

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2024 CNAC

Commission nationale
d'aménagement commercial

Une publication de la Direction générale des Entreprises

Le mot du Président de la CNAC

La Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) vous présente son rapport d'activité relatif à l'année 2024. Il m'importe en premier lieu de remercier sincèrement la Direction générale des Entreprises (DGE) qui a très largement contribué à la rédaction de ce document et qui, tout au long de l'année, a effectué l'instruction et le suivi des dossiers soumis à l'examen de notre Commission. En second lieu, je souhaite exprimer ma gratitude à ma prédécesseure, Madame Anne Blanc, pour son engagement et la qualité de sa présidence. J'adresse également mes sincères remerciements à l'ensemble des membres de la Commission pour leur assiduité et l'éclairage précieux qu'ils apportent, chacun à travers son expertise et son parcours. L'année en cours étant marquée par un renouvellement partiel de la Commission, je salue l'arrivée des nouveaux membres et remercie chaleureusement ceux qui nous ont quittés.

La Commission entend être un outil au service d'un équipement commercial performant et harmonieux sur l'ensemble du territoire national qui répond au triple impératif de la protection des consommateurs, du développement durable et d'un aménagement équilibré de l'espace. Dans cette perspective, elle contribue aux objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN) fixés par la loi « Climat et résilience » de 2021, tout en veillant à garantir une insertion paysagère, architecturale et urbaine de qualité pour les bâtiments commerciaux, en recherchant constamment le juste équilibre des polarités commerciales, notamment entre centres-villes et périphéries.

La tendance amorcée depuis 2022 se confirme avec une baisse du nombre de recours en 2024. La poursuite de la prise en compte du critère du zéro artificialisation nette, la forte hausse du coût des matériaux de construction ainsi que le rapprochement entre certaines enseignes de la grande distribution expliquent principalement cette tendance.

Comme les années précédentes, notre Commission n'a pas seulement exercé un rôle de sanction ou d'approbation. Elle a veillé à poursuivre son engagement en faveur d'une évolution positive, constructive et vertueuse de l'urbanisme commercial. Ainsi, à titre d'exemple, en 2024, sur les 10 projets soumis à la Commission dans le cadre de la procédure dite de « revoyure », 9 ont reçu un avis favorable. Cela atteste des efforts produits par les demandeurs entre les deux examens en matière notamment de végétalisation, d'énergies renouvelables et de consommation du foncier. Je tiens ici à les remercier. Ce faisant, nous contribuons tous très concrètement à la formation d'une dynamique vertueuse de l'évolution du commerce.

Je vous souhaite une bonne lecture de ce rapport, qui à la fois rend compte des décisions de la Commission et apporte, je l'espère, de nouveaux éléments de compréhension sur l'analyse des projets d'aménagement commercial.

Gabriel Baulieu



Le mot du Directeur général des entreprises

Le commerce et l'aménagement commercial ont connu des évolutions majeures au cours des dernières décennies, portées par des transformations profondes des modes de consommation. Les acteurs doivent ainsi constamment s'adapter à ces mutations, qu'il s'agisse de l'essor des drives dans les années 2010 ou de la montée en puissance du commerce en ligne, accélérée par la crise sanitaire. Dans ce contexte, les zones commerciales de périphérie, héritage des politiques d'urbanisme des années 1970, ont longtemps incarné une certaine modernité et ont facilité l'accès aux biens de consommation pour des millions de Français. Cet aménagement a aussi généré des externalités négatives significatives : artificialisation des sols, dépendance à la voiture, fragilisation des centres-villes et obsolescence de certaines zones devenues inadaptées aux attentes actuelles des consommateurs et aux impératifs environnementaux. Face à ce constat, le gouvernement a pris des mesures fortes pour favoriser la transformation de ces espaces et redonner un second souffle aux territoires concernés. Avec la loi Industrie Verte du 23 octobre 2023 et le plan de transformation des zones commerciales, doté de 31 millions d'euros pour accompagner 89 projets lauréats, l'État impulse une dynamique inédite en faveur d'une mutation durable et vertueuse. Cette ambition est également portée par le plan de simplification de la vie économique des entreprises lancé fin 2023, qui intègre des dispositions novatrices en matière d'aménagement commercial. Tel est le cas du décret du 30 décembre 2024 qui permet de faire converger la durée de validité des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) liées à un permis de construire, mais également la dématérialisation de la procédure de demande d'autorisation d'exploitation commerciale, qui permettra de fluidifier les démarches. Le projet de loi prévoit des mesures visant à assouplir la procédure d'AEC et à en raccourcir les délais. Ces mesures bénéficieront ainsi à l'ensemble des acteurs économiques.

La CNAC est un rouage clé de cette transformation en la diffusant et en l'appliquant sur chaque projet examiné. Instance de régulation et d'expertise, elle assure un équilibre entre développement économique, respect des territoires et préservation de l'environnement. Par sa proximité avec les porteurs de projets et les collectivités locales, elle se positionne comme un acteur pivot, à la fois pour questionner les initiatives et accompagner les mutations nécessaires. En complément de l'action de l'État et des dispositifs déployés, son rôle demeure fondamental pour garantir un aménagement commercial responsable et durable, au service des territoires et de leurs habitants. Le rôle d'accompagnement et de pédagogie de la Commission est déterminant pour l'appropriation, par les acteurs publics et privés, des nouvelles dispositions et je tiens à la remercier pour cet engagement constant. Je vous souhaite une excellente lecture !

Thomas Courbe



L'ACTIVITÉ DE LA CNAC EN 2024

Présentation de la CNAC

Présentation de la CNAC en 2024 : une année de transition*



PRÉSIDENTE

Anne BLANC,
ancienne députée
de la deuxième circonscription
de l'Aveyron,
désignée par le président
de l'Assemblée nationale.



1^{er} VICE-PRÉSIDENT

Gabriel BAULIEU,
vice-président du Grand Besançon,
désigné par le président
d'Intercommunalités de France.



2^e VICE-PRÉSIDENTE

Sabine MONCHAMBERT,
conseillère d'État,
désignée par le vice-président
du Conseil d'État.

MEMBRES TITULAIRES

Gilles BOUVELOT, directeur général de l'Établissement Public Foncier d'Île-de-France, désigné par le ministre de la Cohésion des territoires;

Marie-Christine CAVECCHI, présidente du conseil départemental du Val d'Oise, désignée par le président de l'Assemblée des départements de France

Marie DEKETELAERE-HANNA, membre associé de l'inspection générale de l'Environnement et du Développement durable, désignée par le vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable;

Noël DIRICQ, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes;

Michel FUZEAU, inspecteur général des finances, désigné par la cheffe de l'inspection générale des finances;

Guy-Dominique KENNEL, ancien sénateur du Bas Rhin, désigné par le président du Sénat (décédé);

Michel LEJEUNE, contrôleur général économique et financier, désigné par le ministre chargé du Commerce;

Philippe MOISSON, président de l'Association des maires du Cher, désigné par le président de l'Association des maires de France;

Eric SCHAHL, conseiller régional d'Île-de-France, désigné par la présidente des Régions de France

MEMBRES SUPPLÉANTS

Jean-Louis DENOIT, maire de Viviez, désigné par le président de l'Association des maires de France;

Lionel DUPARAY, conseiller départemental de Saône-et-Loire, désigné par le président de l'Assemblée des départements de France;

Mathieu LE COQ, maître des requêtes, désigné par le vice-président du Conseil d'État;

Philippe GRALL, directeur général d'Aménatys, désigné par le ministre de la Cohésion des territoires;

Sandrine HERNANDEZ, conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine, désignée par la présidente des Régions de France.

