



DREAL Occitanie

Analyser et comprendre les enjeux de l'armature commerciale des territoires et leurs traductions possibles dans les documents de planification.

NOTE DE SYNTHÈSE



PRÉFET
DE LA RÉGION
LANGUEDOC-
ROUSSILLON-
MIDI-PYRÉNÉES

L'État et le commerce dans la planification

Les services de l'État interviennent à deux moments clés de l'élaboration des choix de planification et de développement des équipements commerciaux :

- **Au cours des démarches de planification territoriale** : les SCoT et les PLUi comportent des volets commerciaux, plus ou moins développés qui encadrent les implantations ;
- **Lors de l'instruction des projets commerciaux** : les projets réalisables à court terme sont instruits lors du dépôt des dossiers de demandes d'autorisation commerciale auprès de la CDAC / CNAC.

Les objectifs de l'étude-action

Au cours de l'élaboration de ces documents et lors de leur mise en application, les services de l'État ont besoin de savoir **porter un jugement sur le potentiel et les besoins du territoire en termes de développement commercial, d'apprécier l'ambition qui a été donnée par les élus, ou d'apporter un éclairage sur l'impact éventuel d'un projet commercial.**

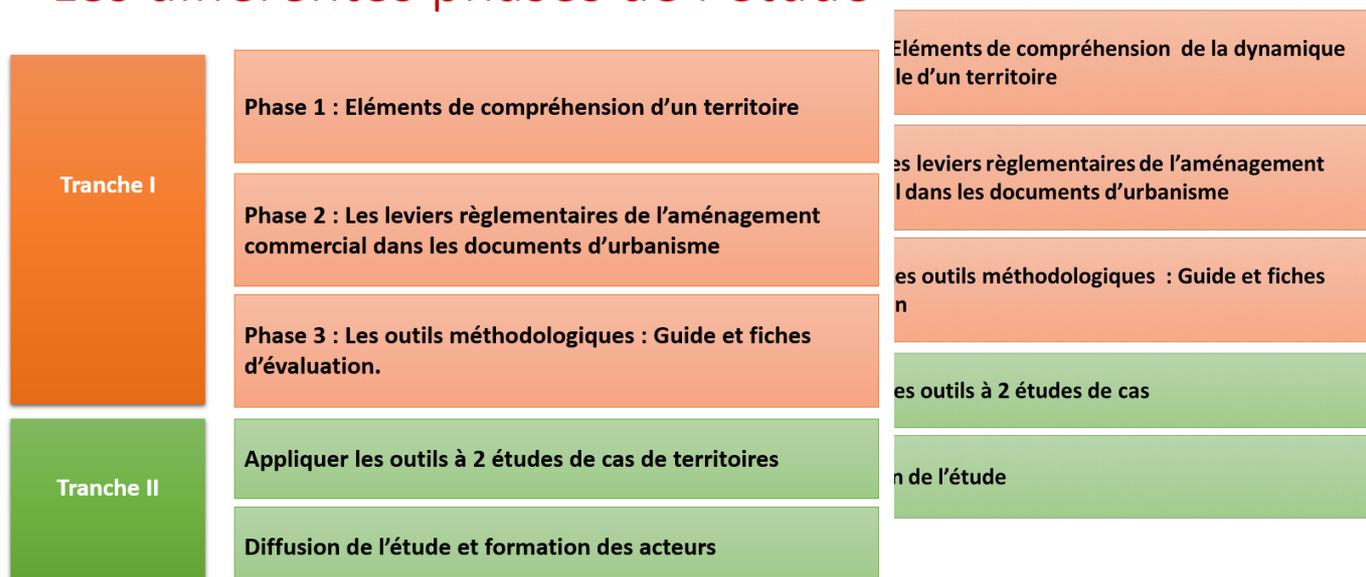
La DREAL Occitanie a souhaité, en lançant cette étude menée entre septembre 2016 et juin 2017, disposer de connaissances et d'outils qui permettront aux agents des services de l'État d'assurer leurs missions et participer activement à une planification efficace des espaces dédiés au commerce dans les territoires.

La conduite de l'étude a été confiée au groupement des deux bureaux d'études TEMAH et TERCIA consultants, assisté par l'architecte urbaniste, Florence CHIBAUDEL.

Cette **étude action**, à visée opérationnelle, a été conduite en 3 phases afin de partager les données nécessaires à l'élaboration du diagnostic (phase 1), d'analyser la prise en compte du commerce dans des territoires et les leviers règlementaires mobilisables (phase 2) et de produire un guide méthodologique, support opérationnel, conçu pour faciliter le travail des services de l'Etat (phase 3).

