

SYNTHÈSE JOURNÉE-DÉBAT : LE DEVENIR DES ZONES COMMERCIALES EN FRANCE

Mardi 5 avril 2022 a eu lieu à Lyon une journée-débat ayant pour thématique « Le devenir des zones commerciales au prisme des défis environnementaux et logistiques », co-organisée par l'Institut pour la ville et le commerce, le Cerema et Métropole de Lyon. Cette journée s'inscrit dans un cycle initié en 2021, et qui fait suite à deux autres journées : la première à Poitiers sur la thématique des zones commerciales et de la planification urbaine, et la deuxième à Paris sur la programmation commerciale et urbaine. Deux autres journées lui feront suite : la prochaine à Metz le 23 juin sur des questions opérationnelles, et la suivante fin 2022 sous la forme d'un colloque pour présenter la synthèse du cycle.

La journée du 5 avril 2022 s'est structurée en deux temps. La matinée était tournée autour d'un porté à connaissance sur différents thèmes : évolution des comportements en périphérie commerciale lyonnaise (D. Poudret¹), mise en place d'une gouvernance partagée pour une logistique urbaine durable (H. de Solère²), ainsi que deux études de cas sur des projets de requalification de la zone commerciale de Comboire à Echirolles (A. Violleau et S. Alexis³) et d'un secteur du quartier Pardieu à Clermont-Ferrand (G. Niaulin⁴). L'après-midi était consacrée à une table ronde regroupant différents acteurs, aussi bien publics que privés, impliqués dans la requalification de périphéries commerciales autour de la question « Quel cadre et quels moyens d'intervention pour requalifier les entrées de ville ? ».

La journée débute par une introduction de Pascal Madry, directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce, et de Nicolas Gillio, chargée de mission en appui socioéconomique aux

1 David Poudret : Conseiller en urbanisme commercial à la CCI Lyon Métropole

2 Hélène de Solère : Cheffe de projet logistique urbaine au Cerema

3 Axelle Violleau et Stéphane Alexis : respectivement responsable du service commerce et chargé de mission à Grenoble Alpes Métropole

4 Géraldine Niaulin : responsable de programme chez Etixia

territoires au Cerema. Le fil conducteur de cette journée s'articule autour de trois thématiques pour la requalification des entrées de ville : les questions urbaines, logistique et environnementale.

LES COMPORTEMENTS DE CONSOMMATION SUR LA MÉTROPOLE DE LYON

S'ensuit une première présentation menée par David Poudret portant sur la synthèse des comportements de consommation dans les 6 grandes périphéries commerciales lyonnaises entre 2007 et 2017. Six éléments sont ressortis :

- Les **petites zones commerciales⁵ ont connu un fort développement**, notamment dû à une concentration de l'offre commerciale dans ces espaces, pendant que les zones commerciales régionales⁶ ont vu leur développement stagner.
- La crise de la Covid-19 a amplifié des modifications de consommation déjà en cours depuis le début des années 2000. Alors qu'auparavant les achats alimentaires se réalisaient tous dans un même lieu ou une même enseigne, les **consommateurs achètent à divers endroits leurs produits** (grandes surfaces, producteurs locaux, AMAP, marché, etc.). Pour les **achats non-alimentaires, le e-commerce est bien souvent privilégié**, rendant les zones commerciales avec une enseigne de destination alimentaire et des enseignes non-alimentaires bien moins attractives. D'ailleurs, selon l'étude, **50 % des personnes déclarent aller moins souvent dans les zones commerciales** pour leurs achats alimentaires et non-alimentaires.
- L'étude illustre **un vieillissement de la clientèle** fréquentant les zones commerciales de périphérie. Finalement, c'est l'illustration d'**une clientèle qui ne se renouvelle pas** au fil du temps. Aussi, des questions de mobilité et de quantité d'achat vont se poser pour ces consommateurs, et donc avoir une influence à long terme sur ces zones commerciales
- La mobilité est d'ailleurs un sujet majeur dans les zones commerciales de périphérie. En effet, les **consommateurs utilisent de plus en plus les modes doux**

5 Chiffre d'Affaires inférieur à 150M € / an

6 Chiffre d'Affaires égal ou supérieur à 200M € / an

et modes actifs pour se rendre sur ces espaces. Ce comportement a une influence sur les quantités achetées, mais également sur les distances parcourues. Ainsi, les consommateurs font leurs courses au plus près de leur domicile ou de leur lieu de travail. Nous assistons donc à un **émiettement de la zone de chalandise des zones commerciales de périphérie.**

- Les **nouveaux projets urbains de développement de zones commerciales sont majoritairement monofonctionnels** malgré les problèmes environnementaux engendrés par ces espaces et les modifications de consommation en cours

LOGISTIQUE URBAINE ET PROGRAMME INTERLUD

La seconde intervention, menée par Hélène de Solère, avait pour sujet la présentation des enjeux liés à la logistique urbaine, ainsi que la présentation du programme InTerLUD.

