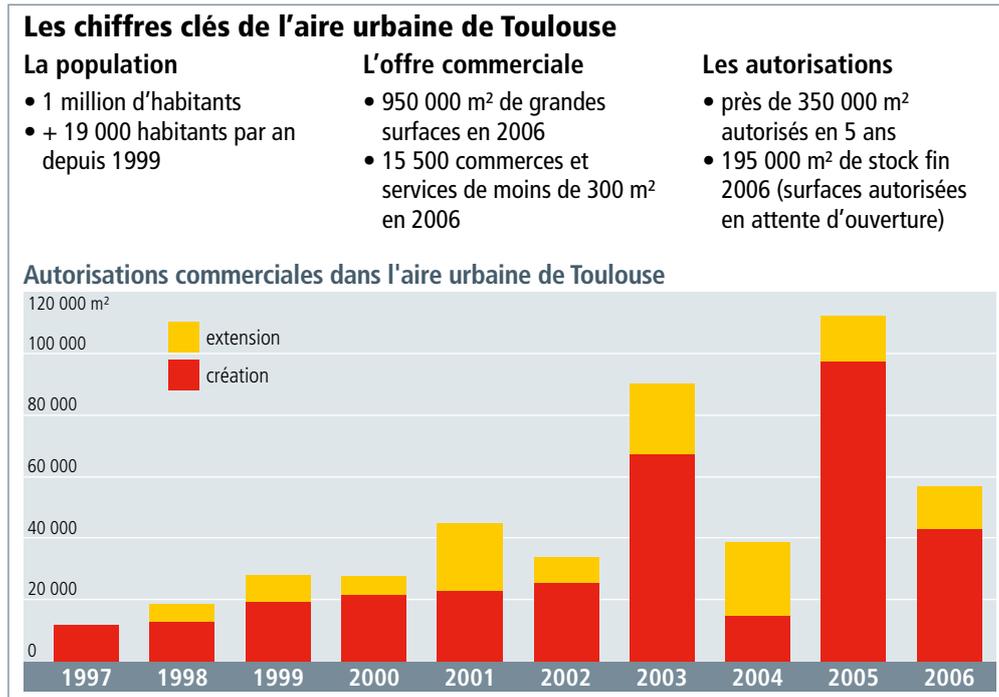
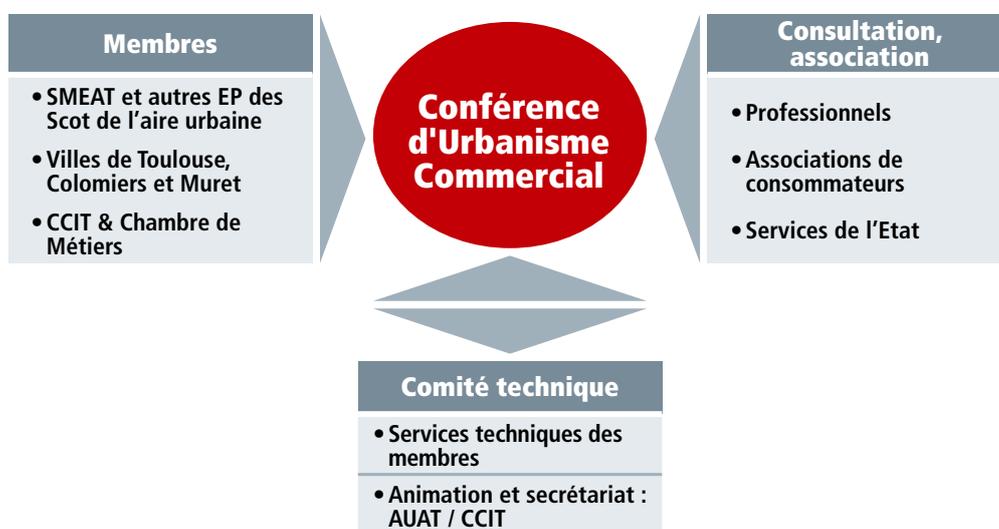
Dès lors se pose la question des outils à mettre en œuvre pour apporter une réponse plus proche des enjeux d'urbanisme et d'aménagement.

Le caractère non opposable des Schémas de Développement Commercial porte également à s'interroger sur la place faite aux enjeux commerciaux dans des documents opposables tels que les SCoT et les PLU, et conduit les membres de la Conférence d'Urbanisme Commerciale de l'aire urbaine de Toulouse à étudier les expériences déjà engagées par d'autres agglomérations.

