

Analyse de 10 SCoT « Grenelle »

L'urbanisme commercial dans les SCoT

Les 7 fiches « Analyse de 10 SCoT Grenelle » montrent comment ces 10 schémas ont intégré les évolutions introduites par les lois Grenelle dans leur projet et dans leurs documents.

Les 10 SCoT étudiés sont :

Odét (Finistère)
Pays du Mans (Sarthe)
Grand Creillois (Oise)
Sud Toulousain (Haute-Garonne)
Sud Corrèze (Corrèze)
Sélestat et sa région (Bas-Rhin/ Haut-Rhin)
Pays du Grand Amiénois (Somme)
Pays des Mauges (Maine-et-Loire)
Angoumois (Charente)
Aire Gapençaise (Hautes-Alpes)

Le SCoT par sa dimension intercommunale, constitue un cadre de réflexion adapté pour organiser le développement commercial à l'échelle d'un bassin de vie.

La loi Grenelle II de 2010 a renforcé le rôle des schémas de cohérence territoriale (SCoT) en étendant leurs moyens d'actions en matière d'urbanisme commercial par la création de nouvelles dispositions.

Cette fiche présente les obligations et possibilités nouvelles, leur prise en compte dans 10 SCoT Grenelle analysés et met en lumière des pistes d'évolution pour mieux répondre aux enjeux commerciaux dans les SCoT.

1. La loi Grenelle II et le commerce dans les SCoT

1.1. La création d'un article propre à l'aménagement commercial

Les nouveautés de la loi « engagement national pour l'environnement » dite loi Grenelle II se traduisent dans le code de l'urbanisme, par la création d'un nouvel article L122-1-9¹. Il concerne les mesures du commerce et de l'artisanat dans les documents d'orientations et d'objectifs, pièce prescriptive du SCoT qui succède au document d'orientations générales.

Il instaure **deux nouvelles mesures obligatoires sur le commerce** dans le code de l'urbanisme et **une disposition facultative** :

1/ Le document d'orientation et d'objectifs fixe les objectifs du développement commercial et artisanal et indique leur localisation *préférentielle*. Ces orientations doivent participer à un aménagement du territoire de qualité en contribuant à des objectifs cités dans l'article tels que la dynamisation des centres urbains ou la recherche d'une meilleure accessibilité en particulier en transport collectif.

2/ Il comprend un document d'aménagement commercial, qui *délimite* les zones d'aménagement commercial. Ces zones constituent des secteurs d'accueil pour les équipements commerciaux d'ampleur, dont l'installation dans le tissu bâti constitué, entraînerait des impacts néfastes sur l'environnement urbain.

3/ Le document d'aménagement commercial peut définir dans ces secteurs, des conditions

¹ L'article est entré en vigueur le 13 janvier 2011. Des dispositions transitoires ont été prévues par la loi du 5 janvier 2011.

Fiche n° 04 - août 2015

spécifiques d'implantation des nouveaux équipements commerciaux. Il peut par exemple, énoncer des conditions pour une meilleure desserte en transport collectif des équipements commerciaux ou contraindre au respect de normes environnementales et architecturales.

Par rapport à la version antérieure du code de l'urbanisme, la loi Grenelle II apporte des évolutions significatives pour agir sur l'aménagement commercial dans les SCoT :

- il renforce le **document d'aménagement commercial (dispositions 2 et 3) qui devient une pièce obligatoire**. Depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, il était déjà possible pour les SCoT de comprendre un document d'aménagement commercial. La loi Grenelle II affirme le caractère obligatoire de ce document (« Il [le document d'orientation et d'objectifs] comprend un document d'aménagement commercial ») et lui assigne une place précise dans le document d'urbanisme. Le DAC devient **un chapitre constitutif du DOO**. Comme le DOO est la pièce prescriptive du SCoT, le DAC acquiert une force prescriptive sur les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu. Il reste un document cadre pour l'obtention des autorisations d'exploitation commerciale ;
- sur l'identification des **zones d'aménagement commercial (dispositions 2 et 3)** : initialement, la version du code préexistante à l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, précisait à l'article L122-1 du code de l'urbanisme que le DAC était « défini dans les conditions prévues au II de l'article L752-1 du code de commerce ». L'article du code du commerce donne la teneur du document d'aménagement commercial. Il *peut* définir des zones d'aménagement commercial en cohérence avec la politique de développement du SCoT et en respect avec l'environnement et la qualité urbaine du territoire. La loi Grenelle II intègre les dispositions relatives à ces zones dans le code de l'urbanisme avec toutefois, des différences dans les formulations, sources d'ambiguïtés sur le caractère obligatoire ou facultatif des ZACom dans les DAC. Dans le code de l'urbanisme, l'article L122-1-9 laisse penser qu'au moins une ZACom est obligatoire alors que dans le texte du code du commerce², il s'agit d'une possibilité : les SCoT « *peuvent*

définir des zones d'aménagement commercial » ;

- sur l'**implantation sous conditions des zones d'aménagement commercial (disposition 3)**, la loi Grenelle II donne aux syndicats mixtes de SCoT une nouvelle possibilité de soumettre l'installation d'établissements commerciaux au respect de conditions particulières énumérées à titre indicatif par l'article ;
- sur le **niveau de précision du périmètre des ZACom (disposition 2)**, le document d'aménagement commercial *délimite* ces secteurs commerciaux. L'article R122-3 issu du décret du 29 février 2012³ précise que « *le document graphique du document d'aménagement commercial doit permettre d'identifier les terrains situés dans les zones d'aménagement commercial délimitées en application de l'article L122-1-9* ». Il confirme l'emploi du terme « *délimiter* » à l'article L122-1-9 du code de l'urbanisme. Ce terme renvoie à un niveau de précision à la parcelle de la zone d'aménagement commercial ;
- enfin, sur les **objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces (disposition 1)**, le DOO précise les ambitions relatives aux équipements commerciaux et artisanaux et la situation « *préférentielle* » des commerces dans un objectif global d'aménagement du territoire. L'article L122-1-9 détaille quelques attendus concrets pouvant être poursuivis : revitalisation des espaces centraux, prise en compte de la desserte en personne et des transports de marchandises, optimisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, protection de l'environnement, architecture et patrimoine. Cette rédaction est proche du contenu de l'ancien R122-3 qui dans sa version abrogée du 3 mars 2012 dispose que « *Le document d'orientations générales, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1, précise (...) les objectifs relatifs, notamment (...) à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques* ». Le législateur a repris ces dispositions et les a complétées en énonçant à titre informatif, des objectifs sectoriels

