



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Urbanisme commercial

Après la loi Elan, analyser l'impact des projets commerciaux

Cette fiche fait suite à l'évolution de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) par l'introduction d'une étude d'impact des projets commerciaux soumis à l'examen de la CDAC suite à la loi Elan adoptée le 23 novembre 2018.

L'aménagement commercial a fait l'objet de dispositions récentes en matière d'analyse d'impact. L'entrée en application de plusieurs dispositions issues de la loi Elan vise à limiter l'expansion des surfaces commerciales sur les territoires à forte densité commerciale et là où le commerce de centre-ville est moribond ou peu dynamique. La jurisprudence européenne (arrêt du 30 janvier 2018 de la CJUE) a ouvert la voie à une évolution de la doctrine en France. Les décrets d'application publiés en 2019 précisent les impacts à prendre en compte et permet d'évoquer plus largement les impacts environnementaux, économiques et territoriaux du commerce. La montée en puissance du commerce électronique et des circuits courts renforce le besoin d'estimer les impacts des changements des comportements de consommation sur les projets commerciaux.



Fiche n° 02 - Septembre 2020

Collection | Connaissances

Les dispositions du Code du commerce et leurs évolutions

La loi Elan marque un tournant dans la vision des pouvoirs publics vis-à-vis de l'aménagement commercial. Alors que les années 2000 et 2010 ont été marquées par la hausse croissante et exponentielle des autorisations d'exploitation et des surfaces commerciales dans les territoires, la loi Elan cherche à réguler davantage les implantations en introduisant de nouveaux critères ou en demandant davantage de précisions aux porteurs de projet. Les impacts sociaux, économiques, environnementaux et territoriaux ont été analysés récemment par de nombreux experts nationaux ([rapport IGF-CGEDD](#), [Mission Marcon](#)). La qualité des emplois offerts est inégale, les retombées en emplois pour les territoires sont faibles et ce, d'autant plus que les fermetures de commerce de détail sont importantes.

Dans les périphéries, les nouvelles autorisations ont entraîné une baisse accélérée de l'activité pour les commerces déjà implantés sur le territoire. Ces mouvements sont aussi liés à la progression du e-commerce, et à la financiarisation de l'immobilier commercial entraînant parfois des ouvertures de parcs d'activités commerciaux sans rapport avec les besoins en commerce du territoire. L'artificialisation des sols au détriment de terres agricoles ou naturelles et les déséquilibres urbains créés par les périphéries commerciales ont amené à rééquilibrer le système de régulation de l'urbanisme commercial. En effet, ce système opère un partage entre la liberté d'entreprise et d'installation, déjà affirmée par la Loi de modernisation de l'économie en 2008, et l'aménagement durable du territoire, autre principe que les États membres de l'Union européenne doivent respecter.

Parmi les conséquences en matière de politiques publiques, le lancement du programme national Action Cœur de ville au printemps 2018 puis des Opérations de revitalisation territoriale (ORT) ont constitué les premiers jalons d'un réinvestissement des centres-villes par la puissance publique à la fois à travers les moyens financiers mobilisés (5 milliards d'euros par l'Anah, la Banque des Territoires et Action Logement) mais aussi par les médias et par plusieurs organismes socio-professionnels du commerce et des associations de collectivités.

Ainsi, dans ce contexte décrit brièvement, le législateur a introduit une dose significative de régulation concernant l'autorisation d'implantation des surfaces commerciales supérieures à 1000 m² de surface de vente, en rendant obligatoire la réalisation d'une analyse d'impact.

Cette régulation ne saurait se limiter uniquement à cet aspect. En effet, l'article 165 de la loi Elan vient modifier l'article L752-2 du Code du commerce, en permettant à des opérations immobilières situées en centre ville et périmètre ORT d'être exonérées d'AEC quand elles mêlent des fonctions commerce et logements dans une certaine proportion. Cela corrobore l'intérêt des ORT et de l'articulation avec le plan ACV (« Action Cœur de Ville »). De même, des dispositions, en lien avec le plan ACV et l'outil ORT, sont introduites avec l'article 173.

Analyser les effets prévisibles du projet

L'analyse d'impact était déjà présente dans le Code du commerce comme cela est rappelé à l'article R752-6 dans la sous-section relative à la demande d'autorisation d'exploitation commerciale. En effet, il est précisé que : « L'analyse d'impact comprend, après un rappel des éléments mentionnés au 1° du I, les éléments et informations suivants ». La loi Elan a complété cette analyse. Ci-dessous, sont rappelés les principaux éléments contenus dans le 1° du I de l'article R752-6.

