



CHRISTOPHE DROUOT POUR LE MONDE

ÉCONOMIE •

Urbanisme : l'Etat veut redessiner la périphérie des villes, longtemps négligée

Par Emeline Oazi et Cécile Prud'homme

Publié le 15 mars 2023 à 05h00, modifié le 15 mars 2023 à 14h56

Lecture 7 min.

Article réservé aux abonnés

Offrir l'article

Lire plus tard

ENQUÊTE | Les entrées de ville deviennent des territoires stratégiques, devant l'impossibilité de poursuivre l'étalement urbain. Le gouvernement s'attaque au devenir des zones commerciales,

Il faut faire plusieurs minutes de route et franchir plus d'une dizaine de ronds-points pour contourner la zone commerciale qui encercle l'hypermarché Cora de Saint-Maximin, dans l'Oise, et sa galerie marchande d'une quarantaine de boutiques. Ne pas se perdre dans ce labyrinthe de parkings et de hangars de différents âges relève de l'exploit. Plus de 300 enseignes, bardées de logos aux couleurs vives, proposent bricolage, habillement, alimentation ou ameublement et attirent plus de 150 000 personnes le week-end.

Impossible, toutefois, d'y faire ses courses à pied : certains magasins sont séparés par un muret, d'autres par une route ; d'autres encore sont ceinturés, avec leur parking, d'un grillage vert, comme ce trio composé d'un kebab, d'un supermarché et d'une enseigne de hard discount. « *C'est pour éviter l'installation des gens du voyage* », justifie Eric Ravoire, directeur général de Galimmo, la foncière qui gère les galeries des hypermarchés Cora, en faisant visiter ces 200 hectares assemblés de manière disparate, pour ne pas dire anarchique, le long de la départementale 1016 qui entre dans Creil.

« *Halte à la France moche !* », titrait en « une », en 2010, le magazine Télérama, pour dénoncer « *ces métastases périurbaines* ». « *La France des ronds-points* », celle des « gilets jaunes », des pavillons, décrivent d'autres ; mais la France qui consomme. « *Ces zones représentent aujourd'hui environ 70 % du chiffre d'affaires du commerce* », détaille Emmanuel Le Roch, délégué général de Procos, la fédération des enseignes spécialisées.

Lire aussi l'archive (2021) : Urbanisme : comment les villes reprennent la main sur l'aménagement de leurs territoires

Longtemps négligées, les entrées de ville, nappes de bitume à perte de vue, sont surtout en train de devenir les territoires stratégiques des quinze prochaines années, depuis que l'urgence climatique et le zéro artificialisation nette obligent à implanter ailleurs que sur des terres agricoles, habitations, services, entrepôts, et même industries.



Zone commerciale. Saint-Maximin (Oise). Le 12 mars 2023. CHRISTOPHE CAUDROY POUR « LE MONDE »

Sirènes de la « complémentarité avec le centre-ville »

Pas moins de trois ministères (transition écologique, ville, et commerce) ont décidé de s'attaquer au devenir de ces zones. Plusieurs millions d'euros sont sur la table. Le programme Action cœur de ville, initialement consacré aux centres-bourgs, prolongé en 2023, en a désormais fait l'une de ses priorités. Dans les régions les plus dynamiques, ces zones commerciales pourraient ainsi devenir des quartiers avec des logements, des bureaux et des équipements publics.

LA SUITE APRÈS CETTE PUBLICITÉ

A l'inverse, le gouvernement n'exclut pas de démanteler certains magasins et de les regrouper sur des espaces plus réduits pour aménager des espaces verts. Fin février, quarante-cinq villes candidates étaient retenues pour bénéficier d'un accompagnement renforcé. Le privé s'en mêle aussi : cet hiver,

la foncière Frey s'est associée avec CDC Habitat et la Banque des territoires pour prendre sa part dans la mutation des entrées de ville.

Lire aussi : « Aux portes de la ville, les territoires périurbains doivent être repensés pour répondre aux aspirations de la société française »

Le gisement est gigantesque. Selon les comptages de Procos, il existe 1 629 zones commerciales en France, qui hébergent 69 847 magasins. Au total, 73 d'entre elles rassemblent plus de 150 commerces, mais la grande majorité (73 %) en compte moins de cinquante. Dans le but d'accompagner les travaux du gouvernement, l'Insee mène son propre travail de recensement et de cartographie.

