



RESTRUCTURER LES ZONES COMMERCIALES ET LES ZONES D'ACTIVITÉS

Restructurer les zones commerciales et les zones d'activités, c'est :

- Optimiser l'utilisation du foncier sur ces espaces, y introduire de la mixité fonctionnelle et limiter toute extension pour ne pas consommer de foncier supplémentaire.

Mais aussi...

- Répondre et reconnecter ces zones à la ville multifonctionnelle et aux centralités existantes.
- Inscrire les zones d'activités comme les zones commerciales dans une stratégie économique et immobilière globale.
- Travailler à leur bonne insertion urbaine, paysagère et architecturale.
- Réquisitionner la place de la ville productive dans et hors zones d'activités.

Zones d'activités économiques (ZAE) et zones commerciales : de quoi parle-t-on ?

Une zone d'activités économiques est « *la concentration ou le regroupement d'activités économiques (...) sur un périmètre* »¹. Les ZAE peuvent avoir plusieurs vocations : industrielle, logistique, artisanale, technologique ou encore commerciale. Ces espaces regroupent donc des réalités diverses, néanmoins marquées par des caractéristiques communes : concentration des activités dans la journée, peu d'insertion urbaine et paysagère, du moins pour les anciennes générations, consommation massive de foncier en périphérie des centralités, place prépondérante de la voiture individuelle et des nappes de parking rarement mutualisées.

LES OUTILS POUR AGIR

Les outils pour engager la mutation des zones d'activités économiques et des zones commerciales sont multiples. Nous traiterons ici plus particulièrement deux d'entre eux :

- le **Périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global (Papag)**;
- les **Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**.

Comment restructurer les zones d'activités ? Quelles démarches effectuer ?

Restructurer des zones d'activités est un processus complexe qui nécessite de passer par des étapes incontournables (cf. schéma ci-contre).

Parmi ces étapes, la connaissance du tissu économique et des besoins des entreprises est essentielle pour permettre à la collectivité de développer un réel travail sur la durée avec des entreprises implantées et implantables, les grandes comme les petites.

