

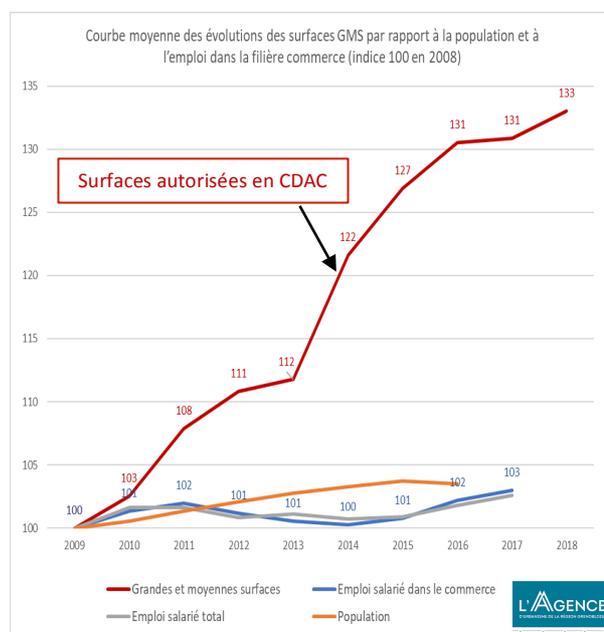
## « Le commerce en plein maelström : entre anticipation et accompagnement des transformations, vers de nouveaux deals avec les acteurs du commerce ? »

**Témoignage :** *David Lestoux* – Directeur-fondateur du cabinet *Lestoux et associés*, auteur de l'étude « *Les SCoT et l'aménagement commercial de demain* » (2019)

*Le commerce connaît de profonds bouleversements qui pourraient perdurer : développement du e-commerce, modification des modes de consommations, concurrences entre commerces de centre-ville, de flux ou de périphérie... Les acteurs du commerce eux-mêmes manquent parfois de visibilité sur le court et moyen terme. Entre difficultés des centralités et incertitudes sur le devenir des polarités de périphérie, comment mettre en place des politiques locales à la fois souples pour permettre les évolutions des formats commerciaux et d'établissements parfois vieillissants, tout en garantissant des équilibres territoriaux ? Quel rôle pour le SCoT ?*

Le bilan du SCoT a constaté que les règles d'implantation commerciale du document ne suffisent pas à infléchir de manière satisfaisante le développement commercial sur le territoire. Depuis 2013, les grandes et moyennes surfaces commerciales ont vu croître leurs surfaces de +18%, ce qui est supérieur aux territoires des SCoT voisin. Cela a permis à certains territoires d'EPCI d'opérer un « rattrapage » de leur offre. Toutefois, la polarisation du développement attendue dans les cœurs de communes, reste inférieurs aux attendus et le très fort découplage entre la dynamique démographique et les nouvelles surfaces commerciales autorisées (ci-contre) doit interroger sur l'avenir de l'armature commerciale.

Arrêt de l'artificialisation, territoire Zéro carbone, transition démographique : les nouveaux mots d'ordre poussent aussi à renouveler la façon dont organiser, localiser et réguler les implantations commerciales de demain.



### I. Le contexte local de l'aménagement commercial a changé en profondeur

Lauréat de l'Appel à manifestation d'intérêt « Stratégie d'aménagement commercial », lancé par la Fédération Nationale des SCoT et les grandes fédérations du commerce, l'EP SCoT a réunis en 2019, plusieurs scènes d'échange techniques et politiques. Parallèlement, deux études confiées à la CCI et à l'Agence d'urbanisme, ont permis de renouveler le diagnostic de l'aménagement commercial sur le territoire. **Sept grands constats ont émergé de ces premiers travaux :**

1. Le marché est devenu peu porteur

**La croissance naturelle du marché des « biens de consommation courante » est au ralenti :** depuis 2013, le niveau de dépense des ménages n'a crû que de +3% en alimentaire, et est en recul de -2,3% en non-alimentaire, ce qui indique un budget global en stagnation. Depuis 2013, le « marché potentiel »

progresses légèrement (+4,8%), essentiellement en raison de la croissance démographique (+4,5% depuis 2013).