² Analyse confirmée par le Gridauh : l'écriture des SCoT, fiche SCoT et équipement commercial, p3.

³ Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

pouvant être poursuivis pour inciter à une action plus large d'aménagement du territoire.

1.2. Un pas de plus pour encadrer le commerce

L'encadrement du développement commercial est une volonté initiale du gouvernement de l'époque. Dans les motifs du texte, il souhaite « *une meilleure intégration des politiques publiques de l'urbanisme, du développement commercial, des transports et de l'habitat qui font actuellement l'objet de modalités de gouvernance et de gestion séparées* ».

Dès le projet de loi présenté aux sénateurs en janvier 2009, le gouvernement propose la création d'un article L122-1-9 du code de l'urbanisme dans lequel le DOO « *précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces* ». Il ajoute qu'il est possible que le DOO contienne un « *document d'aménagement commercial* » et renvoie au L752-1 du code du commerce les éléments de contenu du DAC.

Si le contenu du texte a été modifié au fil des lectures parlementaires comme en témoignent les articles législatifs dans leur version finale (cf. supra), la volonté de rapprocher les législations du commerce et de l'urbanisme et d'agir sur le développement commercial via ces documents d'urbanisme supra-communaux persiste.

La loi Grenelle II poursuit la logique d'intégration progressive du développement commercial dans le droit commun de l'urbanisme. Elle accroît les

leviers d'action des SCoT pour agir sur la répartition de l'appareil commercial.

Depuis la fin des années 1960, les implantations commerciales se sont réalisées en périphérie au détriment des centres de telle sorte que selon Procos⁴, 62 % de chiffres d'affaires du commerce est généré par les secteurs de périphérie, 25 % pour le centre-ville et 13 % dans les quartiers limitrophes.

Au-delà des impacts sociaux, les conséquences territoriales de ces zones sont importantes. Les équipements commerciaux de périphérie présentent une faible insertion urbaine et sont fortement consommateurs de foncier (commerces sur un seul étage, emprise des stationnements). Ils sont générateurs de flux de véhicules (particuliers et de marchandises) et contribuent par leur localisation en périphérie, aux émissions de gaz à effet de serre.

La définition des ZACom est un des moyens prévus par la loi Grenelle II pour désigner précisément les zones de développement commercial de périphérie et accroître la qualité de ces espaces et leur insertion urbaine, paysagère et environnementale.

Voyons à présent, sous quelles formes les 10 SCoT analysés intègrent les changements obligatoires. Nous regarderons également si les mesures facultatives ont été reprises. Leur présence montrera qu'elles ont répondu à des attentes locales pour intervenir sur l'aménagement commercial.

4 Procos est une fédération d'enseignes commerciales qui réalise des études sur l'urbanisme et le développement commercial pour ses adhérents : <http://www.procos.fr/public/fr/expertise.htm>

2. Synthèse des dispositions des 10 SCoT Grenelle sur le commerce

2.1. Les volets commerciaux de 10 SCoT passés au crible

L'étude du volet « commerce » s'appuie sur une analyse des mesures inscrites dans 10 SCoT répondant à la loi Grenelle à partir d'une méthode de décryptage du contenu du DOO et d'une grille d'analyse de 15 questions. Elle comporte quelques biais méthodologiques.

Les 10 SCoT n'ont pas été élaborés dans un contexte législatif et réglementaire similaire (voir graphique page suivante). Le SCoT du Grand

Amiénois est arrêté⁵ avant l'entrée en vigueur de l'article L122-1-9. Il a dû procéder à un exercice d'intégration des nouveautés législatives des lois Grenelle pour être finalement approuvé en 2012 soit plus de deux ans après la délibération d'arrêt du document.

Les syndicats mixtes de SCoT ont prescrit l'élaboration de leur document avant le vote final de la loi Grenelle II intervenu en juillet 2010. Les cahiers des charges pour le recrutement des bureaux d'études ont été calibrés pour la réalisa-

5 La phase d'arrêt lancée par délibération du syndicat mixte de SCoT est une phase de recueil d'avis des personnes publiques associées et d'enquête publique auprès de la population.

tion d'un document conforme avec la législation antérieure⁶.

Les SCoT approuvés les plus récents ont pu bénéficier de l'expérience des pionniers dans l'intégration de ces mesures et des premiers ouvrages méthodologiques sur le sujet.