Dominique JUILLLOT, vice-président du Grand Châlon, désigné par le président d'Intercommunalités de France;

Patrick LAMBERT, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts, désigné par le chef de service de l'inspection générale de l'Environnement et du Développement durable;

Roberto SCHMIDT, conseiller-maître honoraire, désigné par le premier président de la Cour des comptes;

Albane SAUVEPLANE, sous directrice des politiques sociales et de l'emploi à la direction générale du Trésor désignée par le ministre chargé du Commerce;

François WERNER, inspecteur général des finances, désigné par la cheffe de l'inspection générale des finances.

* Cette configuration a changé depuis le renouvellement partiel de la CNAC (Décret du 30 décembre 2024 portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial). Depuis janvier 2025, Gabriel Baulieu assure la présidence de la CNAC, Sabine Monchambert en est première vice-présidente et Eric Schahl second vice-président; 12 membres titulaires et suppléants ont été remplacés.

Chiffres clés 2024

Les CDAC

Les projets examinés par les CDAC en 2024 tendent à diminuer mais le nombre d'avis et décisions favorables reste quant à lui stable. On constate ainsi :

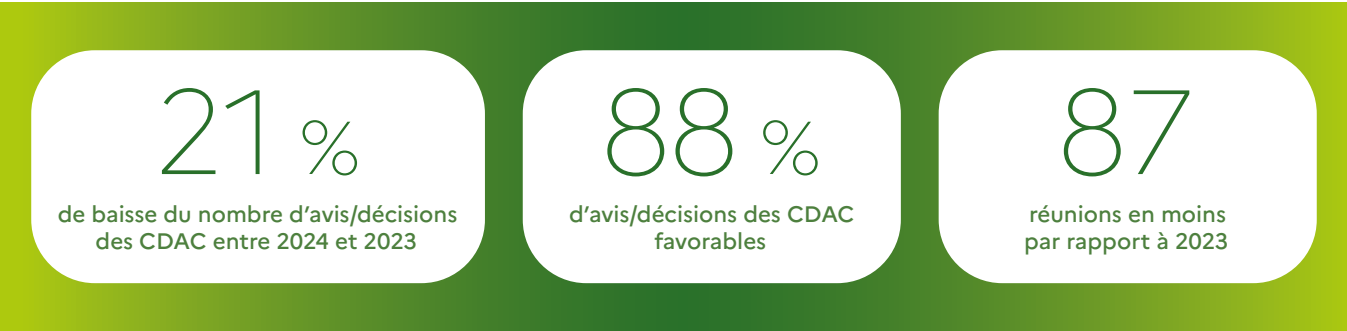
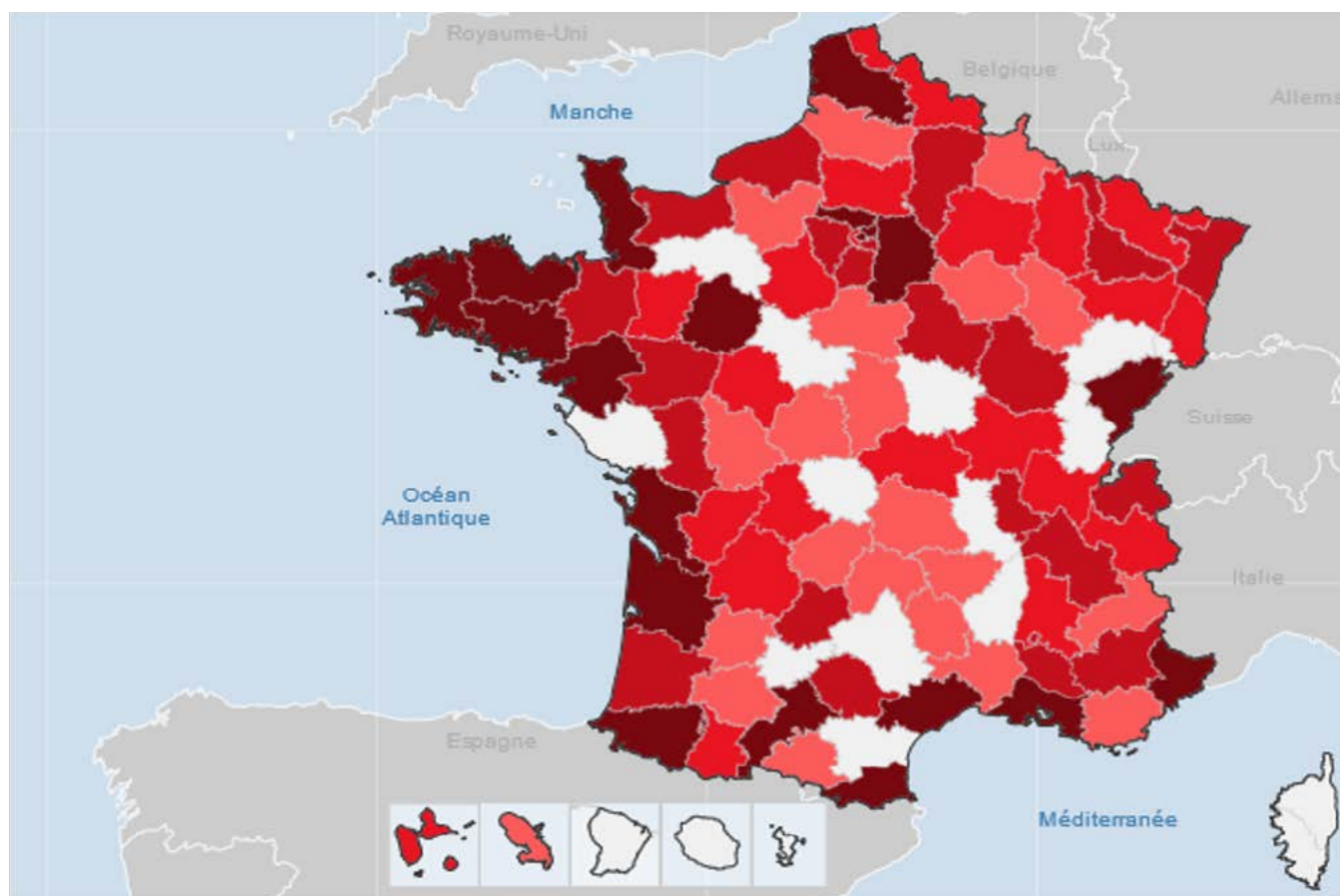


Tableau 1: Avis et décisions pris par les CDAC depuis 2020

Année	Réunions	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
2020	398	435	583 466	82	125 888	517	709 354	84 %	82%
2021	463	543	688 220	80	105 719	623	793 939	85%	87%
2022	459	561	765 384	81	112 989	642	878 373	87%	87%
2023	382	422	625 386	67	98 046	489	723 432	86%	86%
2024	295	338	605 844	46	79 371	384	685 215	88%	88%

Les surfaces de ventes acceptées par les CDAC en 2024 (m²)



Année de la population maximale

(pour la période 1945-2100, d'après les estimations de l'INSEE en 2022, scénario central)

