



Conseil Local de Développement

Contribution sur l'élaboration du
Document d'Aménagement Commercial
Document de travail modifié le 16 octobre 2012



Les Halles de Chambéry



Chamnord



Grésy-sur-Aix

Préambule

Le Syndicat mixte de Métropole Savoie a approuvé le Schéma de Cohérence Territoriale qui s'applique sur tout le territoire depuis le 21 juin 2005. Les prescriptions en matière d'urbanisme commercial avaient alors été définies pour une durée de 5 ans, jusqu'en 2010.

C'est pour permettre de préparer le Document d'Aménagement Commercial dans les meilleures conditions possibles que le volet commerce du SCOT a été prorogé par délibération du Comité Syndical jusqu'à fin 2012.

Cette fin d'année marque donc l'échéance et l'aboutissement d'un travail engagé par Métropole Savoie à travers l'élaboration de ce DAC, celui-ci constituant les nouvelles orientations en matière d'urbanisme commercial pour le territoire.

L'objectif est de viser un aménagement durable tout en satisfaisant les besoins des habitants d'un point de vue quantitatif, qualitatif et en assurant l'égalité d'accès aux équipements commerciaux.

C'est dans ce contexte que les élus de Métropole Savoie ont souhaité saisir la société civile représentée dans le CLD sur ce sujet. Thierry Repentin, Président du Syndicat mixte, a fait état de cette saisine le 18 juin 2012, lors d'une assemblée plénière du CLD.

A la suite de cette saisine, le CLD a décidé de mettre en place un groupe de travail d'une douzaine de personnes pouvant lui permettre de répondre à la sollicitation des élus de Métropole Savoie.

L'avis qui suit s'articule autour de plusieurs idées phares qui découlent des diverses interventions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail, appuyé par les réflexions issues de débats internes.

1- Le DAC : un document nécessaire

1.1 L'élaboration

L'élaboration du DAC est importante dans la mesure où elle oblige les collectivités locales à réfléchir entre elles, à se doter d'une politique cohérente et non concurrentielle au niveau de l'ensemble du territoire, à faire des choix sur le devenir du commerce, sa répartition au mieux des intérêts de l'aménagement du territoire et de chaque commune, sur le développement durable, les déplacements... Elle devrait permettre également de rendre cohérents entre eux les PLU sur la question du commerce.

Toutefois, le Conseil Local de Développement y voit des limites atténuant son intérêt pratique.

1.2 Le diagnostic

Les travaux préalables du cabinet d'étude (Berenice) sont pertinents. Les conclusions, synthétiques, semblent parfois trop catégoriques :

ex : "le territoire est (quantitativement) suffisamment couvert". C'est sans doute globalement vrai (hors exceptions mentionnées) mais ce n'est pas évident en terme de segmentation de l'offre, de choix dans un même secteur d'activité...

L'analyse des conséquences des nouvelles formes de commerce aurait pu être plus explicite.

L'avis des consommateurs ne semble pas avoir été suffisamment recherché dans cette étude ; une réflexion sur les modes de consommation des « anciens »¹ (qui seraient adeptes du commerce d'achats directs) et ceux des « modernes » (qui seraient favorables aux nouvelles formes de commerce (drive, internet) aurait aidé à mieux comprendre les évolutions prévisibles. Une autre segmentation aurait été intéressante à étudier : la distinction entre modes de consommation des actifs et ceux des inactifs (de plus en plus nombreux).

Ceci n'est qu'évoqué sans que soit proposée de réflexions à ce sujet. Comment influencer sur la mutation du commerce ? Le DAC peut-il en être un instrument ? Par exemple, les circuits courts type AMAP ne doivent pas être freinés par une réglementation contraignante.

1.3 Le commerce face aux enjeux actuels

La baisse constante de la dépense en volume diminuerait de 25%² les prévisions du SCOT 2005.

Le SCOT devrait donc redéfinir l'enveloppe des besoins en se penchant aussi sur les lieux de résidence des clients (actuels et futurs) ou en prenant en compte dans une certaine mesure, les impacts de critères externes mais non moins liés au commerce, tels que le tourisme et la fréquentation touristique.

1.4 Du commerce urbain au commerce rural

La vision globale du territoire, qui est une bonne chose, est trop orientée par les problématiques des agglomérations qui doivent gérer une demande forte en tache d'huile en périphérie, au détriment des communes rurales qui ne viennent qu'en annexe de cette réflexion

¹ La population de la Savoie, avant 2030, devrait augmenter de 20% mais la part des plus de 60 ans devrait augmenter, elle de 73%.

