

## **Séance publique du 10 mai 2004**

### **Délibération n° 2004-1891**

commission principale : développement économique

objet : **Schéma directeur d'urbanisme commercial - Réactualisation**

service : Délégation générale au développement économique et international - Direction des affaires économiques et internationales - Pôle implantation

#### **Le Conseil,**

Vu le rapport du 21 avril 2004, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

#### **Le cadre général**

Dès 1978, une réflexion a été engagée par la Communauté urbaine sur les orientations à suivre pour l'urbanisme commercial et cela a abouti en 1994, à l'élaboration d'un schéma directeur d'urbanisme commercial (SDUC), document de référence fixant les grandes orientations de politique d'urbanisme commercial sur le territoire de la Communauté urbaine et définissant les axes prioritaires d'intervention des collectivités. Ce document fut élaboré en partenariat avec les chambres consulaires et le Conseil général.

Pour rappel les orientations du SDUC de 1994 avaient été intégrées dans les orientations de l'observatoire départemental d'équipement commercial qui servaient de référence à la caisse départementale d'équipement commercial (CDEC).

#### **Les enjeux de la réactualisation du SDUC**

La Communauté et ses partenaires (les chambres consulaires et le Conseil général) ont décidé de lancer à la fin de 2002 la réactualisation de ce document pour plusieurs raisons :

- ancienneté du dispositif, élaboré en 1994 et constat d'obsolescence,
- évolution des comportements de consommation vers de nouveaux produits ou de nouvelles pratiques (activités de loisirs par exemple),
- évolution de la demande des investisseurs, suscitée par les modifications de comportements d'achats,
- résultats de la septième enquête sur les comportements d'achat des ménages de la région lyonnaise qui montrent que la politique initiée en 1994 commence à porter ses fruits,
- constat de fonctionnements urbains difficiles des pôles périphériques,
- fonction métropolitaine de l'armature commerciale de la Communauté urbaine à valoriser et à développer dans une optique de rayonnement.

La réactualisation de ce document pour la période 2004-2010 vise à :

- reconduire, en l'ajustant si nécessaire, le principe de répartition spatiale exprimé dans le SDUC de 1994 et donnant la priorité au renforcement de l'offre des centres de commune et centres de quartier, à travers un dosage adéquat entre développement et régulation,
- prendre en compte les situations ou activités spécifiques (magasins d'usines, filière équipement de la maison) pouvant nécessiter un ajustement du cadre général,
- prendre en compte la nécessaire requalification des pôles périphériques,
- poursuivre une politique de concertation, en amont des projets, tant entre partenaires institutionnels (chambres consulaires, collectivités) qu'avec les acteurs économiques,
- prévenir ou corriger les situations de monopole (enseignes, formes de distribution, etc.).

### **Le rappel du champ d'application**

Elaboré en cohérence et concomitamment avec le futur schéma de développement commercial du département, le SDUC doit notamment :

- aider les élus communautaires et consulaires membres de la Commission départementale d'équipement commercial dans l'examen des projets qui leur sont soumis,
- aider à la définition de priorités dans l'action des collectivités sur l'environnement du commerce (aménagement des espaces publics, organisation du bâti, transports, paysage urbain, stationnement, livraisons, etc.),
- aider à la définition de priorités dans l'action des chambres consulaires en faveur de leurs ressortissants (associations de commerçants, artisans, etc.),
- orienter les investissements pour faire converger les efforts publics et privés,
- guider l'élaboration du futur plan local d'urbanisme de l'agglomération afin de disposer d'une traduction réglementaire des orientations du schéma.

*Le travail présenté ci-dessous a été largement concerté avec les Communes en 2003 mais aussi avec les professionnels du commerce sous l'égide de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon (CCIL).*

### **Les orientations proposées**

Sur la base d'un constat montrant que :

- les déséquilibres entre pôles périphériques et centralités existent toujours bien qu'ils se soient stabilisés,
- les parts de marché des grandes surfaces continuent de croître au détriment du petit commerce,
- la politique engagée par la Communauté urbaine depuis 1994 pour le renforcement des centres est positive (reprise de parts de marché pour Lyon-hypercentre, renforcement de certains pôles de centre-ville comme Monplaisir, Vaise, Saint Fons, Oullins, etc.),
- le territoire dispose d'un maillage extrêmement important qu'il convient de préserver,
- le potentiel de consommation a progressé de 16 % entre 1996 et 2001, mais évolue beaucoup moins depuis,
- la Communauté urbaine apparaît comme un territoire commercialement attractif, avec un ratio chiffre d'affaires-dépenses commercialisables excédentaire et en progression et que globalement, on peut considérer qu'il n'y a pas un manque d'offre, donc que les densifications peuvent se limiter à un accompagnement du marché.