**Parallèlement, le commerce « physique » subit une concurrence accrue** par la multiplication des formats de vente et le développement de la vente à distance. Cette évolution concerne tous les territoires de façon comparable et impacte en tout premier lieu les hypermarchés existants, interrogeant le devenir de certains de ces équipements structurants.

Enjeux stratégiques

Le SCoT s'est construit dans un contexte de fort développement et répondait à la nécessité de mieux localiser les nouvelles surfaces commerciales. **Aujourd'hui, la création de surfaces apparaît décorrélée de la réalité du marché.** Les conditions du développement commercial sont à donner en fonction de la dynamique de marché.

## 2. Le maillage des territoires par le commerce, favorise les pratiques de proximité

Le marché est concentré sur une 50aine de pôles structurants, permettant d'assurer les fonctions commerciales de proximité pour les bassins de consommation de la Grande Région de Grenoble (carte ci-contre). A l'échelle des EPCI, les territoires ont amélioré leur capacité à capter les dépenses de consommation de leurs habitants, en particulier dans le secteur de l'alimentaire, réduisant leur dépendance à l'offre de la Métropole.

Enjeux stratégiques

Le SCoT visait le maillage du territoire pour favoriser les pratiques de proximité. L'enjeu à créer de nouvelles zones commerciales, ou de grands équipements, pour la desserte des territoires devient moins sensible à l'avenir. **Ce sont les conditions du maintien de l'offre qu'il faut investir.**

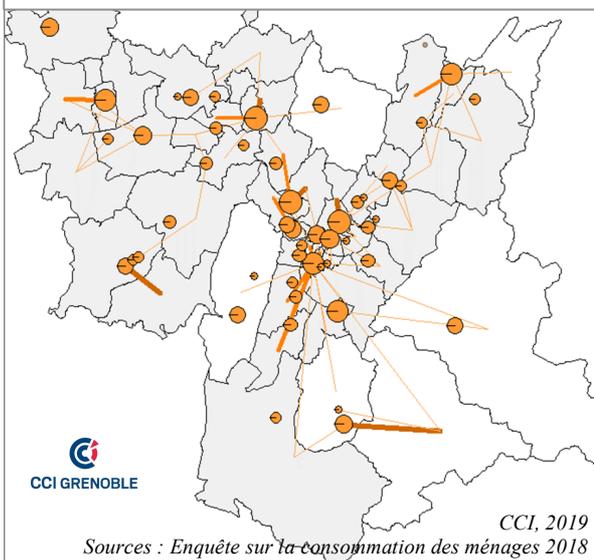
## 3. La dynamique de polarisation des fonctions commerciales de grand rayonnement au profit de la Métropole, est stoppée

Pour le commerce non-alimentaire, le marché se concentre dans une 20aine de polarités seulement, couvrant de grands espaces et laissant mieux apparaître les grands bassins du territoire, même si celui de la Métropole joue un rôle majeur (carte ci-contre). Au sein de cette dernière, les grands pôles ont tendance à voir reculer leur emprise sur les territoires voisins (en bleu sur la carte) sans que cette évolution ne soit porteuse d'effets réellement structurants sur les territoires périphériques, en raison notamment du développement de la dématérialisation des achats, qui compense le report de marché.

