

Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

Contribution de l'Assemblée des Communautés de France

En installant la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, le 25 octobre dernier, M. DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, avait notamment souligné que le déploiement aujourd'hui quasi-achevé de l'intercommunalité sur le territoire national constituait l'une des données nouvelles depuis la loi de Juillet 1996 dite « loi Raffarin » dont il convenait de tenir compte. L'AdCF, réseau national des présidents de communautés, souscrit naturellement à ce constat. La présente note vaut contribution aux travaux de la Commission et est principalement axée sur la participation envisageable des communautés de communes et d'agglomération au développement commercial. S'il est légitimement question de faire vivre le commerce, poumon économique et lieu de vie, et de permettre son adaptation aux évolutions que fait peser sur lui l'achat en ligne, l'AdCF fait de sa meilleure intégration dans l'aménagement du territoire l'axe principal de ses réflexions.

L'AdCF se prononce pour

- l'insertion de l'équipement commercial dans l'urbanisme de droit commun
- une plus forte intégration du développement commercial dans l'aménagement local en articulation avec les politiques d'habitat, de déplacement, d'environnement
- une valorisation de l'échelon communautaire ou inter-communautaire, échelle d'analyse et d'action cohérente, pour l'élaboration d'un Schéma de Développement Commercial local à l'approbation du ou des conseils communautaires concernés
- une portée réglementaire du SDC local qui « spatialiserait » les objectifs de développement et avec lequel le PLU devrait être compatible
- une sollicitation, à ce stade, des communautés sur la base du volontariat avec des systèmes d'encouragements
- un maintien de l'examen de la demande d'implantation au sein d'une commission ad-hoc sous le patronage du Préfet
- un rôle de régulation confié à l'échelon régional sur le développement des pôles commerciaux à rayonnement supra-départemental.

1. Dépasser la logique sectorielle dans les documents cadres

L'intégration du développement commercial dans les projets et stratégies de territoire doit être renforcée. Son approche aujourd'hui cloisonnée limite la prise en compte des interactions existant entre le développement commercial et les transports des biens, les déplacements des personnes, le développement résidentiel et la politique de l'habitat, le paysage, la gestion de l'eau pluviale, l'environnement... Passer d'une logique d'équipement à celle d'urbanisme commercial est à ce titre une nécessité.

2. Intégrer l'implantation commerciale dans l'urbanisme de droit commun mais instaurer une analyse multicritère dans l'instruction des demandes

L'insertion de la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général est pertinente. Au-delà de la souplesse qu'elle accorde au regard des directives de la commission européenne, elle est judicieuse quant aux délais, aux modalités de recours et à la présentation d'un projet d'ensemble décrit dans le cadre du permis de construire.

Elle ne pourrait pour autant être synonyme de la suppression d'une commission collégiale type CDEC dans laquelle le rôle de l'Etat et de son représentant local doit être impérativement maintenu voire renforcé.

S'il revient naturellement aux PLU de renforcer leurs prescriptions architecturales, paysagères (...) applicables sur les espaces à vocation commerciale, la commission doit veiller à émettre son avis sur la base d'une analyse multicritère, assise sur des systèmes clairs de pondération, qui prendrait en compte tous les impacts du projet.

Compte tenu des responsabilités nouvelles qui reviendraient alors à l'autorité délivrant le PC, il est préférable de conserver la portée de l'avis de la CDEC ou de son équivalent. C'est un avis conforme qui lui serait demandé avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

3. Renforcer les prescriptions des documents d'urbanisme mais maintenir un document de cadrage dédié à l'urbanisme commercial : le SDC

Le renforcement du volet commercial dans les documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU) est une profonde nécessité. Il peut pour autant s'avérer insuffisant. Le commerce connaît des mutations très rapides et l'analyse prospective est difficile à conduire au-delà des 5 voire 3 ans. Cette particularité est à mettre en parallèle avec les délais d'élaboration des documents d'urbanisme. A ce titre, si le PLU doit rester le seul document directement opposable aux tiers, la réalisation de document de cadrage (SDC) dédié à cette problématique reste une nécessité.

4. Appréhender le développement commercial à deux échelles complémentaires : l'interdépartemental, le bassin de vie local.

Les recherches d'équilibre auxquels le développement commercial doit répondre sont à appréhender à différentes échelles.

À une échelle supra départementale, les enjeux de complémentarité

- entre agglomérations que motive la métropolisation de certaines pratiques commerciales (équipements ou pôles à rayonnement interdépartemental)

À l'échelle locale (bassin de vie), les enjeux de complémentarité

- entre périphérie et centre-ville
- entre les différents pôles commerciaux et « centralités » composant une agglomération
- entre la zone rurale et l'espace urbain

Le périmètre d'élaboration des documents prospectifs de planification / programmation revêt une importance fondamentale. La cohérence territoriale est guidée par les armatures urbaines d'une part et des bassins de vie locaux d'autre part.

