



collection  
Dossiers

n°273

# Requalification des espaces commerciaux

*Retours d'expériences  
et premiers enseignements*





# La requalification des espaces commerciaux

*Retours d'expériences et premiers enseignements*

Juillet 2013



centre d'études sur les réseaux,  
les transports, l'urbanisme  
et les constructions publiques  
2 rue Antoine Charial  
69426 Lyon Cedex 03  
téléphone : 04 72 74 58 00  
télécopie : 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

## Collection Dossiers

Cette collection regroupe des ouvrages qui livrent de l'information sur un sujet de manière plus ou moins exhaustive. Il peut s'agir d'études sur une technique ou une politique nouvelle en émergence, d'une question qui fait l'objet d'analyses et qui mérite d'être mise à disposition du public, de connaissances capitalisées à travers des colloques, des séminaires ou d'autres manifestations. Ces ouvrages s'adressent à des professionnels ou à tout public cherchant des informations documentées sur un sujet.

Ces ouvrages n'ont pas de caractère méthodologique bien que des analyses de techniques en émergence puissent alimenter les savoirs professionnels. Dans ce cas, les pistes présentées n'ont pas été validées par l'expérience et ne peuvent donc pas être considérées comme des recommandations à appliquer sans discernement.

Le Certu publie également les collections Données, Essentiel et Références.

## Auteurs

Cette publication a été mise au point par les partenaires du séminaire technique consacré à la requalification des espaces commerciaux : Adef (Yann Gérard et Caroline Gerber), AdCF (Philippe Schmit), CCI France (Fredericke Lonchambon), Certu (Guillaume Fauvet, Nicolas Gillio et Anne Vial), Etd (Sylvain Baudet et Christopher Delaburthe), Egis (Sylvain Petitet), la DHUP/AD3 bureau de l'action foncière (Stéphane Bost) et le Puca (Evelyne Lemercier).

Le Certu a assuré la rédaction de la publication.

## Remerciements

Martine Meunier-Chabert et Marc Morain (Certu), Pascal Madry (Institut pour la Ville et le Commerce) pour leurs remarques et leur contribution à la présente publication.

Les intervenants au séminaire :

Eric Bazard (Epase),  
Gâelle Bonnefoy-Cudraz (CCI de Lyon),  
Bruno Cremet (Atelier Villes&Paysages),  
Nicolas Douce (CVL),  
Pascal Duballet (CA de Poitiers),  
Arnaud Gasnier (Université du Mans),  
Emmanuel Giraud (Mairie de Genas)  
Gilles Herrman (Oppiddea),  
Philippe Jonvel (Association des entrepreneurs du futur),  
Pascal Madry (IVC),  
Olivier Mutez (Epareca),  
Ingrid Nappi-Choulet (Essec),  
Emilie Noel Thevenin (Financière Teychené),  
Philippe Petitprez (Immochan),  
David Sarrazin (AID Observatoire).

Jerôme Marie (CA de Troyes) est également remercié pour les compléments qu'il a apportés au séminaire.

*Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les 8 Cete, le Certu, le Cetmef et le Sétra fusionnent pour donner naissance au Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.*

La présente publication résulte de la volonté d'un groupe de partenaires (Adef, AdCF, CCI France, Certu, DGALN, Etd, Egis) de mettre en évidence l'importance des enjeux fonciers du développement économique. En effet, ces partenaires souhaitent améliorer la connaissance, partager les constats et bâtir des propositions pour une meilleure intégration des objectifs de densification et de requalification par les activités économiques et commerciales. Ainsi, les espaces commerciaux localisés en périphérie ou prévus dans le cadre de projets urbains ont été considérés comme un sujet stratégique eu égard aux priorités développées par la loi ENE de juillet 2010.

**Cette publication fait suite à trois séances de séminaire organisées en 2012 par le Certu avec ses partenaires. Les trois séances ont porté sur les évolutions et les enjeux des espaces commerciaux, les pratiques de requalification de ces espaces en entrée de ville et sur l'intégration des activités commerciales dans les nouveaux projets urbains. Sont ici proposés l'analyse des enjeux et des risques, une typologie indicative des formes de requalification et d'intervention ainsi que les conditions et les instruments observés de la requalification.**

L'expansion des surfaces commerciales sur les territoires et la croissance continue des stocks de projets d'implantation de centres commerciaux vont de pair avec une consommation en perte de vitesse des ménages depuis 2008. Cette tendance ainsi que l'artificialisation importante des sols à proximité des villes réclament une réflexion sur le devenir des espaces commerciaux existants et sur les actions à mettre en œuvre. Cette contradiction observée constitue le point de départ des travaux, des échanges et des expériences analysées et décryptées<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, ce document propose les constats et les enseignements partagés lors de trois séances de séminaire, associant représentants de services de l'État, de collectivités locales, chambres de commerces, professionnels. Il est destiné à alimenter les réflexions territoriales en cours.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voir « Pour en savoir plus » en fin de publication.

<sup>2</sup> Ce séminaire partage les principes et la démarche utilisés dans le cadre de l'atelier national « territoires économiques » organisé par la DHUP/AD1. Il s'en distingue dans la mesure où il aborde les opérations sur un périmètre restreint (la zone commerciale) et pour un ensemble de préoccupations plus limitées (économique, financière et de gouvernance).

## Sommaire

<b>1. Les enjeux et les risques de la dégradation des espaces commerciaux pour les territoires</b>	<b>5</b>
1.1 De nouvelles tendances et de nouveaux enjeux pour les espaces commerciaux	5
1.2 Les types d'espaces commerciaux et les risques de dégradation	7
1.3 Identifier les friches commerciales et les espaces commerciaux dégradés	8
<b>2. Une typologie des formes de requalification et d'interventions sur ces espaces</b>	<b>10</b>
2.1 La requalification a minima de la zone commerciale	10
2.2 La requalification lourde et progressive de zones commerciales anciennes	11
2.3 La requalification urbaine d'un quartier ou d'une zone plus vaste	13
2.4 La création de nouveaux quartiers urbains lors d'opérations de renouvellement urbain ou de la résorption de friches urbaines	14
<b>3. Les conditions et les instruments de la requalification</b>	<b>17</b>
3.1 Le pilotage et la concertation des acteurs	17
3.2 La définition et le déclenchement du projet	19
3.3 L'évaluation économique et financière	20
3.4 Les outils de mise en œuvre du projet	21
<b>Des pistes de propositions et quelques questions à développer...</b>	<b>24</b>
<b>Pour en savoir plus...</b>	<b>26</b>
Bibliographie	27
Ressources internet	28
Liste des abréviations	29

## 1. Les enjeux et les risques de la dégradation des espaces commerciaux pour les territoires

Les logiques d'étalement urbain et d'économie d'espace imprègnent peu ou de manière insuffisante les pratiques de localisation relatives aux activités économiques et commerciales alors que ces préoccupations sont clairement admises dans les politiques territoriales du logement.

Le logement représente environ 50 % des surfaces de plancher construites chaque année, l'autre moitié correspond à de l'activité (entrepôts de stockage, bâtiments agricoles, locaux industriels, de bureaux, etc.) et à des grandes surfaces commerciales. Les activités industrielles et de services occupent 1,4 million d'ha (30 % des surfaces urbanisées) contre 2,3 millions d'ha pour le logement. Soit plus de 35 000 ha par an de surface consommée pour les infrastructures routières et les activités, notamment le commerce.

À cet égard, la question des activités commerciales est également « sous-évaluée » par les considérations en termes de consommation et gestion de l'espace<sup>3</sup>. Pour le commerce, le parc a progressé de 44 %, passant de 48 millions à 70 millions de m<sup>2</sup>, entre 1992 et 2004, alors que, dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 14 %<sup>4</sup>. 85 % des surfaces autorisées en Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) est localisé en périurbain. En 2011, les surfaces autorisées de locaux de commerce en CDAC représentaient plus de 3 millions de m<sup>2</sup> selon PROCOS<sup>5</sup>.

### 1.1 De nouvelles tendances et de nouveaux enjeux pour les espaces commerciaux

**Des tendances lourdes et structurelles sont en cours.** Les acteurs publics et privés devraient en tenir compte dans la mesure où l'évolution des comportements de consommation et la demande de proximité (circuits courts, petites surfaces, e-commerce) sont porteurs de changements pour les territoires. Pour autant, les territoires restent très marqués dans les mentalités des acteurs et dans les paysages urbains par **le commerce en grand format** : les hyper et grands supermarchés représentent en France 77 % des parts de marché en valeur en 2008 alors qu'ils représentent 45 % en Allemagne et 56 % en Italie<sup>6</sup>. Or, **l'évolution des comportements de consommation** et le développement de comportements nouveaux (e-commerce, m-commerce<sup>7</sup>, achats d'articles de seconde main, etc.) rendent d'autant plus incertain l'avenir du commerce et des zones d'activités commerciales créées ces dix dernières années sur le modèle de la consommation de masse et de la voiture individuelle. Par ailleurs, **le processus de financiarisation** a imprégné l'immobilier commercial depuis une dizaine d'années avec

---

<sup>3</sup> *Foncier économique : le mal aimé ?* Revue *Études Foncières* n°148 et 149. Dossier réalisé par Certu-ACFCI-AdCF-Adef. 2010 et 2011.

