CHARTE D'URBANISME COMMERCIAL INTERCOMMUNALE

DÉCEMBRE 2024

saint-nazaire agglo

sommaire

PAGE 3
Édito : « Penser le commerce de demain »

PAGE 4
Le diagnostic territorial

PAGE 6
Sept enjeux principaux

PAGE 8
Trois axes stratégiques et des règles à décliner dans nos documents d'urbanisme

PAGE 10
Les engagements de Saint-Nazaire Agglo

PAGE 12
Le renforcement de l'action publique locale en matière de commerce

Toutes les données chiffrées de cette charte sont issues de l'étude sur le commerce intercommunal de l'agglomération nazairienne menée par le bureau d'études LA ! Lestoux et associés en 2023.

PENSER LE COMMERCE DE DEMAIN

MATHIEU COËNT
Vice-président délégué
au commerce intercommunal

L'agglomération nazairienne est constituée de dix communes, regroupant une population totale d'environ 130 000 habitants. La situation du commerce sur l'agglomération fait l'objet de politiques publiques partagées entre les villes et l'intercommunalité.
Saint-Nazaire Agglomération partage en effet avec les 10 communes membres la compétence commerce, depuis la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République, et l'adoption d'une délibération cadre en matière de commerce en conseil communautaire le 18 décembre 2018.

Avec l'appui du bureau d'études « Lestoux et associés », nous avons initié la première étude commerciale menée à l'échelle de l'agglomération. Elle a permis de poser un diagnostic de la situation du commerce sur le territoire :

- **Trop de mètres carrés,** qui ne permettent pas à chaque pôle de bien vivre ;
- **Trop de dispersion,** qui ne permettent pas une lisibilité et une hiérarchisation des pôles ;
- **Trop de commerces sur les flux,** là où les gens passent, et pas assez là où les gens vivent.

C'est à la lumière de cette expertise que les élus de Saint-Nazaire Agglomération et les maires ont souhaité adopter une charte d'urbanisme commercial intercommunale, qui fixe un cap pour les années à venir. Cette charte de principes et d'intentions a vocation à guider les arbitrages futurs en matière d'implantation commerciale, et à être progressivement traduite réglementairement, notamment dans le PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal).

Bien que le commerce demeure un secteur d'initiative privée, il est partie prenante d'un aménagement urbain de qualité, participant de la construction d'une ville des courtes distances et du lien social dans les centralités. Encadrer son développement est donc gage de cohérence territoriale.

Ce document présente une synthèse de l'étude sous forme de charte d'urbanisme commercial intercommunale.
J'ai parallèlement souhaité qu'un comité intercommunal du commerce soit créé. Tout à la fois lieu de dialogue avec les opérateurs, de débats et d'arbitrages concernant les grands projets commerciaux du territoire, il permettra d'adapter plus encore nos politiques publiques à cet enjeu majeur qu'est le commerce pour la qualité de vie des habitants et salariés.

