

Sud Loire
Beaujolais
Nord-Isère
La Dombes
Ouest Lyonnais
Rives du Rhône
Val de Saône-Dombes
Boucle du Rhône en Dauphiné
Agglomération Lyonnaise
Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain
Roannais

Inter-Scot - Rencontre des présidents - **juin 2009**

Le commerce : enjeux d'aménagement et orientations partagées

*8^e Rencontre des présidents
Château de Saint-Bernard – 11 juin 2009*



Déroulement

INTRODUCTION de la rencontre : **le commerce, un enjeu majeur pour les Scot**
par Jacqueline FOURNET, présidente du Scot Val de Saône-Dombes

**PARTAGER
DES DIAGNOSTICS**

Le rôle moteur du commerce dans l'aménagement du territoire de l'aire métropolitaine

5

L'offre commerciale métropolitaine : caractéristiques et dynamiques récentes

présentation d'Olivier ROUSSEL, responsable du Pôle Grands Territoires à l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

1^{ER} TEMPS D'ECHANGE ET DE DEBAT animé par Daniel PACCOUD, président du Scot Beaujolais

Quels impacts des dynamiques commerciales sur l'aménagement du territoire ?

Présentation d'Olivier ROUSSEL, Agence d'urbanisme

2^E TEMPS D'ECHANGE ET DE DEBAT animé par Jacqueline FOURNET

**S'ADAPTER
AUX EVOLUTIONS**

Et demain ? Quelles responsabilités des Scot dans l'aménagement commercial ?

14

Mutations de l'offre et de la demande et du contexte réglementaire : des évolutions qui interpellent les Scot

par Bernard JAYOL, président du Scot Roannais et par Olivier ROUSSEL, Agence d'urbanisme

3^E TEMPS D'ECHANGE ET DE DEBAT animé par Bernard JAYOL

**AGIR
ENSEMBLE**

Œuvrer pour un urbanisme commercial durable et de qualité

16

Par Daniel PACCOUD, Bernard JAYOL et Jacqueline FOURNET

Améliorer la connaissance et l'observation à l'échelle métropolitaine

Partager l'information, dialoguer, concerter

S'accorder sur des principes partagés

CONCLUSION

par Jacqueline FOURNET, présidente du Scot Val de Saône-Dombes



Introduction : le commerce, un enjeu majeur pour les Scot

Le commerce joue un rôle moteur dans l'organisation d'un territoire, dans la structure des déplacements, dans la vie quotidienne des habitants et dans l'économie locale.

En réintégrant le commerce dans le droit de l'urbanisme, les évolutions législatives récentes placent les élus en charge de l'aménagement du territoire en situation de contribuer aux décisions en matière d'urbanisme commercial ; les Schémas de cohérence territoriale et les PLU apparaissent comme les outils essentiels de la régulation commerciale par lesquelles les élus doivent concilier au mieux des exigences souvent contradictoires : satisfaction des consommateurs, développement des entreprises et équité des conditions de concurrence, préservation du tissu urbain, animation des centres-villes et réhabilitation des entrées de villes.

Ce double constat explique l'intérêt et l'enjeu d'une 8^e rencontre des présidents de l'inter-Scot consacrée au commerce. Les 11 Syndicats mixtes de Scot ont exprimé, au travers du Chapitre commun, l'ambition d'une métropole accueillante et attractive pour les habitants et les acteurs économiques. Le commerce participe largement de cette attractivité, basée sur la multipolarité et la complémentarité.

L'objectif de cette rencontre est de partager un certain nombre d'éléments d'analyse sur la structuration du commerce à l'échelle métropolitaine, les nouvelles tendances à l'œuvre et leurs impacts sur l'aménagement et le développement des territoires ; elle vise également à faire émerger des pistes de réflexions et d'actions communes.

Les éléments présentés ici sont loin de constituer une analyse exhaustive de la question sur l'ensemble du territoire de l'inter-Scot. En particulier, le commerce de proximité, qui constitue pourtant un aspect essentiel de l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs, est peu abordé. En raison des disparités territoriales existantes en matière de collecte et de traitement de données et de la diversité des acteurs intervenant dans cette thématique (CCI, Préfecture, CRCI), il reste ainsi de réels progrès à accomplir pour bâtir une observation partagée à l'échelle métropolitaine en matière de commerce et aboutir à une compréhension fine des enjeux.

Le commerce : de quoi parle-t-on ?

Le commerce revêt différentes formes. Traditionnellement, le seuil des 300 m² de surface de vente est utilisé pour distinguer les petits commerces des grandes surfaces. L'Insee distingue les commerces selon leur taille et la part des ventes réalisées en produits alimentaires. Ainsi les « **grands magasins** » (Galerie Lafayette, Printemps, etc.) ont une surface de plus de 2500 m² et réalisent moins d'un tiers de leurs ventes avec les produits alimentaires contrairement aux « **hypermarchés** » (Auchan, Carrefour, Géant, etc.).

Un « **Hard discount** » ou « **maxi discount** » est un établissement de vente limité aux produits alimentaires de base, d'une surface généralement comprise entre 400 et 800 m².

Les « **magasins populaires** » (ex : Monoprix) sont généralement des points de vente de taille moyenne disposant d'une surface de vente comprise entre 600 et 2000 m² situés en centre-ville. Ce sont des magasins généralistes, commercialisant entre 700 et 1000 références en textile et bazar et 1500 à 4000 références en alimentaire. Ils sont caractérisés par un assortiment large.

Dans le présent document nous utiliserons le terme « **grandes surfaces** » pour qualifier l'ensemble des commerces de plus de 300 m² (hard discount, magasin populaire, super et hypermarchés, grands magasins).

Le rôle moteur du commerce dans l'aménagement du territoire de l'aire métropolitaine

Un secteur économique créateur de richesses et d'emplois

Le commerce occupe une place importante dans l'économie de l'aire métropolitaine lyonnaise :

Il représente **31,5 milliards d'euros**¹ de chiffre d'affaires dont près de 14 milliards sur le territoire de l'Inter-Scot. L'agglomération lyonnaise, quant à elle, contribue pour près de la moitié à cette richesse créée dans l'inter-Scot.

Il concerne **un salarié privé sur dix**² (un sur six si l'on intègre le commerce de gros), auquel il convient d'ajouter les établissements sans salarié (commerce « artisanal », de bouche principalement) qui représentent 38 % des établissements

Il enregistre, toutefois, une **croissance de l'emploi** modérée au regard d'autres secteurs. La croissance de 4 % de l'emploi salarié dans le secteur du commerce entre 2002 et 2007 reste inférieure à d'autres secteurs : BTP (18 %), services aux entreprises et aux particuliers (14 % et 11 %), transport (5 %)...

Le « **chiffre d'affaires** » correspond au volume d'activité (ou volume de ventes) réalisé par les commerces d'un secteur.

Selon l'Insee, le « **commerce de gros** » consiste à acheter, entreposer et vendre des marchandises généralement à des détaillants, des utilisateurs professionnels (industriels ou commerciaux) ou des collectivités, voire à d'autres grossistes ou intermédiaires et ce quelles que soient les quantités ven-dues.

Le commerce tient une place importante dans le développement économique d'un territoire. Au-delà de cette fonction économique « de base », le commerce doit satisfaire d'autres attentes, plus diffuses, mais bien réelles : animation de la vie de quartier, lien social, proximité, urbanité, mixité urbaine, embellissement de la ville. Parce qu'il contribue à améliorer la qualité de vie des habitants, le commerce est cité comme le premier facteur d'attractivité d'un territoire³. Plus que toute autre activité économique, il constitue donc un véritable enjeu de société et pour la ville.