<sup>4</sup> Intervention de Pascal Madry, Institut pour la Ville et le Commerce (séance du 5 juillet 2012).

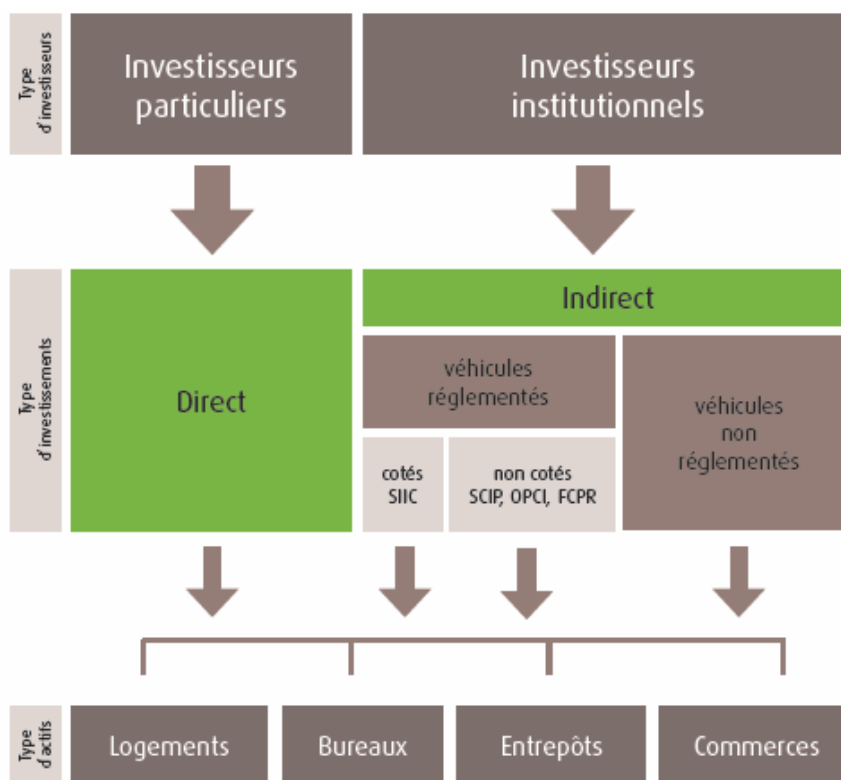
<sup>5</sup> PROCOS : fédération d'enseignes spécialisées, outil de connaissance, de recherche et d'actions.

<sup>6</sup> Données citées par l'Atelier national « *Territoires économiques* » et issues de Nielsen « *Univers alimentaire* » 2010.

<sup>7</sup> Le m-commerce désigne les achats réalisés par téléphone mobile, tablette et autre appareil utilisant les technologies sans fil.

l'émergence des sociétés foncières<sup>8</sup> notamment (voir schéma ci-après). Les effets observés sur les territoires montrent que le développement des espaces commerciaux est souvent dissocié de sa réalité financière telle qu'elle est affichée dans les comptes des sociétés foncières. La financiarisation de la filière comporte des risques de pertes de lien entre l'activité économique exercée par les enseignes commerciales sur les territoires (emplois, chiffres d'affaires, clientèles, etc.) et leurs manifestations foncières et immobilières sur les territoires (actif financier dans les comptes de sociétés foncières ou de fonds d'investissement, stratégies d'investissement opportunistes et choix en termes de portefeuille, etc.)

**Types d'investisseurs et d'investissements immobiliers en France** <sup>9</sup>



**Parallèlement, les territoires sont confrontés à la poursuite du développement des surfaces commerciales :** les projets sont toujours aussi nombreux et significatifs au regard des surfaces envisagées (près de 4 millions de m<sup>2</sup> par an environ d'après les organismes spécialisés<sup>10</sup>) mais aussi des constructions effectivement réalisées avec l'accord de la puissance publique. À celles-ci s'ajoutent d'une part les surfaces inférieures à 1 000 m<sup>2</sup> qui sont rarement comptabilisées dans les volumes connus et d'autre part, les effets induits par les surfaces supplémentaires occupées pour le stationnement des consommateurs. L'inflation des surfaces commerciales (en projet et réalisées) constitue une source additionnelle de risque pour les territoires alors même que les tentatives pour limiter

<sup>8</sup> Les sociétés foncières sont des entreprises dont l'objet social consiste à acquérir, à gérer et à louer un parc immobilier. Elles peuvent être cotées en bourse (Gecina, Unibail-Rodamco par exemple) ou non cotées (Poste-Immo par exemple).

<sup>9</sup> *Les mécanismes de l'investissement immobilier*, Ingrid Nappi-Choulet, Certu 2010.

<sup>10</sup> Institut pour la Ville et le Commerce notamment.

ou résorber la dégradation des espaces commerciaux existants prennent une importance nouvelle. Cette tendance d'abord constatée dans les grandes agglomérations touche aujourd'hui les villes moyennes.

## 1.2 Les types d'espaces commerciaux et les risques de dégradation

Parmi ces espaces commerciaux, les territoires et les opérations présentés lors des séances du séminaire mettent en évidence les différentes formes urbaines selon les périodes où elles ont été conçues et aménagées. On peut distinguer les zones commerciales des années 1970 et 1980, les parcs d'activités commerciales aménagés dans les années 1990, les surfaces commerciales de centre-ville ou encore les petites surfaces commerciales en fort développement actuel dans le périurbain.

**Les zones commerciales construites et aménagées dans les années 1970 et 1980** (les corridors et routes commerciaux sont aussi dans ce cas de figure) : ces espaces présentent des signes importants de dégradation avec des locaux souvent dégradés et parfois vacants depuis plusieurs années mais aussi des voiries et des espaces privés peu attractifs. Pourtant la présence de « locomotives » (grandes et moyennes surfaces des marques traditionnelles comme Auchan, Carrefour, Leroy Merlin, Castorama, Decathlon, etc.) permet de continuer à assurer le fonctionnement de la zone dans des conditions souvent rendues difficiles : celle-ci a été rattrapée par l'urbanisation des années 1990 et 2000 et les déplacements et l'accès aux surfaces commerciales en font un espace complexe et menacé par des perspectives de nouveaux terrains disponibles. Les sociétés foncières peuvent y implanter un grand centre commercial et/ou ouvrir des petits formats mieux situés dans le tissu urbain. À l'inverse, ces zones constituent des secteurs à enjeux en termes de renouvellement urbain et de recherche de mixité des usages.

### *La zone commerciale des Portes du Futur à Chasseneuil-du-Poitou*



Source : Communauté d'agglomération de Poitiers, Egis Atelier Villes & Paysages

**Les parcs d'activités commerciales (« retail park ») construits dans les années 1990 :** ces espaces plus récents et aménagés dans une période d'essor de la consommation des ménages sont souvent marqués par une recherche de rentabilité financière maximale des investisseurs avec des charges d'exploitation limitées (faible coût du foncier en périphérie des grandes villes) et des chiffres d'affaires modestes. L'avenir de ces espaces dans un contexte de consommation ralenti et multicanal (e-commerce, grandes surfaces et commerce de proximité) suppose une réflexion spécifique (conditions de pérennité, projets urbains et opérations de requalification).

**Les surfaces commerciales en rez-de-chaussée d'immeubles, situées en centre-ville :** ces surfaces connaissent des mouvements cycliques liés au développement très soutenu des hyper et des supermarchés depuis les années 1970 mais aussi à la demande de logements principalement soutenue en périphérie (périurbanisation). Le regain d'attractivité commerciale des grandes villes depuis quelques années (ouverture de petites surfaces en centre-ville avec le retour des grandes enseignes et leur petit format) s'accompagne souvent d'opérations de logements collectifs et de la réalisation de bâtiments tertiaires aux abords. Dans quelle mesure ces espaces ont-ils été conçus pour garantir leur mutabilité à mesure que les formats de vente et les comportements de consommation évoluent (cycles de 20 ans environ) ?

**Les petites surfaces commerciales localisées actuellement dans le périurbain :** le développement de ces surfaces reste difficile à cerner car celles-ci sont souvent situées au-dessous du seuil d'autorisation des 1 000 m<sup>2</sup> de la CDAC. Il interroge sur la demande et l'offre de commerce de proximité compte tenu des logiques de périurbanisation observées depuis plusieurs décennies (concurrence ou complémentarité avec le petit commerce et les grandes surfaces en périphérie des villes). Les opérations d'ensemble en périphérie font aussi très souvent de la mixité habitat/activité/commerce une règle imposée par la collectivité locale à l'aménageur et au promoteur. Ce développement renvoie à la question des déplacements à l'échelle de l'aire de chalandise et de l'évolution des comportements de consommation.

