



**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



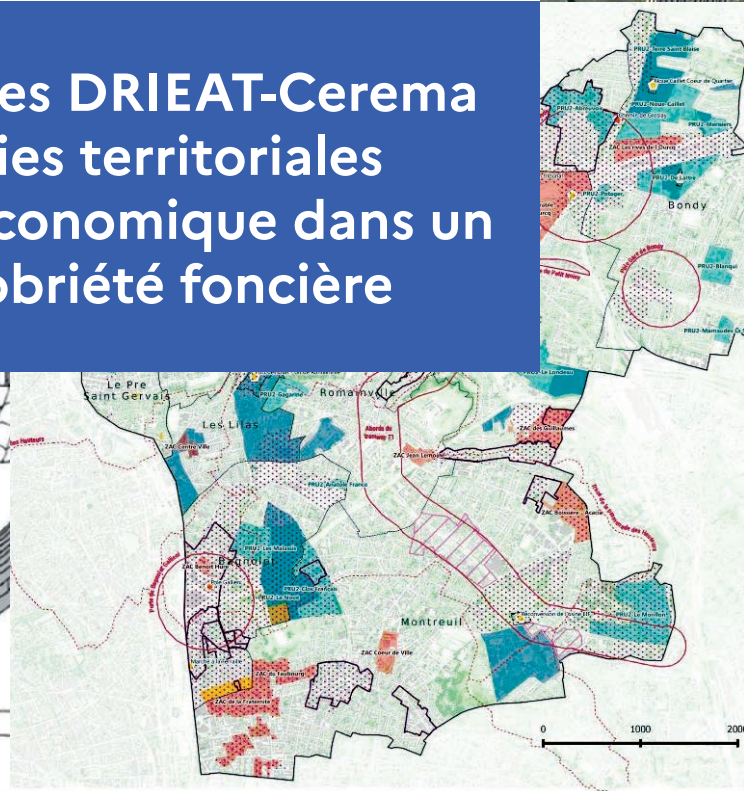
Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN



Quelle place pour les activités économiques au service de villes et de territoires animés et durables ?



Cycle de séminaires DRIEAT-Cerema sur les stratégies territoriales d'aménagement économique dans un contexte de sobriété foncière



Octobre 2022

Synthèse du séminaire du 16 décembre 2021

Le Cerema IDF a été missionné par la DRIAT pour concevoir et animer un cycle de 4 séminaires sur les stratégies territoriales d'aménagement économique dans un contexte de sobriété foncière. Un 1er séminaire de lancement s'est tenu en mai 2021 pour présenter la démarche partenariale, le contexte francilien et échanger sur les différents enjeux posés en matière d'aménagement économique local.

Le séminaire 3 était consacré à **l'enjeu du maintien des activités économiques dans leur diversité au sein des villes et des territoires franciliens**.

En effet, l'une des préoccupations des acteurs de l'aménagement, notamment des collectivités, est de réussir à maintenir et diversifier les activités économiques dans les centres-villes, afin de répondre aux besoins des habitants en commerces et services tout en offrant aux entreprises des conditions qui garantissent la rentabilité et la pérennité de leurs activités. L'implantation de ces dernières sont en

effet remises en question par la spéculation foncière et immobilière dans les zones les plus tendues, et par la concurrence des zones commerciales et d'activités périphériques dans les territoires ruraux et périurbains. Par ailleurs, les acteurs traditionnels du commerce font face depuis quelques années à l'émergence du e-commerce qui bouleverse leurs modèles traditionnels et entre en concurrence pour le foncier dans les centres-villes.

Quatre acteurs publics et privés, inscrits dans différents contextes territoriaux, ont témoigné de la manière dont ils résolvent au quotidien cette équation délicate, dans deux séquences consacrées respectivement à la maîtrise des rez-de-chaussée actifs et à la reconfiguration de centralités mixtes. Une troisième séquence a été consacrée à la présentation des dispositifs publics d'appui aux collectivités locales pour la revitalisation des centralités.