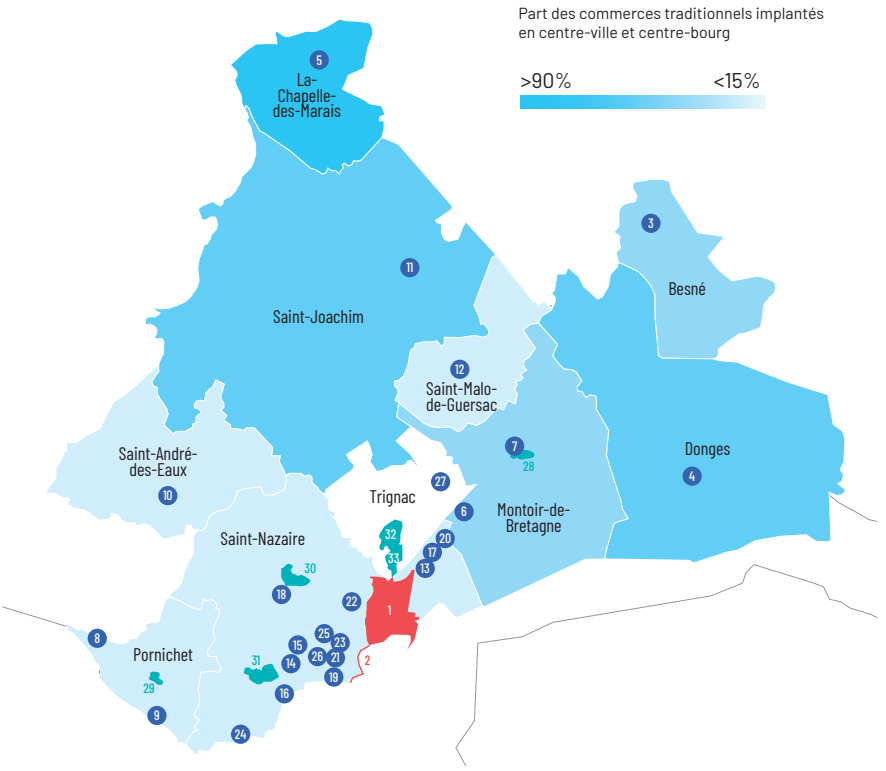
LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Commerces en grandes et moyennes surfaces spécialisées (plus de 300 m²)

- 5 espaces commerciaux de périphérie concentrant **150 000 m² commerciaux**,
- Une très faible densité bâtie : seules **15 à 20 % des surfaces** des zones d'activités commerciales sont bâties,
- Une tendance à la rétractation de la zone de chalandise du fait d'une croissance importante des surfaces commerciales sur les territoires voisins,
- Une croissance maîtrisée des mètres carrés commerciaux périphériques ces 15 dernières années : **22 000 m² créés, 3 000 m² détruits** (changement de destination),
- Malgré tout, une surdensité de l'offre commerciale qui persiste et fait craindre un risque de friches commerciales.

Commerces traditionnels (moins de 300 m²)

- **1 100 commerces** de proximité en activité cumulant **près de 50 000 m²**,
- **87 %** de l'offre en commerces de proximité concentrée sur les communes de Saint-Nazaire, Trignac et Pornichet,
- **20 pôles commerciaux en plus des 10 centralités du territoire :** un éclatement important de l'offre,
- **11** polarités de quartier en plus du centre-ville et des deux zones périphériques de Saint-Nazaire.



Polarités commerciales de la CARENE

Centre ville cœur d'agglo

1 Centre-ville
2 Front de mer ouest

Pôle de proximité

3 Besné centre
4 Donges centre
5 La-Chapelle centre
6 Bellevue
7 Montoir-de-Bretagne centre
8 Pornichet centre-ville
9 Pornichet Sainte-Marguerite
10 Saint-André centre
11 Saint Joachim centre
12 Saint-Malo centre
13 Avenue Penhoët
14 Bouletterie
15 Chesnaie
16 Gavy
17 Halles Penhoët
18 Immaculée
19 Kerlédé
20 Méan
21 Perthuischaud
22 Petit Caporal
23 Plaisance
24 Saint-Marc
25 Sunderland
26 Trébale
27 Trignac centre

