



Direction du Développement Economique
Dossier suivi par Philippe Perrin
Vos références : N18.002
Bergerac, Le 23 octobre 2018

LA CHARTE D'URBANISME COMMERCIAL DE LA CAB (PROJET)

INTRODUCTION

Les objectifs et les grands principes de la charte :

Repenser la place du commerce au sein de l'agglomération compte-tenu des mutations et évolutions de ce secteur.

Quels choix politiques en matière d'aménagement commercial concernant le devenir des zones commerciales, la localisation préférentielle des commerces ainsi que leurs modalités et conditions d'implantation.

Les élus doivent reprendre leur place dans le processus de décisions en matière d'urbanisme commercial et être les garants d'une cohérence globale des politiques d'aménagement en préservant les grands équilibres.

Il faut redéfinir les conditions permettant la revitalisation du centre-ville et la requalification des espaces commerciaux périphériques.

1. CONTEXTE GENERAL :

Lors des dix dernières années, le développement de l'offre et des surfaces commerciales a explosé, au niveau national et local. La multiplication des surfaces de vente, constatée sur l'ensemble du territoire national (+4% en moyenne par an) mais aussi localement (gain de 35 000 m² depuis dix ans) ne semble plus en adéquation avec la consommation des ménages (+2,5 % par an entre 2000 et 2007 et moins de 1 % depuis 2008). Elle laisse donc craindre, au regard des capacités locales de consommation, l'apparition de friches commerciales ou des fermetures.

Ces tendances s'inscrivent par ailleurs dans un contexte marqué par des évolutions de modes de vie et de pratiques d'achats. Le vieillissement de la population (induisant un rapprochement entre habitat et offre de services) et les coûts de transport individuel (facture énergétique), le développement du e-commerce (+15 % en moyenne par an ces dernières années), le retour croissant des circuits courts, l'apparition des drives sont des phénomènes à fort impact sur l'organisation territoriale du commerce qui doivent être anticipés.

2. LA SITUATION LOCALE

2.1 Un constat de fort équipement commercial qui se traduit par une surdensité commerciale largement au-dessus de la moyenne

Densité commerciale des + de 300 m² pour 1.000 habitants (2015)

	Alimentaire	Non alimentaire	Total
Bergerac	874	2 449	3 324
CAB	577	1 294	1 870
Dordogne (24)	461	715	1 176
Aquitaine	404	629	1 033
Moyenne France hors IdF	388	606	994

Moyenne villes de 20 000 à 30 000 hab.	865	1 555
--	-----	-------

Les tendances économiques des dernières années ont été marquées par un tassement de la consommation des ménages et par la montée en puissance de nouveaux modes de consommation. Dans le même temps, la production d'immobilier commercial reste à un niveau élevé. Ce paradoxe peut soulever des points d'alerte quant à la fragilisation économique des acteurs commerciaux en place, aux risques d'apparition de friches commerciales, à la concurrence entre formes de vente, etc.

Il implique donc une vigilance quant à l'intensité du développement commercial à envisager, dans un contexte où plusieurs projets d'importance sont programmés sur l'agglomération.

L'apparition de nouvelles formes de ventes et le développement de nouveaux concepts ou formats commerciaux (e-commerce, drives, supermarchés urbains, livraisons, concepts mobiles, boutiques éphémères,...) combinés à un net recul de certains formats ou acteurs traditionnels (hypermarchés, produits culturels) contribuent à remodeler en profondeur le paysage commercial.

2.2 Contexte socio-économique alarmant : revenus moyens, taux de chômage, politique de la ville, vieillissement de la population, retraités, précarité, ...

	Bergerac	CAB	Dordogne
Taux de chômage	20,3%	16,3%	14,5%
Taux d'activité	47%	50,4%	50,8%
Taux de pauvreté	20,2%	16,2%	16,3%
Part des ménages fiscaux imposés	47%	50,4%	49,4%

Un taux de chômage et un taux de pauvreté au-dessus des moyennes régionales et départementales ainsi qu'un taux d'activité faible induisant un pouvoir d'achat limité.

Une population bergeracoise plus vieille et aux revenus plus bas que sur le département.

Une part de retraités relativement importante sur le territoire.

Le centre-ville de Bergerac dispose de quartiers prioritaires « politique de la ville » avec notamment un enjeu important de revitalisation d'habitats dégradés.