Dans sa forme permanente depuis octobre 2006, la Conférence d'Urbanisme Commercial (CUC) a été créée à l'initiative du Smeat conformément aux orientations du Schéma de Développement Commercial. Elle favorise le dialogue en matière d'aménagement commercial entre ses différents

membres que sont : les quatre établissements publics des SCoT de l'aire urbaine, les villes de Toulouse, Colomiers et Muret, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse et la Chambre de Métiers de la Haute-Garonne. La CUC a pour mission de produire une information actualisée

et partagée, de mettre en œuvre les orientations du SDC et de s'assurer de leur prise en compte par l'InterSCoT, enfin elle sera chargée d'engager la révision du SDC afin d'assurer la cohérence avec les SCoT futurs, dès leur approbation (2009-2010).



### La réglementation et le commerce dans les SCoT

Issue des années 60, la réglementation française en matière d'implantation commerciale s'est construite à l'échelle nationale dans une logique de régulation de l'offre en grandes surfaces. Alors que les lois successives ont descendu le seuil rendant nécessaire une autorisation spécifique (aujourd'hui fixé à 300 m<sup>2</sup> de surface de ventes), la Commission Européenne voit dans ce système une entrave à la liberté d'entreprendre. La France doit donc envisager d'aborder l'urbanisme commercial sous un angle nouveau.



#### Les principales étapes de la réglementation

Trois grandes étapes marquent la réglementation française :

##### L'émergence d'un système de régulation de l'équipement commercial

Les années 60 sont marquées par l'évolution des modes de consommation, de vie, et le bouleversement des modes de distribution. C'est à cette époque qu'apparaissent les premiers textes relatifs à l'urbanisme commercial portant notamment sur le sous-équipement commercial des grands ensembles d'habitations et sur la prise en compte de l'équipement commercial dans l'élaboration des documents d'urbanisme et la création de comités consultatifs départementaux.

##### La mise en place d'une législation spécifique

La législation actuelle en matière d'urbanisme commercial s'articule autour d'un double système d'autorisation. D'une part l'autorisation d'implantation qui passe par l'obtention du permis de construire, et d'autre part l'autorisation d'exploitation par la Commission Départementale d'Équipement Commercial (CDEC). Deux textes principaux sont à l'origine de ce système.

En 1973, la loi Royer a donné un véritable régime juridique à l'urbanisme commercial, fondé

sur une procédure d'autorisation d'ordre économique, distincte du permis de construire.

En 1996, la loi Raffarin a renforcé ce dispositif, en insistant sur les exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de qualité de l'urbanisme, de rééquilibrage des agglomérations (Article L 720-1). Cette loi est à l'origine des schémas de développement commercial dont le décret d'application ne sera publié qu'en novembre 2002.

##### L'arrivée d'une réforme à la demande de l'Europe

Le droit européen conduit aujourd'hui à une affirmation du droit de la concurrence et de la liberté d'établissement, ainsi qu'à l'ouverture des marchés. L'adoption récente de la directive Services dite "Bolkenstein" et l'apparition de contentieux (le discompteur Aldi a attaqué la France pour entrave à la liberté d'implantation, dénonçant le système des CDEC) conduisent à une mise en cause du système français.

Une injonction de la cour européenne vise la France afin que le droit européen soit retranscrit dans la législation française, à laquelle sont reprochés une approche trop économique du développement commercial (entrave à la libre concurrence), la composition des CDEC dans lesquelles les élus consulaires apparaissent comme "juge et partie" et un traitement discriminatoire des acteurs étrangers.

#### La commission de modernisation de l'urbanisme commercial

La commission mise en place en octobre 2006 par Renaud Dutreil, Ministre des PME, du commerce et de l'artisanat, avait donc pour objet de répondre à cette injonction, avec des objectifs de diversification des critères retenus, d'élargissement des instances de décision et de meilleur efficacité du dispositif.

Elle a rendu le 15 février 2007 ses premières propositions qui préfigurent une réforme qui pourrait porter sur trois éléments.

- La prise en compte d'enjeux d'urbanisme commercial structuré autour de la libre concurrence, l'aménagement du territoire, l'esthétique, la qualité de l'urbanisme et le développement durable et la satisfaction des consommateurs.
- La création de commissions départementales et nationale d'aménagement commercial. La commission départementale d'aménagement commercial aurait pour objet d'instruire les projets commerciaux de moins de 10 000 m<sup>2</sup>. Elle se composerait de 8 membres avec notamment la présence du Président du Conseil Général et celle d'une personnalité qualifiée dans le domaine de l'urbanisme et de l'architecture.