L'offre commerciale métropolitaine : caractéristiques et dynamiques récentes

Le commerce : un effet structurant ou déstructurant

Si le commerce demeure un thème incontournable des Scot et des politiques publiques d'aménagement, c'est avant tout en raison de ses effets structurants ou, au contraire, déstructurants sur l'organisation et le fonctionnement d'un territoire.

Ainsi, lorsqu'elle est située au cœur des agglomérations, des villes moyennes et des centres-bourgs, l'activité commerciale renforce les centralités d'un territoire et favorise ainsi un développement urbain harmonieux, regroupant l'habitat, les activités économiques, commerciales, les grands équipements et les infrastructures. Elle contribue à maintenir la ville des courtes distances, tout en optimisant la ressource foncière.

A contrario, une localisation excentrée et diffuse des équipements commerciaux affaiblit l'armature urbaine d'un territoire, en renforçant le phénomène de l'étalement urbain. Cela est d'autant plus vrai que cette évansion de l'offre porte sur des activités commerciales et des formats de vente qui trouve-

raient tout naturellement leur place au cœur des centres urbains. Cette dispersion des activités, peu favorable à l'utilisation des transports en commun, est génératrice d'importants flux de déplacements automobiles.

Une offre commerciale marquée par l'emprise de la grande distribution

Depuis plus de 30 ans, la prédominance d'un modèle de développement organisé autour de l'automobile a considérablement transformé notre environnement urbain quotidien et notre manière de consommer. Cette période a marqué l'émergence de nouveaux pôles commerciaux en périphérie des grandes agglomérations, bénéficiant d'un foncier abordable et d'une bonne desserte routière et autoroutière. Elle a connu souvent, parallèlement, une désaffection des commerces de proximité. A titre d'exemple, sur le Grand Lyon, la grande distribution représente plus de 60 % du plancher commercial.

Ces évolutions expliquent aujourd'hui en grande partie une offre concentrée sur quelques secteurs géographiques, qui irrigue les grands bassins de consommation et qui se structure sur plusieurs niveaux.

¹ Source : CRCI Rhône-Alpes, 2008

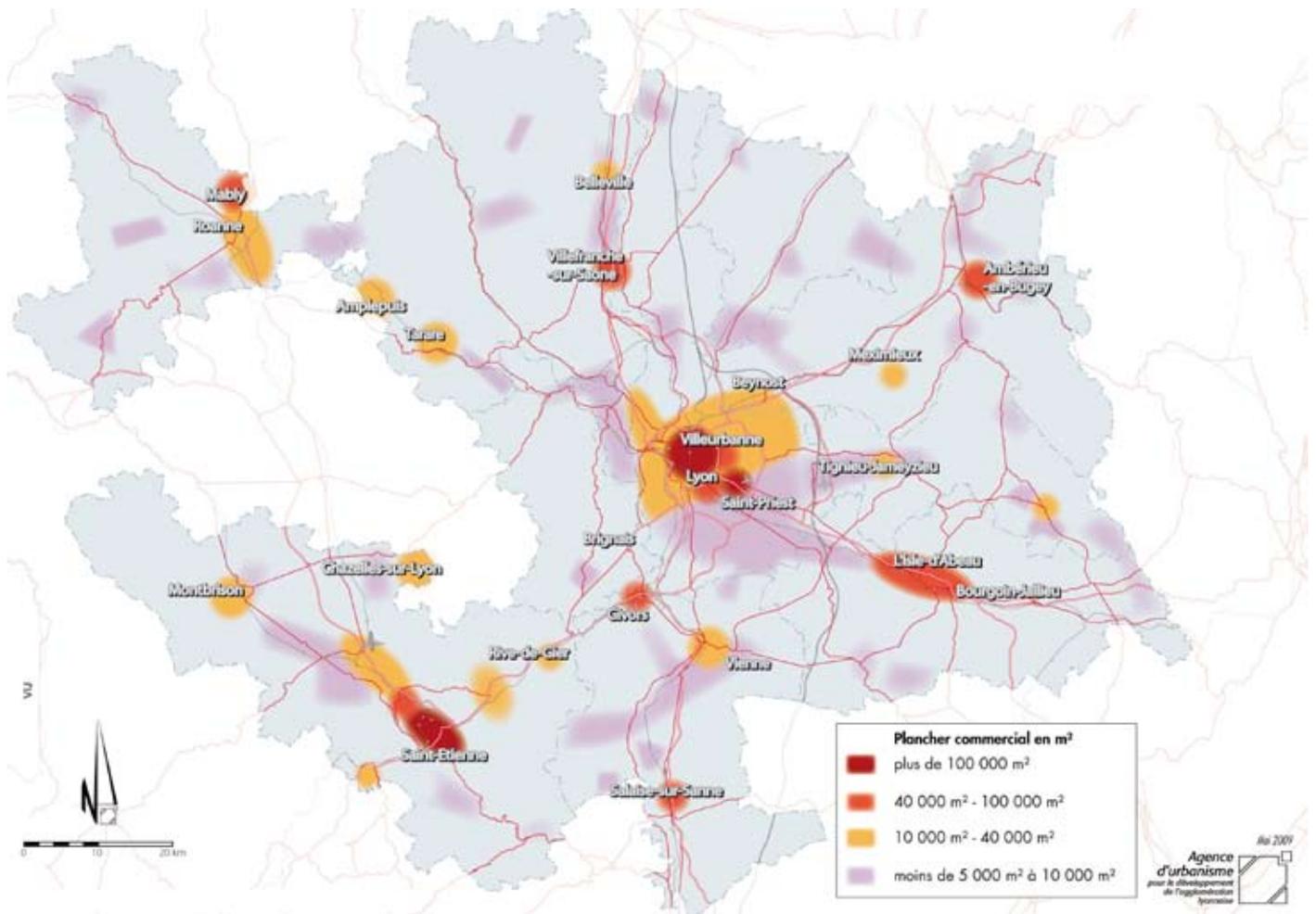
² Soit environ 100 000 emplois recensés à l'échelle de l'inter-Scot en 2007

³ Etude sur l'attractivité résidentielle dans le Scot de l'agglomération lyonnaise – Institut Fournier-Observatoire Social de Lyon, 2004

Une armature commerciale structurée sur quatre niveaux

- 1) Les communes disposant d'une surface commerciale de plus 100 000 m² (pôles métropolitains) qui irradient sur les 11 Scot. Trois communes appartiennent à cette catégorie : Lyon (Presqu'île, Rive Gauche et Part-Dieu), Saint-Etienne et Saint-Priest (Porte des Alpes) ;
- 2) Les communes disposant d'une surface commerciale entre 40 000 et 100 000 m² (pôles d'agglomération). Leur rayonnement est relativement large ; il peut s'étendre sur un voire deux Scot, en fonction de leur positionnement. Un nombre important de villes de l'inter-Scot figurent dans cette tranche : Villefranche-sur-Saône, Vénissieux, Givors, Ambérieu-en-Bugey, Salaise-sur-Sanne, Bourgoin-Jallieu, l'Isle d'Abeau... ;
- 3) Les communes disposant d'un plancher commercial compris entre 10 000 m² et 40 000 m² (pôles de bassin de vie) : Vienne, Beynost, Chasse-sur-Rhône, Montbrison, Firminy, Belleville, Tigneu-Jamezieu, Rillieux-la-Pape présentent ce profil commercial ;
- 4) Les communes disposant d'une surface commerciale comprise entre 5 000 et 10 000 m² (pôles de proximité) : Villars-les-Dombes, Trévoux, Chatillon-sur-Chalaronne, Roussillon, Pont-de-Chéruy, Villefontaine...

