



URBANISME COMMERCIAL



Vaste chantier

La restructuration des entrées de ville, un travail de longue haleine pour les collectivités locales.

Budgétisations, recours juridiques, expérimentations, les collectivités locales commencent à prendre à bras-le-corps l'épineux problème de la restructuration des entrées de ville. Ces vastes zones aux axes congestionnés et au paysage enlaidi par les hangars et les enseignes criardes nécessitent aujourd'hui quelques sérieuses retouches ; lesquelles sont bien difficiles à réaliser pour des acteurs non propriétaires. Une nouvelle loi pourrait voir le jour... "*Les entrées de ville représentent l'un des principaux sinistres urbanistiques des cinquante...*" Lire p.43



URBANISME COMMERCIAL

Vaste chantier

La restructuration des entrées de ville, un travail de longue haleine pour les collectivités locales.

Budgétisations, recours juridiques, expérimentations, les collectivités locales commencent à prendre à bras-le-corps l'épineux problème de la restructuration des entrées de ville. Ces vastes zones aux axes congestionnés et au pay-

sage enlaidi par les hangars et les enseignes criardes nécessitent aujourd'hui quelques sérieuses retouches ; lesquelles sont bien difficiles à réaliser pour des acteurs non propriétaires. Une nouvelle loi pourrait voir le jour...

Par Alain Roux

“ Les entrées de ville représentent l'un des principaux sinistres urbanistiques des cinquante dernières années. Le long des routes, on observe un bric-à-brac de publicités, de parallélépipèdes, de tôle ondulée, de pancar-



“Le long des routes, on observe un bric-à-brac de publicités, de parallélépipèdes, de tôle ondulée, de pancartes, d'objets : un assemblage d'architecture indigente”, Jean-Pierre Sueur, sénateur PS du Loiret.



tes, d'objets : un assemblage d'architecture indigène", déplore Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret. Les collectivités locales, le Conseil national des centres commerciaux (CNCC), les urbanistes, les paysagistes s'accordent sur la nécessité de restructurer ces zones. Aux portes des communes, depuis les années 60, les entreprises se sont installées sans véritables règles ni obstacles. Elles bénéficiaient d'un faible prix du foncier dans ces espaces éloignés des centres-villes. Elles pouvaient ainsi offrir des prix plus bas aux

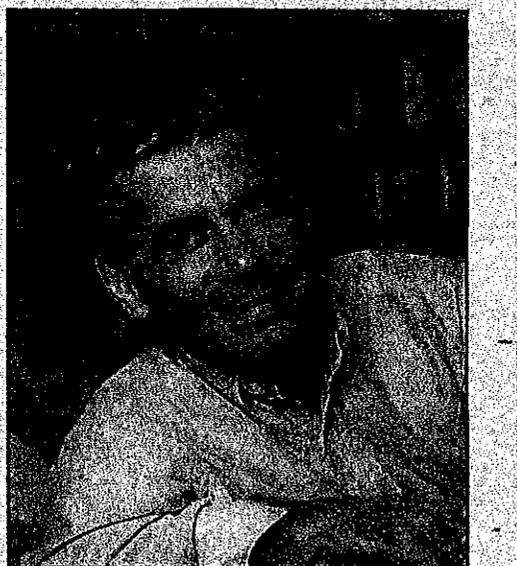
consommateurs, qui s'y rendaient en voiture. Les maires accueillaient les commerces à bras ouverts, sources de revenus fiscaux pour la commune et de nombreuses créations d'emplois. Les grands commerces pouvaient s'étaler sur des espaces vierges. Tandis que les implantations de moins de 1 000 m² ne nécessitent pas depuis 1973 d'autorisation des commissions départementales d'aménage-

ment commerciales (CDAC). Tout le monde y trouvait son compte. Aujourd'hui les espaces disponibles dans l'Hexagone se raréfient. "De 1945 à 2009, les cadastres indiquent que les surfaces occupées en France ont été doublées", indique François Bellanger, conseiller en urbanisme, responsable du laboratoire d'idées Transit City. Du côté des consommateurs, la hausse programmée des prix de l'essence et la prise de conscience sur les nuisances des gaz à effet de serre pourraient mettre un frein à leurs trajets en périphérie.