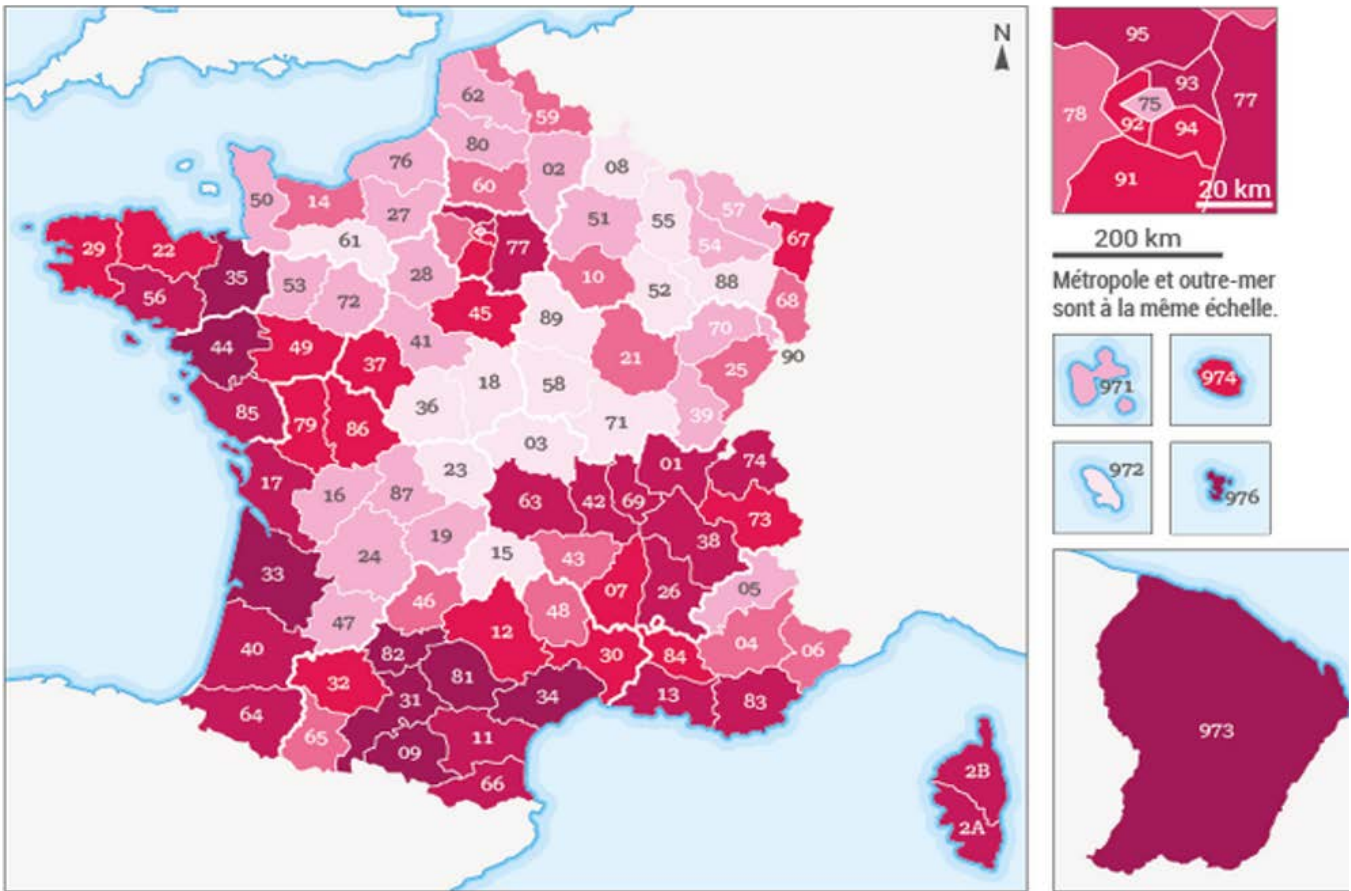
0 30 1 532 3 173 7 669 109 289



La façade Ouest de la France concentre une grande part des surfaces de vente accordées par les CDAC en 2024 en raison de la disponibilité du foncier en périphérie des villes, de son attractivité touristique et de sa forte croissance démographique. Ce dernier facteur est essentiel : les enseignes investissent dans les territoires pour répondre à une demande croissante constatée ou à venir.

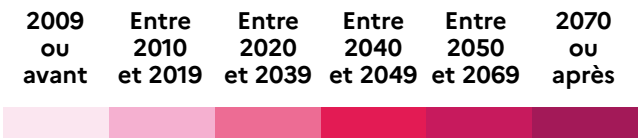
Ainsi, la répartition par département des mètres carrés de surface de vente accordés par les CDAC en 2024 se rapproche fortement des prévisions de croissance démographique ci-contre.

Projection de la croissance démographique en France à horizon 2070



Année de la population maximale

(pour la période 1945-2100, d'après les estimations de l'INSEE en 2022, scénario central)



Source: Géoconfluences - 2023, d'après les estimations de l'INSEE en 2022

La CNAC

On note entre 2023 et 2024:

- Une baisse de près de 20 % du nombre d'avis/décisions rendus par la CNAC (145 en 2024 contre 181 en 2023);
- Une baisse de 52 % de la surface de vente totale examinée (234 940 m² en 2024 contre 487 999 m² en 2023) qui peut s'expliquer par le déploiement du
 - « ZAN », l'augmentation des coûts des matériaux et des matières premières et la saturation des équipements commerciaux dans certains territoires qui font face, dans le même temps, à la montée du commerce en ligne;
 - Ainsi, la surface moyenne examinée est en baisse: 1 620 m² en 2024 contre 2 696 m² en 2023.

38 %

des projets examinés par les CDAC
ont fait l'objet de recours
devant la CNAC

145

avis/décisions rendus
au cours de 20 réunions

22

recours du demandeur
et 4 recours du préfet

85

extensions
et 52 créations¹

234 940 m²

de surface de vente examinés au total
soit une surface moyenne de 1620 m²

6

autosaisines

3

dossiers entre 300 et 1 000 m²
de surface de vente examinés²

1 – À ces 137 dossiers, s'ajoutent 2 changements de secteur d'activité et 6 modifications substantielles.

2 – Relevant de l'article L. 752-4 du Code de commerce.

Tableau 2: Avis et décisions pris par la CNAC depuis 2020

Année	Réunions	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
2020	21	101	179 342	93	258 587	194	437 929	52 %	41%
2021	22	85	205 040	111	252 611	196	457 651	43%	45%
2022	25	120	199 283	103	213 648	223	412 931	54%	48%
2023	18	102	318 032	79	169 967	181	487 999	56 %	65 %
2024	20	77	138 031	68	96 909	145	234 940	53%	59%

La baisse du nombre de dossiers instruits par la CNAC et des surfaces commerciales autorisées s'explique par un cadre réglementaire incitant à la sobriété foncière (Loi Climat et Résilience, ZAN), l'évolution du commerce vers des formats plus compacts et une priorité donnée à la revitalisation des centres-villes (via notamment

les programmes Action Cœur de Ville et Petite ville de demain). Par ailleurs, le contexte économique et la situation à l'international (hausse des coûts de l'énergie et des matières premières, prudence des investisseurs) freinent les grands projets et favorisent ainsi la requalification des espaces existants plutôt que l'expansion des surfaces commerciales.

Le contentieux

65

décisions de CAA
(contre 57 en 2023)

82 %

avis/décisions de la CNAC
confirmés par les CAA

10

réexamens effectués
par la CNAC en 2024

Rappel: Les recours contre les avis/décisions de la CNAC

Lorsque le projet n'est pas soumis à permis de construire (AEC simple)

Les décisions de la CNAC sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les Cours administratives d'appel (CAA) compétentes en premier et dernier ressort³, avec possibilité de pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'État.

Lorsque le projet est soumis à permis de construire (PC valant AEC)

En application des dispositions de l'article L.425-4 du code de l'urbanisme, un permis de construire (PC) tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) ne peut être délivré par le maire, au nom de la commune, que sur avis favorable de la CDAC compétente ou de la CNAC.

Les avis émis par la CNAC ne peuvent en revanche être déférés directement à la juridiction administrative. Ils peuvent être contestés dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre la décision délivrant ou refusant le permis de construire.