Stock de mètres carrés commerciaux par commune (commerce de plus de 300 m²)



Une offre commerciale segmentée

L'offre commerciale est segmentée, avec une spécialisation sur certains espaces situés souvent en périphérie d'agglomération.

Les grandes surfaces alimentaires et non alimentaires, consommatrices d'espace, se localisent généralement en première et deuxième couronnes d'agglomération ainsi qu'en périphérie des villes moyennes (Villefranche-sur-Saône, Bourgoin-Jallieu, Andrézieux-Bouthéon, Ambérieu-en-Bugey).

Les supermarchés, mieux répartis sur le territoire, sont plutôt situés dans les centres-villes et les centres-bourgs où leur taille s'adapte davantage aux disponibilités foncières et au tissu économique existant.

Une offre commerciale qui se développe le long des axes

L'offre commerciale se concentre le long des axes routiers et autoroutiers, à l'instar des zones d'activités économiques. L'accessibilité routière est en effet considérée par les opérateurs de la grande distribution comme un élément discriminant dans les choix d'implantation.

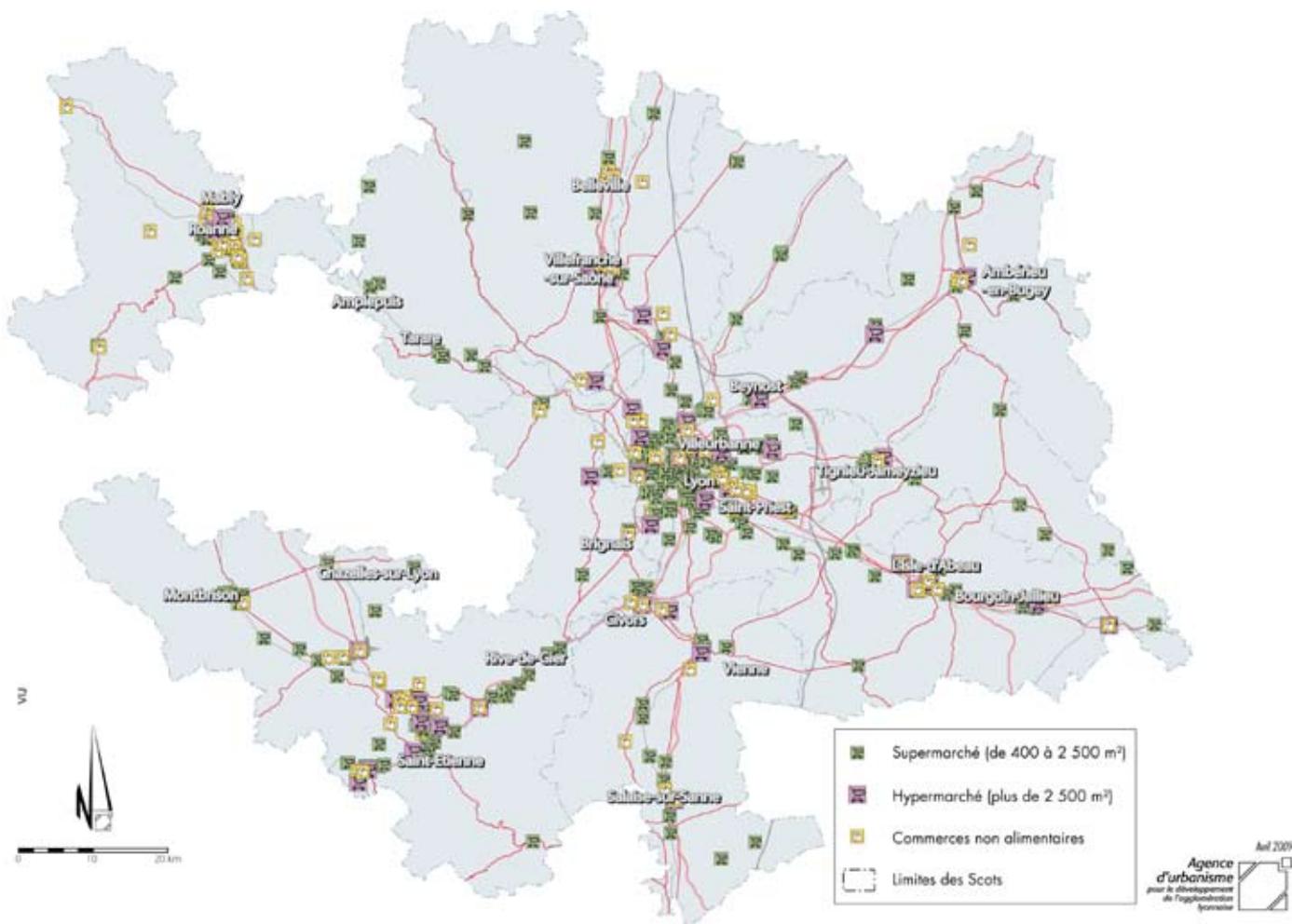
Les dynamiques commerciales récentes

Les tendances à l'œuvre sur la période 2002-2008 font apparaître plusieurs phénomènes marquants.

Une offre commerciale qui suit les dynamiques résidentielles

970 000 m² de surfaces commerciales (grandes et moyennes surfaces) ont été autorisées entre 2002 et 2008 sur le territoire de l'aire métropolitaine dont 70 % à l'extérieur du Scot de l'agglomération lyonnaise. Cette évolution de l'offre commerciale dans le périurbain,

Localisation des principales implantations commerciales en région lyonnaise (2007)



Source données : Schémas de développement commercial de l'Ain, Isère, Loire, Rhône. Agence d'urbanisme de Lyon, juillet 2007

qui connaît une croissance démographique soutenue, semble ainsi corrélée avec les dynamiques résidentielles. Plus précisément, les Scot Boucle du Rhône en Dauphiné, Bugey Côtière-Plaine de l'Ain, et Sud Loire ont connu, sur cette période, les plus fortes croissances de surface commerciales par habitant (respectivement 0,73 m², 0,52m² et 0,52m² par habitant). *A contrario*, les Scot de l'agglomération lyonnaise et de l'Ouest Lyonnais connaissent une progression plus faible (voir carte).

Des autorisations concentrées sur quelques pôles commerciaux

Les autorisations accordées en Commission départementale d'équipement commercial (CDEC) entre 2002 et 2008 montrent, pour certains territoires, une concentration des investissements sur quelques grands espaces commerciaux situés en périphérie des centres-villes.

