

1. Les zones commerciales, du triomphe à l'urgence d'une transformation

Les zones commerciales : incarnation de l'avènement d'une société de consommation

Depuis les années soixante, une France dite « périphérique » a émergé et n'a cessé de s'étendre depuis.

87% des Français aspirent à une maison avec jardin¹, cette attente s'est concrétisée par la construction de centaines de milliers de logements individuels (**56% des Français y vivent selon l'INSEE**), tendance rendue possible par le développement de la voiture individuelle et l'attractivité grandissante des métropoles.

Cette évolution démographique et sociologique a été accompagnée par la création et l'extension des zones commerciales.

Elles sont plus de 1500 et couvrent aujourd'hui près de 500 000 000 de m², soit cinq fois la taille de Paris.

Aujourd'hui, les entrées de villes – et en particulier **les zones commerciales** – **concentrent 72% des dépenses des Français dans les magasins** contre 15% en centre-ville et 13% dans les espaces dits « interstices » (ruralité, banlieue dense)². **Ces zones ont été « rattrapées » par le tissu urbain et périurbain, faisant des commerces de périphérie le commerce de proximité de nombreux concitoyens.** Elles soulèvent aujourd'hui des enjeux multiples dans le cadre de la transition écologique que notre pays doit engager mais aussi dans le cadre du développement équilibré de nos villes comme l'a rappelé le Président de la République en souhaitant que le programme Action Cœur de Ville prenne en compte cette thématique.

Une zone commerciale, qu'est-ce que c'est ?

Les zones commerciales présentent souvent le même aspect : de larges voies bordées de panneaux publicitaires, des magasins isolés avec des façades généralement en tôle et entourés de vastes parcs de stationnement. Elles accueillent aussi des supermarchés, parfois des hypermarchés et des centres commerciaux. Elles s'étendent sur une superficie allant de quelques hectares à plusieurs centaines. Le client se rend d'un magasin à l'autre en voiture. Les zones commerciales sont composées d'une multitude de propriétaires fonciers, qui peuvent être des commerçants ou des foncières.

La zone commerciale doit être distinguée du centre commercial, qui correspond à un seul bâtiment comprenant, sous un même toit, un ensemble de commerces de détail logés dans des galeries couvertes.

Une même zone commerciale peut accueillir simultanément des dizaines de magasins isolés, un ou plusieurs hypermarchés et parfois un centre commercial. Certaines au contraire n'ont que cinq ou dix commerces.

¹ TNS Soffres 2007.

² Institut du Commerce et de la Ville.

Un développement rapide et parfois incontrôlé

Outre cette évolution démographique, le succès des zones commerciales s'est expliqué :

- par leur **praticité**, avec une facilité pour accéder aux magasins en voiture, depuis la ville comme depuis les campagnes, et une facilité pour se garer et faire ses courses ;
- une **offre adaptée** à un modèle de consommation de masse avec de grandes enseignes (grande distribution, centres commerciaux, commerces spécialisés), une profondeur des références pour le consommateur grâce à la grande taille des magasins et des prix souvent plus accessibles qu'en centre-ville ;
- Le **modèle économique**, avec la construction de grandes surfaces à moindre frais (bâtiments standardisés sans recherche esthétique ni paysagère, pas de mixité d'usage complexifiant la construction), sur des terres agricoles bons marchés et vierges, réduisant ainsi les coûts de construction. Les coûts d'exploitation sont également limités par la facilité d'accès pour la logistique et la conception des bâtiments (volumes cubiques...).

Ces éléments permettent aux zones commerciales de connaître aujourd'hui un taux de vacance plus faible qu'ailleurs (9% contre 11% en centre-ville par exemple³) même si des contrastes importants existent (voir *infra*) et qu'elles n'échappent pas à une profonde remise en question économique, liée à l'évolution des modes de consommation.



Avant



Après

A gauche, le parking surdimensionné est réduit, faisant place à de la végétation et à une place animée. A droite, le supermarché est reconstruit pour accueillir des logements en bois et une nouvelle façade (*Leclercq et associés*).

³ Chiffres 2022, Procos.

2. Des défis immenses à relever pour faire des zones commerciales des quartiers de vie

Les zones commerciales sont souvent performantes mais elles sont désormais confrontées à de nombreux défis : environnementaux, territoriaux et économiques.