Enfin, la législation commerciale a depuis évolué avec les lois ALUR⁷ et ACTPE⁸ en donnant une souplesse d'utilisation aux mesures de la loi Grenelle. Le document d'aménagement com-

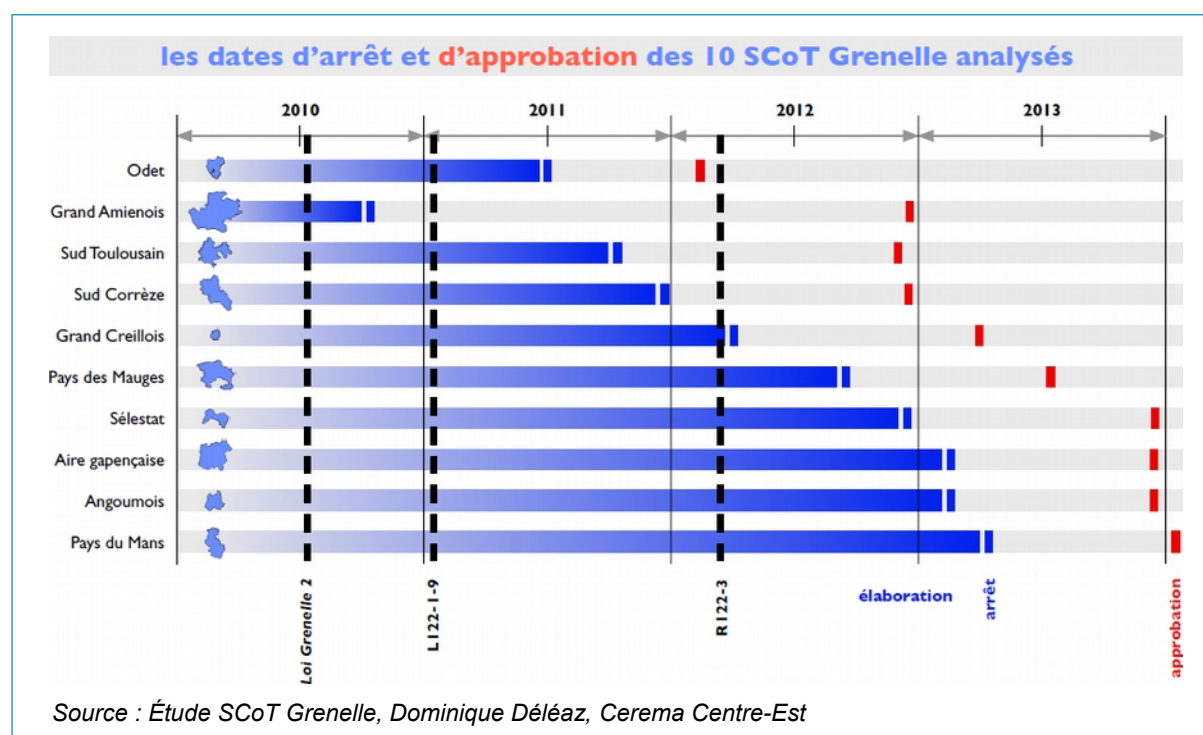
mercial intitulé à présent, document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) est devenu facultatif. Le terme de *zone d'aménagement commercial* a été supprimé. À présent, le DAAC quand il existe, s'adresse directement aux équipements commerciaux qui en raison de leur importance peuvent avoir des effets négatifs sur le territoire. Il permet de définir des conditions d'implantations qui doivent pro-mouvoir un développement durable du territoire : utilisation économe de l'espace naturel et agricole, recyclage prioritaire des friches commerciales existantes, accessibilité en transports en commun et en modes actifs⁹.

6 Soit la loi « solidarité et renouvellement urbains » de décembre 2000.

7 Loi du 24 mars 2014 relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové

8 Loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, aux commerces et aux très petites entreprises

9 Article L122-1-9 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur en juin 2015



2.2. Le DAC, une place et un contenu variables

Les 10 SCoT analysés comprennent un document d'aménagement commercial¹⁰. Il n'est pas systématiquement adossé au DOO et son contenu dépasse parfois la seule description des ZACom.

Dans 7 SCoT, le DAC est intégré au DOO sous la forme d'un chapitre spécifique du document prescriptif. Dans les trois restants, il ne se retrouve pas dans le corps du DOO : soit il est

positionné en annexe de la pièce prescriptive soit il constitue un volet autonome du SCoT.

Dans ces derniers cas, le positionnement du DAC par rapport au DOO interroge. Alors que la loi Grenelle II a clarifié la position du DAC dans les différentes pièces du SCoT en précisant qu'il est contenu dans le DOO, des syndicats mixtes n'ont pas opté pour ce format.

Le DAC est une pièce créée par la loi Grenelle II, dont l'objet est d'identifier les ZACom et éventuellement de préciser les conditions d'implantation des équipements commerciaux dans ces secteurs.

Six SCoT sur dix s'en tiennent à cette vocation première du document dont deux prévoient des mesures qui soumettent l'urbanisation à des critères précis. Cependant, 4 SCoT contiennent

10 Le SCoT de l'Odet ne fait pas expressément mention du DAC même s'il comprend une pièce qui reprend les caractéristiques de ces documents (désignation des ZACom, conditions liées à leur implantation). Cette spécificité peut s'expliquer par l'avancement de la procédure d'élaboration du document. Il a été approuvé avant l'entrée en vigueur des dispositions commerciales.

dans leur DAC d'autres éléments qui relèvent de la politique commerciale du territoire soit parce qu'il fait office de document intégrateur sur le volet commercial soit parce qu'il renvoie aux dispositions inscrites dans le document prescriptif. Pour ces SCoT, le DAC n'est plus assigné à la seule délimitation des ZACoM, il devient le document opérationnel traduisant l'intégralité de la politique commerciale et artisanale du SCoT.

Au final, malgré les éclairages de la loi Grenelle II sur la traduction du DAC dans le document d'urbanisme, les formes d'appropriation du DAC ne correspondent pas totalement aux termes de la loi. Parmi les 10 SCoT de l'étude, 6 variations de DAC ont été recensées. Ils se différencient par leur place dans le document d'urbanisme et l'ampleur que les établissements publics de SCoT souhaitent donner au document d'aménagement commercial.