Zone d'activité commerciale

28 ZA Bernuais
29 ZA Hecqueux
30 ZA Immaculée - Point du jour
31 ZA Océanis
32 ZA Grand Large nord
33 ZA Grand Large sud

10 COMMUNES

200 000 m² DE COMMERCES

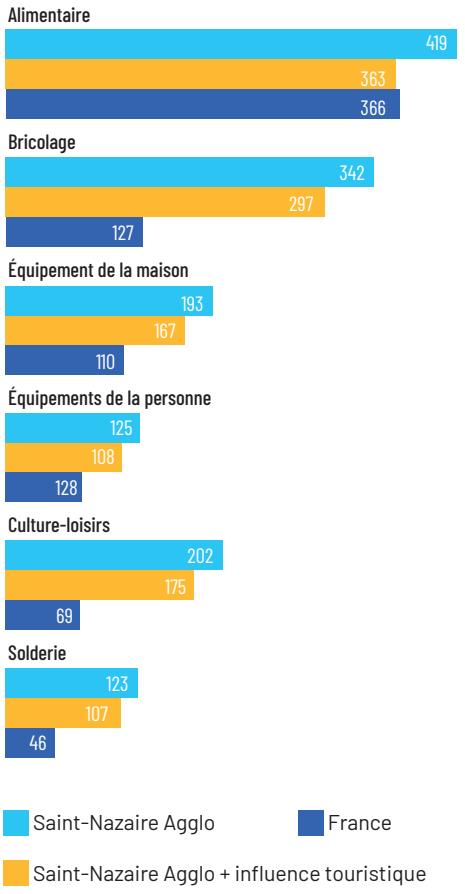
127 000 HABITANTS

1,5 m² DE COMMERCE PAR HABITANT
(moyenne nationale de 1 m² / habitant).

L'offre commerciale peut globalement être caractérisée autour de 4 types d'espaces commerciaux :

- Les centralités = commerces présents dans l'un des **10 centres-villes ou centres-bourgs du territoire,**
- Les pôles commerciaux = regroupements de commerces situés dans des quartiers, à l'écart du centre-ville ou centre-bourg,
- Les espaces commerciaux de périphérie : **5 zones d'activités** sont à ce jour dédiées aux implantations commerciales,
- Le commerce isolé : les autres points de vente situés dans le diffus.

Densité en grandes et moyennes surfaces commerciales
(en m² pour 1000 habitants)



Le diagnostic confirme que le territoire de l'agglomération dispose d'une offre commerciale suffisante en volume pour répondre aux besoins de la population.

Ce constat s'apprécie également en tenant compte des évolutions démographiques à moyen terme : même sans création de plancher commercial supplémentaire, le volume actuel de commerce sera toujours suffisant dans 10 ans malgré la croissance de population attendue.

L'étude pointe également plusieurs faiblesses dans la répartition de l'offre :

- Bien que sa croissance ait été maîtrisée ces dernières années, le commerce de périphérie demeure très majoritaire en nombre de mètres carrés et en chiffre d'affaires généré, avec un risque de friche commerciale à moyen terme.
- Les centralités et polarités dites de proximité sont quant à elles légèrement sous-dotées en commerces alimentaires.
- Leur nombre et leur relative dispersion (plus de 20 pôles sur le cœur d'agglomération) rend par ailleurs peu lisible l'offre commerciale dans son ensemble.
- Le développement de commerces sur les axes de flux, hors des polarités existantes tend par ailleurs à fragiliser les commerces situés dans les quartiers, au plus près de la population.

SEPT ENJEUX PRINCIPAUX

1

La proximité avant tout :

anticiper les changements de mode de consommation, la réduction de la taille des ménages, et la recherche croissante de magasins de proximité.

2

Préserver et renforcer les centralités :

s'appuyer sur l'existence de pôles de proximité et limiter la périphérisation.

