

**Mobilité  
durable**

# Urbanisme commercial et politiques de déplacements.

**Jalons pour un aménagement économique durable**

*Document réalisé par :*

***Olivier Crépin et Claire Dagnogo*** du Pôle Environnement, Aménagement et  
Marchandises

Façonnant depuis des siècles nos territoires, le commerce induit des pratiques sociales non seulement en termes de modes vie et de consommation mais aussi en termes de déplacements. L'évolution du commerce et des loisirs aura donc des impacts sur la mobilité urbaine dans le futur. En 2003, 93% des Français fréquentaient un hypermarché et 88% d'entre eux utilisaient leur voiture pour faire leurs courses, alors qu'ils n'étaient que 50% dix ans auparavant.

Le 7 septembre 2006, Renaud DUTREIL, Ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales a annoncé l'ouverture du chantier de la réforme de la législation relative à l'urbanisme commercial. Une commission de modernisation de l'urbanisme commercial composée de plus d'une trentaine de représentants associatifs, élus et professionnels, s'est réunie à 5 reprises et a formulé une série de propositions.

Le GART n'a pas été invité à prendre une part directe aux travaux de la commission. Néanmoins, son bureau a souhaité faire connaître son point de vue au Gouvernement en adoptant le 17 janvier 2007 une résolution reprenant ses orientations pour une meilleure intégration des principes de la mobilité durable dans les procédures d'urbanisme commercial.

Soumises à une consultation publique, les propositions de la commission ont fait l'objet d'un examen approfondi par le GART, qui regrette que les questions d'accessibilité, de desserte par les transports en commun et de mobilité durable en général n'aient fait l'objet d'aucune proposition approfondie. C'est donc l'objet de ce document.

## Sommaire

### **I. La prise en compte du développement durable et des déplacements dans l'urbanisme commercial : bilan et état des lieux**

1° Les progrès réalisés par la loi SRU

2° Transport et aménagement économique : les enseignements de l'enquête du GART

### **II. Pour une meilleure intégration des principes de la mobilité durable dans les procédures d'urbanisme commercial, contribution au débat**

1° L'avis du GART sur les propositions de la commission de modernisation de l'urbanisme commercial

2° Intégrer la dimension de l'aménagement économique dans les PDU de 2<sup>e</sup> génération

Annexe : liste des autorités organisatrices ayant répondu à l'enquête « Transport et aménagement économique » du GART

La dépendance automobile est une contrainte sociale forte qui renchérit le coût global des déplacements quotidiens (coût en temps et en argent à la fois pour les particuliers et pour les collectivités). Ce sont les logiques de zonage qui ont contribué par le passé à éloigner de manière excessive emploi et habitat. Le développement des équipements commerciaux n'a pas échappé à cette logique qui entraîne une dissolution de l'espace public, l'enclavement foncier et l'essor de la dépendance automobile.

Dans les agglomérations françaises, les études existantes, conduites pour le compte de la DRAST et du PREDIT, montrent que pour un centre commercial ou un hypermarché situé en périphérie de ville, la part modale de la voiture particulière est de l'ordre de 95%, celle des usagers des transports collectifs ne dépassant pas les 4%.

Il convient aujourd'hui de réorienter l'urbanisme commercial vers des formes plus diversifiées, plus proches des lieux de vie et plus accessibles par les transports collectifs.

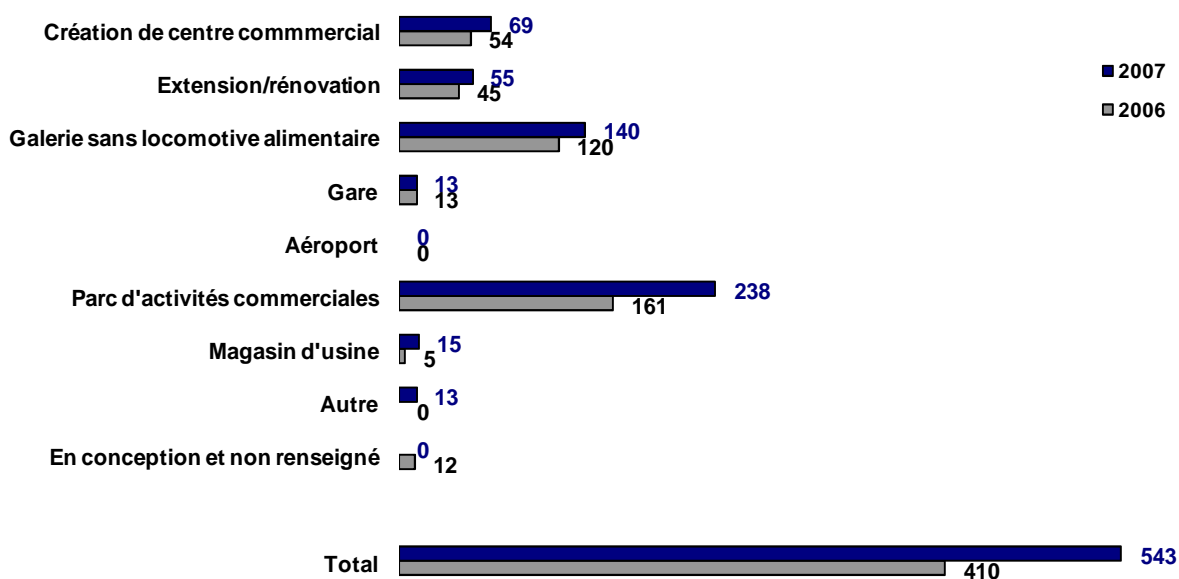
# **I. La prise en compte du développement durable et des déplacements dans l'urbanisme commercial : bilan et état des lieux**

Les faits sont connus : d'après une étude<sup>1</sup> de l'INRETS et de l'ADEME, le commerce de proximité, grâce à une répartition modale différente des déplacements de la clientèle, génère 2,6 fois moins d'émissions de CO<sub>2</sub>, par kilogramme d'achats, qu'un hypermarché de périphérie<sup>2</sup>.

## L'étalement commercial : jusqu'où ?

Selon la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (Procos), la France restait en 2007 le plus grand marché de l'immobilier commercial en Europe avec 543 projets d'immobilier commercial, soit 133 de plus que l'année précédente. Ce chiffre représente plus du tiers des 1 540 projets recensés en Europe<sup>3</sup>. L'Espagne vient nettement derrière la France avec 186 projets, suivie de l'Italie (179) et de la Pologne (175). Pour ce club d'experts de l'urbanisme commercial, le marché Français « change d'époque, car il change d'acteurs : les investisseurs ont pris le pas sur les promoteurs ». En 2007, « l'hyper inflation redémarre », note Procos dans son étude annuelle<sup>4</sup>. Le volume global des projets retrouve presque celui du début des années 1990 (600 projets à l'époque), juste avant la crise et le gel Balladur de 1995.

### Les 543 projets français d'immobilier commercial en 2007 :



Source : Procos, 2006

<sup>1</sup> L'impact sur l'environnement des trajets effectués par les clients finaux est globalement plus favorable au supermarché de centre-ville car les trajets correspondants nécessitent également 2,8 fois moins d'énergie que dans le cas d'un hypermarché de périphérie. Cette étude a donné lieu à une publication : J.-M. Beauvais « Impact des formes de distribution sur l'emploi et sur les flux de transport », *Transports urbains*, n° 91, 1996, pp. 23-28.

<sup>2</sup> Pour l'INSEE, un hypermarché est « un établissement de vente au détail en libre service qui réalise plus du tiers de ses ventes en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 2500 m<sup>2</sup> », [www.indices.insee.fr](http://www.indices.insee.fr). Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la France métropolitaine comptait 1399 hypermarchés, dont le parc s'est accru de 1,8% en 2006.

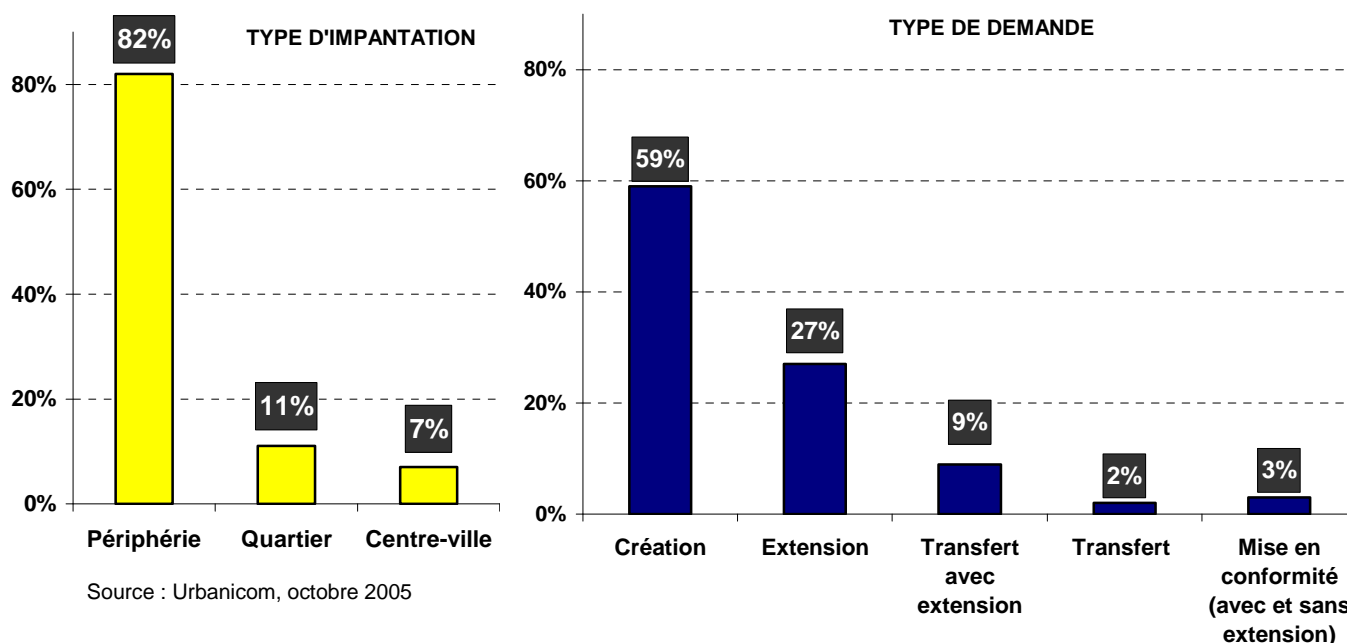
<sup>3</sup> Selon Procos, en France, où les projets d'extensions-rénovations sont très importants, les opérations sont, en toute logique, de taille modeste (plus de 50 % des projets font moins de 10.000 m<sup>2</sup>).

<sup>4</sup> Procos, Eurelia, Retail Trade Marketing, *L'immobilier commercial européen*, Dossier de presse, 2 octobre 2007

7,1 millions de m<sup>2</sup> sont actuellement en projets, dont 6 millions en périphérie contre 1,1 million en centre-ville. C'est en effet le nombre de projets en périphérie qui contribue à cette très forte accélération<sup>5</sup> (une centaine de nouveaux projets répertoriés cette année). Cette inflation est essentiellement due aux projets de parcs d'activités commerciales de type « *retail park* »<sup>6</sup> : ces derniers représentent maintenant 50 % du total des projets, contre moins de 30 % il y a seulement deux ans... et 8 % en 2001.

Cette tendance s'inscrit dans la continuité des stratégies de localisations commerciales de ces dernières années. C'est ce que suggèrent les données du centre de ressources Urbanicom qui répertorie les dossiers présentés en commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) :

### Types d'implantations et de demandes



La majorité des dossiers présentés en commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), en 2005, concerne les centres d'entrée de ville (82% des demandes). La périphérie confirme ainsi son poids face au centre-ville. Les créations et les extensions représentent 85% des dossiers, les premières (59%) augmentant au détriment des secondes (27%).

Les ouvertures majeures en 2007 sont : les Allées Provençales (Aix), Metzanine (Metz), Champs de Mars (Angoulême), La Vache Noire (Arcueil), Family Village Les Hunaudières (Le Mans), Bordeaux Le Lac, Thiais Village.

Sur les 177 ouvertures répertoriées pour 2008, 62 sont autorisées. Les grands programmes de développement commercial en cours sont : Ruban Bleu à Saint-Nazaire, Les Halles Chatelet (Orléans), Arcades Rougié (Cholet), les Docks (Rouen). Espace Nayel (Lorient), Rive Etoile (Strasbourg), Porte Jeune (Mulhouse), Le Canal (Aubervilliers), Bonsecours

<sup>5</sup> En 2006, le nombre de projets comme le volume de m<sup>2</sup> programmés connaissait déjà une véritable inflation avec 800.000 m<sup>2</sup> supplémentaires par rapport à 2005. Cette évolution est directement liée aux 31 nouveaux parcs d'activités recensés.

<sup>6</sup> Minutieusement étudiée, la stratégie commerciale du Retail Park prévoit un nombre d'activités, planifiées selon les tendances de consommation moderne et la spécificité du marché local ainsi qu'une zone de loisir.

(Nancy), Les Docks Vauban (Le Havre), Family Village (Brest) et le très attendu Carré de Soie à Lyon.

Une chose est sûre : la plupart de ces projets finissent par être approuvés en CDEC et sortir de terre. Procos a ainsi comptabilisé un taux d'approbation de 75% en CDEC et en CNEC sur les 5 dernières années.

Soucieuses de préserver les équilibres de la ville, certaines agglomérations font le choix de localiser de nouveaux équipements commerciaux aux portes de leur centre historique, en réinvestissant des friches urbaines dans le tissu existant : c'est le cas des « Allées provençales » à Aix-en-Provence, un centre d'un nouveau type de 15 000 m<sup>2</sup> érigé sur une ancienne friche industrielle d'une vingtaine d'hectares, faisant le lien entre le cœur de la ville et ses quartiers périphériques.

Néanmoins, ces projets de centre-ville ne suffisent pas à freiner la pression de l'urbanisme commercial de périphérie. C'est le cas au sein de l'agglomération rennaise où une galerie commerciale de centre ville de 12 000 m<sup>2</sup> n'empêchera pas la sortie en périphérie de près de 50 000 m<sup>2</sup> à l'horizon 2008<sup>7</sup>.

Étalement urbain, discontinuités physiques, standardisation du paysage des entrées de ville, les impacts urbanistiques d'un développement commercial périphérique sont forts<sup>8</sup>. A l'œuvre depuis 30 ans, tout nous laisse penser que les effets néfastes de cet étalement commercial vont se renforcer. Outre les conditions d'accessibilité et de desserte de ces zones, souvent hors de portée pour le piéton, les pratiques de déplacements en leur sein sont, là encore, très largement caractérisées par l'usage de la voiture. Et pour cause, c'est bien la variable de la capacité de stationnement qui est la clé du problème.

### L'importance particulière du stationnement dans la problématique de l'équilibre commercial centre-périphérie

La circulation et le stationnement sont souvent pointés du doigt par les professionnels du commerce de centre ville pour expliquer l'état de santé du secteur d'activité. Dans une étude de 2006, l'Union du Grand Commerce de Centre-Ville (UCV) s'inquiète ainsi de la perte de vitesse de la dynamique commerciale dans le centre de Paris, de dix métropoles régionales<sup>9</sup> et de 14 grandes villes<sup>10</sup>. Les facteurs seraient multiples : les perturbations liés aux travaux de requalification de l'espace public, le problème récurrent des difficultés de circulation, mais aussi le vieillissement de l'offre commerciale. Une tendance à mettre en regard avec la poursuite du développement des surfaces commerciales périphériques, instaurant « *un climat concurrentiel tendu* », analyse l'UCV. D'autres handicaps pour les centres-villes peuvent bien entendu être invoqués pour expliquer la remise en cause de l'équilibre (fragile) centre /périphérie comme le morcellement et la rigidité des propriétés foncières ou l'optimisation des flux logistiques<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> « Le centre de Rennes contre-attaque face à la périphérie, *Les Echos*, 26 février 2007.

<sup>8</sup> L'urbaniste David Mangin évoque à ce titre une « Ville franchisée » et plaide pour un contre modèle, « la ville passante ».

<sup>9</sup> Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Toulouse

<sup>10</sup> Angers, Nancy, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Le Havre, Metz, Moulins, Nancy, Orléans, Potiers, Saint-Etienne, Tours.

<sup>11</sup> Pour une analyse synthétique et rétrospective du phénomène, on se reportera à VAN DE WALLE Isabelle, *Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains*, Cahier de recherche N° 216, CREDOC, novembre 2005, 93 p.

Selon une autre enquête<sup>12</sup> menée par le SES en 2003, la moitié des chalands des commerces centraux des villes françaises viennent en voiture et seulement un quart en transports collectifs. Cette étude, menée sur les villes suisses et françaises, montre que « les chalands sont beaucoup plus sensibles encore que les migrants aux conditions de stationnement et peu sensibles aux coûts du stationnement. Cela explique l'attention portée aux politiques de stationnement par tous les acteurs du commerce central<sup>13</sup>. (...) Une diminution de l'accessibilité automobile en centre-ville entraînerait donc probablement un report de destination au profit des zones commerciales suburbaines. »

Et c'est « l'argument-massue » avancé par les acteurs de la grande distribution, localisés en périphérie, argument qui suscite logiquement des inquiétudes de la part des commerçants des centres-villes et même des contentieux.

Cela a été le cas à Montpellier dès la genèse le Projet d'Odysseum (voir page 28) : depuis 1998, plus d'une trentaine d'actions en justice ont été menées par des commerçants ou par la CCI de Montpellier, qui dénonçaient une concurrence déloyale face aux commerces de centre-ville. Bien souvent, l'argument privilégié par les services de marketing des centres commerciaux est celui de l'offre de stationnement alors que, dans le même temps, les capacités de stationnement stagnent ou même s'amenuisent en centre ville, comme c'est le cas à Montpellier depuis la piétonisation intégrale du centre ancien en 2004. Cette politique restrictive pour l'usage de la voiture s'est traduite par un report modal considérable vers les deux lignes de tramway, inaugurées en 2000 et 2006.

