



# Commerce, artisanat et politique de la ville

« Des repères pour agir »



*Vie et commerce au cœur des quartiers*

**Epareca**<sup>©</sup>  
////////////////////

# ÉDITO

Depuis 15 ans, Epareca œuvre aux côtés des collectivités locales pour redynamiser les commerces et l'artisanat dans les quartiers de la politique de la ville. Outre les services qu'ils apportent aux habitants, les centres commerciaux et artisanaux constituent également des pôles de vie indispensables à l'équilibre d'un quartier. La nouvelle politique de la ville met au rang de priorité essentielle le développement économique des quartiers et leur mixité fonctionnelle, à décliner dans les contrats de ville ainsi que dans le nouveau programme national de renouvellement urbain

Epareca mettra en œuvre toute son expertise pour y contribuer. Il s'est d'ores et déjà rapproché de l'ANRU à travers un contrat de partenariat et lance un centre de ressources dédié au commerce et à l'artisanat dans les quartiers de la politique de la ville, intitulé CapVille. A destination de tous les acteurs de la ville, il permettra, notamment, de diffuser les bonnes pratiques et de partager les expériences.

C'est également l'objectif de cette brochure qui a été conçue avec les partenaires nationaux pour apporter des repères à ceux qui, sur le terrain, souhaitent développer des actions en faveur de l'artisanat et du commerce de proximité dans les quartiers de la politique de la ville.

*L'équipe d'Epareca*

## SOMMAIRE

**Interventions en faveur du commerce  
dans les quartiers de la politique de la ville** /p. 3

**Développement d'une offre immobilière  
artisanale dans les quartiers  
de la politique de la ville** /p. 8

# Interventions en faveur du commerce dans les quartiers de la politique de la ville

**Note méthodologique**



## Enjeux des interventions publiques en faveur du commerce de proximité dans les quartiers de la politique de la ville

L'état des lieux du commerce établi entre 2008 et 2010 par Epareca dans 450 quartiers de la politique de la Ville<sup>1</sup> a mis en évidence l'importance des difficultés rencontrées par les activités commerciales dans ces territoires. Environ 1/3 des polarités commerciales recensées sont frappées d'un cumul d'handicaps.

Pour autant, le maintien et le développement de ces activités relèvent de trois enjeux majeurs. En premier lieu, les activités commerciales de proximité apportent une réponse indispensable aux besoins d'approvisionnement de populations pour partie captives ou peu mobiles. En outre, l'activité commerciale dans les quartiers inscrits en politique de la ville concourt au maintien et au développement de réseaux de sociabilité. Enfin, le développement d'espaces artisanaux et commerciaux attractifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville participe à la diversification fonctionnelle et contribue au maintien voire à la création d'emplois dans des territoires souvent caractérisés par un déséquilibre fort entre habitat et activité économique.

À la croisée de ces trois enjeux, les interventions en faveur du commerce de proximité ont toute leur place dans les politiques de développement des quartiers prioritaires, notamment au titre de leur composante économique, priorité ayant vocation à figurer dans les futurs contrats de ville, conformément à la circulaire du 30 juillet 2014 du premier ministre, relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.

À ce titre, le pilier « cadre de vie et renouvellement urbain » des futurs contrats de ville intègre l'installation d'activités économiques dans les quartiers prioritaires. En particulier, une plus grande mixité fonctionnelle et la consolidation du potentiel de développement économique des quartiers sont des objectifs fondamentaux du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

Par ailleurs, le pilier « développement de l'activité économique et de l'emploi » des contrats de ville se fixe pour objectif de réduire les écarts de taux d'emploi entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence. Le soutien à l'entrepreneuriat et les dispositifs dédiés aux jeunes figurent parmi les priorités d'action.

La présente fiche méthodologique propose quelques repères essentiels pour la conception et le suivi de mise en œuvre d'interventions en faveur du commerce de proximité dans les nouveaux contrats de ville.

### Une première étape incontournable : la production d'un diagnostic amont expert

En amont de toute intervention, il est nécessaire de réaliser un diagnostic couvrant *a minima* :

- l'évaluation de l'offre commerciale existante sur une échelle territoriale large ;
- l'évaluation du potentiel de consommation des habitants susceptibles de fréquenter le quartier, en tenant compte de leurs caractéristiques socio-économiques et de leurs pratiques de consommation ;
- une analyse de la qualité de l'offre immobilière commerciale existante dans le quartier sur les plans juridiques, fonciers et techniques ;
- une analyse de la copropriété pour identifier ses dysfonctionnements. Une attention toute particulière est à apporter à cette étude, pour connaître précisément son statut, identifier les titulaires de droits, anticiper les éventuelles procédures à mener et évaluer leurs délais et leurs coûts.

Ces analyses amont constituent le socle déterminant des orientations de toute intervention dès lors qu'elles fixent au sein du contrat de ville des objectifs réalistes sur le plan économique en matière de maintien ou d'implantations d'activités commerciales au sein du quartier.