Des défis environnementaux à l'heure de la sobriété énergétique et foncière :

- Les bâtiments sont très souvent des « passoires thermiques », construites rapidement et à moindre coût avec de grands volumes, des parois en tôle mal isolées. Ces bâtiments vont devoir être transformés pour se conformer dès **2030 au décret tertiaire, qui impose une réduction de la consommation énergétique de 40% à cette échéance, 50% en 2040 et 60% en 2050 ;**
- Le foncier est intégralement artificialisé, empêchant l'écoulement des eaux, stérilisant la biodiversité et générant des îlots de chaleur massifs, l'enjeu de réintégrer du vert et de la nature est crucial, pour que ces espaces soient le trait d'union entre ville et campagne ;
- Avec un bâti étalé, elles nécessitent de recourir à des mobilités carbonées comme la voiture pour se rendre aux différents magasins. L'enjeu des mobilités alternatives et de la densification sur une partie de la zone est fondamental.



Avant



Après

Les magasins (devant et au fond) sont rassemblés en un seul bâtiment à deux étages, accueillant une terrasse en R+1 et R+2. Les voies de circulations devenues inutilisées sont renaturées, les parcs de stationnement sont masqués par des barrières végétales, celui de droite est couvert par des panneaux photovoltaïques, celui de gauche maillé d'arbres (Leclercq et associés).

Les zones soulèvent d'autres défis :

- Pour les commerçants et les foncières, l'extension des zones commerciales est le fruit d'une course aux surfaces de vente aujourd'hui dépassée, en particulier par l'irruption du e-commerce, le changement des attentes des consommateurs et la fin de l'abondance des matières premières. Il y a dès lors un double enjeu :
 - **Celui des surcapacités commerciales**, avec des magasins surdimensionnés et parfois en difficulté car situés dans une zone commerciale peu performante (la zone est située près d'une agglomération en décroissance, ou une autre plus récente a pris ses parts de marché) : le devenir de ces magasins est clé pour éviter des friches et des espaces fantômes ;
 - **Celui des changements des usages** : le commerce évolue, la vente n'est plus la seule activité : réparation, réutilisation, diversification des activités sont clés et se concrétisent dans la transformation de l'offre des magasins.
- Pour les collectivités locales, les zones commerciales représentent un gisement, notamment pour le logement, tant il est devenu difficile de construire en zone tendue (cherté du foncier, multiplication des recours, coût net pour les services publics, zéro artificialisation nette), pour autant elles n'en ont pas la maîtrise foncière ;
- Pour les activités économiques hors commerce, comme l'industrie ou la logistique, les zones commerciales s'avèrent également attractives (pas de dépollution, grandes surfaces foncières, excellent raccordement routier...).

La transformation des zones commerciales est donc à la croisée d'enjeux économiques, environnementaux, sociétaux et territoriaux majeurs. Cette transformation doit être réfléchie et concertée avec les acteurs économiques et les élus locaux afin de s'inscrire en complémentarité du centre-ville.

3. Transformation des zones commerciales : des enjeux communs, des réponses diverses

Bien qu'elles présentent les mêmes caractéristiques esthétiques et paysagères, **les zones commerciales s'avèrent très diverses** :

- Certaines zones s'étendent sur quelques hectares, les plus grandes sur plusieurs centaines, étant précisé qu'une même agglomération peut avoir plusieurs zones commerciales contiguës ;
- Certaines sont très dynamiques tandis que d'autres connaissent une importante vacance commerciale ;
- Certaines sont positionnées dans des zones tendues avec un foncier recherché (métropole en croissance, façade ouest, littoral méditerranéen), d'autres sont présentes dans des zones peu denses et/ou en décroissance ;
- Certaines sont exclusivement commerciales tandis que d'autres cumulent des activités logistiques, artisanales, industrielles ;
- Certaines ont été rattrapées par la ville et jouxtent des logements, d'autres en restent éloignées ;
- Certaines ont une desserte en transport en commun, d'autres non ;
- Certaines relèvent de quelques propriétaires foncières, parfois publics, d'autres rassemblent plus d'une centaine de parties prenantes.

