

commerce
&
ville
territoire

Repenser la périphérie commerciale



Atelier « stratégie de
territoire »

Toulouse, 25 janvier 2019

Fiche de synthèse

Les pistes de travail du 1^{er} groupe de
travail national de « Repenser la
périphérie commerciale »



À propos	3
Préambule	4
Une diversité de pratiques en matière de mutation d'une périphérie commerciale. .4	
Les pratiques actuelles constatées concernant la mutation des périphéries commerciales.	4
Comment articuler différentes échelles et polarités pour construire un projet territorial ?	7
Établir un diagnostic urbain et commercial prospectif et exhaustif.	7
Élaborer une stratégie de territoire transversale articulée avec les échelles supra. .9	
Mobiliser les documents d'urbanisme règlementaire pour asseoir son projet.	9
Élaborer un plan guide stratégique à l'échelle du périmètre de projet.....	10
Envisager des usages temporaires pour tester les évolutions possibles.....	11
Comment s'assurer au préalable de la mobilisation des parties prenantes, afin de partager une stratégie de territoire ?	12
Se saisir du projet comme d'une opportunité de dialogue avec les parties prenantes.	12
Utiliser la stratégie de territoire comme levier de négociation avec les autres acteurs.....	12
Intégrer les échelles et enjeux de chaque acteur impliqué dans la chaîne du projet.	12
S'accorder sur les modalités de mise en œuvre du projet de territoire.....	13
Quelles sont les conditions de réussite de la transformation d'une périphérie commerciale ?	14
S'assurer de l'attractivité du site et celle du territoire, un facteur déterminant de réussite des projets de mutation des périphéries commerciales.	14
Se saisir du volontarisme politique, préalable indispensable à l'émergence du projet de territoire.	14
Que retenir pour la mise en œuvre d'une stratégie de territoire efficace, au service d'un projet de restructuration d'une périphérie commerciale ?	16

Dans le cadre du réseau Commerce, ville & territoire piloté par le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, la démarche « Repenser la périphérie commerciale » consiste à accompagner 6 projets de mutation de périphérie commerciale durant un an, puis d'en diffuser les enseignements à l'échelle nationale.

Les 6 projets accompagnés ont été sélectionnés dans le cadre d'un appel à projets lancé fin 2017. Les collectivités locales qui les portent sont Aix Marseille Provence Métropole, Limoges Métropole, la ville de Montigny-lès-Cormeilles, la ville de Saint-Pierre, la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, la Communauté de Communes Thiers Dore et Montagne.

Pour échanger sur les conditions de mutation de leur périphérie commerciale en quartier de ville mixte présentant une meilleure qualité urbaine, les 6 lauréats de « Repenser la périphérie commerciale », ainsi que des professionnels publics et privés de l'aménagement, des services de l'État, du CEREMA et des membres de la CNAC se sont réunis les 24 et 25 janvier 2019 à Toulouse, à l'occasion du premier groupe de travail national. Cette rencontre a permis de donner à voir la diversité des outils mobilisables et des pratiques existantes, en prenant appui sur les exemples d'autres territoires, dont les opérations menées sur le territoire de la métropole toulousaine : la ZAC Balma-Gramont, la ZAC Empalot-Garonne et la ZAC Toulouse Aérospace.

L'un des 2 ateliers thématiques de travail autour des lauréats était consacré à la « stratégie de territoire ».

Ce document en restitue les principaux éléments, sous la forme des bonnes questions à se poser pour favoriser l'émergence et la mise en œuvre du projet. Ces pistes doivent bien entendu être replacées dans le contexte particulier de chaque territoire.

Une diversité de pratiques en matière de mutation d'une périphérie commerciale

Force est de constater que les zones de périphérie commerciale ne se portent pas aussi bien qu'on pourrait le croire : « les zones et centres commerciaux souffrent de vacance, au même titre que les centres-villes – un taux qui s'élève respectivement à 8,5% pour les premières et à 12,5% pour les seconds, contre 11,5% pour les centres-villes »¹. Les impacts de cette vacance et de l'évolution des pratiques de consommation ne se traduisent pas encore par une évolution urbaine de ces zones commerciales. La question de cette évolution se pose fortement aujourd'hui : quelques collectivités se sont emparées de ce sujet et ont fait émerger les difficultés à transformer ces zones. Cependant, quelques opérations cours ou achevées, comme le projet Ode à la Mer à Montpellier, le projet Steel à Saint-Etienne, ou encore la ZAC Nord à Strasbourg, font appel à des modalités de renouvellement urbain et commercial qui peuvent servir de repères pour d'autres collectivités.