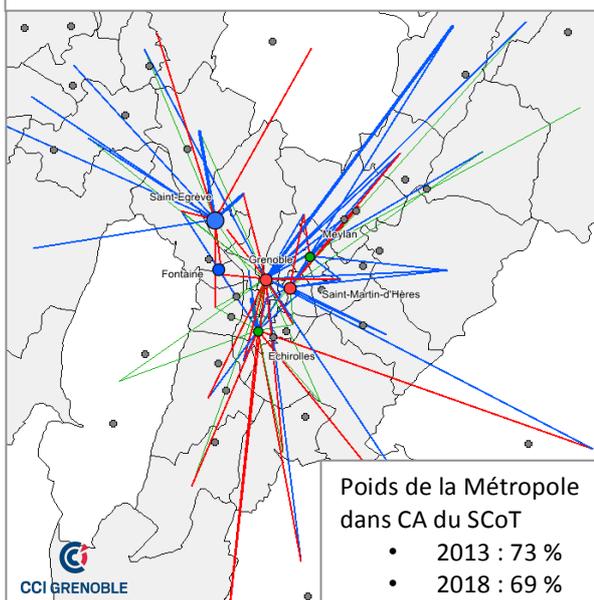
Enjeux stratégiques

Le SCoT visait à identifier des centralités sur l'ensemble des territoires d'EPCI, afin de permettre à chacune de se renforcer. Le développement de l'offre commerciale a favorisé l'autonomie commerciale des EPCI.

### 1. Flux de consommation alimentaires structurants captés par les principaux pôles en 2018



### 2. Evolution des flux de consommation non-alimentaires structurants captés par les principaux pôles en 2018 sur le cœur métropolitain : en baisse, constant, en hausse



*Mais sa dispersion n'a pas toujours permis le renforcement de leurs centralités communales. **Les transferts de marché ne suffisent pas à renforcer les centralités commerciales.***

#### 4. Les polarités du SCoT sont devenues structurellement fragiles

Les « pôles principaux » du SCoT concentrent tous les enjeux de l'aménagement commercial : ils structurent le territoire par leur fonction de proximité autant que de rayonnement, ils regroupent tous les types de formats commerciaux, concentrent 70% des surfaces commerciales et articulent en général plusieurs sites commerciaux. Ils sont également sujet à une concurrence nouvelle : le développement diffus de surfaces de vente inférieures 500 m<sup>2</sup>, à l'interface du centre-ville et des axes de flux, fragilise directement les commerces de centre-ville. Dans le collimateur : les enseignes alimentaires bio et de la santé/beauté, les services, les drives.

Enjeux stratégiques

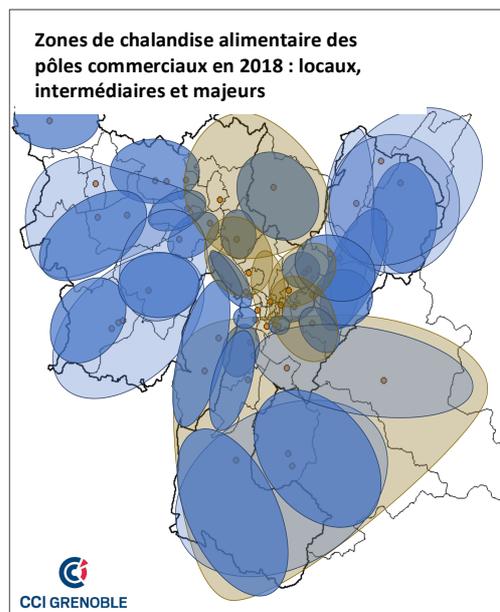
*Le SCoT visait à réguler le développement des zones commerciales périphériques, pour conforter les centralités commerciales urbaines. **Aujourd'hui, de nouvelles concurrences apparaissent, à travers une offre plus diffuse, plus petite, non soumise à la régulation des CDAC.** Cela peut conduire à affaiblir l'ensemble des polarités, en centre-ville mais également en zones périphériques. **C'est dans ces pôles qu'une action coordonnée doit être engagée, entre intercommunalité et SCoT, afin de développer une régulation sur les formats inférieurs à 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente.***

#### 5. Les pôles de consommation sont de plus en plus interdépendants, voire concurrents

Les zones de chalandise s'entrecroisent et se superposent. Les aires d'influence des pôles de consommation majeurs et intermédiaires chevauchent systématiquement celle des pôles secondaires, alors même que ces derniers partagent parfois une zone de chalandise identique. L'évolution d'un pôle a donc un impact potentiellement important sur un ou plusieurs autres pôles.