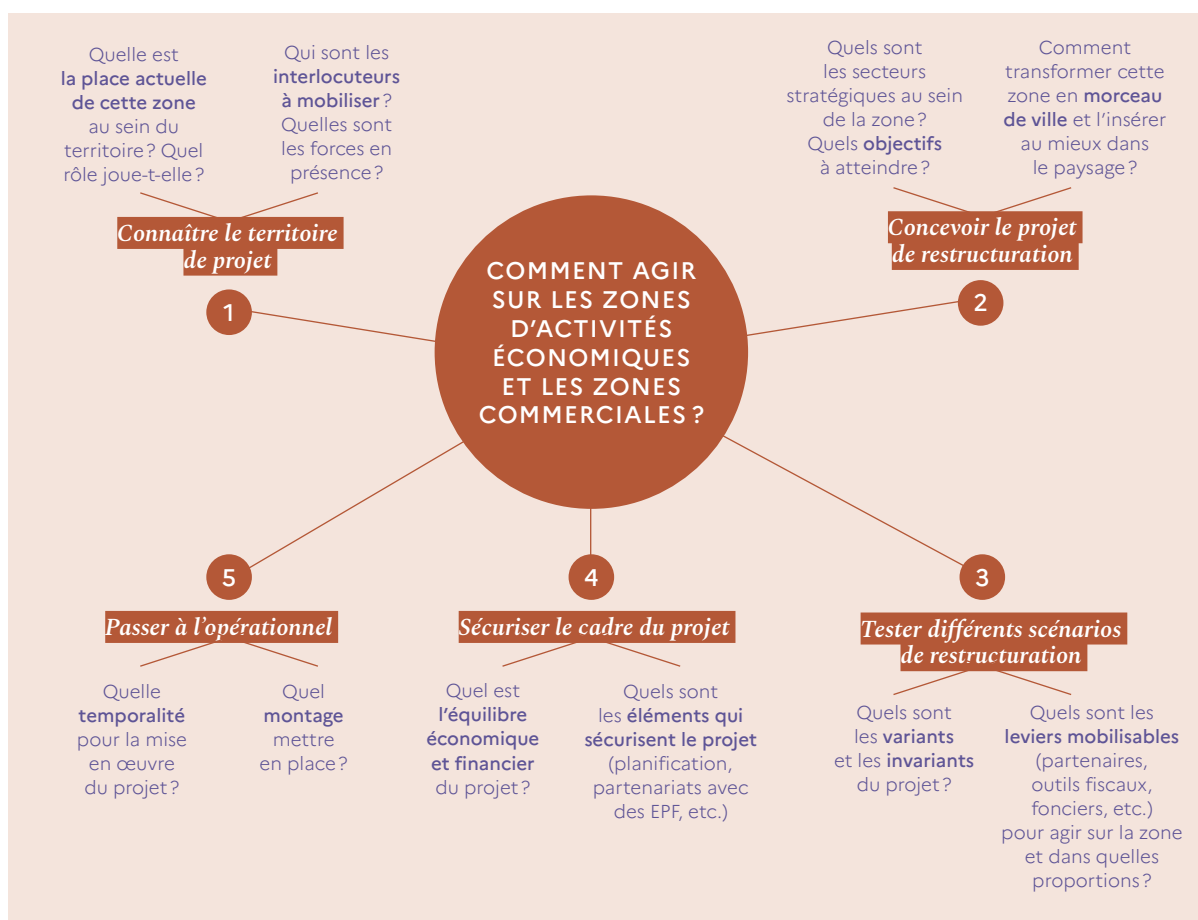


Saint-Witz

© DGALIN- M. Pâtée

1. Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification, Cerema, 2014.

En amont, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) des SCoT est un cadre incontournable pour concevoir le projet de restructuration.



Il fixe les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Parmi ces conditions : la consommation économe de l'espace, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement.

Si les projets de restructuration permettent d'agir en profondeur sur la zone de projet, la principale difficulté à surmonter est d'identifier les secteurs stratégiques sur la zone (« locomotive », cœur de zone, etc.), tout en concevant un projet d'ensemble cohérent. C'est là tout l'intérêt :

- Du **PPAPAG** qui permet de figer un périmètre donné et d'avoir le temps de réfléchir à la cohérence d'ensemble du projet.
- Des **OAP** qui peuvent fixer des principes d'aménagement et inscrire les ambitions d'un secteur de projet, par exemple une entrée de ville, dans la cohérence d'ensemble du projet de territoire.
- De la **mixité fonctionnelle de façon générale** : « Un grand nombre de ZAE (...) constituent un stock de foncier où le renouvellement et la densité sont possibles et souhaitables. Dans le cadre de leur restructuration, une certaine forme de mixité fonctionnelle peut même être introduite (...). Cela peut être un levier de valorisation et de pérennisation des activités économiques existantes. »²

2. Un nouveau regard sur les zones d'activités économiques, collectif Point Virgule, 2016.

LE PAPAG (PÉRIMÈTRE D'ATTENTE D'UN PROJET D'AMÉNAGEMENT GLOBAL)



Le Papag, pourquoi ?

Cette servitude permet de figer les constructions d'un secteur délimité dans l'attente d'un projet d'aménagement global, pour une durée maximale de cinq ans. Cela laisse le temps à la collectivité de concevoir un projet sur le secteur en question. Le Papag limite ainsi les « coups partis », c'est-à-dire les opérations individuelles, souvent liées à des opportunités très ponctuelles

et qui ne s'insèrent pas dans un projet d'ensemble. En cas de désaccord sur un projet par manque de cohérence avec l'aménagement d'ensemble dans le cadre de la restructuration, le maire peut refuser le permis en utilisant le sursis à statuer. Néanmoins, cet outil n'a d'intérêt que si parallèlement est enclenchée la conception puis la mise en œuvre d'un projet de qualité.

Le Papag, pour qui ?

Le Papag peut être mobilisé par toute collectivité (commune ou EPCI) disposant d'un PLUi. Il est utile pour les collectivités souhaitant affiner leur projet de restructuration, ce qui peut se faire par exemple dans le cadre d'une OAP.

Le PAPAG, comment ?

Le Papag est établi lors de l'élaboration ou de la révision du PLU. Il doit apparaître dans le règlement graphique et être justifié dans le rapport de présentation. Il a une durée maximale de cinq ans, ce qui nécessite, entre son intégration au document d'urbanisme et cette échéance, d'avoir affiné le projet de restructuration et d'être en mesure de le retranscrire dans un outil plus pérenne. Le Papag doit être mis en place sur un périmètre précis.



Zone commerciale Les Clayes-sous-Bois

© DGALN M. Parthe

« L'extension du tissu urbain et des zones industrielles ou commerciales consomme les plus grandes surfaces. La France est le sixième pays (échelle européenne) pour l'importance des zones industrielles ou commerciales au sein des surfaces nouvellement artificialisées (25 %). »³

3. Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, Cerema, mars 2012.

L'OAP (ORIENTATION D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION)



L'OAP, pourquoi ?

Une OAP sectorielle s'applique sur un secteur géographique librement délimité par la collectivité et comprend des orientations urbaines, paysagères et architecturales pour orienter le futur projet tout en laissant une marge de manœuvre pour la conception finale.

L'expression de ces orientations permet de fixer des objectifs pour une meilleure insertion de ces zones dans leur environnement, pour leur meilleur fonctionnement interne. Elles peuvent donner des ordres de grandeur en matière de mixité fonctionnelle, par exemple une part de logements et une autre de commerces ou d'activités,

voire les quantifier, tout en laissant le porteur de projet libre de proposer une organisation spatiale. Elles peuvent également donner des prescriptions en matière d'insertion architecturale et paysagère. Enfin, il peut être proposé de mutualiser des services comme une conciergerie, un restaurant d'entreprise, des parkings... Cette mutualisation contribue également à réduire la consommation foncière. Les villes d'Auxerre⁴ et de Montigny-lès-Cormeilles⁵ par exemple ont développé des OAP de ce type, propres aux zones d'activités et aux zones commerciales.