Commerces en rez-de-chaussée dans l'Est grand parisien



photo : Laura JEHL

1 Quels stratégies et outils fonciers pour favoriser les rez-de-chaussée actifs et l'hybridation des activités ?

INTERVENTIONS

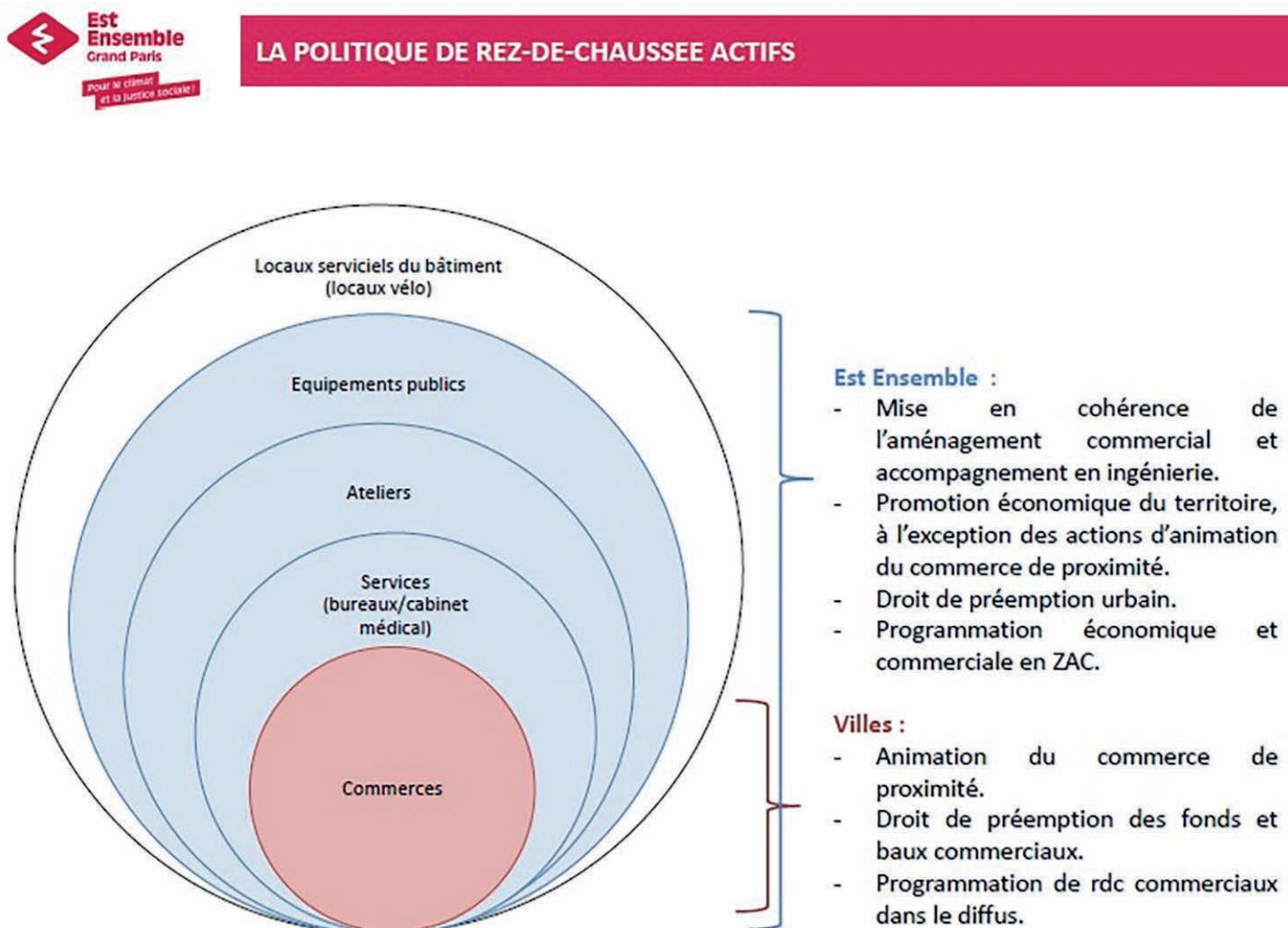
- EPT Est Ensemble - Laura JEHL, chargée de mission revitalisation économique et commerciale
- SEML Saint-Denis Commerces - Sandrine MOREL, directrice

De par leur occupation (commerces, artisanat, professions libérales, services...) et leur rapport à l'espace public, les « **rez-de-chaussée actifs** » participent à l'animation et au dynamisme des centres-villes. Leur maîtrise est donc essentielle pour les collectivités locales. Cet enjeu mobilise aussi bien le niveau communal que le niveau intercommunal, et requiert une bonne coordination entre les deux et entre les différents services impliqués. Dans les deux exemples présentés, **Saint-Denis** et **Est Ensemble**, les compétences aménagement et développement économique sont portées par le **niveau intercommunal** (établissement public territorial) et la compétence animation commerciale par le **niveau communal**. Une bonne articulation entre les deux échelons est donc nécessaire pour mettre en place

une stratégie d'ensemble et les outils permettant de la décliner (figure 1).