A titre d'exemples :

- La zone commerciale de Tignieu-Jamezieu a accueilli les 2/3 des 55 000 m² de surfaces commerciales accordées dans le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné.
- La zone commerciale Beynost 2 et celle d'Ambérieu-en-Bugey ont accueilli 70% des 66 000 m² de surfaces commerciales accordées dans le Scot du Bucopa.
- La zone commerciale de Bourgoin-Jallieu et celle de l'Isle d'Abeau ont accueilli 32 000 m² de surfaces commerciales supplémentaires approuvées sur 62 500 m² accordés dans l'ensemble du Scot Nord-Isère, soit plus de la moitié.
- Les zones commerciales de Villefranche-sur-Saône, de Gleizé, de Belleville et de Tarare ont accueilli plus de 80 % des surfaces commerciales supplémentaires accordées sur le Scot Beaujolais entre 2002 et 2008, soit 59 500 m² sur un total de 72 500.

nota bene : l'analyse graphique du territoire Scot Roannais est à nuancer. Si le périmètre du Scot comprend la plupart des mètres carrés commerciaux, la zone de chalandise de cet appareil commercial s'étend sur un périmètre beaucoup plus large et exerce donc une influence sur une population plus importante que celle du Scot.

Cette tendance à la concentration sur quelques pôles commerciaux proches des principales agglomérations de l'inter-Scot tend à démontrer la structure multipolaire du territoire métropolitain.

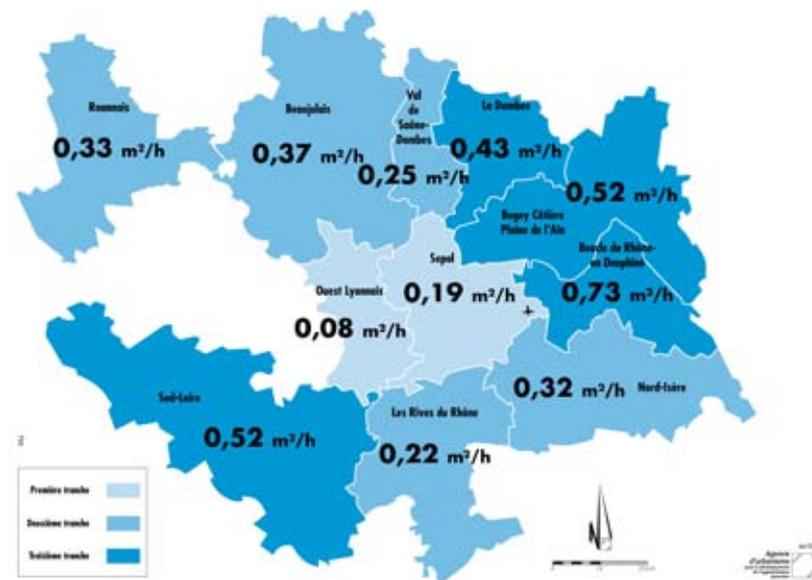
Des autorisations en contradiction avec les politiques d'aménagement ?

Si ces investissements apparaissent généralement concentrés autour des principales agglomérations de l'inter-Scot (Villefranche-sur-Saône, Ambérieu-en-Bugey, l'Isle d'Abeau...), en cohérence avec l'armature métropolitaine multipolaire, ils concernent souvent, toutefois, des espaces situés en périphérie des centres-villes. Par ailleurs, certaines autorisations accordées en CDEC sont

encore prises au gré d'opportunités locales, en contradiction avec les politiques d'aménagement et sans qu'il soit tenu compte, par exemple, de la nécessité de préserver une diversité entre les formes de vente ; alors que parallèlement des aides publiques à la sauvegarde du petit commerce sont octroyées.

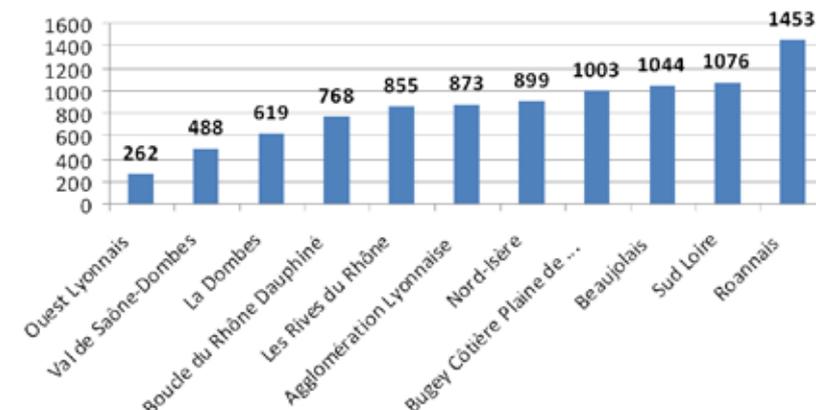
Il importerait ainsi à l'avenir de mieux articuler le développement des équipements commerciaux avec les préoccupations des politiques territoriales : maintien de l'attractivité des centres-villes et des villages, développement des polarités urbaines les mieux desservies par les transports, limitation des flux de déplacements.

Nombre de mètres carrés autorisés par habitant entre 2002 et 2008



Source données : CDEC 2002-2008
Population Insee 2006

Densité de grandes surfaces par Scot en 2008 (en m² pour 1 000 habitants)



Le « **petit commerce** » qualifie l'ensemble des commerces de moins de 300m².

Le « **commerce artisanal** » ou « **artisanat à caractère commercial** » regroupe traditionnellement les activités de charcuterie, de boucherie, de boulangerie et de pâtisserie.

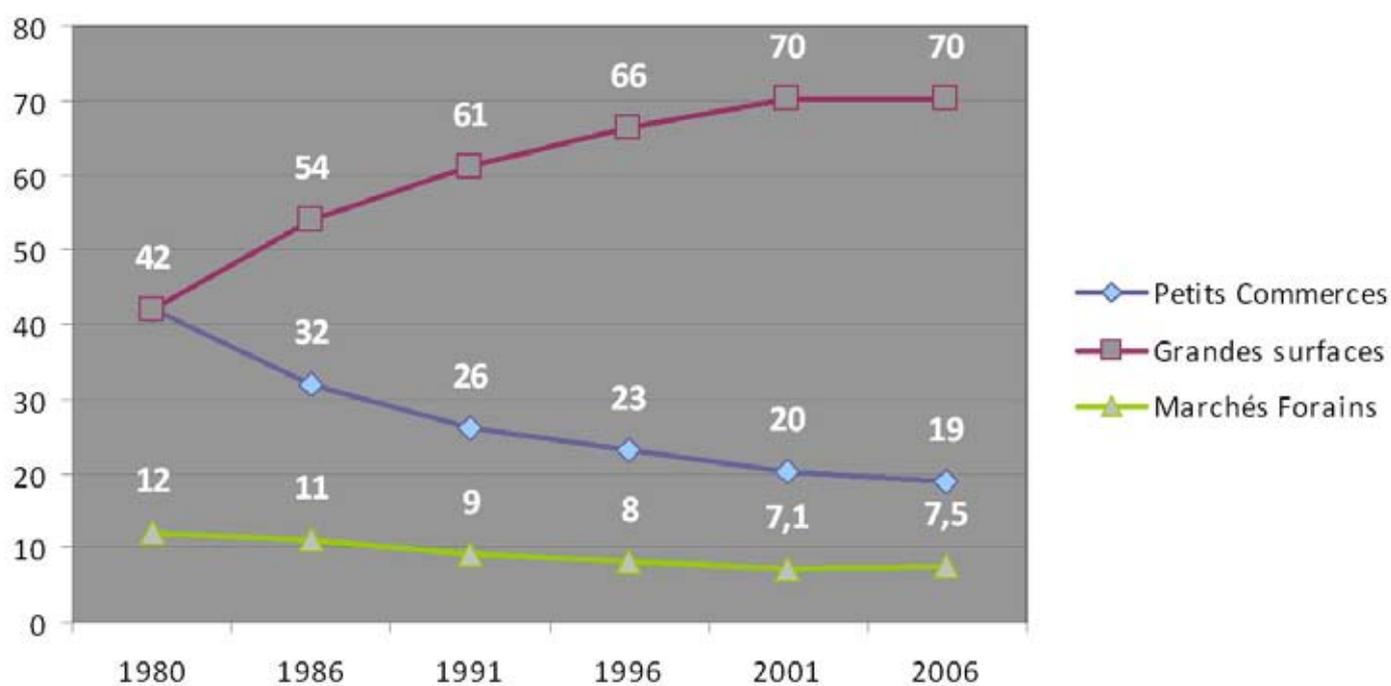
Une poursuite du recul du petit commerce

Ne disposant pas de données exhaustives sur le petit commerce, il est difficile de porter un regard aiguisé sur ses dynamiques récentes. Néanmoins, la 8ème enquête comportements achats montre une poursuite de son érosion, qui s'est cependant ralentie sur la période récente. Le petit commerce a en effet reculé

d'1 point sur la période 2001-2006, alors que ce recul était de trois points sur la période 1996-2001.