Mais si la part des déplacements effectués en transports publics vers le centre-ville pour motif « achats » est désormais plus importante que celle des déplacements liés au travail, les déplacements pour motif achats sont également plus sensibles aux politiques tarifaires des modes de transports, voitures particulières et transports collectifs. « Autrement dit, à attractivité constante des commerces du centre-ville, par rapport à la concurrence périphérique, il apparaît plus facile d'obtenir un transfert modal pour le motif « achats » que pour le motif « travail »<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> JARRIGE Jean-Marie, RAYNARD Christine, « Politiques de stationnement et mobilité locale : approche empirique », *Notes de Synthèse du SES*, septembre/octobre 2003.

<sup>13</sup> Les commerçants du centre-ville sont depuis longtemps des partisans du stationnement rotatif payant et de la construction de parcs publics hors voirie. Pour eux, les enjeux économiques sont considérables. Par exemple, au sein de la Presqu'île du centre de Lyon, près de la moitié des dépenses d'achats sont le fait de clients venant en voiture, avec des paniers moyens variant de 120 € à 200€. Mais, poursuivent les auteurs de cette étude, « il convient d'éviter les simplismes en ce domaine, qui consisteraient à dire qu'il suffit de doubler l'offre de stationnement pour doubler le chiffre d'affaires provenant de clients automobilistes. La réalité est plus complexe comme le montre le cas de Strasbourg, où l'introduction du tramway s'est traduite par une augmentation du chiffre d'affaires du commerce central mais aussi par une baisse du panier moyen et une re-localisation des commerces de luxe en bordure du centre ». Le tramway a manifestement un impact sur la structure et la typologie de l'appareil commercial. A Lyon, une étude de l'agence d'urbanisme montre que les tramways T1 et T2, dans deux contextes différents, ont accéléré la mutation du commerce de proximité.

<sup>14</sup> JARRIGE Jean-Marie, RAYNARD Christine, *idem*, p.19.

## 1 ° Les progrès réalisés par la loi SRU

Adoptée le 5 juillet 1996, la loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi Raffarin, renforce la loi Royer du 27 décembre 1973 en abaissant le seuil de surface de vente au-dessus duquel une autorisation d'implantation doit être demandée. Elle soumet tout projet d'implantation et d'extension d'un commerce de plus de 300 m<sup>2</sup> à une autorisation des Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC). Elle a également inclus dans son périmètre d'intervention l'hôtellerie et la restauration, pour les ouvertures d'hôtels de plus de 50 chambres dans la région parisienne et 30 chambres en province, ou les agrandissements conduisant à dépasser ces seuils.

Les CDEC sont composées de six membres (trois élus locaux et trois élus socioprofessionnels). Au cours de ces dernières années, elles ont vu leur activité augmenter régulièrement : les CDEC examinent environ 3700 dossiers par an pour environ 4,5 millions de m<sup>2</sup> de surface de vente, soit une évolution de près de 20% en 5 ans. Moins de 10% de ces demandes font l'objet d'un recours devant la Commission Nationale d'Équipement Commercial<sup>15</sup>. Au total, selon la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, toutes commissions confondues, de l'ordre de 80% des demandes sont autorisées. Les décisions des commissions sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

### Le poids du développement durable dans les critères pris en considération pour l'octroi des autorisations d'implantation commerciale

Le législateur a fixé des orientations fondamentales et défini des critères légaux d'appréciation des CDEC.

Ces principes fondamentaux sont les suivants :

- Eviter qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux ;
- Affirmer la liberté d'entreprendre dans le cadre d'une concurrence claire et loyale ;
- Satisfaire les besoins des consommateurs en ce qui concerne les prix, la qualité des services et le confort d'achat ;
- Contribuer à la modernisation économique ;
- Répondre aux exigences de l'aménagement du territoire ;
- Participer au développement de l'emploi ;
- Préserver la qualité de la vie et du travail.

On peut considérer que ces trois dernières orientations ont un lien direct avec les principes du développement durable.

Primo, les équipements commerciaux doivent répondre aux **exigences de l'aménagement du territoire**, « *en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de redynamisation urbaine* ».

---

<sup>15</sup> Source : INSEE, *Le commerce en France*, Edition 2007, Collection INSEE Références, d'après la Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), sous-direction des affaires juridiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, les autorisations d'exploitation commerciales doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (Art L. 122-1 du code de l'urbanisme. Les commissions doivent prendre en considération les engagements des demandeurs de création de magasins de détail à prédominance alimentaire de créer dans les zones de dynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type, d'une surface de vente inférieure à 300 m<sup>2</sup>, pour au moins 10% des surfaces demandées

Secundo, les équipements commerciaux doivent participer au **développement de l'emploi** et les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'essor du commerce « ne soit pas préjudiciable à l'emploi ». Les commissions doivent prendre en considération dans la zone de chalandise « l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés ».

Tertio, les équipements commerciaux doivent respecter **les principes relatifs à la qualité de la vie et de travail**. Les commissions ont comme objectif l'animation de la vie urbaine et rurale, l'amélioration de la qualité de la vie, la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme et l'amélioration des conditions de travail des salariés.

Il s'agit de préoccupations qui ont avant tout une portée au stade ultérieur de l'autorisation d'urbanisme.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000, les commissions doivent prendre en compte (article 97) :

- l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;
- la qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

La création d'un poste de « Conseiller en mobilité » est également envisagée par l'article 113 de la loi SRU : « *L'autorité compétente pour l'organisation des transports publics dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci met en place des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité à l'intérieur du périmètre de transports urbains ainsi que pour les déplacements vers ou depuis celui-ci. Elle met en place un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants* ». On peut ranger les centres commerciaux dans cette catégorie d'employeurs.

## Desserte des zones économique-commerciales et transport des salariés des entreprises

L'accessibilité aux sites à vocation économique (et donc le développement de l'entreprise) est une question clé. Dans bon nombre d'agglomérations, le problème de l'engorgement de nombreuses zones d'activités se pose avec une certaine acuité : stationnement anarchique, culs de sac, mauvaise signalétique. Ce problème n'est pas nouveau et certains grands groupes historiquement implantés dans des pôles d'emploi n'ont pas hésité à investir massivement dans le transport de leurs salariés dont le lieu de résidence se situe parfois au-delà des périmètres de transports urbains. C'est notamment le cas des autocars de Peugeot dans l'aire urbaine de Montbéliard qui acheminent les salariés au cœur d'un immense parc d'activité<sup>16</sup>.

Mis en place ou non à l'échelle des zones d'activités économiques, les plans de déplacements d'entreprises (PDE) tentent de répondre à leur manière aux enjeux du management de la mobilité. La mise en place des PDE est souvent motivée par des problèmes de gestion de parking et de réduction des coûts. Cette démarche est davantage centrée sur les salariés que sur les visiteurs.

### Le cadre juridico-institutionnel des PDE

« Le PDE s'inscrit dans le cadre législatif et réglementaire de la « Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie du 30/12/96 (LAURE), qui institue l'obligation pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants de mettre en oeuvre des plans de déplacements urbains (PDU).

Egalement intégrés dans les dispositifs de la loi SRU du 13 décembre 2000, les PDU encouragent « les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage ». L'article 109 de la loi SRU autorise les employeurs à participer, en tout ou partie, aux abonnements « transports collectifs » souscrits par les employés pour leurs déplacements domicile-travail. Il doit être noté que cette disposition n'exclut pas les administrations de l'Etat qui, sous réserve de l'autorisation de leur administration financière locale, peuvent y satisfaire.

La Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) de juin 2003 fixe pour les établissements administratifs, un objectif d'un PDE par an et par département, soit de l'ordre de 100 PDE chaque année en France. Il n'y a aujourd'hui pas d'obligation légale pour les employeurs de mettre en oeuvre un PDE. Toutefois, des obligations réglementaires au niveau local ont été mises en place, comme dans le département des Bouches du Rhône (voir page 34).

---

<sup>16</sup> Le Pays de Montbéliard compte une trentaine de zones d'activités sur plus de 500 hectares qui s'articulent autour des grands axes de communication et notamment à proximité immédiate de l'Autoroute A36 (Technoland - L'Allan - La Cray - Aéroport de Courcelles). Avec plus de 200 ha, le parc d'activités Technoland constitue à proximité du site de Sochaux, PSA Peugeot Citroën (17 000 salariés), un espace de prédilection pour l'implantation des fournisseurs des constructeurs et des équipementiers.

En matière de PDE, le rôle du conseil en mobilité peut être tout à fait prépondérant, comme dans la région Nantaise où la communauté urbaine de Nantes<sup>17</sup> s'est lancée dans une politique volontariste de promotion des démarches PDE : 142 plans de mobilité d'entreprises ont été signés (concernant 53 215 salariés) et 58 plans sont en cours d'étude pour les six prochains mois (impliquant 11 718 salariés)<sup>18</sup>. Il en va de même à Grenoble (où la CCI joue un rôle important)<sup>19</sup> et Lyon qui comptent parmi les agglomérations les plus porteuses de démarches.

Les actions les plus courantes sont celles qui relèvent uniquement de l'organisme qui met en place le PDE (création de passerelles entre le site et les stations de transport en commun les plus proches via des navettes). La plupart du temps, 2 à 3 actions sont lancées (vélo, abonnement transports en commun, covoiturage pour les plus fréquentes), qui ne bénéficient pas toujours de suivi ni d'évaluation dans le temps (notamment environnementale).

Les actions visant à une modification de l'offre transport en commun (prolongement de lignes ou modification des horaires de transports en commun) sont plus rares. Elles sont en effet onéreuses, longues à mettre en place et nécessitent surtout une approche partenariale forte avec les collectivités locales.

Les solutions touchant à l'organisation du travail (adaptation des horaires, télétravail) sont encore marginales pour des raisons de coûts et/ou de difficultés à remettre en cause l'organisation même de l'entreprise. Mais elles se répandent petit à petit. Notons aussi que certains secteurs d'activités comme le bâtiment font du « management de la mobilité sans le savoir » avec des pratiques de covoiturage qui sont inhérentes à l'organisation interne du travail entre équipes.

De même, la création de services *in situ* (crèches et restauration inter-entreprises en tête) se développe de manière significative : jadis réservée aux sites les plus importants (zone industrielle de Pessac par exemple) ou aux zones d'activité des grands groupes (Michelin à Clermont Ferrand), de nombreuses communautés d'agglomérations, soucieuses de conforter l'attractivité de leurs pôles d'emploi, agissent dans cette direction.

**Si l'approche collective apporte de la légitimité aux interventions des autorités organisatrices de transport et les incite à mieux répondre aux sollicitations des employeurs, elle présente en contrepartie des dangers.** Le principal risque est notamment que les PDE collectifs désresponsabilisent et démobilisent les chefs d'entreprises vis-à-vis de leurs propres salariés. Le fait de proposer des actions de niveau général et de mettre en place une communication non spécifique, peut amoindrir les effets du PDE en termes de management de la mobilité.

---

<sup>17</sup> Nantes Métropole a créé un dispositif destiné à réduire le coût des abonnements TAN Pass-Partout pour les employés des entreprises signataires d'un plan de mobilité : réduction de 15% consentie par Nantes Métropole sur l'abonnement *Pass-Partout* ; participation minimale de 15% de l'entreprise. Aussi, pour élargir les possibilités de recherche en vue de former des équipages de covoiturage, Nantes Métropole met gratuitement à disposition des entreprises ayant signé un plan de mobilité son site Internet de covoiturage. Ce site est accessible à partir du portail Internet [www.nantesmetropole.fr](http://www.nantesmetropole.fr)

<sup>18</sup> Source : Communauté Urbaine de Nantes Métropole, mission des mobilités.

<sup>19</sup> Cf. <http://www.carrefour-deplacements.com/>

## 2° Transport et aménagement économique : les enseignements de l'enquête du GART

La montée en puissance de l'intercommunalité urbaine a profondément changé la donne en matière de développement économique local en général, d'aménagement de zones d'activités en particulier<sup>20</sup>. Ce sont aujourd'hui les structures intercommunales communautaires qui en assument souvent la création, l'aménagement voire la gestion. Or ces communautés sont aussi le plus souvent responsables des transports urbains : 59% des 261 AOTU<sup>21</sup> recensées en 2007.

L'urbanisme commercial fait figure d'exception. Outre que le dispositif n'a pas démontré son efficacité dans la régulation du développement des grandes enseignes commerciales en périphérie des villes, sa conformité aux règles communautaires est aujourd'hui contestée. L'existence de procédures spécifiques de décision a conduit à la sanctuarisation de nouveaux lieux de pouvoirs, les commissions départementales d'équipement commercial, dont les modes de fonctionnement posent aujourd'hui question. Les procédures d'exception et les décisions prises dans des assemblées dédiées ont présenté un autre effet pervers : elles orientent la réflexion des décideurs - à qui la principale question posée est celle de la concurrence et de l'équilibre commercial entre centre-ville et périphérie - sur un seul aspect au détriment des autres enjeux de l'aménagement que sont la périurbanisation, la préservation des espaces naturels ou encore la diminution des déplacements automobiles.

Une réforme de la procédure et des critères de délivrance des autorisations d'urbanisme commercial s'imposera rapidement en France pour mise en conformité avec les règles européennes<sup>22</sup>. Le GART a formulé des propositions pour une meilleure prise en considération des problématiques de mobilité durable (*voir deuxième partie*). Mais cette réforme est aussi l'occasion d'insister sur les enjeux de l'intégration des compétences de développement économique, d'aménagement et de gestion des déplacements au niveau local.

C'est l'activité qui crée les besoins de déplacements. La vitalité économique d'un territoire dépend de la fluidité des parcours des individus, des salariés, des clients, et des marchandises. De plus en plus, la congestion des villes, en augmentant les temps de parcours, entrave la poursuite apaisée des activités quotidiennes de chacun. Les entreprises sont de plus en plus nombreuses à considérer l'accès par les transports en commun comme une variable déterminante dans leurs stratégies d'implantation.

Considérer cette question en termes stricts de desserte par les transports en commun reste la règle... et sur ce point, les autorités responsables de transports urbains ont encore des progrès à faire. La desserte est encore insuffisante pour espérer diminuer ou limiter les trajets en voiture. Mais aujourd'hui, les collectivités publiques développent des offres nouvelles de services aux entreprises, et indirectement à leurs salariés. C'est là une

---

<sup>20</sup> AdCF, *L'action économique des agglomérations françaises*, Observatoire de l'intercommunalité, Assemblée des Communautés de France, novembre 2005.

<sup>21</sup> Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes représentent respectivement 4,6%, 43,3% et 11,4% des Autorités Organisatrices de Transport Urbain (AOTU)

<sup>22</sup> La France doit transposer la Directive Services, adoptée en décembre 2006, avant le 31 décembre 2009. Cette réforme devrait s'inscrire dans le cadre d'une grande loi de « modernisation économique » annoncée pour le printemps 2008. C'est dans la même direction que travaille la Commission pour la Libération de la Croissance Française (dite « Attali »). Dressant le constat de l'échec des Lois Galland et Raffarin (sur les prix), elle préconise ainsi, dans un rapport rendu public le 23 janvier 2008, de mettre fin aux barrières dans la distribution et le commerce (*voir Infra*, p. 41)

opportunité de changer d'optique, pour considérer la question des déplacements sous l'angle du service.

L'enjeu est de taille. On estime à 2 milliards par an le nombre de visites dans les centres commerciaux qui ne nécessitent pas l'usage de la voiture individuelle.

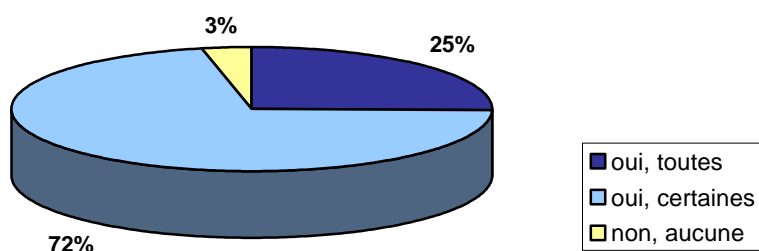
Au début de l'année 2007, le GART a réalisé une enquête. Un questionnaire a été envoyé aux responsables transports des autorités des transports collectifs urbains (AOTU)<sup>23</sup>. La présente note en analyse les résultats, et entend présenter quelques expériences innovantes porteuses de pistes pour l'avenir.

## I. La desserte par les transports collectifs est meilleure pour les zones commerciales que pour les zones d'activités économiques

Il n'existe pas de définition formelle de la zone d'activités aujourd'hui<sup>24</sup>. On les définit de manière assez souple en fonction de critères de superficie, de situation géographique ou stratégique ou de date de création. D'une manière générale, une zone d'activité est « un espace aménagé selon une démarche volontariste par un agent économique en vue d'être commercialisé (vendu ou loué) à des entreprises (secteur marchand) ou à des organismes (secteur non marchand), afin que ceux-ci puissent exercer leur activité économique »<sup>25</sup>.

Nous avons, dans le cadre de cette enquête, opéré une distinction entre les zones commerciales et les autres zones d'activités économiques, c'est-à-dire industrielles, artisanales, tertiaires, portuaires et aéroportuaires. En effet, les premières attirent par nature bien plus de visiteurs que les seuls salariés des entreprises qu'elles hébergent. La problématique de l'accès routier est en général considérée avec la plus grande attention par leurs concepteurs, les grandes enseignes finançant parfois elles-mêmes certaines infrastructures. Il en va bien entendu autrement pour les zones d'activités économiques.