Les dossiers de demande d'exploitation commerciale (AEC) prévoyaient déjà des informations assez fournies en complément de la description du projet (surface de vente, emprise au sol, etc.). Les effets attendus que les pétitionnaires devaient décrire dans leur demande d'AEC étaient indiqués dans le Code du commerce de la manière suivante :

Informations relatives à la zone de chalandise et à l'environnement proche du projet :

- Une carte ou un plan indiquant, en les superposant, les limites de la commune d'implantation, celles de l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune d'implantation, et celles de la zone de chalandise, accompagné :

- des éléments justifiant la délimitation de la zone de chalandise;
- de la population de chaque commune ou partie de commune comprise dans cette zone, de la population totale de cette zone et de son évolution entre le dernier recensement authentifié par décret et le recensement authentifié par décret dix ans auparavant;
- d'une description de la desserte actuelle et future (routière, en transports collectifs, cycliste, piétonne) et des lieux exerçant une attraction significative sur la population de la zone de chalandise, notamment les principaux pôles d'activités commerciales, ainsi que du temps de trajet véhiculé moyen entre ces lieux et le projet;
- lorsqu'il est fait état d'une fréquentation touristique dans la zone de chalandise, des éléments justifiant les chiffres avancés.

Seront signalées, le cas échéant, les opérations de revitalisation de territoire définies au I de l'article L303-2 du Code de la construction et de l'habitation, avec identification des secteurs d'intervention tels que prévus au II de ce même article L303-2.

■ Une carte ou un plan de l'environnement du projet, accompagné d'une description faisant apparaître, dans le périmètre des communes limitrophes de la commune d'implantation incluses dans la zone de chalandise définie pour le projet, le cas échéant :

- la localisation des activités commerciales (pôles commerciaux et rues commerçantes, halles et marchés) et, le cas échéant, des locaux commerciaux vacants;
- la localisation des autres activités (agricoles, industrielles, tertiaires) et des équipements publics;
- la localisation, en centre-ville et en périphérie, des éventuelles friches, notamment commerciales ou industrielles, susceptibles d'accueillir le projet. Une friche au sens du présent article s'entend de toute parcelle inexploitée et en partie imperméabilisée;
- la localisation des zones d'habitat (en précisant leur nature : collectif, individuel, social);
- la desserte actuelle et future (routière, en transports collectifs, cycliste, piétonne).

Seront signalés, le cas échéant : les opérations d'urbanisme, les programmes de logement, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones franches urbaines et les disponibilités foncières connues;

■ La description succincte et la localisation, à partir d'un document cartographique, des principaux pôles commerciaux situés à proximité de la zone de chalandise ainsi que le temps de trajet véhiculé moyen entre ces pôles et le projet.

Présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existants

Notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial; en particulier, contribution, y compris en termes d'emploi, à l'animation, la préservation ou la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation et des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise définie pour le projet, avec mention, le cas échéant, des subventions, mesures et dispositifs de toutes natures mis en place sur les territoires de ces communes en faveur du développement économique.

Présentation des effets du projet en matière de protection des consommateurs

En particulier en termes de variété, de diversification et de complémentarité de l'offre proposée par le projet avec l'offre existante.

L'analyse d'impact précise, pour chaque information, ses sources, sauf carence justifiée, et, pour chaque calcul, sa méthode.

Les apports de la loi Elan à l'analyse d'impact des projets

La loi Elan définit par décret les critères et indicateurs que doit comporter l'analyse d'impact. Une partie de ceux-ci existaient déjà et devaient figurer dans le dossier d'autorisation. Ils sont simplement basculés dans l'étude d'impact, en étant cependant précisés et pour partie étoffés. À cela s'en ajoutent des nouveaux.

La publication du décret du 17 avril 2019 relatif à l'application des articles 163 et 166 de la Loi Elan vient préciser plusieurs points clés de l'analyse d'impact que l'on peut classer en trois catégories d'enjeux :

La zone de chalandise doit être formalisée à partir de cartes ou de plans

La superposition des échelles de territoire et périmètres suivants y figurera: la commune d'implantation du projet, l'EPCI, l'ORT et la zone de chalandise (Code du commerce R752-6).