Par ailleurs, certains types de petits commerces semblent mieux résister que d'autres ; c'est notamment le cas de certaines catégories de l'artisanat commercial (boulangerie) ou du commerce franchisé.

Emprise alimentaire des différentes catégories de commerces (en %)



Source : Chambre de commerce et d'industrie de Lyon - 2007

Quels impacts des dynamiques commerciales sur l'aménagement et le fonctionnement du territoire ?

Cette géographie de l'offre commerciale, les formats de vente dominants et le poids de certains secteurs éloignés des cœurs urbains ont des impacts importants et durables sur le fonctionnement des territoires. Elle soulève des enjeux d'équilibre territorial, de maintien de l'attractivité des centres urbains, de gestion des flux de déplacements, d'optimisation foncière et de qualité des projets commerciaux.

Des territoires d'attraction et d'évasion commerciale

Certaines formes de concentration de l'offre commerciale sur quelques pôles très attractifs, notamment en périphérie d'agglomération, engendrent des mouvements d'évasion commerciale importants à l'échelle métropolitaine. Aujourd'hui, ces dépendances s'organisent principalement au profit de l'hyper centre lyonnais (Presqu'île, Rive Gauche

et Part Dieu) et de pôles commerciaux situés dans la 1^{ère} couronne de l'agglomération lyonnaise (Porte des Alpes, Porte de Lyon et Givors-Deux Vallées). A titre d'exemple, le Scot des Rives du Rhône présente des taux d'évasion de la demande en non alimentaire vers Givors de près de 40%. Un élargissement du périmètre de la 8^e enquête sur le comportement d'achat des ménages à l'ensemble du territoire de l'Inter-Scot, et au-delà, révélerait d'autres situations d'évasion, y compris au profit de polarités commerciales situées en dehors de son périmètre (Mâcon, Bourg-en-Bresse, Valence, Grenoble) et permettrait d'identifier clairement les zones de chalandise de chaque espace commercial.

ENJEU

Le renforcement de l'équipement commercial dans les territoires sous-équipés permettrait de limiter l'évasion commerciale et donc les flux de déplacements ; d'où l'intérêt de développer une réflexion sur les complémentarités de l'offre commerciale à l'échelle métropolitaine.

Attraction et évasion :

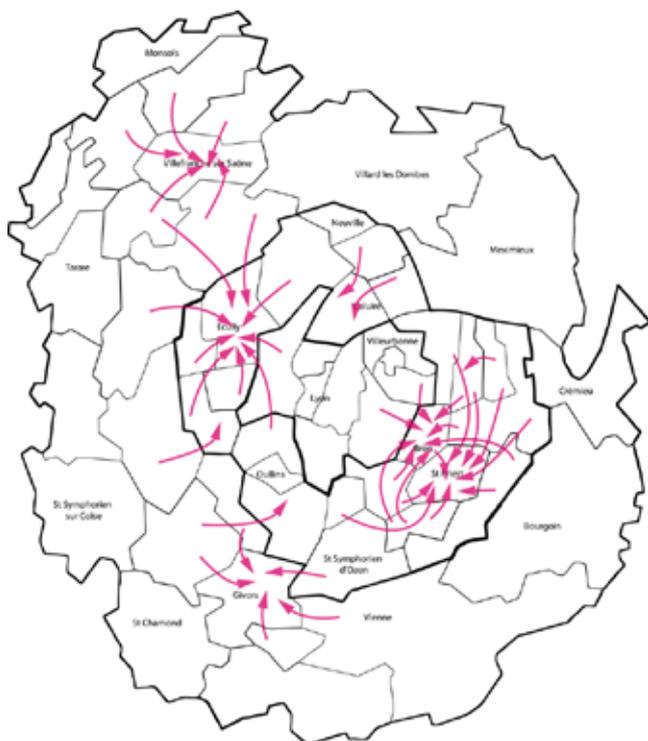
- L'attraction interne mesure la proportion des achats effectuée par les ménages d'un secteur dans les commerces de leur secteur.
- L'attraction externe mesure la part du chiffre d'affaires apportée par une clientèle qui ne réside pas dans secteur.
- L'évasion mesure la proportion d'achats effectuée dans d'autres secteurs.

Le « **pôle commercial** » est un regroupement de magasins proches les uns des autres.

Le pôle peut être localisé en centre-urbain ou à sa périphérie. Il peut prendre la forme d'une zone commerciale (Givors Deux-Vallées, Beynost, Villars) d'un centre commercial (La Part-Dieu, Saint-Etienne Centre 2) d'une rue ou d'un ensemble de rues commerçantes (La Grand Rue à Saint-Etienne, la Presqu'île à Lyon).

La « **zone de chalandise** » d'un établissement commercial est la zone géographique d'influence d'un magasin, d'où provient la majorité (traditionnellement on retient le seuil des 80%) de la clientèle.

Une attractivité différenciée des territoires : Equipement de la Maison



Une attractivité différenciée des territoires : Equipement de la personne



Source : 8^e Enquête comportement d'achat des ménages de la région lyonnaise - 2007

L'« **emprise** » ou « **taux d'emprise** » mesure la part de marché qu'exerce un secteur ou une forme de vente sur la dépense d'un secteur.

De nombreux déplacements motorisés

Les déséquilibres commerciaux entre territoires attractifs et territoires sous-équipés méritent d'être soulignés. Ils entraînent une multiplication des déplacements et un allongement des distances parcourues. Or, pour réaliser ces achats, la voiture reste le mode de transport prédominant avec, en moyenne, 70% de part modale. Cette part est encore plus forte dans les pôles périphériques pour lesquels 95% des déplacements sont motorisés⁴, contre respectivement 41% en centre-ville et 30% pour l'hyper centre (Rive Gauche, Villeurbanne et Presqu'île).

A titre d'exemple, le centre commercial de Porte des Alpes, qui bénéficie pourtant d'une récente liaison de tramway⁵, dépasse les 90% de part modale pour la voiture alors que celle-ci n'atteint que 12% pour le centre commercial de la Part Dieu.

La conception des espaces commerciaux facilite d'ailleurs souvent l'usage de l'automobile : larges espaces de stationnement, déficit d'offre en transport en commun, en aménagements modes doux etc.

ENJEU

L'amélioration de l'accessibilité des centres commerciaux par des modes alternatifs à la voiture particulière est donc un enjeu pour les responsables politiques qui affichent une volonté forte de promouvoir une mobilité durable.