Les outils mobilisés varient selon le contexte territorial : les deux exemples présentés s'inscrivent en grande partie dans un contexte de gentrification de quartiers populaires à proximité de Paris. La priorité est la lutte contre la spéculation immobilière qui provoque un fort turnover et une éviction des activités les moins rentables ou qui requièrent un investissement de départ plus important dans l'adaptation des locaux, comme l'artisanat, les métiers d'art ou les commerces de bouche. Il faut alors une intervention publique sur plusieurs années pour permettre l'installation durable de ces activités.

Figure 1 – L'articulation des compétences dans le traitement des rez-de-chaussée actifs

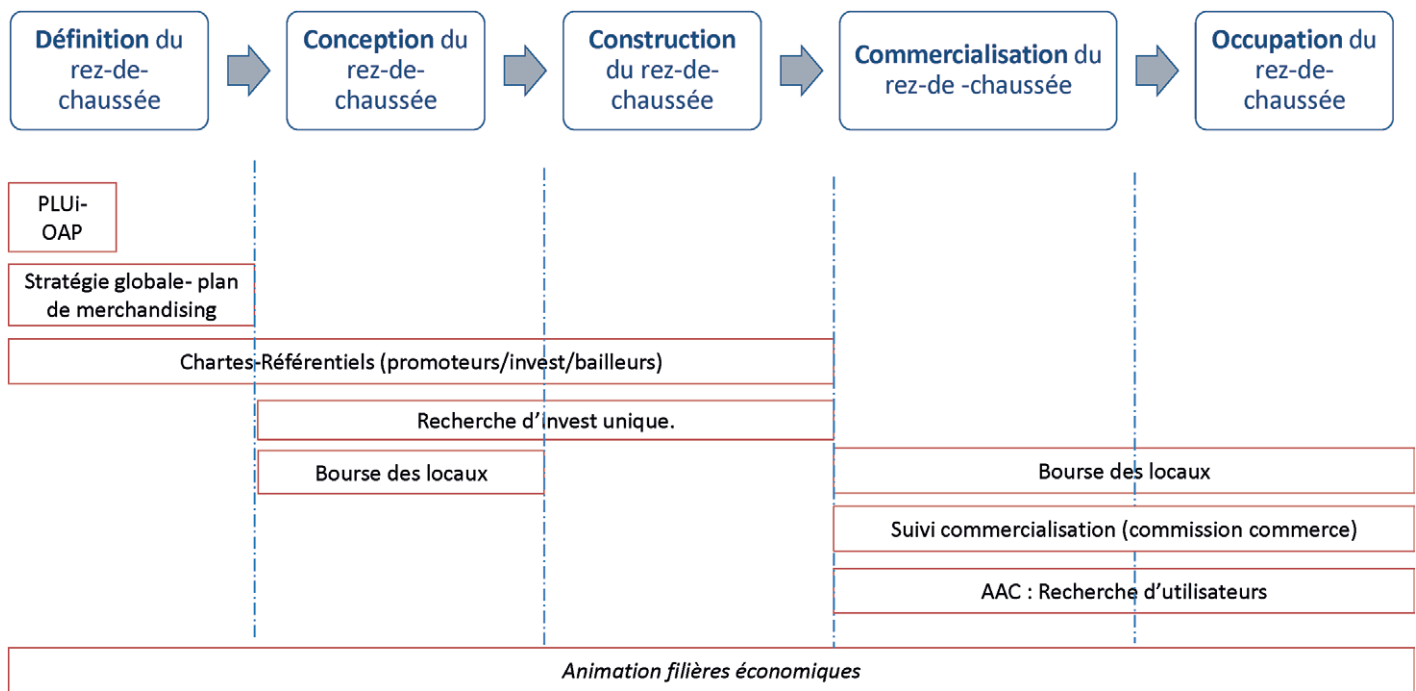


La **définition d'une stratégie d'ensemble** s'appuie nécessairement sur un diagnostic. Dans le cas des commerces, la définition d'un **plan de merchandising** (figure 2) permet de préciser les besoins des clients potentiels et de définir un plan d'actions qui guidera la mobilisation des différents outils dans ce sens. **Le PLU reste un instrument incontournable pour encadrer la mutation des linéaires de rez-de-chaussée**, notamment par le biais des opérations d'aménagement prioritaire (OAP) qui permettent un traitement spécifique de chaque secteur. La stratégie peut également être déclinée en un référentiel de rez-de-chaussée (cf. figure2), et être intégrée dans des chartes promoteurs, voire dans la programmation d'une ZAC.