Les pratiques actuelles constatées concernant la mutation des périphéries commerciales

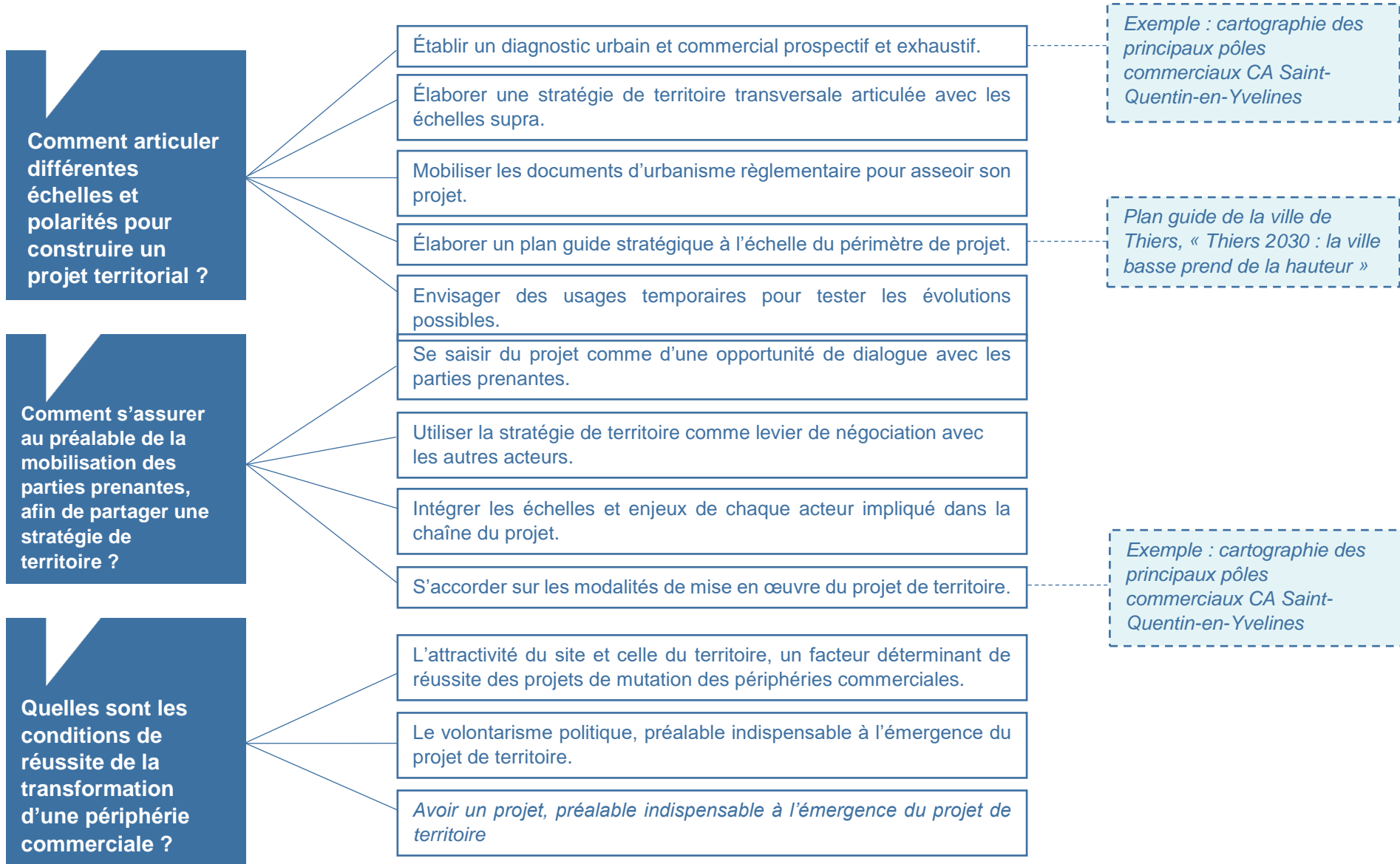
On en recense principalement quatre :

