

DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT A LA TRANSFORMATION ENVIRONNEMENTALE DE ZONES COMMERCIALES PERIURBAINES

-

IDENTIFICATION DES TERRITOIRES PILOTES EN VUE D'UNE EXPERIMENTATION NATIONALE

I. CONTEXTE DE L'EXPERIMENTATION

Le commerce est un secteur essentiel de l'économie. Premier créateur d'emplois (3,6 millions), il représente un chiffre d'affaires de 1 450 milliards d'euros et plus de 700 000 entreprises. Par sa présence et ses formes diversifiées, il met localement à disposition des consommateurs un grand choix de biens de consommation, parmi lesquels les produits de première nécessité. Il joue ainsi un rôle essentiel en matière d'aménagement et d'animation du territoire.

Les zones commerciales occupent une part prépondérante du commerce, puisqu'elles concentrent 72% des dépenses des Français dans les magasins, mais aussi parce que de nombreuses zones construites depuis les années soixante ont été souvent depuis « rattrapées » par le tissu urbain et périurbain, faisant des commerces de périphérie le commerce de proximité de nombreux concitoyens.

Au regard de leur place essentielle dans le commerce comme dans l'aménagement du territoire et de leur impact paysager, les zones commerciales doivent être mieux appréhendées par les politiques publiques, en complément des actions de nature plus « défensive » mises en place ces dernières années pour limiter l'implantation des commerces dans la périphérie, au détriment des centres-villes.

Les zones commerciales répondent à un besoin social et leur poids économique est tel qu'il est illusoire d'envisager de les supprimer, même à long terme.

Pour autant, que les zones commerciales soient dans des territoires dynamiques ou en décroissance, elles emportent souvent des externalités négatives environnementales : constructions souvent peu efficaces sur le plan énergétique, allongement des trajets automobiles, artificialisation des sols, rupture des trames vertes et bleues, îlot de chaleur et impact paysager généralement négatif (constructions sans recherche architecturale). Les zones sont marquées par un fort rendement économique, mais une faible optimisation de l'occupation des sols et de l'usage de l'espace : magasins isolés et vastes parcs de stationnement souvent surdimensionnés et complètement artificialisés, pas de présence végétale, pas de cheminement piéton et peu de mobilité douce pour circuler entre les magasins et peu voire pas de desserte en transport en commun, quartiers de passage avec un usage unique des équipements et concentré sur une partie de journée.

En outre, même si le modèle économique paraît très efficace et que les zones ont une vacance très inférieure en moyenne au centre-ville (8,5% contre 12,5% en 2020), elles n'échappent pas à une remise en question, y compris de la part d'acteurs privés de premier

plan qui entendent repenser et optimiser les parcelles dont ils sont propriétaires, pour intégrer de la mixité fonctionnelle. Les zones commerciales sont en effet caractérisées par des magasins et des parcs de stationnement surdimensionnés, et le secteur ne manquera pas d'être affecté par des surcapacités, avec des risques de friches d'ici 2030.

Dans ces conditions, l'enjeu est d'engager la transformation des zones commerciales, afin de rationaliser le foncier commercial pour le densifier, autant que possible, dans une partie de la zone, en introduisant, là encore lorsque c'est possible, de la mixité fonctionnelle avec du logement, des services voire des bureaux, des équipements et espaces publics. Cette reprogrammation doit contribuer à développer la construction durable, en privilégiant les matériaux de construction de réemploi ou bio/géo-sourcés, la renaturation des espaces ainsi qu'une meilleure insertion architecturale et paysagère (parkings, voiries, publicités, enseignes, pré-enseignes...).

L'espace foncier libéré par la densification doit permettre d'envisager des opérations de renaturation, de lutter contre les îlots de chaleur, voire de favoriser l'implantation de nouvelles activités comme l'industrie ou la logistique, ou l'accueil sous condition de site de production d'énergie renouvelable, afin d'éviter qu'elles ne consomment des espaces agricoles ou naturels.