### Les zones d'activités économiques sont-elles desservies par les transports en commun ?



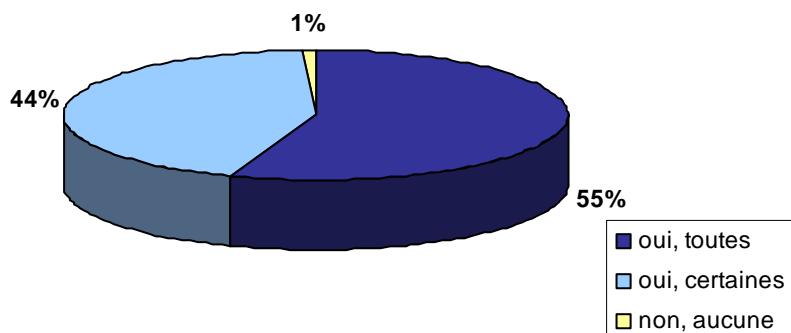
<sup>23</sup> L'enquête se présente sous la forme de 7 questions. 154 AOTU y ont répondu, ce qui équivaut à un taux de retour de 56%. Compte tenu de la situation particulière qui régit la politique des transports en région Île-de-France, les 8 AOTU franciliennes ayant répondu ont été exclues du traitement statistique.

<sup>24</sup> Dépourvue de statut juridique, une ZAE peut être une emprise d'un plan local urbanisme (PLU), une zone d'aménagement concerté (ZAC), un lotissement voire une zone de fait rassemblant quelques entreprises. A cette diversité des statuts s'ajoute la pluralité des espaces, des propriétaires et des modes de gestion. Ainsi, les surfaces destinées aux équipements publics d'infrastructures (voirie, réseaux...) n'appartiennent pas toujours aux collectivités. Quant aux entreprises, elles peuvent être propriétaires ou locataires des espaces qu'elles occupent et copropriétaires de parties communes.

<sup>25</sup> JALLAS Michel, *Moderniser et gérer durablement une zone d'activité communale ou intercommunale*, ETD, DATAR, CDC, 2003, 155 p.

Source : GART, 2007. Taux de réponse : 100%

**Les zones commerciales de votre territoire  
sont-elles desservies par les transports en  
commun ?**



Source : GART, 2007. Taux de réponse : 97%

De manière générale, les zones commerciales sont davantage desservies en transports en commun que ne le sont les zones d'activités économiques. Ce sont les agglomérations de moins de 50 000 habitants qui assurent la meilleure couverture en transports en commun de leurs zones commerciales, avec 70% de zones desservies, contre seulement 30% pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants. **Ceci s'explique probablement par le fait que les grandes agglomérations ont un nombre plus important de zones d'activités à gérer sur leur territoire.** A titre d'exemple, les communautés d'agglomération d'Angers Loire Métropole et du Pays d'Aix ont sur leurs territoires plusieurs dizaines de zones d'activités : 26 parcs d'activités pour la première, plus d'une trentaine qui s'étalent sur près de 2.500 hectares pour la seconde<sup>26</sup>.

---

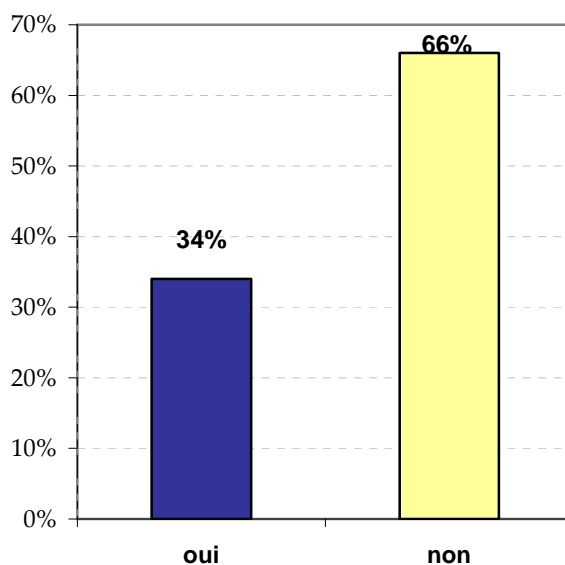
<sup>26</sup> dont Plan de Campagne, la plus grande zone commerciale d'Europe avec ses 220.000 m<sup>2</sup> de surface de vente, ses 6.000 emplois et ses 400 enseignes.

## Réseaux urbains : prédominance persistante des lignes radiales

La plupart des réseaux de transports collectifs sont encore très fortement structurés par les liaisons centre-périphérie qui constituaient au moment de leur création, la plus grande part des déplacements domicile-travail. **La ville s'est étendue, l'implantation des entreprises et du logement a évolué, et les réseaux, dessinés il y a plus de 20 ans, ne correspondent plus à la nouvelle géographie des déplacements urbains** : la différenciation des stratégies résidentielles des ménages, l'individualisation croissante des rythmes de vie et l'explosion des déplacements de loisirs qui l'accompagnent viennent bouleverser les approches classiques. De plus en plus d'agglomérations se posent la question de la création de lignes tangentielles en complément de l'offre des lignes radiales existantes.

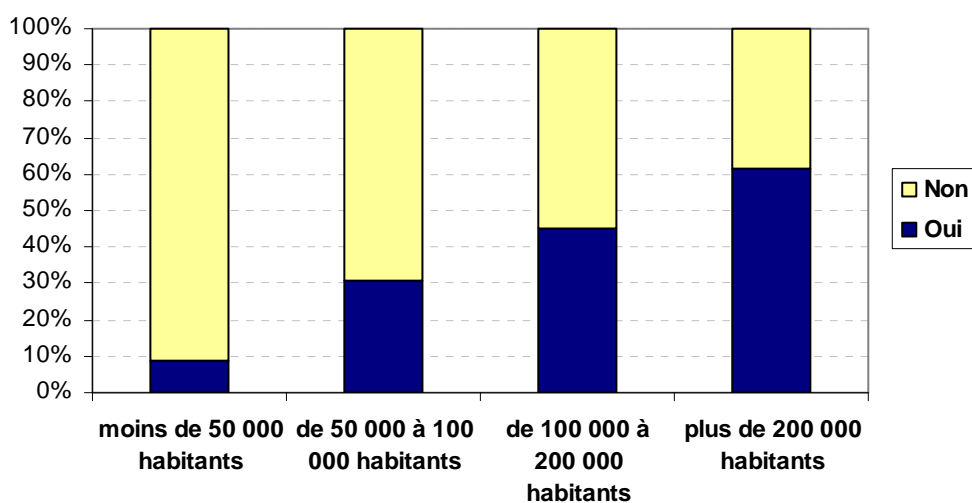
34% des agglomérations déclarent l'existence de lignes tangentielles sur leur territoire. Cette proportion s'élève à plus de 60% pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants.

### Existe-t-il des lignes de Transport collectif qui, sans passer par le centre de l'agglomération, relient zones commerciales et zones d'habitat ?



Source : GART, 2007. Taux de réponse : 99%

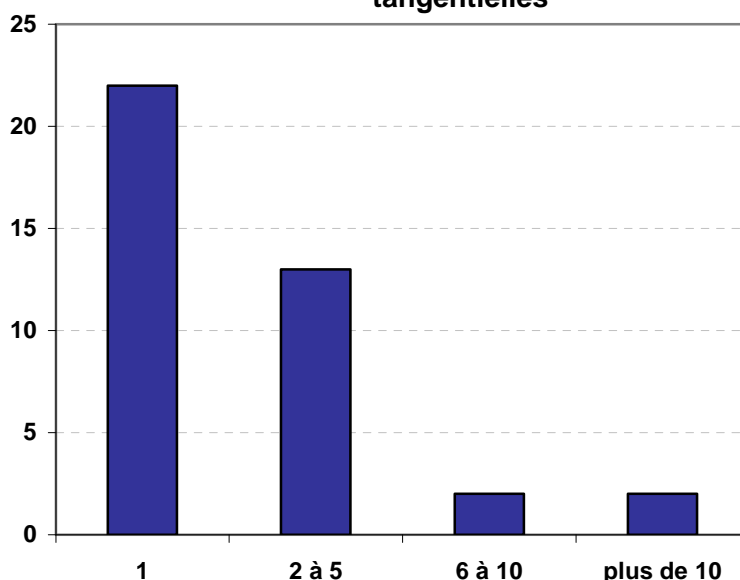
### Existence de lignes tangentielles selon la taille démographique de l'agglomération



Source : GART, 2007

On remarque une corrélation parfaite entre l'existence de lignes tangentielles et la taille démographique de l'agglomération. Les plus grandes agglomérations ont vu émerger dans leurs périphéries de nouvelles centralités, justifiant la création de lignes ne passant pas par le centre. Par ailleurs, plus de la moitié des 39 AOTU concernées ne déclarent l'existence que d'une seule ligne de ce type.

### Nombre de lignes de transports collectifs "tangentielles"



Source : GART, 2007. Taux de réponse : 80%, soit 39 AOTU

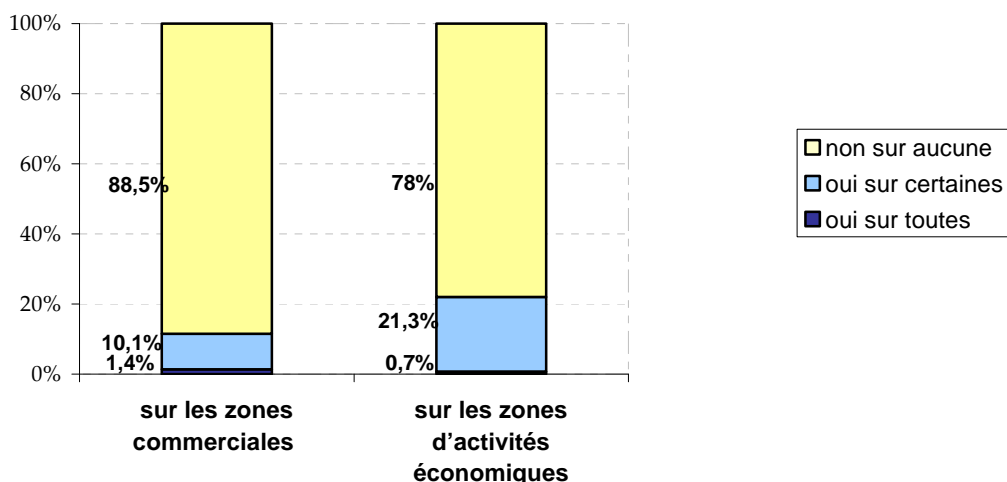
Sur ce point, il est utile de rappeler que la création des réseaux de transports et l'essor des hypermarchés, s'ils ont eu lieu dans la même période, ont précédé l'étalement résidentiel. Les zones commerciales sont souvent situées aux franges de la commune centre ou en proche banlieue. Contrairement aux premières zones industrielles ou aux grandes surfaces de première génération, elles restent à l'écart des axes radiaux historiques et sont davantage localisées à proximité des rocade autoroutières ou voies de contournement. Ces pôles de mobilités périphériques contrôlent ainsi les points d'entrée dans la ville dense.

## II. Mise en place de PDE sur les zones à vocation économique

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 impose aux Autorités Organisatrices de Transports Urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants d'encourager la mise en œuvre de Plans de Déplacements d'Entreprises (PDE)<sup>27</sup>. Ceci passe notamment par la mise en place de Conseil en mobilité « à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ». Selon la Loi SRU, les employeurs peuvent participer, en tout ou partie, aux abonnements de « transports collectifs » souscrits par les employés pour leurs déplacements domicile-travail, tout en étant exonérés de cotisations sociales.

Un seul employeur d'une zone d'activités, le plus souvent « l'entreprise leader » ou la « locomotive » du centre commercial peut avoir mis en place un PDE. Mais des associations ou groupements d'employeurs animant les zones d'activités économiques peuvent aussi se trouver à l'initiative des PDE<sup>28</sup>. Dans ce cas, plusieurs établissements sont concernés.

Des plans de déplacements d'entreprises ont-ils été mis en place sur ces zones ?



Source : GART, 2007. Taux de réponse : 96%

<sup>27</sup> Rappelons qu'il n'existe pas de définition commune pour ces plans de déplacement. Sur la dénomination, plusieurs terminologies existent : Plan de déplacements des employés ; Plan de déplacements établissements ; Plan de déplacements des entreprises ; Plan de mobilité. Pour l'ADEME, un PDE peut se définir comme une « démarche visant à aborder de manière globale et intégrée la problématique de tous les déplacements liés à une entreprise, en prenant un ensemble de mesures concrètes pour rationaliser les déplacements quotidiens des usagers du site d'emploi ou d'activités et développer des modes de déplacement plus respectueux de l'environnement. Le PDE s'intéresse aux déplacements des salariés et des autres usagers du site (clients, visiteurs, livreurs, stagiaires) », ADEME, 2003.

<sup>28</sup> En Île-de-France, citons l'ADOR qui pilote le PDE du pôle Orly-Rungis qui compte 4000 entreprises et 63 000 emplois. Cf. <http://www.covoiturage.ador94.com/docs/1163769506-fiche-ador-conf-presse.pdf>

Ces chiffres, assez décevants, reflètent le bilan mitigé de la démarche des PDE à l'échelle nationale. En effet, alors que l'on pouvait espérer voir se mettre en place plusieurs centaines de PDE par région ou grands bassins de vie, à peine environ 400 PDE ont aujourd'hui émergé sur le territoire national.

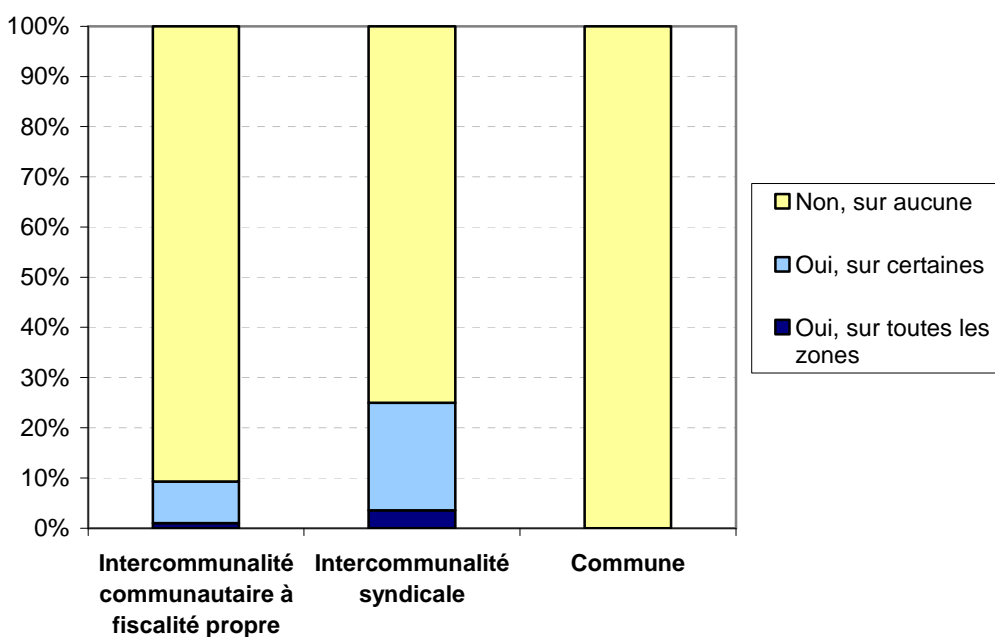
Le fait que les zones commerciales soient deux fois moins concernées par la mise en place de PDE que les autres types de ZAE n'a rien d'un hasard. Ces deux catégories de zones se distinguent par leur clientèle ou publics et leur horaire de fréquentation.

Sur les zones commerciales, on a davantage à faire à une clientèle particulière (le « grand public »), tandis que sur les ZAE, il s'agit avant tout d'une clientèle professionnelle.

En matière de politique de déplacements alternatifs à la voiture particulière, il en résulte deux grandes tendances :

- Une offre de transports en commun plus courante sur les zones commerciales correspondant à une logique de service à l'utilisateur.
- Une mise en place de PDE plus développée sur les ZAE correspondant à une logique de services aux entreprises et à leurs salariés.

### L'incitation à la mise en place de PDE sur les zones commerciales par les AOTU

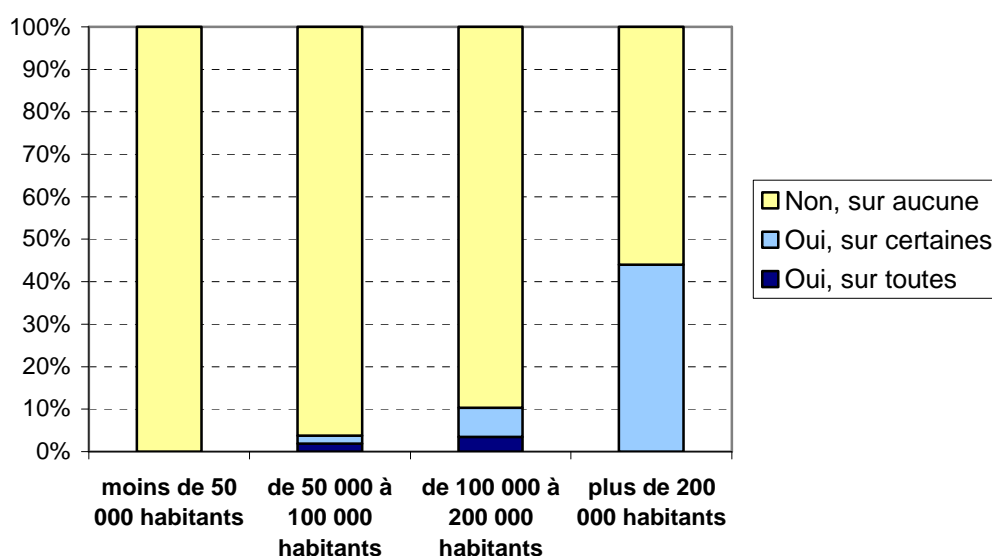


Source : GART, 2007

Proportionnellement, c'est essentiellement à l'échelle des syndicats mixtes de transport<sup>29</sup> que l'on observe le développement le plus significatif de PDE sur les zones d'activités commerciales. Ces chiffres incitent toutefois à la prudence dans la mesure où il serait périlleux d'affirmer que ce type d'AOTU s'investit davantage pour la mise en place de ces dispositifs que ne le fait l'intercommunalité communautaire. Quant aux communes, elles apparaissent ici absentes sur ce champ de la mobilité. Pour autant, cela ne signifie pas que les services municipaux (des villes centre) sont insensibles aux déplacements des salariés : notons par exemple l'initiative de la Ville de Toulouse en faveur du Plan de Déplacements des salariés de la Cité administrative, située en centre ville.

