

INTERSCoT
D'ILLE-ET-VILAINE

NOVEMBRE 2022

PRINCIPES PARTAGÉS SUR
l'urbanisme commercial

SOMMAIRE

LES GRANDS ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL DE L'INTERSCoT	5
LES PRINCIPES PARTAGÉS DE L'INTERSCoT	6
Le renforcement des centralités et la réduction de la vacance commerciale.....	6
La réhabilitation et la restructuration des zones commerciales et la lutte contre les friches commerciales	7
L'exigence d'une plus grande performance environnementale des bâtiments et aménagements commerciaux.....	8
La recherche d'une plus grande coordination départementale.....	9
Communiquer auprès des opérateurs commerciaux et collectivités.....	9
LES ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE.....	10
S'informer des évolutions et actualités de l'urbanisme commercial.....	10
Intégrer dans le programme de travail de l'InterSCoT de nouveaux sujets en lien avec les évolutions des pratiques des consommateurs et des acteurs du commerce.....	10
Rechercher une plus grande cohérence par des méthodes et des outils communs.....	10

PRÉAMBULE

En tant qu'instance qui vise à faire dialoguer les politiques de planification à l'échelle des territoires de SCoT du département, l'**InterSCoT d'Ille-et-Vilaine** s'est saisi de la question du commerce et plus précisément de l'urbanisme commercial. En effet, les SCoT sont des documents importants sur ce thème puisqu'ils déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Aussi, la question des concurrences commerciales est particulièrement sensible aux franges des territoires des SCoT. C'est pourquoi les 7 SCoT d'Ille-et-Vilaine ont souhaité travailler ensemble à l'élaboration d'un document permettant de partager certains principes communs afin d'assurer une meilleure cohérence entre leurs politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial. Dans le même état d'esprit, l'InterSCoT a été le cadre, en 2019, d'un travail collectif entre SCoT qui a permis de formuler des contributions communes lors de la Breizh COP (processus d'élaboration et de concertation du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la Région Bretagne).

Ce présent document, rédigé par l'InterSCoT d'Ille-et-Vilaine, a été validé par les instances (bureaux ou comités) des 7 structures porteuses de SCoT et signé par leur président. Il n'a pas de valeur prescriptive mais donne à voir les **réflexions communes** de l'ensemble des SCoT en lien avec l'aménagement et l'urbanisme commercial. Ce document a l'ambition de faciliter le dialogue entre territoires mais également avec les divers acteurs du commerce. Il servira aussi particulièrement dans le cadre de démarches d'élaboration ou d'adaptation de SCoT notamment pour la rédaction du Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL).

Sobriété foncière et énergétique, revitalisation de l'appareil commercial dans les centralités, promotion des mobilités douces et actives, qualité environnementale, architecturale et paysagère des bâtiments commerciaux... sont autant de sujets qui ont été mis au débat. Au-delà du rôle de guide des principes énoncés, un travail d'interconnaissance entre SCoT sur les projets commerciaux à venir sur les territoires devra être mené.

Souhaitons donc que ces **principes partagés** soient une base de travail pour construire ensemble un urbanisme commercial renouvelé.

Les présidents
de SCoT :

André CROCQ,
Pays de Rennes



Luc GALLARD,
Pays de Vitré



Bernard PIEDVACHE,
Pays de Brocéliande



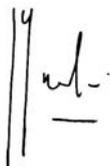
Michel BALLUAIS,
Pays de Fougères



Jean-François MARY,
Redon Agglomération Bretagne-Sud



Pierre-Yves MAHIEU,
Pays de Saint-Malo



Pierre-Yves REBOUX,
Pays des Vallons de Vilaine





© Rennes, Ville et Métropole.

LES GRANDS ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL DE L'INTERSCoT



LES PRINCIPES PARTAGÉS DE L'INTERSCoT
S'APPUIENT SUR DES ENJEUX ET PRÉOCCUPATIONS COMMUNS
À L'ENSEMBLE DES SCoT D'ILLE-ET-VILAINE.

Parmi les grands enjeux qui ont guidé les principes partagés, on peut citer :

- répondre aux besoins des habitants des différents SCoT, en veillant à créer les conditions d'une amélioration des services offerts à la population tout en restant en cohérence avec la politique d'aménagement du territoire des SCoT et de l'InterSCoT ;
- dans les centres-villes et centre-bourgs, maintenir et développer le niveau des commerces et services répondant aux besoins des populations et contribuant à l'animation et à la vie sociale des centralités. Le maintien d'une offre commerciale et de services large en centralité garantirait une accessibilité universelle à l'ensemble de la population ;
- limiter autant que faire se peut les mobilités contraintes des ménages et favoriser la consommation de proximité particulièrement pour des motifs d'achat courants¹ et certains achats occasionnels² ;
- afin de préserver et renforcer les centralités, l'implantation des équipements commerciaux en périphérie doit pouvoir être limitée dans le diffus sur les axes de flux automobiles, et contenue dans les pôles commerciaux de périphérie ou dans les zones préférentielles des commerces hors centralités, identifiés par les SCoT ;
- conditionner l'implantation de nouveaux commerces dans les zones périphériques, ou l'extension de ceux déjà présents, à l'amélioration notable de la qualité urbaine, paysagère et environnementale, à la modernisation des équipements existants, au développement d'une plus grande mixité de fonctions et d'usages et, sous réserve d'un aménagement qui se fasse dans une logique d'optimisation du foncier occupé et sans consommation d'espaces agricoles ou naturels supplémentaires.