Les premières zones voient le jour dans les années 1960 et accompagnent la démocratisation de la voiture. Mais c'est dans la décennie suivante, avec l'essor de la consommation de masse et des hypermarchés, que tout s'emballe. Les enseignes s'installent le long des anciennes nationales, sur les axes historiques. Vingt ans plus tard, le paysage est déjà bien marqué. Pas une ville moyenne qui n'ait son supermarché et ses satellites en périphérie. Les installations se font par opportunité. Les élus croient aux sirènes de la *« complémentarité avec le centre-ville »* et signent. *« A l'origine, elles étaient très axées sur l'équipement de la maison, car il fallait de grosses surfaces d'exposition »*, retrace M. Le Roch.

Zone commerciale. Saint-Maximin (Oise). Le 12 mars 2023. CHRISTOPHE CAUDROY POUR « LE MONDE »

Apporter de la cohérence

« Petit à petit, ces zones se sont étendues sur plusieurs hectares pour se rapprocher des hypermarchés et de leurs galeries marchandes. » Puis les enseignes sortent des galeries pour *« construire leur bâti, leur parking, et, progressivement, terrains et bâtiments passent entre les mains des foncières et des investisseurs »*. Si bien qu'aujourd'hui certaines zones comptent plus d'une centaine de propriétaires. Et c'est bien l'un des nœuds du problème.

Saint-Maximin – *« cinquante propriétaires, au moins »*, estime Eric Ravoire – est une parfaite illustration de cet aménagement au fil des ans. L'hypermarché Gamma (devenu Radar en 1973, puis Cora) et sa galerie marchande s'installent en 1969, le long de la N 16. Une première série d'enseignes (Conforama, Ami Jardin) le rejoignent un an plus tard, au sud.

Au début des années 2000, une seconde zone d'activité commerciale, de 50 hectares, se développe au nord. Mais le site croît encore, au sud, en 2008. *« La*

zone commerciale de Saint-Maximin n'en finit plus de grandir », titre *Le Parisien*, dix ans plus tard, quand sont décidées de nouvelles routes pour accéder au « *plus grand centre d'activité économique du sud de l'Oise* ». Et qu'importe si l'hypermarché d'origine tourne le dos à l'essentiel de la zone.

Lire aussi : [Les dix pistes du gouvernement pour « habiter la France de demain »](#)

C'est pour apporter de la cohérence là où il n'y en a jamais eu que le gouvernement a invité de grands noms de l'urbanisme – Djamel Klouche, Franck Boutté, François Leclercq – aux côtés des élus, des foncières et des commerçants dans ses groupes de travail. Lancés par Olivia Grégoire, la ministre déléguée au commerce, ces ateliers visent aussi à « *définir les grands modèles économiques, sociaux et environnementaux de transformation de ces zones* ».

Au vu de la variété de territoires, le remède unique n'existe pas. Il y a les zones rattrapées par la ville, celles – souvent les mêmes – qui sont desservies par les transports, celles qui ne désemplissent pas le week-end, celles qui périssent, loin de tout. Le modèle du quartier mixte, par exemple, avec le magasin d'électroménager au rez-de-chaussée, les logements au-dessus, et les clients et les habitants qui se partagent les places de parking en sous-sol, n'aurait « *aucun sens* » s'il était installé le long d'une autoroute ou d'une nationale, « *où personne n'a envie de vivre* », insiste l'architecte François Leclercq. Les endroits « *trop loin de tout* » ? Ne pas hésiter à les vider, poursuit-il, « *de manière à rendre des parcelles à la nature* ».

Zone commerciale. Saint-Maximin (Oise). Le 12 mars 2023. CHRISTOPHE CAUDROY POUR « LE MONDE »

Un « Himalaya de complexité »

Une fois les grands modèles définis, de dix à trente projets pilotes doivent être retenus par le gouvernement. Une enveloppe de 24 millions d'euros leur est déjà réservée pour 2023, de manière à lancer les premières études et à commencer le rachat de terrains. Au total, 5 milliards d'euros sont promis pour l'acte 2 d'Action cœur de ville, sur les cinq prochaines années. De leur côté, Frey et ses partenaires ambitionnent d'intervenir dès cette année sur le foncier de sept territoires – dont ils taisent encore les noms, car « *il faut prévenir les élus* » –, avec l'idée d'entrer dans le concret en 2026.

Le calendrier est pour le moins optimiste, étant donné « *l'Himalaya de complexité qu'est la requalification des entrées de ville* », selon les mots du préfet Rollon Mouchel-Blaisot chargé de la mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel, en introduction d'un colloque sur le sujet, fin février, à la Défense, près de Paris. « *C'est cinquante ans d'urbanisme qu'il faut*

changer, des modèles économiques à revoir », poursuivait Kristof de Meulder, chef de projet économie des territoires, à la sous-direction du commerce.