<sup>29</sup> Il s'agit de Lille Métropole, du SMT de Lens Béthune, du SMTC de Toulouse, du SMTC de l'agglomération clermontoise, du SIVOTU de Bourges et du SMTC de l'agglomération grenobloise

### Mise en place de PDE sur les zones commerciales en fonction de la strate démographique des AOTU



Source : GART, 2007

Logiquement, la mise en place des PDE est plus fréquente à l'échelle des AOTU de plus de 100 000 habitants, seuil à partir duquel les PDE deviennent obligatoires. Pour autant, cette obligation ne se traduit plus par une action exhaustive en la matière à partir du seuil des 200 000 habitants.

#### Desserte TC et incitation à la mise en place de PDE : qui joue sur les deux leviers ?

Aucune AOTU n'agit à la fois de manière exhaustive sur ces deux terrains : Parmi les agglomérations desservant de manière exhaustive en TC leurs zones et dans le même temps concernées par une action ponctuelle en matière de PDE on citera : **Montpellier, Grenoble, La Rochelle, Nantes, Evreux, Dijon** et très prochainement la communauté d'agglomération troyenne.

Si celles-ci ont été déclarées d'intérêt communautaire, ce qui est le cas le plus souvent, alors il est fort plausible que l'agglomération ait joué un rôle en ce sens, en raison de sa responsabilité en matière de gestion de zones d'activités. Il serait également opportun de mener l'enquête sur les ZAE dont les propriétaires et gestionnaires sont privés.

	Desserte TC exhaustive	Desserte TC ponctuelle
Mise en place de PDE exhaustive		<i>Epinal</i> (SIVU)
Mise en place de PDE ponctuelle	<i>Pays d'Aix, Dijon, Evreux, Montpellier, La Rochelle</i> (CA) <i>Nantes</i> (CU) <i>Grenoble</i> (Syndicat mixte)	<i>Bordeaux, Lille, Strasbourg</i> (CU) <i>Clermont-Ferrand, Lens-Béthune, Toulouse</i> (Syndicats mixtes)

### **Les Plans de Déplacements de Zones, un moyen de « globaliser » les Plans de Déplacements d'Entreprises.**

Face à la lourdeur des procédures de PDE, les AOTU s'engagent dans des démarches d'incitation à l'échelle de zones et non au cas par cas. Cette démarche peut s'inscrire dans le cadre d'une vision plus globale d'aménagement de leur territoire, à la croisée de leur action d'animation économique et de management environnemental des parcs d'activités. C'est le cas au sein de la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire avec le PDE du Pôle 45 ou encore à Toulon Provence Méditerranée<sup>30</sup>.

Au sein de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix et plus largement parmi les AOTU de l'aire métropolitaine marseillaise se dégage un consensus : mettre en œuvre des PDE, non pas limités à la seule entreprise, mais à l'échelle de zones d'activités, qu'elles soient économiques ou commerciales<sup>31</sup>. C'est le cas des Plans de Déplacements de zones sur la zone commerciale de la Pioline et sur la ZAE de Rousset<sup>32</sup>. Ainsi, la mise en place de Plans de Déplacements de zones fournit l'occasion à l'agglomération d'établir un diagnostic partagé avec les AOTU voisines où résident une partie des salariés de la zone.

### **III. Intégration des problématiques de mobilité durable et de transports de marchandises dans les documents de planification de l'urbanisme commercial**

La circulaire du 3 février 2003 est venue préciser les attributions des Observatoires Départementaux d'Équipement Commercial (ODEC) en matière d'élaboration des Schémas de Développement Commercial (SDC) : c'est aux Préfets de Départements, dans le cadre des ODEC, de contrôler la compatibilité des SDC avec les SCoT et les schémas de secteur<sup>33</sup>. **Pour autant, cette circulaire n'évoque ni les conditions de desserte des zones ni leur qualité urbanistique comme critères devant constituer le fondement de la démarche d'élaboration des SDC.**

Au début de l'année 2007, une quarantaine de communautés d'agglomération ou structures de coopération intercommunales semblent avoir élaboré des chartes ou SDC<sup>34</sup> à leur échelle, sous l'impulsion ou non de l'ODEC.

**Seulement une minorité (18%) de ces schémas prend en considération les problématiques de transports et de mobilité.** Néanmoins plus d'1/3 des répondants déclaraient ne pas savoir si tel était le cas.

---

<sup>30</sup> Après avoir approuvé son PDU le 4 juillet 2006, la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée souhaite inciter entreprises et administrations à élaborer un PDE. Une « analyse d'accessibilité » globale est conduite par l'agglomération sur les 10 plus grands sites du territoire. Si la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) a déjà lancé son Plan, d'autres collectivités et entreprises comme l'Arsenal, le Conseil général du Var, le centre hospitalier Toulon/La Seyne, l'île de Porquerolles mais aussi les zones d'activités de l'AFUZI (Est de Toulon) et de l'ADETTO (Ouest de Toulon), sont prêtes à se lancer dans le projet.

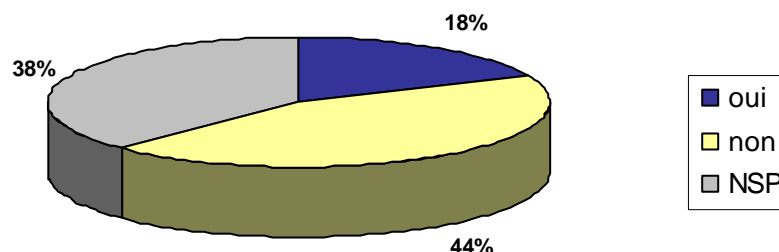
<sup>31</sup> 4 grandes zones commerciales sont présentes sur le territoire communautaire : La Pioline (Aix-en-Provence), Plan de Campagne (Cabriès, Les Pennes Mirabeau), Le Liourat (Vitrolles), Pertuis, Plan de Campagne : plus grande zone commerciale d'Europe : 220.000 m<sup>2</sup> de surface de vente, 6 000 emplois, 400 enseignes

<sup>32</sup> Premier pôle microélectronique français et européen, il concentre 30% des capacités de production de semi-conducteurs en France et constitue le pôle " production " de la filière. Il accueille les grands fabricants de composants semi-conducteurs que sont ST Microelectronics et Atmel Corporation.

<sup>33</sup> D'une validité de 6 ans, le SDC doit également être révisé en cas d'incompatibilité.

<sup>34</sup> Les SDC sont des documents de caractère économique et sont conçus comme des outils d'aide à la décision et non pas comme des documents normatifs, créateurs de droits. En revanche, les schémas de développement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs (article L. L.122-1 du code l'urbanisme).

### Intégration de préconisations en matière de mobilité durable dans le cadre des SDC

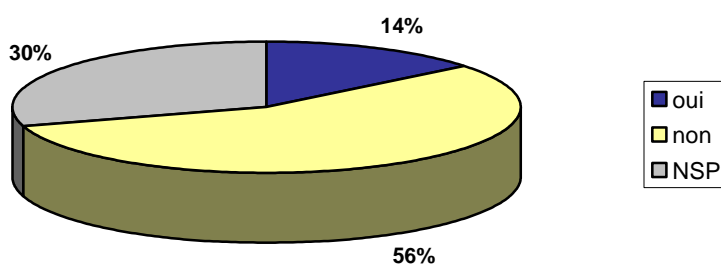


Source : GART, 2007.

Taux de réponse : 64%

Les agglomérations concernées sont celles du bassin de Thau, Digne, Vannes, Lille, la Riviera Française (Menton), Cherbourg, Nantes Métropole, Toulouse, le Puy en Velay, Strasbourg, Voiron, Amiens, Poitiers, Hérault Méditerranée, le bassin d'Arcachon Sud, du Douaisis, et Sophia Antipolis (Antibes).

### Intégration de préconisations en matière de livraison de marchandises dans le cadre des SDC



Source : GART, 2007. Taux de réponse : 62%

Une grande majorité des SDC n'aborde pas la question de la livraison de marchandises, ce qui constitue une importante carence pour l'urbanisme commercial.

Les rares schémas qui se distinguent en la matière concernent des AOTU, qui, pour la plupart, sont issues des rangs de l'intercommunalité communautaire à fiscalité propre<sup>35</sup>. Cet engagement plus vigoureux de cette catégorie d'AOTU sur le champ du mangement de la mobilité s'explique certainement par le fait que ces intercommunalités bénéficient sont à la fois compétentes pour le développement économique et l'organisation des transports urbains.

## **Conclusion**

Desserte des zones commerciales en transport collectif, incitation à la mise en place de PDE, prise en compte de préconisations en matière de livraison de marchandises ou de mobilité durable dans le cadre des documents de planification de l'urbanisme commercial : rares sont les AOTU jouant sur ces trois registres d'action publique. Seules Lille Métropole, Nantes Métropole, le SMTC Toulouse, la communauté urbaine de Strasbourg et la communauté d'agglomération de La Rochelle déclarent agir sur « tous les tableaux ».

A la lumière de cette enquête, le chemin est donc encore long pour articuler les politiques d'aménagement économique avec celles de la mobilité durable. A cet égard, les politiques de services aux salariés et de management environnemental des zones d'activités doivent, de leur côté, mieux prendre en considération la dimension de la mobilité.

A la fois compétentes pour le développement économique et l'organisation des transports urbains, les agglomérations n'ont pourtant pas encore tous les instruments en main pour répondre à ces nouveaux défis. L'avènement d'un service public de la mobilité durable est aujourd'hui contrarié par l'insuffisance des moyens dont dispose l'intercommunalité en matière de gestion du droit des sols, d'intervention sur le régime du stationnement ou d'exercice de la compétence voirie. Cette carence handicape lourdement la mise en œuvre des démarches de planification territoriale, Plans de Déplacements Urbains en tête.

---

<sup>35</sup> Il s'agit des SDC en vigueur à l'échelle des AOTU suivantes : CA du Pays de Vannes, CU Lille Métropole, SMTC de Toulouse, CA du Puy en Velay, CU de Strasbourg, CA du Pays Voironnais, SITCAT - Agglomération de Tours, CA Amiens Métropole, CC Epernay Pays de Champagne, CA de Poitiers, CA Hérault Méditerranée, CA Rennes Métropole, CA de la Rochelle.

## HAUT NIVEAU DE DESSERTE ET FORTE INTEGRATION URBAINE POUR LE CENTRE COMMERCIAL DE LA TOISON D'OR A DIJON<sup>36</sup>

Situé aux franges de l'agglomération, à la croisée d'une radiale et d'une rocade de contournement, la Toison d'Or ne déroge pas aux logiques classiques d'implantation des centres commerciaux périphériques français. Son intégration urbaine, comme son niveau de desserte par les transports collectifs, en font pourtant un cas d'école quasiment unique en France. En effet, à l'origine de sa conception, au début des années 1980, un site propre autobus constitue l'épine dorsale d'un véritable projet urbain pensé à l'échelle de 240 hectares et sur deux décennies.

### La maîtrise publique du foncier : facteur clef de réussite

Etendue sur 56 hectares, la zone de la Toison d'Or est aujourd'hui intégrée aux quartiers de Pouilly, à environ 3 kilomètres au nord du centre-ville. Afin de garantir l'intégration urbaine du centre, la collectivité s'est efforcée d'assurer une maîtrise foncière des terrains environnants mais aussi une mixité d'activités sur la zone (en termes d'équipements commerciaux, sportifs, de loisirs et de bureaux).

Dès 1983, une réflexion sur le caractère urbanistique de ce secteur de l'agglomération dijonnaise s'est engagée et a conduit à définir un parti pris d'aménagement en rupture avec le modèle du « tout automobile ». La Ville de Dijon conduit alors une action foncière de part et d'autre de la RN 74 jusqu'à 1,5 km au nord des futurs quartiers. Requalifiée en boulevard urbain et rebaptisée avenue de Langres, la RN 74, devient l'axe du site propre pour autobus<sup>37</sup>. Les principes d'aménagement de l'avenue ont été intimement liés au processus d'urbanisation du futur secteur, engagé sur 20 ans dans le cadre d'un « schéma directeur ».

Les lignes directrices d'urbanisme ayant été tracées clairement par la municipalité dijonnaise, le promoteur du centre commercial a su voir l'intérêt de ce complexe novateur, alliant commerce, loisir et espace récréatif, et associant logique privée et logique publique d'aménagement : Espace promotion a ainsi participé au financement du site propre à hauteur de 5,7 millions de francs, ce qui représentait à l'époque un sixième des investissements totaux du réaménagement de l'avenue de Langres.

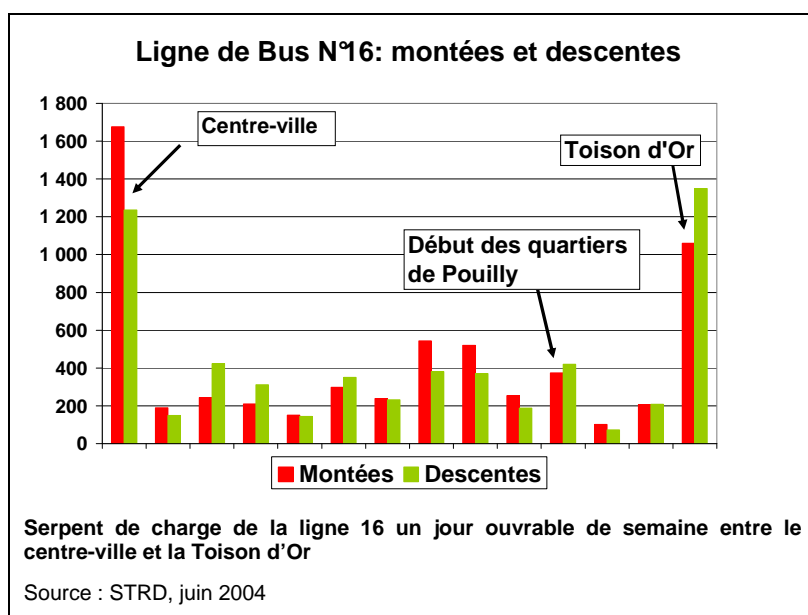
### Le centre commercial de la Toison d'Or : une locomotive pour... le transport collectif

Le centre commercial est devenu un équipement d'envergure régionale avec 56 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, 130 boutiques, 8 moyennes ou grandes surfaces et plusieurs restaurants. Il abrite également un centre aquatique, un club de fitness et un hôtel trois étoiles. Les flux générés par le pôle d'activités (8 millions de visiteurs par an et 343 millions d'euros en 2004) permettent au transporteur de maintenir des fréquences élevées, tandis que le terminus et les différents aménagements piétons facilitent l'utilisation du bus. Dès lors, un tel pôle générateur de trafic justifie une desserte de qualité tout au long de la journée contrairement à une zone d'activités classique. Résultat : la part modale pour les transports collectifs est de 11% (contre 4% en moyenne pour un centre commercial de périphérie). Avec plus de 2400 montées/descentes jour en semaine, la Toison d'Or représentait en 2004 18,5% du nombre quotidien moyen de voyageurs transportés sur la ligne 16 (voir graphique ci-après). Pour l'exploitant du réseau, la Toison d'Or est un pôle générateur de bout de ligne qui contribue même à rendre cette ligne de transport intéressante côté banlieue.

---

<sup>36</sup> En référence à Broomberg Joachim, « Une réussite de l'articulation urbanisme-transport : la Toison d'Or à Dijon », in *Transports urbains* N° 106 (janvier-mars 2004), pp. 25-31.

<sup>37</sup> Cette requalification a été récompensée en novembre 1996 par le Ministère de l'Équipement à l'occasion du Palmarès National des Entrées de Ville.



### Bus à Haut Niveau de Services, halte ferroviaire, parc relais : vers un pôle d'échanges multimodal

Fin 2004, la communauté d'agglomération du Grand Dijon, autorité organisatrice des transports urbains, a conduit la restructuration du réseau de bus afin d'anticiper la desserte des équipements futurs, notamment le Zénith, inauguré fin 2005. Il s'agit de trouver une meilleure hiérarchisation du réseau sur la base de lignes structurantes à haut niveau de services, appelées « lianes ».

Les deux lignes d'origine (16 et 7) deviennent ainsi des lianes (2 et 7) radiales. Celles-ci fonctionnent de 5h à 0h30 tous les jours (et de 9h à 0h30 les dimanches et jours fériés) avec des fréquences élevées (entre 5 et 10 minutes) entre 7h et 19h.

S'y ajoutent une ligne principale qui passe par les quartiers d'habitation et de bureaux à l'ouest de la zone et une ligne complémentaire qui dessert des quartiers peu denses à l'est. Le terminus de la Toison d'Or renforce ainsi son caractère de pôle d'échange.

Une halte ferroviaire à proximité du pôle est également programmée dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013. Dans la même logique, la communauté d'agglomération réfléchit aux modalités de raccordement du pôle à la récente Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) située de l'autre côté de la rocade (passerelle piétonne, parc relais).

## ODYSSEUM : L'ACCESSIBILITE MULTIMODALE, UNE CLEF DE L'ATTRACTIVITE COMMERCIALE

Projet phare de la communauté Montpellier Agglomération (d'une surface totale de 43 ha), Odysseum fait partie des centres commerciaux d'un nouveau type : « il étend naturellement le centre ville de Montpellier (...) Odysseum, projet conçu à l'échelle de l'agglomération, a été pensé comme l'extension logique du centre-ville de Montpellier, coeur de l'Agglomération. »<sup>38</sup> Proche de l'Autoroute A9, à 10 minutes des plages, ce complexe de loisirs affiche d'année en année des bilans de fréquentation en hausse constante. Un million de visiteurs glissent sur les pistes de la patinoire depuis son ouverture en 2001, un million et demi fréquentent les salles obscures du cinéma multiplexe. Et, depuis son ouverture au printemps 2005, Ikéa a franchi le million de visiteurs. Les retombées économiques sont au rendez-vous avec plus de 300 emplois sur le site. L'émergence du pôle commercial (Shon de 72 575 m<sup>2</sup>), combiné à la réalisation du pôle ludique (Shon de 60 939 m<sup>2</sup>) devrait créer environ 1 200 emplois supplémentaires, ce qui va générer des flux importants de salariés en plus des chalands actuels.