¹ *Achat courants* : achats très réguliers nécessitant des déplacements nombreux et fréquents et participant à l'animation de la vie urbaine.

² *Achats occasionnels* : achats réguliers, de moindre de fréquence que les achats courants, présentant des enjeux d'animation urbaine et d'accessibilité en transport en commun ou automobile différents selon les formats commerciaux (petits ou grands formats).

LES PRINCIPES PARTAGÉS DE L'INTERSCoT

Le renforcement des centralités et la réduction de la vacance commerciale

Les SCoT sont des acteurs essentiels pour participer au maintien et à la préservation des centralités de leurs territoires, en particulier en soutenant et facilitant les conditions d'implantation de l'activité commerciale en leur sein. Ainsi, pour participer au renforcement des centralités et à la réduction de la vacance commerciale, les SCoT d'Ille-et-Vilaine souhaitent poursuivre la réflexion sur les principes suivants :

- prioriser les commerces dans les centralités et ne permettre le développement en périphérie que dans les cas où il n'y a aucune possibilité réaliste d'implantation en centralité, de réhabilitation de friche ou d'optimisation du foncier existant et qu'il n'y ait pas de risque important de nuisances,
- déterminer des conditions encadrant le commerce de périphérie et les commerces situés sur les axes de flux automobiles et sur les nœuds de transport en commun hors centralités,
- mettre en cohérence la localisation des équipements publics, des services et de l'habitat pour conforter les centralités et les commerces de proximité qui les accompagnent, afin de réduire la vacance commerciale et faire du renouvellement urbain au sein des centralités la priorité,
- être vigilant et travailler avec les collectivités concernées, sur la question de l'encadrement des ouvertures dominicales.

Pour favoriser le déploiement d'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) sur leurs EPCI respectifs, en particulier ceux comprenant un ou des centres-bourgs montrant des signes de fragilité, les SCoT s'attacheront à :

- préconiser des études approfondies sur la question du renforcement des centralités dans le diagnostic préalable à l'ORT en prenant en compte l'interaction entre commerces, habitat, services marchands et non marchands, qualité de l'espace public et questions de mobilités, à l'échelle de leur territoire, de leur EPCI et des dynamiques à l'œuvre au niveau départemental.

Afin de faciliter les conditions de création ou de développement commercial dans les périmètres de centralités et les investissements des opérateurs, il est important que soient assouplies les contraintes réglementaires liées à ces implantations. Dans ce cadre, les SCoT étudieront les principes suivants :

- préconiser dans les Plans Locaux d'Urbanisme communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi), le repérage des linéaires commerciaux de centralité et la définition de mesures visant à encadrer les changements de destination dans les commerces situés en rez-de-chaussée,
- recommander dans les PLU(i), un allègement des contraintes réglementaires pour les implantations/développements d'activités commerciales en périmètre de centralité (absence de limite de surface commerciale, emprise au sol, assouplissement des règles de stationnement...).

DÉFINITION

« Centralité »

Sous le terme « centralité » s'entend « les centres-villes, centres-bourgs, pôles de quartiers qui se caractérisent de manière simultanée par une densité en habitat parmi les plus élevées de la commune, par l'existence de services non-marchands (services publics, services médicaux...), par la présence d'un lieu de sociabilisation public (lieu de culte, place, plage, espace public) et par une offre commerciale ». Fédération des SCoT « Les SCoT et l'aménagement commercial de demain », septembre 2019.