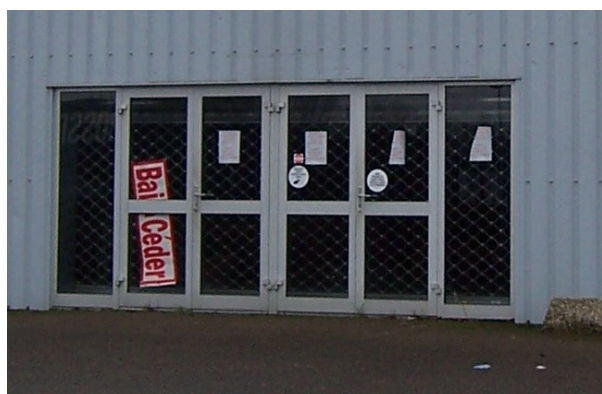
### **1.3 Identifier les friches commerciales et les espaces commerciaux dégradés**

Parmi ces formes commerciales, les deux premières sont plus directement touchées par un phénomène de dégradation et par un risque de friche commerciale. Cependant, ce phénomène relativement récent interroge aussi les acteurs locaux sur son ampleur et sur ses effets concrets pour les territoires considérés. En effet, aujourd'hui nul ne peut évaluer le nombre de locaux concernés ni leur superficie globale, ce qui constitue en soi un enjeu de connaissance des territoires mais aussi pour l'action publique locale voire nationale. Par ailleurs, à cette incapacité à connaître et à observer, s'ajoute la prégnance des enjeux de requalification plus ou moins forts d'une zone à l'autre et d'un territoire à l'autre. S'agit-il de friches commerciales ou d'espaces dégradés ? Les espaces dégradés seraient affectés à des degrés divers (espaces publics et privés négligés, signalétique vieillissante ou inexistante, obsolescence des bâtiments, vacance des locaux en hausse, etc.) tandis qu'une friche commerciale pourrait être cernée distinctement ?

Rappelons à cet égard que la notion de friche commerciale est définie dans le Code général des impôts (article 1530 art. 2) dans le cadre de la « taxe annuelle sur les friches commerciales » que les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent instituer<sup>11</sup>.

Dans le cas présent, ce sont bien les espaces commerciaux dégradés et leurs caractéristiques, en termes d'espaces publics et privés, de vacance des locaux et de perte effective d'attractivité pour le consommateur, qui forment les facteurs essentiels à prendre en compte dans la perspective d'une requalification urbaine.

***Friches commerciales au Mans (photo A. Gasnier)  
et à Chambly (photo P. Madry)***



---

<sup>11</sup> La taxe est due pour les biens évalués en application de l'article 1498, à l'exception de ceux visés à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 depuis au moins cinq ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.

## 2. Une typologie des formes de requalification et d'interventions sur ces espaces

**Les surfaces commerciales concernées par un risque d'obsolescence à brève échéance seraient relativement nombreuses.** En 2010, on comptait 922 centres commerciaux et 1 042 parcs d'activités commerciales en France<sup>12</sup>, avec une majorité d'entre eux qui ouvrent en périphérie, entre 60 % et 80 % selon les années. En outre, les surfaces commerciales ont progressé en France de 44 % entre 1992 et 2004, d'après l'Institut pour la Ville et le Commerce. L'accroissement des surfaces commerciales pourrait accélérer le rythme d'obsolescence et de dégradation des espaces commerciaux existants. Les interventions sur les espaces à requalifier mobiliseront les collectivités publiques et les opérateurs privés à des degrés variés selon l'ampleur des besoins et des espaces (publics et privés) à traiter.

Au vu des expériences présentées et observées dans le cadre de ce séminaire, les interventions en faveur de la requalification des espaces commerciaux ne procèdent pas d'un modèle unique. Les espaces concernés sont très différents et ils sont occupés ou exploités par des acteurs tout aussi variés. On peut dresser **une première tentative de typologie** des « degrés d'intensité » de requalification.

### 2.1 La requalification *a minima* de la zone commerciale

Selon nos observations, il existe plusieurs projets en cours dans ce cas tels que la Route du Meuble et des Loisirs, à Rennes, Saint-Parres-aux-Tertres, à Troyes ou encore la Route de Vannes, à Nantes.

Il s'agit de requalifier la voirie et les espaces publics pour l'essentiel. Cette opération peut s'accompagner d'un rafraîchissement des vitrines commerciales et des abords des propriétaires privés. Dans le cadre d'une requalification d'entrée de ville, l'initiative et le portage de l'opération relèvent le plus souvent de la collectivité et permettent aux opérateurs privés de retirer un avantage en termes d'attractivité et d'accessibilité améliorée de la zone commerciale le plus souvent à l'initiative des collectivités.

La requalification *a minima* présente des avantages tels que son coût limité et un montage financier moins complexe. Néanmoins, elle n'est pas forcément aisée compte tenu des délais constatés (plus de 5 ans) et du pilotage qui repose sur la collectivité. Il s'agit en général d'une mesure préventive pour redynamiser l'activité d'une zone en perte de vitesse. Cette action sur les espaces publics peut à moyen terme se révéler insuffisante pour améliorer l'image des espaces commerciaux qui ne sont pas requalifiés.

---

<sup>12</sup> Source : *Le commerce périurbain : nouvelles centralités et aménagement du territoire*, Cushman & Wakefield, CNCC, 2011

## **2.2 La requalification lourde et progressive de zones commerciales anciennes**

Ce sont des opérations structurantes mais ardues en raison du morcellement de la propriété foncière et des intérêts financiers en jeu pour les commerçants et les investisseurs. La concrétisation de la requalification repose sur le partenariat public-privé et sur la mobilisation d'une chaîne d'acteurs : collectivités, propriétaires fonciers, commerçants et investisseurs. La durée du processus (réflexions, projet, réalisation) est variable d'un espace à l'autre et peut s'étaler sur une dizaine d'années, comme dans les opérations présentées lors du séminaire.

Ici (voir encadré en page suivante consacré aux Portes du Futur, dans l'agglomération de Poitiers), le besoin d'un porteur de projet, moteur de la démarche et pilote de la requalification, est une dimension essentielle. Il existe encore peu de références en France d'opérations achevées. Pourtant, de nombreux projets sont actuellement en cours et les négociations engagées entre les différents acteurs publics et privés cités ci-dessus tendent à prouver qu'elles seront encore plus nombreuses dans les années à venir. Elles représentent une opportunité pour introduire une dose de mixité entre commerces et activités de services aux entreprises et aux particuliers (commerces de proximité, agences bancaires, courtiers d'assurance). Cette mixité est souvent accompagnée d'une extension pour assurer le financement de la requalification.

## La recomposition des Portes du Futur à Chasseneuil-du-Poitou

### **Territoire** : Grand Poitiers

140 000 habitants (90 000 habitants pour Poitiers) dont 25 000 étudiants  
50 % d'emplois publics, peu d'emplois industriels et une zone de chalandise de 400 000 habitants

### **Site de l'opération de requalification commerciale** : les Portes du Futur

Situation : Chasseneuil-du-Poitou, le long de la route nationale, à proximité du Futuroscope

Superficie : 40 ha

### Caractéristiques principales :

- secteur dynamique avec une entité tournée vers les services et une autre vers l'artisanat
- desserte par un bus à haut niveau de service (BHNS)

### Dysfonctionnements :

- constructions au fil du temps au gré des opportunités et sans vision d'ensemble
- glissement de la partie nord vers le discount
- concurrence périphérique
- vieillissement de l'appareil commercial

### **Projet de requalification de l'espace commercial** :

#### Objectifs pour le Grand Poitiers :

- définir une vision d'aménagement du secteur afin d'améliorer l'accessibilité de la zone par l'organisation des boucles de circulation et un travail sur le stationnement
- chercher à faire converger les protagonistes vers le modèle proposé en mettant en place les conditions de la concertation avec les acteurs économiques

Enjeu : faire en sorte que les propriétaires acceptent de retourner leur façade pour que leur disposition s'intègre dans le projet d'ensemble

Outil : actionner le levier de la concertation public-privé

### **Acteurs impliqués dans le projet de requalification** :

- La communauté d'agglomération du Grand Poitiers
- L'association des entrepreneurs du Futur (110 entrepreneurs adhérents)
- Les propriétaires fonciers : une douzaine de propriétaires répartis sur 4 secteurs (sociétés foncières privées, commerçants, collectivités, hôtels, etc.)
- Les enseignes commerciales (grandes et moyennes surfaces commerciales)

### **Phasage de l'aménagement** :

- 1<sup>re</sup> étape (court terme), financée par l'intervention publique : aménagement des dessertes (nord et sud) de la zone
- 2<sup>e</sup> étape (court/moyen terme), reposant sur l'initiative privée : restructuration des bâtiments existants, autour des îlots commerciaux et des parkings communs mutualisés.
- 3<sup>e</sup> étape (long terme), nécessitant à nouveau l'intervention publique : garantir le fonctionnement durable des Portes de Futur

### **Coût du projet** :

Investissement prévu pour la desserte de la zone commerciale (par Grand Poitiers) :

- Voie de desserte nord : 1 330 000 € TTC
- Voie de desserte sud : 311 000 € TTC

**Source** : *compte rendu et intervention du Grand Poitiers*

**Projet de requalification des Portes du Futur à Poitiers Chasseneuil-du-Poitou**



### 2.3 La requalification urbaine d'un quartier ou d'une zone plus vaste

La requalification des surfaces commerciales est parfois conduite dans le cadre d'un projet urbain de grande envergure. En effet, l'urbanisation de la périphérie de grandes agglomérations nécessite le réaménagement plus vaste des espaces urbains dans lesquels la zone commerciale est déjà existante. Cependant, celle-ci reste une « pièce » essentielle de réussite du projet urbain en raison de l'importance des surfaces commerciales concernées et des investissements publics et privés nécessaires. Généralement, compte tenu des volumes et des montants financiers, l'opération revient à l'initiative d'un acteur public. À Saint-Étienne, la zone du Pont de l'Âne - Monthieu bénéficie de la présence de l'Epase (Établissement public d'aménagement de Saint-Étienne). Le rôle de l'acteur public est un facteur de réussite déterminant pour la mise en place d'une gouvernance locale et la phase de négociation à venir. Par nature, ces projets sont « exceptionnels » et leur réalisation s'accompagne de la mobilisation de moyens financiers et en ingénierie conséquents. Ils sont souvent corrélés à des initiatives de type ÉcoQuartiers ou ÉcoCités lancées par le ministère de l'Écologie et du Développement durable en 2009.