### Quand les transports précèdent l'aménagement

Avant même l'inauguration des premiers équipements commerciaux, la zone d'Odysseum est desservie par les transports en commun : dès 1998, le quartier est desservi par les transports en commun avec le passage de la ligne de bus n° 12 à destination du Millénaire et du domaine de Grammont et d'une ligne de nuit. Terminus Est de la 1ère ligne de Tramway, Odysseum était une desserte incontournable lors de la réalisation du projet de première ligne, inaugurée en juillet 2000. Depuis, le réseau de bus a été redéployé : une ligne tangentielle, au nom évocateur de "La Ronde", relie les zones d'habitat de La Pompignane et de Grammont en passant par Odysseum. Le centre commercial est également doté d'un parking d'échange d'une capacité de 1 000 places de stationnement et d'un Véloparc<sup>39</sup>.

### Au carrefour des ambitions de l'agglomération

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>40</sup> de la communauté d'agglomération prévoit de décliner une politique d'urbanisme commercial visant à rendre l'offre commerciale plus proche, plus accessible et recouvrant toutes les échelles de la ville et du commerce. Il s'agit d'offrir une accessibilité complète à tous les services et commerces pour les résidents de la périphérie. Le document d'orientations générales du SCoT de la communauté précise qu'« à l'échelle de la zone de chalandise correspondant à l'aire urbaine élargie, le cœur d'agglomération réunissant la ville centre et les communes accessibles par le réseau de tramway, demeure la polarité commerciale majeure et structurante. Cet objectif suppose notamment « de favoriser le renforcement et la modernisation de cette polarité centrale par le réinvestissement de sites en mutation, le développement d'une offre complémentaire sur Odysseum et la requalification de sites d'entrée de ville nouvellement desservis par le réseau de tramway. » Ainsi, Odysseum n'a pas vocation à rester le terminus est de la ligne 1 du tramway.

La communauté d'agglomération veut désormais accompagner le développement de son territoire au Sud-est avec le début d'une extension de la ligne 1 du tramway en mars 2009, vers le site de la future Gare TGV et de son parc d'affaires, puis vers l'aéroport. Cette amorce d'extension, sur une longueur de plus de 500 mètres, se matérialisera par la création d'une nouvelle station qui sera localisée au cœur de la zone, à proximité du futur Géant Casino. Dans le même temps, la capacité du parc relais atteindra 2000 places et celui-ci accueillera le nouveau système de vélo en libre service de l'agglomération. En attendant cette réalisation, Odysseum est déjà le terminus de plusieurs lignes de bus suburbaines et départementales.

---

<sup>38</sup> Source : <http://www.montpellier-agglo.com>

<sup>39</sup> Location de vélo et gardiennage (gratuit) de 7h à 20h du lundi au samedi ; le service est gratuit pour les abonnés des TaM.

<sup>40</sup> Approuvé par délibération du Conseil de Communauté lors de sa séance du 17 février 2006

## LA DESSERTE DE LA ZONE COMMERCIALE DU FROUTVEN PAR LE TRAMWAY DE BREST AU CŒUR DE LA NEGOCIATION ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE

Pour l'agglomération brestoise, le projet de tramway<sup>41</sup> répond à trois grands enjeux : la dynamisation de la politique globale des déplacements (tramway, bus, desserte routière ...) ; le renforcement de l'attractivité de la ville centre en lien avec son territoire ; la mise en cohérence des projets urbains. A cet égard, le TCSP influence déjà sensiblement d'autres chantiers, qu'il s'agisse de la localisation de futurs équipements publics, d'opérations de rénovation urbaine ou d'urbanisme commercial. L'exemple le plus emblématique de ces effets d'entraînement est sans doute celui de la récente zone commerciale du Frouvent, dont l'aménagement et le développement sont conçus sur la base d'une interface urbanisme/transport.

### Charte d'urbanisme commercial, PLU communautaire, PDU : une articulation étroite des documents de planification

La communauté urbaine a été une des premières agglomérations à se lancer, en 1993, dans l'élaboration d'une charte d'urbanisme commercial. Bien que n'étant pas dotée de force juridique, elle a servi de cadre de référence à la planification des activités commerciales puisque ses prescriptions ont été traduites en zonage dans le PLU communautaire. Ce PLU communautaire, qui constitue le véritable projet de territoire de la communauté, est étroitement lié, dans ses objectifs au PDU<sup>42</sup>, les deux documents marchant de concert, explique la direction des déplacements urbains.

Positionné stratégiquement à proximité des grands noeuds de circulation de l'agglomération brestoise, le site du Frouvent est logiquement appelé à accueillir des équipements à vocation métropolitaine. Sa zone de chalandise regroupe potentiellement 1,2 millions d'habitants.

Il comprendra une zone commerciale<sup>43</sup> de près de 40 000 m<sup>2</sup>, dédiée aux magasins spécialisés dans l'aménagement de la maison avec pour locomotive l'enseigne suédoise Ikea, attendue au printemps 2008 pour une installation sur 17 650 m<sup>2</sup> de surface. Le secteur Nord-Est pourrait également héberger le futur Grand Stade (20 à 25 000 places) ou encore un Zénith de 7000 places à plus long terme.

### Anticiper les besoins futurs en mobilité

Compte tenu des flux massifs que vont engendrer tous ces nouveaux équipements de loisirs et de commerce, les acteurs locaux se sont accordés sur la nécessité de doubler le tracé du futur tramway par une branche reliant la zone commerciale. « *Lorsqu'il y a quatre ans, nous avons rencontré les dirigeants d'Ikea France, ils nous ont prévenus qu'ils souhaitaient être à proximité immédiate d'un arrêt de tramway* », raconte François Cuillandre<sup>44</sup>, le maire de Brest et Président de la communauté urbaine de Brest. Desservi par la future ligne de tramway, le site fonctionnerait alors en synergie avec le centre ville. Ainsi, dès les premières étapes de la concertation, le Dossier de Prise en Considération (DPC), adopté en Conseil de Communauté le 17 décembre 2004, soulignait l'opportunité de réfléchir à une antenne desservant le secteur du Frouvent à Guipavas. Après avoir lancé en décembre 2005 une étude<sup>45</sup> sur la définition et l'évaluation de cette deuxième antenne, le Conseil de Communauté du 27 avril 2007 a approuvé sa construction « *en raison notamment de la desserte d'équipements publics et d'une zone commerciale à vocation métropolitaine projetée et d'un meilleur rabattement des usagers en provenance de l'est de l'agglomération sur la station du Frouvent* »<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Décidé fin 2004, le projet prévoit la construction d'une ligne Est-Ouest de 14,5 km (avec 27 arrêts et 4 parcs relais de stationnement). La phase de concertation présentant cette première ligne s'est achevée en avril 2007. Estimé à 298 millions d'euros HT en juillet 2006, ce tramway sur rail devrait rouler en juin 2012

<sup>42</sup> Approuvé le 23 mars 2002.

<sup>43</sup> Altaréa, aménageur commercial, s'est porté acquéreur des terrains et a présenté un projet global d'aménagement.

<sup>44</sup> Interrogé dans *Le Moniteur des travaux publics*, 25 mai 2007.

<sup>45</sup> Cette étude a conclu à l'intérêt d'une telle antenne avec une fréquentation attendue équivalente à celle prévue sur l'antenne Nord Kergaradec.

<sup>46</sup> Communauté urbaine Brest Métropole Océane, Conseil de communauté du 27 avril 2007, Délibération n° C 2007-04-032



## DANS L'AIRE METROPOLITAINE MARSEILLAISE : UNE DTA PRESCRIPTIVE ET DES PDE OBLIGATOIRES

Compte tenu des enjeux considérables en matière d'aménagement et d'environnement dans l'aire métropolitaine marseillaise, les services de l'Etat restent très présents dans le paysage local.

S'agissant de la planification territoriale, la Directive Territoriale d'Aménagement (compétence Etat) des Bouches-du-Rhône (119 communes, 1,8 million d'habitants) couvre l'ensemble du département (le premier mandat concernait l'aire métropolitaine Marseille - Aix - Étang de Berre) Elle a été approuvée par décret en conseil d'État du 10 mai 2007 (JO du 11 mai 2007).

Elle fixe des orientations prescriptives pour les politiques d'équipement et de développement commercial notamment en termes d'urbanisme réglementaire. Ainsi, concernant les grandes zones d'activités commerciales, *« les documents d'urbanisme devront définir les modalités de raccordement de ces zones au réseau routier au regard du trafic généré, de la vocation et des capacités des infrastructures routières existantes ou prévues, en offrant des possibilités alternatives aux branchements directs sur le réseau autoroutier, qu'il s'agisse d'aménagements des autres infrastructures du réseau ou du développement des conditions de desserte par les transports collectifs. »*

Concernant la mise en œuvre locale des objectifs du Plan Climat, un arrêté préfectoral instituant l'obligation pour les entreprises et établissements scolaires de plus de 250 salariés ou élèves de mettre en place leur PDE, a été pris fin 2005, pour une mise en œuvre début 2006. Les entreprises publiques et privées et les établissements scolaires concernés disposent alors de 3 ans pour réaliser leur PDE.

### Comblent le retard en infrastructures de transport

Mais en matière de déplacements, les injonctions ne sont pas seulement étatiques, puisque des acteurs économiques majeurs, comme Eurocopter ou l'aéroport de Marseille revendiquent le droit à une meilleure accessibilité de leurs sites.

Pressées par les besoins de développement d'Eurocopter, les collectivités locales vont mettre en place une desserte ferroviaire pour desservir les entreprises de la zone d'activités d'Eurocopter et l'aéroport de Marseille Provence. La future halte ferroviaire des Aymards sera située à quelques centaines de mètres de l'aéroport et au cœur de la zone d'activités de Vitrolles, sur l'ancienne ligne PLM qui dessert les communes à l'est de l'étang de Berre jusqu'à Miramas. La première phase opératoire représentera un investissement de 15 millions d'euros, financé à 80 % par les collectivités locales (Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, Conseil général des Bouches du Rhône, communauté d'agglomération du Pays d'Aix, et Ville de Vitrolles) et permettra, d'ici début 2008, l'arrêt de la trentaine de trains qui circulent chaque jour sur la ligne, avec un train toutes les vingt minutes aux heures de pointe. *« C'est une réponse à une demande pressante d'Eurocopter mais elle doit aussi créer un véritable pôle d'échange multimodal pour desservir une zone extrêmement fréquentée et apporter une réponse de transport public pour l'aéroport »*, précise Gérard Piel, président de la commission Transport à la Région<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Interview dans *Les Echos*, Horizons Régions, juin 2007.

## L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉPLACEMENTS AU SEIN DE PLAN DE CAMPAGNE, EN ATTENDANT UNE DESSERTE MULTIMODALE



Photo : Communauté du Pays d'Aix

Un grave problème de circulation existe à Plan de Campagne. Implantée sur le territoire de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix, cette très vaste zone attire une fréquentation peu commune. Elle génère ainsi les week-ends<sup>48</sup> et les jours exceptionnels de soldes, de fin d'année, et suivant la météorologie, des encombrements gigantesques.

### L'accessibilité : problématique multiforme

« Traversée par un seul grand axe, la R.D. 6, et ne comportant que deux points extrêmes en pivot qui concentrent les principales entrées/sorties, la zone est génératrice de difficultés routières. Bien que Plan de Campagne se situe à l'intérieur d'un carrefour autoroutier de niveau régional, les accès à la zone demeurent au centre d'une problématique aujourd'hui non résolue. D'un côté des autoroutes de liaison, mais qui débouchent immédiatement sur des chemins départementaux donnant accès, quelques mètres plus loin, à des parkings et à des entrées des commerces. De l'autre, des « habitués », mais aussi des usagers occasionnels qui cherchent leur direction, le tout dans un milieu hétéroclite fait d'enseignes, de publicités, de bâtiments hétérogènes en formes, en couleurs... pour des commerces très disparates. Cette situation entraîne un manque de lisibilité et, lors des jours de pointe, les piétons se mêlent aux véhicules dans les parkings et sur les voies (...)»<sup>49</sup>. Les routes ne sont, en fait, que des servitudes de passage aménagées, mais qui possèdent une signalisation et des équipements semblables à ceux des voies publiques. La zone de Plan de Campagne a été conçue, dès l'origine, comme un espace « à l'américaine » dans lequel les déplacements s'effectuent quasi exclusivement en voiture. En conséquence, la gestion des flux piétons et les espaces qui leur sont dévolus ne constituent pas des éléments réellement pris en compte dans l'aménagement actuel du site. Toutefois, du fait des difficultés de circulation à l'intérieur de la zone, de l'absence de parking pour certaines implantations, de la saturation des aires de stationnement aux heures / jours de pointe et de la relative proximité de commerces « complémentaires », les déplacements piétons se multiplient et deviennent très importants. Dans ce contexte extrêmement confus, la sûreté et surtout la sécurité, ne peuvent pas être assurées dans des conditions optimales.

<sup>48</sup> Depuis sa création, il y a 40 ans, la moitié des magasins de ce temple de la consommation restent ouverts le dimanche. Le 27 juillet 2007, le préfet des Bouches-du-Rhône a accordé de nouvelles dérogations permettant l'ouverture dominicale des enseignes de la zone commerciale, au grand dam des syndicats prêts à porter une nouvelle fois l'affaire en justice.

<sup>49</sup> Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, *Schéma Directeur de Plan de Campagne - Diagnostic et premières orientations*, novembre 2003, p. 9.

## Un schéma directeur de la zone commerciale piloté par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix

Dans le cadre de ses compétences en matière de développement économique, la communauté du Pays d'Aix (CPA) a été sollicitée par les communes de Cabriès et des Pennes-Mirabeau pour le réaménagement de la zone commerciale de Plan de Campagne. Les principales orientations retenues sont les suivantes : améliorer l'accessibilité et la sécurité ; créer une centralité réelle à l'échelle de la zone ; délester la RD 6 et rendre plus efficace l'itinéraire Nord-Sud ; améliorer les échanges entre la boucle Sud et la RD 543 ; mettre en place des mailles viaires et piétonnes, en synergie avec les développements à venir.

### Plan de Campagne en chiffres

Créée en 1967 sur plus de 150 hectares

Fréquentation : jusqu'à 400 000 visiteurs par jour (notamment en saison de son ouverture dominicale)

Secteurs d'activités (répartition des établissements) : commerce de détail (72,5%), hôtellerie et restauration (8,5%), immobilier et services aux entreprises (5%), services collectifs, sociaux et personnels (4,2%), commerces de gros et intermédiaires du commerce (4,2%), autres activités (5,6%). On vient à Plan de Campagne pour l'équipement de la maison, l'équipement de la personne, les loisirs (on recense l'un des plus grands multiplexes d'Europe : 17 écrans géants, 3700 places)... mais aussi pour acheter un gadget à 1€. L'équipement de la maison occupe 60% de la surface totale de la zone contre à peine 1% pour le secteur de l'alimentaire, 11% pour la culture et les loisirs, ou encore 12% pour les grandes surfaces non spécialisées.

Taille des établissements : 2/3 des 400 établissements présents sur le site sont des entreprises de moins de 10 salariés (268 en 2000) et 1/4 entre 10 et 50 salariés.

#### Poids économique en 2000 :

- 400 établissements dont 268 (67%) de moins de 10 salariés
- 220 000 m<sup>2</sup> de surfaces de ventes
- 6 000 emplois dont plus de 400 étudiants
- 5 000 salariés dont 88% en contrat à durée déterminée et,
- 1 000 emplois (commerçants non salariés et salariés employés par des entreprises prestataires travaillant sur le site)
- 14 millions de passages aux caisses
- 762 millions d'euros de chiffres d'affaires
- 16,5 millions d'euros de base de taxe professionnelle
- 3 millions d'euros payés aux communes

Sources : Tiré du *Schéma Directeur de Plan de Campagne - Diagnostic et premières orientations*, novembre 2003, d'après le Centre de Vie Régional Plan de Campagne et l'Association des propriétaires et exploitants de Plan de Campagne, novembre 2003.

## **II. Pour une meilleure intégration des principes de la mobilité durable dans les procédures d'urbanisme commercial, contribution au débat**

*« Plutôt que de parler de « zone » ou de « centre » commercial, il faut désormais parler de « quartiers commerciaux » plurifonctionnels (habitat, activités, équipements loisirs) en cohérence avec les villes et territoires.*

*Il y a là un défi majeur :*

- Il s'agit tout à la fois de recomposer les territoires fracturés, le long de grands axes de desserte automobile et qui peuvent, pour grand nombre, devenir de véritables quartiers de villes inscrits dans le projet de territoire.*
- La conception de futurs quartiers commerciaux passe par une réflexion en termes de développement durable.*
- C'est tout à la fois, retrouver une mixité des usages : habitat, activités, équipements de loisirs, mais aussi une qualité des modes de déplacements (transports en commun, covoiturage, autopartage, vélos, chemins piétons...), une économie du foncier et des ressources, pour créer de nouveaux quartiers commerciaux. »*

Société Française des Urbanistes, Ordre des architectes, Fédération française du paysage, *Pour une réforme de l'urbanisme commercial en France*, février 2007<sup>50</sup>

*« Le commerce de grande ville, c'est quoi ? C'est quel niveau de services ? Cela dit quoi de l'attractivité de la ville ? Cela y participe comment ? Cela traduit quelles valeurs politiques ? En termes de vivre ensemble, de responsabilité citoyenne, d'accessibilité, de développement durable... Cela dit quoi du caractère prédateur ou au contraire structurant d'une agglomération ? Toutes ces questions, on se les pose au moment du projet urbain. Si toutes ces questions sont posées et que les bonnes personnes sont autour de la table, une fois qu'on arrive à l'opérationnel, qu'on a décidé avec qui on va faire ce projet, privé, pas privé, semi-public, para-public, peu importe, alors ce n'est qu'une question de moyens, car on a déjà la vision de l'aménagement du territoire, qui relève de la responsabilité des élus: le bâtiment dans 30 ans, il sera toujours là, il aura changé 15 fois de propriétaire et d'enseigne mais il sera toujours là ; la route, elle sera toujours là... l'aménagement des parkings, le paysage seront toujours là... C'est notre cœur de métier en tant qu'élu et il ne faut pas qu'on le perde de vue (...) »*

Frédérique BONNARD-LE FLOCH, Vice-présidente de Brest Métropole Océane, chargée de l'urbanisme commercial<sup>51</sup>

## **1° L'avis du GART sur les propositions de la commission de modernisation de l'urbanisme commercial**

### **Consultation du Ministère des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des professions Libérales sur la Réforme de l'urbanisme commercial**

La commission de modernisation de l'urbanisme commercial a formulé des propositions pour une réforme radicale de la législation française en matière d'urbanisme commercial.