En 2024, 59 avis et décisions de la CNAC sur 145 ont été déférés à la juridiction administrative, soit un taux de 41 %.

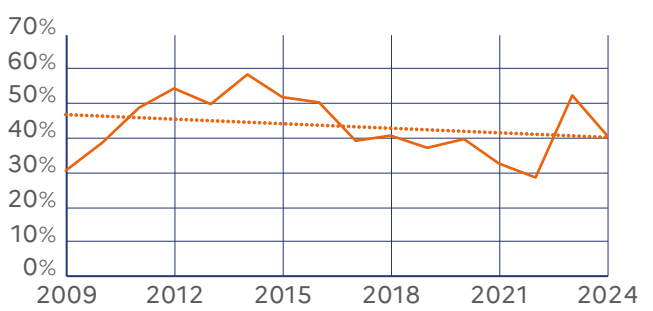
La CNAC fait le choix de ne défendre devant les juridictions administratives les seules requêtes faisant suite à des avis et décisions défavorables qu'elle avait émis.

3 – Il existe 9 Cours administratives d'Appel: Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse et Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.

Tableau 3 : décisions et avis de la CNAC ayant fait l'objet d'un recours depuis 2020

Année	Nombre de décisions / avis CNAC	Nombre de décisions / avis attaqués	Taux
2020	194	77	39,7 %
2021	196	64	32,6 %
2022	223	64	28,7 %
2023	181	95	52,5 %
2024	145	59	40,7 %

Évolution des avis de la CNAC déferés à la juridiction administrative depuis 2009



Ces 59 avis et décisions contestés en 2024 portent pour plus de la moitié (56 %) sur des avis et/ou décisions favorables de la CNAC. Les CAA de Lyon, Douai et Toulouse sont majoritairement concernées : 63 % des avis contestés sont de leur ressort. Les CAA ont, sur l'année 2024, rendu 65 décisions. Elles ont annulé 12 avis et décisions de la CNAC et en ont confirmé 53. À cela s'ajoute un sursis à statuer. Par ailleurs, 9 désistements ont été actés.

Année	Confirmation par le juge administratif		Annulation par le juge administratif		TOTAL
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	
2021	75	79 %	20	21%	95
2022	39	80%	10	20%	49
2023	38	67%	19	33%	57
2024	53	82%	12	18%	65
TOTAL	205	77%	61	23%	266

En 2024, lorsqu'il annule les avis et décisions de la CNAC, le juge administratif se prononce principalement au titre du critère d'aménagement du territoire sur les éléments d'animation de la vie urbaine. De nombreux considérants portent ainsi sur la vacance commerciale et les dispositifs de revitalisation des communes. S'agissant du critère de développement durable, les questions de l'imperméabilisation des sols et des éventuelles mesures venant la compenser sont principalement mis en avant. Le Conseil d'État a considéré, par 14 fois en 2024, que les moyens invoqués par les requérants en cassation n'étaient pas suffisamment fondés, ce qui l'a conduit à rendre autant de décisions de non admission des pourvois formés devant lui. À une seule exception, l'ensemble des pourvois formés par la CNAC ont été admis par le Conseil d'État. Trois pourvois formés par la Commission nationale en 2024 sont ainsi en cours d'instruction au fond par le Conseil d'État. Ils portent principalement sur la procédure de revoyure et l'appréciation globale que doit porter la CNAC sur les projets qui lui sont soumis. Enfin, la Haute juridiction a rendu, en 2024, 3 décisions sur le fond en matière d'autorisation d'exploitation commerciale.

Focus:

Les trois décisions rendues par le Conseil d'État en 2024 sur le fond:

1- Le Conseil d'État s'est prononcé sur la question de la compétence des Cours administratives d'appel en matière d'autorisation d'exploitation commerciale:

Par une décision du 24 juillet 2024⁴, le Conseil d'État a jugé que les CAA ne sont pas compétentes pour connaître des recours dirigés contre la décision prise par l'autorité compétente en matière d'urbanisme sur une demande de permis de construire un équipement commercial dont

la surface est comprise entre 300 et 1000 mètres carrés, y compris si, lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants, la Commission départementale d'aménagement commercial avait été saisie pour avis (en application de l'article L. 752-4 du Code de commerce).

2- Le Conseil d'État a clarifié l'objet de l'autorisation d'exploitation commerciale en matière de « drives »:

Par une décision en date du 14 mai 2024⁵, le Conseil d'État a jugé en matière de « drives » que **l'autorisation d'exploitation commerciale doit uniquement porter sur la surface, exprimée en mètres carrés, de chacune des pistes de ravitaillement, ainsi que sur la surface des zones, bâties ou non bâties, dans lesquelles la clientèle est susceptible de se rendre à pied pour retirer ses achats au détail commandés par voie électronique.**

Au contraire, l'autorisation d'exploitation commerciale ne doit pas porter sur les parties du bâtiment dédiées à la réception, au stockage, à la conservation et à la

circulation des marchandises, ainsi que les espaces réservés aux bureaux et aux besoins du personnel. Néanmoins, cette jurisprudence n'exonère pas les Commissions d'aménagement commercial de prendre en compte des éléments se rapportant au projet dans son ensemble au stade de l'instruction et de la décision, pour apprécier notamment la conformité du projet aux objectifs d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs, prévus par l'article L. 752-6 du Code de commerce, auxquels les drives sont soumis.

3- Le Conseil d'État a précisé la procédure d'auto-saisine de la CNAC

Par une décision en date du 17 juin 2024⁶, le Conseil d'État a apporté des précisions sur la procédure d'auto-saisine. Ainsi, **la CNAC peut s'autosaisir de l'ensemble des projets dont la surface de vente est supérieure ou égale à 20 000 mètres carrés et de ceux ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser par la réalisation du projet**, et non seulement de ceux dont la surface de vente devant être autorisée est supérieure ou égale à 20 000 m².