<sup>1</sup> <http://etatdeslieux.epareca.org/>

La définition d'un programme d'études, adapté à la situation locale et tenant compte des études déjà disponibles, est ainsi la première action à conduire. À titre d'illustrations, ces programmes d'études amont peuvent comprendre :

- des études commerciales permettant de connaître le marché potentiel et d'en déduire une programmation commerciale ;
- des études juridiques et foncières portant sur les ensembles immobiliers à traiter ;
- des études de comportement d'achat conduites auprès des populations susceptibles de fréquenter le quartier ou des usagers de l'offre commerciale existante ;
- des études de sécurité...

Pour les quartiers relevant du NPNRU, l'articulation d'Epareca et de l'ANRU permettra notamment une plus grande coordination sur le repérage des besoins d'intervention, sur l'analyse des situations et sur l'octroi possible par l'ANRU d'aides financières dans le cadre des protocoles de préfiguration pour réaliser différentes études en matière de développement économique.

## Définir une stratégie opérationnelle et organiser le suivi

Il convient sur la base des études amont de formaliser :

- les objectifs visés, quantitatifs et qualitatifs ;
- un programme d'actions cohérent avec ceux-ci mobilisant divers registres de l'action publique :
  - ▶ veille sur les mutations ;
  - ▶ soutien à l'animation commerciale et à la commercialisation des locaux vides ;
  - ▶ détection et accompagnement des créateurs d'entreprises artisanales et commerciales ;
  - ▶ suivi des copropriétés et des syndicats ;
  - ▶ politique de maîtrise foncière ;
  - ▶ programmation d'interventions sur l'offre immobilière (réhabilitation, restructuration, démolition/reconstruction...)
- les intervenants à associer ;
- les indicateurs de suivi et les critères d'évaluation.



## Préconisations spécifiques à la mise au point d'opérations publiques de restructuration immobilière à vocation commerciale

Lorsqu'une restructuration immobilière s'avère indispensable pour maintenir une offre commerciale de proximité et que l'initiative privée fait défaut, une intervention publique est envisageable. Cette dernière a vocation à se concentrer dans les cas où l'urgence sociale est la plus forte pour préserver le service rendu à la population.

Par principe, il convient de vérifier, d'une part, l'impossibilité d'une intervention privée et, d'autre part, la capacité à pouvoir rétablir les conditions d'un fonctionnement économique équilibré à terme, permettant de prévoir une revente des murs *in fine* à un acteur privé.

Le montage de ce type d'opération prend en compte quelques principes essentiels :

- La composition et le **dimensionnement du plan marchand** doivent être finement appréciés au regard du potentiel économique du site et de la concurrence existante par ailleurs. Le plan marchand a vocation à contribuer à restaurer une diversité commerciale, notamment alimentaire.
- Dans le cas d'une restructuration portant sur une copropriété commerciale, **l'unicité de la propriété est un préalable indispensable à l'intervention**. Cette maîtrise foncière de l'ensemble permet de garantir la capacité à mener le projet à son terme, d'assurer la cohérence dans le temps du plan marchand, d'éviter de laisser perdurer des activités indésirables dans des ensembles « concurrents » et d'envisager la cession *in fine* à un investisseur privé dans des conditions optimales. Il convient donc de mettre en place, dès le démarrage, un dispositif opérationnel, tant sur le plan juridique qu'en matière d'ingénierie, permettant de maîtriser l'intégralité du foncier.
- **Insérer harmonieusement les activités commerciales dans le projet urbain**. Le projet urbain global doit prendre en compte les facteurs de succès des activités commerciales : visibilité, accessibilité à tous modes de déplacements notamment automobiles, capacité à attirer une clientèle externe au quartier, facilité de livraison des commerces... Pour cela, il convient d'intégrer la question commerciale en amont des études de programmation urbaine et non en aval, comme une variable d'ajustement alors que les autres dimensions auraient été traitées. À ce titre, la relocalisation de l'offre commerciale sur un emplacement qui améliore l'accessibilité et la visibilité de l'équipement, contribuant en cela à changer la perception des usagers/clients, est à privilégier à chaque fois que cela est possible. En outre, afin d'optimiser la fréquentation des commerces, leur implantation est à réfléchir en fonction des flux de clientèle générés par des services non commerciaux de type « maisons de santé », points d'accueil de services publics, équipements publics, gare de transports publics, etc. Enfin, il est primordial de veiller à la bonne articulation de l'opération avec le calendrier du projet urbain, la réalisation des travaux sur les espaces publics pouvant se révéler pénalisante voire fatale à des activités commerciales fragiles ou débutantes.
- **Un projet partagé** : le renouveau commercial passe par une appropriation de l'opération par les commerçants et par les habitants. La conduite des opérations intègre nécessairement des dispositifs de concertation, à travers des réunions publiques dédiées, des réunions d'information à destination des exploitants et des propriétaires, des rencontres bilatérales organisées à l'occasion des expertises juridiques et foncières.
- **Prévoir en amont de l'opération les conditions de sa gestion ultérieure**. Une **politique de loyer adaptée** est à formaliser en amont de l'investissement. Les chiffres d'affaires des activités