La **maîtrise foncière est indispensable** à la mise en œuvre de la stratégie. Le droit de préemption urbain est délicat à manipuler dans ce domaine, car il nécessite de trouver rapidement un occupant

pour le local concerné. L'appui de l'EPFIF permet en revanche un portage de plus long terme. L'exemple de Saint-Denis nous montre que la mise en place d'une foncière, sous la forme d'une SEM locale, facilite le pilotage de la stratégie et de sa mise en œuvre, et permet d'associer durablement des investisseurs publics et privés. Il faut ensuite sélectionner les projets qui correspondent aux orientations définies et les accompagner dans la durée pour leur laisser le temps de trouver leur clientèle. **Si ces projets doivent être rentables individuellement dans la durée, le retour sur investissement ne doit pas être l'objectif principal pour les collectivités** : dans les zones tendues, il peut être nécessaire de pratiquer des loyers inférieurs aux valeurs de marché pour attirer des pépites entrepreneuriales. Enfin, pour s'assurer de l'efficacité de la stratégie dans la durée, il est nécessaire de mettre en place un observatoire économique des quartiers d'intervention.

Figure 2 – Référentiel de rez-de-chaussée de Est-Ensemble



Crédit : Laura JEH

2 Comment travailler à la complémentarité centralité/périphérie et favoriser la mixité fonctionnelle ?

INTERVENTIONS

- Ville de Montigny-lès-Cormeilles - Jean-Noël CARPENTIER, maire
- Immo Mousquetaires - Sandra JOVER, directrice développement projets urbains immobiliers mixtes

La problématique présentée lors de la deuxième séquence est celle de la requalification des **zones commerciales monofonctionnelles** développées à partir des années 70. Souvent **développées en périphérie et en concurrence des centres-villes traditionnels, elles connaissent aujourd'hui une double obsolescence : celle de leur bâti, mais aussi celle de leur fonctionnement**, fondé sur la spécialisation et sur la prédominance de l'automobile, et remis en cause par le développement rapide de l'e-commerce. Pour faire face à ce double défi, acteurs publics et privés se mobilisent dans une nécessaire coordination.

La **nécessité d'un portage politique sur le long terme** est bien illustrée dans l'exemple de la commune de Montigny-lès-Cormeilles, confrontée à l'obsolescence du barreau commercial qui traverse son territoire (figure 3). Ce barreau s'est organisé autour d'une artère très fréquentée qui coupe la commune en deux, mais

il souffre aujourd'hui d'une mono-activité et d'une moindre qualité architecturale et paysagère, et affiche des signes d'obsolescence avec un taux de vacance des locaux d'activités en hausse. Il offre paradoxalement une opportunité pour développer un cœur de ville sur cette commune qui a connu un développement urbain très rapide et non concerté, à la condition d'apaiser la circulation routière, ce qui devrait être facilité par le réaménagement d'un échangeur autoroutier. **Dans un contexte de dureté foncière liée au poids d'acteurs privés dont les intérêts ne vont pas nécessairement dans le sens du projet urbain tel qu'il a été défini par la municipalité, un urbanisme négocié et agile semble la voie la plus adaptée. La démarche se structure autour d'un plan-guide** réalisé avec le concours de l'agence Seura et appuyé par une convention avec l'EPFIF pour le portage foncier. Compte-tenu de l'étendue et de la temporalité de l'opération, l'outil ZAC s'est avéré trop complexe à mettre en œuvre.

Figure 3 – Le barreau commercial de la RD 14



Les **collectivités locales ne sont pas les seules à se mobiliser pour la requalification des espaces commerciaux en déclin** : face à la concurrence des plateformes numériques, **la grande distribution traditionnelle doit adapter son organisation** pour intégrer des modèles dématérialisés ou mixtes (« phigital ») pour s'adapter. Cela impacte ses stratégies immobilières, comme l'a montré le témoignage d'une représentante d'Immo Mousquetaires, filiale de l'enseigne Intermarché.