Dans ces conditions, les solutions de transformation ne sont pas les mêmes, ni dans les objectifs, ni dans les moyens requis. Ces solutions doivent intégrer l'articulation avec la reconquête des centres villes

portées par le Gouvernement à travers différents programmes dont Action Cœur de Ville ou Petites Villes de Demain. Deux cas de figures concrets :

- Dans certains cas, la zone commerciale est en décroissance et s'avère affectée par la concurrence d'autres zones commerciales à proximité : l'objectif est alors d'envisager sa suppression pure et simple au bénéfice d'une renaturation intégrale – sans modèle économique sous-jacent – ou d'un changement d'usages, comme un écoquartier avec du commerce, des logements et des services ;
- Dans d'autres cas, la zone commerciale est dynamique, l'objectif est alors d'optimiser le foncier pour le densifier en intégrant de nouvelles activités, le modèle économique de l'opération permet alors de renaturer une partie du site ou de créer un parc urbain.



A gauche, un parc urbain remplace le parc de stationnement et offre un accès direct à la mer. A droite, les commerces en difficulté sont remplacés par des immeubles mixtes avec de nouveaux commerces au rez-de-chaussée et des logements au-dessus (*Leclercq et associés*).

Face à cette diversité, l'objectif doit être d'engager, par des expérimentations, la transformation des zones commerciales, qui doit être l'occasion d'intégrer une dimension architecturale et paysagère forte, tout en contribuant à développer des constructions durables, en privilégiant le bois et le verdissement des espaces. C'est l'objet du programme de transformation des zones commerciales (voir infra).

Ce que cela change pour les Français :

- Des espaces plus agréables à vivre : des architectures innovantes construites pour durer, de l'animation et de la vie en pied d'immeuble ; des voies et des places végétalisées, douces, adaptées pour circuler à pied et échanger, des arbres et des jardins omniprésents, de la biodiversité ;
- Des espaces qui apportent du logement, des services de proximité et de l'emploi.





4. Une méthode : la concertation et le dialogue avec l'ensemble des acteurs

Dès l'automne 2022, les ministres Olivia Grégoire et Christophe Béchu ont chargé un groupe d'experts composé d'élus locaux, foncières, commerçants, aménageurs, architectes et urbanistes de réfléchir à la transformation des zones commerciales avec une ambition : dessiner la zone commerciale des soixante prochaines années. Lors ces travaux, qui ont conduit à ce programme, l'ensemble des parties prenantes ont témoigné de la difficulté de mener, en l'état du droit, des projets d'une grande complexité juridique et technique. Cette complexité allonge les délais, renchérit le coût des projets et entrave leur financement, diminuant in fine leur ambition.

C'est pourquoi, dans le projet de loi industrie verte, députés et sénateurs ont voté en faveur d'articles de loi pour permettre de faciliter, accélérer et sécuriser la transformation des zones commerciales.

5. Plan de transformation des zones commerciales :

Mesure n°1

Un paquet normatif dans le projet de loi Industrie Verte



Le projet de loi Industrie Verte, voulu et porté par Bruno Le Maire, intègre un « paquet normatif » destiné à répondre point par point aux observations des élus et opérationnels, afin de faciliter, accélérer et sécuriser la transformation des zones commerciales. Les députés et sénateurs ont en particulier voté :

- La **mobilisation de la Grande Opération d'Urbanisme** – qui permet de raccourcir radicalement les délais de procédure – **pour les projets de transformation des zones commerciales**. La Grande Opération d'Urbanisme permet par exemple de mettre en compatibilité l'ensemble des documents d'urbanisme – Plan Local d'Urbanisme, SCoT... – avec le projet, permettant de gagner entre deux et cinq ans ;
- La **suppression de freins institutionnels** au recours à la Grande Opération d'Urbanisme, qui n'impliquera plus le transfert automatique de la compétence droit des sols (permis de construire...) des maires vers les présidents d'EPCI (ce qui **permettra aux maires de conserver leur compétence et donc d'accepter le recours à la Grande Opération d'Urbanisme pour mener le projet**) ;
- La possibilité **d'un transfert des droits commerciaux au sein d'une zone commerciale**. Concrètement, tout commerce ayant une surface de vente de plus de 1000 m² doit déposer et obtenir une autorisation d'exploitation commerciale (AEC), qui en cas de contentieux peut nécessiter en moyenne 5 ans pour être acquise. Dans le cas d'une transformation d'une zone commerciale, cette procédure est réhabilitatoire, puisque pour démanteler l'ancien magasin « boîte à chaussure » dans une nouvelle construction mêlant du commerce, des services et du logement, il faut préalablement obtenir une AEC. Cet obstacle majeur sera ainsi levé ;
- La **possibilité d'autoriser des projets dérogeant aux règles du PLU** – par exemple en autorisant dans la zone des activités de services, d'industrie ou du logement qui n'étaient pas prévues dans la zone –, la mobilisation du droit de préemption commercial et artisanal ou encore le recours au permis d'innover.