² Chiffre issu de la CCI, en partant du principe de la baisse à la fois démographique et socio-économique constatée

2 -Le choix du scénario 2

Le choix du scénario 2 et des orientations retenues paraissent pertinents : priorité doit être donnée aux centralités historiques et pour cela il faut en effet des limites dans les autres zones. Il faut aussi affirmer des principes forts (cf 3.3). Toutefois, la notion de proximité mériterait d'être affinée : la proximité, et donc la centralité, c'est près de mon lieu de vie.

Par ailleurs, certaines agglomérations font la preuve que centres villes et centres commerciaux périphériques se complètent très bien et participent à l'attractivité générale des agglomérations

3 - Le DAC : oui, mais...

3.1 Un DAC à relativiser

Il faut d'autre part relativiser l'importance du DAC. De très nombreux projets seront exclus des ses prescriptions et de la CDAC:

C'est le cas des marchés (plus de 96 par semaine en Savoie)³, du e-commerce, des cinémas, des restaurants, des coopératives agricoles attachées à une exploitation, des AMAP, des commerce de gros (qui acceptent parfois des particuliers), ou encore des stations services dans lesquelles il peut y avoir une activité hors carburant 7j/7 et 24h/24: presse, tabac, épicerie... Mais également les changements de destination dans un bâtiment existant, les moins de 1000 m² et même les moins de 300m² (sauf exceptions).

Notons aussi comme exclusion, les braderies et vide greniers qui se multiplient, les magasins de l'occasion : troc, Emmaüs ...

3.2 Un DAC en continuité avec le fonctionnement présent du monde du commerce

Par ailleurs, malgré le nouvel esprit de la loi, le DAC ne crée pas une rupture dans les pratiques antérieures des CDAC. Il ne solutionne pas les carences actuelles (ex : transfert avec augmentation de surfaces...). Compte tenu de ces deux éléments (3.1 et 3.2), le risque est que le DAC lui-même apporte peu de nouveaux éléments quant à la possibilité juridique d'orienter les décisions de manière significative par la CDAC.

Le CLD s'interroge sur la capacité de la CDAC à prendre les décisions conformes à l'esprit du DAC, sortant des fonctionnements antérieurs plus politiques que pertinent sur le plan de la cohérence territoriale. Le document véritablement contraignant est le PLU. C'est donc sur le PLU qu'il faut travailler sur la base des principes énoncés par le DAC.

3.3 Le DAC comme un outil qui doit afficher des ambitions

Notre avis est donc que le DAC doit afficher des ambitions, des objectifs et des grands principes en réservant les règles précises aux PLU qu'il faut muscler. Aujourd'hui, dans les PLU, le commerce n'est souvent régi que par quelques lignes. Le PLU pourrait régler certaines carences dans les pratiques antérieures.

Exemple : Actuellement, un commerce de plus de 1000 m² qui demande son transfert avec augmentation de sa surface obtient une autorisation sur la totalité de sa demande ; la CDAC du site ancien reste pérenne, ainsi l'installation de successeurs dans des activités différentes et peut être non désirées ne seront pas soumis à autorisation.

Parmi les principes, on retiendra les recommandations que le projet de DAC a prévu de faire sur le développement durable, les transports et déplacements, le maintien de commerces de proximité, la diversité commerciale, la consommation économe de l'espace, avec également le respect de critères d'urbanisme, d'architecture et paysage ...

Le CLD insiste sur ces aspects à transcrire dans les PLU : économiser l'espace (faut il des ratios de m² de commerce ? un nombre maximum et non pas minimum de parkings ? imposer les garages des deux roues (clients et salariés) au plus près des entrées, refuser la demande qui intègre souvent le développement futur souhaité, améliorer la desserte en transport en commun (en tenant compte du vieillissement constaté de la population).

³ En deux matinées d'activités hebdomadaires, le marché de Chambéry (avant sa modernisation) a une activité comparable à celle d'un supermarché ouvert 300 jours. Ses conditions économiques de mise à disposition des étals sont souvent déconnectées du prix moyen de loyer constaté ailleurs, ce qui peut constituer une concurrence déloyale pour le commerce sédentaire.