Enjeux stratégiques

***Les marges de développement de chaque polarité sont faibles et susceptibles de fragiliser les bassins de consommation.** Sauf sur les bassins de Saint-Marcellin et de La-Côte-Saint-André où la meilleure coordination des sites existants peut permettre l'émergence de polarités plus fortes.*



#### 6. La structuration des polarités commerciales n'est pas toujours conforme aux rôles attribués par le SCoT

L'organisation des fonctions de proximité s'approche des objectifs du SCoT, les 34 grands pôles de consommation correspondent aux pôles les plus structurants du SCoT et gagnent globalement tous en attractivité. Toutefois, certains de ces pôles montrent une emprise inférieure à ce qui en était attendu, ce qui doit interroger sur le rôle que l'on souhaite leur faire jouer à l'avenir et sur les moyens à employer pour cela : par exemple, Grenoble, Pont-de-Claix, La-Côte-Saint-André, Saint-Marcellin. En miroir, certains pôles concentrant les achats de manière importante, pourraient grever le potentiel de développement d'autres polarités du territoire : par exemple, Saint-Martin-d'Hères, Saint-Egrève, Saint-Etienne-de-Saint-Geoirs, Chatte, Crolles.

Enjeux stratégiques

*La réduction des concurrences territoriales était un objectif fort du SCoT, s'appuyant sur l'organisation d'une hiérarchie entre communes, et des capacités de développement coordonnées à leur rôle de polarité au sein de leur territoire. Cette approche à la commune n'a pas toujours*

tenu compte du rôle des sites commerciaux existants, que ce soit à l'échelle pluri ou infra-communale. **La stratégie à venir devra se poser la question de l'organisation des sites commerciaux existants et des moyens à se donner pour permettre aux polarités de jouer leur rôle. Il sera nécessaire d'avoir une approche par sites commerciaux, tenant compte de leurs complémentarités, pour en accompagner l'évolution.**

#### 7. A l'avenir, certaines zones commerciales perdront leur vocation commerciale

Certains sites commerciaux présentent un niveau de fragilité important : cumul de formats commerciaux en perte de vitesse (très grandes surfaces) et de segments d'activité marqués par le recul (place importante du non-alimentaire, en particulier équipement de la maison et culture/loisir). Cela concerne :

- 4 sites du Grésivaudan
- 1 de Bièvre Est
- 1 de Bièvre Isère Communauté
- 8 de la Métropole
- 3 du Sud-Grésivaudan

*Le SCoT limitait les implantations en périphérie des centralités communales et n'y acceptait que les commerces de « non-proximité », en particulier le non alimentaire. Ce secteur qui faisait leur force, est aujourd'hui moins porteur et devient une source potentielle de fragilité, sur un certain nombre de segments commerciaux ; **la pénurie de foncier économique devrait conduire à envisager l'opportunité de faire muter certaines de ces zones vers d'autres usages.***

Enjeux  
stratégiques

## **II. Les ressorts d'une nouvelle donne commerciale**

En 2018, David Lestoux a réalisé pour le compte de la Fédération Nationale des SCoT une étude sur « [Les SCoT et l'aménagement commercial de demain](#) », dans laquelle il fait le constat d'un changement de paradigme à l'échelle nationale : d'une part car l'offre commerciale devient supérieure à la demande, d'autre part car le commerce physique sur les territoires, est partout concurrencé par la croissance du commerce digital et du « hors magasin ».

Ces tendances appellent pour lui :

- à la modération des créations de surface, pour éviter l'apparition de friches
- à une attractivité repensée autour de la notion de qualité, plutôt que de croissance des surfaces,
- à l'abandon à venir, de la commercialité de certains secteurs commerciaux

**Les collectivités sont aujourd'hui face à plusieurs défis**, dont la transversalité doit conduire à un partage des rôles :