Les élus du GART s'étonnent du silence de la commission sur les questions de transport et de desserte, qu'il s'agisse des déplacements des personnes, clients ou salariés, ou du transport des marchandises. Une lecture attentive des comptes-rendus de réunions rendus publics (4 sur 5 réunions)- pour mémoire, le GART n'a pas été autorisé à participer aux réunions, malgré ses demandes répétées - laisse penser que la question des transports en commun et des mobilités alternatives n'ont été l'objet que de propos incantatoires, lors de la première réunion, et qu'ils n'ont ensuite jamais donné lieu à aucune proposition concrète. Pourtant, les flux de déplacements générés par les zones d'activités commerciales sont tels qu'il est essentiel de prendre des mesures concrètes pour limiter les usages non essentiels de la voiture.

C'est pourquoi, en vue de participer activement au débat public lancé par Renaud DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, le GART a tenu à prendre position sur les mesures proposées par la commission et à lancer ses propres pistes d'amélioration<sup>52</sup>. Ces propositions pourraient, le cas échéant, conduire à des initiatives spécifiques au moment où la réforme entrera dans sa phase parlementaire.

---

<sup>51</sup> Propos recueillis à l'occasion des 21<sup>e</sup> rencontres nationales des agences d'urbanisme, lors de l'atelier du Club Urbanisme commercial de la FNAU : « Développement commercial et politiques urbaines : quelle négociation entre les acteurs publics et privés ? », mardi 9 octobre 2007.

<sup>52</sup> A l'occasion de la réunion de son bureau du 17 janvier 2007.

## **I. La commission propose d'abord le maintien d'une législation spécifique à l'urbanisme commercial sur la base de critères rénovés.**

La commission propose que les autorisations reposent sur 4 critères cumulatifs placés sur un pied d'égalité : critère de concurrence, critère d'aménagement du territoire, critère d'esthétique, de qualité de l'urbanisme et de développement durable et enfin critère de satisfaction des besoins des consommateurs. Aucun de ces critères ne fait explicitement référence à la question des déplacements des personnes, clients ou salariés, ni à la question de l'acheminement des marchandises. Il est pourtant fondamental que les porteurs de projets anticipent les effets de leur installation sur un territoire.

C'est pourquoi cette question des critères est essentielle pour le GART qui propose :

- une mention explicite à la qualité de la desserte en transports en commun de personnes et aux modes de transports des marchandises parmi les critères pris en compte dans le cadre de l'instruction de toute demande d'autorisation ;
- de rendre obligatoire la précision par le demandeur des mesures qu'il compte prendre pour limiter les effets négatifs de son implantation sur l'environnement en général, ou sur les modes de déplacements de ses clients, de ses salariés ou encore du transport des marchandises nécessaires à l'exercice de son activité. Cette disposition permettrait sinon de convertir tous les porteurs de projets à une conception durable de leur activité, au moins de susciter des prises en considération de l'importance de leurs décisions sur le volume global des émissions de gaz à effet de serre dans le transport.

## **II. La commission propose d'insérer la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général.**

Le GART estime que cette proposition va dans le bon sens, puisque la conformité des décisions avec les documents de planification que sont, notamment, le SCOT et le PDU s'en verra nécessairement renforcée. Néanmoins, le GART rappelle qu'aucune incitation à la mise en cohérence ne vaut contrainte, et que le contrôle de compatibilité des décisions d'urbanisme aux PDU ou encore aux SCOT est encore loin d'avoir prouvé son efficacité. Ainsi, la seule intégration des procédures d'urbanisme commercial à l'urbanisme général ne suffira pas, en tant que telle, à garantir que les critères de la mobilité durable seront mieux respectés. En revanche, le GART estime que si, comme il le propose ci-dessus, le demandeur est obligé de formuler des propositions pour atténuer les effets néfastes de son implantation sur l'environnement, la CDAC sera mieux éclairée sur l'insertion du projet dans la stratégie globale de développement durable du territoire.

La commission propose en outre d'améliorer la composition de la CDAC, dans le sens d'une meilleure prise en considération du territoire vécu des consommateurs et des responsabilités des élus en matière d'aménagement. La composition de la CNAC serait aussi revue.

Pour s'assurer que les préoccupations environnementales aient leur juste place et ne se traduisent pas uniquement par des propositions incantatoires, le GART propose :

- que les plans de déplacements urbains prennent en compte la question des implantations d'activités commerciales dans la cadre du diagnostic de mobilité et des propositions d'action de sorte que les documents d'urbanisme puissent être

rendus compatibles avec les principes fixés par le PDU et que le PDU soit opposable aux décisions d'implantation

- que le président de la structure intercommunale responsable des Transports et des déplacements concernée par le projet siège à la CDAC, si celui-ci n'est pas déjà représenté en tant que président de l'EPCI responsable en matière d'aménagement du territoire
- qu'un représentant du conseil de développement de l'EPCI le cas échéant ou un représentant des associations locales de protection de l'environnement siège à la CDAC

### **III. La commission propose de donner plus de contenu au SDC en y intégrant des règles de maintien d'une concurrence effective, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, et de satisfaction des besoins des consommateurs.**

Il s'agit de donner une forme et un contenu obligatoires et homogènes aux SDC, sur le modèle des PLH ou PDU. Ainsi, les décisions en matière d'urbanisme commercial seraient fondées sur le projet de développement local partagé.

#### Sur la forme :

La commission propose l'établissement d'un diagnostic, d'un document d'orientation et d'un programme d'action détaillé.

#### Sur le fond :

La commission propose de créer plusieurs outils permettant aux maîtres d'ouvrage de conduire leurs propres politiques d'équipement commercial local. Il s'agit principalement d'ouvrir un droit nouveau de zonage pour la sauvegarde ou le développement commercial, et de créer un mécanisme de péréquation financière fondé sur une perception locale de la TACA (Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat) qui serait affectée à la mise en œuvre des dispositions du SDC.

La commission propose aussi de « prévoir des corrélations entre nombre de places de parking existant dans les zones de développement commercial et dans les zones de sauvegarde du commerce de proximité ». Le GART n'est pas étonné que la question du stationnement surgisse dans les propositions de fond, alors même qu'elles n'ont fait l'objet que de très rares allusions dans les débats de la commission. Il se trouve que localement, ces questions sont souvent conflictuelles. Il n'est pas rare en effet que les décisions d'implantation commerciale en périphérie suscitent des demandes d'augmentation des places de stationnement de la part des commerçants de centre-ville, qui estiment que l'accessibilité routière relative de leurs commerces diminue en proportion du nombre de places de stationnement supplémentaires réalisées en périphérie. Le GART souhaite donc rappeler ici que la limitation du stationnement, conduite en cohérence avec l'amélioration des dessertes en transports collectifs, est une des conditions de la réalisation effective d'économies de déplacements motorisés individuels. Les services de prospective d'un grand distributeur estiment que les centres commerciaux (surfaces marchandes de plus de 5000 m<sup>2</sup> assorties de galeries) accueillent 2.2 visiteurs pour un client (comptabilisés par le nombre de tickets de caisse). Ce sont donc quasiment 2 milliards de visites par an sur les 600 centres commerciaux existant qui ne nécessitent pas l'usage de la voiture individuelle. La desserte des zones commerciales par les transports en commun est encore très déficitaire. Il est donc tout aussi important de développer les dessertes en transports en commun des zones commerciales.

Le GART propose donc :

- de rendre obligatoire la prise en considération du nombre de places de stationnement au titre de la surface construite comme cela se pratique déjà dans certains territoires.
- Que la TACA puisse être affectée à la création de nouvelles lignes de desserte en transports en commun des zones en extension commerciale ou que sa perception par les autorités locales soit conditionnée à la création ou l'amélioration des dessertes de ces zones. Cette proposition s'inscrit tout à fait dans la logique de la proposition faite par la commission qui estime qu'il serait bon d'ouvrir certaines options aux maîtres d'ouvrages en matière de protection de l'environnement et de l'urbanisme.
- Que les efforts réalisés par les établissements respectant des bonnes pratiques en matière de marchandises, ou qui mettent en place des plans de déplacements pour leurs salariés soient portés à leur crédit dans le cadre de l'examen de leur demande, au même titre que ceux qui respectent un label Haute Qualité Environnementale ou Haute Performance Energétique.

#### **IV. la commission entend enfin donner plus de force aux schémas de développement commercial (SDC)**

Le SDC serait au commerce ce qu'est le PLH à l'habitat et le PDU aux déplacements. Il serait compatible avec le SCOT et tous les autres documents locaux de planification. Il serait révisé tous les 4 ans.

- Le GART s'interroge sur la périodicité de révision du document, puisque les PLH et PDU ont tous les deux une durée de vie de 5 ans.

#### **V. la commission propose enfin de privilégier les échelons intercommunaux et départementaux pour l'élaboration des SDC.**

La commission ne fait pas le lien explicite entre la détention d'une compétence de développement économique et d'aménagement de l'espace et la responsabilité d'élaborer un SDC. Dans la perspective qui est la sienne, le GART encourage toutes les améliorations institutionnelles qui concourent à la création d'une responsabilité globale en matière de mobilité durable. Cela signifie que le GART se montre favorable au regroupement des compétences urbaines interdépendantes que sont l'aménagement, l'urbanisme, le logement, le développement économique, les transports, la voirie ou encore le stationnement, puisqu'on sait combien la coordination de ces politiques est essentielle à leur cohérence d'ensemble.

Le GART propose donc que :

- le SDC soit réalisé et mis en œuvre par la structure intercommunale qui détient les compétences d'aménagement de l'espace, de développement économique et de transports collectifs
- ce document de planification du développement commercial ait la même durée que les autres documents locaux sectoriels de planification
- que des dérogations soient accordées de telle sorte que ces documents puissent être cohérents dans le temps.

***Le GART souhaite enfin proposer une autre piste de travail.***

Les travaux de la commission ont fait apparaître les chambres consulaires et en particulier les chambres de commerce comme de potentiels interlocuteurs pour la réalisation et la mise en œuvre des SDC. Le GART, qui encourage ses membres à la concertation avec les acteurs économiques locaux, est favorable à la constitution d'associations ou de groupements d'entreprises qui pourraient, en plus de devenir de véritables interlocuteurs, susciter la généralisation des plans de mobilités sur les zones à destination cette fois de leurs salariés.

## Les propositions de la Commission Attali : « Lever les barrières dans la distribution, l'hôtellerie et la distribution cinématographique »

### Verbatim

««

#### **OBJECTIF : Favoriser un urbanisme commercial de qualité, sous le contrôle des élus**

Les centres-villes se vident de leurs commerces quand les périphéries sont saturées de hangars commerciaux. Grâce au pouvoir qu'ils ont en matière d'urbanisme, les élus peuvent rééquilibrer cette situation.

#### **DÉCISION 192**

- Permettre aux élus de mieux utiliser les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU). Bien utilisés, ces schémas permettent aux élus de garantir la compatibilité des équipements commerciaux et hôteliers avec les règles de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans le respect des objectifs d'environnement, de qualité des transports et d'équilibre entre les diverses formes du commerce. Les espaces commerciaux et hôteliers pourront ainsi être mieux valorisés dans les paysages urbains.

#### **DÉCISION : 193**

- Intégrer dans les plans locaux d'urbanisme des obligations de diversité commerciale en faveur des commerces de détail ou de proximité.

#### **OBJECTIF : Renforcer la capacité concurrentielle du commerce de détail**

#### **DÉCISION 195**

- Permettre aux communes et agglomérations d'opérer un « remembrement commercial », de manière à favoriser le regroupement géographique des commerces de détail dans les centres-villes ou certains quartiers périphériques.

#### **DÉCISION 196**

- Augmenter et déconcentrer les aides allouées au commerce de proximité. Le produit de la taxe d'aide de 600 millions d'euros destinée au commerce et à l'artisanat (TACA) doit être alloué de façon beaucoup plus significative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dont les crédits ne s'élevaient qu'à 80 millions d'euros en 2006.

#### **OBJECTIF : Instaurer la libre entrée sur le marché**

#### **DÉCISION 205**

- Mettre fin aux lois Royer-Raffarin et supprimer les procédures d'autorisation actuelles gérées par les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC). Les ouvertures de nouveaux magasins et de nouveaux hôtels, quelle que soit leur taille, ne répondront plus qu'à une seule autorisation, accordée au moment de l'obtention du permis de construire en fonction du PLU et du SCOT.

»»

Source : Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française. *300 décisions pour changer la France*, sous la présidence de Jacques Attali, rapport remis au Président de la République le 23 janvier 2008. Extraits du Chapitre 5. « La mobilité économique : étendre et mieux organiser la concurrence » (pp. 148-153)

## 2° Intégrer la dimension de l'aménagement économique dans les PDU de 2<sup>e</sup> génération

Dans le cadre des objectifs nationaux visant à réduire par quatre, à l'horizon 2050, nos émissions de gaz à effet de serre, la promotion des transports collectifs et des mobilités douces constitue un objectif capital qui se heurte néanmoins :

- aux dynamiques d'urbanisation contemporaines marquées par l'étalement et la dédensification ;
- à l'absence d'une compétence transversale de gestion de déplacements locaux ;
- à la question du coût du financement des transports collectifs (investissements et fonctionnement).

Dans les agglomérations, l'intercommunalité apparaît comme un bon niveau d'action pour non seulement redéfinir et mettre en œuvre une véritable politique locale de déplacements mais également la déployer en cohérence avec les logiques d'urbanisation, d'accès aux grands équipements collectifs et de développement économique.

En effet, les agglomérations sont devenues des acteurs pivots des politiques d'aménagement et de développement du territoire. L'intercommunalité urbaine est donc aujourd'hui engagée sur le thème de l'urbanisme commercial. Une quarantaine de communautés d'agglomération ou structures de coopération intercommunales semblent avoir élaboré des chartes ou SDC<sup>53</sup> à leur échelle (sous l'impulsion ou non des Observatoires Départementaux d'Équipement Commercial).

Pour l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), « *il apparaît pour autant que ces documents d'intention et de cadrage sont encore insuffisamment intégrés dans le projet de territoire. Les orientations ne sont qu'exceptionnellement déclinées spatialement dans les documents d'urbanisme mais servent de cadre à la formulation d'avis cohérents dans le cadre des CDEC.* »<sup>54</sup>

Ceux-ci sont pourtant censés entrer en cohérence avec les Plans de Déplacements Urbains (PDU), comme cela est prévu dans le cadre des SCoT, nouvel outil de planification stratégique dont la vocation est de mieux articuler les différents volets des politiques d'aménagement (transports, habitat, commerce)<sup>55</sup> : en effet, la loi SRU du 13 décembre 2000 et le décret du 20 décembre 2002 ont donné aux Schémas de Développement Commercial une fonction d'orientations en matière de développement commercial et ont imposé une cohérence avec les politiques d'aménagement, notamment par une « compatibilité des schémas de développement commercial avec ceux des départements voisins et avec les Schémas de Cohérence Territoriale. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat », c'est-à-dire les autorisations délivrées par la Commission Départementale de l'Équipement Commercial.

L'enquête du GART l'a montré : concentrant emplois, commerces, services, activités, et par voie de conséquence, constituant d'énormes générateurs de trafic, les zones économique-commerciales ne sont pourtant que très partiellement reliées par les réseaux de transport collectif. Toutefois, le modèle du « tout automobile » sur les zones économique-commerciales semble avoir atteint ses limites...

---

<sup>53</sup> Les SDC sont des documents de caractère économique et sont conçus comme des outils d'aide à la décision et non pas comme des documents normatifs, créateurs de droits. En revanche, les schémas de développement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteurs (article L.122-1 du code l'urbanisme).

<sup>54</sup> Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, contribution de l'AdCF, 2007, p. 3.

<sup>55</sup> Bien entendu, les zones de chalandise transgressent aisément les circonscriptions administratives et notamment les périmètres intercommunaux, ce qui pose la question de l'articulation entre les dynamiques des bassins de vie et les échelons compétents en matière de régulation de l'offre commerciale.

## Zones économique-commerciales : un modèle qui a atteint ses limites<sup>56</sup>

Négocié avec les propriétaires fonciers et les élus, chaque centre commercial occupe aujourd'hui une emprise de plusieurs hectares, gagnée sur des terres agricoles remembrées. L'urbaniste David Mangin, rappelle ainsi que « *les opérations de remembrement menées dans l'après-guerre, ont à bien des égards, préparé et permis de dégager les grands terrains qu'ont investis les mondes de la consommation de masse* ». <sup>57</sup>

L'émergence des « nouveaux pôles d'activités économique-commerciaux » correspond à une combinaison de « dynamiques spontanées d'implantation » (de marché) et d'interventions publiques d'aménagement. A titre d'exemple, Sophia-Antipolis et la basse vallée du Var répondent à une logique « planifiée » d'aménagement même si s'y est greffé un développement plus « spontané » notamment en matière commerciale.

Ainsi, la valorisation des « rentes de situation » offertes par le développement des systèmes autoroutiers métropolitains (notamment pour le commerce) a été permise avec l'intervention d'investisseurs et/ou de spéculateurs fonciers<sup>58</sup>.