Le travail sur le guide méthodologique destiné aux agents de l'Etat a été conduit avec leur appui. Une journée d'atelier qui s'est tenue le 29 Juin 2017 à Toulouse, a réuni une trentaine de personnes pour « tester » le contenu du guide en situation réelle. Les documents des SCoT de 2 territoires (SCoT de la Vallée de l'Ariège et SCoT Nord Toulousain) ont été analysés par 2 groupes de travail, à l'aide de grilles d'analyse élaborées pour la circonstance. Leurs avis ont permis de perfectionner leur aspect opérationnel et de décider de les intégrer au guide méthodologique.

Les différentes phases de l'étude



Cette a synthèse de l'étude a pour objet de présenter brièvement le contenu de chaque phase, les enjeux repérés à chaque étape, les supports créés à l'occasion de cette étude.

Phase 1 – Les éléments nécessaires à la compréhension des enjeux d'un territoire en matière de commerce

Objectif :

Fournir aux agents de l'Etat en charge du suivi du volet commercial des SCoT les connaissances théoriques permettant de comprendre le fonctionnement commercial d'un territoire et d'en révéler les enjeux en matière d'aménagement.

Contenu du support :

Les 10 tendances majeures de consommation : quels changements de comportements et leurs incidences en matière d'équipement commercial ?

Identifier et caractériser les typologies commerciales : quelles méthodes et quels résultats ?

Le commerce en Occitanie : 10 cartes de cadrage et une analyse des densités commerciales à l'échelle de la Région.

Comment identifier une zone de chalandise et les secteurs à enjeux commerciaux spécifiques ? (ex : zones touristiques)

Quelles sont les notions permettant de comprendre les calculs de valorisation du potentiel commercial d'une zone de chalandise ?

Comment prendre en compte les stratégies des acteurs du commerce et les concepts commerciaux en développement ?

Comment analyser l'armature commerciale d'un territoire, les logiques de desserte et de flux ?

Quelle grille d'analyse pour apprécier l'intégration territoriale et urbaine du commerce ?

Comment évaluer l'impact des projets commerciaux sur l'emploi ?

Synthèse des enjeux d'élaboration du SCoT repérés dans la phase 1 :

La réalisation de la phase de diagnostic du SCoT embrasse une **multitude de données** et nécessite une approche spécifique. Bien réaliser le diagnostic de l'équipement commercial implique de recueillir et analyser des données spécifiques (fichiers, enquêtes, relevés,...), ce qui est rarement fait dans le cadre du SCoT lui-même. Si ces données ne pré-existent pas, le diagnostic ne met pas en évidence les données clés (sur ou sous-équipement, potentialités, vacance,...).

Bien analyser les potentialités de développement du commerce nécessite de travailler à **l'échelle du bassin de vie** (et non pas forcément à l'échelle du SCoT), ce qui complique l'analyse et l'élaboration de la stratégie.

L'enjeu principal, au stade du diagnostic, est de **bien hiérarchiser les polarités existantes**, leurs potentialités de développement au regard des projets urbains, des dynamiques démographiques et des nécessités d'évolution du tissu commercial existant.

Les enjeux de **localisation et le potentiel d'évolution** des zones commerciales, les besoins de renforcement de l'attractivité de ces espaces commerciaux stratégiques (accessibilité mode doux/TC, qualité urbaine et espaces publics, mixité urbaine, offre commerciale adaptée au niveau du pôle) doivent clairement apparaître dans le SCoT ou le PLUi. Ils guident l'élaboration de la stratégie de développement commercial du territoire.

Phase 2 – Les leviers réglementaires et les jeux d'acteurs

Objectif

Présenter le cadre réglementaire encadrant la prise en compte du commerce dans les SCoT, mais aussi au stade de l'instruction des dossiers d'AEC,
Mettre en évidence les bonnes pratiques de réalisation du volet commerce, notamment en intégrant les jeux d'acteurs (politiques, techniciens, enseignes, investisseurs,...)

Contenu du support :

Quels sont les leviers réglementaires qui s'appliquent au volet commercial des documents de planification (SCoT et PLUi) ?

Quels sont les leviers réglementaires qui s'appliquent aux demandes d'Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) ?

Comment les leviers réglementaires sont-ils utilisés dans les documents d'urbanisme : présentation d'études de cas portant sur 5 SCoT et 3 PLUi

Quels sont les autres outils d'intervention sur le commerce ?