L'analyse d'impact est réalisée par un bureau d'études habilité par le Préfet de département à l'aide de pièces justificatives prévues par le décret d'application qui attestent notamment des moyens (ressources et compétences) et de son indépendance vis-à-vis des promoteurs et des enseignes du commerce de détail. Les bureaux d'études habilités identifieront les locaux commerciaux vacants et les friches commerciales situés sur la commune d'implantation et les communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise. Le décret définit la friche comme « une parcelle inexploitée et en partie imperméabilisée ». Le bureau d'études devra identifier si parmi ces friches certaines d'entre elles, qu'elles soient « notamment commerciales ou industrielles, sont susceptibles d'accueillir le projet ».

L'une des avancées significatives est de fournir des informations sur la commune d'implantation et les communes limitrophes de la zone de chalandise (analyse de l'offre commerciale, localisation des friches, analyse de l'environnement) alors qu'auparavant il fallait le faire dans un rayon d'un kilomètre seulement autour du projet.

La contribution à l'animation des principaux secteurs existants

L'un des principaux apports de la loi Elan, concerne la nécessité d'analyser l'impact du projet sur le tissu commercial existant. Ainsi l'exercice doit comprendre une analyse de la complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial. Cette analyse doit prendre en compte l'emploi, l'animation et la préservation et/ou la revitalisation du tissu commercial de centre-ville de la commune et des communes limitrophes. À ces critères, s'ajouteront l'identification des subventions et des mesures ou dispositifs mis en place (ACV, FISAC, ORT, etc.). En effet, le projet commercial ne doit pas affaiblir la portée de ces dispositifs de soutien public à la politique locale du commerce engagée par les communes concernées.

Les effets en matière de protection des consommateurs

Auparavant, l'approche par l'accessibilité et les risques prévalait largement en matière de protection des consommateurs. Le projet commercial doit désormais améliorer la variété, la diversification et la complémentarité de l'offre proposée aux consommateurs par rapport à l'offre existante.

La multiplication des formats commerciaux similaires souvent en concurrence les uns avec les autres à l'échelle d'une intercommunalité ou d'un bassin de vie nécessite désormais de mieux calibrer les demandes d'ouverture. Dans le passé, les porteurs de projet ont souvent invoqué la spécificité des ensembles commerciaux projetés alors qu'en définitive ils étaient souvent contraints à couvrir une large gamme de commerces (équipements de la maison et bricolage, équipements de la personne, alimentation) pour équilibrer leur investissement initial.

L'analyse d'impact, pour être complète, ne peut être menée sur un projet « en blanc », c'est à dire sur un projet sans programmation commerciale arrêtée ni affectation des cellules commerciales à des enseignes ou à des commerces alimentaires, d'équipement de la maison ou de la personne a minima. La demande d'autorisation devra a minima être précise sur les typologies de commerces projetées. De plus, la modification du contenu du dossier sans changer de secteur (1 ou 2 soit alimentaire ou non alimentaire) pourra impacter les critères d'analyse et donc constituer une modification substantielle.

La notion de « modification substantielle » a évolué avec la loi Elan puisque la modification de la nature des surfaces de vente ne constitue plus une « modification substantielle ». Dans son arrêt du 7 avril 2016 la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a rendu un jugement dans lequel la nature des activités peut être prise en compte pour apprécier les effets du projet en matière d'aménagement du territoire sur l'animation de la vie urbaine. Cependant, il ne peut justifier à lui seul un motif de refus par la CNAC.

« Les dispositions de l'article R752-9 du Code de commerce ne prévoient pas la mention, dans le dossier du pétitionnaire, de la surface de vente et du secteur d'activité que pour les magasins de commerce de détail de plus de 1000 m². Cependant, ces dispositions n'empêchent pas la CNAC ou CDAC, lorsqu'elle dispose d'informations délivrées notamment par le pétitionnaire, de prendre en compte la nature des activités envisagées pour apprécier la conformité du projet aux objectifs prévus à l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1973 et à l'article L750-1 du Code de commerce, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L752-6 du même Code, au nombre desquels figurent l'aménagement du territoire et les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine des communes de la zone de chalandise ».

Réponse de la CAA de Bordeaux

En matière de développement durable, un bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) du projet est également demandé.

L'étude d'impact apporte une amélioration de ce point de vue et devrait améliorer la pertinence des projets commerciaux. Elle met en cohérence les moyens financiers et techniques engagés en faveur du commerce de centre-ville sur le territoire.

Les sources de données et la méthodologie

Compte tenu des trois volets exposés ci-dessus, les sources utilisées seront cruciales pour s'entendre sur les impacts mesurés par le porteur de projet dans l'étude d'impact.