### **Zone du Pont de l'Âne – Monthieu (Saint-Étienne) : le projet de requalification**



**Source : EPASE 2012**

Dans ces trois cas, l'intervention publique est souvent significative dans la mesure où la requalification des espaces dépend directement de l'effort financier exercé par la collectivité afin d'inciter les propriétaires et les commerçants à agir sur leurs bâtiments et les abords de ceux-ci. La collectivité territoriale et les différents acteurs parapublics (EPA, SEM, CCI, etc.) occupent un rôle incontournable au plan financier en intervenant directement par l'investissement sur ces opérations et projets de requalification. Ce mode d'action par l'investissement souligne aussi le manque d'instruments d'accompagnement et de soutien en termes d'aide au commerce dans la panoplie des dispositifs d'aide aux entreprises. Comment alors aider les activités commerciales qui contribuent à la requalification d'une zone ou d'un espace ?

#### **2.4 La création de nouveaux quartiers urbains lors d'opérations de renouvellement urbain ou de la résorption de friches urbaines**

Ces opérations consistent à favoriser des projets mêlant programmes de logements et d'activités commerciales sur une même parcelle ou un même îlot. Les cas des territoires présentés, comme la ZAC Andromède à Toulouse-Blagnac et des exemples souvent cités comme ceux de l'ÉcoQuartier de la ZAC de la Courrouze à Rennes ou encore de l'îlot Concorde à Vitry-sur-Seine, ont apporté un éclairage sur cette question. L'enjeu porte sur la recherche de solutions financières et économiques qui permettent d'intégrer des activités commerciales dans les opérations de promotion immobilière par la recherche de modes de programmation urbaine pertinents associant parfois des acteurs spécifiques (sociétés foncières). Le projet peut être encore ici à l'initiative d'un aménageur public, généralement sur la base d'une mise en concurrence. Les opérations, assez nombreuses, concernent essentiellement des territoires en forte croissance démographique où la pression foncière exercée permet aux investisseurs de valoriser la totalité des superficies créées.

**L'intégration des activités commerciales  
dans les opérations d'aménagement à Toulouse**  
l'exemple de la ZAC Andromède

**Territoire :** Grand Toulouse

700 292 habitants (dont 96 000 étudiants) répartis sur 37 communes sur un territoire de :  
46 000 ha de superficie  
406 000 emplois en 2010 dont 330 000 actifs résidant sur son territoire

**Site de l'opération : ZAC Andromède**

Situation : Blagnac, à proximité d'un hypermarché

Superficie : 210 ha dont 70 ha d'espaces naturels

Caractéristiques principales du site : nouveau quartier d'habitation en extension urbaine  
(4 000 logements), 200 000 m<sup>2</sup> de bureaux représentant 8 000 emplois et 10 000 m<sup>2</sup> de  
commerces et de services

**Projet de développement commercial :**

Objectifs :

Assurer la présence de l'ensemble des fonctions urbaines sur le périmètre de la ZAC  
(logements, commerces, bureaux, équipements collectifs)

Veiller à la cohérence de la commercialisation (enseignes et commerçants  
indépendants, répondre aux attentes de la population en matière de commerces de  
proximité)

Favoriser une gestion globale du pôle commercial par un investisseur unique

Outils :

Intervention de la Sem auprès de la collectivité (Grand Toulouse) pour la maîtrise  
d'ouvrage de l'opération d'aménagement en associant la société foncière très en amont  
et en utilisant la Dup

Imposition de cahiers des charges aux promoteurs avec RDC commerciaux (protocole  
défini et accompagnement des opérateurs et promoteurs par Teychené)

Programme commercial :

5 600 m<sup>2</sup> de Shon répartis en 1 900 m<sup>2</sup> de moyenne surface alimentaire en rez-de-  
chaussée et 2 800 m<sup>2</sup> de Shon de petits commerces ainsi que 900 m<sup>2</sup> de Shon de  
restaurants

Autres programmes : 115 000 m<sup>2</sup> de Shon de bureaux et 1 500 logements

**Acteurs impliqués dans le projet :**

La communauté d'agglomération du Grand Toulouse

La Sem d'aménagement du Grand Toulouse (Oppidea)

La Financière Teychené

Les six promoteurs immobiliers

**Phasage du projet de développement commercial (mai 2010 à février 2012) :**

Lancement d'un appel à propositions auprès d'investisseurs commerciaux

Désignation de l'investisseur retenu (Midi 2i / Financière Teychené)

Obtention de la CDAC

Négociations financières et techniques avec les investisseurs et les six promoteurs

Plan de merchandising affiné

Signature des six contrats de réservation auprès des six promoteurs

**Coût du projet :**

Équilibre économique sur l'ensemble de l'opération définie par le projet urbain de la  
collectivité

### Projet commercial de l'avenue Andromède – Toulouse



Source : Oppidea – Présentation de Gilles Herrman 26 septembre 2012

Quel que soit le type d'opération et d'intervention, les collectivités ont souvent recours à une analyse territoriale en amont du potentiel commercial de la zone et des autres espaces commerciaux existants par rapport au projet urbain. Elle permet d'identifier les enjeux de l'évolution de l'offre commerciale et d'en organiser le développement à l'échelle du bassin de vie, lequel est désormais explicité dans le cadre du Document d'Aménagement Commercial des schémas de cohérence territoriale depuis la loi ENE de juillet 2010 (dite « Grenelle 2 »).

### 3. Les conditions et les instruments de la requalification

Parmi les instruments de la requalification des espaces commerciaux utilisés dans le cadre des projets présentés, il existe **quelques points clés qui conditionnent la réussite des opérations**. Il s'agit notamment du pilotage et de la concertation des acteurs, des caractéristiques et de la définition du projet de requalification, de son évaluation économique et financière, ainsi que des outils de mise en œuvre.

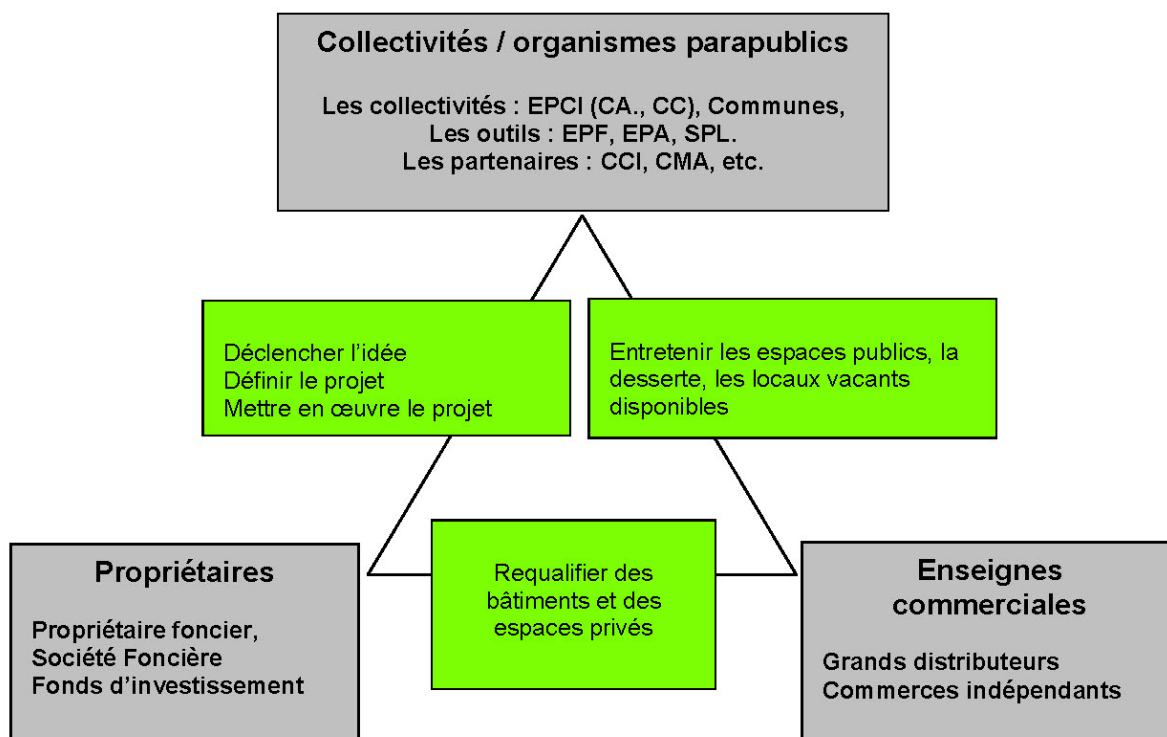
#### 3.1 Le pilotage et la concertation des acteurs

L'implication des acteurs dès les réflexions amont et la négociation avec eux des conditions d'un développement futur forment deux modalités souvent observées. Le schéma présenté en page suivante (« les acteurs du projet de requalification ») offre une vision globale des acteurs concernés et des relations entre eux. À cet égard, **l'identification et le rôle de l'acteur pilote** facilitent la mise en œuvre de l'opération. Ce dernier devra souvent composer avec des intérêts propres à chacun. La collectivité territoriale et notamment l'EPCI (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes) mais aussi, dans certains contextes particuliers, les Établissements publics d'aménagement, sont souvent les pilotes. Ces derniers identifient les problèmes engendrés par la dégradation des espaces commerciaux en termes d'urbanisme, de déplacements et d'attractivité économique du territoire ou de la zone commerciale. De ce fait, ils cherchent à mobiliser d'autres acteurs publics et à inciter les acteurs privés à intervenir à leurs côtés.