En centre urbain : une perte d'attractivité et une banalisation des activités

Le développement d'activités commerciales de périphérie d'agglomération impacte directement l'attractivité des centres-villes, quartiers et centres-bourgs. L'arrivée de nombreux hypermarchés alimentaires en première couronne, contenant des galeries marchandes et devenant, de fait, des polarités commerciales concurrentes des polarités urbaines, a contribué à affaiblir le commerce de centre-ville. L'emprise des pôles de centres-villes a ainsi chuté de 28% à 20% entre 1981 et 1996, avant d'amorcer une stabilisation⁶.

Un recul inégal

Ce recul a été inégal selon les villes : celles, comme Lyon et Saint-Etienne, qui ont su positionner leur offre commerciale sur les produits d'équipement de la personne, de la maison, de la culture et du loisir et qui bénéficient de fortes densités démographiques ont pu maintenir leur attractivité. S'y ajoute, pour Lyon, l'existence d'un Schéma de développement commercial (Sduc) partenarial et négocié.

Au delà de la question du développement périphérique, les centres urbains souffrent aussi d'une banalisation croissante de leur offre commerciale et d'un développement des activités de services (banques, agents immobiliers) au détriment du commerce. L'action combinée des opérateurs commerciaux et la hausse des charges foncières expliquent en grande partie cette évolution.

ENJEU

L'activité commerciale est historiquement l'une des fonctions centrales de la ville. Le renforcement de l'attractivité commerciale des villes suppose donc une meilleure régulation des implantations commerciales par les collectivités territoriales, en cohérence avec l'armature urbaine, et une action sur la qualité et la diversité de l'offre.

⁴ Source : 8^e Enquête comportements d'achats

⁵ Cette liaison est toutefois peu commode à cause de la localisation de son arrêt.

⁶ Source : 8^e Enquête comportement d'achat des ménages de la région lyonnaise

En périphérie : une consommation foncière élevée et des formes architecturales de faible qualité

Généralement constitués d'implantations supérieures à 2500 m², les pôles périphériques sont très consommateurs d'espace. C'est d'ailleurs la disponibilité d'un foncier abondant à un coût abordable en périphérie d'agglomération qui constitue, en plus de l'accessibilité routière, l'un des leviers de leur développement. Les demandes d'autorisation qui ne portent que sur les mètres carrés de surfaces de vente masquent souvent l'importance des consommations foncières réelles, notamment celles des parkings, réserves, activités situées hors du champ de l'autorisation (le bâtiment en règle générale).

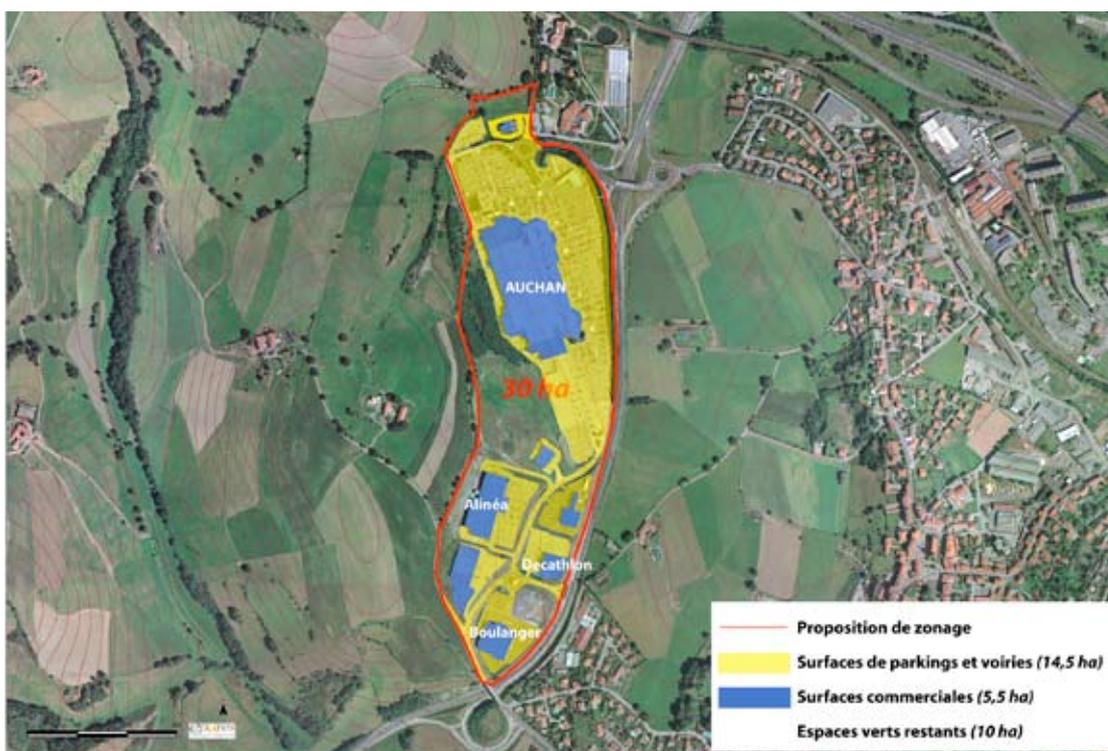
Outre le problème de la consommation foncière, les zones commerciales périphériques posent souvent la question de leur aménagement et de leur qualité architecturale déficiente. Bien souvent, leur développement s'est fait au coup par coup, en fonction des opportunités foncières et des logiques des opérateurs, sans tenir suffisamment compte de l'aménagement des espaces publics, de l'ordonnancement et de la qualité du bâti ainsi que des cheminements piétons.

Si, jusqu'à une période récente, les implantations commerciales se sont très souvent traduites par un alignement ou un regroupement de «boîte à chaussures» sans grande qualité d'ensemble, plus récemment, les opérateurs commerciaux ont commencé à intégrer dans leur projet les préoccupations environnementales et une certaine qualité architecturale.

ENJEU

L'amélioration des entrées de villes et la qualité des aménagements des pôles commerciaux périphériques existants et à venir s'imposent comme des éléments incontournables de l'action des collectivités territoriales et des opérateurs commerciaux.

La zone commerciale de Villars Montravel (42)



L'exemple de Villars (Sud Loire)

Le centre commercial de Villars, dans le Sud Loire, consacre 50 % de son emprise totale (14,5 ha / 30 ha) au stationnement et à la voirie.

Et demain ? Quelles responsabilités des Scot dans l'aménagement commercial ?

Alors que la loi de Modernisation de l'Économie (LME) renforce le rôle des élus dans la régulation commerciale en réintégrant le commerce dans le droit de l'urbanisme, une grande incertitude juridique demeure quant à la forme concrète que prendra ce dispositif de régulation et quant aux modes de gouvernance qui en découleront.

Par ailleurs, se pose également la question de l'adaptation, à terme, de l'équipement commercial aux évolutions des attentes et des besoins des consommateurs.

Dans ce contexte particulièrement mouvant, de quels leviers disposent les élus des Scot, et plus largement ceux en charge de la planification, pour favoriser une meilleure régulation de l'offre commerciale en termes de choix d'implantation, mais également de qualité intrinsèque des projets commerciaux ?

Comment les inévitables mutations de l'offre et de la demande commerciale interrogent-elles les acteurs dans leurs pratiques d'aménagement et avec quel devoir d'anticipation ?