3

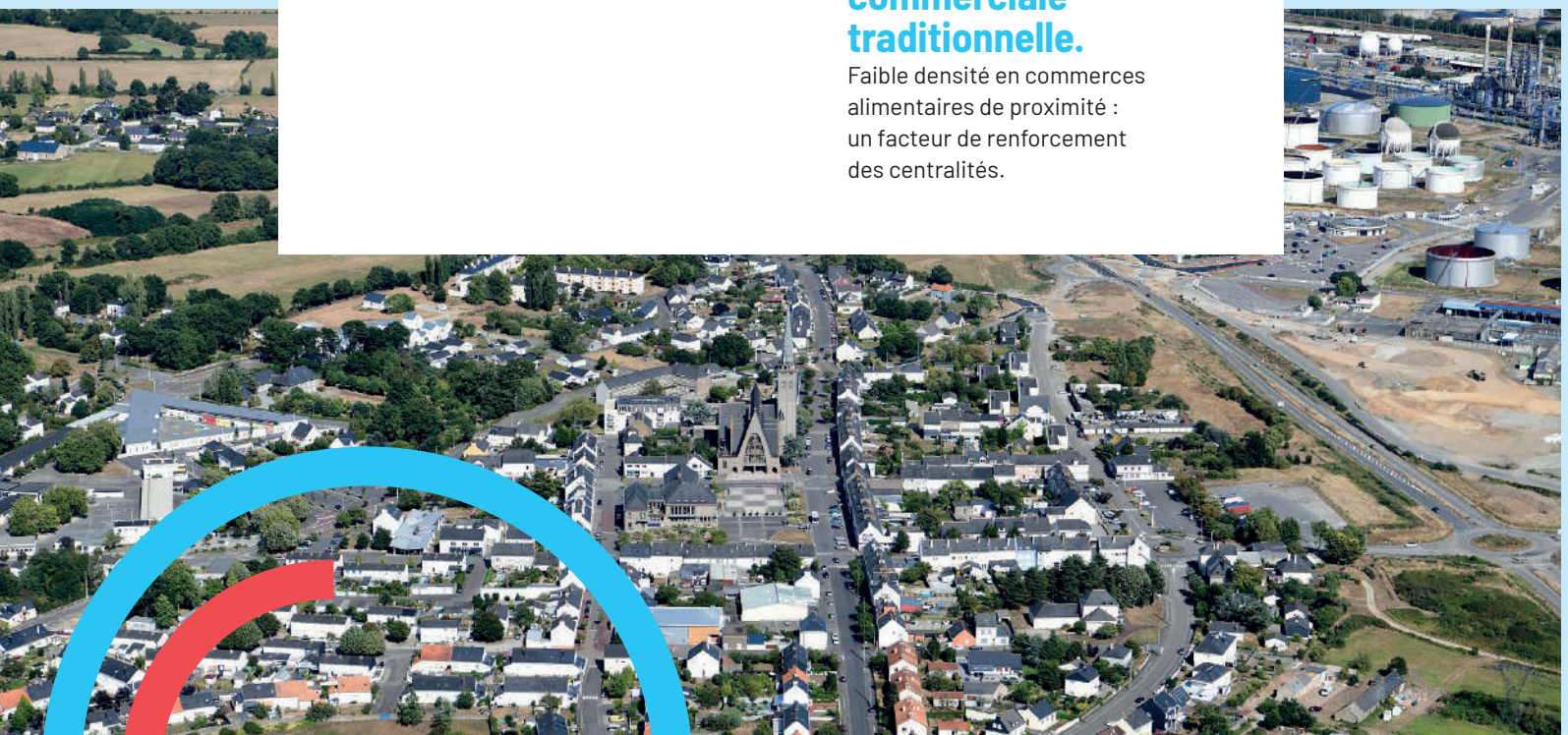
Concentrer le commerce, et hiérarchiser les différents pôles ainsi constitués.

La multiplication des pôles commerciaux est un facteur de fragilité : concurrence entre pôles, superposition des zones de chalandise.

4

Renforcer la place de l'alimentaire dans l'offre commerciale traditionnelle.

Faible densité en commerces alimentaires de proximité : un facteur de renforcement des centralités.



5

Anticiper les évolutions commerciales en non alimentaires, à l'heure du digital.

Des densités élevées en grandes et moyennes surfaces non alimentaires, qui font craindre un risque de friches commerciales sur les zones d'activités commerciales.

6

Limiter les effets de duplication

entre centres-villes et périphéries et afficher un positionnement différenciant. Une fragilisation de l'offre en équipement sur le cœur d'agglomération face à la puissance des enseignes de périphérie.

7

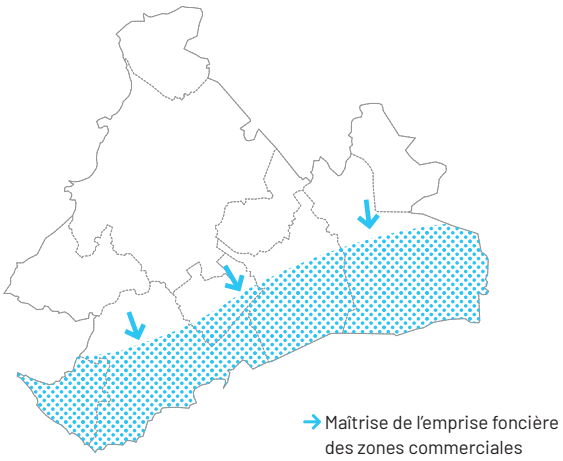
Accompagner les projets de densification et diversification des zones commerciales

en veillant à ne pas créer des « centres-villes bis ». Faible densité bâtie sur les espaces commerciaux périphériques et faible qualité urbaine.