Les orientations proposées sont les suivantes :

*Chiffrer des potentialités de développement, par référence à la situation actuelle*

Sur la base des données propres à l'agglomération lyonnaise (enquêtes sur les ménages, programme local de l'habitat, projections de population, niveaux de revenus, etc.), et en prenant en compte la dynamique des différents secteurs d'activité concernés, le potentiel de progression du chiffre d'affaires de l'offre commerciale de la Communauté urbaine à horizon 2008-2010 se situe dans une fourchette de 350 à 500 M€ constants.

Traduite en offre nouvelle, cette capacité de progression du chiffre d'affaires représente un potentiel de renforcement de l'armature commerciale de la Communauté urbaine compris dans une fourchette de 70 000 à 130 000 mètres carrés toutes formes de commerce confondues, à répartir entre secteurs d'activités :

- 13 % pour l'alimentaire,
- 16 % pour l'équipement de la personne,
- 43 % pour l'équipement de la maison,
- 28 % pour la culture-les loisirs.

*Fixer un cadre de développement commercial*

a) - qualifier le potentiel de développement

Le potentiel de développement détaillé ci-dessus présente les caractéristiques suivantes :

- tout d'abord, il est assez uniformément réparti sur l'ensemble du territoire de la Communauté urbaine, ce qui exclut toute possibilité de création *ex nihilo* de pôles majeurs de périphérie,
- ensuite, le potentiel dans le domaine de l'équipement de la personne est relativement limité et diffus, ce qui confirme l'impossibilité de pôles majeurs généralistes, compte tenu de la structure commerciale existante,
- enfin, s'il est plus important dans les domaines de l'équipement de la maison, des activités culturelles, de loisirs, de pratique en équipements sportifs, ces secteurs de développement vont trouver un premier niveau de réponse avec les deux projets engagés de Confluence et de Carré de la Soie, représentant respectivement 20 000 et 40 000 mètres carrés de surface de vente.

Le reste du potentiel à horizon 2010 devra être réparti au bénéfice de l'armature commerciale existante afin de renforcer les centres de quartier et de commune, d'aider au renouvellement urbain ou à la requalification, en veillant toutefois à une bonne répartition :

- entre secteurs d'activité,
- entre territoires ordonnés autour de bassins de consommation,
- entre formes de commerce, entre enseignes,
- entre créations, extensions, requalifications,
- entre opérations programmées et demande spontanée.

b) - éléments de doctrine

Les grands principes aujourd'hui au débat à l'échelle de l'agglomération sont les suivants :

*Une constante : l'urbanisme commercial prévisionnel*

- concertation entre partenaires,
- concertation avec les acteurs économiques en amont des projets (avant-projets, Mapic, rencontres, etc.) ;

*Sur les centralités*

- reconduire le principe d'une priorité accordée au renforcement du commerce de centre-ville et de proximité sédentaire et non sédentaire.

- promouvoir un objectif de préservation, de renforcement, de redynamisation du maillage existant, par une densification des polarités urbaines (centres secondaires, pôles intermédiaires, pôles de proximité),
- admettre la création de nouveaux pôles, dès lors :
  - . qu'ils se situent en tissu urbain,
  - . qu'ils s'inscrivent dans une logique de renouvellement urbain,
  - . et qu'ils se positionnent soit sur des besoins émergents (loisirs par exemple), soit en complémentarité avec l'offre environnante ;

#### *Sur les équipements périphériques*

- pas de création *ex nihilo* de nouveaux pôles,
- maintenir le principe d'une maîtrise des mètres carrés situés en périphérie, qu'ils soient isolés ou constitués en pôles,
- prendre en compte le besoin de requalification de certains pôles périphériques. Dans ce cadre, admettre le principe d'un certain degré de renforcement de l'offre constituée en pôles, en subordonnant ce renforcement à un effort réel de requalification et de modernisation, ces opérations devant néanmoins garantir la préservation d'une situation d'équilibre économique, tant à l'échelle du bassin de consommation concerné qu'à l'échelle de l'agglomération ;

#### *Sur l'organisation de la concurrence*

Introduire le principe d'un refus de l'émergence de toute situation dominante afin de maintenir la diversité de l'offre à tous niveaux : territoires, formes de distribution, concepts, activités, enseignes.

