

Une stratégie territoriale de régulation des surfaces commerciales en Corse, pour un urbanisme commercial durable

Rapport de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse

Raportu di u Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica

Introduction

1. Les éléments de contexte

1.1 Un modèle d'urbanisme commercial non maîtrisé

La Corse connaît depuis vingt ans un développement important de l'urbanisme commercial en périphérie des centres-villes. Le modèle de la grande distribution qui prend la forme de grandes surfaces avec ses galeries commerciales attenantes s'est développé en France à partir des années 1960, et, en Corse, à partir du début des années 1980.

Ces grandes surfaces ont largement supplanté le modèle du commerce de proximité en cœur de villes et villages pour s'implanter en périphérie des villes, souvent aux confluents d'axes routiers, notamment dans la périphérie ajaccienne, avec la création de véritables nouvelles villes commerciales qui sont venues concurrencer les centres-villes et ont contribué largement, avec d'autres facteurs, à leur déclin et à leur désertification.

Ce phénomène a, depuis plusieurs années déjà, participé de choix d'aménagement contestables aux entrées de villes, il s'est aggravé récemment.

Ce modèle contribue à l'étalement urbain, asphyxie des axes routiers, à la consommation de zones à vocation agricole, à l'utilisation de la voiture, à l'imperméabilisation massive des sols et dégradation des paysages et de l'environnement. Il accélère la fermeture de commerces de proximité, dont la plupart non franchisés.

Alors que le modèle des grandes surfaces et centres commerciaux s'essouffle en France et à l'international, il a été autorisé, en Corse, ces dix dernières années l'équivalent en superficie d'une trentaine de stades de foot, principalement situés en périphérie des villes et villages de Corse, sur des terres planes à vocation agricole.

Une réalité attestée par une étude de 2017 du cabinet Cushman & Wakefield¹, spécialiste du conseil en immobilier, laquelle met en avant un net recul de la création des centres commerciaux en Europe et notamment en France (moins 23 %) et une tendance inverse en Europe orientale (Russie, Turquie et Pologne).

Face à une situation en Corse manifestement non maîtrisée, il apparaît nécessaire de concevoir des outils de régulation efficaces visant définir et faire respecter les conditions de l'insertion réussie du commerce dans son environnement global, donc à proposer notamment une approche en faveur d'un urbanisme commercial durable, qui respecte les spécificités et les caractéristiques insulaires, au plan économique, de l'aménagement du territoire et du développement durable.

1.2 Les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) : un outil de régulation inopérant

Malgré les critères d'évaluation fixés par le législateur (Article L752-6 du code du commerce) en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs, les CDAC de Corse (2A et 2B) ont autorisé à hauteur de 90% des projets présentés ses 10 dernières années, contre 75% sur le continent.

Ce très fort taux s'explique notamment par deux raisons majeures :

- **Une absence préjudiciable de planification infra-territoriale**

Aujourd'hui, les critères utilisés par les CDAC pour autoriser les centres commerciaux sont les mêmes que sur le continent (article L752-6 du code du commerce). Ils demandent notamment à ce que les projets soient compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et/ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (documents de planification à l'échelle infra-territoriale).

Or, la Corse a la double particularité de n'être dotée d'aucun document intermédiaire de ce type (sauf en Balagne où l'élaboration d'un SCOT est en cours), documents qui sont pourtant les outils les plus indiqués et adaptés pour planifier et réguler l'urbanisme commercial (à noter que la CAPA dispose d'une Charte d'Aménagement Commercial adoptée en juillet 2016). L'élaboration des SCOT en Corse est perçue comme moins nécessaire qu'ailleurs, où les PLU ne peuvent ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones en l'absence de SCOT. En Corse, ce principe dit d'urbanisation limitée, ne s'applique pas (le PADDUC étant considéré comme « valant SCOT » sur ce point, comme les SAR en outremer et le SDRIF).

C'est ainsi qu'aucun projet de zones commerciales ne devrait pouvoir être autorisé dans ces conditions sans être compatible avec les orientations du PADDUC.

¹ Cf. : Settimana du 18 au 24 mai

Pour autant, certains projets ont pu être validés, sur le plan de l'autorisation commerciale (CDAC) comme du droit des sols (permis de construire) bien que clairement en opposition avec les dispositions du PADDUC. Cela a notamment été dénoncé par un courrier du Président du Conseil Exécutif adressé au Préfet de Corse en décembre 2017, au sujet de l'implantation d'un « Drive » en périphérie ajaccienne.