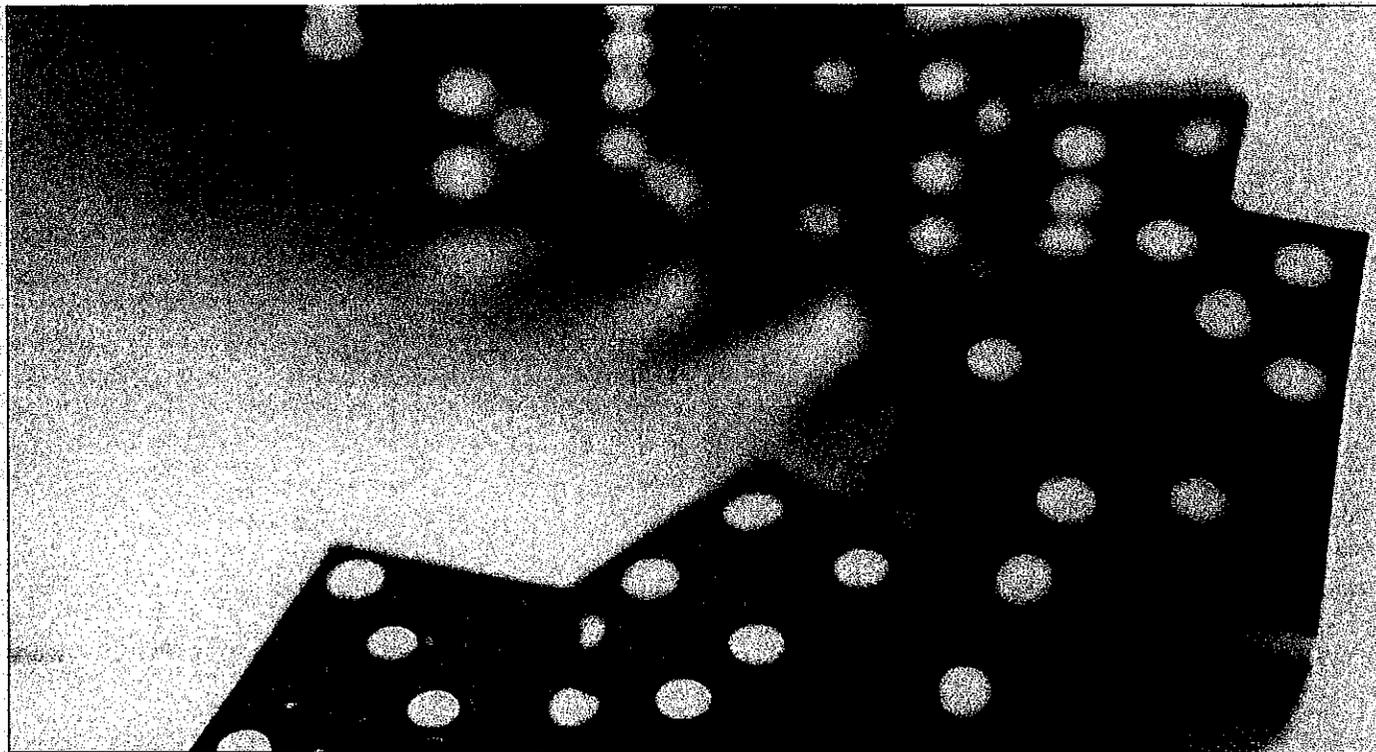
Tandis que les collectivités constatent avec dépit le manque d'esthétisme de ces entrées de ville. Les thèses écologistes ont gagné du terrain. La préservation des paysages fait partie des axes du Grenelle de l'environnement. "On a mis une boîte rouge, à côté d'une boîte verte, à côté d'une boîte bleue, avec des toits en tôle", ironise Philippe Journo, PDG de la compagnie de Phalsbourg. L'adjectif "laid"



revient dans la bouche de tous les acteurs.
Par ailleurs, les commerces aux entrées des
villes posent des problèmes de circulation.
Placées aux abords des nationales, ces routes



**"De 1945 à 2009, les cadastres indiquent que les
surfaces occupées en France ont été doublées",
François Bellanger, Transit City.**



Pour restructurer de fond en comble ces zones, les collectivités se heurtent à un problème de taille : elles ne sont plus propriétaires des surfaces.



sont utilisées pour la consommation, saturant les voies, créant des embouteillages, et fragilisant la sécurité routière.