2.3. Des ZACoM multi-formes

L'ensemble des SCoT distingue, dans leur document d'aménagement commercial, des secteurs de ZACoM¹¹.

Le nombre de ZACoM dans les DAC est variable d'un territoire à l'autre. Six SCoT sur les dix de l'étude en proposent entre 2 et 5 et quatre en recensent entre 7 et 19 ZACoM. Le SCoT de Sélestat et de sa région en identifie 2 contre 19 pour celui de l'Odette.

Les différences peuvent s'expliquer par la taille des SCoT (superficie et démographie). Elles témoignent aussi de la finalité que le porteur de SCoT entrevoit dans la définition de ces zones. Ces dernières peuvent être délimitées dans l'objectif de conforter les pôles commerciaux existants sur le territoire, constituer des secteurs de projets pour l'accueil de nouveaux établissements ou les deux :

- le SCoT de Sélestat et de sa région détermine une ZACoM de 58 ha avec 1,7 ha de surfaces disponibles. Il a sélectionné les zones commerciales déjà développées et ajouté les terrains non urbanisés comme réservoirs fonciers ;
- le Pays des Mauges identifie seulement les terrains non urbanisés mais qui peuvent être géographiquement situés en extension de zones commerciales existantes.

¹¹ Les SCoT de Grand Creillois et de l'Angoumois ne les nomment pas explicitement comme des zones d'aménagement commercial. Ils préfèrent respectivement les termes de zones périphériques du territoire ou de zones commerciales.

Il compte 3 ZACoM de faibles superficies : 1, 2 et 3 ha ;

- le DAC du SCoT de l'Odette a distingué les 19 ZACoM du DAC selon ces deux types d'orientation. 17 périmètres renvoient aux espaces commerciaux existants. Deux secteurs supplémentaires actuellement sans équipement commercial, ont été délimités pour accueillir les projets prévus par le document d'urbanisme.

En ce qui concerne le degré d'identification des espaces de ZACoM, 6 SCoT sur les 10 présentent des cartes suffisamment précises pour identifier les terrains. Parmi les 4 SCoT restants, les ZACoM ne sont pas toutes représentées avec le même niveau de précision :

- le SCoT de l'Aire Gapeñaïse propose 5 ZACoM sur 15 à la délimitation « recommandée », faisant l'objet de surface de vente par établissement et de recommandations d'aménagement ;
- pour le SCoT Sud Corrèze, les représentations cartographiques sont schématiques. Elles ne permettent pas de connaître les terrains concernés.

L'exigence d'identification des terrains des ZACoM du code de l'urbanisme a été perçue comme une difficulté majeure pour la majorité des représentants des SCoT. En effet, le repérage à la parcelle des ZACoM relève selon les SCoT Sud Toulousain, Odette et Sélestat, des documents d'urbanisme locaux. Estimant que délimiter les terrains n'était pas du niveau du SCoT, certains syndicats mixtes de SCoT ont préféré en rester à l'inscription de grands principes ou à des formulations de dispositions volontairement moins précises. L'usage du terme « préférentiel » par le SCoT de Sélestat et de sa région et Sud Toulousain a permis selon eux, d'apporter une souplesse afin d'éviter toute fragilité juridique du document.

Par ailleurs, des SCoT définissent des modalités complémentaires de concentration des équipements commerciaux :

- Le SCoT du Grand Amiénois distingue 3 ZACoM « flottantes » parmi les 7 qu'il inscrit dans son document. Elles autorisent un certain nombre d'hectares alloués aux commerces à l'intérieur du périmètre global. Le syndicat mixte souhaite offrir plus de souplesse dans la localisation des futurs équipements commerciaux ;
- Le SCoT de l'Aire Gapeñaïse définit au sein de 10 ZACoM (hors ZACoM recommandées cf. supra) un périmètre plus petit

de concentration recommandée de l'activité commerciale.

Enfin, certains SCoT assortissent la délimitation de restrictions de développement des zones commerciales périphériques exprimées en ha ou en m². Le Grand Creillois « *compte 3 zones périphériques* » et « *leurs périmètres n'ont pas vocation à être étendus au-delà de leur limite constatée au 01/09/2011 et cartographiée* ».

2.4. Des conditions d'implantation des ZACoM d'abord liées à la desserte en transport en commun

Les syndicats mixtes de SCoT peuvent prévoir les conditions permettant de subordonner l'urbanisation des ZACoM au respect de critères spécifiques inscrites sous la forme d'orientations d'aménagement plutôt que d'exigences conditionnant l'urbanisation des commerces tels les documents du Grand Amiénois, du Pays du Mans, de Sélestat, de l'Odet ou de l'Aire Gapençaise. Les critères font en majorité référence aux conditions de desserte en particulier en transports en commun¹².

- le SCoT Sud Corrèze précise que les conditions de desserte de la ZACoM « Ouest Pôle 1 du pôle urbain » doivent être « *suffisantes pour assurer une circulation fluide* » et il est demandé sur la desserte des 4 autres ZACoM « *qu'une desserte transport en commun prioritaire permette d'irriguer le site* » ;
- le SCoT de Sélestat et de sa région donne les principes d'aménagement par ZACoM. Dans le cas de la « ZACoM 2 », le SCoT demande de « *porter une attention particulière sur : la desserte en transports en commun et en modes doux (cycles, piétons)* » ou encore « *l'insertion paysagère, et la prise en compte des trames vertes, notamment par rapport aux éléments de patrimoine existants situés à proximité* ». Ces critères très proches de ceux exposés à l'article L122-1-9 du CU, ne soumettent pas explicitement l'implantation de tout nouvel équipement commercial à leur atteinte mais contribue à une politique d'amélioration du fonctionnement et de l'insertion urbaine du secteur de ZACoM.