3.4. Des évolutions du commerce à prendre en compte

Cette nécessité d'en rester au niveau des principes est d'autant plus importante que le commerce évolue vite et va évoluer encore plus vite dans les années à venir. Les réflexions à ce sujet dans les documents préparatoires au DAC mériteraient d'être plus développées. Mettre des règles contraignantes qui ne pourraient évoluer qu'avec la révision du SCOT risque d'avoir des effets pervers. La vitesse de mutation du commerce sera supérieure à la mutation des textes qui le régissent. Il ne faut pas que le DAC soit un frein à cette évolution. Il faut qu'il tienne compte aussi des demandes des commerçants pour satisfaire leurs clients : être là où il y a d'autres commerces, être sur les axes de mobilité, pouvoir prendre des parts de marché, avoir de bonnes conditions de réussite, notamment matérielles.

4 - Un zonage à déterminer

Le zonage (ZACOM) est une des conséquences des principes retenus pour faire aboutir les décisions du DAC qui aura été approuvé.

Il doit être fait à l'échelle de la communauté de communes concernée. Il ne faut pas rechercher des critères objectifs (qui seront impossibles à trouver ou à faire consensus : fonction, poids économique, déplacements générés ... ?). La commune ou la communauté de communes (ou d'agglomération) responsables du PLU doit évidemment y travailler dans le sens du DAC, en étroite collaboration avec Métropole Savoie. Responsabiliser la collectivité concernée est d'autant plus important que, on l'a vu, le CLD recommande que les règles précises soient intégrées dans le PLU et non pas dans le DAC lui-même. Responsabiliser la commune permet de mieux prendre en compte le bassin de vie et de redonner une certaine marge de manœuvre notamment aux petites communes qui peuvent craindre un DAC trop contraignant.

Par ailleurs, la délimitation des ZACOM n'est actuellement pas tranchée et il existe un flou juridique en ce qui concerne le type de délimitation des ZACOM qui dépend de la façon dont on considèrera le document du SCOT :

- si on considère ce SCOT dans sa version Loi SRU initiale (car approuvé en 2005), les délimitations sont sous forme de pastilles, pas très précises
- si on considère ce SCOT dans une version Grenelle II, alors la délimitation des ZACOM se fait de manière précise, à la parcelle près

Le CLD considère que le zonage sous forme de pastille est plus pertinent car il donne plus de libertés d'interprétation sur la limitation de la zone commerciale en question. Un zonage millimétré à la parcelle, peu modifiable pourrait avoir des effets pervers sur l'implantation des commerces. Un zonage plus libre permettrait donc aux décideurs de garder une marge de manœuvre plus pertinente au regard du contexte de la ZACOM.

5 - Un document contraignant ?

Le DAC tel qu'il est présenté actuellement est un document défensif, de contraintes. Est ce un effet de la loi ? On peut regretter en tout cas que son élaboration n'ait pas été l'occasion d'une réflexion plus offensive sur le devenir du commerce de Métropole Savoie et le rôle que pourraient jouer les différents acteurs pour devenir moteur de changement.

Par ailleurs, une seule réunion d'information avec des représentants des commerçants et des aménageurs ne suffit pas à se faire sentir concerné et au contraire active le ressenti de la contrainte, du frein au libre exercice de son métier.

Conclusion :

En conclusion, le CLD reconnaît l'intérêt du DAC comme élément de réflexion, de concertation, de consensus et de mise en cohérence des politiques d'aménagement commercial. Toutefois, il tient à relativiser l'empreinte que pourra avoir un tel document et s'interroge sur l'utilité réelle des CDAC et des CNAC.

Le CLD considère que le DAC de Métropole Savoie doit afficher des ambitions fortes, en restant sur des principes et objectifs généraux tout en renvoyant aux PLU qui doivent être musclés dans le cadre de ces principes sur la base des orientations retenus par le DAC. L'élaboration du DAC montre bien la nécessité de poursuivre une réflexion plus dynamique sur et avec le commerce actuel et futur.

Documentation et ressources

Articles ou productions écrites :

- Diagnostic commercial de Métropole Savoie, Berenice, mars 2012
- Comptes rendus des comités de pilotage DAC de Métropole Savoie
- Article : Contribution du Club des SCoT aux réflexions actuelles sur la modernisation de l'urbanisme commercial (Grenelle II et rapport de Monsieur le député CHARIE)- Septembre 2009 -
- Commerce et mobilité : L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains, Isabelle VAN DE WALLE avec la collaboration de Léonor RIVOIRE, Cahier de recherche n° 216, novembre 2005, CREDOC
- Volet commerce du SCOT de Métropole Savoie, 2005

Interventions au sein du CLD :

- Emmanuelle BLANCHET, urbaniste à Métropole Savoie
- Eric RICHARD, CCI, direction des Etudes et de l'Aménagement Commercial
- Aurélie ROY, Chef du service prospective et aménagement du territoire, DDT 73
- Géraldine BARDONE, ACTIMO