Le consensus est là, la mise en oeuvre pas encore...

Un consensus se forme ainsi sur la nécessité de transformer ces espaces pour les rendre à la fois plus esthétiques et plus fonctionnels. Le député UMP Jean-Paul Charié qui avait rédigé un rapport sur l'urbanisme commercial, en vue d'une proposition de loi, était à la pointe du mouvement. Mais ce dernier est décevant le 3 novembre 2009. "Depuis plus personne ne répond au téléphone", regrette Philippe Journo. Tandis que la crise a ralenti les ardeurs des pouvoirs publics et des promoteurs. "La restructuration des entrées de ville n'a pas véritablement démarré", indique Jean-Michel Silberstein, délégué général du Conseil national des centres commerciaux

(CNCC), qui cite les efforts de Troyes (Aube) et de Sainte-Geneviève-des-Bois (Essonne). Mais ces deux rénovations restent timides, alors que pour les différents acteurs, les entrées de ville doivent faire l'objet d'une restructuration en profondeur. Au niveau

architectural, celle-ci consisterait à reconstruire des bâtiments dont l'extérieur s'intégrerait mieux dans le paysage et dont l'intérieur bénéficierait des normes de hautes qualités environnementales. A Troyes, "les nouveaux locaux disposeront d'une toiture végétalisée. Nous allons réguler leur température,

économisant ainsi 50 % de la consommation d'énergie, et installer des retenues d'eau. Ils seront autonomes en eau non potable", indique Michel Rudent, chargé de l'urbanisme à la communauté d'agglomération. Au niveau de l'urbanisme, les promoteurs ont tout intérêt

à mêler "quartiers d'habitation et commerces", selon François Bellanger qui met l'accent sur le besoin de proximité des magasins. De même, Jean-Pierre Sueur préconise de mélanger les fonctions "en créant des espaces verts, des parkings, des espaces voués à la culture, au sport, aux activités, au logement". Des visions ambitieuses alors qu'en matière d'urbanisme, l'essentiel des travaux aux entrées de ville porte sur le réaménagement de la voirie : création de nouvelles routes, de ronds-points, d'espaces piétons. Si ces res-

tructions apparaissent inéluctables, elles ne démarreront pas demain. "Il faut du temps pour que les politiques, les marchés, les promoteurs, remettent les choses à l'endroit", déclare Philippe Journo. Car pour restructurer de fond en comble ces zones, les collectivités se heurtent à un problème de taille : elles ne sont plus propriétaires des surfaces.

Une négociation au cas par cas qui s'apparente à un détricotage

"Nous ne possédons plus de terrains à la Croix-

Blanche, l'une des principales zones commerciales à ciel ouvert d'Ile-de-France. La ville a tout vendu", témoigne Olivier Léonhardt, le maire de Sainte-Geneviève-des-Bois. Dès lors, difficile pour les collectivités de réaménager les surfaces existantes. "Pendant les travaux, il faudrait reloger les commerçants, indemniser le chômage technique du personnel, assurer les contentieux potentiels", indique Jean-Baptiste Daubigny, chef du service juridique à la ville de Troyes. Il faut ainsi négocier avec chaque commerçant, ce qui représente un travail de longue haleine. A Sainte-Geneviève-des-Bois, la compagnie de Phalsbourg a pris l'initiative de restructurer une partie de la Croix-Blanche. "Nous avons travaillé pendant six ans pour transférer une vieille blanchisserie qui faisait tache dans le paysage, relate Philippe Journo. Nous leur avons acheté leur parcelle pour 8 millions d'euros, alors qu'elle leur avait coûté 500 000 euros. Nous avons également acheté du terrain à bas prix à l'extérieur de la Croix-Blanche pour les reloger et nous leur avons vendu ce nouvel espace." Le promoteur, qui est parvenu à déplacer six autres enseignes, s'y retrouve financièrement car la Croix-Blanche est une zone commerciale attractive. Mais d'après lui, les propriétaires sont réticents car le pro-