La réhabilitation et la restructuration des zones commerciales et la lutte contre les friches commerciales

Les friches commerciales semblent peu présentes en Ile-et-Vilaine. Pour autant, certaines friches existent et invitent à observer avec attention les situations de vacance des locaux commerciaux dans le département. Les raisons peuvent être multiples : état du marché, changement d'habitude du consommateur, vieillissement de bâtiments ou de zones commerciales, situation géographique, contexte concurrentiel, stratégies d'enseignes, optimisation fiscale, logiques spéculatives... Pour limiter le développement potentiel de friches commerciales et favoriser le renouvellement urbain de ces zones, il sera recherché un investissement de l'ensemble des acteurs privés et publics dans leur réhabilitation qualitative. Dans ce cadre, les SCoT chercheront à :

- recommander la réalisation d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans les PLU(i) pour les zones commerciales de périphérie, qui définiront une stratégie d'aménagement d'ensemble des zones concernées, comportant à minima des volets urbain, paysager, environnemental, architectural, l'accessibilité et la mobilité. Par ailleurs, pour préparer et anticiper l'abandon de la fonction commerciale de certains sites et leur mutation vers d'autres fonctions, les OAP pourraient définir, en cas de vacance importante les reconversions possibles d'une zone,
- accompagner la mutation de certains pôles commerciaux de périphérie ou zones préférentielles d'implantation commerciale vers une mixité de fonctions en encadrant leur programmation afin qu'elle soit complémentaire aux fonctions déjà présentes ou souhaitées dans les centralités.

Par ailleurs, les moyens d'actions des collectivités pour réhabiliter les zones commerciales sont limités et l'association des opérateurs immobiliers à cette requalification semble nécessaire pour réaliser la modernisation de ces zones.

Dans ce cadre, les SCoT d'Ile-et-Vilaine étudieront la traduction du principe suivant : « Pour les pôles commerciaux de périphérie soumis à autorisation d'exploitation commerciale, conditionner les extensions et la rénovation des bâtiments existants à la réalisation d'aménagement (renaturation des zones, mutualisation des espaces de stationnements...) sur l'emprise privée du projet ce qui profitera à l'ensemble de la zone, en lien avec l'OAP de secteur recommandée ci-dessus. »

DÉFINITIONS

« Pôle commercial de périphérie »

Les pôles commerciaux de périphérie sont des sites existants où se concentre l'activité commerciale, localisés dans le prolongement de l'enveloppe urbaine ou à l'écart, et qui ne présentent pas d'autres fonctions urbaines que celles relevant de l'économie et du commerce

« Ensemble commercial »

Un ensemble commercial regroupe plusieurs magasins sur un même site, dans un seul bâtiment ou dans plusieurs bâtiments distincts, et peut être défini selon plusieurs critères, cumulatifs ou non :

- > être réalisé par une même opération d'aménagement foncier,
- > bénéficier d'aménagements d'accès communs,
- > profiter d'une gestion commune liée à certains éléments d'exploitation,
- > être réuni par une structure juridique commune.

L'exigence d'une plus grande performance environnementale des bâtiments et aménagements commerciaux

Les zones commerciales, par leurs emprises foncières importantes, sont des gisements souvent inexploités pour la production et le déploiement d'énergie renouvelable et se doivent d'être exemplaires en matière d'urbanisme et d'environnement. La loi Climat et Résilience d'août 2021 a notamment renforcé la réglementation de la construction et de l'urbanisme dans ce sens. Dans ce cadre, les SCoT peuvent conditionner les différentes opérations immobilières commerciales à la réalisation d'études améliorant la performance énergétique et écologique de ces zones et des bâtiments l'occupant, et de manière plus générale, leur impact environnemental.

La mise en place d'une réglementation commune à l'échelle du département réduirait également les phénomènes de concurrence territoriale en harmonisant les conditions d'aménagement du foncier.

Dans l'objectif d'une coopération entre les SCoT pour inciter les porteurs de projet à intégrer des solutions durables et à améliorer la performance énergétique et environnementale des zones commerciales, les SCoT d'Ille-et-Vilaine rechercheront à afficher dans leur projet de territoire et documents d'orientation, les préconisations suivantes : accompagner les territoires et conditionner l'implantation des activités commerciales soumis à autorisation d'exploitation commerciale dans les pôles commerciaux de périphérie, y compris les rénovations de bâtiments existants à la réalisation d'une étude relative aux performances énergétiques des bâtiments, à la production d'énergies renouvelables et à la préservation de l'environnement. Cette étude analysera entre autres les points suivants :

- la production d'énergies renouvelables sur l'ensemble du projet, au-delà du seul bâtiment, en lien avec la loi énergie-climat,
- la gestion économe du foncier,
- la sobriété énergétique,
- la mixité des fonctions des espaces de stationnements,
- la qualité des espaces de stationnements (non-imperméabilisation...),
- la desserte du site (par les transports en commun, les modes doux ou encore les autres modes alternatifs à la voiture individuelle).





La recherche d'une plus grande coordination départementale

La question des concurrences territoriales trouve largement sa place dans le domaine de l'aménagement commercial. L'InterSCoT prend conscience que le besoin de coordination dans ce domaine est primordial pour éviter des « effets de bords » néfastes aux territoires.