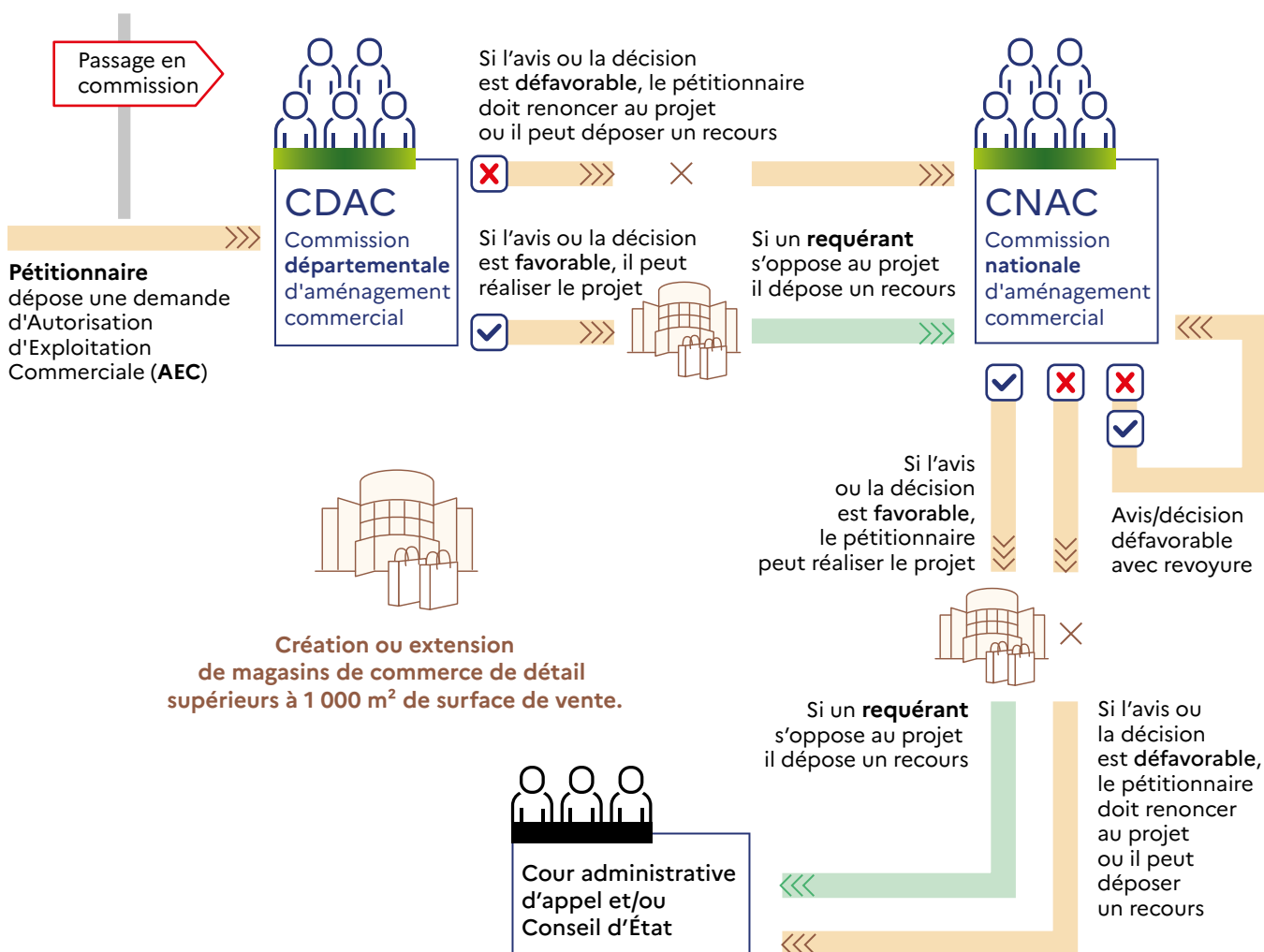
Le Conseil d'État a par ailleurs précisé les délais s'agissant de cette procédure: le respect du délai d'un mois, non franc, dont dispose la CNAC pour s'autosaisir s'apprécie à la date à laquelle sa décision d'auto-saisine est notifiée au demandeur. En cas de notification par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, le demandeur est réputé en avoir reçu notification à la date de la première présentation du courrier par lequel elle lui est adressée.

4 – Décision du 24 juillet 2024 n°464565.

5 – Décision du 14 mai 2024 n°469687.

6 – Décision du 17 juin 2024 n°461667.

Process de délivrance d'une AEC



POUR
APPROFONDIR

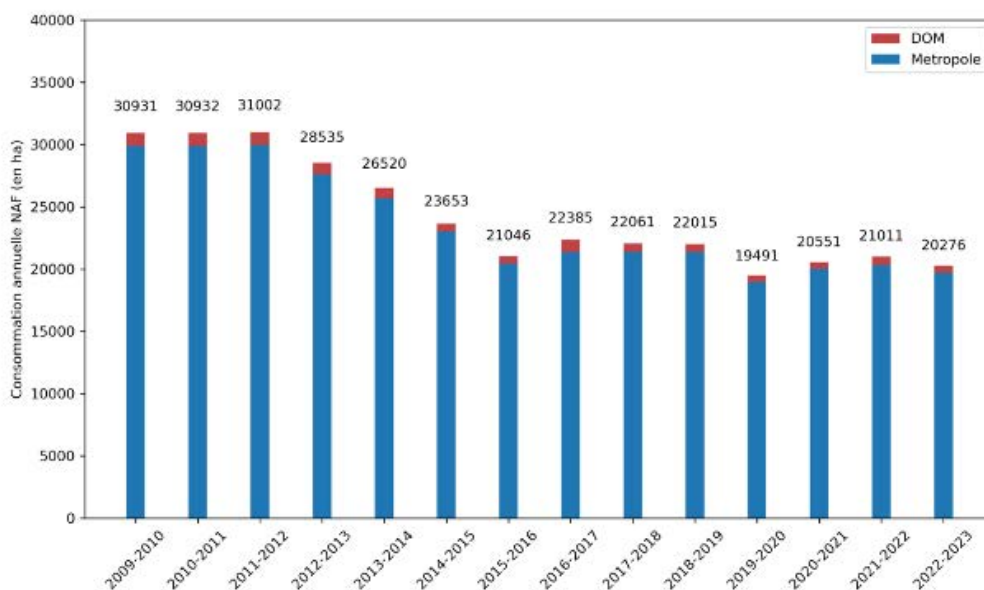
Focus n° 1:

Zéro Artificialisation Nette

Rappel: Éléments de définition et rappel du cadre législatif

L'artificialisation nette des sols correspond au solde entre l'artificialisation et la renaturation des sols. Il s'agit donc de mesurer l'écart entre les espaces nouvellement artificialisés et ceux désartificialisés sur une période et un territoire donné. La loi dite « Climat et Résilience » de 2021 a fixé comme objectif l'absence d'artificialisation nette des sols en 2050. Un premier objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) a été fixé d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020. Sur la période 2009-2023, le rythme moyen de consommation d'espaces était de 24 315 ha / an (soit approximativement la surface du Val-de-Marne ou de la Seine-Saint-Denis chaque année)⁷.

Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (en ha, France dont DOM)



Source: CEREMA, rapport « Analyse de la consommation des espaces », mai 2024

La lutte contre l'artificialisation des sols représente un enjeu majeur pour limiter les impacts du changement climatique. Le principe du ZAN vise à préserver les sols et leurs fonctions essentielles, tout en permettant aux territoires de répondre à leurs dynamiques de développement. L'objectif ZAN 2050 ainsi que son objectif intermédiaire à horizon 2030 encouragent donc les porteurs de projets à faire évoluer leur modèle de développement et à repenser leur utilisation des sols.

7 – Rapport « Analyse de la consommation d'espaces », CEREMA, mai 2024 (p.14/73).

I/ L'articulation entre la lutte contre l'artificialisation des sols et les enjeux de l'aménagement commercial

En matière d'aménagement commercial, l'article 215 de la loi « Climat et résilience », introduit un principe général d'interdiction d'octroi d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour tout projet engendrant une artificialisation des sols tout en prévoyant la possibilité pour certains types de projets de bénéficier d'un régime dérogatoire. L'article L. 752-6 du Code de commerce a précisé ce principe général. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont certes suivis à l'échelle du document de planification, mais depuis le 15 octobre 2022, les Commissions d'aménagement commercial doivent examiner le critère de l'artificialisation des sols, pour toute nouvelle demande d'AEC.

Pour ce faire, les Commissions d'aménagement commercial se réfèrent à la définition du processus d'artificialisation des sols inscrite dans la loi « Climat et résilience ».

Ainsi, elles analysent les effets d'un projet sur les fonctions écologiques du sol, en particulier sur ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que sur son potentiel agronomique, pour déterminer si celles-ci sont altérées durablement ou non, et en cas de besoin, appliquer le nouveau régime d'octroi d'AEC pour les projets artificialisants.

II/ Le rôle de la CNAC dans la préservation des fonctions écologiques des sols

En 2024, la CNAC poursuit l'examen des dossiers de demande d'AEC sous l'angle de l'artificialisation des sols.