À ce stade, les sources et les indicateurs sont définis de manière assez générale. Les bureaux d'études habilités devront utiliser plusieurs sources soit à l'échelle nationale soit à l'échelle locale, ce qui pose la question de leur disponibilité et de leur mise à jour. En effet, sans cela, il sera impossible de bénéficier de sources comparables et homogènes selon le territoire d'implantation et la zone de chalandise. Les données concernées portent notamment sur les questions suivantes :

- La vacance des locaux commerciaux et le recensement des friches commerciales ;
- L'emploi en général et en particulier le commerce de détail en centre-ville et sur la commune d'implantation ;
- Les dispositifs et subventions en place qui soutiennent la revitalisation commerciale du centre-ville et de la commune d'implantation et des communes limitrophes ;
- L'offre commerciale existante afin d'évaluer la diversité initiale et l'apport éventuel d'un nouveau commerce au regard d'une classification plus fine que celle employée actuellement (alimentaire/non alimentaire).

Pour réaliser l'étude d'impact, la zone de chalandise constitue le point de démarrage incontournable. Par ailleurs, le plan de l'étude d'impact est fourni par le Code du commerce à l'article R752-6. Les bureaux d'études pourront être amenés à réaliser des relevés sur le terrain et à rencontrer des acteurs locaux pour effectuer une analyse plus précise et à jour du tissu commercial, des implantations récentes ou au contraire de cas de vacances récentes.

À ce stade, l'étude d'impact doit mentionner l'état des sources disponibles à différents niveaux (national, régional, zone de chalandise). Les impacts seront mesurés à partir d'indicateurs quantifiables, ce qui suppose une capacité des services concernés (collectivités, CCI, DDT) à fournir les données nécessaires à la réalisation de l'étude d'impact en fonction des demandes qui leur seront adressées. Les DDT pourront fournir des informations sur les surfaces déjà autorisées en CDAC, les collectivités et les CCI pourront être amenées à fournir des données sur la vacance des locaux ou sur les dispositifs de subvention en place ou encore sur l'offre commerciale et les comportements d'achat à l'échelle départementale.

Parmi les points de vigilance à retenir, l'égalité d'accès aux sources et la capacité à se porter garant de la qualité des sources utilisées par le pétitionnaire impliquent de mettre à la disposition les mêmes données pour tous.

Préciser les effets attendus pour compléter l'analyse d'impact

Plusieurs concepts sont utilisés en programmation commerciale et peuvent constituer des pistes pour compléter le décret. Au vu des rapports et préconisations citées précédemment, plusieurs concepts en matière de programmation commerciale sont à prendre en compte :

- la zone de chalandise ;
- le taux de vacance commerciale ;
- le degré de commercialité du lieu d'implantation projeté ;
- les effets en matière d'emploi ;
- le potentiel de dépenses commercialisables ;
- les flux et les polarités ;
- le taux d'évasion commerciale.

D'autres concepts sont également mobilisables tels que la taille et la localisation des friches ainsi que les différents formats commerciaux.

Préciser les impacts attendus avec les indicateurs de programmation commerciale

La zone de chalandise (R752-3 Code du commerce)

Cette zone doit être définie en tenant compte de la typologie de commerce concernée. Elle ne sera pas la même pour un commerce alimentaire, un commerce de vêtements et un magasin de meubles. De plus, des données couvrant une grande partie du territoire national permettent d'objectiver les comportements d'achat réels en fonction de différents produits.

Une définition possible peut être donnée ici à titre indicatif :

La zone de chalandise d'un commerce correspond à sa zone d'influence. Il s'agit de la zone géographique dans laquelle on retrouve la majeure partie de sa clientèle. Elle peut être définie selon différentes méthodologies. Quelle que soit la méthodologie, plusieurs paramètres doivent être pris en compte, notamment les temps d'accès au commerce et les équipements commerciaux concurrentiels limitant son influence. Des éléments tels que les flux domicile-travail, ruptures naturelles ou liées à des infrastructures par exemple peuvent également influencer ses limites.

Elle peut être déterminée à partir de données issues des enquêtes sur le comportement de consommation des ménages croisées avec les EMD¹. Ces données sont le plus souvent constituées dans le cadre d'observatoires départementaux et régionaux portés par les chambres de commerce et d'industrie². Sur la base de ces données, la zone de chalandise est déterminée à partir de deux critères principaux :

- a) l'origine du chiffre d'affaires : la zone de chalandise correspond à la zone géographique permettant de reconstituer 80 à 90 % du chiffre d'affaires
- b) le taux d'emprise, c'est-à-dire la part des dépenses des ménages captée par le commerce ou le pôle commercial en question. Seront intégrées dans la zone de chalandise les communes ou secteurs sur lesquels le commerce ou pôle commercial capte une part significative des dépenses des ménages résidents.