2.3 Implantations commerciales périphériques désordonnées, déséquilibrées et non maîtrisées au regard des CA réalisés :

CA réalisé par les pôles commerciaux en chiffre et en pourcentage

	Centre-Ville	*Autres Quartiers	La Cavaille	Trois Vallées
Poids des pôles dans le CA global de l'agglomération bergeracoise (2015)	18 %	28 %	41 %	13 %
Répartition du CA des principaux pôles (2015)	73 M€	119 M€	171 M€	55 M€

* Bergerac – Autres quartiers : Leclerc Pasteur, Intermarché Route de Marmande et rue Durou, Lidl Pasteur et route de Bordeaux, Carrefour Market rue A.Conte et route de Ste Alvère

La part des implantations commerciales de taille intermédiaire (hors centre-ville et pôles commerciaux de l'Ouest et l'Est) reste élevée (28 % du CA total réalisé sur l'agglomération) traduisant ainsi un développement désordonné et émiétté des activités commerciales.

La zone de La Cavaille constitue nettement le pôle commercial principal du territoire avec la présence de nombreuses enseignes nationales leaders (41 % du CA total réalisé sur l'agglomération).

Un net déséquilibre entre la zone commerciale de La Cavaille et la zone commerciale de Creysse (171 M€ de CA pour la première contre 55 M€ pour la seconde).

2.4 Une vacance commerciale en centre-ville au-dessus de la moyenne nationale

Le taux de vacance en centre-ville est de 16 % (94 cellules), il constitue un enjeu de redynamisation majeur pour le centre-ville. Ce taux a augmenté par rapport à 2011 (14,6 %) et il est supérieur à la moyenne nationale qui était de 10,4 % en 2015. Enfin, on peut caractériser cette vacance de "vacance commerciale structurelle" (68 % des locaux vacants sont des petites surfaces inférieures à 30 m²).

Le centre-ville de Bergerac ne joue pas complètement son rôle de centre-ville. Son poids dans le CA (18 %) se situe en dessous d'une moyenne de centre-ville (20 à 25 %). Cette situation est due à une perte d'attractivité du centre-ville ainsi qu'à une évacuation en partie vers les zones commerciales alentours.

2.5 La croissance des surfaces commerciales met aussi en péril les zones périphériques.

L'augmentation des surfaces paraît déconnectée des besoins locaux. Ce phénomène conduit à une baisse de rentabilité et à l'apparition de friches commerciales en périphérie (concurrence exacerbée d'abord entre surfaces périphériques, la logique financière et immobilière prime sur le marché...).

3 LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE ET LES OBJECTIFS (PLUI, SCOT, SRADDET)

Un **PLUI HD** intercommunal valant Plan Local d'Habitat (PLH) et Plan de Déplacement Urbain (PDU) a été prescrit par délibération du Conseil Communautaire de la Communauté d'Agglomération Bergeracoise (CAB), le 8 juillet 2013.

Suite à la fusion au 1^{er} janvier 2017 de la CAB avec la Communauté des Communes des Côteaux de Sigoulès, le périmètre s'est élargi et c'est désormais avec 38 communes que se poursuit ce document d'urbanisme.

Dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLUI qui a été débattu au printemps 2018, un des objectifs affichés est de conforter et redynamiser l'activité économique des centres bourg et du centre-ville de Bergerac : redynamiser les commerces et renforcer le commerce de proximité pour répondre aux besoins de la population.

Cet objectif répond à un axe fort du SCOT approuvé en décembre 2014 à savoir : la revitalisation des centres villes et la cohérence entre équipements commerciaux qui est une priorité au regard des exigences d'aménagement du territoire du SCOT (renforcer l'économie présentielle également).

Le zonage et le règlement de ce PLUI devront apporter une réponse à cette volonté de conforter le centre-ville en privilégiant notamment toutes les ouvertures de commerces inférieures à 300 m² au centre-ville de Bergerac, conformément au document d'aménagement commercial du SCOT.

L'objectif final étant une approbation de ce PLUI-HD pour fin 2019.

Dans le cadre de la révision du SCOT, un Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) est en cours d'élaboration. Ce DOO comprendra un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) qui déterminera les conditions d'implantation des équipements commerciaux ayant un impact significatif sur l'aménagement du territoire. Ce DAAC va localiser les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines.

Les principales orientations proposées : stopper les implantations de commerces alimentaires et les commerces de moins de 300 m² en périphérie, autoriser sous certaines conditions la création de surfaces liées à l'équipement de la maison, distinguer les secteurs périphériques du pôle urbain bergeracois et ceux des pôles de proximité,...