Le rayonnement de chaque type de structures commerciales doit ainsi être pris en compte, le périmètre pertinent étant idéalement défini par la réalité économique et la zone de chalandise attendue des différents équipements. L'articulation entre un document local et un document régional peut à ce titre se révéler opportune et plus pertinente que l'élaboration des SDC fréquemment réalisés à l'échelle départementale.

5. Confier à la Région une responsabilité dans l'implantation des pôles commerciaux d'envergure

Les Régions pourraient se voir confier l'analyse supra départementale qui fait aujourd'hui défaut.

- En cohérence avec leur rôle de « chef de file » que leur confère l'acte II de la décentralisation en matière de développement économique,
- En cohérence avec le décret du 5 février 2003, relatif au FISAC et à son fonctionnement, qui prévoyait et a permis des expérimentations de décentralisation à l'échelle des régions,
- En renforçant voire en créant dans les SDRE un volet commercial qui mettrait l'accent sur les relations et complémentarité entre agglomérations,
- Le SDC régional serait un volet du SRDE dont le rapport de compatibilité avec les documents de planification locaux (SCOT) pourrait se voir renforcé,
- Le SDC régional servirait de cadre à l'instruction des projets d'enseignes, de parcs ou de centres à rayonnement régional (surface supérieure à 10 000 m² par exemple). Les avis des CDEC et CNEC seraient liés à l'application de ces documents.
- L'élaboration du SDC régional serait assurée avec des obligations d'associations des acteurs majeurs du commerce (CRCI et CRM...). En ce qui concerne la concertation des collectivités, les Conseils régionaux pourraient s'appuyer sur les Conférences territoriales déjà mise en place en de nombreuses régions.

6. Confier aux communautés ou à un regroupement de communautés l'organisation du développement commercial à l'échelle du bassin de vie

L'AdCF souligne à ce titre que :

- a) **Les communautés sont des acteurs « pivots » en matière d'aménagement** et sont à l'échelle de la mise en cohérence des politiques de développement économique local, des transports, de l'habitat, des réseaux techniques, d'aménagement (...). Si ce rôle de coordinateur est appelé à s'affermir dans l'avenir, les communautés sont d'ores et déjà en mesure d'offrir la transversalité insuffisamment assurée actuellement dans le développement commercial. À noter l'engagement encore marginal mais croissant sur des communautés sur l'urbanisme (PLU communautaire, maîtrise d'oeuvre et mise en forme partagée de PLU communaux, mutualisation de services d'application du droit des sols...)
- b) Des communautés sont aujourd'hui engagées sur le thème de l'urbanisme commercial. Une quarantaine de communautés d'agglomération ou structures de coopération intercommunales semblent avoir élaboré des chartes ou SDC à leur échelle (sous l'impulsion ou non de l'ODEC). Il apparaît pour autant que ces documents d'intention et de cadrage sont encore insuffisamment intégrés dans le projet de territoire. Les orientations ne sont qu'exceptionnellement déclinées spatialement dans les documents d'urbanisme mais servent de cadre à la formulation d'avis cohérents dans le cadre des CDEC.

L'AdCF formule pour autant des réserves...

- c) Les communautés n'offrent pas toujours la cohérence territoriale requise pour l'urbanisme commercial. Le bassin de vie, échelle de référence, est souvent construit de plusieurs communautés.
- d) Le déploiement quasi-achevé de l'intercommunalité ne doit pas masquer ni la jeunesse du mouvement intercommunal ni les perfectionnements souhaités notamment en matière de périmètre. **Une obligation d'agir assignée à toutes les communautés de communes et d'agglomération dans le domaine de l'urbanisme commercial serait inadaptée car prématurée.**

... et propose dans ce contexte

- e) que l'élaboration d'un SDC local reste facultative
- f) que des systèmes d'incitations soient instaurés
- g) que les encouragements visent prioritairement les communautés d'agglomération, les communautés de communes périurbaines limitrophes et les grosses communautés comportant des pôles commerciaux et d'emplois significatifs.
- h) qu'il revienne aux communautés de librement définir le périmètre du SDC local (qui serait arrêté par le Préfet) qui peut couvrir une ou plusieurs communautés. L'approche intercommunautaire peut idéalement recouvrir le périmètre du SCOT (à souligner l'hétérogénéité des périmètres de SCOT : si de nombreux syndicats mixtes, parfois très larges, sont maître d'ouvrages de ces documents majeurs, 38 % des procédures SCOT achevées, en cours ou dont le périmètre a été arrêté, sont portées à l'échelle d'une seule communauté).

7. Accorder une portée normative au SDC communautaire ou intercommunautaire

- A l'image des liens entre PLH /PLU, PDU /PLU, un lien de compatibilité serait instauré entre le SDC et le PLU.
- Le SDC communautaire ou inter-communautaire viserait à « spatialiser » les objectifs de développement commercial et servirait de cadre légal à l'expression des avis des CDEC.
- Son élaboration serait assurée dans une association réglementée avec les organismes consulaires et autres acteurs majeurs du commerce.
- Réalisé par la communauté ou une association de communautés, le SDC local serait à l'approbation définitive de chacun des conseils communautaires concernés.