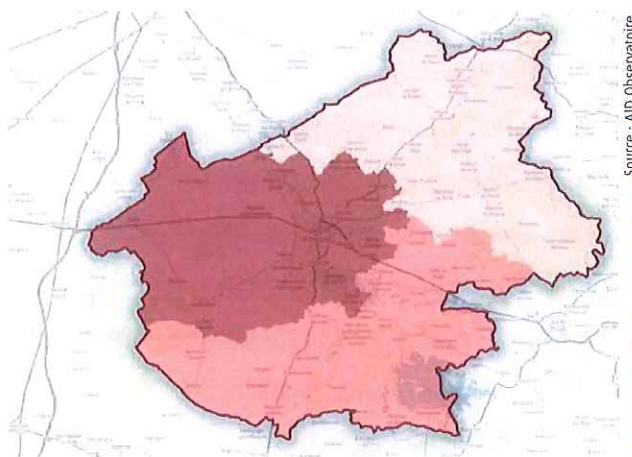
1 Les enquêtes ménage- déplacement (EMD), conduites par des collectivités territoriales, avec l'aide de l'Etat et le concours technique et méthodologique du Cerema, peuvent également apporter des informations complémentaires.

2 L'observatoire du commerce et de la consommation de la CCI 57.

Exemple ■ Les zones de chalandise de la région Grand Est

Elle a été décomposée en trois « sous-zones » en fonction de l'emprise moyenne et du chiffre d'affaires réalisé.

LEGENDE	
	Zone primaire 99 % d'emprise moyenne 67 % du chiffre d'affaires 27 000 habitants
	Zone secondaire 72 % d'emprise moyenne 16 % du chiffre d'affaires 8 500 habitants
	Zone tertiaire 57 % d'emprise moyenne 16 % du chiffre d'affaires 11 000 habitants
	Contour de la zone de chalandise



Source : AID Observatoire

Le taux de vacance commerciale

Évolution et nombre de cellules commerciales concernées, ou évolution des surfaces de vente déclarées vacantes.

Il existe plusieurs sources utilisées :

- la source qui s'appuie sur la base de données privées (Codata), exploitée notamment par PROCOS;
- la source de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), disponible pour les collectivités sur demande auprès de la DGFIP³. Le Club des Managers de Ville et Territoires propose une présentation détaillée de cette source. Il s'agit du fichier LOCOMVACxx des locaux vacants au sens de la CFE;
- les fichiers fonciers, exploités par le Cerema, qui recensent l'ensemble des locaux d'activités et d'habitation passibles de la TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties). Le croisement du fichier des locaux commerciaux avec le champ de déclaration d'activité (vacant ou non vacant) permet de repérer la vacance commerciale chaque année et à n'importe quelle échelle géographique (de la rue au territoire national);
- les observatoires du commerce des CCI (source payante) repèrent ponctuellement par enquête de terrain l'occupation, l'activité concernée ou la vacance des locaux commerciaux.

Le degré de commercialité du lieu d'implantation projeté

Stationnement et réglementation, flux piétons, environnement local (concurrence, vacance des logements à proximité, etc.), nombre d'activités de commerce de détail et services annexes par rapport au nombre d'activités ne relevant pas de ce champ tels que les services.