La question du remembrement foncier est de loin la plus délicate. Pour que de nouveaux lendemains soient possibles, il faut convaincre des propriétaires de céder leur parcelle, donc de renoncer à un loyer qu'ils touchent sans trop rien faire. Or cette phase peut se révéler particulièrement longue et coûteuse.

Lire aussi : [Des bureaux partagés pour redynamiser les périphéries](#)

Le maire de Montigny-lès-Cormeilles, une commune du Val-d'Oise traversée par une nationale le long de laquelle s'étire une partie de la Patte d'Oie d'Herblay (300 enseignes, quatre kilomètres, 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires), en sait quelque chose, lui qui s'efforce depuis treize ans d'aménager un centre-ville en lieu et place des hangars de tôle. Car ces zones, si laides soient-elles, sont rarement des friches.

Il faut donc non seulement acquérir les terrains, les conserver jusqu'au début des opérations, mais aussi indemniser des acteurs qui n'avaient rien demandé. « *Or une opération de logement, même dans une ville attractive, ne sera jamais aussi rentable qu'un fast-food qui réalise 4 millions d'euros de chiffres d'affaires* », note Pierre-Jean Lemonnier, directeur associé de l'agence Bérénice, spécialisée en programmation urbaine. Dans son dispositif, le gouvernement prévoit de cofinancer les déficits d'une dizaine de sites « *démonstrateurs* ». A Montigny-lès-Cormeilles, 50 millions d'euros ont déjà servi à l'achat des terrains.

Zone commerciale. Saint-Maximin (Oise). Le 12 mars 2023. CHRISTOPHE CAUDROY POUR « LE MONDE »

Problématique du transfert d'activité

C'est le premier objet de la foncière créée par Frey, CDC Habitat et la Banque des territoires (200 millions d'euros de capacité d'investissement). « *Mais l'idée est de limiter les évictions au maximum. C'est à ce prix que l'on maintiendra un prix de location tenable* », estime le PDG, Antoine Frey. Ou alors il faut instaurer une « *prime à la conversion, sur le modèle de la prime à la casse dans l'automobile* », défend Jacques Ehrmann, le président de la Fédération des acteurs du commerce dans les territoires – également directeur général d'Altarea Cogedim –, pour indemniser les propriétaires des terrains concernés.

« *Si des logements remplacent les commerces, ils peuvent y trouver leur compte* », estime-t-il. Mais, si c'est un parc, « *là, il faudrait beaucoup d'argent* », car ces espaces ne sont pas encore valorisés. Il est possible d'exproprier, mais « *la procédure compte quatre actes administratifs, tous attaquables*, fait remarquer le cabinet d'Olivia Grégoire. *Cela peut prendre cinq ans. La solution*

la plus simple, c'est quand même l'amiable ». Plus généralement, « *il faut aussi des outils pour accélérer les procédures* » d'aménagement, plaide Anne-Sophie Grave, présidente du directoire de CDC Habitat. Réduire « *les voies et délais de recours* » de sorte que les projets aboutissent en cinq ans plutôt qu'en quinze, ajoutent d'autres.

Lire aussi : [Rénovation, densification, chasse aux logements vides... l'habitat, un modèle à déconstruire](#)

Les commerçants soulèvent aussi la problématique du transfert d'activité. En l'état du droit, pour ouvrir un magasin de plus de 1 000 mètres carrés même un peu plus loin, les enseignes doivent obtenir une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale. Le gouvernement réfléchit à la possibilité d'un « *transfert d'autorisation au sein d'une même zone* ».

Zone commerciale. Saint-Maximin (Oise). Le 12 mars 2023. CHRISTOPHE CAUDROY POUR « LE MONDE »

Il faut, enfin, « *de la stabilité politique* », avertit le patron de Procos. « *Sinon, aucun investisseur ne prendra le risque de se retrouver lâché en pleine nature.* » Tous ont été traumatisés par l'abandon du projet Ode à la mer, à Montpellier. De nouveaux commerces, des milliers de logements, le prolongement du

tramway devaient donner un sacré coup de jeune à l'entrée sud de la ville. Cependant, entre les deux tours des municipales de 2020, le maire sortant a dénoncé le contrat, annulant le projet dans lequel 14 millions d'euros avaient déjà été investis. Michaël Delafosse, le maire socialiste, opposé à ce « *mégacentre commercial* », a retravaillé le dossier. Mais la copie qu'il présente aujourd'hui, avec des milliers de logements, dont certains dans des tours, ne fait pas l'unanimité.

Emeline Cazi
Cécile Prudhomme