¹² Pour des informations complémentaires sur le volet transport et déplacements, voir la fiche de la série analyse de 10 SCoT Grenelle sur « La prise en compte de la mobilité dans les SCoT ».

Le SCoT Pays du Mans est le seul à inscrire une ZACoM de centre-ville quand la quasi-totalité des SCoT de l'étude, les localisent dans des territoires périphériques. Elle se caractérise par l'ambition de faciliter l'implantation de commerces de tous types dans le pôle centre de l'agglomération.

Délimitation de la ZACoM Pôle Majeur Centre de l'agglomération mancelle



Source : DAC, p.36 du DOO, Pays du Mans, 2014

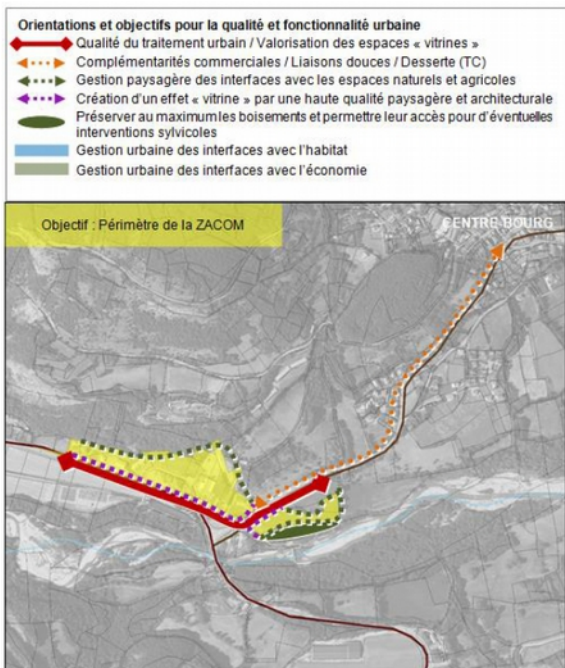
D'une manière générale, les conditions sont rédigées de manière générique dans les documents. Seuls certains SCoT comme le SCoT du Grand Amiénois ou de l'Aire Gapençaise localisent géographiquement les exigences de développement des ZACoM.

Dans certains cas, le DOO oriente également, l'urbanisation dans les ZACoM. Huit SCoT présentent des mesures dans le DOO plus précises que le DAC. À titre d'exemple, le SCoT Pays des Mauges assignent 3 objectifs ciblés sur tout type de commerce que les PLU devront prendre en compte. Ils portent sur la desserte en transports, notamment collectifs, la maîtrise des flux de marchandises et la protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

En comparaison, le DAC prévoit des mesures visant à subordonner les ZACoM au respect d'un certains nombres de critères qui portent sur les flux de véhicules, le stationnement, la préservation de la ressource en eau et les dispositifs d'économie et de production d'énergie. Toutefois, cette formulation désigne les ZACoM en

général et n'est pas lié à l'implantation de nouvel équipement commercial dans ces zones.

Dans le DAC de l'Aire Gapençaise, les orientations et objectifs d'aménagement sont représentées graphiquement par ZACom. Elles concernent la desserte en transport ou encore l'insertion urbaine du projet. Chaque ZACom fait l'objet de principes cartographiés.



Source : ZA Sous la Roche/ ZA Fougerouse, p. 10 DAC de l'Aire Gapençaise, 2013

2.5. Les modalités d'atteinte des objectifs commerciaux par le DOO

L'article L122-1-9 alinéa 1 et 2 se traduit dans les SCoT à travers 3 dimensions : l'inscription d'une **hiérarchie des équipements commerciaux** combinée à une **stratégie en termes d'armature commerciale** et la mention des **objectifs d'aménagement du territoire pour-suivis** notamment sectoriels.

La hiérarchie commerciale

Sept SCoT ont établi une hiérarchie de l'offre commerciale.

Les seuils s'appuient partiellement ou totalement sur la surface de vente par chiffrage des seuils ou en dissociant les commerces soumis ou non à une autorisation d'exploitation commerciale.

Le SCoT de l'Odét propose 3 niveaux avec des seuils de 400 et 1 000m². Il définit également les commerces incompatibles avec une implantation dans les espaces de centralité.

Les 3 autres SCoT différencient les commerces selon des critères qualitatifs telle que la fréquence d'usage.

- le SCoT de l'Aire Gapençaise compte deux niveaux de commerces : les *commerces de proximité*, de *non proximité* et les *commerces ne pouvant s'intégrer dans les espaces habités* ;
- le SCoT Pays du Mans distingue une *offre commerciale dense et diversifiée de type hypermarché*, le *commerce de détail et de proximité*, les *grandes et moyennes surfaces spécialisées* et les *commerces et enseignes adaptées à la vocation du pôle d'excellence sportive*. Il localise de manière *préférentielle* chaque type de commerce sur un ou plusieurs secteurs commerciaux. Par exemple, la première catégorie est destinée préférentiellement aux ZACom du territoire ainsi que des quartiers des pôles d'agglomération. Ce mode de fonctionnement commun à de nombreux SCoT permet de mettre en cohérence les équipements commerciaux selon leur ampleur avec les capacités d'accueil du territoire.

L'affirmation d'une hiérarchie commerciale dans les DOO permet d'abord aux SCoT de préciser les possibilités de développement selon les niveaux d'armature commerciale. Elle revient à favoriser les espaces centraux tout en laissant évoluer les zones commerciales de périphérie.

- le SCoT Sud Corrèze précise la hiérarchie à partir de la taille par surface de vente par site de projet ou type de territoire. En fonction de la surface de vente, la localisation de ce type d'enseigne est privilégiée, encouragée, autorisée si elle s'intègre dans une réflexion d'ensemble, voire interdite. Par exemple, il « *interdit en dehors des zones urbaines et des ZACO identifiées l'implantation de commerces et ensembles commerciaux de plus de 1 000 m² de surface de vente* » ;
- le SCoT Pays des Mauges présente des orientations moins détaillées. Il appelle à adapter la taille des commerces selon le type de commune (*pôle principal, pôle secondaire ou non pôle*).