- **CDAC : une gouvernance et un fonctionnement inaptes à réguler les projets**

Actuellement, les CDAC sont présidées par un membre du corps préfectoral qui anime les débats sans prendre part au vote. Elle est composée d'élus locaux et de personnalités qualifiées ayant voix délibérative mais sans voix prépondérante. Les CDAC ne sont sollicitées que lorsque le projet est supérieur à 1000 m² de surface de vente.

La composition ainsi que le fonctionnement actuel des CDAC ne permettent pas à la Collectivité de Corse de jouer son rôle de régulateur et de faire prévaloir les intérêts supérieurs de la Corse sur les arguments de croissance économique potentielle générée par ces projets locaux.

La demande de l'Assemblée de Corse, lors de l'examen des décrets en septembre 2017, de fusionner les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) en une seule Commission Territoriale (CTAC), n'a pas été retenue par le gouvernement.

À titre de comparaison, les anciennes CDCEA (Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles) ont été fusionnées, dans le cadre de la loi d'avenir pour l'agriculture, en une Commission Territoriale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CTPENAF), co-présidée par le Président du Conseil Exécutif et le Préfet.

2. Agir en faveur d'un urbanisme commercial durable, mesuré et intégré aux territoires

Le manque d'outils adaptés de régulation, l'absence de doctrine territoriale et de document cadre pour planifier l'ouverture des centres commerciaux à l'échelle territoriale et/ou locale sont constitutifs d'un vide juridique qui a conduit à la situation actuelle. Il convient de combler ce vide et de proposer des mesures concrètes pour apporter aux collectivités locales et aux porteurs de projet des alternatives durables et respectueuses des territoires et des hommes.

2.1 Pallier le manque de planification infra-territoriale

Pour éviter une poursuite de la prolifération non contrôlée de ce type d'investissements immobiliers pénalisants pour la cohérence territoriale, il conviendra de généraliser l'élaboration de SCoT (au-delà de la Balagne) en aidant les intercommunalités à se structurer à la bonne échelle pour engager ces démarches. Il est à noter que le rapport du CGEDD de juin 2016 intitulé « **Lutte contre la pression foncière et la spéculation immobilière en Corse** » **avait préconisé de rendre le principe d'urbanisation limitée en l'absence de Scot pleinement applicable en Corse**. Une telle évolution législative mettrait les collectivités du bloc communal dans l'obligation d'élaborer de tels documents pour ouvrir des zones à l'urbanisation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Dans l'attente de l'élaboration de ces SCoT, **l'Assemblée de Corse a décidé, par délibération n°17-019 du 27/01/2017, d'élaborer en partenariat avec les intercommunalités et communes, via l'AUE, des programmations territoriales intégrées, en déclinaison des orientations du PADDUC**. Ces documents n'ont pas vocation à être opposables aux tiers. Néanmoins, ils devront préciser les hypothèses retenues pour chaque territoire, notamment en matière de prospective démographique et économique, et de besoins induits en matière de logements, de foncier d'activités et d'équipements publics.

Ils ont donc vocation à intégrer la question des surfaces commerciales à compter du printemps 2018.

2.2 Renforcer le principe d'une vision territoriale de l'aménagement du territoire

Une demande d'adaptation législative est nécessaire pour :

- **Fusionner les deux commissions départementales d'aménagement commercial en une seule commission** : la création d'une Commission Territoriale permettrait au Président du Conseil Exécutif de coprésider avec le Préfet cette Commission afin de donner à la puissance publique territoriale sa juste place et conférer à la Collectivité de Corse un réel pouvoir de régulation.

- **Analyser les demandes d'autorisations à travers le PADDUC**, en l'absence de documents intercommunaux SCOT ou PLUi ou de tout autre document cadre. Cette mesure permettrait de renforcer l'opposabilité des orientations d'aménagement du PADDUC et d'empêcher les projets qui contreviendraient à la philosophie du PADDUC et au modèle de développement voté à l'unanimité par l'Assemblée de Corse en 2012.

- **Appliquer pleinement le principe d'urbanisation limitée en Corse en l'absence de SCOT**.

2.3 Elaborer un schéma territorial d'aménagement commercial

La Collectivité de Corse propose donc dans l'attente de la réalisation de documents de planification locale (SCOT et PLUi) de réaliser un document cadre pour l'aménagement commercial. Ce document, non opposable, permettra d'avoir un réel état des lieux des surfaces commerciales actuelles, d'anticiper les besoins, de coordonner des actions entre les différents acteurs et d'avoir une concertation la plus large possible.