Comment les prescriptions et orientations des volets commerce des SCoT sont-ils pris en compte dans les décisions des CDAC et CNAC ?

Quelles sont les attentes et les stratégies des acteurs, lors de l'élaboration des SCoT et dans le cadre du développement d'un projet commercial ? Présentation des résultats d'entretiens réalisés auprès d'élus/techniciens (6 territoires) et d'acteurs du commerce (5 enseignes) sur des thématiques comme l'analyse du potentiel de développement d'un territoire, la notion de proximité, les problématiques de flux, les stratégies d'avenir, l'équilibre entre centre-ville et périphérie, la prise en compte des documents de planification.

Synthèse des enjeux d'élaboration du SCoT repérés dans la phase 2 :

La cohérence entre les diverses dispositions du document de planification est une nécessité pour qu'elles soient respectées et prises en compte. L'expression de la stratégie de développement et les orientations constituent le **point de référence essentiel** lors de l'examen de la conformité des demandes d'autorisations commerciales au projet du territoire.

Les éléments du DOO précisant les localisations préférentielles et les conditions d'implantation, de manière très prescriptive dans certains territoires (plafond de surface de vente), constituent un facteur d'évaluation important lors des décisions (CDAC / CNAC), **mais non suffisant**, pour justifier une autorisation ou un refus. La compatibilité demandée est une **compatibilité d'ensemble** qui nécessite d'avoir des **dispositions cohérentes entre elles** au sein du document au risque d'en voir certaines non prises en compte. Les critères d'appréciation principaux sont liés à l'intégration urbaine, la densification et l'accessibilité.

La nécessité de combiner une diversité d'actions publiques pour produire des effets. Les territoires disposent **d'autres moyens d'actions** pour mettre en œuvre leur stratégie de développement commercial, et notamment pour maintenir et revitaliser les centres villes (FISAC, CRAC, préemption, concession d'aménagement, ingénierie, partenariat d'acteurs, politique tarifaire stationnement/TC, etc.)

Phase 3 – Guide méthodologique

Objectif :

Concentrer l'ensemble des connaissances et préalables établis dans les 2 premières phases dans un document, le guide méthodologique, conçu pour accompagner les agents de l'État à repérer les éléments nécessaires pour apporter un jugement dans chacune des pièces du SCoT, avec des encarts spécifiques concernant les PLUi. Le guide a été validé lors de la journée d'atelier qui s'est tenue le 29 Juin 2017, et complété avec les grilles d'analyse élaborées spécifiquement pour animer cette journée.

Contenu du support :

Accompagner l'élaboration du diagnostic : les **éléments attendus** dans le Porter-à-connaissance et le diagnostic, la **détermination des enjeux** et les **conditions de réussite** de cette phase.

L'élaboration de la stratégie commerciale : la problématique commerciale au stade du PADD, les éléments attendus, les éléments cartographiques

La traduction règlementaire du projet d'aménagement : les leviers directs et indirects mobilisables dans le DOO, le contenu cartographique du DAAC, les conditions de réussite

La mise en place du **système de suivi-évaluation du SCoT** : les éléments attendus et les bonnes pratiques

Construire un discours pour **l'examen des demandes d'autorisation commerciale** : utiliser les éléments pertinents du SCoT dans la note d'examen de la demande

Synthèse des enjeux d'élaboration du SCoT repérés dans la phase 3 :

La détection des enjeux majeurs d'aménagement commercial d'un territoire nécessite de maîtriser un ensemble de données règlementaires, mais surtout économiques. Les données de base, nécessaires à l'appréciation de l'équilibre commercial d'un territoire (ex : équipement commercial existant, taux de vacance des commerces, évasion,...) doivent être repérées dans les documents fournis, voire produites, si elles n'existent pas à l'échelle du territoire.

Les notions d'échelles des documents de planification et de dynamiques commerciales ne sont pas toujours concordantes, ce qui complique la détection et la formulation des enjeux.

La visualisation cartographique de la stratégie de développement commercial joue un rôle important pour clarifier les orientations et évaluer leur cohérence. La confrontation des cartes des projets d'armature urbaine et d'armature commerciale dans les DOO/DAAC, en particulier, s'est avérée souvent salutaire pour repérer des orientations de développement commercial en contradiction avec la stratégie d'aménagement générale du territoire.

L'utilisation des grilles a permis de faciliter la recherche des données et de simplifier l'expression des enjeux, en amont (note d'enjeux) comme en aval (avis sur les documents).