La logistique urbaine est définie comme « l'art d'acheminer, dans les meilleures conditions, les flux de marchandises qui entrent, sortent et circulent dans la ville ». **Les collectivités doivent donc faire face à de véritables enjeux économiques, sociaux et environnementaux.** En effet, la logistique urbaine est responsable :

- D'un tiers des rejets d'oxyde d'azote (Nox), de 50 % des émissions de particules fines et de 20 % des émissions de GES.
- D'une augmentation de la pollution sonore en heure de pointe le matin
- De 50 % de la congestion de la circulation et de 30 à 50 % des stationnements gênants

De plus, elle concerne 10 % des emplois de l'économie marchande, ce qui n'est pas négligeable.

En milieu urbain dense, les collectivités doivent faire face aux enjeux environnementaux et sociaux de la logistique du dernier kilomètre. Mais elles peinent à y faire face, notamment du fait d'un prix du foncier élevé qui provoque l'éloignement des zones de distributions du dernier kilomètre. Aussi **une piste de réflexion pour freiner cette dynamique serait une densification des projets de requalification de périphéries commerciales par l'intégration de la logistique du dernier kilomètre.** Une autre piste tournerait autour de la réutilisation des friches commerciales ou industrielles en ville. Quoi qu'il en soit, les problématiques liées à la logistique urbaine demandent des projets innovants et des expérimentations de la part des collectivités.

C'est pour aider et accompagner ces projets que le programme InTerLUD a été pensé et retenu par le Ministère de la Transition écologique en février 2020 dans le cadre du dispositif des Certificats d'économie d'énergie (CEE). À destination de collectivité, il apporte un soutien méthodologique, de partage d'expériences et d'outils pour développer la logistique urbaine dans les villes de manière durable, soit en intégrant les enjeux et problématiques environnementales, sociales et économiques.

ÉTUDES DE CAS DE PROJETS DE REQUALIFICATION DE PÉRIPHÉRIES COMMERCIALES

Les interventions se poursuivent avec la présentation de deux études de cas de projets de requalification de périphéries commerciales : la zone commerciale de Comboire à Echirolles, et la zone commerciale de Pardieu à Clermont-Ferrand.

Le projet de requalification de la zone de Comboire a été présenté par Axelle Violleau et Stéphane Alexis, deux agents de Grenoble Alpes Métropole. Alors que de nombreux projets de ce type sont initiés pour cause de signes de décroissance de l'activité commerciale, la zone de Comboire est plutôt sous pression foncière, avec des demandes régulières d'implantation de la part de nouvelles enseignes. **La raison d'un projet de requalification concerne les difficultés environnementales et de mobilité présentes sur la zone.** C'est donc une approche :

- engagée et suivie par la puissance publique suite à des demandes formulées par les acteurs économiques présents sur la zone (notamment concernant les problématiques de mobilité),
- qui mobilise des outils de planification, notamment le PLUi de la Métropole qui est très engagé sur les implantations commerciales,
- qui s'appuie sur le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) qui s'applique sur une partie de la zone

Le projet de requalification est très ambitieux. Co-construit avec les acteurs économiques de la

zone, il souhaite mettre au cœur du programme le retour de la végétalisation, notamment dans la partie inondable, la création d'espace publics de qualité, et une diversification des usages, notamment par des espaces et services de loisirs. Un travail sur les mobilités est également pensé pour une meilleure gestion des flux et du stationnement routiers, et l'insertion de la mobilité douce sur la zone. Le projet en est encore à ses débuts.

Celui de la zone commerciale Pardieu à Clermont-Ferrand est plus avancé. Pour autant, ce projet de requalification est différent, à commencer par l'initiatrice : la foncière Etixia. Géraldine Niaulin nous présente **un projet de restructuration, avec une extension de zone par rapport au périmètre initial. L'équilibre de l'opération tient dans la densification de la zone** (une surface de plancher passant de 8 095m² à 42 750m²) **et par l'introduction de mixité des fonctions** : logements de « parcours intergénérationnel », restauration, crèche et maison médicale, ainsi qu'un parc urbain en cœur de zone, et l'implantation de commerces de proximité. Pour la foncière, c'est un projet qui souhaite s'inscrire dans une démarche ambitieuse de type « écoquartier ».

ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES DE LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE »

La matinée se conclue par une intervention de Sandrine Dretz sur les enjeux et problématiques de loi « Climat et Résilience », essentiellement dans son volet ZFE (Zone de faibles émissions). Ces zones sont obligatoires pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants à compter du 31 décembre 2024, ainsi que pour toutes les communes n'étant pas aux normes de qualité de l'air. Il s'agit donc d'interdire certains véhicules du trafic routier, à la fois des véhicules particuliers et à usage professionnel. Pour ce faire, un accompagnement de l'État est prévu à destination des collectivités pour les aider à réviser leur plan de planification (SRADDET d'ici 2023, ScoT d'ici 2024, PLU(i) d'ici 2025). L'application de la ZFE sur le territoire pose différentes problématiques :

- Des politiques publiques et des expérimentations sur le territoire qui ne sont pas sur les mêmes temporalités que la période de prise d'effet des ZFE
- Les sanctions portées à la fois par l'État pour la pénétration dans la zone par un véhicule non autorisé, et par les collectivités pour les compétences en mobilité qui lui ont été transférées.

TABLE RONDE : « QUEL CADRE ET QUELS MOYENS D'INTERVENTION POUR REQUALIFIER LES ENTRÉES DE VILLE ? »

La journée-débat reprend l'après-midi avec une table ronde regroupant sept acteurs publics ou privés de l'aménagement commercial autour de la question « **Quel cadre et quels moyens d'intervention pour requalifier les entrées de ville ?** ». Parmi les participants, nous retrouvons :

- Jean-Noël Carpentier, maire de Montigny-lès-Cormeilles
- Olga Chaufray, responsable des investissements immobiliers commerces et loisirs urbains à la Caisse des Dépôts
- André Decroix, responsable aménagement et promotion région AuRA Grand-Est chez Nhood
- Emilie Sampson, responsable RSE chez Nhood
- Arnaud Diguët, directeur opérationnel de l'EpaMarne EpaFrance
- Antoine Frey, PDG groupe Frey

Trois grandes thématiques ont émergé des discussions. Tout d'abord, celle de la nécessité du partenariat public/privé pour la requalification des périphéries commerciales. Ensuite, les participants ont abordé les manières de travailler entre acteurs publics et privés. Enfin, les problématiques de la mixité des fonctions dans les opérations de requalification ont été discutées.

1. Le partenariat public/privé : une nécessité pour le succès de la requalification des périphéries commerciales

Les acteurs de l'aménagement commercial se retrouvent aujourd'hui confrontés à de nouvelles problématiques, notamment une complexification des montages économique, juridique et de gouvernance des projets. Ce phénomène tire sa source d'une valorisation foncière devenue très élevée, avec plusieurs propriétaires présents sur les zones à requalifier. Aussi, pour faire face à ces difficultés, les acteurs de l'aménagement recherchent des partenaires.

Les critères pour un bon fonctionnement des projets de requalification des périphéries commerciales

Pour le bon fonctionnement des partenariats public/privé, plusieurs conditions doivent être réunies. La première concerne **la volonté des acteurs à travailler ensemble, pour la simple raison que ces derniers sont dépendant les uns des autres**. Aussi, les projets de requalification qui fonctionnent sont ceux qui présentent un partenariat à la fois politique et technique.

L'aspect financier des projets, avec le partage des risques et bénéfiques des opérations, est un second point important pour le bon fonctionnement des partenariats public/privé. Le sujet de la construction d'espaces publics dans les zones de requalification commerciale est parfois une source de crispation, notamment du côté des acteurs privés. En effet, il est illusoire de penser que les aménageurs privés maîtrisent entièrement toute la chaîne de valeur. Le partenariat est un excellent moyen pour aller plus loin dans la constitution d'espaces publics et de végétalisation des projets. Le PUP permet le co-financement de ces espaces, mais il faut impérativement prévoir leur rétrocession à la collectivité.

Un point de vigilance est tout de même soulevé : **bien que les acteurs publics et privés soient partenaires, c'est l' élu qui dirige et qui aura le dernier mot sur les projets**. Il tire sa légitimité du suffrage universel : il est donc garant de l'intérêt général sur le territoire où il est élu. De plus, avoir un cadre d'intervention clair et lisible est rassurant pour les acteurs privés, car il sécurise les investissements et perdure au fil des mandats électoraux. Il faut cependant qu'il ne soit pas strict du fait de la complexité des projets de requalification.