La localisation des commerces

Six SCoT sur les dix s'appuient sur les niveaux d'armature urbaine du DOO pour organiser le développement commercial du territoire. Le Pays des Mauges reprend le découpage des communes en *commune-pôles* ou *non pôles*, tout comme le SCoT de Sud Corrèze qui détermine des territoires *pôles principaux*, *d'équilibre* ou *des relais de proximité*.

Seul le SCoT Sud Toulousain précise une armature spécifique au commerce avec 4 degrés d'équipements : *pôle commercial de niveaux SCoT*, *de bassin de vie*, *de proximité* et le reste du territoire.

Tous nuancent cette localisation par pôle ou commune par une distinction entre espaces centraux / espaces de périphérie ou en fonction de la formes d'urbanisation du territoire.

Le SCoT du Grand Creillois distingue les centralités (composées du centre-ville, centre-bourg) et l'enveloppe urbaine qui constituent le *tissu urbanisé mixte*, les ZACom et les *zones périphériques hors tissu urbanisé mixte et ZACom*.

Il est intéressant d'y inscrire les ZACom pour mieux appréhender la place de ces secteurs dans la stratégie du territoire et améliorer la politique de lisibilité des territoires.

L'imbrication de ces différentes formes d'organisation commerciale du territoire présente une forte variété d'un SCoT à l'autre. Elle peut être très détaillée. Le SCoT de l'Aire Gapençaise agit sur la répartition commerciale en fonction de 25 configurations de territoire : par une hiérarchisation des communes (la ville de Gap, les villages, communes touristiques, bourgs locaux, de relais et principaux), par secteur commercial (différents niveaux de ZACom, les zones d'activités, les zones commerciales, les entrées de ville), en fonction de la densité du tissu urbain (noyaux urbains, centres des différents types de communes). Il est important dans tous les cas, d'expliquer le mode de hiérarchisation dans la rapport de présentation, et de veiller à la bonne intelligibilité du découpage dans le document d'orientations et d'objectif.

Les objectifs qualitatifs poursuivis par les SCoT

Parmi les objectifs qualitatifs explicitement cités dans les SCoT, ils affichent comme grands prin-

cipes commerciaux et artisanaux, de promouvoir un développement commercial équilibré.

Concernant les espaces centraux (centre-ville et centre-bourg), le SCoT Sud Corrèze et Pays du Mans inscrivent un objectif de revitalisation des centres. Le SCoT de Sélestat et de sa région préfère le traduire sous la forme de la recherche d'un équilibre entre commerces de centre et de périphérie.

De nombreux SCoT ont revendiqué l'atteinte d'objectifs de desserte en transports notamment de transports en commun comme le SCoT de l'Aire Gapençaise qui cherche à limiter les déplacements contraints en périphérie et le Pays des Mauges, le SCoT Sud Corrèze et le Pays du Mans qui soumettent l'urbanisation de ces secteurs à des exigences de desserte en transport en commun et de modes doux.

Dans le cas du Pays du Mans, les pôles commerciaux doivent être accessibles en transports en commun. Il prévoit également d'étendre les transports urbains en sites propres aux espaces commerciaux.

Peu de SCoT cherchent à réglementer les flux de marchandises. Le SCoT de Sélestat et de sa région veut favoriser la maîtrise des flux de marchandise.

En termes de politique de modération de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, le SCoT Sud Corrèze l'inscrit comme l'un des objectifs de sa politique de développement commercial. Le SCoT de l'Odette y répond en inscrivant des objectifs de réduction des surfaces commerciales pour conforter les commerces existants.

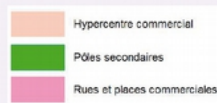
Enfin, 4 SCoT cherchent à améliorer la qualité urbaine des espaces commerciaux. Le Pays du Mans inscrit comme objectif la protection de l'environnement, des paysages et du patrimoine pour les secteurs d'entrée de ville et une meilleure intégration des commerces types drive. Il fixe des niveaux d'exigences en termes de gestion durable des déchets et de réutilisation des eaux pluviales.

En synthèse, les 10 SCoT de l'étude abordent le commerce avec des approches variées et parfois complexes à saisir dans leur globalité. Les mesures inscrites dans le DOO et le DAC se limitent à la poursuite de grands objectifs et donnent rarement les modalités d'application concrètes des dispositions.

Le SCoT de l'Angoumois contient une cartographie indicative des commerces composée de trois niveaux de lieux commerciaux : les *pôles secondaires* ; les *rues et places commerciales* ; l'« *hypercentre commercial* » qui correspond aux 3 ZACom ce qui permet de bien comprendre la place de ces secteurs dans l'aménagement commercial du territoire de l'Angoumois

R22 RECOMMANDATION RELATIVE A L'AMENAGEMENT COMMERCIAL DU CENTRE-VILLE D'ANGOULÊME ET DES ESPACES ASSOCIES (POLES D'EQUILIBRE)

Les opérations d'habitat qui s'inscriront dans les centralités urbaines définies pourront prévoir la possibilité d'implanter des commerces en rez-de-chaussée des bâtiments créés ou réhabilités, tout en permettant l'accès aux étages supérieurs, en priorité pour du logement.



Source : DAC, p. 32 du DOO de l'Angoumois, 2013

La ZACom « *secteur commercial Est* » à Soyaux est représentée dans l'armature commerciale du territoire et fait l'objet d'une seconde carte précisant son périmètre et les terrains disponibles pour l'accueil de nouveaux équipements.