Plusieurs archétypes ont été ainsi identifiés lors de travaux de préfiguration :

- 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 ;
- Des zones commerciales en déprise, où l'enjeu vise à accompagner cette décroissance commerciale en regroupant les magasins en cohérence avec les besoins du territoire et en traitant les friches par des opérations de requalification (renaturation...) ou de reconversion tout en améliorant la qualité environnementale, architecturale et d'usage de ces espaces ;
- 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 ou renaturer les espaces.

Compte tenu de ces différents enjeux, le Gouvernement souhaite lancer, à titre expérimental, un dispositif de transformation des zones commerciales. Ces opérations devront s'appuyer sur un projet partenarial à l'échelle d'un territoire permettant la coordination des politiques publiques menées, en articulation avec les actions de revitalisation du commerce en centre-ville. Ces opérations pilotes pourront opportunément s'inscrire dans des opérations de revitalisation de territoire, ou des projets partenariaux d'aménagement, dont la portée juridique a été renforcée pour faciliter le recyclage urbain.

II. OBJET DE L'EXPERIMENTATION

Afin de mieux appréhender l'équilibre global d'une opération de transformation, l'Etat souhaite mener une expérimentation visant à traiter un nombre limité de zones commerciales à transformer, en lien avec les collectivités territoriales concernées.

L'expérimentation est conçue pour inciter et permettre à des porteurs de projet et des opérateurs spécialisés de mener à bien des programmes de transformation de zones commerciales périphériques présentant des externalités négatives au détriment de leur territoire d'implantation et des opérations commerciales devant contribuer :

- à la sobriété foncière par une optimisation des surfaces et un recyclage de ces surfaces déjà artificialisées ;
- à la diversification des usages de ces zones, notamment par la construction de logements et l'installation de nouveaux services, d'équipements publics adaptés (notamment de transports collectifs), voire lorsque cela est possible par l'implantation de nouvelles activités comme de l'industrie ou de la logistique ;
- à l'amélioration de la qualité environnementale de ces espaces : insertion paysagère et architecturale, performance énergétique des bâtiments, production d'énergie renouvelable, renaturation des espaces, traitement des îlots de chaleur et prévention des inondations, réversibilité et mutabilité du bâti, etc.

Cette expérimentation doit permettre d'élaborer une doctrine d'intervention de l'Etat avec notamment un ciblage des territoires prioritaires, la détermination du juste niveau de financement afin de créer un effet incitatif et les modalités précises d'intervention.

Elle devra utilement être mise en perspective avec les travaux conduits sur les entrées de ville dans le cadre de la phase 2 du programme de l'ANCT Action Cœur de Ville. Les candidatures qui s'inscrivent dans le second volet d'Action Cœur de Ville devront faire l'objet d'un traitement attentif sans être exclusif, le programme s'adressant également tant aux métropoles qu'aux villes plus rurales.

Ce dispositif est doté d'un budget de 24M€ pour 2023-2024.

Les projets inscrits dans cette expérimentation pourront aussi utilement mobiliser le projet partenarial d'aménagement, dispositif contractuel formalisant un partenariat engageant les collectivités, l'Etat et le cas échéant ses opérateurs ainsi que les parties prenantes, en vue de la concrétisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, comme la requalification de zones commerciales. Il vient fixer une feuille de route qui ordonnance les interventions et les responsabilités des acteurs du projet et établit un plan de financement de l'ensemble des actions. Il peut aussi donner lieu à une grande opération d'urbanisme, périmètre juridique dérogatoire au droit commun adossé à un PPA. Ces effets vont être renforcés par le projet de loi Industrie Verte (article 11) afin de faciliter, accélérer et sécuriser la transformation des zones commerciales. Des subventions peuvent aussi être accordées par la DGPAN, pour des études et travaux en PPA, en complémentarité des subventions versées dans le cadre de cette expérimentation. Elle peut aussi mobiliser un appui en ingénierie via le "centre de ressources national d'appui aux PPA" (hébergé par Grand Paris Aménagement).

III. OPERATIONS ELIGIBLES

3.1 Critères d'éligibilité

Les territoires pilotes sélectionnés devront être des zones générant des externalités négatives à l'échelle du territoire (par ex : éventuelle suroffre de la surface commerciale, artificialisation excessive des sols, faible accessibilité hors voiture individuelle, faible insertion paysagère ou urbanistique, émissions carbone, îlot de chaleur...) accueillant principalement des locaux destinés à une activité commerciale, situées hors des centres-villes, généralement en bordure de grands axes routiers.