Sur un total de 145 dossiers examinés au fond par la Commission, 29 d'entre eux étaient susceptibles d'induire une artificialisation des sols pour un total de 199 045 m² (contre 117 625 m² en 2023). Toutefois, la CNAC a veillé au respect des conditions dérogatoires en autorisant les projets au vu de l'ensemble des critères du Code de commerce et a autorisé 12 projets artificialisants représentant 115 375 m² de sols artificialisés.

Parmi les 29 dossiers engendrant une artificialisation des sols, 3 ont retenu la renaturation parmi les critères dérogatoires au principe de non-artificialisation des sols.

La Commission a rendu un avis favorable pour 2 de ces 3 dossiers⁸, représentant une surface totale renaturée de 2 816 m².⁹

À relever qu'en 2024, 59 dossiers examinés en CNAC¹⁰ ont proposé une désartificialisation volontaire du foncier en dehors de toute demande de dérogation au principe de non-artificialisation des sols. La Commission a rendu un avis favorable pour 31 de ces dossiers, représentant un total de 37 127 m² de sols désartificialisés.

Il convient de souligner qu'en 2024, le juge administratif a confirmé 7 des 8 avis/décisions rendus par la CNAC pour les projets qui accroissent l'imperméabilisation des sites d'implantation. Les 17 projets refusés en 2024 par la CNAC au regard de l'artificialisation des sols représentaient 83 668 m² de surface artificialisée.

III/ Sobriété foncière et renaturation : deux leviers indispensables auxquels recourent davantage les porteurs de projets

1 - La sobriété foncière : Utilisation des friches et densification du bâti existant

Les espaces naturels, agricoles et forestiers sont considérés comme des espaces non artificialisés et représentent des milieux propices au développement de la biodiversité. Préserver les ENAF de toute artificialisation constitue la solution idéale pour protéger la biodiversité et atteindre l'objectif fixé par la loi « Climat et Résilience » de 2021 en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

8 – P 05111 62 23R0 (CNAC du 28 mars 2024), P 05403 31 24R (CNAC du 7 novembre 2024), P 05494 25 24 (CNAC du 19 décembre 2024).

9 – P 05111 62 23R0 (CNAC du 28 mars 2024) et P 05403 31 24R (CNAC du 7 novembre 2024).

10 – Parmi les projets engendrant une désartificialisation des sols, le dossier P 05163 29 23 (CNAC du 28 mars 2024) présente la plus grande surface désartificialisée (13 390 m²).

Rappel:
La séquence « ERC » (éviter, réduire, compenser)
appliquée aux projets d'aménagement commercial

Introduite en droit français en 1976, la séquence « ERC » vise depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016 une absence de perte nette de biodiversité dans la conception puis la réalisation de plans, de programmes ou de projets d'aménagement du territoire.

Cette séquence repose sur un triptyque composé de trois étapes consécutives à respecter par ordre de priorité: l'évitement des impacts en amont du projet; la réduction des impacts durant le projet; la compensation des impacts résiduels (ceux que le projet n'a pu ni éviter dans un premier temps, ni réduire dans un second temps).

1	2	3
Éviter	Réduire	Compenser
<ul style="list-style-type: none">– Renoncer à un projet artificialisant.– Déplacer l'implantation d'un projet pour éviter la consommation d'un ENAF.	<ul style="list-style-type: none">– S'implanter sur une friche d'ores et déjà artificialisée.– Réhabiliter une cellule commerciale vacante.– Densifier le bâti existant.	<ul style="list-style-type: none">– Recourir à la renaturation pour restaurer les fonctions écologiques des sols.

En 2024, 45 dossiers concernaient la réhabilitation d'une friche ou la reprise de cellules commerciales vacantes au sein d'un ensemble commercial. La CNAC a rendu un avis/ décision favorable pour 27 d'entre eux (soit un taux d'autorisation de 60 %, supérieur au taux moyen

d'autorisation de 53 %). Ces projets exemplaires s'adaptent aux friches existantes et les valorisent dans une perspective de développement durable. 10 projets retenus concernaient la démolition de friches. Ces projets démolissent des bâtiments pollués, des bâtiments

commerciaux abandonnés ou des garages automobiles vacants. Ils opèrent une véritable valorisation du foncier en augmentant la surface des espaces verts de pleine terre et en améliorant la compacité du bâtiment par rapport à l'existant.

Plan de masse avant/après projet d'un dossier reprenant un bâtiment en friche¹¹

À gauche est représenté le site actuel accueillant le projet. À droite, figure le projet qui améliore la perméabilité du site : après la réalisation, les surfaces perméables représenteront 31 % du foncier (8 850 m²) contre 26 % actuellement (7 368 m²). Par ailleurs, le projet diminue de 7 % la surface des espaces artificialisés et il améliore l'insertion paysagère du lieu avec 117 arbres plantés (le site actuel n'en compte aucun). Le projet final inclut également un plan d'eau et des pavés drainants, matérialisés par les rectangles jaunes.

2 – La renaturation

La renaturation des sols, qui correspond à la restauration des fonctionnalités écologiques d'un sol, constitue un autre levier pour atteindre l'objectif fixé par la loi « Climat et Résilience » de 2021. Cependant, la renaturation peut prendre des centaines, voire des milliers d'années et ne peut enrayer la destruction irréversible de certains sols.

Ainsi, la sobriété foncière est la condition sine qua non pour atteindre les objectifs en matière de préservation des sols. D'après les scénarios Transitions 2050, l'ADEME estime qu'il faudrait diviser par 10 le rythme d'artificialisation actuel d'ici 2050 et que la renaturation pourrait uniquement permettre de compenser l'artificialisation résiduelle¹².

En 2024, la CNAC a examiné des projets exemplaires en matière de renaturation. Certains d'entre eux, bien qu'engendrant une artificialisation des sols, ont pu recourir à une renaturation faisant plus que compenser la surface artificialisée par le projet. À cet égard, certains porteurs de projets ont créé des prairies écologiques¹³. Ces dernières agissent comme des filtres qui captent les polluants issus de l'air, nettoient et purifient les sols, et protègent la ressource en eau. Elles sont une source de biodiversité et fournissent des habitats pour la faune sauvage et les insectes pollinisateurs. D'autres projets ont réalisé une renaturation d'une parcelle de la commune d'implantation au sein d'une ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique).

11 – Dossier P 05315 71 24R (CNAC du 13 juin 2024) reprenant un bâtiment précédemment occupé par une grande enseigne.

12 – ADEME - communiqué de presse du 9 janvier 2025.

13 – P 05111 62 23R, CNAC du 28 mars 2024.

Focus n° 2:

Insertion architecturale et paysagère

1 - L'insertion architecturale et paysagère : critère d'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale...

Le critère d'insertion paysagère et architecturale a été introduit dans l'article L.752-6 du code du commerce par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 (dite « loi Macron »). Son examen doit s'effectuer pour chaque demande d'AEC déposée et ne se limite pas au périmètre du bâtiment mais concerne l'entièreté du projet soumis à AEC. Les Commissions d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) sont chargées d'examiner l'ensemble du projet pour en évaluer notamment la qualité de l'insertion architecturale et paysagère. En matière de développement durable, la Commission prend ainsi en considération « l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques de filières de production locales »¹⁴.

2 -... auquel la Commission a régulièrement recours pour prononcer des revoyures

→ La procédure de revoyure...

La procédure dite de « revoyure » permet à un pétitionnaire de déposer directement une nouvelle demande auprès de la Commission nationale, à condition que celle-ci tienne compte des motivations de la décision ou de l'avis ayant conduit au rejet du projet pour un motif de fond. Cette opportunité, prévue à l'article L. 752-21, a été introduite par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »). Elle constitue aujourd'hui l'un des principaux leviers à disposition de la Commission nationale pour améliorer la qualité d'insertion architecturale et paysagère des projets.