Secteur Commercial Est (Soyaux)

L'enveloppe maximale du secteur commercial de la zone de Croix Blanche située à Soyaux est définie comme suit et compte environ 2,3 hectares de foncier disponible.



Source : DAC, p. 33 du DOO de l'Angoumois, 2013

Le DOO du SCoT de l'Odét énonce 11 critères s'appliquant aux nouveaux équipements commerciaux tels que «le raccordement des espaces commerciaux aux axes de transport urbain existants » ou « l'usage de matériaux éco-responsables » (p. 55 du DOO). Il assigne un nombre précis de critères à respecter en fonction de la taille du projet commercial. Le maître d'ouvrage du projet commercial est libre de choisir ceux dont il veut tenir compte. Par exemple, une opération d'aménagement générant jusqu'à 1 000 m² de surface de plancher à vocation commerciale devra intégrer 8 des 11 critères listés dans le SCoT. Cette mesure permet de développer des projets plus qualitatifs avec une relative souplesse pour le maître d'ouvrage.

Pour inciter au respect d'un plus grand nombre de critères, le SCoT octroie un bonus de constructibilité de 10 % de la surface de plancher aux projets en remplissant davantage.

Classe - Taille du projet (surface de plancher)	Nombre de critères à respecter
Jusqu'à 1 000 m ²	8
De 1 000 à 3 000 m ²	9
De 3 000 à 5 000 m ²	10
Plus de 5 000 m ²	11

Source : p. 55, DOO du SCoT de l'Odét, 2012

3. Enseignements et pistes d'évolution

Après échanges avec des représentants des syndicats mixtes de SCoT, le thème du commerce apparaît extrêmement sensible pour les élus des territoires de SCoT dont les postures politiques oscillent entre une volonté d'encadrement du commerce pour agir sur la répartition de l'offre et la qualité des aménagements ou d'assouplir les règles quand ils considèrent que le commerce est d'abord un vecteur de développement économique.

C'est pourquoi 6 SCoT rapportent des difficultés lors de l'élaboration du document liées à des prises de position fortes autour de ce sujet. Pour le SCoT Sud Toulousain, avant les lois Grenelle, le commerce avait peu de place dans les débats. Avec l'entrée en vigueur de ces lois, le sujet est devenu sensible. Le syndicat mixte de SCoT a volontairement traité la question du commerce en fin de procédure d'élaboration pour ne pas nuire à la dynamique d'élaboration du document. Les travaux ont duré longtemps.

Dans ces conditions, le texte comporte des difficultés, facteurs de tensions politiques sur la question selon les syndicats mixtes de SCoT :

- l'obligation de rédiger un DAC qui précise une ou plusieurs ZACom ne répond pas toujours aux besoins des territoires : le SCoT Sud Toulousain estime que sans cette pièce, les réflexions des élus seraient restées sur les centralités. Le bureau d'études juridiques du SCoT Pays des Mauges a conclu à la lecture du texte, qu'il était obligatoire de créer une ZACom alors qu'à l'origine, le syndicat mixte n'avait pas identifié de besoins particuliers ;
- la délimitation des ZACom à la parcelle est vue comme un exercice inapproprié à l'échelle du SCoT (voir partie 2.3).

Au regard de ces difficultés, beaucoup redoutent le recours contentieux dans un contexte de guerre juridique entre enseignes. Ils se sont attachés les services d'un cabinet juridique afin de décrypter le texte de loi et rédiger des mesures relativement souples (usages des termes « préférentiels », délimitations des ZACom volontairement peu précises dans quelques cas) et n'ont pas souhaité réglementer trop fortement le développement des équipements commerciaux.

Pour améliorer le traitement du volet commercial dans les SCoT, plusieurs recommandations peuvent être faites sur la gouvernance, l'adéquation entre le DOO et le DAAC et le diagnostic

commercial et la définition d'orientations prospectives.

3.1. Mettre en place une gouvernance appropriée sur la question commerciale

Huit SCoT ont mené les réflexions en lien avec la CCI afin de bénéficier de son expertise. Sur le territoire du Pays du Mans, la CCI s'est investie dans une analyse socio-économique du commerce complétée par les travaux de l'Université du Maine afin d'éclairer les débats, mais elle s'est volontairement abstenue en n'émettant pas d'avis en phase arrêtée. Trois SCoT ont créé des instances de débats spécifiques au commerce. Le SCoT de l'Angoumois et du Pays du Mans ont mis en place un groupe de travail. Celui du SCoT de l'Angoumois était composé de la DDT, du conseil général, la CCI, la chambre des métiers et des trois EPCI. Le groupe de travail a été chargé de l'élaboration du DAC.

La gouvernance doit aussi exister en phase de mise en œuvre du SCoT. Trois syndicats mixtes regrettent que les orientations du SCoT ne soient pas assez portées lors de l'instruction des projets en CDAC soit parce que l'État ne les associe pas dans la production de l'analyse, soit parce que les élus délégués au SCoT, ne représentent pas l'institution dans les décisions qu'ils prennent. Pour éviter cette difficulté, le SCoT de l'Angoumois demande que les porteurs de projet présentent leur dossier au syndicat mixte et aux élus référents de la CDAC afin de partager les orientations du SCoT et créer à terme une doctrine partagée sur les projets.

3.2. Rechercher une meilleure complémentarité DOO/ DAC

Dans les 10 SCoT analysés, les DAC étaient sources de complexités en termes d'interprétation juridique des textes, de compréhension du projet politique du territoire (le volet commercial du SCoT est à la fois traité dans le DOO et le DAC avec une articulation qui nuit à l'intelligibilité globale de la stratégie territoriale) et constituent un point de tension dans la gouvernance des SCoT. Les DAC devenus DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial) sont à présent des documents facultatifs¹³ et doivent être utilisés en complément des orientations du DOO. Il est important, dès lors qu'un DAAC

¹³ La loi ACTPE du 18 juin 2014 a modifié le DAC en DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial) et l'a rendu facultatif.

existe, que les mesures s'en tiennent aux équipements commerciaux d'ampleur et à leurs conditions d'implantation. Le DAAC n'a pas vocation à présenter l'ensemble des mesures d'aménagement commercial.

