

Résumé

Au programme 2016-2017 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est inscrite une mission relative à l' « analyse des conditions d'une meilleure prise en compte du développement durable des territoires par les ensembles commerciaux périphériques ». Définie par la note de commande en date du 19 février 2016, elle était à conduire en complémentarité avec la mission IGF-CGEDD portant sur la « revitalisation commerciale des centres-villes ». Le rapport de cette mission conjointe a été diffusé fin juillet 2016 : il présente un diagnostic préoccupant de la dégradation affectant de nombreux centres-villes et préconise notamment une meilleure régulation des concurrences entre pôles centraux et périphériques.

Les travaux de la présente mission prennent ainsi appui sur les analyses et les conclusions présentées par l'IGF et le CGEDD dans le cadre de la première mission. Ils procèdent d'une démarche différente et complémentaire, partant de l'analyse des effets de l'urbanisme commercial périphérique au regard des enjeux du développement durable. Les éléments de parangonnage déjà recueillis sont enrichis, notamment grâce aux visites faites dans cinq villes françaises et dans quatre pays voisins européens. Les travaux permettent d'approfondir l'analyse des évolutions tendanciennes des modes de consommation et des stratégies des acteurs. Les fondements et les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle approche sont établis à partir de cette analyse, à l'égard des projets à venir comme de l'évolution du tissu commercial existant. Des constats majeurs se dégagent des observations et analyses réalisées :

- la prolifération des espaces commerciaux qu'on observe en France depuis cinq décennies, aux confins ou à l'extérieur de la « tache urbaine » constituée, semble se poursuivre de façon continue, alors qu'observateurs et acteurs locaux sont de plus en plus nombreux à en déplorer les conséquences sur la qualité des paysages, l'organisation des villes et le devenir des centres urbains principaux ou secondaires, notamment dans les villes moyennes ;
- le développement de friches commerciales et le risque de « fuite en avant » que présentent de nouveaux projets souvent plus massifs et plus éloignés suscitent la préoccupation des élus et de nombre d'opérateurs du commerce, dont certains esquissent d'ores et déjà de nouvelles stratégies ;
- si les principes du développement durable semblent de mieux en mieux pris en compte par les politiques d'aménagement sous leurs différents aspects depuis les lois « Grenelle », le champ de l'urbanisme commercial reste réfractaire à cette problématique, surtout lorsqu'on la considère à une échelle territoriale large (impacts sur l'organisation urbaine et la mobilité, coûts externes et ensemble des effets économiques et sociaux...) et non pas seulement au niveau de l'opération ;
- les derniers ajustements législatifs ont permis d'énoncer, pour l'examen des projets, des critères plus précis mais qui s'avèrent insuffisamment hiérarchisés, évalués et finalement pris en compte pour permettre un réel cadrage de l'urbanisme commercial et préparer des décisions pertinentes ;
- les arguments relatifs au développement local et à la création d'emplois souvent mis en avant par les porteurs de projets pour convaincre les élus locaux s'avèrent de moins en moins crédibles, surtout dans un contexte d'offre commerciale abondante où tout nouveau venu affecte négativement les implantations voisines existantes ;

- la plupart des pays européens voisins semblent maîtriser plus aisément le développement des équipements commerciaux et mieux parvenir à les conserver au sein des cœurs de villes ou du tissu urbain, en tempérant l'application du principe de libre établissement inscrit dans le droit européen, dont une application trop exclusive ou systématique ne permet pas une prise en compte efficace des impératifs de protection de l'environnement, d'aménagement durable du territoire et de protection du consommateur également reconnus par le droit européen ;
- l'état de dégradation et de désorganisation des périphéries de nombreuses villes françaises ne saurait tenir lieu de justification pour abandonner ces territoires et reculer devant l'ardente obligation de recadrage et de réparation urbaine.