→... un outil au service de la qualité urbaine des entrées de villes ?

Au-delà du simple recours à l'article L. 752-21, l'année 2024 a mis en lumière l'attention particulière que la Commission porte aux entrées de ville, en lien avec le « Programme de transformation des zones commerciales » (PTZC).

Le programme de transformation des zones commerciales

Le programme a été lancé par la DGE en collaboration avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN) en 2023. **Il dispose d'une enveloppe de 31 millions d'euros pour accompagner et soutenir :**

- La transformation des zones commerciales situées en entrée de ville pour en faire des lieux de vie à part entière et adapter leur modèle aux enjeux actuels ;
- L'amélioration de l'attractivité de ces territoires ainsi que leur intégration dans l'architecture et l'urbanisme communal ;
- L'adaptation aux changements d'habitudes de consommation, aux impératifs économiques et aux urgences environnementales actuelles.

¹⁴ – Article L. 752-6 du Code de commerce.

La Commission n'a eu l'occasion d'examiner qu'un unique projet¹⁵ dit « PTZC » sur l'année écoulée. Celui-ci portait sur l'extension d'un ensemble commercial (de 2 353 m² de la surface de vente), la création d'un supermarché (1 408 m²) et d'un magasin alimentaire (1 305 m²). La surface de vente totale passait ainsi de 9 365 m² à 11 718 m². Le site d'implantation était situé à 2,5 km du centre-ville de la commune. La Commission nationale a saisi l'opportunité de réaffirmer son engagement en faveur de la bonne insertion paysagère et architecturale des projets commerciaux d'entrée de ville tout en usant de la procédure de « revoyure » sur ce projet. En 2024, au-delà du dispositif « PTZC », les chiffres de la Commission reflètent son engagement en faveur de l'amélioration de la qualité urbaine des entrées de ville. Si la CNAC admet près de 47 % d'avis défavorables, ces derniers sont surreprésentés parmi les dossiers portant un équipement commercial en entrée de ville. En effet, 57 % de ces avis défavorables portent sur des projets situés en entrée de ville. Parallèlement, sur les 10 « revoyures » examinées par la CNAC en 2024, 7 d'entre elles devaient répondre d'un considérant pointant la mauvaise insertion architecturale et paysagère du projet initial. Cela témoigne de la volonté croissante de la Commission d'encourager les porteurs de projet à approfondir la réflexion sur le traitement architectural, paysager et urbain tout en affirmant sa volonté de ne pas autoriser de projet dont la qualité architecturale et paysagère est insuffisante ou le reste après nouvelle présentation.

3 – Mais qu'est-ce que concrètement l'insertion architecturale et paysagère d'un projet ?

L'insertion paysagère et architecturale du projet invite à considérer de façon concomitante la manière dont le projet se rattache à une étendue spatiale présentant une certaine identité et à la manière dont il introduit des notions relatives à l'art de bâtir. Cette imbrication entre paysage et architecture conduit à relier l'échelle large de la vue d'ensemble à l'échelle plus rapprochée du bâti dans ses dispositions et structures. D'une manière plus globale, l'insertion architecturale et paysagère désigne la manière dont un projet de construction ou d'aménagement s'intègre harmonieusement dans son environnement, tant au niveau esthétique que fonctionnel. Cette démarche vise à répondre à des enjeux de qualité urbaine et de respect du cadre de vie, tout en répondant aux exigences de durabilité et d'attractivité.

Ainsi, s'il s'agit de respecter les exigences réglementaires du point de vue quantitatif en remplissant les vides laissés par les aménagements fonctionnels, les efforts en matière d'insertion architecturale et paysagère apportent également des réponses qualitatives compensant parfois un manque d'unité et d'ambition dans la conception du projet.

Dans le cadre des politiques publiques actuelles, et notamment le dispositif PTZC, l'insertion architecturale et paysagère s'inscrit dans un objectif global de transformation des espaces urbains et ruraux. Cela inclut la réhabilitation des entrées de ville souvent perçues comme peu accueillantes, en les rendant à la fois plus esthétiques, fonctionnelles et propices à l'interaction sociale. Il s'agit de créer des lieux où l'on a envie de vivre, de travailler ou de se rendre, en redonnant une identité forte à ces zones souvent délaissées.

Pour que ces transformations soient réussies, elles doivent favoriser la mixité sociale et fonctionnelle. Les projets doivent en effet permettre une diversification des usages (habitat, commerces, services) et offrir une accessibilité pour toutes les catégories de la population. L'utilisation de matériaux de qualité et de techniques de construction respectueuses de l'environnement est également un critère essentiel pour garantir la durabilité des aménagements et leur intégration dans le paysage local. Enfin, l'insertion architecturale et paysagère a un impact direct sur l'attractivité des lieux. Un aménagement soigné et cohérent suscite l'intérêt des habitants, des entreprises et des visiteurs, tout en contribuant au renforcement du sentiment d'appartenance et de bien-être des habitants. Par cette approche, il devient possible de créer des espaces vivants, dynamiques et accueillants, où la qualité de vie est au cœur des préoccupations.

Matériaux biosourcés et recyclables :

L'usage de matériaux issus de filières durables constitue un levier important de réduction de l'empreinte carbone d'un projet commercial. Les matériaux biosourcés (bois, chanvre, paille, terre crue...) offrent une alternative aux ressources fossiles et permettent d'améliorer la performance énergétique des bâtiments. Plus encore, l'intégration de matériaux recyclés ou recyclables dans la construction contribue à une économie circulaire en limitant la production de déchets et en favorisant le réemploi des ressources. Cette approche est d'autant plus pertinente dans les territoires où des filières locales existent, renforçant ainsi le développement économique local tout en minimisant l'empreinte carbone liée au transport des matériaux.

15 – Article L. 752-6 du Code de commerce.

Espaces verts, toitures végétalisées, îlots de chaleur :

L'aménagement paysager ne se limite pas à l'esthétique: il joue un rôle clé dans la régulation thermique et l'amélioration du cadre de vie. La création d'espaces verts (plantations d'arbres, jardins urbains, haies naturelles et écrans végétaux) permet de renforcer la biodiversité et de favoriser l'infiltration des eaux de pluie, réduisant ainsi le ruissellement, l'infiltration dans les sols et le risque d'inondation.

Les toitures végétalisées offrent quant à elles une isolation thermique supplémentaire, réduisant les besoins en climatisation et limitant l'effet d'îlot de chaleur urbain.

Ce phénomène, particulièrement marqué dans les zones fortement urbanisées, peut être atténué par l'utilisation de revêtements clairs, de matériaux réfléchissants ou encore par l'ombrage végétal.