Mesure n°2



Une expérimentation à grande échelle, un laboratoire à ciel ouvert

Le Gouvernement lance, le 11 septembre 2023, une expérimentation auprès des collectivités, des aménageurs et des acteurs privés ayant l'appui de la collectivité territoriale d'implantation pour des projets de transformation de zones commerciales, entrant dans l'un des critères suivants :

- Des **zones commerciales dynamiques situées dans une zone dense**, où l'enjeu est alors de rationaliser le foncier commercial en le densifiant pour permettre d'introduire de la mixité fonctionnelle et du verdissement, l'ensemble avec une haute qualité architecturale et paysagère ;
- Des **zones commerciales en déprise**, où l'enjeu vise à accompagner cette décroissance commerciale en regroupant les magasins et en traitant les friches par des opérations de requalification (renaturation...) ou de reconversion ;
- Des **zones commerciales situées dans des zones peu denses** ou éloignées du tissu urbain, où la rationalisation des magasins doit permettre de favoriser l'implantation de nouvelles activités, notamment industrielles.

Ce programme est doté pour cette première vague d'expérimentation d'une enveloppe de **24 millions €** (cumulable avec les autres aides de l'Etat comme le Fonds vert, Action Cœur de Ville ou Petite Ville de demain) permettant d'accompagner les projets lauréats dans une démarche partenariale entre l'Etat, les collectivités locales et les autres parties prenantes du territoire (aménageurs, commerçants et acteurs fonciers...) avec en financement :

- **des études préalables** pour définir le programme de transformation (enveloppe de 75 000 € par projet) **et un financement de la conduite de projet** – assistance à maîtrise d'ouvrage (ex : recrutement d'un chef de projet dédié) – à hauteur de 75 000 €, soit une enveloppe totale cumulable de 150 000 € pour ces deux postes ;
- **L'Etat financera une partie du déficit d'opération commerciale** du projet pour quelques territoires en déprise (remplacer les friches ou les commerces en difficultés par de la renaturation ou du changement d'activité), dans une limite de 500€/m² de surface commerciale bâtie restructurée et à 100€/m² de surface non bâtie nécessaire à l'Opération commerciale.

Les porteurs de projets intéressés doivent se manifester auprès de leur préfecture.

Les territoires éligibles sont aussi bien de grandes agglomérations que des espaces ruraux, qu'ils soient ou non situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire « ORT », qu'ils soient ou non engagés dans le programme Action Cœur de Ville ou Petites Villes de demain.

Les préfectures effectueront une pré-sélection des projets – en tenant compte de la détermination des acteurs à agir mais aussi de l'absence d'impact du projet sur la vitalité du centre-ville – et les transmettront aux ministères impliqués pour instruction. Deux vagues de lauréats seront désignés, la première en novembre 2023 pour les agglomérations ayant des projets déjà engagés ou matures, la deuxième début 2024 pour donner à d'autres le temps de définir les grandes lignes de leur propre projet.

Focus : Le programme de transformation des zones commerciales et Action Cœur de Ville 2

Le programme Action Cœur de Ville va s'étendre, dans son second volet 2023-2026, aux entrées de ville. Le programme de transformation des zones commerciales permettra de nourrir ACV2 et d'accompagner les dynamiques et projets déjà identifiés, tout en ayant un périmètre en partie différent, puisqu'il ne concerne pas exclusivement les villes moyennes mais s'adresse aussi aux grandes agglomérations comme aux plus petites communes et aux territoires ruraux.

Mesure n°3

Mise en place d'une *task force* auprès du Gouvernement pour accompagner la transformation des zones commerciales



Cette équipe sera chargée :

- D'un accompagnement sur mesure des projets lauréats, notamment en matière d'ingénierie, d'expertise administrative et juridique, et de fléchage des autres enveloppes d'aides pour les projets ;
- De remonter directement aux ministères les obstacles normatifs rencontrés afin d'en examiner la modification ;
- De l'animation d'une communauté nationale d'acteurs et d'élus engagés pour la transformation des zones commerciales (rencontres nationales, formations et webinaires, workshop autour d'enjeux concrets du programme comme la renaturation, la mixité ou l'innovation financière, comité de suivi entre élus locaux et ministères pour identifier et lever les freins réglementaires et juridiques...);
- D'agrèger les expériences et les analyser pour produire une synthèse annuelle et des études transversales utiles à l'ensemble des acteurs publics et privés intéressés par la transformation de ces espaces ;
- De créer avant la fin de l'année un guide juridique et opérationnel à destination des collectivités et des aménageurs.