Les SCoT d'Ille-et-Vilaine travailleront à intégrer les principes suivants dans leurs pratiques :

- S'informer régulièrement le plus en amont possible des projets commerciaux qui, au regard de leurs zones de chalandise et de leur localisation, pourraient générer une concurrence territoriale.
- Pour les projets commerciaux compris entre 300 et 1000 m² de surface de vente, si ces derniers ne sont pas compatibles avec le SCoT, saisir la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), avec l'appui des collectivités. Ce droit s'applique dans les communes de moins de 20 000 habitants pour tout type de projet, et sur tout le territoire pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols.
- Travailler avec le secrétariat des CDAC pour échanger sur les éventuelles autorisations tacites qui peuvent impacter fortement les territoires.

Pour assurer une mise en œuvre des principes partagés proposés dans ce document, il est essentiel de veiller à ce que les orientations retenues et précisées à l'échelle des SCoT soient traduites efficacement dans les PLU(i), pour qu'elles puissent ensuite s'appliquer aux autorisations d'urbanisme et commerciales. Dans ce cadre, les SCoT d'Ille-et-Vilaine, disposent de différentes façons de faire :

- veiller, en tant que Personne Publique Associée, à la mise en œuvre et la traduction réglementaire des objectifs et orientations souhaités dans l'élaboration des PLU(i), dans un rapport de compatibilité,
- analyser les projets présentés en CDAC, en fonction de l'ensemble des critères qu'ils auront définis (armature territoriale, lutte contre la vacance, vocation commerciale du projet...),
- préconiser une délimitation des centralités dans les PLU(i) et travailler à une définition partagée.

Communiquer auprès des opérateurs commerciaux et collectivités

À court terme, les SCoT d'Ille-et-Vilaine souhaitent faire reconnaître aux opérateurs commerciaux l'intérêt de ces principes partagés.

À ce titre, l'InterSCoT et les SCoT d'Ille-et-Vilaine travailleront à :

- communiquer les objectifs et principes auprès des EPCI et des communes,
- organiser des réunions avec les acteurs du commerce afin de partager les préoccupations énoncées.



© Audiar.

LES ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE

S'informer des évolutions et actualités de l'urbanisme commercial

À moyen terme, l'InterSCoT poursuivra, en fonction du programme de travail défini collectivement, les réflexions sur l'urbanisme commercial :

- en produisant, au regard des actualités réglementaires et de l'activité commerciale en Ille-et-Vilaine, un "bulletin de veille" du commerce sur le département réalisé par la DDTM et l'Agence d'urbanisme. Le rythme de ce bulletin sera d'une fois par an,
- en partageant, au sein de l'InterSCoT, les expériences et actions menées par les SCoT sur leurs territoires pour répondre aux enjeux du commerce.

Intégrer dans le programme de travail de l'InterSCoT de nouveaux sujets en lien avec les évolutions des pratiques des consommateurs et des acteurs du commerce

Pour suivre au mieux les évolutions des pratiques de consommation et les stratégies des acteurs du commerce, l'InterSCoT souhaite, dans le cadre de son programme de travail, à se réunir sur les sujets suivants :

- outils de confortation du commerce dans les centralités,
- friches, restructuration/réorganisation des zones commerciales et transferts commerciaux,
- qualité paysagère et performance environnementale,
- définitions et vocabulaire commun,
- analyse de chiffres clefs sur l'évolution du commerce dans le département,
- décryptage des mutations en cours et à venir du commerce et perspectives pour les SCoT,
- la question de la logistique et son intégration dans le Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL) du SCoT.

Rechercher une plus grande cohérence par des méthodes et des outils communs

Ce travail nécessite des travaux méthodologiques complémentaires, déjà mis en œuvre pour partie lors du programme de travail 2021-2026 de l'InterSCoT.

Parmi les actions déjà en chantier, on peut citer :

- travailler à une méthode, comprenant des critères communs, permettant d'identifier et délimiter les espaces de centralités afin de les préserver et les renforcer,
- observer les friches commerciales existantes et potentielles et identifier les leviers, outils, mais aussi blocages en vue de leurs recyclages,
- travailler à l'élaboration d'une grille d'analyse commune pour mesurer la performance environnementale et la qualité paysagère des projets commerciaux.

Deux autres actions pourraient être envisagées à moyen terme :

- travailler à une méthode commune pour évaluer les potentiels de densification dans les zones à vocation commerciale,
- définir des indicateurs communs d'observation du commerce (source, traitements statistiques, méthodes d'analyse et de mise en perspective...) et mettre en place un inventaire partagé des surfaces commerciales intégrant les locaux à partir de 300 m² de surface de vente et intégrant les ensembles commerciaux.

Contacts



Gabriel Boudier
02 99 01 85 04
g.boudier@audiar.org



Direction départementale
des Territoires et de la Mer (DDTM 35)

Emmanuel Perez
02 90 02 33 03
emmanuel.perez@ille-et-vilaine.gouv.fr

Françoise Chauvois
02 90 02 33 45
francoise.chauvois@ille-et-vilaine.gouv.fr