Par ailleurs, la configuration spatiale de la zone commerciale à requalifier entre en ligne de compte dans la mesure où elle influe sur l'organisation des acteurs et sur leur capacité à se rassembler : une « route commerciale » sera plus difficile à requalifier qu'une zone commerciale au périmètre bien délimité et faisant l'objet d'une procédure d'aménagement. Dans le cas d'une route commerciale (ou « corridor », autre terme utilisé dans ce cas), les propriétaires et les commerçants sont souvent plus nombreux et peu organisés (sous forme associative). La recherche d'un interlocuteur unique qui puisse dialoguer avec la collectivité territoriale s'avère souvent ardue dans un tel cas.

Les acteurs présents sont à la fois publics et privés et se différencient notamment par leur statut. Ils sont caractérisés par des niveaux distincts de propriété (propriétaires ou locataires) et par des droits différents. L'intervention de ces critères (dissociant propriété et exploitation) dans le déroulement d'une opération de requalification est souvent synonyme d'implication variable de la part des opérateurs privés.

## Les acteurs du projet de requalification



Entre les différents niveaux de collectivités, les propriétaires et les enseignes commerciales, les relations et les interactions sont complexes.

Parmi les facteurs de cette complexité arrive en premier lieu **le phénomène de dissociation entre la propriété des surfaces commerciales et l'exploitation de ces surfaces**. En effet, la propriété relève d'acteurs bien identifiés (SIIC<sup>13</sup> et fonds d'investissement), dont les logiques financières sont souvent décorrélées des territoires. Le rendement financier des actifs de ces sociétés dépend d'un « portefeuille » plus large de galeries et espaces commerciaux détenus. Il dépend aussi des activités de commerce exercées par les enseignes commerciales de moyenne et grande distributions. Il s'agit parfois du même groupe : Carrefour Property, Mercialis pour le groupe Casino ou Immochan pour le groupe Auchan, Ikea Inter Centre, Immo Mousquetaires. En revanche, l'exploitation des espaces et galeries commerciales par des enseignes diverses relève d'une logique d'activité économique plus traditionnelle reposant sur le chiffre d'affaires et les marges financières dégagées par les commerces en fonction des niveaux de fréquentation et donc des territoires d'implantation.

<sup>13</sup> Société d'investissement immobilier cotée : société foncière cotée qui bénéficie du régime de transparence fiscale, inspiré des REIT (Real Estate Investment Trusts) nord-américains.

Autre facteur de complexité, **les espaces concernés par la requalification sont à la fois publics et privés**. En effet, les voiries relèvent le plus souvent de la compétence de l'intercommunalité et les abords (trottoirs, zones de stationnement, espaces verts) appartiennent généralement aux propriétaires fonciers. Dès lors que la requalification devient souhaitable et que le calendrier des opérations tient compte des contraintes propres aux organisations publiques et privées, elle peut mobiliser les acteurs présentés dans le schéma précédent. Les choix de traitement des espaces font alors l'objet d'une répartition des responsabilités et des charges financières à hauteur des espaces dont ces acteurs sont propriétaires. Par ailleurs, ces interventions engendrent des coûts d'entretien nouveaux et nécessitent la redéfinition de la répartition des charges suite au redécoupage des assiettes foncières. Dans certains exemples présentés pendant le séminaire, telle l'opération envisagée à Chasseneuil-du-Poitou, l'investissement public dans l'amélioration de la desserte viaire d'une zone commerciale a constitué un levier de négociation pour inciter les acteurs privés à investir dans le projet de requalification.

### 3.2 La définition et le déclenchement du projet

Dans un premier temps, l'identification des sites à enjeux de requalification nécessite d'élargir le diagnostic à l'offre commerciale à l'échelle du bassin de vie. Dans cette perspective, la dégradation d'un espace commercial au regard des autres sites en expansion ou en projet peut accélérer la prise de conscience et la définition du projet. Les opérations plus larges de rénovation ou de recyclage foncier de sites industriels, de friches urbaines ou de friches militaires fournissent aussi très souvent une opportunité pour faire évoluer, à travers la recherche d'une plus grande mixité fonctionnelle, la zone commerciale « incrustée » dans ce territoire plus vaste ou à proximité de ce dernier.

Dans un second temps, la collectivité territoriale intègre dans ses interventions la requalification d'un espace commercial par une délibération de son organe (ou assemblée) validant l'intérêt communautaire d'une telle opération. L'intégration de la requalification au sein d'un projet urbain viendra renforcer les éléments constitutifs du projet de la collectivité.

La requalification d'une zone commerciale nécessite souvent un examen attentif des perspectives d'extension de son périmètre. En effet, **il n'est pas rare que les opérations de requalification s'accompagnent d'une extension de surfaces urbanisées qui peuvent concerner des fonctions commerciales, tertiaires mais aussi des fonctions résidentielles**. L'extension des surfaces commerciales et la recherche de mixité semblent s'imposer dans la plupart des cas de requalification étudiés. Après « *No Parking, No Business* »<sup>14</sup>, « pas de requalification sans extension » pourrait-on dire ? Il s'agirait d'un nouveau slogan pour montrer que le financement de la requalification et la modernisation des zones commerciales supposent l'extension du périmètre foncier dédié au commerce et à d'autres activités (logements, services, loisirs, etc.).

Dans le cadre des opérations étudiées pendant les séminaires et des expériences évoquées par certains participants, l'élément déclencheur de l'opération et le rôle de l'acteur pilote de la réflexion livrent des clefs de compréhension et des conditions de

---

<sup>14</sup> Formule utilisée par Bernardo Trujillo, homme d'affaires américain, qui a formalisé dans les années 1950 les principes théoriques et pratiques de la grande distribution et des hypermarchés.

réussite de la requalification. Parmi ces éléments déclencheurs, la perte de vitesse de la zone commerciale en termes de fréquentation et de chiffre d'affaires des exploitants mais aussi des revenus locatifs retirés par les propriétaires et les investisseurs est un premier indicateur. La réalisation d'un projet de Transport en commun en site propre (TCSP) met souvent en évidence la perte d'attractivité d'un espace et le souhait de la collectivité de relancer le site en conjuguant ce « rebond » avec la mise en œuvre d'un projet urbain de grande échelle (écoQuartier, écoCité, ZAC sur un tènement foncier de plusieurs hectares). L'inscription de la requalification dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine<sup>15</sup> de l'Anru ou la volonté de l'enseigne commerciale de quitter le site sont des éléments déclencheurs à ne pas éluder.

### 3.3 L'évaluation économique et financière

Les conditions économiques et financières d'une opération de requalification d'espace commercial (centre commercial, zones d'activités commerciales) sont fragiles. Elles doivent intégrer à la fois les contraintes financières des opérateurs privés et des acteurs publics dans les négociations engagées.

La continuité des activités d'exploitation commerciale des sites concernés est une dimension qui pèse largement sur le déroulement des opérations puisque des réductions d'activité sont nécessaires pendant plusieurs mois pour certaines enseignes commerciales lors du déroulement des travaux. La requalification peut aussi induire des relocalisations temporaires ou définitives d'enseignes en fonction des plans de retournement de façades et de changement des sens de circulation lors de la modification et /ou de la création de voiries ou encore de nouveaux giratoires. Ainsi, **les questions d'indemnisation** ne doivent pas être négligées lors d'éviction temporaire ou définitive des propriétaires exploitants ou des occupants. Les coûts financiers de l'opération de requalification seront par conséquent d'autant plus élevés que les évictions et les indemnités seront importantes sur le site d'activité commerciale. Mais le montant des indemnités peut aussi être pondéré au regard de la valeur future des biens après requalification. Ainsi, les perspectives de fréquentation et de chiffres d'affaires pour les enseignes constituent le premier point clé de la valorisation. Les rendements financiers prévisionnels pour les propriétaires (sociétés foncières, autres investisseurs) seront le second point clé. Ces éléments prévisionnels servent à établir les niveaux de loyers. Souvent longs, les délais de réalisation des opérations de requalification des espaces commerciaux nécessitent un portage financier par un acteur privé ou un EPA. Ces derniers peuvent assurer un équilibre financier global en intégrant dans leur portefeuille d'investissements le projet de requalification.