- (1) **La requalification, a minima des espaces publics**, qui consiste, dans le cas des zones de périphérie commerciale, à rénover les voies ou encore les espaces extérieurs, sans toucher à l'armature fonctionnelle générale de la zone : cette forme de mutation est peu ambitieuse et parfois moins longue à faire aboutir car elle est souvent traitée par la collectivité. Néanmoins, elle ne débouche pas sur une véritable mutation de la zone.
- (2) **La relocalisation des activités** commerciales et/ou industrielles vers d'autres pôles, dans l'optique de concentrer les polarités dynamiques. Cette relocalisation peut conduire à laisser de nombreuses friches : le bilan en matière d'artificialisation des sols peut se révéler négatif dans certains cas, avec la création ou l'extension de nouvelles zones artisanales et industrielles pour accueillir de nouvelles surfaces commerciales dans les secteurs les plus dynamiques, générant un accroissement des surfaces de vente.
- (3) **La modernisation - extension** de la zone est parfois une solution présentée par les opérateurs privés pour redonner de l'attractivité à cet espace en la présentant comme un pôle commercial renouvelé. Le risque est alors de créer une nouvelle offre venant déséquilibrer davantage le tissu commercial sur

¹ « Urbanisme commercial, la fin de la folie des grandeurs », La Gazette des Communes, 5 mars 2019

l'ensemble du territoire tout en contribuant à une consommation excessive de foncier, pris sur des terres agricoles.

(4) La mixité fonctionnelle, introduite lorsqu'il est possible de créer de la charge foncière, permettra de densifier plusieurs secteurs de la périphérie commerciale tout en requalifiant celle-ci. Le financement du renouvellement urbain est alors soutenu par la vente de ces charges foncières aux promoteurs immobiliers, lesquels tirent aussi bénéfice de ces transactions en commercialisant des surfaces utiles plus importantes. Cependant, la mixité fonctionnelle reste encore très rare et lorsqu'elle est mise en place, il s'agit souvent d'une mixité développée de façon horizontale.



Établir un diagnostic urbain et commercial prospectif et exhaustif

Un diagnostic fin est un préalable indispensable à la mise en place d'une stratégie de territoire pertinente. Il doit permettre non seulement d'asseoir une stratégie globale sur les forces et faiblesses et les véritables enjeux de la zone concernée, mais également d'identifier les parties prenantes et les enjeux qui leurs sont propres et définir un premier périmètre de projet et un espace de dialogue.

Pour établir sa stratégie, Saint-Quentin-en-Yvelines met en place un diagnostic commercial précis du nombre de commerces sur la zone, leurs types, leurs zones de chalandise, etc. Ce travail de diagnostic doit également être urbain, et ne pas se concentrer uniquement sur le volet commercial, afin d'avoir une vision la plus exhaustive possible du territoire de projet. En effet, **le diagnostic territorial est urbain avant d'être commercial et économique**. Il est nécessaire de connaître les caractéristiques générales d'un territoire, tant les évolutions démographiques que les évolutions des flux. Les études des organismes consulaires et des agences d'urbanisme sont des sources précieuses d'informations publiques dans ces domaines, lorsque la collectivité ne dispose pas d'informations plus précises.

Ce travail fin est un préalable à la définition de la stratégie commerciale qui implique de :