Dès lors, les rapporteurs préconisent une nouvelle orientation des politiques publiques en matière d'urbanisme commercial. Le temps est venu pour l'État d'initier un *aggiornamento*, lequel apparaît non seulement nécessaire mais désormais possible du fait d'une large convergence entre trois facteurs essentiels : la sensibilité aux enjeux de la transition écologique, de la consommation responsable et de la préservation des centralités urbaines ; la possibilité d'une gouvernance territoriale plus robuste à grande échelle au fur et à mesure de la montée en régime des métropoles et des intercommunalités ; la profonde crise d'adaptation de l'appareil commercial à l'heure où le e-commerce et l'évolution des modes de consommation ne cessent de révolutionner les localisations et les pratiques d'achat. C'est pourquoi il est proposé d'énoncer de la manière suivante une refondation des principes de l'urbanisme commercial :

- accorder la priorité à la consolidation des centres urbains et à la requalification des tissus commerciaux existants afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles,
- renforcer, à cet effet, les dispositifs de régulation et de planification qui encadrent l'urbanisme commercial, selon une application équilibrée du droit européen partagée par les principaux pays voisins,
- engager une grande politique partenariale de rénovation des périphéries urbaines qui incluent les principaux espaces commerciaux d'entrées de ville.

Telles sont les préconisations des rapporteurs, qui les assortissent de recommandations opérationnelles : consolidation des dispositifs de planification et de régulation, évaluation globale préalable des projets, mise en place de réseaux d'observation et d'expertise et ultérieurement d'une plate-forme nationale d'appui au renouvellement urbain des périphéries. Un plan d'action global est ainsi proposé en trois étapes : en premier lieu annonce des nouveaux principes avec la mise en place des réseaux d'échange et d'observation et lancement de démarches test, puis retour d'expérience avec tous les acteurs conduisant à la mise au point des modifications législatives et réglementaires, enfin déploiement de la nouvelle approche et des projets de renouvellement urbain sur tous les territoires concernés avec l'appui de la plate-forme nationale.

Réconcilier les dynamiques du commerce avec la ville durable : tel est l'enjeu de la réorientation « doctrinale » proposée. Sa finalité transcende les différences de sensibilités et les oppositions entre les divers types de commerce ou d'opérateurs commerciaux qui sauront développer leur activité selon les nouvelles règles du jeu. Elle est de susciter une organisation urbaine plus cohérente autour de centralités confortées : des lieux d'échange ouverts, attractifs et vivants qui sont, au cœur des villes et des quartiers, indispensables tant au maintien d'une cohésion sociale capable de surmonter les risques de fragmentation qu'à l'émergence d'une société dynamique et conviviale.

Liste des recommandations

1. Affirmer au niveau national une réorientation majeure des politiques publiques à l'égard de l'urbanisme commercial conforme aux principes suivants : accorder la priorité à la consolidation des centres-villes et des autres centralités urbaines ainsi qu'à la requalification des friches et des tissus commerciaux existants, afin de produire un développement urbain cohérent et d'éviter la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.....63

2. Établir, selon les principes énoncés dans la recommandation précédente, les modifications de la législation française en matière d'urbanisme commercial, en s'inspirant des meilleures pratiques européennes et prendre l'initiative d'une concertation avec les États membres et les services de la Commission européenne visant à définir les conditions d'un meilleur équilibre dans la prise en compte des principes de libre concurrence, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de protection du consommateur.....64

3. Rétablir une obligation d'observation territoriale en matière de commerce et désigner un pilote technique, comme le CEREMA, pour organiser, sous l'égide des intercommunalités et avec les acteurs locaux concernés (services de l'État et des régions, agences d'urbanisme, chambres de commerce et d'industrie...) un réseau d'observatoires des évolutions socio-économiques et environnementales au niveau de chaque bassin de vie, selon une méthodologie permettant une consolidation régionale et nationale.....65

4. Proposer aux organismes décernant des labels et des certifications en matière de développement durable l'engagement d'une réflexion visant à élargir et reconfigurer ces dispositifs, selon une approche globale du développement durable prenant en compte l'ensemble de ses dimensions territoriales, et intégrant les capacités d'adaptation du site commercial, sur la longue durée, aux évolutions du territoire et des comportements des consommateurs.....66