La commission nationale d'aménagement commercial instruirait quant à elle les dossiers de plus de 10 000 m<sup>2</sup> ou ceux dont la zone de chalandise couvre plusieurs départements. Elle serait composée de 3 personnalités qualifiées en matière de distribution, consommation et aménagement et urbanisme : 3 issues de l'Assemblée, du Sénat et du Ministère, 3 membres d'inspection et de contrôle (équipement, finances, contrôle économique et financier).

Le permis de construire ne serait délivré qu'après accord de la CDAC ou de la CNAC.

- Une meilleure articulation entre SDC, SCoT et PLU. Le SDC se composerait d'un diagnostic de l'offre et de la demande, d'un document d'orientations, et d'un programme d'actions à l'échelle des EPCI, distinguant des zones de développement commercial et des zones de sauvegarde du commerce de proximité et diversité commerciale. Le SDC devrait être compatible avec le SCoT et définir les incidences de son programme d'actions sur le PLU. Le PLU devrait être compatible avec le SDC, lequel serait révisable tous les 5 ans.

## Le commerce et les SCoT

Les objectifs et orientations générales de la loi SRU rappellent que le SCoT est compétent pour l'équipement commercial, les localisations préférentielles des commerces et la mise en valeur des entrées de ville. Plusieurs SCoT intègrent déjà des orientations spécifiques à la fonction commerciale.

### Le SCoT Métropole Savoie (Chambéry)

Approuvé en 2005 et basé sur le schéma de développement commercial dont il reprend le diagnostic et les orientations, le volet commercial du SCoT étaye le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) par une analyse de la dépense commercialisable des ménages par territoire, par forme de ventes (commerce traditionnel, grandes surfaces...) et famille de produits (alimentaire, équipement de la personne, de la maison...).

Le document d'orientation définit un volume d'autorisation en grandes surfaces de 9 000 m<sup>2</sup> par an, qui sera réévalué au bout de 5 ans mais sans remettre en question la localisation du développement.

### Le SCoT Montpellier Agglomération

Adopté en 2006, il définit trois niveaux d'orientations basés sur les zones de chalandise pour une offre spatialisée et hiérarchisée :

- Zone de chalandise "aire urbaine élargie". Il s'agit du cœur d'agglomération ayant une fonction de polarité commerciale majeure (ville centre et communes accessibles en tramway). Sur ce secteur, le SCoT vise à limiter les développements commerciaux périphériques excepté au nord-ouest, à renforcer et moderniser le pôle central, à développer Odysseum. Un enjeu de requalification des entrées de ville desservies par le tramway est également identifié.
- Zone de chalandise "intercommunale". Ces polarités d'appui basées sur les centres bourgs pourront être renforcées par



des moyennes unités, prioritairement alimentaires.

- Zone de chalandise "communale ou de quartier". Ici sont retenus le renforcement de la proximité existante et la structuration de nouveaux quartiers.

Afin de préciser ces orientations, une démarche de type Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial a été lancée.

### Le Schéma directeur Région Grenobloise (valant SCoT)

Adopté en 2002, ce Schéma Directeur a fait l'objet d'une modification spécifique en 2004 visant à préciser les orientations en matière de commerce. Basé sur les fréquences de consommation des ménages, il identifie des lieux d'achats quotidiens, occasionnels (lourds ou légers) ou exceptionnels. Cette approche permet de structurer le Schéma Directeur sur des enjeux visant à rééquilibrer la part commerciale des secteurs extérieurs, renforcer les pôles urbains et redynamiser le commerce de proximité, et définir des lieux préférentiels d'accueil du commerce.

Une approche environnementale et paysagère est également intégrée afin de lutter contre les effets négatifs des concentrations commerciales le long des infrastructures routières.



**Schéma  
Directeur  
de la région  
grenobloise**

# LE POINT DE VUE DES EXPERTS

Bernard Gagnaire

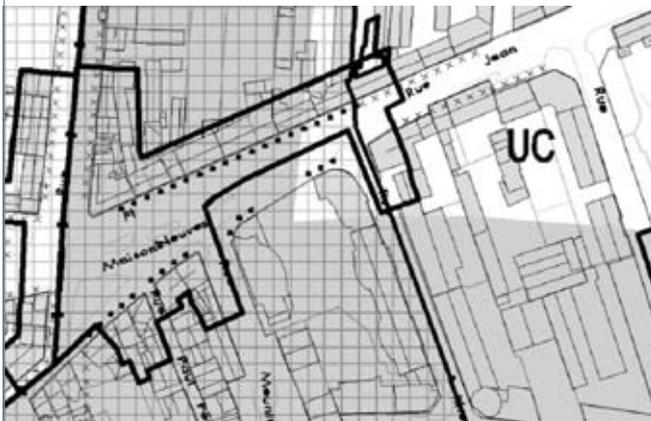
Direction Commerce, CCI de Lyon

## Le commerce dans le PLU de Lyon

Avec une première étude de consommation des ménages en 1973, la CCI de Lyon est depuis longtemps engagée dans une démarche d'urbanisme commercial à laquelle elle associe aujourd'hui ses partenaires politiques et consulaires, l'Etat et les opérateurs commerciaux. Après différentes chartes, ce sont les orientations du Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial qui sont traduites dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU), et qui seront reprises plus tard dans le SCoT.