**D'autres facteurs clés** sont aussi évoqués dans le cadre des négociations financières souvent délicates entre collectivités publiques et opérateurs privés. Les dépenses d'investissement de la collectivité locale pour l'aménagement des voiries, la revalorisation des espaces publics et la desserte en transports en commun peuvent s'avérer très lourdes pour accompagner une requalification, même s'il arrive que certains investissements précèdent l'opération comme à Saint-Étienne et à Montpellier. Les efforts financiers engagés actuellement sur la maîtrise des budgets publics locaux des collectivités territoriales peuvent accroître la difficulté de réalisation de ces opérations. En effet, l'incitation des opérateurs privés à

---

<sup>15</sup> Toutefois les quartiers sensibles ou défavorisés ne faisaient pas partie de notre réflexion.

se mobiliser sera d'autant plus forte que la participation financière des collectivités pour l'aménagement de ces espaces et pour l'indemnisation financière des exploitants sera conséquente.

Ainsi, à titre indicatif, si on compare les gains procurés par un local commercial dégradé de 1 000 m<sup>2</sup> loués à un local commercial requalifié, l'écart de revenus peut être très élevé. En effet, le local commercial dégradé mais amorti en comptabilité peut encore fournir un flux de revenus locatifs de près de 100 000 € par an (100 €/m<sup>2</sup>). Sa requalification coûterait de l'ordre de 1 000 €/m<sup>2</sup> et sa transformation en logements représenterait 10 €/m<sup>2</sup> versés sous forme de loyer locatif, soit 10 000 € par an seulement. Cet exemple montre qu'il manque encore des « outils » financiers capables de porter ce type d'opérations dans la mesure où les collectivités ne peuvent aujourd'hui soutenir toutes celles qui sont nécessaires et où les intervenants privés n'ont pas intérêt financièrement à réaliser ces mêmes opérations.

Les procédures d'aménagement peuvent suffire dans bien des cas. Mais la temporalité d'un projet de requalification peut-elle s'accommoder des contraintes propres aux filières de la promotion immobilière commerciale et résidentielle ? En d'autres termes, les promoteurs de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier commercial ont besoin d'un cadre stable pour développer et mettre en œuvre leurs programmes de commerces et de logements. Les initiateurs, souvent publics en matière de requalification commerciale, cherchent à prendre en compte les contraintes financières des promoteurs en offrant un environnement institutionnel et réglementaire (PLU, SCoT) stabilisé sur un horizon relativement long. Cette stabilité n'apparaît pas évidente pour les collectivités eu égard aux restrictions actuelles de leurs possibilités d'investissements publics. Les modifications supplémentaires des instruments de planification et des procédures d'aménagement urbain (révisions des SCoT, et/ou PLU) induites par les textes législatifs ou par les décisions locales peuvent à leur tour amplifier les difficultés.

### **3.4 Les outils de mise en œuvre du projet**

#### ***Les outils de la planification, de l'action foncière et de l'aménagement***

Au-delà des démarches habituelles de planification urbaine (ScoT et Document d'aménagement commercial) sur ces questions, le rôle de certains outils opérationnels a été évoqué lors des trois séances de travail. En particulier, on a constaté que l'adaptation des documents d'urbanisme devrait accompagner les projets urbains résultant de la négociation entre collectivités et opérateurs privés. La démarche pertinente en matière de requalification des espaces commerciaux rejoint davantage les principes de l'urbanisme de projet et se conjugue mieux avec les contraintes de temporalité des opérateurs privés. Plusieurs actions de requalification se concrétisent alors par un mode de contractualisation à travers notamment la concession d'aménagement. C'est le cas lorsque le concessionnaire s'engage à rénover la zone et dans le cadre des prescriptions urbaines et paysagères définies dans les Orientations d'aménagement inscrites au PLU pour l'aménagement de la zone commerciale en périphérie. En particulier, cela peut concerner la mutabilité des espaces à proximité de la ligne de tramway qui dessert les pôles commerciaux de l'agglomération alors que celle-ci est en train de réviser son PLU.

**Des outils d'action foncière** sont utilisés dans les opérations étudiées à l'occasion des séminaires : l'expropriation, la déclaration d'utilité publique, et d'autres par les organismes existants tels qu'un établissement public foncier ou un établissement public d'aménagement. L'Association foncière urbaine (AFU) constituerait aussi, d'après plusieurs acteurs, un outil utile pour la requalification des espaces commerciaux. Souvent, les propriétaires exploitants sont peu nombreux, avec parfois un bail à construction ou franchisé. L'utilisation de l'AFU a été évoquée dans le cadre de la nouvelle ventilation des lots à l'intérieur de l'espace commercial requalifié, ce qui permettrait de mutualiser les dépenses et les recettes au sein de l'association. Cet outil gagnerait à être plus souvent utilisé.

Enfin, **les outils de programmation** constituent une modalité supplémentaire de mise en œuvre d'un projet de requalification dans le cadre de la recherche de mixité fonctionnelle. Cette recherche s'accompagne d'un cadrage précis des objectifs que la collectivité attend de l'investisseur ou de l'opérateur privé. Enfin, elle accordera les marges de manœuvre nécessaires à l'investisseur pour développer une offre commerciale diversifiée et pérenne à partir des caractéristiques techniques précises des locaux et le choix du « mix » commercial.

### **Les outils de l'ingénierie**

Les difficultés rencontrées et les choix techniques et financiers à retenir démontrent qu'une ingénierie technique des collectivités pourrait accompagner les territoires qui se lancent dans ce type d'opérations. Or, d'après les observations récentes de plusieurs organismes spécialisés dans le domaine de l'urbanisme commercial (Institut pour la Ville et le Commerce, bureaux d'études), le nombre de zones commerciales en entrée de ville concernées par un risque de friche commerciale ou de dégradation de locaux se développe quel que soit le type de territoire. De nouveaux outils deviennent nécessaires et une réflexion sur leurs modalités de mise en œuvre et de financement devrait prendre place : les options sont certainement nombreuses. On peut citer **le principe d'une agence de la rénovation des entrées de ville** souvent appelée de leurs vœux par les opérateurs de la grande distribution afin de bénéficier d'un « retour sur investissement » de la taxe sur les activités commerciales (Tascom) qu'ils acquittent. Celle-là servirait à financer les opérations de requalification. Rappelons que la France compte 1 150 entrées de ville situées dans les 354 aires urbaines existantes. Parmi celles-là, un peu moins d'un tiers s'organise selon une logique de « corridor », et un peu plus des deux-tiers selon une logique de zone commerciale. Ces entrées de ville comptent en moyenne 45 magasins et génèrent un chiffre d'affaires annuel moyen de 50 millions €<sup>16</sup>.

Entre le déclenchement de la réflexion et les premiers projets pour la requalification de l'espace commercial, il peut s'écouler plusieurs mois voire plusieurs années avant que la collectivité franchisse le pas et définisse le programme avec une équipe pluridisciplinaire (urbaniste, économiste, sociologue, spécialistes du commerce et de l'immobilier). Le partenariat nécessaire à la définition et à la conduite du projet fait appel à un dialogue permanent entre acteurs publics et privés dans les choix d'aménagement, la définition des responsabilités de chacun et les actions auxquelles ils vont contribuer. Ces acteurs sont selon les cas des associations et clubs d'entreprises, des commerçants exploitants ou propriétaires, des propriétaires de galeries ou centres commerciaux ou des investisseurs nationaux et parfois internationaux.

---

<sup>16</sup> Source : Procos, 2010.

### **Les outils économiques et financiers**

La mise en œuvre du projet doit être soumise à une évaluation financière au même titre que des opérations d'aménagement. Celles-ci font l'objet d'un bilan récapitulatif des dépenses d'acquisition des terrains ou d'indemnisation des propriétaires, des charges de viabilisation et d'équipements publics redéployées, des taxes et des frais divers. Les recettes figurant au bilan résultent des ventes de charges foncières à aménager en Shon logements ou surfaces commerciales et des autres recettes éventuelles (taxes et participations d'urbanisme perçues). Bien sûr, les pertes ou les gains de chiffres d'affaires et de loyers perçus par les propriétaires et les exploitants des locaux commerciaux devraient être aussi comptabilisés. Enfin, le bilan de l'opération sera complet s'il incorpore les coûts publics tels que l'aménagement des nouveaux espaces, la rénovation des espaces dégradés ou les nouvelles infrastructures de communication qui redonnent à la zone commerciale une attractivité et un niveau de fréquentation satisfaisant.