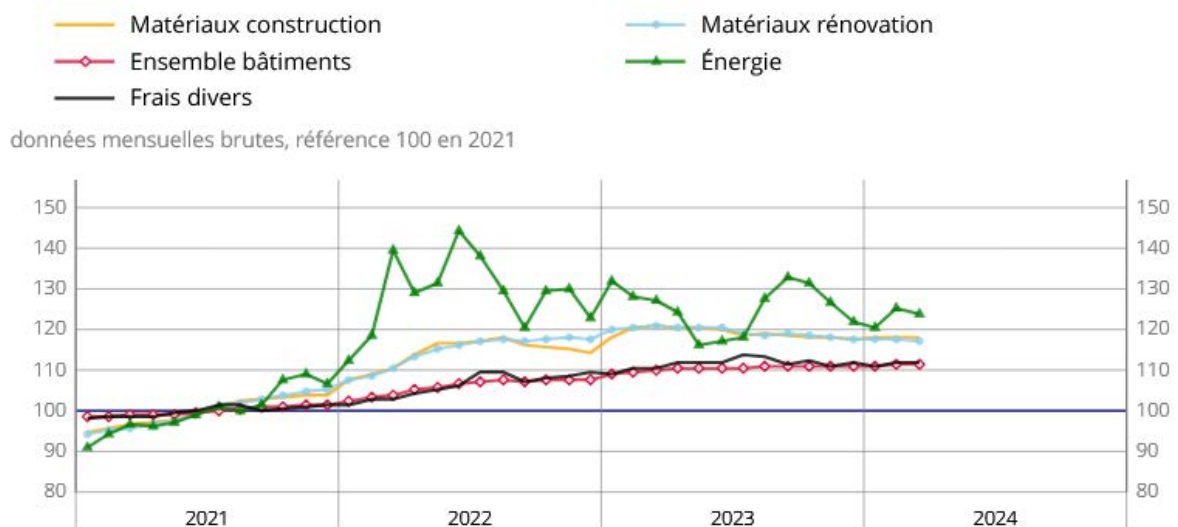
4 – Le coût financier: un frein aux projets de qualité?

Si la construction est une ambition légitime, elle doit également être conciliée avec la réalité économique, en particulier la hausse des prix des matières premières et de l'énergie, accentuée par la crise sanitaire.

Augmentation des coûts des matériaux de construction :

La construction, et a fortiori l'écoconstruction, repose sur l'utilisation de ressources naturelles dont les prix ont connu une forte volatilité ces dernières années. La demande croissante pour des matériaux plus durables, conjuguée à des tensions sur les chaînes d'approvisionnement mondiales, a entraîné une augmentation des coûts de matériaux tels que le bois, l'acier, le béton bas carbone et les isolants biosourcés.

Coût de production dans le bâtiment



Source : Insee.

Cette hausse affecte directement le budget des projets commerciaux, forçant les porteurs à devoir parfois arbitrer entre performance environnementale et viabilité financière. Selon l'INSEE¹⁶, les prix des matériaux de construction dans le bâtiment ont augmenté de 14,5 % entre le début de l'année 2021 et la fin de l'année 2022. En 2023, cette hausse a dépassé les 20 % par rapport à l'année 2021, avant de connaître une légère décrue et une stabilisation entre 17 % et 18 % au premier trimestre 2024.

Inflation et coût de l'énergie :

De la même manière, les porteurs de projets ont dû faire face, ces dernières années, à l'augmentation du coût de l'énergie affectant directement les dépenses liées aux chantiers de construction. La fabrication de nombreux matériaux (ciment, acier, aluminium, verre) est particulièrement énergivore, ce qui rend ces produits sensibles aux fluctuations des prix de l'électricité et du gaz. Plus volatile, le prix de l'énergie a toutefois révélé une tendance récente à la baisse plus marquée. Il n'en demeure pas moins que son augmentation par

rapport à 2021 est supérieure à celle des matériaux de construction : au premier trimestre 2024, l'INSEE¹⁷ relève une augmentation de 24 % des coûts de l'énergie dans le bâtiment par rapport à 2021.

La Commission, consciente des nombreuses contraintes que doivent internaliser les porteurs de projet dans l'élaboration de leurs dossiers, a recours à la procédure de revoyure pour les accompagner et leur permettre de s'améliorer dans le délai qui lui est nécessaire. Aucun délai n'est en effet fixé pour représenter son projet devant la Commission.

16 – Graphique « Coût de production dans le bâtiment » : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8212785>.

17 – Graphique « Coût de production dans le bâtiment » : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8212785>.

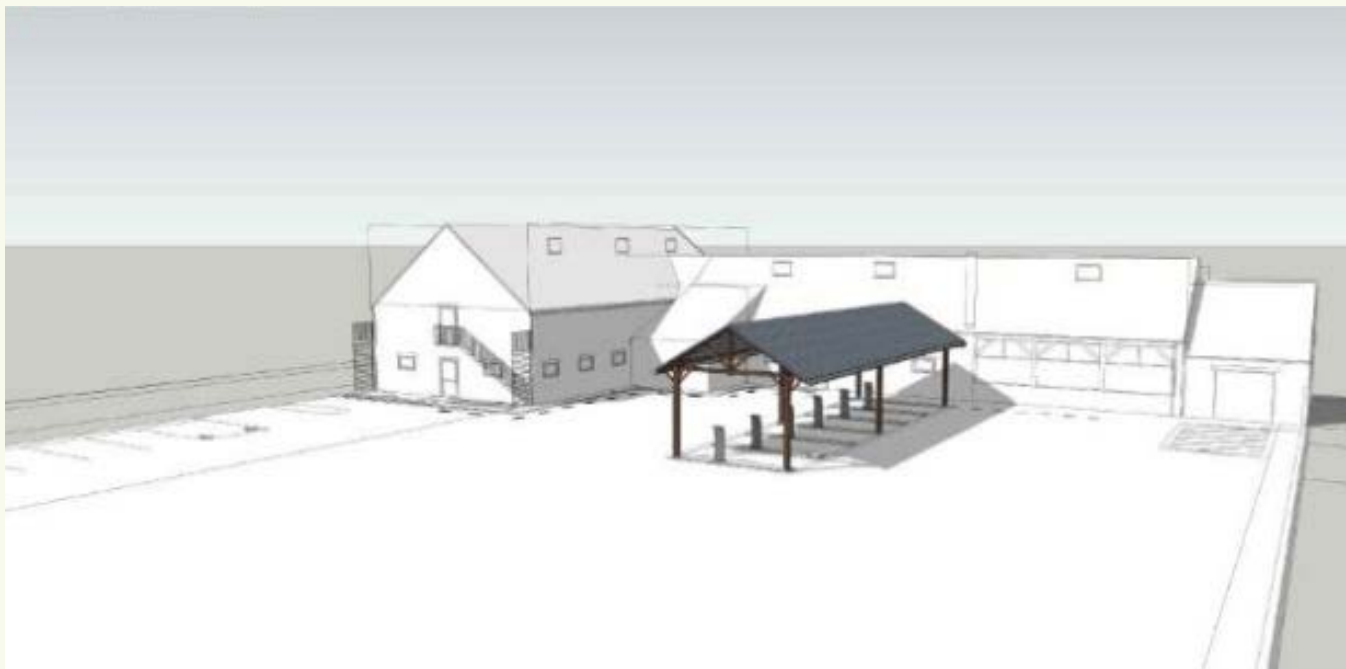
5 – Exemples de projets 2024 présentant une insertion architecturale, paysagère et urbaine de qualité.

En matière d'insertion architecturale et paysagère, de nombreux projets ont formulé des propositions intéressantes en 2024. À titre d'exemple, on peut citer :

L'aménagement d'espaces verts sur un parvis perméabilisé et la végétalisation abondante du site, y compris en toiture (Avis P 05041 69 23R01, 15 février 2024).



Dans le cadre de la création d'un drive, la conservation d'un bâtiment traditionnel situé en milieu rural par le choix de matériaux tels que le bois et l'ardoise pour l'auvent (Avis P 05357 53 24 RT01, 16 juillet 2024).



Une arche reliant deux bâtiments, en structure métallique, inspirée du paysage local et de la chaîne des Pyrénées (Avis P 05624 64 23N, 19 décembre 2024). L'arche de couleur verte symbolise le relief du pic du midi de Bigorre et du pic de Montaigu, éléments marquants des paysages du Béarn visibles depuis le site du projet.





Vous pouvez suivre l'activité de la Commission

sur entreprises.gouv.fr/cnac



et sur LinkedIn



Conception graphique: Studio de création et de conception graphique du Sircom

Mai 2025