Exemple de traitement en polarités commerciales et en linéaires commerciaux (extrait du plan de zonage du PLU du Grand Lyon)



### LES POLARITES COMMERCIALES

Polarité commerciale sans plafond	Polarité commerciale plafond 3 500 m <sup>2</sup>
Polarité commerciale plafond 1 000 m <sup>2</sup>	Polarité commerciale plafond 300 m <sup>2</sup>
Linéaire toutes activités	Linéaire artisanal et commercial

### Le Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial

Le SDUC du Grand Lyon est basé sur un véritable projet commercial et une connaissance fine de l'offre commerciale et de la consommation des ménages depuis plus de 30 ans.

Ce projet se décline en quatre orientations d'aménagement articulées autour d'un urbanisme commercial concerté (partenariat étroit entre communauté urbaine, communes et chambres consulaires), un renforcement de l'armature commerciale de centre-ville et de proximité, une maîtrise des pôles périphériques et la prévention de l'émergence de situation dominante.

### Un PLU très précis

Le PLU communautaire de la communauté urbaine porte sur les 55 communes du Grand Lyon. Ses dispositions portent sur deux espaces : centres et périphéries. Pour les centres-villes, deux niveaux de réglementation se superposent.

Les polarités commerciales sont définies comme les lieux favorables à l'implantation du commerce tout en maîtrisant ce développement par des seuils (m<sup>2</sup> commerciaux). Le deuxième dispositif est basé sur les linéaires commerciaux qui définissent trois

types d'occupation de locaux en pied d'immeuble : les linéaires non réglementés, les linéaires toutes activités (excluant donc le logement), et les linéaires artisanaux et commerciaux (excluant logements et services).

### Définir polarités et linéaires

Les limites des polarités commerciales et le tracé des linéaires sont reportées sur le document graphique du PLU. De plus, une nomenclature précise des commerces et services est présente en annexe.

En périphérie, le PLU introduit une distinction en terme de zonage faisant apparaître une zone UX spécifique à l'occupation commerciale. Dans ces zones, la "maîtrise" de la surface de vente est mise en œuvre à travers des règles de constructibilité jouant principalement sur le coefficient d'emprise au sol et la hauteur des bâtiments. Ainsi le commerce peut évoluer dans ces zones par modification dans ses murs de sa surface de vente mais l'emprise foncière du commerce restera stable. Les zones UX ont de plus été très finement délimitées, bâtiment par bâtiment, limitant fortement les possibilités de mutation d'un bâtiment d'activité en commerce.

# CE QU'ILS ONT DIT...

Il est souligné que l'existence de la CUC est un atout à la fois du fait de son périmètre (InterSCoT) et de la diversité des acteurs qu'elle regroupe. Les élus de la CUC rappellent le chemin parcouru depuis les travaux d'élaboration du SDC. La CUC est aujourd'hui le lieu d'échange et d'élaboration d'une vision commune du développement commercial.

## Le contexte réglementaire

*L'évolution du contexte réglementaire soulève plusieurs interrogations sur la place future des chambres consulaires dans le développement commercial des territoires ainsi que sur les nouveaux outils envisagés : fonction des SDC ? rôle exact des SCoT et des PLU ? modalité d'autorisation (permis d'exploitation / permis de construire) ?*

## Le rôle des SCoT

*Plusieurs acteurs rappellent que l'enjeu principal est de préserver les équilibres tant d'un point de vue territorial qu'en terme de forme de vente. D'autres observent cependant que le SCoT risque de manquer de flexibilité, voire d'aller à l'encontre de la liberté d'entreprendre, s'il est le seul outil de définition du développement commercial. Toutefois cette flexibilité peut être apportée par modification du volet commercial du SCoT (tous les 5 ans par exemple) comme Grenoble l'a fait pour son Schéma Directeur. Si le PADD fixe l'économie générale du projet, les dispositions du document d'orientations restent évolutives. Il est rappelé que les SCoT permettent de mettre en œuvre les orientations du SDC visant à renforcer les pôles d'équilibre*