TROIS AXES STRATÉGIQUES ET DES RÈGLES À DÉCLINER DANS NOS DOCUMENTS D'URBANISME

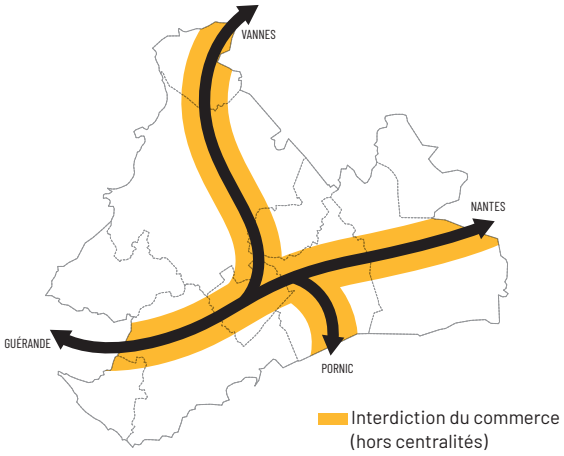
Maîtrise de la périphérie

- **Interdiction des commerces** de moins de 500 m²,
- **Pas de nouvelles activités de restauration** en zone commerciale,
- **Extension des commerces existants limitée,**
- **Division de cellules commerciales interdites** en dessous de 500 m²,
- **Changement de destination** encouragé vers d'autres fonctions,
- **Principe d'isosurface : création de nouveaux mètres carrés** possible uniquement en cas de suppression préalable de mètres carrés existants.



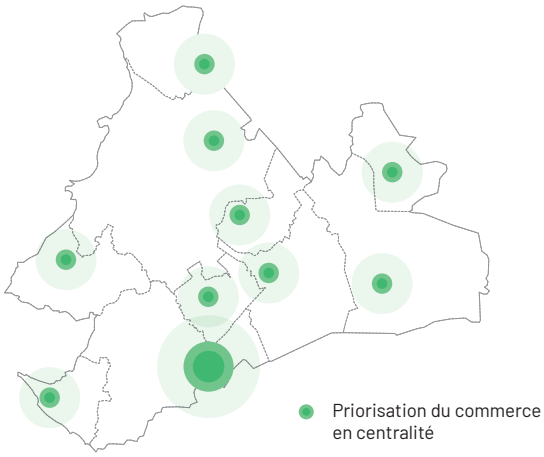
Maîtrise du commerce sur les flux

- **Pas de nouveaux commerces** le long des principaux axes de flux,
- **Extension des commerces pré-existants limitée,**
- **Changement de destination vers d'autres fonctions encouragée.**



Priorité aux centralités

- **Pas d'extension des zones d'activités commerciales** (enveloppe foncière),
- **Recherche systématique d'un positionnement des nouveaux projets** en centralité,
- **Déploiement d'une concession de revitalisation artisanale et commerciale** dans les centres-bourgs,
- **Accompagnement renforcé à l'installation** et subvention possible pour la rénovation des devantures.



L'ARMATURE COMMERCIALE DU TERRITOIRE :

Un armature construite autour de 4 typologies de lieux d'implantations commerciales :

Centre-ville de Saint-Nazaire

Centre-villes, centres-bourgs et pôles de quartier

Pôles touristiques

Zones commerciales périphériques

LES ENGAGEMENTS DE SAINT-NAZAIRE AGGLO

Priorité aux centralités, maîtrise de la périphérie

- **Flécher prioritairement les projets commerciaux** sur les centres-villes et centres-bourgs,
- **Encourager la transformation des mètres carrés commerciaux** vers d'autres fonctions en périphérie (mixité fonctionnelle).