Le projet de transformation envisagé sur la zone doit permettre le maintien d'une offre commerciale, artisanale et de service complémentaire à celle du centre-ville, notamment. Cette offre doit, en effet, préserver les équilibres à l'échelle du bassin de vie et faire l'objet d'un engagement formalisé et affirmé des collectivités territoriales concernées (communes et EPCI). Les qualités architecturales et paysagères, ainsi que l'impact environnemental du projet et l'intégration harmonieuse des enseignes et des publicités, doivent être démontrés.

Les territoires sélectionnés peuvent être affectés par des friches commerciales ou être implantés dans des territoires tendus et artificialisés qui justifieraient d'introduire de la mixité fonctionnelle et des espaces de nature.

Une attention particulière sera réservée aux zones où une transformation est envisagée voire déjà engagée, soit du fait des collectivités soit à l'initiative d'acteurs privés.

3.2 Porteurs de projets éligibles

Les porteurs de projet et les opérateurs spécialisés chargés de l'opération commerciale doivent être des acteurs disposant individuellement ou dans le cadre d'un groupement de la capacité à mener à bien leur projet :

- conduite des études préalables si elles n'ont pas encore été réalisées ;
- acquisition des fonciers (bâti ou non) à restructurer ;
- conduite des études avant travaux ;
- aménagement, remembrement, travaux de transformation, de démolition et de construction ;
- conception architecturale et paysagère ;
- commercialisation à des tiers (activité de promotion), mise en exploitation, gestion ;
- cession finale des locaux restructurés, remis sur le marché de l'immobilier commercial.

Les porteurs de projet peuvent être des entités publiques, parapubliques ou privées.

Les porteurs de projet privés devront obligatoirement justifier de l'accord de la collectivité territoriale (communes et EPCI) d'implantation de la zone visée par l'expérimentation.

Lorsque le projet est porté directement par une collectivité territoriale, elle devra désigner un acteur ou un groupement d'acteurs spécialisé(s) pour la phase de mise en œuvre opérationnelle de l'opération commerciale et des autres composantes du programme postérieures à la phase d'études préalables.

IV. DEPENSES ELIGIBLES ET TAUX D'AIDE

4.1 Etudes préalables et conduite de projet (pour toutes les zones commerciales)

Le porteur de projet bénéficie d'une subvention pour le financement d'études préalables (études de stratégie foncière, d'attractivité commerciale, de pollution, etc.) si celles-ci sont nécessaires pour définir et mener à bien le programme de requalification d'ensemble. Le montant de la subvention versée au titre des études préalables s'élève au maximum à 75 000 euros sous réserve d'un cofinancement de la dépense par au moins une des collectivités concernées par le projet (commune ou EPCI) en fonction de ses capacités contributives et dans les conditions prévues par l'article L.1111-10 du CGCT pour les collectivités ou par le décret 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement.

Le porteur de projet bénéficie également d'une subvention pour faciliter la conduite de projet (un chef de projet, des actions de concertation) afin d'accélérer la mise en œuvre du programme de requalification d'ensemble. Le montant de la subvention versée au titre de la conduite de projet s'élève au maximum à 75 000 euros sous réserve d'un cofinancement de la dépense par au moins une des collectivités concernées par le projet (commune ou EPCI) en fonction de ses capacités contributives.

Par ailleurs, tout au long de l'action, les porteurs de projet et leurs opérateurs spécialisés bénéficieront d'une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage de l'ANCT et des partenaires nationaux :

- identification de solutions de financement complémentaires ;
- appuis juridiques pour contribuer à la réalisation du programme de requalification (pour la maîtrise foncière, l'aménagement opérationnel, l'urbanisme commercial, le recours à des permis d'innover...). A cet égard, la contractualisation d'un projet partenarial d'aménagement puis la délibération d'une grande opération d'urbanisme emporte des procédures simplifiées pour la conduite de telles opérations ;
- animation d'un réseau de territoires : rencontres nationales, formations, clubs, webinaires.