Intérêts de travailler avec des acteurs privés pour la collectivité

Sur des projets de requalification de zone commerciale, travailler avec des acteurs privés est très intéressant pour les collectivités. Tout d'abord, ces acteurs ont **la capacité de dialoguer avec les enseignes commerciales** : les aménageurs et investisseurs privés connaissent les enjeux du secteur, maîtrisent le vocabulaire à employer et disposent d'un réseau pour ces types d'acteurs. Aussi, ils peuvent dialoguer avec les enseignes de manière plus sereine **pour informer, être un intermédiaire, rassurer et bien sûr**

convaincre les acteurs du commerce du bien fondé du projet de requalification de la zone. Ils ont alors plusieurs leviers d'action.

Premièrement sur la thématique du chiffre d'affaires. Certains aménageurs modélisent les impacts économiques du projet sur le chiffre d'affaires des enseignes, et peuvent estimer le gain financier d'une requalification pour ces dernières. Un autre argument est celui du rôle des espaces publics sur la consommation des usagers : augmentation de temps passé sur la zone, curiosité pour aller dans d'autres enseignes que celle de destination par exemple. Ensuite, les aménageurs argumentent sur l'augmentation de la zone de chalandise primaire par la densification des fonctions résidentielles et tertiaires aux abords des commerces existants. Enfin, les aménageurs privés peuvent rassurer sur le stationnement et les parkings en silos qui, même s'ils ne sont pas devant le magasin, m'empêchent pas la venue de la voiture sur la zone.

Les collectivités peuvent également s'appuyer sur le patrimoine bâti commercial à disposition dans les foncières privées qui veulent se poser en tant d'aménageur. Aussi, il est d'autant plus facile de faire muter une périphérie commerciale que celle-ci est encore viable économiquement pour les enseignes, qu'il reste du foncier mobilisable acquis ou non par la collectivité. Celle-ci n'est d'ailleurs pas obligée de l'acheter ou n'en a tout simplement souvent pas les moyens sur des secteurs très étendus.

Enfin, d'un point de vue financier, le partenariat avec les acteurs publics permet un co-financement des futurs espaces, services et équipements publics nécessaires à la durabilité de la périphérie commerciale à requalifier.

Intérêts de travailler avec des acteurs publics pour les foncières et les aménageurs privés

Bien qu'elles ne soient pas propriétaires du foncier dans les périphéries commerciales, les collectivités ont la maîtrise des droits du sol via les outils de planification. Aussi travailler en tant que partenaire de l'acteur public peut faciliter les négociations pour changer les destinations pour en faire des zones mixtes facilitant l'équilibre financier des opérations de requalification. Travailler avec la puissance publique permet tout de même des financements supplémentaires, et des montages économiques et juridiques surs.

2. Travailler entre acteurs publics et acteurs privés sur les

projets de requalification de périphéries commerciales

Les outils mobilisés

Mis à part des montages de gouvernance de plus en plus complexe, **les outils mobilisés pour travailler ensemble en tant que partenaire sont assez classiques** :

- Les comités de pilotage et les comités techniques constituent souvent une première marche essentielle de partage politique et technique du projet
- La co-construction avec l'ensemble des acteurs du commerce pour élaborer des plans guides et/ou des OAP. Parfois, des aménageurs privés peuvent être conviés pour participer à l'élaboration des documents de planification
- La mobilisation de ressources tel que le fonds friches
- Des montages financiers alliant les acteurs publics et privés, notamment la démarche de PUP qui semble plébiscitée.

Pour autant, tous les acteurs, publics ou privés, s'accordent pour dire que **la mise en place de nouveaux outils coercitifs ne sont pas nécessaires**. En effet, pour les projets de requalification de périphérie commerciale, les outils sont déjà présents et ils fonctionnent en l'état. Ils ont surtout pour utilité d'« amorcer la pompe ». De plus, l'arrivée de nouveaux outils rendrait les montages bien trop complexes, sur des projets qui le sont initialement.

La fiscalité

Le thème de la fiscalité a été abordé très rapidement, mais a été **cité comme « un vrai sujet »**. Les intervenants sont notamment revenus sur le fonctionnement de la péréquation horizontale pour le financement des projets de requalification commerciale. En effet, la redistribution des revenus de la TasCom n'est pas toujours au rendez-vous. Pour autant, d'autres taxes existent : la taxe d'aménagement et la taxe foncière que les communes peuvent encore mobiliser.

Les souhaits de simplifications : fluidifier les procédures pour les acteurs privés

Bien que certaines volontés de simplification soient partagées entre tous les acteurs, tel que la facilitation des transferts d'AEC, le tour de table illustre des préoccupations propres au domaine d'intervention de chacun.