Une Orientation d'aménagement et de programmation commerce (OAP)

Intégrée au PLUi, cette OAP thématique permettra de définir :

- Les localisations préférentielles du commerce intégrant un volet qualitatif sur les conditions d'implantation des nouveaux commerces,
- Les principes d'aménagement commerciaux au sein des espaces de périphérie,
- Les conditions d'implantation des lieux de retrait d'achats dématérialisés.

Création d'un comité intercommunal du commerce

- Présidé par le vice-président au commerce, et composé des vices-présidents à l'aménagement, au développement économique et des maires ou de leur représentant, **le comité intercommunal du commerce sera le garant de l'application de la charte d'urbanisme commercial intercommunale.**
- Il sera à ce titre amené à se prononcer concernant des projets commerciaux à dimension intercommunale (plus de 300 m² ou soumis à l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial). Il pourra également recevoir les enseignes et porteurs de projets dans une logique de dialogue, pour donner à voir la stratégie commerciale intercommunale.

Engagement d'une modification du PLUi

- Adapter nos zonages aux ambitions de la charte,
- Resserrer les secteurs où le commerce est autorisé,
- Décliner les principes adoptés dans le document d'aménagement artisanal et commercial, délibéré par le pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire en juin 2024.

LE RENFORCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN MATIÈRE DE COMMERCE

L'action de l'Agglomération en matière de commerce n'est pas nouvelle. Elle se structure progressivement, avec l'appui de l'État, du Département et des communes elles-mêmes :

- Délibération cadre visant à adopter une **stratégie de revitalisation du centre-ville de Saint-Nazaire** dès 2014, ville lauréate du dispositif « Action cœur de ville ».
- Inscription de communes de l'Agglomération dans l'appel à manifestation d'intérêt **« Cœur de bourg »** du Département, et délibérations cadres récentes (plans-guides).
- Engagement de **projets de restructuration d'ensembles commerciaux déqualifiés ou en cours de déqualification,** à travers des concessions d'aménagement.
- Agglomération et ville de Trignac lauréates du Plan de transformation des zones commerciales et de la réflexion **« Fabriques prospectives 2024 »**, impulsée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.
- Adoption récente de périmètres de **sauvegarde du commerce et de l'artisanat** dans la plupart des centralités du territoire.
- **Déploiement en cours d'une concession de revitalisation artisanale** et commerciale visant notamment à acquérir, maîtriser, requalifier et recommercialiser des cellules commerciales stratégiques.

La charte d'urbanisme commercial intercommunale est une nouvelle étape de cette structuration. Outre ses grands principes, susceptibles de guider l'action publique en matière de commerce, elle doit également permettre d'asseoir de nouvelles instances de gouvernance et de dialogue entre les Villes, l'Agglomération et les porteurs de projets ou représentants d'enseignes déjà implantés sur le territoire.

> **Il en va de la cohérence de notre appareil commercial, au service des habitants et usagers du territoire.**

Articulation avec les autres outils opérationnels déjà déployés

Depuis la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République, et l'adoption d'une délibération cadre en matière de commerce en conseil communautaire le 18 décembre 2018, Saint-Nazaire Agglomération partage, avec les 10 communes membres, la compétence commerce.

Cette compétence est donc récente pour notre établissement public de coopération intercommunale.

Pour autant, la formalisation de la présente stratégie commerciale intercommunale n'est pas une première étape. Celle-ci vient consolider une série de mesures et politiques publiques déjà initiées depuis 2018 en matière de commerce.

Observatoire du commerce

L'agglomération structure un observatoire du commerce depuis 2018. Celui-ci fait l'objet chaque année de conventionnements avec plusieurs partenaires pour la mise à disposition de données (ADDRN, chambres consulaires...). Leur exploitation permet d'extraire des chiffres clés et de dégager des tendances concernant l'évolution de notre appareil commercial.

Un focus sur le plancher de mètres carrés commerciaux en périphérie est à déployer ces prochaines années pour permettre de répondre à l'ambition de sa stabilisation.