Pour améliorer la lisibilité entre les deux documents, il est souhaitable de définir précisément les équipements commerciaux visés par le DAAC et de faire des renvois entre les deux pièces. Pour inciter à plus de lisibilité des DOO/DAC sur les localisations des différents commerces, il est possible de mettre en place des représentations ou tableaux de synthèse par type de commerce et localisation (voir tableau ci-après) pour bien comprendre la logique globale du SCoT pour améliorer le caractère opérationnel du document dans sa transcription dans les PLU et l'examen des projets en CDAC.

3.3. Améliorer la connaissance et la prospective commerciale

Afin de mieux éclairer les choix en matière de politique commerciale, il est important de promouvoir à l'échelle nationale les actions suivantes :

- **étudier et diffuser largement aux SCoT et aux personnes publiques associées des éléments de connaissance sur les développements commerciaux** récents, ses effets sur l'emploi global, l'évolution de la répartition centres / périphéries par exemple dans le but d'objectiver les débats ;
- **diffuser des éléments sur la prospective du commerce et inciter à l'élaboration de scenario dans un domaine qui va connaître de profondes mutations.** Peu de SCoT étudiés ont inscrit des mesures concernant les nouvelles formes de commerce. Le SCoT du Grand Amiénois contient des dispositions « afin de privilégier un développement polarisé des « drives », les nouveaux développements se feront préférentiellement de manière adossée aux équipements existants, la forme de « drive » isolé (non attendant à un point de vente existant) étant à éviter ». Et le SCoT Pays des Mauges contient des mesures en faveur du développement des circuits courts par le maintien ou la création de bâti spécifique à la vente directe.

Exemple de tableau de synthèse des dispositions sur la localisation des différents types de commerces (exemple du SCoT de l'Odet).

	a	b	c	d	e	f
types de commerces >> localisation v	tous commerces	commerces de plus de 1.000 m ²	commerces de plus de 400 m ²	commerces entre 400 et 1.000 m ²	commerces de moins de 400 m ²	commerces incompatibles en centralité
1 partout	(4c) (7a)					
2 centralités	implanter prioritairement ici (1a)	autoriser uniquement ici (1b)	conserver et créer ici (2a)		autoriser uniquement ici sauf adossement activité production (2b)	
3 I 9 ZACOM	implanter prioritairement ici (1a)	autoriser uniquement ici (1b)				
4 espaces commerciaux existants définis comme tels dans les SCoT et les PLU hors ZACOM et centralités	implanter prioritairement ici (1a)			définir les espaces pouvant les accueillir dans les PLU (4b)		
5 espaces de périphérie						à réserver pour ces commerces (5)
6 zones d'activités économiques existantes hors centralité n'accueillant pas de commerce	ne pas autoriser les changements d'affectation en une activité commerciale (6)					

Réalisation : D. Déléaz

Crédit photos Méthode :

Cerema sauf mention
contraire

Maquette et mise en page

Julie Espinas

Méthode :

La commande initiale du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité était d'analyser une sélection de 10 SCoT Grenelle avec la méthode de décryptage permettant d'extraire les orientations d'un SCoT, puis d'approfondir six thèmes aux exigences renforcées par le Grenelle: la consommation d'espaces, l'énergie-climat, le commerce, la mobilité, la biodiversité et les continuités écologiques, l'aménagement numérique.

L'impossibilité d'appliquer la méthode de décryptage pour une majorité des 10 SCoT n'a pas permis l'analyse globale et comparée des projets. Le travail s'est ainsi concentré sur chaque thème, avec une approche spécifique, formalisée par une fiche dans la collection Connaissances du Cerema, complétée par une fiche sur l'amélioration de la lisibilité du projet.

Bibliographie :

- AdCF, « urbanisme commerciale, une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser », 2012
- Certu, « La planification et l'aménagement commercial », fiche n°10 synthèse des entretiens SCoT Grenelle, 2013
- GRIDAUH, fiches écriture des SCoT « SCoT et équipement commercial », 2012
- Certu, L'aménagement commercial dans les SCoT, 2012

Dans la même collection :

- Améliorer la lisibilité des projets de SCoT
- La consommation d'espaces naturels, agricoles, forestiers dans les SCoT
- La mobilité dans les SCoT
- L'énergie et le climat (publication 2016)
- L'aménagement numérique des territoires (publication 2016)
- La biodiversité (publication 2016)

Contributeurs :

Julie Espinas (Cerema, direction technique Territoires et Ville) et Dominique Déléaz (Cerema, direction territoriale Centre-Est), dans le cadre d'un travail collectif avec Florence Bordère, Timothée Capcarrère, Vincent Caumont, Bertrand Dupigny, Sébastien Froment, Nicolas Jouve, Aouicha Kradaoui, Grégoire Palierse, Valérie Potier, Vanessa Rael, Arnaud Rouilly, Nicolas Valance, du Cerema pour la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) en partenariat avec la Fédération Nationale des SCoT.

Contacts :

Julie Espinas (julie.espinas@cerema.fr), Dominique Déléaz (dominique.deleaz@cerema.fr)

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

© 2015 - Cerema

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

Collection

Connaissances

ISSN 2417-9701

2015/36

La collection Connaissances du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables



Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – www.cerema.fr

Direction technique Territoires et ville – 2 rue Antoine Charial - CS 33927 - 69426 LYON Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités – 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30