De leur côté, les stratégies planificatrices des années 1960 / 1970 correspondaient à la volonté :

- de créer des nouvelles centralités « organisées » pour décongestionner les centres-villes existants, et permettre la délocalisation de certains équipements vers ces nouvelles polarités ;
- de créer de nouvelles polarités économiques adaptées aux exigences modernes (zones industrielles, technopoles).

L'effet de la concurrence entre communes pour capter l'implantation des entreprises (aujourd'hui abolie par la généralisation de la coopération intercommunale à fiscalité propre) a également contribué à une extension des espaces d'activité en contiguïté des pôles nouveaux existants. Des effets de « masse » ont fini par achever la consolidation du modèle de développement économique-commercial, notamment par le biais d'extension « sur place » (à partir du moment où le pôle a atteint une taille critique ou un rayonnement suffisant le rendant alors incontournable...).

## Le rôle structurant des pôles nouveaux : une réalité encore mal prise en compte en termes d'aménagement.

Services techniques, architectes, urbanistes ou paysagistes ont pesé de peu de poids durant la création des grands centres commerciaux. David Mangin souligne fort justement que ce sont « *les critères de visibilité depuis la route, d'accessibilité, de visibilité du parc de stationnement* » qui ont primé.

Si l'on veut faire de ces pôles périphériques un véritable objet pour les politiques publiques d'aménagement, il faut, au préalable, dresser quelques constats et rappeler quelques tendances lourdes :

---

<sup>56</sup> Ce paragraphe doit beaucoup aux réflexions du club transport de la FNAU et plus particulièrement aux travaux du géographe et urbaniste Gabriel Jourdan qui a développé une réflexion tout à fait stimulante sur les politiques de planification urbaine à l'échelle des espaces en voie de métropolisation. Voir notamment sa thèse : *Transports, planification et gouvernance urbaine. Etude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, L'Harmattan, 2003.

<sup>57</sup> Mangin David, *La Ville Franchisée*. Op. Cit, p. 119.

<sup>58</sup> On citera l'exemple de Barnéoud dans la région marseillaise, qui après un séjour aux Etats-Unis avait étudié les stratégies de localisation des centres commerciaux, fut l'initiateur de la zone de Plan de Campagne.

- Les zones économique-commerciales sont des pôles à part entière qui structurent de plus en plus les déplacements, notamment de périphérie à périphérie.
- La mutation économique des zones commerciales s'est traduite par une diversification du type d'emplois offerts : de plus en plus de tertiaire non commercial et d'activités économiques « supérieures ».
- Dans certains pôles, on trouve désormais de grands équipements métropolitains (campus universitaires, aéroports, centres administratifs, directions régionales de banques).
- La part des surfaces commerciales de grande distribution (quasi-totalité des hypermarchés et une très grande part des grandes et moyennes surfaces spécialisées) est encore prépondérante. Cependant, une récente étude de TNS Worldpanel souligne une certaine lassitude des français pour les grandes surfaces : la fréquentation enregistre une baisse avec 92 visites par an, soit six visites de moins en quatre ans. Face à cette érosion, les acteurs de la Grande distribution rivalisent d'imagination pour fidéliser leurs clients et en capter de nouveaux en proposant, par exemple, de nouveaux services tels que le « drive-in »<sup>59</sup>.
- Parallèlement, on assiste aujourd'hui à une diversification du profil d'activités commerciales qui tend à intégrer des commerces « de type centre-ville » : extensions des galeries marchandes, installation d'enseignes comme la FNAC ou ZARA, avec plus ou moins de succès. Le développement des activités et commerces liés au loisir s'accélère depuis une quinzaine d'années : multiplexes cinématographiques, restaurants, discothèques, bowlings. Enfin, on observe l'émergence d'activités de service à la personne, par exemple dans le domaine de la Santé (médecins et professions para-médicales).

Aujourd'hui, la question est donc de savoir si ces tendances et ces évolutions vont définitivement consacrer le modèle de « la ville franchisée » et de ses îlots cloisonnés et uniquement accessibles en voiture ou alors amorcer une transition entre « l'espace automobile » et « l'espace public urbain »<sup>60</sup>. En d'autres termes, les politiques d'aménagement économique peuvent-elles passer d'une logique « *No parking, no business* » à une logique « *No accessibility, no business* » ?

### **Cette deuxième voie implique de reposer le triptyque mobilité-densité-urbanité :**

S'agissant du droit de l'urbanisme, ces espaces ne sont pas bloqués par des règles de patrimonialisation et représentent donc potentiellement un fabuleux gisement de reconversion urbaine. Ce sont des espaces où la valeur foncière et le prix du terrain sont élevés<sup>61</sup> et où, paradoxalement, on observe un sous usage de l'espace évident : la hauteur du bâti est faible, il y a des superficies de parking gigantesques (on y trouve même des friches !). Porteurs de centralités, la mutation de ces zones pourrait donc être accompagnée par une logique de densification.

---

<sup>59</sup> Le concept du Drive-in consiste à effectuer préalablement une commande d'achats par Internet, puis à se rendre sur le parking de l'hypermarché, à s'identifier avec un numéro de client sur une borne. Celle-ci délivre alors au client un ticket sur lequel est indiqué la piste de stationnement réservé au chargement du coffre de la voiture, service effectué par des employés de l'enseigne de distribution, garantissant ainsi un gain de temps pour la clientèle.

<sup>60</sup> Patrie de l'automobile, les Etats-Unis semblent pourtant aujourd'hui s'engager dans cette deuxième voie, le modèle urbanistique de « la boîte à chaussure » étant totalement périmé.

<sup>61</sup> Ces zones sont très souvent contrôlées par des banques ou par des acteurs institutionnels

C'est dans le même sens que plaide la Société Française des Urbanistes (SFU) en proposant de faire de ces zones des « quartiers commerciaux plurifonctionnels » (habitat, activités, équipements loisirs) en cohérence avec les villes, les territoires et le développement durable (économie du foncier et des ressources, qualité des modes de déplacements)<sup>62</sup>.

## PDU : d'une génération à l'autre

Les Plans de Déplacements Urbains tels que définis dans l'article 28 de la LOTI sont conçus comme des documents de planification urbaine sectorielle, définissant les principes d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains. La première vague de PDU, issue, de la LAURE<sup>63</sup> de 1996, a tenté avec plus ou moins de succès d'appliquer les référentiels du développement durable à la politique locale de déplacements.

Un état des lieux dressé par le GART en 2005 sur les PDU recensait 98 démarches de planification des déplacements obligatoires ou volontaires. D'après la Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT), sur les 72 PDU obligatoires, 27 font ou ont fait l'objet d'une révision pour mise en conformité avec la loi SRU (on compte seulement 11 approbations en décembre 2007).

Conscientes de l'impact des grands pôles commerciaux générateurs de trafic, des agglomérations ont ainsi pris la peine de mentionner des orientations relevant de la « mobilité de commerce et de loisir » dans le cadre de leur PDU. C'est le cas de la communauté urbaine de Bordeaux qui a prévu d'« introduire des règles d'accessibilité autres que celles fondées sur l'usage unique de l'automobile pour autoriser le développement des centres commerciaux et des zones d'activités (établissement de seuil pour conditionner l'obligation de desserte par les transports en commun) »<sup>64</sup>.

Une recherche<sup>65</sup> du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) note ainsi que « certains PDU proposent de renforcer les politiques d'urbanisme commercial et de les lier aux politiques de déplacements, soit en favorisant les commerces de proximité, moins consommateurs de déplacements automobiles, soit en intégrant la question des déplacements dans les procédures d'attribution des autorisations d'urbanisme commercial ». Dans ce dernier cas, l'article 97 de la loi SRU est appliqué en privilégiant la qualité de la desserte en transports en commun et évaluant au préalable l'impact sur la génération de déplacements en voiture particulière.

S'agissant des zones économique-commerciales, on peut, de manière assez schématique, entrevoir deux manières de rapprocher les transports collectifs et l'aménagement :

### 1° Amener le transport collectif sur les zones et parcs d'activités économiques qui ne bénéficient pas d'une desserte.

Dans ce cas, il s'agit de prendre en compte les zones commerciales existantes dans les choix du tracé des nouvelles lignes de transports collectifs afin de favoriser un report modal. Mais, nous l'avons évoqué précédemment, l'amélioration de l'accessibilité des pôles commerciaux périphériques, notamment pour les jeunes et les personnes non motorisées, *via* un développement des TCSP, pourrait favoriser un transfert de la clientèle

---

<sup>62</sup> Prise de position téléchargeable sur Internet à l'adresse suivante :

<http://www.urbanistes.com/file/download/PoureformeurbanimecommercialSFUOA090205.pdf>

<sup>63</sup> Loi sur l'Air et sur l'Utilisation Rationnelle de l'Energie qui entérine l'obligation d'élaborer des PDU dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

<sup>64</sup> Communauté urbaine de Bordeaux, Plan de Déplacements Urbains, adopté le 26 mai 2000 mis en conformité avec la loi SRU le 28 mai 2004, p. 131.

<sup>65</sup> VAN DE WALLE Isabelle, *Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains*, Op. Cit.

du centre-ville vers la périphérie : l'amélioration de la desserte est perçue comme antagoniste avec l'objectif de revitalisation du commerce de centre-ville, certaines autorités organisatrices faisant délibérément le choix de ne pas desservir les centres commerciaux de périphérie afin de ne pas renforcer l'évasion des habitants et des consommateurs vers ces périphéries. Il n'est donc pas surprenant qu'en règle générale le renforcement de l'accessibilité des pôles commerciaux de périphérie n'apparaisse pas comme une priorité politique.

## 2° Subordonner les nouvelles implantations économique-commerciales à proximité des réseaux de transports collectifs existants.

Cette deuxième solution s'inspire de la philosophie du « *Transit oriented development* » (le développement urbain orienté sur les transports publics) : celle-ci vise en effet à localiser les activités économiques et l'habitat à proximité immédiate des axes de transports collectifs de manière à limiter la dilution urbaine.

Le PDU de Brest prévoit ainsi un plan de gestion des déplacements dans le dossier d'ouverture des zones d'activités économiques et de création d'équipements commerciaux. Il s'agit ainsi de définir les priorités d'urbanisation au regard de la desserte en transports collectifs et d'autoriser l'implantation de grands équipements en fonction d'une analyse préalable des déplacements.

La traduction effective de ce principe dans les documents d'urbanisme gagnerait à ce que l'on définisse des zones de densification prioritaires dans les SCOT et les PLU, avec des densités bâties minimales, et appliquer dans ces zones des mesures fiscales préférentielles (modulation de la taxe foncière, Taxe Locale d'Équipement...). C'est dans ce sens qu'a plaidé le GART à l'occasion du Grenelle de l'Environnement (voir l'encadré p. 50) et avec un certain succès dans la mesure où le principe d'institution de zones de densification environnementale et de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun a été retenu.

Bien que certains PDU s'y intéressent, on peut tout de même considérer que cette mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements ne concerne que rarement les équipements commerciaux. En outre, l'analyse du contenu des PDU révèle que ces documents ne découpent que rarement leurs territoires en secteurs. **Qui plus est : ce sont les centres-villes qui ont retenu l'attention discursive** (comme autant de théâtres de congestion et de pollution) **au détriment des périphéries**<sup>66</sup>. Dans ces circonstances, un pan entier de l'aménagement économique (les pôles périphériques) est occulté par les politiques de planification des déplacements<sup>67</sup>, à de rares exceptions.

Certains ont souligné à ce titre, le schéma urbanistique bicéphale des PDU : d'un côté, la consécration d'un modèle rhénan qui s'attache à promouvoir des politiques restrictives pour l'automobile dans des centres-villes sanctuarisés ; et de l'autre le cautionnement d'un modèle californien dans des périphéries laissées à la merci de la voiture particulière.

En réalité, cette opposition manichéenne est quelque peu dépassée au regard des nouvelles fonctions que jouent ces espaces périphériques en matière de développement local et de leur rôle structurant en matière d'aménagement. Qui plus est, l'extension des périmètres de transport urbain, consécutive au déploiement territorial de l'intercommunalité urbaine, mais aussi la perspective de la mise en compatibilité des PDU avec les SCOT, invitent les AOTU à « changer de braquet » et à se positionner davantage dans les démarches de « territorialisation stratégique ».

---

<sup>66</sup> GART, *PDU : Bilan et Perspectives*, 2005

<sup>67</sup> La planification en matière de développement économique local correspond à une logique d'implantation (exogène ou de relocalisation interne) et peu à celle d'une politique d'aménagement intégré des espaces d'activités. Ainsi, de nombreuses agglomérations se sont lancées dans l'élaboration de Schémas territoriaux de zones d'activités, afin de mieux préciser leur stratégie d'aménagement économique.

**Les deux innovations du SCOT de Métropole Savoie : le « chrono-aménagement » et l'intégration des places de stationnement au sein de la surface construite**

Le SCOT Métropole Savoie, approuvé le 21 juin 2005, entend privilégier l'urbanisation des secteurs desservis par les transports en commun, pour maîtriser l'étalement urbain et limiter les déplacements en voiture. Ces deux orientations ont guidé l'élaboration du PDU, en lien avec la loi SRU, parallèlement à la construction du SCOT lui-même. Cette démarche conjointe est une étape importante car elle a permis d'enrichir les enjeux du SCOT.

Dès lors, comment se traduisent ces orientations ? De manière générale, elles ont vu la nécessité de prévoir des pôles d'urbanisation nouveaux, bien couverts par les transports en commun. Un schéma potentiel de développement du transport urbain de Chambéry a permis d'identifier les zones urbanisables, à terme, desservies à moins de 20 minutes de transport en commun du centre-ville de Chambéry. Un même travail a été effectué sur la partie Nord du périmètre du SCOT. Les périmètres d'urbanisation sont donc définis sur la base du temps de transport nécessaire pour rejoindre le centre-ville ou les zones d'activités économiques et l'on peut donc parler de « chrono-aménagement ». Le SCOT fixe aussi des objectifs en termes de densité et de mixité des zones. Il a également déterminé les zones réservées à l'urbanisme commercial.

Par ailleurs, le SCOT fixe à 9 000 m<sup>2</sup> la surface maximale pouvant être consacrée chaque année aux activités commerciales. Dans ce cadre, les grandes surfaces de périphérie sont contraintes d'intégrer, au titre de la surface construite, des places de stationnement.

Pour autant, comme le note Jean-Marc Offner, « *la quête récurrente de la transversalité, de l'articulation (par exemple entre transport et aménagement), gagnerait à ne pas tout espérer de subtiles compatibilités entre SCOT, PLU et PDU mais à s'intéresser aux trajectoires professionnelles des techniciens, à fin d'hybridation entre cultures professionnelles* »<sup>68</sup>.

**Au-delà de l'urbanisme commercial, c'est donc tout le champ de l'aménagement économique que les politiques de déplacements urbains se doivent d'appréhender.**

N'ayons pas peur des mots : les projets de zones activités économique-commerciales sont souvent bien accueillies par les communautés d'agglomération parce qu'elles apportent de la taxe professionnelle et qu'elles sont créatrices d'emplois (même si en l'occurrence, ces emplois sont souvent féminins et à temps partiel). Ces zones d'activités impulsent un type d'habitat particulier : la maison individuelle avec garage incorporé dans les espaces périurbains. La relocalisation des Plates-formes logistiques, souvent au-delà des périmètres de transport urbain (PTU), en est l'illustration parfaite. Ainsi, la faible densité en emplois au m<sup>2</sup> pour les zones logistiques et l'industrie moderne, comme les horaires décalés de travail sont largement incompatibles avec toute desserte en transport collectif. Olivier Piron remarque à juste titre que « *beaucoup des ménages s'installent dans le périurbain pour se rapprocher de leur travail. Prendre en compte le coût de leurs déplacements vers le centre-ville n'a aucun sens* »<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> OFFNER Jean-Marc, « Les leçons des PDU de la loi sur l'air », in *Urbanisme*, mars-avril 2003-N° 329, pp. 50-53.

<sup>69</sup> PIRON Olivier, « Les déterminants économiques de l'étalement urbain », in *Etudes foncières*, N° 129, septembre-octobre 2007

En France, l'essor des grandes zones logistiques accompagne la massification des flux routier, Une étude<sup>70</sup> menée par le service économie, statistiques et prospective (SESP) du MEDAD dresse un panorama géographique et économique de ce secteur en pleine mutation : résultat d'un mouvement de concentration géographique qui s'accélère, ces zones logistiques agrègent le quart des emplois du secteur et sont l'origine ou la destination de flux de transport routier de marchandises qui, en dix ans, « *ont augmenté deux fois plus vite que sur le reste du territoire* », soulignent les auteurs de l'étude (soit, en 2005, 41% des trafics routiers). Si les trajets semblent mieux optimisés en termes de distance à vide pour les flux transitant par ces zones, le taux de distance à vide restait de 25% en 2005 pour des distances de transport plus longues en moyenne depuis ou vers « les communes logistiques ». Enfin, sans surprise, l'étude met en évidence la faible qualification des emplois du secteur de la logistique et une faible proportion des cadres : pour ces métiers, les salaires sont ainsi inférieurs de 15% à la moyenne de l'économie marchande. En revanche, le SESP n'a pas encore livré tous les enseignements qu'il pouvait tirer des déclarations annuelles de données sociales (DADS), notamment le lieu de résidence des 800 000 salariés de la logistique : comment se déplacent t-ils pour se rendre vers leur lieu de travail ? Il convient donc de faire le bilan carbone de ce développement logistique mais aussi le bilan social.

En Île-de-France, certains bassins d'activités (notamment logistiques) sont en plein essor. Dans le même temps, certaines populations exclues, souvent non motorisées, résident dans des communes qui ne sont pas reliées à ces zones d'activités. C'est le cas des habitants de Sarcelles ou de Clichy-sous-Bois / Montfermeil qui ne demandent qu'à être directement connectés à la plate-forme de Roissy : faute de liaisons directes ou lignes tangentielles, ils n'ont pas la possibilité de sortir de leur quartier et sont contraints de regarder « passer les avions »<sup>71</sup>.