Ce document, qui sera décliné en « fiches territoires », a pour objectif d'aider les intercommunalités à faire des choix en matière :

- **d'implantation et de développement des fonctions commerciales ;**
- **de maîtrise du rythme et de l'intensité du développement des surfaces commerciales ;**
- **d'organisation des logiques d'évolution des différentes polarités commerciales ;**
- **d'urbanisme, en favorisant un développement commercial créateur d'urbanité, à travers des préconisations d'implantation et d'insertion dans le tissu urbain.**

Il permettra à la Collectivité de Corse de :

- ✓ **poser le cadre du développement commercial sur les territoires**
- ✓ **faciliter le dialogue entre puissance publique et porteurs de projets**
- ✓ **doter la Corse de conditions et critères clairs et partagés pour la validation des projets en CTAC, en résonance avec l'élaboration des documents d'urbanisme.**

La Collectivité de Corse s'engage à réaliser ce schéma en concertation avec les acteurs publics et parapublics (communes, aménageurs, chambres consulaires, etc.) ainsi que les acteurs privés (commerces indépendants, associations et fédérations professionnelles, enseignes commerciales, promoteurs immobiliers, investisseurs).

La production de ce schéma sera assurée par l'AUE dans le cadre des démarches de déclinaison pré-opérationnelle du PADDUC et de programmation territoriale intégrée prévues par la délibération n°17-019 de l'AC, qui doit aboutir à des documents de référence pour chaque territoire/bassin de vie. Sur les territoires concernés par un Secteur d'Enjeu Régional et dont les enjeux ont déjà été identifiés dans le PADDUC, ce document cadre pour l'aménagement commercial pourra adopter un niveau de précision supérieur, et s'articuler avec la programmation et la composition spatiale des opérations publiques d'aménagement à engager.

Ce travail sera mené en collaboration avec les services de l'ADEC, notamment pour assurer la transversalité des programmes déployés par celle-ci, comme le dispositif Prossima, mais aussi pour assurer une compatibilité entre la territorialisation de

l'action économique avec les EPCI en application du SRDEII et le document-cadre pour l'aménagement commercial élaboré par l'AUE.

La chambre des territoires de Corse en sera saisie, en vue de recueillir l'avis des acteurs majeurs de terrain que sont les EPCI, compétents en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

2.4 Mesures transitoires

Dans l'attente de la réalisation du document-cadre d'aménagement commercial issu de la déclinaison du PADDUC, des mesures transitoires sont envisagées :

- **articuler la programmation et la mise en œuvre des d'investissements, notamment routiers, dans le tissu périurbain**, avec le document-cadre précité et les projets d'ensemble visés dans les Secteurs d'Enjeux Régionaux définis au PADDUC ;
- **demander au Préfet de refuser**, en l'absence de document applicable de type SCOT les autorisations notamment de permis de construire lorsque les projets sont clairement en opposition avec les dispositions du PADDUC
- **s'opposer**, par toute voie de droit, aux demandes de création de nouvelles grandes surfaces lorsque celles-ci contreviennent aux principes du PADDUC

Il est donc proposé à l'Assemblée de Corse :

- d'approuver le présent rapport,
- d'approuver la réalisation d'un document-cadre pour l'aménagement commercial ; ce document-cadre aura notamment pour objet :

1/ de formaliser les demandes d'adaptations législatives relatives à l'aménagement commercial et notamment à la demande de fusion des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) en Commission Territoriale d'Aménagement Commercial (CTAC) et de prise en compte du PADDUC, ainsi que la demande d'application pleine et entière, sur le territoire corse, du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT ;

2/ d'aider les intercommunalités à faire des choix en matière :

- d'implantation et de développement des fonctions commerciales ;
 - de maîtrise du rythme et de l'intensité du développement des surfaces commerciales ;
 - d'organisation des logiques d'évolution des différentes polarités commerciales ;
 - d'urbanisme, en favorisant un développement commercial maîtrisé, à travers des préconisations d'implantation et d'insertion dans le tissu urbain.
- de réaffirmer solennellement son opposition aux demandes de création de nouvelles grandes surfaces lorsque celles-ci contreviennent aux principes du PADDUC ;
- de confier à l'Agence d'Aménagement durable et de l'Energie, en concertation avec les Agences et Offices concernés et particulièrement l'ADEC et l'ODARC, la co-construction de ce document en y associant l'ensemble des acteurs concernés et notamment les intercommunalités dans le cadre des démarches de programmation territoriale intégrée prévues par la délibération n°17-019 du 27/01/2017 ; confier de même à l'AUE l'organisation et l'animation de la concertation nécessaire à la réalisation dudit document. Le document cadre d'aménagement commercial sera soumis à l'Assemblée de Corse à bref délai après avis de la Chambre des Territoires et du CESEC.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.