4.2 Cofinancement du déficit de l'opération commerciale (pour les zones commerciales affectées par de la vacance commerciale)

A l'issue de la réalisation des études préalables, le porteur de projet ou l'opérateur qu'il aura désigné pourra, le cas échéant, bénéficier d'un cofinancement par l'Etat du déficit de l'opération commerciale du programme de requalification d'ensemble sur le fondement d'un bilan d'opération.

L'aide sera modulée en fonction du degré de fragilité du territoire et plafonnée à hauteur de 50 % du déficit de l'opération, dans une limite de 500 €/m² de surface commerciale bâtie restructurée et à 100 €/m² de surface non bâtie nécessaire à l'opération commerciale.

L'aide de l'Etat ne pourra pas financer le dédommagement des propriétaires des surfaces à restructurer au-delà du prix du foncier établi par la direction immobilière de l'Etat, augmenté le cas échéant de la valeur nette comptable d'actifs non transférables. L'aide de l'Etat versée pour le dédommagement versé aux exploitants des locaux à restructurer est limité aux trois derniers mois de leurs chiffres d'affaires hors taxes.

V. IDENTIFICATION DES PROJETS ET DOSSIER DE PRESENTATION

5.1 Identification des projets

Il est demandé aux Préfets de région d'identifier en lien avec les Préfets de département 10 à 15 projets de requalification de zones commerciales répondant aux critères de sélection et d'éligibilité de l'expérimentation par région. Les projets situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire « ORT » (existante ou en cours de constitution) ou inscrits dans un projet partenarial d'aménagement « PPA » (signé, en cours de construction ou que le porteur de projet s'engagerait à construire) feront l'objet d'une attention particulière, sans être exclusive (notamment pour l'Île-de-France).

Ils pourront bénéficier dans ce travail d'identification de l'assistance de l'équipe de l'ANCT, de la Direction générale des entreprises (DGE), de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) qui pourra notamment mettre à disposition son vivier de Paysagistes Conseils de l'Etat (PCE), ainsi que des partenaires nationaux de l'expérimentation.

5.2 Elaboration des dossiers de présentation des projets identifiés

Les territoires pilotes identifiés par les Préfets feront l'objet d'un dossier de présentation contenant les éléments nécessaires à l'évaluation de la pertinence du programme de transformation de la zone par rapport aux critères fixés à l'article 6.2.

Le dossier de présentation explicitera en particulier :

- l'identité du porteur de projet et ses coordonnées ;
- l'identité et les coordonnées de l'acteur spécialisé, chargé de l'opération commerciale si identifié
- les contours administratifs précis de la zone commerciale à requalifier ;
- l'inscription de la zone commerciale dans une ORT ou dans un PPA le cas échéant ;
- l'appui formalisé de l'intercommunalité compétente ;
- La compatibilité aux stratégies et documents de planification (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC...) et d'urbanisme (SCoT, PLUi, carte communale) et de programmation (PLH pour les projets envisageant la mixité fonctionnelle)
- le cas échéant, l'ensemble des études préalables à la requalification déjà menées, y compris sur le volet financier ainsi que le programme de requalification envisagé (nombre de logements projeté, activités économiques autres que commerces nature et nombre d'équipements envisagés, espaces renaturés prévus...) ;

- le cas échéant, les problèmes structurels de commercialité auxquels est confrontée la zone : vacance commerciale, présence de friches, situation concurrentielle par rapport à d'autres zones à proximité ;
- un état d'avancement du projet : stratégie foncière comprenant notamment le taux de maîtrise du foncier considéré indispensable à la réalisation du programme de requalification d'ensemble et de l'opération commerciale sur la zone d'intervention visée, la nature des autres propriétaires et lorsque c'est possible, déterminer ceux qui préparent un projet de transformation de leur foncier, avancement des acquisitions;
- un diagnostic du territoire (métropole, EPCI ou SCOT) dans lequel s'inscrit la zone commerciale : revenu médian, évolution démographique sur les dix dernières années, évasion commerciale, adéquation de l'offre commerciale avec la demande... ;
- une première évaluation des moyens mobilisables à l'échelle du territoire, notamment en termes de conduite de projet : équipe projet dédiée au commerce, observatoire local du commerce, commission « commerce »... ;
- la stratégie de planification commerciale au niveau du territoire : existence d'un DAAC, mise en place d'une ORT ou d'un PPA, avec un volet commerce, orientations d'aménagement et de programmation « commerce » au PLU(i), ... ;
- le cas échéant, des premières pistes en matière de politiques publiques d'aménagement commercial, paysager et architectural pouvant être menées.