Il en va de même pour l'accessibilité aux zones commerciales. Les travaux de recherche de l'urbaniste Joachim Broomberg sont, à ce titre, éclairants et mettent en évidence les fortes disparités en matière d'accessibilité aux centres commerciaux de la région Île-de-France en fonction des lieux de résidence et de la motorisation des ménages.

Il n'est pas concevable, au regard des capacités financières des AOTU<sup>72</sup>, d'aller desservir en tramway l'ensemble des zones d'activités périphériques, ni même de remettre en cause le tracé des lignes de bus classiques qui, par leur nature radiale, doivent conserver leur caractère structurant pour la mobilité urbaine. Néanmoins, le modèle du « tout voiture » de la zone économique-commerciale semble avoir atteint ses limites : on peut constater des phénomènes de congestion sur certaines portions d'autoroutes ou voies express, spécialement au niveau des bretelles de raccordement des zones commerciales les plus structurantes (c'est le cas des zones de Plan de Campagne ou d'Actisud à Metz). Il est fort probable que ce phénomène s'aggrave dans les années à venir, spécialement dans les grandes aires métropolitaines.

---

<sup>70</sup> Téléchargeable à l'adresse suivante :

[http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/SESP\\_EN\\_BREF\\_15\\_ecran\\_cle611ecc-1.pdf](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/SESP_EN_BREF_15_ecran_cle611ecc-1.pdf)

<sup>71</sup> Il existe un mauvais appariement spatial entre lieu de résidence des populations modestes et localisation des emplois qu'elles seraient susceptibles d'occuper. Pourtant, ce désajustement n'est pas compensé par une offre de transport public suffisante. Cela alors que les pôles d'emplois sont relativement proches. Ainsi, la communauté d'agglomération de Clichy-sous-bois-Montfermeil se situe à moins de 15 Km de Roissy, ou de Paris ou encore de Marne la Vallée, mais le temps de parcours en transport collectif reste très dissuasif. L'annonce toute récente du débranchement du Tram-train T4 est de nature à répondre enfin à cette attente de désenclavement. Sur la problématique du désenclavement, le GART et l'Associations des Maires de Villes de Banlieues ont souhaité prendre une position commune : [http://www.reseau-gart.org/upload/document/3/1/6/0/18\\_prop.pdf](http://www.reseau-gart.org/upload/document/3/1/6/0/18_prop.pdf)

<sup>72</sup> Sur ce point, on se reportera à l'étude du GART : *Financement des transports publics urbains. Quel bilan à fin 2007 ? Quelles perspectives ?*, avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France et l'association des Communautés urbaines de France et le Groupe Caisse D'Épargne

Il est donc temps d'envisager des systèmes de transports collectifs sur voies rapides, qui, via des files réservées, seront en mesure de desservir efficacement les zones économique-commerciales. Un tel système de transport gagnera à s'intégrer dans une politique de tarification multimodale (information, billettique) en lien avec des pôles d'échanges offrant une double correspondance vers les réseaux interurbains routiers et ferroviaires (rabattement et diffusion sur/ depuis les gares TER). Il s'agit de mieux utiliser l'infrastructure routière existante afin de créer des autoroutes apaisées sur lesquelles le transport collectif aura sa chance.

Le Conseil général de l'Isère est le premier à avoir mis en œuvre le concept<sup>73</sup>. D'autres pourraient lui emboîter le pas : le Conseil général des Bouches-du-Rhône y réfléchit actuellement conjointement avec les communautés d'agglomération de l'aire métropolitaine marseillaise<sup>74</sup>. L'initiative a été portée dans le cadre de l'appel à projets « Nouvelles Mobilités Urbaines » du Ministère des Transports, qui visait à « enrichir le contenu des PDU ».

Il est souhaitable que ces voies réservées soient ouvertes non seulement au transport collectif urbain (cadencé) mais aussi aux autocars privés, aux taxis et aux véhicules du covoiturage, à l'instar de ce qu'il est possible d'observer aux Etats-Unis<sup>75</sup> depuis une vingtaine d'années. Cela implique nécessairement des interventions sur le régime de la voirie et donc de lourdes négociations...

Les déplacements internes et l'acheminement final gagneraient ensuite à être assurés par des navettes dédiées qui « dispatcherait » les salariés ou la clientèle ou via des modes doux tels que le vélo. Cela passe par la définition d'une politique intermodale cohérente au niveau de l'agglomération, spécifiquement adaptée aux pratiques de déplacements des consommateurs comme des salariés, mais aussi par une refonte totale des modèles de conception et d'aménagement des zones d'activités économiques<sup>76</sup>. La maîtrise du foncier est, à cet égard, déterminante pour porter de véritables projets urbanistiques. Faute de quoi, l'action publique devra être en capacité de négocier avec les acteurs privés (investisseurs, promoteurs, groupements d'employeurs). Car si l'on veut « faire rentrer la ville » dans ces zones périphériques, il faut pouvoir imaginer de nouvelles formes de coopération public-privé, à l'image de ce qu'il est possible d'observer aux Pays-Bas.

Enfin, ce schéma intermodal, associant liaisons par autocars cadencées sur voies réservées et navettes internes ou modes doux, pourrait constituer l'un des axes forts de Plans de Déplacements d'Entreprises de Zones ou de « Plans de Mobilité de Zones ».

---

<sup>73</sup> Ce TCSP évolue sur une « voie spécialisée partagée » de l'A48 longue de 4,2 km et permet un gain de temps de 10 min. Il dessert le polygone scientifique de Grenoble et le pôle d'activités de ST Microelectronics

<sup>74</sup> Sur des portions des autoroutes A7, A50 et A51.

<sup>75</sup> Toutes les autoroutes du réseau de l'agglomération de Los Angeles comportent des « *High Occupancy Lanes* », voies de circulation réservées aux véhicules à deux occupants ou plus. De même, les entreprises de L.A. sont obligées de proposer deux types de parkings à leur salariés : sur place pour les *carpoolers* (les « co-voitureurs »), et à une certaine distance du site pour les *drive alone* (« auto-solistes »). Cf. les expériences californiennes dans le livre de Georges AMAR : *Mobilités urbaines. Eloge de la diversité et devoir d'invention*, Editions de l'Aube, 2004.

<sup>76</sup> Notamment en termes d'amélioration de l'accessibilité piétonne (sécurité et lisibilité des cheminements) et d'aménagement de voirie (dans une optique de réduction de la vitesse automobile).

## « Créer des Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable »

### *Proposition du GART faite au Grenelle de l'Environnement*

- ❖ **Etendre le champ d'intervention des intercommunalités, autorités organisatrices de transports, en les dotant de toutes les compétences permettant la mise en œuvre des Plans de Déplacements Urbains.**

Aujourd'hui, on assiste à une extension des responsabilités des collectivités locales et de leurs groupements sans les leviers d'actions adéquats nécessaires. Le GART propose donc la transformation des autorités organisatrices des transports collectifs en autorités organisatrices de la mobilité durable. Cette compétence devrait être exercée au niveau **intercommunal**. Elle comprendrait tous les leviers nécessaires à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains : outre l'organisation des transports collectifs, l'intercommunalité serait en charge du stationnement (hors voirie et sur voirie), de la politique vélo (itinéraires cyclable et services de location de vélo), de l'autopartage, des taxis, et aussi des marchandises. Pour ce faire, elle devrait pouvoir exercer la maîtrise d'ouvrage sur toutes les infrastructures nécessaires à l'exercice de ces compétences (voies réservées, stations, abris-voyageurs, ...), en coordonnant ses actions avec les différentes communes concernées. Elle serait chargée de mettre en œuvre les politiques intermodales avec la Région et le Département.

- ❖ **Faire entrer les nouvelles attributions des AOMD en cohérence avec une politique d'urbanisme durable, affichant une neutralité au plan carbone.** Pour cela, le GART propose :
  - que les PDU soient considérés comme les volets déplacements des plans climats énergie intercommunaux ;
  - d'instaurer de nouveaux outils réglementaires permettant la mise en œuvre des liens de compatibilité entre SCOT, PDU et PLU, qui font encore défaut dans le cadre de l'application de la loi SRU. Par exemple : faire inscrire obligatoirement dans le SCOT et les PLU des normes de densités urbaines minimales dans un périmètre de 500m d'une Gare de voyageurs et le long d'un tracé de TCSP ;
  - de généraliser, dans le cadre d'une nouvelle génération de PDU, les démarches de PDE à l'échelle des zones et parcs d'activités économiques, ces territoires d'activités étant de forts générateurs de trafic et donc de nuisances ;
  - de donner les moyens réglementaires et financiers aux collectivités de mettre en place un service public de livraison des marchandises.

#### **Conditions de succès**

1. Repenser la répartition des compétences entre collectivités territoriales (et leurs groupements) dans le champ des transports et de la mobilité, à la fois sur le plan des relations communes / intercommunalités et au niveau des autres échelons territoriaux ;
2. Rationaliser et renforcer l'efficacité de la réglementation applicable en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement en donnant aux collectivités locales les outils nécessaires et adéquats (instruments d'évaluation environnementale notamment).

## Conclusion

La mise en cohérence des politiques d'aménagement économique avec celles des déplacements, bien que posée par la Loi SRU et les SCOT, a encore besoin de trouver une traduction effective que ce soit dans les Plans de Déplacements Urbains ou, à l'échelle communale, dans les PLU.

A la fois compétentes pour le développement économique et l'organisation des transports urbains, les agglomérations n'ont pourtant pas encore tous les instruments en main pour répondre à ce défi de l'aménagement du territoire. En effet, l'intercommunalité ne dispose pas des moyens suffisants en matière de gestion du droit des sols, d'intervention sur le régime du stationnement ou d'exercice de la compétence voirie. Pourtant, c'est bien par le renforcement du pouvoir d'agglomération que passe la mise en œuvre des politiques d'aménagement durable du territoire.

Le Grenelle de l'Environnement a permis de reposer le débat sur le renforcement des compétences des Autorités organisatrices de transports urbains et, de manière générale, de l'échelon intercommunal. Le resserrement du lien entre mobilité et urbanisme, notamment par le biais d'un transfert de certaines prérogatives en matière de gestion du droit des sols aux communautés d'agglomération, est aujourd'hui en débat.

De même, l'insertion de la réglementation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général, est de nature à renforcer la cohérence des politiques publiques d'aménagement.

Cela passe aussi par un rapprochement de la communauté professionnelle des urbanistes avec celle des « développeurs » en charge de la prospection et de l'aménagement économique. A cet égard, les politiques de services aux salariés et de management environnemental des zones d'activités doivent, de leur côté, mieux prendre en considération la dimension de la mobilité.

Pour autant, les politiques « aveugles aux territoires » (essentiellement de niveau étatique) peuvent fortement remettre en cause certains objectifs de la planification territoriale : qu'il s'agisse des politiques fiscales d'accès à la propriété (prêts à taux zéro) ou des grands projets d'infrastructures d'intérêt national (les gares TGV en rase campagne en sont l'exemple le plus significatif), ces politiques peuvent influencer les stratégies de localisation des acteurs économiques et *in fine* renforcer l'étalement urbain. Les collectivités en charge de la planification territoriale risquent alors de « construire sous un bombardement ».

Parmi les questions vives qui demeurent : quelle fongibilité entre budgets transports et aménagement ? Quel partage entre public et privé ? Qui doit financer l'aménagement ? Comment redistribuer les plus-values foncières ? Sur ce dernier point, il conviendrait d'examiner l'opportunité de taxes sur les plus-values de cessions à l'échelle des parcs d'activités économiques pour faire abonder des financements privés en faveur de la réalisation d'équipements publics tels que le transport collectif. L'action publique disposerait ainsi de nouveaux leviers pour le management de la mobilité, notamment autour de grands pôles générateurs de déplacements.

A l'échelle locale, les politiques publiques doivent donc articuler le régime du droit des sols, de la fiscalité et de la gestion de la mobilité. A ce titre, certains urbanistes préconisent de consacrer une part de la taxe sur les produits pétroliers dépensés sur les trajets périurbains à la mise en œuvre de politiques foncières de nature à limiter l'étalement urbain<sup>77</sup>. On le comprend, au-delà de l'objectif de réduction des disparités en termes d'accessibilité aux bassins d'emploi et de loisirs, l'enjeu majeur est bien celui du gouvernement des périphéries urbaines<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> WIEL Marc, *Ville et automobile*, Paris, Descartes et Cie, coll. « les urbanités », 2002.

<sup>78</sup> ESTÈBE Philippe, « quel avenir pour les périphéries urbaines ? », in *Revue Esprit*, avril 2004

## Annexe : Liste des AOTU ayant répondu à l'enquête

*En raison du régime particulier de l'urbanisme commercial en vigueur en région Île-de-France, les AOTU franciliennes (mentionnées par une \*) ont été exclues du traitement statistique.*

### Communautés d'agglomération (CA) :

CA du Pays d'Aix (CPA)  
CA Ajaccio (CAPA)  
CA de l'Albigeois  
CA Amiens Métropole  
CA Angers Loire Métropole  
CA d'Annecy  
CA du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)  
CA Arles Crau Camargue Montagnette  
CA d'Aurillac  
CA grand Avignon (COMAGA)  
CA de Bastia  
CA du Grand Besançon  
CA Béziers Méditerranée  
CA de Blois  
CA du Boulonnais  
CA Bourg en Bresse  
CA de Brive (CAB)  
CA du Cambrésis  
CA du Carcassonnais  
CA Castelroussine  
CA de Castres-Mazamet  
CA de Cergy-Pontoise\*  
CA du Grand Chalon  
CA de Chalons en Champagne  
CA Chambéry Métropole  
CA de Charleville-Mézières  
CA de Chartres Métropole  
CA du Choletais  
CA de Colmar  
CA de la Région de Compiègne  
CA le Grand Dijon  
CA du Drouais  
CA d'Elbeuf  
CA d'Evreux  
CA Evry Centre Essonne\*  
CA du Pays de Flers  
CA du Havre (CODAH)  
CA Hérault Méditerranée  
CA Lannion-Trégor  
CA Laval  
CA du Pays de Lorient  
CA de Mantes en Yvelines\*  
CA du Centre de la Martinique  
CA Melun Val de Seine\*  
CA Montargis  
CA du Pays de Montbéliard  
CA de Montpellier Méditerranée  
CA Moulins

CA de Nevers  
CA Nîmes Métropole  
CA de Niort  
CA Orléans Val de Loire  
CA de Pau Pyrénées  
CA Perpignan Méditerranée  
CA de Poitiers  
CA du Puy en Velay  
CA Quimper communauté  
CA Rennes Métropole  
CA du Territoire de la côte ouest de la Réunion  
CARF (Riviera Française)  
CA du Grand Roanne  
CA du Pays Rochefortais  
CA de la Rochelle  
CA du Grand Rodez  
CA Rouennaise  
CA de Royan  
CA du Plateau de Saclay\*  
CABRI (Saint-Brieuc)  
CA Saint-Étienne Métropole  
CA du Pays de Saint-Malo  
CA Saint-Nazaire "CARENE"  
CA de Saint-Quentin  
CA Saint-Quentin en Yvelines\*  
CA Saumur Loire Développement  
CA de Sophia-Antipolis  
CA THAU Agglomération  
CA Troyenne (CAT)  
CA du Pays de Vannes  
CA Vichy Val d'Allier  
CA de Val et Forêt\*  
CA du Pays Viennois  
CA du Pays Voironnais

### **Communautés de communes**

CA Annemassienne  
CC de l'Autunois  
CC de l'auxerrois  
CC du Pays Chaumontais  
CC de l'Agglomération Creilloise  
CC du Grand Dax  
CC du Pays Des Ecrins  
CC Epernay Pays de Champagne  
CC les portes de l'Essonne  
ARCADE - CC du Haut Jura  
CC du Lunévillois  
CC de Moselle et Madon  
CC de Sélestat  
CC du Sénonais  
CC du Val de Garonne  
CA de Villefranche-sur-Saône

### **Communautés urbaines**

CU d'Alençon  
CU Arras  
CU Bordeaux  
CU Brest  
CU de Cherbourg  
CU Dunkerque Grand Littoral  
CU Le Mans Métropole  
CU Marseille Provence Métropole  
CU du Grand Nancy  
CU Nantes Métropole  
CU de Strasbourg

### **SAN**

Ouest Provence  
SAN de Sénart Ville Nouvelle\*

### **Syndicats mixtes**

Syndicat des Transports Urbains Barrois  
Syndicat mixte des transports en commun de Bayonne  
SIVOTU Bourges  
SMTC Agglomération caennaise (VIACITES)  
Syndicat Intercommunal des Transports de l'agglomération du Calaisis  
SMTC de Cayenne  
SMTC Agglomération clermontoise  
Syndicat Mixte des Transports du Douaisis  
SMTC de l'agglomération grenobloise  
STUNI (Syndicat des Transports Urbains du Nord Isère)  
SMT de Lens Béthune  
CU Lille Métropole  
SYTRAL (Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise)  
SITUM Macon  
Syndicat Mixte Val de Sambre Maubeuge  
SITRAM de Mulhouse  
Syndicat Mixte de l'agglomération Périgourdine "PERIBUS"  
Syndicat Intercommunal des Transports Urbains Soissonnais  
SMTC Toulouse  
SITCAT - Agglo de Tours

### **SIVU**

SIVU des Transports d'Auch  
STIP (Cannes-Mandelieu)  
SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES TRANSPORTS DE L'AGGLOMERATION SPINALIENNE (SITAS)  
Syndicat des Transports d'Haguenau  
Syndicat Intercommunal des Transports Collectifs de Montereau et ses Environs  
SITARP - Ville de Romans  
Ville de Thiers

### **SIVOM**

Valence Major

## **Communes**

Argentan Bus  
Ville de Beaune  
Ville de Bellegarde sur Valserine  
Ville de Bergerac  
Ville de Bollene  
Ville de Digne  
Ville de Dole  
Ville de Douarnenez  
Ville de Figeac  
Ville de Landerneau  
Ville de Libourne  
Ville de Mende  
Ville de la Roche-sur-Yon  
Ville de Saint-Brevin  
Ville de Vendôme