Plusieurs éléments laissent présager d'inévitables mutations tant dans le domaine de l'offre que de la demande commerciale. Celles-ci sont liées à plusieurs facteurs.

Les grandes évolutions de la demande

Le vieillissement général de la population

Des évolutions significatives vont intervenir dans la structure de la population: les personnes de 60 ans et plus représenteront plus de 25 % de la population de l'aire urbaine lyonnaise en 2020 (contre 18,5 % en 2007).

Ce processus ira de pair avec une demande orientée davantage vers les services à la personne et le besoin d'une plus forte proximité.

Les consommateurs semblent privilégier de plus en plus la variable temps sur la variable prix et recherchent une diversité accrue dans l'offre commerciale.

Ces demandes militent en faveur d'un commerce de proximité étoffé et de qualité. Elles suscitent aussi des nouvelles formes de commerce dématérialisées telles que le e-commerce, le développement des drive-in⁷. Ces nouvelles pratiques restent pour l'instant marginales en termes de volume d'achat (sur le périmètre d'enquête de la 8^e enquête comportements achats, l'équivalent du chiffre d'affaires d'un hypermarché). Leur développement demandera une organisation de la logistique urbaine adaptée, à la fois en termes de points de stockage facilement accessibles et de livraisons en flux tendus.

⁷ Concept qui consiste à ranger les courses du client dans le coffre de sa voiture, après que ce dernier a passé sa commande sur Internet.

La hausse du coût de l'énergie

Dans un contexte de raréfaction des ressources énergétiques, la nécessité de juguler les coûts associés aux déplacements va devenir de plus en plus prégnante.

Les opérateurs commerciaux adaptent leur offre

Un retour des opérateurs commerciaux vers les formats de proximité et les centres-villes

Soutenue par une demande des municipalités qui souhaitent revitaliser leurs centres et privilégier les réseaux de transports en commun, les opérateurs de la grande distribution réinvestissent peu à peu les centres-villes, notamment par le biais des commerces de proximité franchisés et des supermarchés

Un développement du commerce d'itinéraire (gares, aéroports, stations-service)

Les opérateurs et aménageurs commerciaux cherchent de plus en plus à se positionner sur les parcours quotidiens des consommateurs. Certaines gares deviennent des lieux stratégiques qui accueillent de véritables centres commerciaux voire certains services publics.

Consciente qu'associer transport et services permet, pour le voyageur, de gagner du temps, la Région Rhône-Alpes a lancé un appel à projet pour l'accueil d'association, de commerces ou de services sur un certain nombre de gares à l'échelle de l'aire métropolitaine.

De même, les groupes pétroliers, obligés de trouver de nouvelles sources de revenus face à la concurrence des grandes surfaces, s'engagent dans une nouvelle approche commerciale de leurs points de vente. Placées sur les axes de déplacements, ouvertes tôt le matin et très tard le soir, les stations-service sont devenues de véritables épiceries.

Vers des grandes surfaces durables ?

La lecture des rapports des opérateurs commerciaux témoigne d'une prise en compte progressive du développement durable dans leurs stratégies de développement, même si l'intensité de cette prise en compte reste variable en fonction des projets. Les initiatives portent principalement sur les points suivants :

- la contribution à des opérations de rénovation urbaine (exemple : Carré de Soie et Confluence à Lyon, Projet les Ursules à Saint-Etienne),
- l'insertion des projets dans leur environnement économique et social (exemple : recrutements locaux sans condition de diplôme, offre de débouchés aux agriculteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise, etc.),
- l'insertion des projets dans leur environnement écologique, paysager et architectural (usage de matériaux écologiques, aménagements paysagers, gestion alternative des eaux de pluie, usage du photovoltaïque, gestion des flux de déplacements, respect de l'architecture locale, etc).

Un contexte réglementaire particulièrement mouvant

La Loi de Modernisation de l'Economie (LME) a introduit un changement important dans la manière de réglementer le commerce, en l'intégrant au droit de l'urbanisme. Ce faisant, elle place en principe les élus en charge de l'aménagement du territoire au cœur du processus de la régulation commerciale.

En effet, le nouveau dispositif législatif fait désormais des Scot et des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) les documents d'encadrement de l'appareil commercial. Les principes d'aménagement du territoire et de développement durable vont désormais régir la localisation et les formes du développement commercial là où la loi Royer faisait primer une approche économique. Dans cette perspective, les volets commerciaux des Scot et des PLU doivent être confortés, pour assurer une meilleure régulation.

Le changement de la composition des commissions départementales d'autorisation d'implantations commerciales reflète cette évolution : c'est à un collègue d'élus - parmi lesquels le maire de la commune concernée par la demande, le président du Scot et celui du Conseil Général - que reviennent dorénavant les décisions d'attribution des autorisations d'implantation sur la base de critères d'aménagement du territoire.

Dans ce contexte mouvant, les élus disposent d'ores et déjà de quelques leviers pour mieux orienter l'offre commerciale en termes de choix d'implantation (proximité des centres-urbains, intégration environnementale du site...) et de qualité intrinsèque des projets (consommation foncière, accessibilité, intégration paysagère) :

- Négocier avec les acteurs commerciaux (au moment du permis de construire ou du passage en CDAC).
- Utiliser les outils réglementaires : renforcement des volets commerciaux des Scot (ex : Document d'aménagement commercial (DAC)) et des PLU (PADD, orientations d'aménagement, protection des linéaires commerciaux...), usage du droit de préemption etc.).

En conclusion, si dans les principes, la LME place les élus en situation de mieux réguler l'urbanisme commercial, le contexte réglementaire n'est pas encore stabilisé et des incertitudes importantes demeurent (suite du rapport Charié ? Suppression probable des CDAC etc.). Ce contexte particulièrement incertain montre l'intérêt d'une veille réglementaire et d'un dialogue sur les évolutions législatives à venir.

Œuvrer pour un urbanisme commercial durable et de qualité

La 8^e enquête comportements d'achats des ménages de la région lyonnaise est le fruit d'un partenariat entre la CCI de Lyon – maître ouvrage et chef de file – la Communauté urbaine de Lyon, le Département du Rhône, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat, la CCI de Villefranche-Beaujolais, le syndicat mixte du Scot Beaujolais, et la Ville de Lyon.

Sept enquêtes ont été réalisées en 1973, 1976, 1980, 1986, 1991, 1996, 2001.

L'objectif de ces enquêtes est d'observer, à travers les comportements d'achats, le fonctionnement de l'appareil commercial pour servir :

des objectifs de nature politique

- Adosser l'élaboration d'une politique d'urbanisme commercial à des connaissances incontestées,
- anticiper les besoins d'équipement commercial,
- aider au diagnostic dans toutes les opérations de revitalisation des centres (Fisac, ORAC, ORC, projets urbains),
- étayer l'analyse des projets d'implantations commerciales (CDEC),

des objectifs de nature économique

- aider les créateurs et repreneurs de commerces à se positionner sur un marché, et plus globalement,
- conseiller les entreprises dans leur approche de marché,
- le périmètre d'enquête comprend la totalité du Rhône et des extensions dans trois départements (Ain, Isère et Loire) ; il couvre un territoire de 2 100 000 habitants.

Cette première approche du paysage commercial de la métropole lyonnaise a permis de dégager quelques grands enjeux communs aux 11 Scot métropolitains. Au travers des objectifs qu'ils se donnent, les Scot ont un pouvoir d'orientation renforcé en termes de localisation des équipements commerciaux et un devoir d'anticipation, pour que l'offre commerciale s'adapte au mieux aux évolutions urbaines.