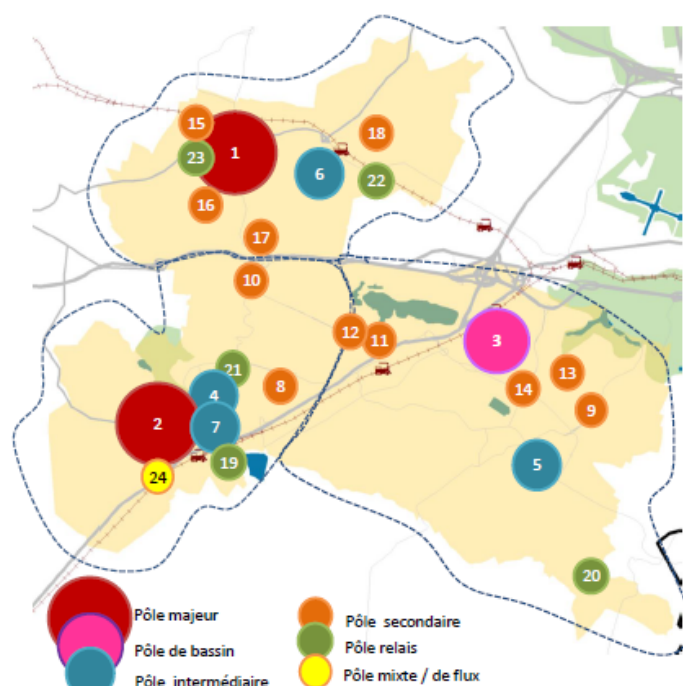
- ▲ recenser tous les propriétaires, tous les commerces avec leur chiffres d'affaires, et les souhaits des commerçants en place ;
- ▲ considérer la conjoncture immobilière ;
- ▲ identifier les habitudes de consommation des ménages, et anticiper les attentes futures des consommateurs ;
- ▲ intégrer l'impact des projets commerciaux connus, tant du point de vue environnemental que du point de vue social et économique.

Le diagnostic doit également s'intéresser aux échelles plus vastes que la périphérie commerciale pour :

- ▲ identifier les différentes polarités commerciales et leurs aires de chalandise respectives sur le périmètre d'influence de la zone commerciale, en précisant leur identité commerciale (cf. Cartographie de l'armature commerciale de Saint-Quentin-en-Yvelines), les dynamiques commerciales locales et environnantes ;
- ▲ identifier notamment les positionnements respectifs de la périphérie et du centre-ville sur le plan du commerce ;
- ▲ analyser les évolutions socioéconomiques du secteur de la ville où se situe la périphérie, du centre-ville et de l'agglomération dans son ensemble ;

- ▲ connaître les acteurs et les principales parties prenantes du sur la périphérie et sur le territoire dans les secteurs du commerce, de l'économie, de l'habitat, du foncier, etc.

Le diagnostic permet la définition des enjeux issus de l'analyse des forces et faiblesses, et ce sur les différentes thématiques concernées : commerce, fonctionnement urbain, potentiels de développement, etc. Une première approche du périmètre de l'opération à venir est défini à ce stade et sera confirmé dans la stratégie.



Cartographie de l'armature commerciale de Saint-Quentin-en-Yvelines (hors pôles de proximité)

Illustration

Ce travail a été réalisé par la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, qui a établi une cartographie fine des différentes polarités commerciales autour de sa zone de projet. Cette carte a été complétée par un diagnostic plus fin, cette fois à l'échelle de la zone commerciale de Pariwest. Sont alors recensées la typologie d'offre sur la zone, les enseignes référentes, la qualité des façades,

« Il faut avoir analysé dans le détail la géographie commerciale, connaître les locaux vacants, connaître les commerçants et les propriétaires et avoir une idée assez précise des intentions des uns et des autres à l'échelle de la ville. »

Jérôme Le Grelle, *Immobilier commercial, regard sur les évolutions en cours*, 2017

Élaborer une stratégie de territoire transversale articulée avec les échelles supra

Le projet de territoire s'inscrit dans une vision stratégique du devenir de la périphérie qui ne peut s'abstraire de l'ensemble du territoire. Elle est portée par des élus qui ont conduit une réflexion à partir des grands enjeux de leur territoire, des défis à relever et de leur appropriation des tendances à venir en matière de commerce, de modes d'habiter et de travailler.