Le **SRADDET** est le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires que, conformément à la loi NOTRe du 7 août 2015, chaque Région doit élaborer pour réduire les déséquilibres et offrir de nouvelles perspectives de développement et de conditions de vie à ses territoires.

Le SRADDET est un document stratégique qui fixe pour le territoire régional, et à un horizon d'une quinzaine d'années, de grandes orientations et des objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires,

d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de développement d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets, ainsi que de tout autre domaine ayant un impact sur l'aménagement et l'équilibre des territoires, comme le numérique et le développement économique.

Le SRADDET est un document prescriptif qui fixe des règles générales. Elles ont pour but de contribuer à atteindre les objectifs élaborés précédemment, en leur donnant une plus grande force juridique vis-à-vis des documents rédigés par les collectivités infrarégionales.

Le SRADDET de la Nouvelle Aquitaine actuellement en cours d'élaboration, après avis du commissaire enquêteur et modifications éventuelles du document, sera approuvé par délibération de l'assemblée du Conseil Régional, puis, après approbation du Préfet de Région, entrera en vigueur au 2^{ème} semestre 2019. Il remplacera les anciens schémas SRI, SRIT, SRADT, SRCE, SRCAE, PRPGD, dans un souci de simplification. Les documents d'urbanisme et d'aménagement infrarégionaux devront dès lors prendre en compte ses objectifs et devront être compatibles avec ses règles générales.

4 LE RÔLE DE LA CHARTE :

- 4.1 Fixer la stratégie de développement commercial et la localisation préférentielle du commerce à l'échelle de l'agglomération.
- 4.2 Aider à la décision dans les CDAC sur l'agglomération.
- 4.3 Traduire les orientations politiques de la CAB en matière d'aménagement commercial qui seront déclinées dans le cadre de la révision du SCOT et l'élaboration du PLUI.

5 LES ENJEUX ET ORIENTATIONS :

5.1 la revitalisation du centre-ville de Bergerac est une composante essentielle de l'attractivité du territoire et de la dynamique urbaine. La ville de Bergerac a ainsi été retenue pour bénéficier du dispositif Action Cœur de Ville ce qui implique la nécessité d'agir pour freiner le développement commercial en périphérie. Le rayonnement de l'agglomération passera donc en premier lieu par le renforcement et le développement du commerce de l'hyper-centre marchand mais aussi par la rénovation de l'habitat dégradé, le retour des services en centre-ville et la valorisation du patrimoine urbain. Cette dynamique ne sera possible que si nous maîtrisons les implantations commerciales périphériques.

5.2 Mieux organiser l'offre commerciale et favoriser les équilibres commerciaux

Retrouver un bon équilibre des concurrences au sein de l'appareil commercial entre le centre-ville et le commerce périphérique, entre le pôle Ouest et le pôle Est et maîtriser le développement des pôles intermédiaires.

Il importera ainsi d'organiser le phasage dans le temps du développement des zones commerciales périphériques.

Développer un dispositif de planification territoriale pour organiser les équilibres recherchés en matière de tissu commercial et prendre en compte les principes du développement durable.

5.3 La prise en compte des enjeux environnementaux va affecter les déplacements :

Disposer d'une offre commerciale adaptée à une offre de transports collectifs ou à des possibilités de déplacements en modes doux ; intégration des points de vente dans le tissu urbain ; mixité fonctionnelle ; qualité énergétique des bâtiments ; etc...

Les évolutions sociodémographiques, marquées notamment par le vieillissement de la population, ont un impact sur les modes de déplacements et de consommation (recherche de services à proximité du lieu de résidence).

Les changements de pratique des consommateurs se traduisent par le retour du commerce de proximité et le développement de nouvelles formes de commerce (les circuits courts, la commande à distance avec retrait dans un entrepôt (drive), la vente à distance,...). L'organisation du retrait des marchandises, ayant une incidence forte sur les déplacements et l'équilibre commercial, devra être intégrée soit au sein des espaces commerciaux, soit au sein des espaces de logistique urbaine.

5.4 La modernisation et la requalification des espaces commerciaux :

Elle concerne d'abord les zones commerciales périphériques vieillissantes et notamment le linéaire de la route de Bordeaux qu'il convient d'aménager et requalifier.

Cet aspect est d'autant plus important que les polarités périphériques majeures concourent au rayonnement de l'agglomération sachant de plus qu'elles se situent en entrée de ville.