Le Préfet adressera le dossier de présentation à l'équipe de l'ANCT accompagné d'un avis motivé sur l'opportunité du projet présenté sur la base d'une grille d'instruction.

En cas de projets multiples identifiés à l'échelle de la région, le préfet de région réalisera un classement par ordre de priorité tenant compte notamment de la maturité des projets et de leur impact sur le territoire.

VI. SELECTION DES PROJETS ET CRITERES D'EVALUATION

6.1 Instruction des dossiers

Les dossiers font l'objet d'une instruction conjointe par l'ANCT, la DGE et la DGALN et sont présentés pour avis au Comité technique encadrant l'expérimentation.

Le Comité technique est composé des membres suivants :

- Représentant de l'ANCT,
- Représentant de la DGE,
- Représentant de la DGALN
- Paysagiste Conseil de l'Etat (PCE)
- Autres administrations centrales concernées par le dispositif
- Partenaires nationaux associés à l'Action.

6.2 Critères d'évaluation

Les projets présentés sont évalués au regard des critères suivants :

- Respect des critères d'éligibilité des territoires pilotes retenus.
- Stratégie globale de développement du territoire et du commerce : le programme de requalification de la zone et l'opération commerciale au titre de laquelle un financement est sollicité doit s'inscrire dans une stratégie globale de développement du territoire en veillant à une articulation entre la fonction économique (attractivité commerciale, emploi) et la fonction aménagement (qualité de vie, habitat, services et identité du territoire) avec une préoccupation environnementale forte. Le projet devra notamment prévoir un équilibre entre le soutien au commerce en centre-ville et la mise en place d'une offre complémentaire en périphérie. La prise en compte par la collectivité locale concernée de l'aménagement commercial dans les documents de planification de référence (PLU, PLUi, SCOT, règlement local de publicité (RLP)) constituera notamment un élément d'appréciation du caractère intégré et durable de la stratégie de revitalisation au titre de laquelle le projet de requalification est présenté.
- Capacité du demandeur à porter le projet et l'organisation mise en place permettant d'envisager sa mise en œuvre dans les meilleurs délais, en prenant en compte sa maturité actuelle et le soutien politique local.
- Effet de levier attendu au regard des cofinancements attendus.
- Qualité environnementale, architecturale/paysagère, et d'usage des projets proposés : prise en compte de la dimension territoriale du projet et des caractéristiques socio-économiques du territoire concerné et les impacts attendus plus particulièrement en termes de transformation environnementale, architecturale et paysagère de la zone, ainsi que d'amélioration du cadre de vie pour les habitants.

L'ANCT informe les Préfets de la sélection des projets retenus.

Un projet non retenu lors de la première vague de sélection, mais présentant un intérêt pour l'expérimentation menée, pourra être présenté à nouveau sous réserve de la mise en œuvre d'actions correctives dans la présentation du dossier, demandées par le Comité technique.

VII. CONVENTIONNEMENT ET MODALITES DE VERSEMENT DES SUBVENTIONS

7.1 Contrat de partenariat : phase de diagnostic et d'élaboration d'un plan d'actions

Dans un premier temps, la collaboration entre l'ANCT et le porteur de projet retenu sera formalisée par un contrat de partenariat affirmant la volonté des deux parties d'engager une démarche conjointe de requalification d'une zone commerciale périphérique.

Ce contrat précisera les ressources mobilisées par chaque partenaire pour mener à bien le projet à travers un plan de financement adossé au contrat, ainsi que les objectifs fixés, notamment en termes de surfaces bâties et non bâties à restructurer.

Le contrat de partenariat fixe le montant de la subvention accordée au titre des études préalables à mener et à la conduite de projet.