- ▲ Cette stratégie décrit la vocation globale de la périphérie à l'échelle de l'agglomération, et comment elle participe au positionnement territorial, au sein de l'agglomération et vis-à-vis des territoires voisins. **Elle doit être en adéquation avec les stratégies à plus vaste échelle qui sont décrites par exemple dans le SCoT et/ou du PLU(i)**, ou éventuellement contribuer à leur évolution.
- ▲ **À l'échelle de la zone, la stratégie précise d'une part les grandes intentions programmatiques et d'autre part les grands principes en termes de fonctionnement urbain.** Elle indique notamment les choix en matière de mixité fonctionnelle pour de l'habitat, des activités artisanales, de l'immobilier tertiaire, des services publics et privés, etc. Elle décrit précisément la stratégie commerciale. Elle annonce les pistes de travail pour son insertion urbaine afin généralement de garantir un fonctionnement urbain plus fluide, où les coupures urbaines auront été traitées.

L'articulation entre les choix sur ces différents segments programmatiques est un gage de cohérence de la stratégie : il importe notamment que les choix en termes de mobilité soient cohérents avec les usages attendus, que les programmes commerce et services prennent en compte les futurs usagers du site (habitants, actifs, visiteurs).

Mobiliser les documents d'urbanisme réglementaire pour asseoir son projet

Pour qu'elles soient correctement portées par les élus et bien comprises par les parties prenantes, il est nécessaire d'inscrire les orientations stratégiques dans un document partagé. Les documents de planification réglementaire, SCoT avec son DAAC² et PLU(i) contiennent les grandes orientations stratégiques sur les thématiques concernées et, avec précision dans le PLU(i). C'est au niveau du périmètre du SCoT que sont interrogés les aires de chalandise, le positionnement territorial et le rôle des

² Document d'aménagement artisanal et commercial

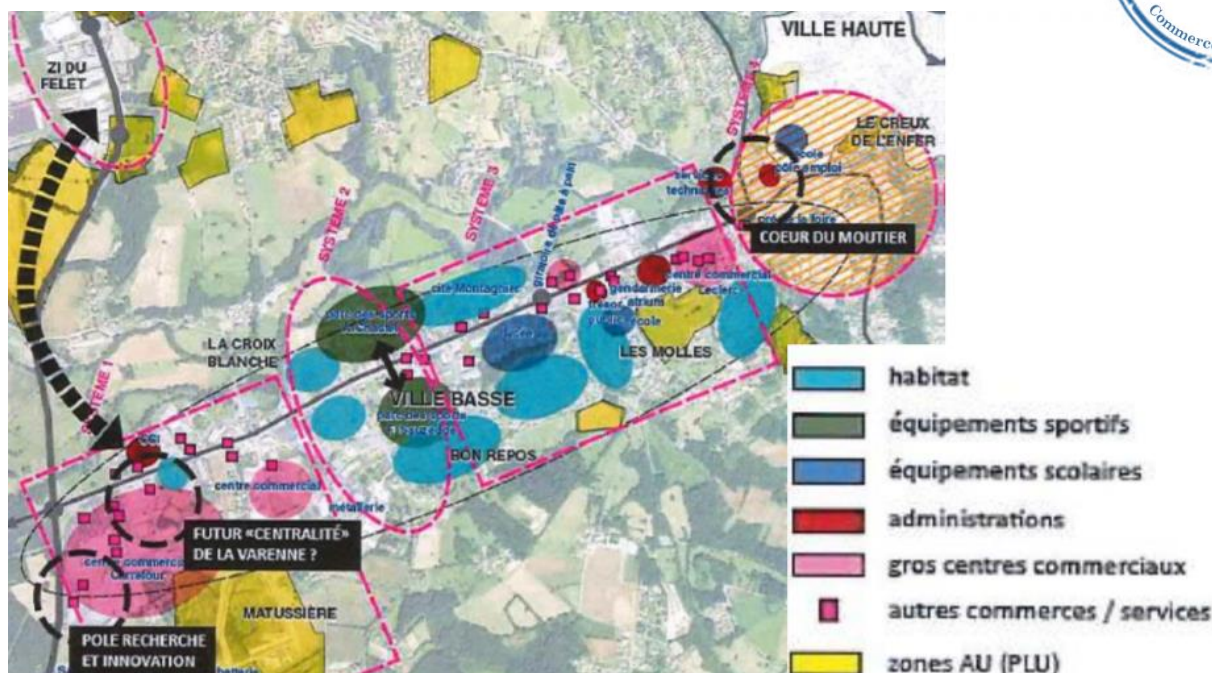
polarités. Il importe en particulier de construire les complémentarités territoriales en matière de développement économique et commercial et d'éviter les concurrences exacerbées : ces dernières conduisent à une consommation foncière excessive et au développement de projets dont la rentabilité insuffisante conduira par exemple à des phénomènes de vacance commerciale. Le PLU(i), en traduisant localement et en détail les orientations du SCoT, précise la stratégie à l'échelle de l'intercommunalité ou de la commune et donne les conditions de développement des projets urbains. Cependant, il peut arriver que le travail engagé sur la transformation d'une périphérie commerciale conduise à prendre des options qui s'écartent quelque peu du PLU(i), justifiées par des évolutions récentes. Dans ce cas, une modification du PLU(i) peut s'avérer nécessaire pour prendre en compte ces options.