Ces zones renvoient toutefois une image le plus souvent peu qualitative depuis les axes routiers structurants de l'agglomération : bâtis vieillissants, implantations anarchiques des ensembles commerciaux (exemple de la route de Bordeaux...).

En prenant également en compte l'évolution des modes de vie et de consommation, la requalification urbaine de ces zones, la diversification et la mutation des activités commerciales demeurent un enjeu de long terme.

La réflexion sur l'évolution de ces zones périphériques pourra également conduire à la réduction de leur emprise foncière, notamment par la mise en œuvre de projets de recomposition urbaine et la reconversion de friches commerciales dans une optique de mixité des fonctions (habitat, bureaux,...).

L'engagement d'opérations de modernisation et de requalification voire de renouvellement urbain constituent une priorité pour préserver la vitalité commerciale de l'agglomération. L'évolution de certains grands pôles commerciaux monofonctionnels périphériques vers des espaces urbains multifonctionnels permettrait de développer des espaces urbains animés.

5.5 Permettre aux investisseurs une meilleure lisibilité de l'armature commerciale et de la stratégie de l'agglomération en matière d'aménagement commercial.

La présente charte va permettre de clarifier les orientations politiques de la CAB en matière d'aménagement commercial et de proposer aux opérateurs et investisseurs un cadre d'intervention.

Plus que jamais, il est nécessaire d'anticiper les comportements et les mutations enclenchées et à venir afin d'adapter les politiques publiques en matière d'urbanisme commercial

6 LA PLACE DES DIFFERENTS PÔLES DANS L'ARMATURE COMMERCIALE DU TERRITOIRE :

6.1 le pôle centre-ville

Nécessité d'une reconquête commerciale du centre-ville.

La ville-centre de Bergerac doit voir sa fonction de pôle commercial majeur confortée.

Le centre-ville de Bergerac doit retrouver une place légitime dans l'armature économique du territoire. Il doit être la priorité assumée !

L'attractivité du centre-ville repose sur la concentration et la diversité des fonctions urbaines, sur la richesse de son cadre historique, culturel et touristique et sur la présence d'administrations, de services et de nombreux emplois.

Il s'agit en priorité de consolider son rôle commercial en valorisant sa spécificité et son identité commerciale en complémentarité avec les pôles commerciaux périphériques.

La Ville de Bergerac et la Communauté d'Agglomération Bergeracoise volontariste de redynamisation du centre-ville et ont été retenues dans le dispositif « Action Cœur de Ville ».

Ce plan d'investissements doit permettre de redonner attractivité et dynamisme au centre-ville, améliorer les conditions de vie des habitants et restaurer les équilibres commerciaux entre centre et périphérie. Un contrat sera prochainement signé avec l'État pour permettre la mise en œuvre du programme.

Construit avec les partenaires institutionnels et professionnels locaux, cette stratégie partenariale de redynamisation urbaine ambitionne de mobiliser les énergies et les moyens de tous – collectivités, partenaires institutionnels, associations de commerçants et commerçants eux-mêmes – pour renforcer la dynamique commerciale et l'attractivité de la ville.

Les principaux axes privilégiés sont :

- La réhabilitation et la restructuration de l'habitat : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville (renouvellement urbain, rénovation des logements, adapter l'offre de logements, requalifier l'habitat dégradé,...) ;
- Favoriser un développement économique et commercial équilibré (élaboration d'un schéma d'urbanisme commercial, resserrer le périmètre du cœur marchand, ingénierie et animation,...) ;
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- Fournir l'accès aux équipements et services publics ;
- Mettre en valeur les formes urbaines, la culture, l'espace public et le patrimoine.

6.2 Les grands pôles commerciaux périphériques

Pas de création de nouveaux pôles commerciaux périphériques et stabilisation des formats des grands centres commerciaux.

Pas d'extension de la surface de vente des hypermarchés existants et pas de nouvelles extensions des galeries marchandes attenantes aux hypermarchés.

6.3 Les pôles intermédiaires (route d'Agen, de Marmande, route de Périgueux,...)

La maîtrise du nombre et des formats des pôles intermédiaires est indispensable.

Le commerce dans le diffus, hors centralité et pôles commerciaux, est particulièrement présent sur l'agglomération, puisqu'il représente plus de 20% de l'offre. Les situations sont diverses avec des implantations souvent historiques le long des axes d'entrée de ville.

La qualification de ces espaces mérite d'être traitée dans le cadre d'un projet global. Cette offre diffuse n'a donc pas vocation à être développée afin de préserver l'attractivité des pôles commerciaux, la vitalité et le renforcement des centralités.