Celle-ci développe des **projets mixtes pour mieux connecter ses surfaces commerciales à la ville**. Là encore, une volonté politique maintenue dans la durée est primordiale pour faire aboutir ces projets et réinventer les centralités commerciales : ce type de projets nécessite quatre à cinq ans pour aboutir, ce qui constitue un handicap face à la concurrence des plateformes, qui s'appuient sur des « dark stores », des petits entrepôts implantés dans des rez-de-chaussée de centre-ville, et sur une logistique de proximité très efficace.

3 Quel appui aux territoires pour favoriser une ville animée et mixte ?

INTERVENTIONS

- ANCT - Christelle BREEM, directrice du fonds de restructuration des locaux d'activité
- Cerema - Raphaëlle RATTO, directrice de projet Aménagement et petites villes,
Nicolas GILLIO, directeur de projet aménagement et développement économique

Les exemples présentés ont montré l'importance pour les collectivités locales de pouvoir s'appuyer sur une ingénierie de projet pour mener à bien ces opérations de revitalisation. L'offre d'ingénierie proposée par l'État est désormais coordonnée par l'ANCT et s'organise selon trois axes :

- Les programmes nationaux à logique descendante (Petites villes de demain, Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Quartiers de la politique de la ville) ;
- L'offre « cousue main », mobilisable par une saisine des collectivités auprès du délégué départemental de l'ANCT, placé auprès du préfet, et qui sera chargé de l'aiguiller vers le dispositif le plus adapté ; cette offre est alimentée par des conventions avec des partenaires (ANRU, Ademe, ANAH, Cerema, Banque des territoires, Fédération nationale des agences d'urbanisme, fédération des EPL, Agence France Locale) et par des marchés d'ingénierie avec des bureaux d'études spécialisés (comportements d'achats, dureté foncière...) ;
- Les contrats de territoires, qui permettent d'harmoniser les différents programmes sur un même territoire.

Trois dispositifs spécifiques sont également proposés :

- La Banque des territoires a pour objectif de créer cent foncières de redynamisation pour produire 6 000 locaux d'activités dans le cadre du plan de relance ;
- Le Fonds de restructuration des locaux d'activité participe au financement d'opérations immobilières de création ou de restructuration dans les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ou dans les zones prioritaires (QPV, ZAFR, ZRR) ; il doit être recapitalisé en 2023 ;
- Un appel à manifestation d'intérêt est en cours jusqu'en mars 2022 pour créer des tiers-lieux productifs avec le soutien du Fonds tiers-lieux.

Les différentes offres sont référencées sur la plateforme Aides-territoires : <https://aides-territoires.beta.gouv.fr/>

L'offre d'ingénierie du Cerema s'inscrit dans ce dispositif d'ensemble. Un accompagnement spécifique est notamment proposé aux 1 660 communes bénéficiaires du programme Petites villes de demain ou encore Action Cœur de Ville.

L'offre d'accompagnement s'est nourrie d'une enquête menée à l'été 2020 auprès des élus et techniciens sur la revitalisation des centres-villes, qui a fait émerger trois types de besoins (figure 4) :