Sur la base de ce constat, plusieurs pistes d'actions pourraient être approfondies au sein de l'inter-Scot, celles-ci relevant de différents registres :

- améliorer la connaissance et mutualiser l'observation des dynamiques commerciales métropolitaines ;
- partager l'information, dialoguer, concerter ;
- mieux intégrer le commerce dans les politiques territoriales.

Améliorer la connaissance et l'observation : vers un système d'observation métropolitain de l'urbanisme commercial ?

De nombreux organismes interviennent dans la collecte et le traitement des données sur le commerce : Chambres de commerce et d'industrie locales ou régionale, DGCCRF, Préfectures, Agences d'urbanisme, consultants spécialisés ; à l'échelle des territoires de l'Inter-Scot, ces données se révèlent souvent hétérogènes car établies sur des bases départementales. Cette absence d'harmonisation pénalise la collecte, l'échange, le traitement et l'analyse de ces données, rendant tout diagnostic partagé difficile.

Dans le cadre de l'inter-Scot, un premier tour de table pourrait être constitué avec les structures collectant les données relatives au commerce. Une plateforme d'objectifs partagés pourrait être définie de manière à jeter les bases d'un système d'observation à l'échelle métropolitaine.

Dans un premier temps il pourrait être envisagé d'élargir le périmètre actuel de l'enquête comportements d'achats à l'ensemble du territoire métropolitain, de définir les conditions de cette extension tant au plan des méthodes que du financement, celui-ci pouvant être multi partenarial.

Partager l'information, échanger nos expériences

Quelques projets d'envergure métropolitaine, voire régionale (type « village de marque », retail park...), sont actuellement envisagés dans certains territoires de l'inter-Scot et sont susceptibles d'impacter fortement les territoires voisins. Les collaborations développées au sein de l'inter-Scot devraient permettre de faire circuler l'information sur ces projets et de favoriser un dialogue constructif entre Scot, visant à mieux appréhender et donc anticiper les impacts de telles implantations.

De même, il conviendrait d'identifier sur le territoire métropolitain les zones « d'interface » les plus exposées aux implantations commerciales anarchiques afin de mieux réguler de tels développements.

Le contexte réglementaire relativement incertain appelle également à renforcer les échanges d'expériences au sein de l'inter-Scot, notamment sur deux registres : le positionnement des Scot au sein des CDAC et une veille collective sur les évolutions législatives à venir.

Outre les deux points évoqués précédemment, des échanges d'expériences entre les syndicats mixtes de Scot pourraient porter sur les bonnes pratiques : management de centre-ville, règlement local de publicité, droit de préemption sur les fonds de commerce,...

Mieux intégrer le commerce dans les politiques territoriales

S'accorder sur des principes communs

Les Scot sont placés aujourd'hui en position de mieux réguler l'urbanisme commercial en tenant compte des grands équilibres territoriaux, des exigences du développement durable, en accord avec les attentes exprimées par les consommateurs. Si chaque Scot définit des orientations propres, adaptées aux spécificités de son territoire, quelques principes communs pourraient être partagés par les onze syndicats mixtes :

Favoriser une armature commerciale multipolaire

Les engagements pris par les 11 Scot métropolitains en faveur d'un développement multipolaire et d'une complémentarité économique à l'échelle de la métropole impliquent un couplage plus étroit entre armatures urbaine et commerciale. Il s'agit d'éviter l'hypertrophie de certaines polarités commerciales, de permettre le rééquilibrage des territoires sous-équipés et de localiser les futurs équipements commerciaux dans les polarités urbaines existantes avec un souci de maîtrise des déplacements et d'amélioration des services aux habitants.

Développer une offre commerciale de proximité et favoriser l'attractivité des centres urbains et villageois

L'enjeu est de maintenir les fonctions centrales des cœurs de ville et de village et de garantir un « accès à la ville », dont le commerce est une composante essentielle, ce qui implique :

- d'orienter le développement commercial prioritairement dans les centres urbains, lieux de mixité et de complémentarité fonctionnelle en termes d'habitat, d'emplois, de services, de commerces, d'équipements. Il s'agit notamment de prévenir le recul des commerces et services de proximité en utilisant les outils réglementaires : droit de préemption renforcé sur les baux commerciaux, protection des linéaires commerciaux dans les PLU etc.

- de réguler, parallèlement, le développement des pôles commerciaux périphériques, en complémentarité avec l'offre commerciale de centre-ville. Pour ces pôles, l'enjeu est de garantir, dans toute la mesure du possible, des conditions de desserte en transports collectifs et des liaisons tout mode satisfaisantes avec les centres.

- de favoriser des démarches d'animation diversifiées et complémentaires visant à renforcer la vitalité et l'attractivité des centres urbains et villageois : management de centre-ville, opération collective de type FISAC, ORC...

Rechercher la qualité des projets : des formes urbaines plus attractives pour les usagers, mieux insérées dans leur environnement urbain et plus durables

Les Scot peuvent partager l'objectif d'orienter les projets d'équipement commercial vers plus de qualité urbaine, une meilleure insertion environnementale et paysagère, une moindre consommation foncière et une meilleure gestion des flux, tant voitures que poids lourds.

A cette fin, les Scot pourraient inciter les communes à inscrire, dans leur PLU, des orientations commerciales adaptées aux spécificités du territoire et cohérentes avec le Scot.

Elaborer ensemble une charte d'aménagement des pôles commerciaux

L'élaboration d'une charte d'aménagement des pôles commerciaux partagée par les 11 Scot pourrait constituer une aide à la décision pour les élus et une base de négociation avec les opérateurs commerciaux. Cette charte pourrait faire valoir, pour tout projet d'implantation commerciale, les attentes des Scot en matière d'insertion environnementale et urbaine, de densité, de qualité architecturale, et d'accessibilité et de desserte.

Le cas du management de centre-ville à Neuville-sur-Saône (69)

La commune de Neuville-sur-Saône, malgré la proche concurrence des pôles commerciaux Leclerc à Genay et Auchan à Caluire-et-Cuire, a réussi à dynamiser son centre-ville, en adoptant une politique de management de centre-ville. La mission du manager de centre-ville s'articule autour de deux axes :

- fédérer les commerçants au sein d'une association, mettre en place des animations,
- mettre en place des actions visant à renforcer l'attractivité du centre-ville : aménagement des espaces publics, du stationnement, de la circulation, rénovation d'immeubles et de vitrines, amélioration de la signalétique, de l'éclairage public.

Notes

Empty space for notes, bounded by vertical lines on the left and right.



Pôle Grands Territoires
18 rue du lac - BP 3129 - 69402 Lyon Cedex 03
Tél. 04 78 63 43 70 - Télécopie 04 78 63 40 83
www.urbalyon.org

www.inter-scot.org

Directeur de la publication : **Olivier Frérot**

Rédaction : **Laurine Colin**, Scot Val de Saone-Dombes,

Michelle Ciavatti, Scot Agglomération lyonnaise,

Xavier Laurent, **Boryana Peeva**,

Sybille Thirion, Agence d'urbanisme

avec l'appui d'Épures, Agence d'urbanisme de la région stéphanoise

Maquette : **Hervé Fayet**

Cartographie : **Julien Vincent**

Pour toute information sur la démarche inter-Scot,
contacter **Olivier Roussel** 04 78 63 43 72 o.roussel@urbalyon.org