Portage d'immobilier commercial

Le commerce demeure un secteur d'initiative privée. Les actions des collectivités en la matière se traduisent donc la plupart du temps par des politiques de soutien indirect ou des règles d'urbanisme visant à mieux encadrer l'organisation du commerce sur le territoire. Pour autant, Saint-Nazaire Agglomération intervient déjà de manière très directe dans le cadre du portage d'immobilier commercial : expérimenté depuis 2014 sur le cœur d'agglomération, dans le cadre d'une concession d'aménagement, ce dispositif sera étendu à la quasi-totalité des centres-villes et centres-bourgs de l'agglomération dans le cadre d'une concession de revitalisation artisanale et commerciale (première instaurée par une agglomération en France).

La démarche consiste à se porter acquéreur – via un tiers qui assure le rôle de concessionnaire - de locaux commerciaux, pour les rénover et les recommercialiser (location ou cession). Cet investissement important pour l'agglomération (plus de 5 millions d'euros d'investissement) permet toutefois :

- **De suppléer l'initiative privée** lorsque celle-ci est défaillante (locaux vacants de longue date et inadaptés aux normes actuelles du commerce),
- **De choisir le porteur de projet et le type de commerce** (type d'activité, plus-value pour le territoire...),
- **De maîtriser les niveaux de loyer,** au bénéfice des entrepreneurs qui sont souvent confrontés à une pénurie de locaux adaptés.

400 000 €

D'INVESTISSEMENTS ANNUELS

pour la rénovation et la recommercialisation de locaux commerciaux.

Aide aux devantures commerciales

Le dispositif « Belles vitrines », déployé depuis près de 10 ans, permet d'aider nos commerçants à financer la rénovation de leurs devantures commerciales. Ont ainsi été financées près d'une centaine de rénovations de devantures (91 établissements) dans les centres-villes et centres-bourgs du territoire, représentant un effort budgétaire de près de 250 000 €.

Pilotage d'études commerciales

Depuis la délibération de 2018, l'Agglomération a renforcé sa capacité à piloter des études de marché pour le compte des villes du territoire. Ces études permettent aux élus de disposer d'un état des lieux du potentiel commercial de leur commune, et ainsi adapter leur politique territoriale en conséquence (production de nouveaux rez-de-chaussée pour compléter l'offre ou au contraire, autorisation et encouragement des changements de destination du commerce vers d'autres fonctions, en cas d'offre surabondante).

Ont ainsi été réalisées en 4 ans des études pour le compte de 5 des 10 communes de l'Agglomération (Trignac, Saint-Malo-de-Guersac, Pornichet, Donges, Saint-André des Eaux).

Planification commerciale : PLUi, DAAC, CDAC

Saint-Nazaire Agglomération est enfin partie prenante de nombreuses instances et cadres de réflexion, permettant d'assurer une cohérence entre les politiques publiques déployées localement en matière de commerce, et le cadre réglementaire national, régional et métropolitain :

- **Document d'aménagement artisanal et commercial** (DAAC) : adopté le 21 juin en conseil syndical du Pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, ce document porte des orientations partagées en matière de développement commercial entre les 5 EPCI qui constituent le Pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire. C'est par exemple dans ce document que l'ambition d'une non extension des zones commerciales a été inscrit : les orientations du DAAC sont d'ores et déjà opposables aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. Ses orientations ont vocation à être traduites dans le plan local d'urbanisme intercommunal de Saint-Nazaire Agglo, qui vise déjà par ailleurs un objectif de concentration des commerces sur les secteurs les plus densément peuplés de l'agglomération (ville du quart d'heure).
- **Commissions départementales d'aménagement commercial :** l'Agglomération siège régulièrement au sein de ces commissions, permettant de formuler un avis concernant l'implantation de commerces sur le territoire.

saint-
nazaire
agglo

Saint-Nazaire Agglo - Création : VUPAR - Septembre 2024

Pour plus d'informations :

Direction générale adjointe culture
et transitions économiques
Service commerce
Julian Vallet - chargé de mission commerce -
julian.vallet@saintnazaireagglo.fr - 07 70 29 81 56

4, avenue Commandant l'Herminier
B.P.305 / 44605 Saint-Nazaire Cedex