- **Résister au digital** en développant les facteurs différenciants, qui permettront de donner envie de fréquenter les sites de commerce physique : loisirs, services, expérience, qualité urbaine.
- **Revitaliser les centres-villes commerciaux** en agissant pour maintenir, voire développer les facteurs de commercialité, à commencer par le flux (services, loisirs, logements, ...).
- **Organiser la mutation des zones commerciales** : vers de l'économie productive, vers de la multifonctionnalité et de la mixité urbaine, vers une densification et une meilleure attractivité urbaine.
- **Gérer le commerce de flux**, qui répond à une recherche de praticité de la part de consommateurs mais fragilise les polarités.
- **Refonder la relation aux opérateurs commerciaux**, sur la base des attentes qu'ils montrent vis-à-vis des futures règles d'urbanisme : suivi des friches (loi ELAN), renouvellement plus rapide des concepts commerciaux, baisse de fréquentation des pôles commerciaux, baisse de la

rentabilité des GMS et des commerces de périphérie, besoin de requalification des espaces commerciaux.

- **S'adapter à la sociologie des territoires**, en particulier en tenant compte des besoins des seniors – comme de la génération « digital native ».
- **Intégrer les conséquences d'une économie servicielle**, et permettre au commerce physique de se transformer pour compléter le service digital : permettre de la proximité, optimiser les flux de marchandise, en réduire les externalités négatives, ...

### III. Quel rôle confier au SCoT pour accompagner ces transformations ?

C'est à la fois sur sa stratégie et sur ses modalités d'opérationnalité que le SCoT doit être interrogé. Sur la stratégie, faut-il :

#### LES RÔLES DU SCoT

##### **Faire du SCoT un outil de modération de la croissance des surfaces commerciales ?**

→ réduction des possibilités foncières, maîtrise du commerce de flux

##### **Faire du SCoT un levier de transformation ?**

→ Mieux tenir compte des modes de vie et des modes de consommation pour agir sur la transformation des espaces commerciaux de périphérie et la réduction de leur nombre. L'attractivité des espaces commerciaux, notamment par la requalification des zones commerciales et des entrées de ville, est un défi à part entière : car les collectivités ne pourront la porter seules, car elle conditionne la résilience d'une partie du commerce physique, car l'attractivité commerciale ne sera plus la résultante de la seule quantité d'offre mais de l'innovation urbaine, servicielle qui sera proposée.

##### **Faire du SCoT un défenseur des centralités ?**

→ réguler l'offre foncière, limiter le commerce de flux, agir sur les facteurs de commercialité dans les centres-villes et centres-bourgs

##### **Faire du SCoT le catalyseur des règles des PLUi ?**

→ assurer les grands équilibres, définir les localisations préférentielles, développer une approche prospective, en laissant aux PLUi le rôle prescriptif en matière de typologie d'activités

Les modalités mêmes d'action du SCoT sont challengées par les transformations du contexte commercial et par la rapidité des cycles d'évolution des concepts. Demain, pour assurer à la fois le développement de l'activité économique, un niveau satisfaisant d'offre commerciale aux habitants et le bon fonctionnement du territoire, le SCoT devra faire preuve :

#### SES APTITUDES

**D'agilité** : donner un cap sur le temps long, tout en permettant aux concepts et aux entreprises de se renouveler. Il ne pourra pas prendre le risque de figer les règles et les territoires, et devra prévoir des assouplissements en fonction de l'atteinte de tel ou tel objectif. Le développement commercial devra répondre à des principes de conditionnalité, impliquant un accord partagé sur l'objectif à atteindre et sur les indicateurs permettant de le mesurer.

**De transversalité** : penser le commerce en lien avec les politiques du logement, les stratégies agricoles, l'emplacement des équipements de service, anticiper la multifonctionnalité des espaces, développer un volet « centralité ».

**De vision prospective** : imaginer un développement commercial autrement que par l'accumulation de m<sup>2</sup>, intégrer les nouveaux modes de consommation, intégrer les enjeux liés à la logistique, recomposer certains espaces commerciaux dans un contexte de rareté foncière, intégrer à la gestion de l'espace le développement diffus des petites et moyennes surfaces commerciales.