moteur entre dans leur comptabilité pour la calcul des impôts prélevés sur l'opération. Surtout, les propriétaires n'ont aucune obligation d'accepter l'offre. Ils ne comprennent

d'ailleurs pas toujours le problème de l'esthétisme de leur bâtisse. "Il s'agit du syndrome de l'appartement des grands-parents qui étaient attachés à leur bien. De la même manière, les propriétaires de locaux laids peuvent les trouver beaux", ajoute Philippe Journo. Cette négociation au cas par cas, qui s'apparente à un détricotage, nécessite du temps. Le seul recours est l'expropriation, mais celle-ci n'est autorisée que si le projet de restructuration est déclaré d'utilité publique. "Pour que la puissance publique puisse agir, elle doit déclarer le projet d'utilité publique", explique Michael Aymes, directeur de l'expertise de Quadrivium, bureau d'études spécialisé dans les centres commerciaux.

L'expropriation, une dissuasion bien relative

"Comme la bombe atomique, l'expropriation sert d'instrument de dissuasion", indique Michel Rudent. Elle permet de négocier avec les enseignes en brandissant la menace suprême. "Il y a toujours un ou deux propriétaires qui peuvent bloquer un projet", déclare Eric Hallereau, responsable du pôle aménagement foncier et environnement à la communauté d'agglomération de Vannes, qui a lancé une réflexion sur les entrées de ville. Pour réaménager, il faut donc disposer de l'arme de l'expropriation. Mais toutes les restructurations des entrées de ville ne peuvent être déclarées d'utilité publique. Dans la procédure, la collectivité doit saisir le préfet qui lance une enquête publique. Un commissaire enquêteur mandaté par un tribunal administratif est chargé de recueillir l'avis des riverains et commerçants sur le projet. "L'utilité publique peut être déclarée eu égard aux inconvénients des travaux", indique Jean-Baptiste Daubigny. "Dans cette optique, le souci d'esthétique de la zone ne peut pas être présenté comme le seul argument",



ajoute le responsable du service juridique de Troyes, qui précise que *"le droit de propriété constitue un principe absolu de notre société, depuis le code Napoléon de 1804"*. Pour restructurer, les collectivités ne peuvent donc pas s'appuyer sur le problème esthétique. Le projet doit comporter des améliorations fonctionnelles, comme le réaménagement de voirie. Ensuite si le tribunal confirme l'utilité



"Pour que la puissance publique puisse agir, elle doit déclarer le projet d'utilité publique", Michael Aymes, directeur de l'expertise de Quadrivium.

publique, l'expropriation peut s'avérer coûteuse. *"Il faut non seulement indemniser correctement les propriétaires, mais aussi provisionner des fonds pour les contentieux juridiques"*, indique Jean-Baptiste Daubigny. *"Cela fait 15 ans que nous nous penchons sur les entrées de ville, et nous butons sur les financements"*, indique pour sa part Jean-Michel Silberstein, délégué général du Conseil national des centres commerciaux (CNCC).

Un exemple pragmatique de partenariat public-privé

Pour résoudre ce problème de coût, la Communauté d'agglomération de Troyes a délégué la requalification de l'Aire des Moissons à la société Immobilière Frey. Le projet a été