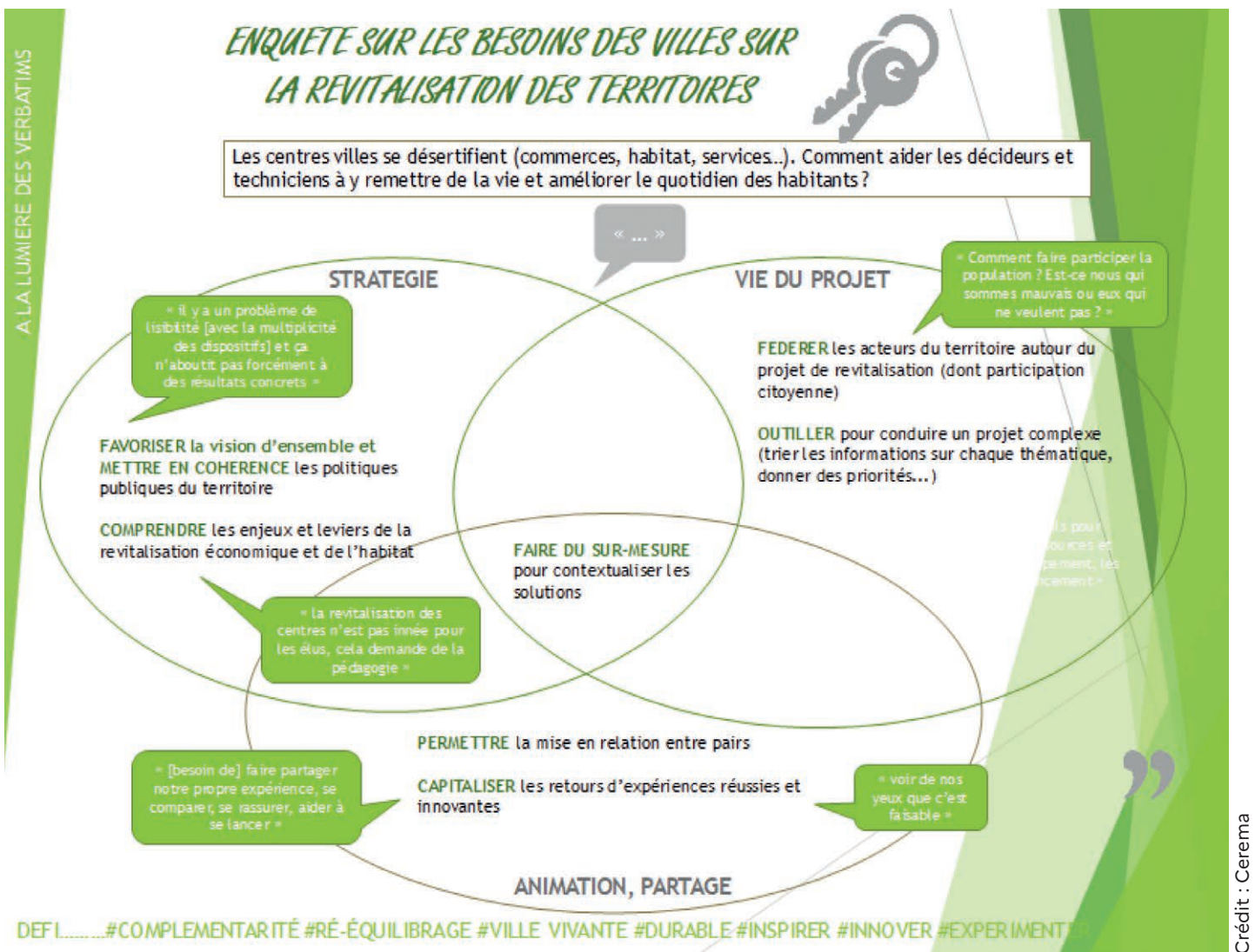
- L'aide à la définition d'une stratégie pour mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques et prioriser les projets, à travers la réalisation de diagnostics et la mise en place de gouvernances partagées ;
- L'aide à la mobilisation des acteurs du territoire et à l'identification des outils adaptés au projet de revitalisation, aussi bien sur le plan méthodologique (montage, participation, évaluation...) qu'opérationnel (montage économique, analyse foncière...) ;
- La mise en relation avec les autres territoires pour capitaliser sur les expériences, à travers le club des chefs de projet PVD.

Local artisanal



photo : Alexandra LEBON (Epareca)

Figure 4 – L'accompagnement du Cerema



L'expertise territoriale du Cerema a vocation à **décloisonner les thématiques pour répondre à l'ensemble des enjeux du territoire**. La revitalisation économique des centres-villes et centres-bourgs peut ainsi être abordée à travers les mobilités (flux logistiques et de clients), le marché immobilier (effets d'éviction, mobilité des entreprises) et le logement (mixité fonctionnelle des centres anciens), en utilisant des outils comme les cartes mentales ou le design de services pour identifier les leviers avec les acteurs.

Enfin, le Cerema propose une **offre de formation sur des thématiques spécifiques** (nature en ville, mobilités...) ou sur des approches collectives (ex. diagnostic participatif). Un parcours spécifique est notamment proposé aux élus et aux chefs de projet PVD.



**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction régionale et interdépartementale
de l'environnement, de l'aménagement
et des transports d'Île-de-France

21/23 rue Miollis
75732 Paris cedex 15
Tél. 01 40 61 80 80

Dépôt légal : Octobre 2022
ISBN : 978-2-11-167653-4