6. Cas types

Trois exemples de territoires pré-identifiés dans le cadre de l'expérimentation nationale

Ville de Chartres

Le contexte :

La zone commerciale du quartier de la Madeleine à Chartres est une parfaite illustration des zones commerciales situées en entrée d'une ville moyenne : très accessible en automobile par la route reliant l'autoroute A11 au centre-ville, elle regroupe des hangars commerciaux pour la plupart vieillissants autour d'un vaste parking goudronné. Bien qu'étant une polarité commerciale essentielle à l'agglomération et complémentaire du centre-ville, elle ne met pas en valeur les qualités paysagères de l'entrée de ville et n'offre pas des espaces agréables aux consommateurs.

Les enjeux :

Le déménagement de la zone doit tout d'abord permettre de transformer le quartier de la Madeleine en un quartier de logements et de le reconnecter avec les quartiers résidentiels environnants. Une partie importante des espaces doit également être désartificialisée et ainsi offrir aux futurs habitants de nombreux espaces verts. Ce déménagement est aussi l'opportunité de construire de nouveaux espaces commerciaux plus modernes, aux standards architecturaux et de confort réhaussés et avec une part importante d'espaces verts, le parking étant enfoui. Au sein d'une vaste ZAC regroupant logements, équipements, parcs et donc des commerces, cette nouvelle zone participera pleinement de l'embellissement de l'entrée de la ville de Chartres et donc de son attractivité.



Ville de Grasse

Le contexte :

La zone artisanale, commerciale et industrielle de de la Marigarde à Grasse, située en contrebas du centre-ville historique, souffre de sa situation en cul-de-sac et n'a pas bénéficié jusqu'à présent d'une stratégie d'ensemble. Les bâtiments commerciaux se sont ainsi implantés le long des voies de circulation sans réelle organisation.

Les enjeux :

Il s'agit de définir une stratégie d'aménagement globale forte pour que le quartier devienne une entité à part entière, avec son identité propre. Mieux mailler le quartier pour faciliter les mobilités, proposer un panel de nouveaux modes de déplacement pour offrir une réelle alternative à la voiture, préserver l'axe paysager, envisager la mutation de la zone industrielle du Carré Marigarde, aujourd'hui désuète en matière de desserte urbaine et de qualité architecturale : autant d'enjeux structurants pour la transformation de la zone.



Ville de Barentin

Le contexte :

La zone commerciale périphérique du Mesnil-Roux constitue l'un des deux principaux pôles économiques de la communauté de communes de Caux-Austreberthe, Avec 137 hectares situés en continuité des habitations. La zone est en difficulté, avec l'apparition de friches et la dégradation des voiries.

Les enjeux :

La transformation de la zone doit permettre de mieux la connecter avec son environnement naturel, agricole et urbain, de créer plusieurs quartiers regroupant différentes fonctions, de relier et dessiner des îlots pouvant évoluer dans le temps en fonction des besoins, de fabriquer un paysage renforçant la plage du végétal et de la biodiversité et garantissant une bonne gestion de l'eau. Elle doit aussi créer des espaces publics partagés autour d'une grande centralité commerciale, accessible par les modes de transports écologiques.

7. Rappel du calendrier

Novembre 2022

Lancement par Olivia Grégoire et Christophe Béchu d'un groupe de travail rassemblant des élus locaux, des commerçants, des architectes, des urbanistes, des aménageurs, des foncières et des juristes avec pour mission de préfigurer les zones commerciales de demain et d'identifier les obstacles à leur transformation.

Juin 2023

Restitution des travaux et des maquettes par le groupe d'experts, intégration dans le projet de loi Industrie Verte.

Juillet 2023

Vote en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat du projet de loi Industrie Verte contenant le paquet normatif visant à accélérer et simplifier la transformation des zones commerciales, via la réforme des Grandes Opérations d'Urbanisme (GOU).

Septembre 2023

Lancement du plan de transformation des zones commerciales et ouverture de l'expérimentation visant à sélectionner les 30 premiers territoires et diffusion de la circulaire aux préfets sur cette expérimentation.

Novembre 2023

Sélection des projets et début de l'accompagnement, publication d'un guide opérationnel et lancement du réseau national de transformation des zones commerciales.