## IV. Propositions d'axes pour une nouvelle stratégie d'aménagement commercial

---

Les enjeux pour le SCoT de la GReG résident dans sa capacité à piloter l'incertitude (évolutions rapides vs temps de la planification), à réguler localement les concurrences territoriales, à organiser une subsidiarité avec les EPCI, pour assurer les grands équilibres et un maillage satisfaisant du territoire.

Les débats de l'AMI ont également mis en avant la nécessité d'une articulation nouvelle, entre équipements existants et création d'équipements : être plus souple sur la gestion des établissements en place (sous conditions d'exigences qualitatives) et plus strict sur la création de nouvelles surfaces commerciales, avec une vigilance particulière sur le développement de nouvelles polarités commerciales ou du commerce interstitiel.

Des enjeux qui peuvent se résumer en 4 axes stratégiques pour le territoire :

- **Renforcer l'attractivité commerciale des polarités commerciales**

- Limiter les possibilités de création de surfaces et accompagner l'évolution des équipements existants
- Les enseignes sont demandeuses d'espaces supplémentaires pour évoluer : permettre de dépasser des plafonds de surfaces dès lors qu'il n'y a pas de nouvelle artificialisation, et en contrepartie de la requalification du site
- Organiser l'armature commerciale par polarités commerciales, pour mieux travailler à leur complémentarité au sein des bassins de consommation
- Pour développer les aménités propices au commerce (emploi, densité, sociologie, logement), coordonner la stratégie commerciale avec : les PLH, les politiques foncières, les équipements scolaires, ...
- Faciliter l'investissement ou le démarrage d'activités dans les ZACOM 1, par une aide au portage foncier, par une réduction des taxes, ...

- **Limiter les facteurs de fragilisation des polarités commerciales**

- Resserrer le périmètre des espaces préférentiels d'implantation commerciale (ZACOM 1), sur des critères de définition liés aux services, à l'emploi, aux équipements accueillant du public, aux flux, ... et y libérer la règle dans des conditions et avec des critères définis préalablement
- Limiter strictement le commerce, les services à la personne et les services publics en dehors des ZACOM 1, pour limiter le développement du commerce interstitiel le long des flux, en particulier dans les pôles les plus structurants de la GReG
- Ne plus faire des surfaces l'alpha et l'oméga, mieux prendre en compte le rayonnement des établissements (imposer des zones de chalandises aux équipements, en fonction de leur localisation)

- **Accompagner les mutations des grandes zones commerciales**

- Développer une observation des zones d'activité commerciale (= ZACOM 2 et 3) pour suivre les situations de fragilité et identifier celles qu'il faudra accompagner dans leur mutation
- Travailler à une classification des zones commerciales, non sous la forme d'une hiérarchisation de pôles mais plutôt d'une typologie d'évolution : tenir compte de leur degré d'inclusion à la « ville », de leur vitalité commerciale et économique, de leur complémentarité avec d'autres sites commerciaux, etc...
- Développer une observation des friches (éco économiques et commerciales)
- Dans les zones spécialisées de périphérie, obliger les PLU à travailler à développer des OAP pour travailler à leur devenir : « réenchantement » vs mutation vers d'autres activités économique ou vers de la multifonctionnalité pour en faire des « morceaux de ville »
- Identifier quelles activités de loisirs peuvent participer à ce réenchantement, sans faire concurrence aux aménités de centre-ville, selon la typologie des zones
- Faire des ZACOM, les supports de la transition écologique, en élevant certaines exigences, au choix en fonction du contexte (production d'énergie, lutte contre les îlots de chaleur, infiltration voire désimperméabilisation, mutualisation, ...)

- **Se mettre en capacité de piloter le changement**

- Permettre des adaptations à la règle du DAC, dans le cadre de pactes locaux coordonnés par les EPCI (à l'image des protocoles autour du foncier économique demandés par le SCoT, par exemple)
- Etablir des règles évolutives permettant de tenir compte des évolutions de contexte : établir des droits sous conditions
- Développer une observation partagée des principaux indicateurs de contexte pour permettre l'évolution des règles
- Pousser à la structuration des opérateurs commerciaux dans les ZACOM, pour développer des projets territoriaux locaux