Élaborer un plan guide stratégique à l'échelle du périmètre de projet

Il existe une variété d'initiatives stratégiques complémentaires qui pourront préciser les intentions de la collectivité (schémas de référence, projet d'entrée de ville, schéma stratégique commercial, plan guide...).

Le plan guide permet de mettre en valeur les axes structurants d'un projet, sur une échelle plus grande que peut l'être un plan de secteur d'une ZAC, par exemple. Il n'a pas valeur prescriptive, mais permet à l'ensemble des acteurs concernés par le projet de s'accorder sur une vision stratégique du projet. Il permet également d'intégrer bien en amont une dimension spatiale au projet, ce qui constitue un maillon important de sa bonne insertion dans le territoire. Etablir un plan guide est donc une bonne façon de construire une stratégie partagée par l'ensemble des parties prenantes du projet. Ce plan est donc par nature souple et modifiable en fonction des avancées du projet. À partir de ce cadre simple, certains projets publics ou privés pourront éventuellement être développés sur une partie du périmètre, constituer des pierres angulaires ou des catalyseurs pour le développement du secteur. Ce plan guide peut ensuite être traduit dans une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) qui permet de définir « des intentions d'aménagement sur un secteur donné, quelle qu'en soit l'échelle. (...) Elles servent de cadre au projet urbain souhaité par les aménagements prévus sur ces secteurs devant être compatibles avec les orientations ainsi définies ».³

³ Cerema, outil2aménagement, « Les orientations d'aménagement et de programmation », février 2019



Plan guide de la ville de Thiers, « Thiers 2030 : la ville basse prend de la hauteur »

Envisager des usages temporaires pour tester les évolutions possibles

Imaginer la programmation et l'évolution de ces secteurs n'est pas aisé, dans un contexte d'évolution de nos modes de consommer, d'habiter, de nous déplacer. Ainsi, tester des usages à travers l'occupation temporaire constituent des pistes à explorer. **Ces usages temporaires évitent des aménagements lourds et irréversibles et permettent de maintenir, voire d'insuffler, une valeur d'usage dans des périmètres en transformation, et de tester le succès d'une future programmation.** Si l'investissement de friches industrielles, hospitalières ou militaires se multiplie, l'utilisation des espaces commerciaux délaissés pourrait également devenir un enjeu de valorisation de ces sites, permettant notamment la préfiguration des usages et l'expérimentation. Les incertitudes et les bouleversements qui touchent le secteur du commerce constituent autant de raisons supplémentaires pour accorder une place nouvelle à des aménagements et à des occupations temporaires. L'essor du commerce électronique et l'évolution des comportements d'achat peuvent remettre en cause des implantations commerciales et rendent obsolètes les enseignes.

En matière d'occupation temporaire, pourraient par exemple être déployées sur les périphéries commerciales les boutiques éphémères, les pépinières commerciales et l'accès à des services aujourd'hui rares dans ces espaces (services d'autopartage et de co-voiturage, services de santé, services publics de l'emploi, médiathèques, etc.).