*périurbains où la fonction commerciale joue un rôle structurant en terme d'aménagement du territoire, d'activité économique et de lien social.*

## Traduction dans les PLU

*Concernant les dispositifs mis en place dans certains PLU, plusieurs élus font part de leur intérêt pour ce type de mesures, tout en soulignant la nécessité de disposer d'une vraie stratégie commerciale en amont. La difficulté d'appliquer ces mesures dans des communes de petite taille est également apparue.*

*Différentes interventions portent sur les outils d'accompagnement dont disposent les communes, notamment en matière de stationnement. Cependant les chiffres montrent que commerce et transports en commun peuvent fonctionner ensemble : à Lyon seulement 40 % du chiffre d'affaires des commerces est généré par une clientèle venue en voiture.*

*Enfin, il est rappelé que le commerce sous toutes ses formes doit être pris en compte dans les réflexions d'urbanisme. Ainsi la place des marchés de plein vent dans le maillage commercial du territoire ne doit pas être oubliée.*

# QUELS OUTILS POUR AGIR ?

## Les outils de l'urbanisme commercial

Orienter	Fixer une règle	Statuer
<b>SDC ou charte de développement commercial</b> Elaboration par l'intercommunalité	<b>PLU</b> Elaboration par la commune ou l'intercommunalité	<b>CDEC</b> Piloté par la Préfecture
<b>SDC (schéma de développement commercial)</b> Elaboration par l'ODEC		<b>Permis de construire</b> Délivré par la commune
<b>SCoT</b> Elaboration par le Syndicat Mixte	<b>SCoT</b> Elaboration par le Syndicat Mixte	<b>CNEC</b> Piloté par le Ministère

## Les outils d'accompagnement

<b>Environnement urbain</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Signalétique commerciale et règlement de publicité</li><li>• Mobilier urbain et espace public</li><li>• Enseignes et devantures commerciales</li><li>• Stationnement et accessibilité</li><li>• Renouvellement urbain<ul style="list-style-type: none"><li>- Opération FISAC, ANRU / EPARECA,</li><li>- Opération façades / OPAH</li></ul></li></ul>	<b>Anticipation et maîtrise foncière et immobilière</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Veille immobilière et foncière</li><li>• Accompagnement des transmissions / reprises</li><li>• Maîtrise immobilière et foncière<ul style="list-style-type: none"><li>- DPU, DPU renforcé (sur le bail)</li><li>- ZAC</li><li>- Remembrement commercial</li><li>- Plan de marchandisage</li></ul></li></ul>
--	--

## Les ateliers de Toulouse aire urbaine

Séances de travail sur les pratiques urbaines, les ateliers de Toulouse aire urbaine ont pour objectif d'étudier les manières de faire dans d'autres agglomérations, afin de s'en inspirer pour améliorer nos pratiques locales.

Ils visent à rassembler élus et professionnels des différents métiers de la ville : constructeurs, représentants des milieux économiques, urbanistes, universitaires et traitent des sujets qui font la ville : l'habitat, les transports, l'environnement, l'économie, le commerce, l'immobilier d'entreprises...

Ces ateliers abordent successivement le contexte local, la situation générale en France ou à l'étranger ainsi que plusieurs réalisations exemplaires ou innovantes. Il s'agit de nourrir un débat, de partager les différents points de vue, et, in fine, d'ouvrir des pistes de travail pour les politiques publiques.

Ce dossier valorise le premier atelier qui a eu lieu le 30 novembre 2006.

## Bibliographie

- Le diagnostic préalable, les résultats de l'enquête auprès des consommateurs, le Schéma de Développement Commercial aire urbaine de Toulouse et celui du Comminges sont disponibles sur le site de la Préfecture de la Haute-Garonne (page Economie) : [www.haute-garonne.pref.gouv.fr](http://www.haute-garonne.pref.gouv.fr)
- Le SDUC sur le site du Grand Lyon [www.entreprendre.grandlyon.com](http://www.entreprendre.grandlyon.com)
- Les informations relative au Schéma Directeur de la région grenobloise se trouvent à l'adresse suivante : [www.region-grenoble.org/](http://www.region-grenoble.org/)
- et celles concernant le SCoT Métropole Savoie : [www.metropole-savoie.com](http://www.metropole-savoie.com)
- La synthèse du SDC, ainsi qu'une plaquette Prospective Ville « Evolution de la grande distribution commerciale et comportements d'achat des ménages », sont disponibles sur le site de l'auat : [www.auat-toulouse.org](http://www.auat-toulouse.org) rubrique publication \ commerce