déclaré d'utilité publique en raison de la saturation de la voirie. *"Pour la première fois une collectivité délègue son droit d'expropriation à une entreprise privée"*, déclare Antoine Frey, président du directoire. La collectivité a financé le projet à hauteur de 2 millions d'euros, et le promoteur a mis 5 millions sur la table. En échange, la communauté d'agglomération lui a cédé l'aménagement de l'extension de la zone commerciale sur une surface vierge de 30 000 m². *"Nous avons donné un peu de gras pour que l'aménageur requalifie la zone"*, indique Michel Rudent. Immobilière Frey peut ainsi réaliser des marges qui lui permettent de rénover les 90 000 m² existants. *"Nous allons apposer un kit d'embellissement des bâtiments dont nous ne sommes pas propriétaires afin d'obtenir une identité visuelle qui soit la même pour tous"*, indique Antoine Frey, président du directoire. Il contient une signalétique, un auvent, et des arêtes de bâtiments communs. *"Pour les rénovations, nous n'aurons pas besoin d'utiliser le droit d'expropriation, les enseignes existantes y trouvent leur compte. Nous ne perturberont pas leur activité, nous réalisons les travaux à nos frais, et elles disposeront de nouveaux outils commerciaux : routes, passages piétons,*

transports en commun", ajoute-t-il. A priori, les expropriations ne concerneront que les commerces traversés par la voirie. Ces derniers seront relogés dans la nouvelle surface de 30 000 m².

Vers une législation sur les entrées de ville

Une solution plus ambitieuse est proposée par le CNCC, qui voit dans la restructuration des entrées de ville une immense opportu-



"Pour la première fois une collectivité délègue son droit d'expropriation à une entreprise privée", Antoine Frey, président du directoire d'Immobilier Frey.

nité de marché pour les promoteurs et les investisseurs. *"Les collectivités devraient céder aux promoteurs une surface vierge sur laquelle les propriétaires devraient déménager. Ces derniers deviendraient locataires d'un parc d'acti-*

vités commerciales uniformisé et intégré dans le paysage", déclare le délégué général Jean-Michel Silberstein. Mais l'exercice consistant à convaincre les propriétaires de perdre leurs droits reste bien difficile. Pour Jean-Michel Silberstein, il faut donc utiliser la contrainte via la menace de l'expropriation. *"Nous ne disposons toutefois pas d'outils législatifs",* puisque l'esthétisme ne constitue pas pour le moment un motif suffisant d'intérêt public. Toutefois, on pourrait assister à des avancées

dans le domaine du droit. Le Sénat examine à partir du vendredi 11 décembre 2009 le projet de loi du socialiste Jean-Pierre Sueur, qui a repris le flambeau du député UMP Jean-Paul Charié. Ce dernier souhaitait modifier l'ensemble des documents d'urbanisme des collectivités locales, sans les uniformiser, en mettant l'accent sur la réintégration des commerces à l'intérieur des villes. Jean-Pierre Sueur propose lui de légiférer sur la construction des entrées de ville, *"une démarche qui n'est pas incompatible avec celle de Jean-Paul Charié",* estime-t-il. Il s'agit de modifier le code de l'urbanisme afin de préciser dans les Plans locaux d'urbanisme *"l'affectation des sols dans les entrées de ville, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative et au moins 20 % du périmètre des entrées de ville aux espaces verts"*. Le projet de loi limite les surfaces commerciales des entrées de ville à 60 %. Il propose également *"d'en finir avec l'architecture-enseigne",* en contraignant les marques à abandonner leur concept architectural pour se fondre dans le paysage. Il prévoit par ailleurs, l'organisation de concours d'architecture pour les nouveaux projets. Cette loi n'entend pas détruire l'existant mais définir des règles rigoureuses pour les nouvelles constructions aux entrées de ville. Le développement durable nécessitant moins de déplacements automobiles, favoriser le retour des commerces à l'intérieur des villes tel que le proposait Jean-Paul Charié, semble plus rationnel du point de vue écologique. Cette solution ne doit donc pas tomber dans l'oubli mais peut aller de pair avec l'instauration de règles à l'entrée des villes préconisées par Jean-Pierre Sueur. ■

Lire les dossiers précédents
Les archives numériques
nouveleconomiste.fr
(consultation gratuite)

*"Nous ne disposons toutefois pas d'outils législatifs",
puisque l'esthétisme ne constitue pas pour le moment
un motif suffisant d'intérêt public*