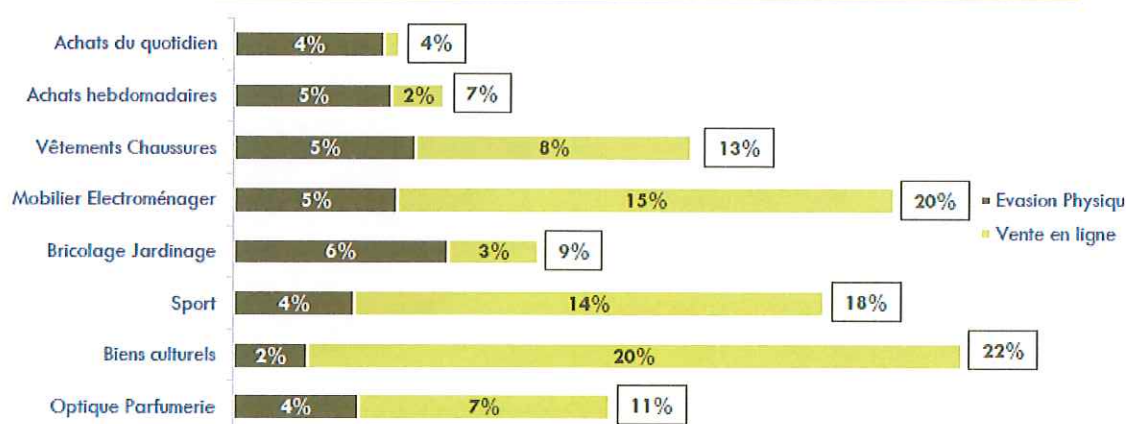
Les effets en matière d'emploi

Plusieurs mécanismes nécessitent un examen attentif. Il s'agit notamment du recul de l'emploi dans le commerce de détail en raison de la concurrence forte qui règne entre centre-ville et périphérie, de celle du commerce en ligne ou encore de l'automatisation des caisses. Tout projet commercial n'est pas créateur d'emplois net pour le territoire qui l'accueille. S'agissant de l'emploi, l'analyse d'impact permet de mieux estimer ces effets. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4247827>). Par ailleurs, outre le projet d'implantation commerciale, d'autres facteurs entrent en ligne de compte (l'âge des chefs d'entreprise, la commercialité de la localisation des locaux, l'évolution des dépenses commercialisables des ménages, l'apport ou pas de population nouvelle ou pas, etc.) et mériteraient d'être analysés.

Taux d'évasion commerciale

Un taux moyen d'évasion de **10%** soit **314 millions d'euros**

Evasion en 2013 : **11%** (évasion physique -2 pts / vente en ligne +1 pts)



Source : Enquête consommation des ménages 2019

Source : AID Observatoire

Le potentiel de dépenses commercialisables

Il s'agit de la dépense des ménages dans la zone de chalandise considérée. Cette dépense est obtenue par la pondération de la dépense nationale (Insee) par les indices de disparité de consommation propres à chaque territoire et des données démographiques locales.

Ce potentiel doit être estimé à horizon du projet, en tenant compte des perspectives des documents d'urbanisme. Les parts de marché et flux de consommation sont des éléments qu'il serait très intéressant de pouvoir intégrer. Où se situent les besoins de consommation satisfaits ? Quelles sont les parts de marché des différents pôles commerciaux ? Est-ce que le projet bouleversera ces équilibres ? En général, les chambres consulaires disposent de ces données grâce aux enquêtes sur les comportements d'achat et de consommation qu'elles réalisent régulièrement. La prise en compte des équilibres passe aussi par la réalisation d'un schéma directeur d'urbanisme commercial et d'un DAAC.

D'autres notions complètent cette approche par zone.

Les flux et les polarités commerciales

Les flux et polarités drainent la clientèle en fonction de leur importance et de leur attractivité. Cela concerne les flux motorisés mais également les flux piétonniers. Les polarités regroupent les équipements publics, les pôles d'activités, les pôles de loisirs ou encore les pôles sportifs.

Le taux d'évasion commerciale (versus taux d'emprise)

Il correspond à la part des dépenses commercialisables d'une zone de chalandise (du point de vue du commerce considéré) qui est dépensée dans des commerces hors de cette zone. Il est aussi nécessaire de tenir compte du taux d'évasion généré par l'ensemble des activités commerciales présentes hors de la zone de chalandise étudiée car il existe des effets de seuils d'attractivité difficile à enrayer.

La diversité commerciale

L'importance des pôles commerciaux d'une zone de chalandise et leur distance régissent leur attractivité. L'assortiment commercial (diversité de commerces) doit donc être calibré en fonction de l'importance hiérarchique du pôle. Les indicateurs quantitatifs tels que les densités commerciales permettent également d'évaluer le niveau d'équipement d'un territoire et la diversité de son offre.

Actuellement, plusieurs de ces concepts sont fréquemment utilisés pour définir la programmation commerciale. Ils ne sont pas tous intégrés à l'analyse d'impact mais la diversité des indicateurs peut suffire à exprimer l'état du marché. Il n'est pas possible d'évaluer l'impact sur les commerces existants et sur l'emploi sans faire une étude de marché. Pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés, l'analyse d'impact doit évaluer si des commerces seront détruits hors projet et si des emplois seront également détruits afin d'évaluer la création nette d'emploi.