Se saisir du projet comme d'une opportunité de dialogue avec les parties prenantes

Prendre le temps d'une réflexion stratégique n'est pas du temps perdu sur la mise en action du projet, mais bien du temps gagné pour l'avancée du projet, son efficacité et sa portée. Concevoir une stratégie de territoire nécessite de dialoguer. Ce qui permet de tester la viabilité des hypothèses auprès d'acteurs opérationnels, notamment privés : intégrer certaines de leurs idées permet de gagner leur soutien vis-à-vis du projet, autant de temps gagné pour le bon déroulement du projet. Dialoguer permet enfin de parler - et de faire parler - du projet, c'est-à-dire potentiellement d'attirer des développeurs.

Utiliser la stratégie de territoire comme levier de négociation avec les autres acteurs

La connaissance fine du territoire de projet, établie lors du diagnostic, permet d'être en mesure de négocier les éléments de mise en œuvre opérationnelle de ce projet (i.e. rachat et vente éventuel de parcelles ou de fonds de commerce, montage opérationnel, etc.). Ce travail préalable de diagnostic multiscalaire n'a donc pas une simple vocation d'observation ou de connaissance, mais bien de levier d'action supplémentaire. Il constitue véritablement la base du dialogue avec les acteurs impliqués dans la démarche.

Intégrer les échelles et enjeux de chaque acteur impliqué dans la chaîne du projet

Partager une stratégie avec d'autres acteurs nécessite en amont d'identifier les enjeux qui leur sont propres, à court, moyen et long terme. Avant ce partage de stratégie, des outils simples comme **une cartographie d'acteurs peuvent permettre un premier pas vers cette intégration du réseau d'acteurs concerné par le projet de territoire.** Il existe une multitude de cartographies d'acteurs, mais le principe reste identique : il s'agit de formaliser, sous la forme de schéma, de graphique ou toute autre forme d'illustration, l'ensemble des parties prenantes d'un projet et de les positionner les unes par rapport aux autres. Cette pratique a deux vertus principales : tout d'abord, elle permet d'intégrer à la réflexion un panel d'acteurs plus large que ceux côtoyés au quotidien ; d'autre part, d'identifier et d'analyser les forces en présence, et d'ainsi mieux percevoir les éventuels intérêts communs ou dissensions.

2^{ème} axe identifié par l'Atelier des Territoires pour accompagner l'action de mutation des périphéries commerciale.

« Fédérer et impliquer l'ensemble des acteurs, chacun avec sa propre logique, autour d'un projet collectif, pour réussir la mutation des zones commerciales sur les plans économiques, urbain, paysager et environnemental. »

Du Far West à la Ville, l'urbanisme commercial en questions, novembre 2014

S'accorder sur les modalités de mise en œuvre du projet de territoire

Une fois les acteurs identifiés, il s'agit de statuer sur la formalisation – ou non – du travail avec les acteurs privés de la zone commerciale. Si cette mise en œuvre est formalisée, cela peut passer par une structure classique comme un Groupement d'Intérêt Économique (GIE) ou une association. Si elle ne l'est pas, cela peut passer par un travail de dialogue régulier, précédé de rencontre unilatérale avec les différents propriétaires et acteurs privés de la zone de projet, afin de leur présenter la stratégie et le projet de mutation. Ces modalités de mise en œuvre dépendent des orientations stratégiques du projet et du rôle que le porteur de projet souhaite donner à chacun des intervenants.

Illustration

Sur la zone d'Actisud, à Metz, les propriétaires exploitants se sont regroupés en association, afin de constituer une porte d'entrée plus simple dans le dialogue avec les pouvoirs publics. A Toulouse Métropole ou à Saint-Quentin-en-Yvelines, ce travail de mise en œuvre s'est fait de façon plus informelle.

S'assurer de l'attractivité du site et celle du territoire, un facteur déterminant de réussite des projets de mutation des périphéries commerciales

Le choix du site de projet et sa capacité d'évolution dans le cadre d'une stratégie de territoire sont deux éléments préalables indispensables pour assurer le potentiel attractif, en inscrivant le secteur dans le PLU et le SCoT. Accorder du temps à ces deux éléments est nécessaire pour assurer les premiers facteurs de réussite du projet.