À cet égard, les conventions de valorisation comptable des locaux vacants, notamment dans les bilans des sociétés foncières, semblent en contradiction avec les objectifs de résorption des espaces dégradés. À moins de 5 % de vacance, ces locaux n'impactent pas la valeur des actifs financiers de l'investisseur ; au-delà de ce seuil minimal, ils deviennent un « fardeau » que la société foncière cédera souvent au plus vite si elle n'arrive pas à le relouer dans des délais brefs, et donc, comme nous l'avons vu précédemment, incompatibles avec la requalification. Pourtant, il existe aujourd'hui des territoires où les promoteurs, les investisseurs et les collectivités mettent en œuvre des outils de programmation commerciale qui fixent des caractéristiques pour la destination des locaux et leur occupation afin d'identifier les responsabilités respectives des acteurs de telles opérations. C'est le cas à Toulouse (voir encadré sur l'opération de la ZAC Andromède plus haut).

Enfin, au vu des surfaces artificialisées pour la création d'activités commerciales (surfaces de vente, stationnement, aménagement des voiries, etc.), et des terres agricoles et des espaces naturels supprimés, **une autre forme de fiscalité en amont des opérations nouvelles** pourrait aider à requalifier ou à muter des espaces dégradés situés dans le tissu urbain dense ou périurbain. De fait, il est aujourd'hui moins cher de poursuivre l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles que d'intervenir sur des espaces déjà urbanisés en perte de vitesse. Le « risque » est que d'un côté on continue à consommer des espaces naturels ou agricoles et de l'autre on produise des friches qui peuvent mettre un certain temps à être recyclées faute d'une pression foncière suffisante. Ce phénomène est accentué par le fait que les bâtiments économiques et commerciaux sont amortis très rapidement et deviennent alors très rentables. Il conviendrait d'envisager une fiscalité plus écologique dont la rationalité ne serait plus de chercher à faire payer les coûts de l'équipement des terrains (la rationalité de la période d'équipement du territoire). Elle serait alors plutôt une fiscalité compensatoire visant à financer pour chaque m<sup>2</sup> nouvellement urbanisé la remise en état « naturel » d'un m<sup>2</sup> déjà urbanisé, à l'instar de la fiscalité compensatoire écologique ou du principe des mesures compensatoires.

## Des pistes de propositions et quelques questions à développer...

En guise de conclusion, il **existe quelques conditions a priori incontournables pour la requalification des espaces commerciaux**. Le rôle des collectivités territoriales et le déclenchement qu'elles opèrent pour des projets urbains qui concernent les espaces commerciaux en lien ou à proximité sont essentiels. À ce titre, le principe de l'intérêt général incarné par la sphère publique prend une dimension nouvelle pour ces zones d'activités où les opérateurs privés ont en général peu d'intérêt financier à investir et donc à provoquer les requalifications.

**Les modalités d'investissement de la part des acteurs financiers sur les espaces commerciaux méritent sans doute une attention plus forte de la part de la puissance publique (État, collectivités territoriales)**. Cette attention passe peut-être par un partenariat avec les investisseurs, par une programmation et des engagements pour ceux qui deviennent propriétaires de locaux afin de limiter les risques inhérents à des comportements purement opportunistes.

Par ailleurs, les ressources financières et humaines disponibles sur le long terme et une vision de l'aménagement plus large que le seul site mettent en évidence l'importance d'un comportement volontariste et cohérent de la collectivité. La généralisation voulue par le législateur du Schéma de cohérence territoriale, qui comprend désormais un document d'aménagement commercial spécifique, va dans ce sens.

**Les opérateurs privés occupent une place particulière dès lors qu'ils détectent un intérêt dans le projet urbain et économique du territoire et ce d'autant plus que certains sont aujourd'hui porteurs de nouvelles réflexions** : intégration urbaine et qualité architecturale, TC et accessibilité. L'analyse du territoire et de son potentiel commercial en termes de consommation ou les modalités de dialogue et les structures capables de représenter les intérêts économiques et l'intérêt collectif font aussi partie des conditions nécessaires.

En outre, **certains facteurs « externes » sont parfois très favorables à la requalification dans la mesure où ils exercent un impact sur les niveaux de loyers prévisibles pour les investisseurs et sur les recettes attendues par les enseignes commerciales**. Il s'agit des dynamiques démographiques et urbaines qui « portent » parfois la requalification et la rendent compatible avec la mixité fonctionnelle.

Au vu des opérations présentées, la recherche de mixité à travers la requalification peut-elle être envisagée sans extension des surfaces commerciales ? **Dans les opérations examinées lors de ces séminaires, il semble que ce soit rarement le cas : la requalification des surfaces existantes en logements ou commerces est financée par l'extension de surfaces commerciales au détriment parfois des terres agricoles. Par ailleurs, le commerce en périphérie n'apparaît pas en soi comme un modèle à bannir mais bien à considérer dans le cadre des nouvelles centralités urbaines en création et dans le cadre d'une urbanisation qui peut renforcer certaines zones commerciales en tant que pôles secondaires d'activités, de loisirs et de logements, et le cas échéant, aussi en**

***tant que nœud ou pôle de transports. Cela conduirait à favoriser les extensions plutôt que les créations ex nihilo. Ce modèle pose toutefois la question de la faisabilité d'opérations de requalification dans des secteurs à très faible potentiel de développement commercial où les opérateurs ne sont pas enclins à investir dans la production de m<sup>2</sup> de surfaces commerciales supplémentaires.***

## Pour en savoir plus...

Cette publication fait suite à trois séances d'un séminaire organisé en 2012 par le Certu en partenariat avec CCI France, l'Association des communautés de France (AdCF), l'Association pour les études foncières (Adef), sous maîtrise d'ouvrage de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (Dgaln), la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (sous-direction de l'Aménagement durable – bureau des politiques foncières), le Plan urbanisme construction architecture (Puca), ainsi qu'Egis et Etd.

Les trois séances ont porté sur :

*« Les espaces commerciaux et les comportements de consommation : quelles évolutions ? Vers de nouvelles stratégies ? »*

*« Les espaces commerciaux en entrée de ville : quelles pratiques de requalification ? Quelles perspectives ? »*

*« L'intégration des activités commerciales dans les nouveaux projets urbains »*

Lors de ces séances, les interventions se sont déroulées sur plusieurs modes : éclairage d'un expert (Essec, Université du Mans, Institut pour la Ville et le Commerce), présentation d'une opération par le chef de file et par un acteur privé (CVL-Convergence, AID Observatoire, Immochan-Citania), témoignage à partir de la pratique d'une collectivité ou d'un opérateur public ou privé (Genas, Toulouse, Poitiers, Saint-Étienne). Enfin, les participants ont éclairé quelques points particuliers de la discussion et des échanges en parallèle des séances sont venus nourrir ce travail (Atelier national « Territoires économiques », séance du Centre d'étude et de ressource foncière de Rhône-Alpes).

Le séminaire a abordé plusieurs questions soulevées par la requalification des espaces commerciaux et notamment la définition du projet urbain, le montage financier des opérations, les logiques d'acteurs (collectivités, promoteurs, investisseurs et enseignes commerciales) au regard de leur intérêt économique et social pour la requalification d'un espace commercial.

Lors des trois séances, différents intervenants ont présenté les résultats de leurs travaux récents et ont mis ainsi en évidence les problèmes évoqués et les solutions techniques apportées sous l'angle urbanistique, économique, juridique et financier concernant la requalification des espaces commerciaux en privilégiant les zones périurbaines et périphériques.

Le format des séances de séminaire a été le suivant :

- environ 50 personnes par séance,
- des interventions suivies d'un débat sur une demi-journée,
- animation des séances confiée à l'Adef par le Certu,
- diffusion d'un compte rendu à l'issue de chaque séance.

Les présentations de certains intervenants et les comptes rendus des séances sont disponibles sur le site du Certu en cliquant [ici](#).

## Bibliographie

- *Foncier économique : le mal aimé ?* Revue *Études Foncières* n°148 et 149. Dossier réalisé par Certu-ACFCI-AdCF-Adef. 2010 et 2011
- *Univers alimentaire 2010*, Nielsen Group
- *Le commerce périurbain : nouvelles centralités et aménagement du territoire* Cushmann & Wakefield , CNCC, 2011
- *Le recyclage du foncier commercial*, rapport de Carole Constans-Martigny, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Bureau des politiques foncières. Septembre 2011
- *État du marché français de l'investissement en centres commerciaux, parcs d'activités commerciales et commerces de pieds d'immeuble*. RCG, juin 2010
- *Le commerce est entré dans sa bulle*. Revue *Études Foncières* n°151. Pascal Madry, mai-juin 151
- *Les mutations de l'immobilier, de la finance au développement durable*. Ingrid Nappi-Choulet, éditions Autrement, 2010
- *L'immobilier d'entreprises, analyse économique des marchés*. Ingrid Nappi-Choulet, éditions Economica, 2011
- *Commerce et ville ou commerce sans ville ?* Arnaud Gasnier (sous la direction de). Presses Universitaires de Rennes, 2010
- *Les mécanismes de l'investissement immobilier*. Fiche n°2, Certu. Série économie territoriale et urbaine. Décembre 2010, en téléchargement libre.
- *L'aménagement commercial dans les SCOT. Retour d'expériences et pistes de réflexion*, Lyon, Certu, 2010
- 
- *Centralités dans la ville en mutation. Quelles perspectives d'action pour les pouvoirs publics ?* Lyon, Certu, coll. "Débats", n° 39, 2003
- *Chartes d'urbanisme commercial. Leur contenu, les premiers enseignements*, Lyon, Certu, coll. "Dossier", n° 96, 1999
- *Les nouvelles frontières de la ville. Banlieue, centres, périphéries, actes du 13<sup>e</sup> congrès, avril 1999, Noisy-le-Grand*, Lyon, Certu, coll. "Débats", n°24, 1999
- *Urbanisme commercial. Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser*. AdCF, juillet 2012

### **Ressources internet**

<http://www.adcf.org/>

<http://www.institut-ville-commerce.fr/> et le site personnel de P. Madry

<http://www.pascal-madry.fr/> (bibliographie et webographie importantes).

