

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'affaire 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, les zones commerciales doivent être mieux appréhendées par les politiques publiques, en complément des actions de nature plus « défensive » mise 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 des externalités négatives environnementales fortes qu'il est nécessaire de traiter : 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 empreinte paysagère généralement très négative (pas d'insertion paysagère, 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 stationnements souvent surdimensionnés, pas de présence végétale, pas de cheminement piéton et peu de mobilité douce pour circuler entre les magasins, 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 être l'occasion d'intégrer une dimension architecturale et paysagère forte, et contribuer à développer la construction durable, en privilégiant les matériaux de construction de réemploi ou bio/géosourcés et la renaturation des espaces (végétalisation, milieux humides, pleine terre)..

L'espace foncier libéré par la densification doit permettre d'envisager des opérations de renaturation, voire favoriser l'implantation de nouvelles activités comme l'industrie ou la logistique, 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 et du verdissement ;
- 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.

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, avec une articulation avec les actions de revitalisation du commerce en centre-ville.

II. OBJET DE L'EXPERIMENTATION

Le modèle économique des opérations de transformation des zones commerciales repose essentiellement sur le potentiel de densification et le développement de la mixité des usages en cas de suroffre commerciale sur la zone de chalandise concernée. Le bilan économique de ces opérations, hors coût d'aménagement des voies d'accès, peut être équilibré, notamment dans les territoires confrontés à une pression foncière.

La présence de friches au sein d'une zone commerciale est de nature à fragiliser ce modèle économique compte tenu de perspectives moindres de rentabilisation des surfaces restructurées. 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 :

- A la rationalisation du foncier commercial ;
- A l'amélioration du cadre de vie par la diversification des usages de ces zones, notamment par la construction de logements bas carbone et l'installation de nouveaux services, par la renaturation massive des espaces voire lorsque cela est possible par l'implantation de nouvelles activités comme de l'industrie ou de la logistique ;
- A la sobriété foncière par une optimisation des surfaces en intégrant, dans la mesure du possible, la notion de cycle de vie complet de l'usage des bâtiments (notion de réversibilité).

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€.

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...) 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, cette offre doit trouver un équilibre 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 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 du des espaces de nature.

Une attention particulière sera réservée aux zones où une transformation est envisagée voire déjà engagée, soit du fait de l'engagement 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 un 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 ;
- 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 disposer de l'appui de la collectivité territoriale 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.

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 à l'Action :

- identification de solutions de financement complémentaires ;
- identification d'outils juridiques pour contribuer à la réalisation du Programme de requalification (déclaration d'utilité publique, droit de préemption, abandon manifeste...);
- étude de la mise en œuvre de dispositions réglementaires innovantes pour accroître l'attractivité de la zone ;
- 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 spécialisé chargé de l'Opération commerciale 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. Les projets situés dans des territoires en déprise (pouvant se traduire par un phénomène d'enfrichement de la zone commerciale visée) seront retenus en priorité pour bénéficier de cette subvention au titre du déficit 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 4 à 5 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 étant dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement « PPA » 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) et 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 ;
- 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, 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 : 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, avec un volet commerce, orientations d'aménagement et de programmation « commerce » au PLU(i), projet qui est dans le cadre d'un PPA, ... ;
- le cas échéant, des premières pistes en matière de politiques publiques d'aménagement commercial 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 et la DGE et sont présentés pour avis au Comité technique encadrant l'expérimentation.

Le Comité technique est composé des membres suivants :

- Représentant de l'ANCT, coprésident
- Représentant de la DGE, coprésident
- 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 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.
- Intérêt qualitatif 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 de la zone.

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, 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 que 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. 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 et la DGE 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 ;
 - o versement du 2ème acompte de 40% sur justification d'un montant de dépenses correspondant à 70% du prix de revient de l'opération ;
 - o 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
- Septembre- octobre 2023 : identification des projets par les Préfets, en lien avec l'équipe de l'ANCT, de la DGE et des partenaires nationaux de l'expérimentation ;
- Octobre 2023 : première vague de sélection et contractualisation avec les projets retenus ;
- Novembre – décembre 2023 : identification de nouveaux projets et examen des améliorations apportées aux projets à potentiel non retenus lors de la première phase de sélection ;
- Décembre 2023 : seconde vague de sélection et contractualisation avec les projets retenus.