Parmi les volets de l'analyse d'impact, il est utile de rappeler certains d'entre eux qui sont des nouveautés introduites par le décret, et pas des éléments qui ont basculé du dossier vers l'analyse d'impact :

- l'identification des friches, notamment commerciales ou industrielles, susceptibles d'accueillir le projet ;
- l'identification des ORT. Le décret implique d'identifier les périmètres mais ne faut-il pas en restituer les principaux objectifs pour justifier qu'on ne les remet pas en cause ?
- le signalement des opérations d'urbanisme, les programmes de logement, les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones franches urbaines et les disponibilités foncières connues...
- les mesures et dispositifs mis en place localement en faveur du développement économique. Les décisions récentes de la CNAC montrent que le bénéfice de fonds FISAC versés à la collectivité ou le fait d'être lauréat du plan ACV doivent être étudiés attentivement et peuvent fonder un motif d'avis défavorable de la CDAC ou la CNAC.

Une des pistes consistera à se mettre d'accord entre membres de la CDAC locale sur le socle d'indicateurs, cartes et plans indispensables pour l'étude d'impact et ceux qui seront liés à la disponibilité de données localement. Les compléments fournis par rapport au décret ne sont pas obligatoires mais s'avèreront souvent nécessaires pour apporter une vision aussi globale que possible et juger de l'opportunité d'un projet commercial soumis à AEC. La CDAC a besoin de ces indicateurs même s'ils ne sont pas demandés par les textes. Il est donc conseillé à la CDAC de les produire elle-même et d'inciter les pétitionnaires à les fournir dans l'analyse d'impact. Ils seront mis à jour par les organismes compétents tels que les chambres consulaires en matière d'urbanisme commercial et d'observation du commerce. Ils pourraient être également mis à disposition de la CDAC. Ces indicateurs sont notamment : les zones de chalandise, les taux de vacance commerciale, la croissance annuelle moyenne des surfaces de vente renseigneront sur l'état de santé du secteur et ou par rapport à la vacance commerciale observée.

Évaluer et contrôler a posteriori

Les évaluations de politiques locales du commerce devraient se multiplier dans les prochaines années avec le besoin des territoires d'apprécier les effets des décisions prises dans le cadre des CDAC et des orientations adoptées dans le cadre des compétences communautaires ou du ScoT (le DAAC étant à nouveau devenu obligatoire). Par ailleurs, ces évaluations seront fortement encouragées par les services de l'État et par la possibilité offerte par la loi d'un contrôle a posteriori des autorisations d'exploitation commerciale délivrées en CDAC.

Les premières conséquences de cette dernière disposition nouvelle seront perceptibles dans trois ans, c'est à dire au moment où les projets approuvés en 2020 par les CDAC seront ouverts au public. En effet, pour les projets soumis à permis valant AEC, l'ouverture au public doit se faire dans les trois ans pouvant aller jusqu'à cinq ou sept ans selon l'importance de la surface (un premier seuil a été établi à 2 500 m², un autre seuil est fixé à 6 000 m²). Les projets ne nécessitant pas de permis de construire doivent ouvrir au public dans un délai de 3 ans à compter de la notification de l'AEC au pétitionnaire sans possibilité de prolongation eu égard à la surface de vente autorisée. Le contrôle a posteriori pourrait apporter beaucoup dans la mesure où à plusieurs reprises les services de l'État ont pu vérifier le manque, voire, le non-respect des engagements pris en CDAC par les pétitionnaires.

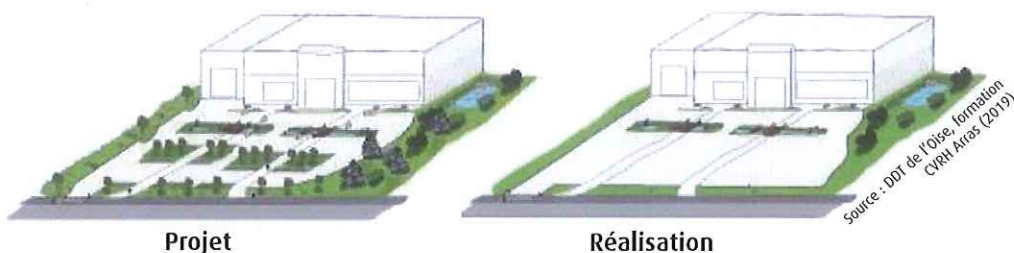
Des différences très notables sur le plan paysager ont été observés entre le projet présenté en CDAC et celui construit (exemple ci-dessus de différences avérées sur un projet présenté en CDAC).

Ce volet de contrôle des projets a posteriori (pour ceux approuvés par la CDAC), pourrait apporter des changements significatifs. Ces contrôles seront effectués par un organisme indépendant. Un certificat de conformité sera communiqué au Préfet dans un délai d'un mois avant l'ouverture au public. Ce certificat sera délivré par un organisme habilité et indépendant aux frais du pétitionnaire. Des sanctions seront prises en cas de non-conformité.