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-territoires-economiques-a.html>

<http://www.cci.fr/web/portail-acfci/accueil>

<http://www.etudesfoncieres.fr/>

<http://www.certu-catalogue.fr>

<http://www.projetdeterritoire.com/>

## Liste des abréviations

ADEF : Association des études foncières  
AdCF : Association des communautés de France  
AFU : Association foncière urbaine  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques  
CCI : Chambre de commerce et d'industrie  
CDAC : Commission départementale d'aménagement commercial  
CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat  
CNCC : Centre national des centres commerciaux  
DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature  
ENE : Engagement national pour l'environnement  
EPA : Établissement public d'aménagement  
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale  
FCPR : Fonds communs de placement à risques  
OPCI : Organisme de placement collectif immobilier (non coté)  
PLU : Plan local d'urbanisme  
PUCA : Plan urbanisme construction architecture  
SEM : Société d'économie mixte  
SCPI : Société civile de placement immobilier  
SCoT : Schéma de cohérence territoriale  
Shon : Surface hors œuvre nette  
SIIC : Société d'investissement immobilier cotée  
TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales  
TCSP : Transport en commun en site propre  
ZAC : Zone d'aménagement concerté

# The redevelopment of commercial spaces

## *Feedback and first lessons learnt*

Population growth and its urban consequences have contributed to the development of shops and businesses by promoting the opening of new commercial spaces in many living areas of France. In addition, household consumption has been the main driver of economic growth in France since the early 2000s. However, since 2008, it has experienced a marked slowdown due to the economic and social crisis.

The expansion of shopping districts has resulted in a steady increase in new areas being built. Recent data show that available commercial real estate in France is displaying a vitality which contrasts with the slowdown of large shopping centres and household consumption. The financial performance of commercial assets is also considered as one of the highest in front of residential and service-sector assets. So the combination of the rapid growth of authorized commercial spaces, low consumer spending and the financialization of commercial real estate are risk factors that may lead to the deterioration of commercial spaces in the short and medium term.

This publication addresses both the challenges and risks of the deterioration of commercial spaces in regions by examining new consumer trends and by characterizing current types of commercial spaces and the extent to which they may have deteriorated.

The paper draws on the lessons learnt from a technical and partnership seminar ( Adef, AdCF, CCI France, Certu Etd, Egis, MELT - DGALN ) and also proposes a typology of forms of redevelopment and work to be carried out on the commercial spaces. The last part gives rise to some ideas for proposals to conduct an upgrading operation from the point of view of both the local authority or state services and private operators (commercial businesses, landowners and private developers).

## **La recalificación de los espacios comerciales**

### Retorno de experiencia y primeras conclusiones

El crecimiento demográfico y sus consecuencias urbanas han contribuido al desarrollo de la actividad comercial, favoreciendo la apertura de nuevos espacios comerciales en numerosas cuencas de vida de la Francia metropolitana. Por otro lado, el consumo de los hogares ha sido el principal motor del crecimiento económico en Francia desde principios de los años 2000. Ahora bien, desde 2008 ha conocido una clara ralentización, debida a la crisis económica y social.

La expansión de las zonas comerciales se ha traducido con un aumento constante de las obras en nuevas superficies. Datos recientes muestran que el parque inmobiliario comercial en Francia presenta un dinamismo que contrasta con la ralentización de la actividad de los grandes centros comerciales y del consumo de los hogares. El rendimiento financiero de los activos comerciales se considera, por lo demás, como uno de los más elevados, antes de los activos residenciales y terciarios. Así, la coincidencia de un crecimiento rápido de las superficies comerciales autorizadas, de la escasez de consumo de los hogares y de la financiarización del sector inmobiliario comercial representan factores de riesgo de degradación de los espacios comerciales a corto y medio plazo.

Esta publicación trata a la vez los desafíos y los riesgos de la degradación de los espacios comerciales para los territorios, examinando las nuevas tendencias de consumo y caracterizando los tipos de espacios comerciales actuales y su grado de degradación eventual.

Al retomar las conclusiones de un seminario técnico en partenariat (Adef, AdCF, CCI Francia, Certu, Etd, Egis, MELT – DGALN), el documento propone asimismo una tipología de las formas de recalificación y de intervenciones en los espacios comerciales. Finalmente, la última parte da lugar a algunas pistas de propuestas para llevar a cabo una operación de recalificación, tanto desde el punto de vista de la administración o de los servicios del Estado como del de los operadores privados (empresas comerciales, propietarios territoriales y promotores privados).

© Certu 2013

Service technique placé sous l'autorité du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que se soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Cet ouvrage a été imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement (norme PEFC) et fabriqué proprement (norme ECF).

L'imprimerie Jouve est une installation classée pour la protection de l'environnement et respecte les directives européennes en vigueur relatives à l'utilisation d'encre végétale, le recyclage des rognures de papier, le traitement des déchets dangereux par des filières agréées et la réduction des émissions de COV.

Impression : Jouve 01 44 76 54 40

Coordination – Maquettage : service éditions Certu (Sylvaine Paris)

Dépôt légal : juillet 2013

Achévé d'imprimer : juillet 2013

ISBN : 978-2-11-138397-5

ISSN : 0247-1159

Illustration couverture : RN165 route de Vannes

© Stéphane Chalmeau – Auteur photographe professionnel

Bureau de vente :

2 rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 – France

Tél. 04 72 74 59 59 – Fax. 04 72 74 57 80

Internet : <http://www.certu-catalogue.fr>



*Cette collection regroupe des ouvrages qui livrent de l'information sans prétendre à l'exhaustivité. Il peut s'agir d'études sur une technique ou une politique nouvelle en émergence, d'une question qui fait l'objet d'analyses et qui mérite d'être mise à disposition du public, de connaissances capitalisées à travers des colloques, des séminaires ou d'autres manifestations. Ces ouvrages s'adressent à des professionnels ou à tout public cherchant des informations documentées sur un sujet. Ces ouvrages n'ont pas de caractère méthodologique bien que des analyses de techniques en émergence puissent alimenter les savoirs professionnels. Dans ce cas, les pistes présentées n'ont pas été validées par l'expérience et ne peuvent donc pas être considérées comme des recommandations à appliquer sans discernement..*

*Le Certu publie également les collections Essentiel, Données et Références.*

## Requalification des espaces commerciaux

### *Retours d'expériences et premiers enseignements*

**L**a croissance démographique et ses conséquences urbaines ont contribué au développement de l'activité commerciale en favorisant l'ouverture de nouveaux espaces commerciaux dans de nombreux bassins de vie de France métropolitaine. Par ailleurs, la consommation des ménages a été le principal moteur de la croissance économique en France depuis le début des années 2000. Or, depuis 2008, elle a connu un net ralentissement en raison de la crise économique et sociale.

L'expansion des zones commerciales s'est traduite par une augmentation constante des mises en chantier de nouvelles surfaces. Des données récentes montrent que le parc de l'immobilier commercial en France affiche un dynamisme qui contraste avec le ralentissement de l'activité des grands centres commerciaux et de la consommation des ménages. Le rendement financier des actifs commerciaux est d'ailleurs considéré comme l'un des plus élevés avant les actifs résidentiels et tertiaires. Ainsi la conjonction d'une croissance rapide des surfaces commerciales autorisées, de la faiblesse de la consommation des ménages et de la financiarisation de l'immobilier commercial représentent des facteurs de risque de dégradation des espaces commerciaux à court et moyen terme.

Cette publication aborde à la fois les enjeux et les risques de la dégradation des espaces commerciaux pour les territoires en examinant les nouvelles tendances de consommation et en caractérisant les types d'espaces commerciaux actuels et leur degré de dégradation éventuelle. En reprenant les enseignements d'un séminaire technique et partenarial (Adef, AdCF, CCI France, Certu, Etd, Egis, MELT – DGALN), le document propose également une typologie des formes de requalification et d'interventions sur les espaces commerciaux. Enfin, la dernière partie donne lieu à quelques pistes de propositions pour conduire une opération de requalification tant du point de vue de la collectivité ou des services de l'État que de celui des opérateurs privés (entreprises commerciales, propriétaires fonciers et promoteurs privés).

*English summary at the end of the work.*

*Ver la síntesis en español al final del libro.*

### SUR LE MÊME THÈME

#### **L'aménagement urbain en France (2<sup>e</sup> édition)**

2008

#### **L'aménagement commercial dans les SCoT**

2012

#### **Comprendre l'économie des territoires**

2012

#### **SCoT et développement économique des territoires**

État des lieux et perspectives  
2012

www.certu.fr

Prix : 15 euros

ISSN : 0247-1159

ISBN : 978-2-11-138397-5