L'OAP, comment ?

« Une OAP est une pièce constitutive du PLU qui est réalisée pendant l'élaboration ou la modification du document d'urbanisme. Elle est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Elle doit aussi être en cohérence avec les orientations du PADD. »⁶ Un périmètre définit comme Papag peut être, avant ou à l'issue des cinq années réglementaires, transformé en une ou plusieurs OAP. Le guide de recommandations juridiques des OAP réalisé par le ministère de la Cohésion des territoires présente une vision précise des possibilités offertes par l'OAP et des modalités d'application de l'outil.

L'État agit et vous accompagne

Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales a mené en 2018-2019 un appel à projets « Repenser la périphérie commerciale » dont six collectivités ont été lauréates.



L'OAP fixe des objectifs pour une meilleure insertion des zones dans leur environnement

4. [PLU d'Auxerre](#).

5. [Présentation de l'OAP de Montigny-lès-Cormeilles](#).

6. [Guide des outils pour la transformation des quartiers pavillonnaires à la disposition des acteurs de l'aménagement du territoire, DRIEA, avril 2017](#).

DÉMONSTRATEURS TERRITORIAUX



→ Le projet de restructuration de l'entrée sud de Limoges

Pourquoi ici ?

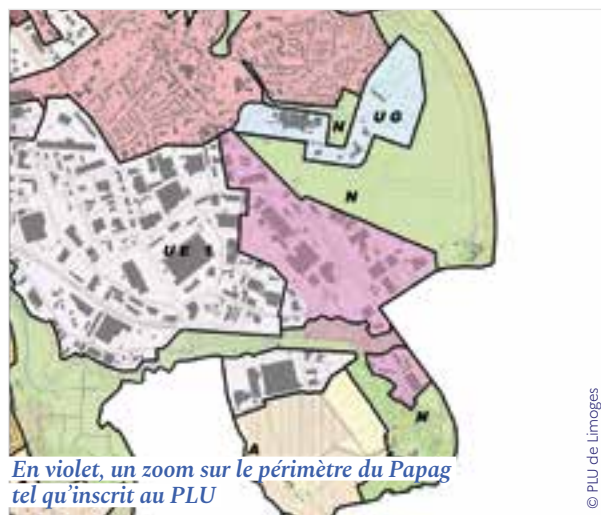
Plus grande collectivité bénéficiaire du plan « Action Cœur de Ville » et lauréate de l'appel à projets « Repenser la périphérie commerciale », Limoges Métropole mobilise le Papag pour contribuer à son ambition d'« offrir une entrée de ville plus qualitative et instaurer une redynamisation économique du secteur

situé au sud de la commune de Limoges »⁷. « L'objectif est de donner le temps à la collectivité de construire sa vision stratégique »⁸ et de réaliser des études urbaines et techniques. L'enjeu est de résister à la pression que peuvent exercer certains acquéreurs et propriétaires et de freiner la dégradation générale de la zone.

Le périmètre du Papag mis en place à l'entrée sud de Limoges



En rouge, le périmètre du Papag, situé au sud du centre-ville de Limoges



En violet, un zoom sur le périmètre du Papag tel qu'inscrit au PLU

QUELLES ÉTAPES ?

1. Réalisation du schéma d'accueil immobilier et foncier des entreprises en 2016.
2. En 2018, désignation de Limoges Métropole comme lauréate de l'appel à projets « Repenser la périphérie commerciale », arrêt du projet de PLU comprenant le Papag sur un périmètre de 78 hectares, recrutement de l'AMO dédiée au projet de restructuration de l'entrée sud de Limoges Métropole, devant proposer différents scénarios et un schéma directeur de restructuration.
3. Approbation du PLU de Limoges.
4. Objectif 2021 : modification du PLU intégrant le scénario de projet retenu et une OAP.

+ Pour aller plus loin :

- Réseau Commerce, ville & territoire
- *Un nouveau regard sur les zones d'activités économiques, collectif Point Virgule, 2016*
- *Groupes de travail du Réseau national des aménageurs, novembre 2018*
- *Groupes de travail du Réseau national des aménageurs, novembre 2019*
- *Les OAP du PLU, guide de recommandations juridiques, DHUP, MCTRCT, 2019*
- *Vidéo de présentation du projet porté par Limoges Métropole*

7. Plan local d'urbanisme de la ville de Limoges : <https://fr.calameo.com/books/005279463509de62da64b>.

8. Témoignage de Limoges Métropole, recueilli à l'occasion de l'appel à projets « Repenser la périphérie commerciale ».