5. En s'appuyant sur les travaux des nouveaux observatoires du commerce, demander aux collectivités territoriales, aux chambres de commerces et d'industrie et aux opérateurs du commerce d'établir entre eux, au niveau de chaque bassin de vie ou d'emploi, un protocole permettant de cadrer les perspectives qualitatives et quantitatives en matière d'emploi puis de suivre leurs évolutions et le respect des engagements pris.....66

6. Inscrire dans la réglementation de l'urbanisme commercial l'obligation de réalisation, par un organisme tiers indépendant et préalablement à l'autorisation d'équipement commercial, d'une étude d'impact englobant l'ensemble des critères de la loi ACTPE, permettant de veiller à une réelle intégration environnementale et urbaine des projets, y soumettre ceux qui dépassent 2500 m² de surface de vente ainsi que, dans le cadre d'un

régime au cas par cas, tous autres projets susceptibles d'impacts significatifs au titre de la loi ; de façon complémentaire prévoir à l'article R 122-5 du code de l'environnement un élargissement du contenu de l'étude environnementale spécifique aux projets commerciaux en fonction des critères de la loi ACTPE.....68

7.Préciser le critère de la loi ACTPE relatif à l'accessibilité d'un projet commercial par les transports collectifs en établissant l'obligation de sa desserte, selon une cadence suffisante, par un système de transports collectifs pérenne et accessible aux habitants de la zone de chalandise, selon des conditions déterminées en fonction de l'importance de l'équipement.....68

8.Renforcer la prise en compte du développement commercial aux trois niveaux de planification, en créant un volet commercial dans le SRADDET (qui doit énoncer les grandes orientations et les objectifs avec lesquels les SCoT doivent être compatibles), en rendant obligatoire le DAAC dans tous les SCoT (qui doit définir à son échelle les conditions et localisations d'implantations commerciales, en cohérence avec les besoins du territoire) et en généralisant le PLUi (qui doit édicter les règles d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT et en tenant compte de la politique locale du commerce).....71

9.Réformer le système de régulation en transférant les attributions des commissions départementales d'aménagement commercial à des commissions régionales pour les projets de plus de 2500 m² de surface de vente (la commission nationale restant l'instance de recours) ; conserver la commission départementale pour les projets situés en dessous de ce seuil (la commission régionale devenant l'instance de recours) jusqu'au transfert du pouvoir de décision aux intercommunalités après approbation d'un SCoT avec DAAC validé par la commission régionale.....72

10.Préfigurer une politique nationale de renouvellement des territoires périphériques qui intègrent entrées de villes et équipements commerciaux, en lançant un premier appel à projets pilotes auprès des intercommunalités et des métropoles, portant sur la mise en œuvre, dans le cadre de leur compétence « politique locale du commerce », de grandes opérations urbaines concertées de redynamisation et d'embellissement de ces territoires stratégiques, à restructurer autour de nouvelles centralités ouvertes et d'espaces publics conviviaux.....74

11.Évaluer et mobiliser, en fonction du retour d'expérience des premiers projets pilotes, les moyens nécessaires au déploiement de grands projets de renouvellement urbain périphérique sur l'ensemble des territoires stratégiques qui le nécessitent, en termes de maîtrise foncière préalable et de mise en œuvre opérationnelle (EPF, EPA, EPARECA, EPL, sociétés de projets, opérateurs privés...), d'ingénierie technique (expertise et conception) et financière (ressource fiscale dédiée, fonds d'investissement, de prêt et de garantie...) et d'outils réglementaires (à

adapter en tant que de besoin, par exemple, pour faciliter le transfert des baux commerciaux existants).....77

12.Lancer, sous l'égide de la DGALN, un dispositif national d'échange visant à partager des éléments d'analyse et à développer une vision prospective en matière d'urbanisme commercial entre services concernés de l'État, collectivités territoriales, associations de consommateurs, organisations professionnelles et grands opérateurs du commerce ; organiser le moment venu, dans ce cadre partenarial, une plate-forme nationale d'accompagnement et d'appui pour la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain périphérique.....78