#### c) - traduction réglementaire

Les objectifs de la réglementation commerciale mise en place dans le POS 2001 étaient les suivantes :

- distinguer les lieux où l'activité commerciale peut s'implanter : zonage UX et UI pour quelques activités spécifiques comme celles liées à l'automobile,
- incitation à la concentration des activités commerciales par les polarités et les alignements commerciaux et toutes activités.

Ces principes seront reconduits dans le futur PLU avec une évolution sur la règle UX. Si le deuxième point ne pose pas de problèmes juridiques, le premier a dû faire face à des contentieux. En effet, le principe juridique de l'indépendance des législations entre le droit des sols (POS-PLU) et la régulation économique concurrentielle ne permet théoriquement pas de figer le commerce par le biais d'un document d'urbanisme. De fait, le seuil de 300 mètres carrés de surface de vente autorisée pour la création ou l'extension fixé dans les zones UX peut être considéré comme une atteinte à la liberté du commerce.

Le grand commerce a besoin qu'on lui dédie des zones en raison de son fonctionnement spécifique et qu'en outre des règles particulières concernant la forme urbaine permettent de prendre en compte la volonté de la Communauté urbaine de voir se développer de vrais projets urbains. Par conséquent, la zone UX sera régie au travers de coefficient d'emprise au sol (CES), ce qui permettra de définir le rapport bâti-non-bâti pour chacune des zones. Ce dispositif permettra de gérer les possibilités d'extension des surfaces commerciales tout en restant dans le champ juridique du droit de l'urbanisme. De plus, ce dispositif permettra de mettre en œuvre des évolutions au travers de modifications.

Ce type de dispositif est déjà utilisé avec succès pour les grands équipements. Il offre plus de souplesse que ce qui existait précédemment et surtout offre un cadre plus adéquat.

Si les orientations de ce nouveau schéma directeur d'urbanisme commercial préconisent toujours le renforcement des centres-villes comme en 1994, il apporte néanmoins des évolutions non négligeables :

- pour la première fois, une enveloppe de mètres carrés potentiellement acceptables à l'horizon 2010 est identifiée (entre 70 000 et 130 000 mètres carrés),
- concernant les centralités, il introduit la possibilité de création de nouveaux pôles (ex : Carré de la Soie et Confluence), dans le cadre de projets urbains issus du renouvellement urbain,
- il introduit la notion de maîtrise des pôles périphériques et la nécessaire requalification de certains pôles. Il supprime la notion de gel,
- il introduit enfin le principe d'un refus de l'émergence de situations dominantes d'enseignes ou de groupes sur l'agglomération.

#### **Le document**

Le document qui est soumis au Conseil reprend l'ensemble de ces éléments et constitue la continuité d'une politique cohérente d'aménagement du territoire engagée depuis le début des années 1990.

Pour la première fois, il est enrichi d'un atlas territorial qui détaille dans les grandes lignes les préconisations d'actions prioritaires pour des bassins de consommation qui sont des territoires à l'intérieur desquels les comportements d'achat se révèlent globalement homogènes, au regard des formes de distribution ou lieux d'achat fréquentés.

#### **La validation des partenaires**

Les éléments de doctrine ont été validés par les partenaires consulaires :

- la chambre de commerce et d'industrie de Lyon lors de son assemblée générale le 19 janvier 2004,
- la Chambre de métiers lors de son Bureau le 9 février 2004.

La Communauté urbaine a validé les principes lors du bureau restreint le 2 février de façon à intégrer la doctrine dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) communautaire et d'adapter les règles du futur PLU.

Ce document final sera présenté au Conseil général lors de son assemblée permanente en mai ;

Vu ledit dossier ;

Ouï l'avis de sa commission développement économique ;

#### **DELIBERE**

**Approuve** le nouveau schéma directeur d'urbanisme commercial.

Et ont signé les membres présents,  
pour extrait conforme,  
le président,  
pour le président,