Un principe d'extension limitée des surfaces de vente, d'environ 30% est autorisé pour permettre la modernisation des commerces présents.

6.4 Les pôles de proximité

Conforter les polarités de quartier et les centres-bourgs par densification, pérennisation de l'offre de proximité et développement d'une offre commerciale diversifiée.

7 PRINCIPES DIRECTEURS ET PRECONISATIONS :

7.1 Les implantations de nouvelles enseignes

Suspendre les implantations de nouvelles enseignes commerciales commercial ouest de l'agglomération (linéaire commercial de la route de Bordeaux et de St Laurent des Vignes, zone de la Cavaille),

Privilégier la localisation des surfaces de vente de moins de 300 m² en centre-ville.

Veiller à la typologie des nouvelles enseignes accueillies pour ne pas accroître le suréquipement dans certaines activités (exemple de l'alimentaire).

7.2 La relocalisation d'activités commerciales

Privilégier la relocalisation d'enseignes commerciales existantes vers le centre-ville ou le pôle Est de l'agglomération. Cette relocalisation est d'autant plus stratégique compte-tenu du suréquipement commercial global existant.

7.3 L'extension des surfaces commerciales

Limiter l'extension des surfaces commerciales sur le pôle commercial ouest de l'agglomération (conditionnalité de modernisation des cellules, limité à 30% de la surface de vente,...)

7.4 La modernisation des cellules commerciales et la requalification des espaces

Accepter la modernisation des cellules commerciales dans les pôles commerciaux périphériques. La modernisation pourra conduire à l'extension des surfaces de vente sans augmentation du nombre de produits référencés.

Requalifier les espaces commerciaux périphériques vieillissants (aménagements paysagers, cheminement doux,...).

7.5 Les cellules commerciales inoccupées

Favoriser l'occupation des surfaces inoccupées plutôt que de créer de nouvelles surfaces.

7.6 La localisation prioritaire des projets sur des zones intégrées à densifier afin d'éviter la linéarité des installations le long des axes routiers (urbanisation en profondeur)

7.7 La localisation des commerces en fonction des typologies et natures d'activités

En centre-ville : surfaces de moins de 300 m², commerces de bouche, traditionnels (pâtisserie, boulangerie, pharmacie, tabac/presse, coiffeur...), indépendants, culture, cinéma, prêt à porter, services aux particuliers...

En périphérie : activités de + de 300 m² non localisables en centre-ville comme le bricolage, l'équipement de la maison, l'ameublement, l'électroménager, les concessions automobiles...

8 LES OUTILS :

8.1 Mise en place et mobilisation d'outils réglementaires :

SCOT avec les ZACOM et un DAC plus prescriptif, PLU (utilisation du sursis à statuer), activer l'art L752-4 du code de commerce (loi Pinel de 2014), loi ELAN (Evolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique), les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) pour organiser notamment le phasage des implantations (OAP règlement), les périmètres de protection intégrés dans les PLU ou périmètres de préemption, règlement de publicité, cadre d'opérations urbaines d'ensemble, Taxe sur les friches commerciales à l'échelle de l'agglomération, assouplissement des règles d'urbanisme dans un périmètre d'action en centre-ville, SRADDET...

8.2 Mise en place et mobilisation d'outils opérationnels :

Opération Cœur de Ville, les opérations de sauvegarde économique (proposition de loi), soutien FISAC, mobilisation de l'EPF, création d'une veille foncière et installation d'un observatoire de la vacance commerciale, règlement d'intervention économique de la CAB, regroupement des acteurs publics et privés, coopération,...

Mise en place d'un groupe pluridisciplinaire Ville/CAB dédié à la problématique du centre-ville.

Travailler avec les représentants des surfaces commerciales existantes.

Circulation des infos entre les services de la CAB et de la Ville (exemple des autorisations d'urbanisme délivrées par la ville).

8.3 Le suivi et l'évaluation de la charte par la commission commerciale de la CAB

Il s'agira d'analyser l'impact sur l'appareil commercial de l'agglomération des dispositions contenues dans la charte afin d'en mesurer leur efficacité.

La construction d'un observatoire du commerce qui intégrera l'observation de l'offre mais aussi de la demande et de l'évolution des comportements d'achat.

ANNEXES

- Diagnostic commercial centre-ville
- L'organisation territoriale de l'offre
- Périmètre et cartographie des principaux pôles commerciaux
- Le programme « Action Cœur de Ville »