Dans un second temps, **capter l'attention d'investisseurs privés, potentiellement à l'ancrage local, sur le long terme** est également un enjeu fort, notamment pour les projets situés dans des secteurs encore peu attractifs, sur lesquels les porteurs de projets hésitent à se positionner. Ce constat et les modèles cités ci-dessus nécessitent donc de créer des liens étroits avec des acteurs privés d'envergure locale qui disposent d'une connaissance optimale du territoire, leur permettant une prise de risque en conscience, ou capables de s'engager sur le long terme (stratégie patrimoniale sur 10 ou 15 ans). Il est intéressant d'ouvrir un dialogue avec ces acteurs très précocement, tant leur retour sur les hypothèses de développement de la zone d'aménagement est précieux.

Dans les territoires en perte de vitesse, **c'est donc bien un projet de redynamisation du territoire plus global qu'il est nécessaire de mettre en place** pour que le secteur de projet soit identifié comme participant à une dynamique d'ensemble, et non comme un effort de revitalisation isolé. La stratégie territoriale doit définir les orientations pour redynamiser et redonner de l'attractivité au territoire et rechercher les conditions d'équilibre entre centre et périphérie.

Certains lauréats sont approchés par les investisseurs et développeurs, parfois du fait de la vitrine offerte par la démarche « Repenser la périphérie commerciale ». **L'attractivité du site passe donc également par la valorisation, notamment en termes de communication, de la démarche engagée.**

Se saisir du volontarisme politique, préalable indispensable à l'émergence du projet de territoire

Au cours des tables-rondes et lors des visites de sites, Toulouse Métropole et son opérateur public de l'aménagement, Oppidea ont notamment insisté sur la volonté politique comme préalable et qui vise à « fixer la règle, la stratégie » puis à l'intégrer dans les documents d'urbanisme. **Cet emboîtement de la règle dans la stratégie de territoire donne un cadre plus cohérent et plus stable pour agir et facilite la mise en œuvre des objectifs d'équilibre commercial à l'échelle du SCoT puis du PLUi.**

Quelles sont les conditions de la réussite de la transformation d'une périphérie commerciale ?



Ce même cadre sécurise aussi les interventions et les partenariats financiers (SEM, foncière...) qu'il faut construire pour intervenir sur les secteurs et les sites à requalifier.

1) Etablir un diagnostic et des enjeux partagés

Analyser la trajectoire du territoire, c'est-à-dire son évolution dans le temps et pas seulement les données à l'instant « t ». Le diagnostic doit aussi intégrer plusieurs échelles et introduire des comparaisons avec des territoires similaires. A l'échelle fine, il intègre un état des lieux foncier et une analyse de mutabilité. Cette analyse devra aboutir à des enjeux croisant les thématiques : logement et emploi ; démographique et offre servicielle, mobilités et commerces, entres autres. Enfin, il est important que ce diagnostic et les enjeux qui en découlent soient partagés entre les parties prenantes : élus, techniciens, partenaires publics et privés.

2) Délimiter un périmètre de projet

Etablir un périmètre de projet en lien avec le diagnostic, notamment l'état des lieux foncier et l'étude de mutabilité du site. Comme le diagnostic, ce périmètre sera affiné et sa pertinence interrogée régulièrement en fonction de la maturation du programme, du choix du montage et des négociations avec les propriétaires et les occupants, actuels et futurs.

3) Articuler les échelles stratégiques

Intégrer les différentes échelles territoriales dans la constitution du projet de requalification (bassins de consommation, d'emploi, de vie et zones de chalandise, armature urbaine, etc.)

4) Projet répondant aux enjeux locaux avec mobilisation politique

S'assurer d'une mobilisation politique pérenne pour solidifier et fédérer les autres parties prenantes autour du projet de territoire.

5) Affiner le positionnement commercial

Préciser le positionnement commercial et l'offre de services du territoire en identifiant les besoins en commerce et services des habitants et en intégrant ces besoins aux documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire (SCoT et PLUi). L'inscription des besoins dans les documents d'urbanisme permet la régulation des équipements.

commerce & ville & territoire

Envie de devenir acteur du réseau Commerce, ville & territoire et de contribuer à l'accompagnement des lauréats de « Repenser la périphérie commerciale » ?

Inscrivez-vous à commerce-ville-territoire@developpement-durable.gouv.fr

Plus d'informations sur :
<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>