Intérêts et points de vigilance

En matière d'analyse d'impact, la loi Elan a apporté des changements importants à la fois dans les critères pris en compte en rendant cette analyse obligatoire et confiée à des organismes indépendants des porteurs de projet (bureaux d'études habilités). Proposée dans plusieurs rapports nationaux, elle a pour objectif de mieux réguler les implantations commerciales dans un contexte très

concurrentiel et très sensible en matière d'impact écologique, social et économique. Néanmoins, plusieurs critères et indicateurs, que nous avons précisés et qui contribuent à une programmation commerciale pertinente, ne sont pas obligatoires. Dans ces conditions, l'analyse d'impact (au sens du Code du commerce) demeure encore incomplète et devra faire l'objet de compléments et d'une vigilance de la part des CDAC.



Perspectives

Pour sa première année, l'analyse d'impact des projets commerciaux sera mise en œuvre dans un contexte économique et social devenu très sensible depuis mars 2020. La fermeture de nombreux commerces de détail pendant deux mois a mis en difficulté de nombreux commerçants indépendants mais aussi les grandes enseignes du commerce spécialisé et généraliste. Le commerce électronique a beaucoup profité de la fermeture des commerces physiques puisque les grandes enseignes ont perdu 4 millions de clients en magasin pour en gagner 2,5 millions en commerce électronique. Les « pure players » ont tiré leur épingle du jeu et ont largement bénéficié du confinement. Les circuits courts alimentaires et les réseaux de vente directe ont aussi été favorisés pendant la période de confinement : ces impacts positifs seront aussi à suivre de près par la suite. Les analyses d'impact devront, dans ces conditions, donner une part plus importante aux relations entre commerce physique et commerce digital dans les prochaines années, d'une part, et au rôle que pourraient remplir les circuits courts dans les comportements d'achat et de consommation.

Série de fiches « Urbanisme commercial »

Fiche n° 01 Intégrer les activités commerciales dans le tissu urbain

Fiche n° 02 Après la loi Elan, analyser l'impact des projets commerciaux

+ Pour aller plus loin

Fiche Outils de l'aménagement, *Les Commissions départementales d'aménagement commercial*, Cerema, avril 2020.

Fiche n° 1 Urbanisme commercial, *Intégrer les activités commerciales dans le tissu urbain*, Cerema, 2016.

Fiche SCoT Grenelle, *L'urbanisme commercial dans les SCoT*, Cerema, septembre 2015.

Requalification des espaces commerciaux. Retour d'expériences et premiers enseignements, Certu, Juillet 2013.

Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes (Marcon), CGDD - IGF, 2018.

La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire, Insee, novembre 2019.

Glossaire

AEC: autorisation d'exploitation commerciale
CDAC: commission départementale d'aménagement commercial
CJUE: Cour de Justice de l'Union Européenne
CNAC: commission nationale d'aménagement commercial
DAAC: document d'aménagement artisanal et commercial
EPCI: établissement public de coopération intercommunale
Loi ALUR (mars 2014): accès au logement et un urbanisme rénové
Loi ACTPE (juin 2014): artisanat, au commerce et aux très petites entreprises
Loi ENE (juillet 2010): engagement national pour l'environnement
Loi NOTRE (août 2015): Nouvelle organisation territoriale pour la République
OAP: orientations d'aménagement et de programmation
PLUi: plan local d'urbanisme intercommunal
SCoT: schéma de cohérence territoriale
Zacom: Zone d'activité commerciale

Contributeurs

Ce document a été piloté par Nicolas Gillio (Cerema).

Rédacteur : Nicolas Gillio (Cerema).

Cette publication a bénéficié du soutien de : l'AGAM (Laurent Couture), l'AUPA (Gilles d'Apolito), la CCIMP (Caroline Louvet), DDTM13 (Jean-Claude Ventre), Métropole Aix Marseille Provence (Aurélié Baschiou) et de la contribution d'AID Observatoire (Stéphanie Bergeron).

Relecteurs : Stéphanie Bergeron (AID Observatoire), Nadège Chambon (CCI de l'Oise), Denis Crozier (Cerema), Caroline Louvet (CCIMP), Johann Ribes (Cerema).

Contact

nicolas.gillio@cerema.fr

Maquettage
Cerema Territoires et ville
Service édition

Impression
Jouve-Print
Mayenne

Photos de couverture
David Desaleux

Date de publication
Septembre 2020
ISSN : 2417-9701
2020/22

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

www.cerema.fr

La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