Lorsque le projet est suffisamment mature, l'opération commerciale pourra s'appuyer sur les études déjà menées. Dans ce cas, aucune étude supplémentaire ne sera financée.

Les études préalables doivent notamment permettre de réaliser un diagnostic et un plan d'actions avec un calendrier de mise en œuvre et de déterminer le plan de financement du programme d'ensemble et de l'opération de requalification commerciale ainsi que son déficit d'opération.

La signature du contrat de partenariat n'engage cependant pas l'ANCT à cofinancer le déficit de l'opération commerciale, à l'exception du cas de figure où le projet est jugé suffisamment mature pour être en mesure d'estimer de manière fiable le montant du déficit d'opération sans mener d'études supplémentaires.

L'ANCT, après avis du Comité technique, se réserve le droit de ne pas retenir un projet à l'issue de cette phase d'études préalables.

7.2 Convention de subvention : phase de mise en œuvre opérationnelle

A l'issue de la phase de diagnostic, le porteur de projet ou l'acteur spécialisé chargé de l'opération commerciale déposera une demande de subvention auprès de l'ANCT. Cette demande comportera une description précise du programme d'intervention ainsi qu'un bilan financier de l'opération à l'appui de tous les éléments permettant de déterminer le montant du déficit au titre de l'opération commerciale.

Cette demande fera l'objet d'une instruction conjointe par l'ANCT et la DGE et la DGALN. A l'issue de cette instruction, le montant final de la subvention à verser au titre du déficit de l'opération commerciale sera fixé. Ce montant ne pourra être supérieur à l'enveloppe maximale mentionnée dans la convention de partenariat le cas échéant.

Si l'opération est équilibrée, aucune subvention au titre du déficit d'opération ne sera versée.

S'agissant d'une expérimentation, les projets retenus feront l'objet d'échanges réguliers entre les porteurs de projet, l'ANCT, la DGE, la DGALN et les autres administrations associées à la démarche, afin de suivre l'avancement de l'opération commerciale et du programme d'ensemble, le respect des engagements contractuels définis dans les conventions de partenariat et de subvention et d'identifier les éventuelles difficultés de mise en œuvre.

7.3 Versement des subventions

Les subventions accordées au titre des différents financements sont versées selon les modalités suivantes :

- Etudes préalables et conduite de projet : 100% de l'aide à la signature de la convention de partenariat ;
- Déficit d'opération :
 - o versement du 1er acompte de 30% sur justification d'un montant de dépenses correspondant à 30% du prix de revient de l'opération ;

- versement du 2ème acompte de 40% sur justification d'un montant de dépenses correspondant à 70% du prix de revient de l'opération ;
- versement du solde, qui ne peut être inférieur à 30 %, à l'achèvement du programme. Ce solde est versé sur présentation des justificatifs de réalisation complète du programme.

Au terme de chaque opération, et conformément aux dispositions prévues dans la convention de subvention, un bilan de l'opération sera réalisé.

Une clause de retour à meilleure fortune prévue au contrat de partenariat et à la convention de subvention déterminera, le cas échéant, un ajustement de la subvention à la vente du dernier élément traité (immeuble, local, espace extérieur restructuré), ou au terme de la période de la convention sur la base des valeurs patrimoniales estimées par un expert indépendant. Le taux de rentabilité interne (TRI) du programme doit être cohérent avec la rémunération moyenne sectorielle observée sans dépasser 6%.

VIII. CALENDRIER

La mise en œuvre de l'expérimentation se déroulera selon le calendrier suivant :

- Septembre 2023 : information des Préfets sur la méthode d'identification des projets
- Octobre 2023 : identification des projets par les Préfets, en lien avec l'équipe de l'ANCT, de la DGE, de la DGALN et des partenaires nationaux de l'expérimentation ;
- Novembre 2023 : première vague de sélection et contractualisation avec les projets retenus ;
- Novembre – décembre 2023 : le cas échéant, identification de nouveaux projets et examen des améliorations apportées aux projets à potentiel non retenus lors de la première phase de sélection ;
- Début janvier 2024 : le cas échéant, seconde vague de sélection et contractualisation avec les projets retenus.