Ce sont les foncières-aménageuses qui évoquent en premier les **simplifications qui devraient être faites pour les transferts d'AEC**. Ce sont des opérations qui prennent du temps, et engendrent donc un risque pour les investissements engagés. De plus, ces acteurs regrettent que **la mise en conformité du PLU prenne autant de temps sur les territoires en zones tendues** sur le logement.

Pour les aménageurs, les **recours en justice sur les projets posent le plus de difficulté**. Ils n'ont alors plus la maîtrise du temps des projets. Cependant, cette problématique pourra se régler uniquement par une prise de conscience et une implication de l'État.

Enfin, les élus locaux souffrent du **manque de confiance que leur accorde l'État pour repenser les périphéries commerciales**. Les liens entre les décisions prises par l'État et les collectivités territoriales et le manque de continuité dans le travail effectué sont des facteurs « aggravants » les difficultés rencontrées par les projets de requalification de périphérie commerciale.

3. La question de la mixité dans les projets

Créer des projets mixtes pour la requalification des périphéries commerciales

Quel que soit le projet, il n'y a **pas de solution clé en main pour réaliser des projets mixtes** : « chaque projet est unique ». Les foncières mettent en lumière la création de diagnostic pour avoir une vision du site sur le temps long. Pour autant, en fonction des résultats de l'analyse, les leviers pour penser les projets de requalification ne sont pas les mêmes : pour certains se sera la mobilité, ce qui n'est pas le cas pour d'autres zones commerciales. Mais toute la réflexion doit s'articuler autour de cette question : « quelle place va prendre l'équipement que l'on va développer dans la métropole ou

la ville ? ».

Bien que les foncières soient à l'origine des projets de requalification, elles ont **besoin de tous les acteurs du territoire pour composer un foncier mixte**. Ce sont donc essentiellement des projets partenariaux avec les élus locaux, mais aussi les enseignes et les exploitants.

Pourquoi réaliser des projets mixtes pour la requalification des périphéries commerciales ?

Réaliser des opérations de mixité fonctionnelle ne va pas de soi. Il y a 20 ans, cela était inimaginable. Aujourd'hui, **apporter du logement dans la requalification des zones commerciales est nécessaire pour l'équilibre financier des projets** : les acteurs appellent cela « la densification par le logement ». Ainsi, l'enjeu est de trouver l'adéquation entre les prix du marché pour le logement et les volumes financiers pour tenir dans le temps les opérations de requalification de périphéries commerciales. Cependant, cette **équation est insolvable en zone détendue**. D'ailleurs aucun des acteurs présents lors de cette journée ne réalisent des projets dans ces espaces-là car ils sont soumis à des contraintes de rentabilité économique. Le facteur économique est donc la clé pour la constitution de « périphéries mixtes ».

Ensuite, **la mixité permet de travailler la question de l'attractivité et l'acceptabilité des sites**. La logique est de donner une autre image à la périphérie commerciale, et la faire passer d'un statut d'espace subi et à celui d'espace choisi. Ainsi, les aménageurs privés souhaitent créer un « morceau de ville » dans lequel le commerce va stimuler l'appropriation de cette nouvelle périphérie. Pour autant, il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui **il n'est plus possible d'implanter du commerce non connecté au territoire**. C'est un modèle qui ne fonctionne plus. Le rôle des élus locaux sur cette thématique est déterminant.

La journée se termine par une double conclusion. Emeline Baume, première vice-présidente de la Métropole de Lyon conclut la première. Il est **nécessaire pour les collectivités locales d'accompagner les mutations des périphéries commerciales**, des espaces qui deviennent stratégiques dans un contexte de raréfaction du foncier. D'ailleurs, il faudrait **imaginer des projets mixtes avec de la**

logistique urbaine. En effet, les territoires périphériques sont en demande pour avoir accès à ce foncier rare. Quoi qu'il en soit, avec l'entrée en application de la loi Climat et Résilience et le ZAN, **les acteurs de l'aménagement sont aujourd'hui obligés de trouver des solutions innovantes.**

La dernière intervention de la journée est menée par Rollon Mouchel-Blaisot , préfet et directeur du programme national Action cœur de ville à l'ANCT, présentant les premiers éléments de synthèse et d'enseignements de la mission nationale en cours sur les entrées de ville et périphéries commerciales. Celle-ci donnera lieu à un rapport qui sera remis au ministre en exercice en juillet 2022.

Compte rendu rédigé par Lise Bonat, stagiaire au Cerema et étudiante en Master 2 à l'Institut d'Urbanisme de Lyon.