existantes ou futures sont à apprécier pour définir une grille des loyers adaptée à chaque local. Au-delà de la question des loyers, **la commercialisation** des cellules auprès de chefs d'entreprises artisanales et commerciales est en outre une clef du succès des opérations immobilières. L'enjeu est de détecter et d'accompagner des commerçants et artisans dans des projets d'implantation répondant aux ambitions attendues. Pour cela, une organisation partenariale est à prévoir associant notamment les services de la ville et de l'intercommunalité, les réseaux consulaires et les services déconcentrés de l'État. Afin de garantir une pérennisation de la cohérence du plan marchand initial, il convient de **proscrire les baux locatifs génériques** (« tous types de commerce ») et de prévoir finement dans les baux la nature des activités commerciales autorisées. Enfin, les conditions de **gestion locative et de maintenance technique** des locaux sont à prévoir au démarrage de l'opération.

- **Mesures d'accompagnement pour conforter la dynamique commerciale.** En complément de l'opération immobilière elle-même, un plan d'actions est à bâtir pour conforter les comportements d'achat des clients qu'ils soient des habitants situés à proximité ou des clients de transit. Pour cela, la communication, l'animation commerciale, la signalétique sont autant de levier d'actions à mobiliser.
- **Le montage financier** repose sur un compte d'exploitation prévisionnel à bâtir au moyen d'hypothèses étayées sur les dépenses et les recettes d'exploitation. Ce compte d'exploitation doit permettre d'assurer la viabilité à terme de l'actif immobilier reconstitué, d'évaluer sa valeur de marché, d'optimiser sa durée prévisionnelle de détention publique avant cession à un investisseur privé et de calibrer au plus juste la hauteur des financements publics à mobiliser pour équilibrer l'opération.
- **La gouvernance du projet.** Les opérations immobilières commerciales publiques sont partie intégrante des contrats de ville. Leur gouvernance s'inscrit dans l'architecture d'ensemble des dispositifs prévus à ce titre. Compte tenu de la technicité et des spécificités liées à la nature de ce type de projet, il est recommandé de prévoir la création d'une instance de pilotage dédiée, associant les niveaux technique et politique et permettant d'assurer l'association des partenaires concernés.



# Développement d'une offre immobilière artisanale dans les quartiers de la politique de la ville

**Note méthodologique**



## Enjeux des interventions publiques en faveur de l'artisanat dans les quartiers de la politique de la ville

Les quartiers de la politique de la ville, au-delà de la précarité des populations qui y résident, souffrent souvent d'une faible diversité fonctionnelle. La présence de disponibilités foncières au sein des quartiers et l'existence de bonnes conditions d'accessibilité peuvent former des opportunités pour développer une offre immobilière pour les entreprises, notamment artisanales, en complémentarité des autres projets d'aménagement économique portés par les collectivités sur leur bassin d'emploi. Associées à des actions en faveur de l'accès à l'emploi, ces opportunités immobilières peuvent devenir des opportunités d'embauche pour les habitants des quartiers.

Néanmoins, l'initiative privée reste à ce jour souvent limitée dans ces territoires, en partie pour des raisons de rentabilité ou d'intérêt à agir, dans l'attente d'un retournement de leur image.

Dès lors, la diversification fonctionnelle par la venue d'activités économiques privées et la consolidation de celles en place reste une priorité de la politique de la ville et du pilier « développement économique » des futurs contrats de ville. En particulier, une plus grande mixité fonctionnelle et la consolidation du potentiel de développement économique des quartiers sont des objectifs fondamentaux du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

La présente fiche propose quelques repères méthodologiques essentiels pour la conception et le suivi de mise en œuvre d'interventions publiques en faveur de l'artisanat dans les nouveaux contrats de ville. Ces interventions ont vocation à accompagner et à stimuler le développement d'initiatives privées qui doivent néanmoins, à terme, trouver leurs propres conditions d'équilibre et de rentabilité.

## Conduire un diagnostic pour inscrire les interventions dans une dynamique d'agglomération

Les entreprises artisanales qui, emploient en majorité moins de 10 salariés, représentent plus de cinq cent dix activités différentes et deux cent cinquante métiers dans les secteurs de l'alimentation, du bâtiment, de la production et des services. Leurs besoins et contraintes d'exploitation sont variés. La présence d'une offre immobilière adaptée aux entreprises artisanales selon la nature de leur activité est une condition première de leur développement.

Par ailleurs, tous les produits ne ciblent pas les mêmes entreprises selon leur stade de développement : certaines structures comme les incubateurs, les couveuses ou les pépinières s'adressent à des entreprises naissantes pour une durée généralement limitée dans le temps alors que les hôtels d'activités, par exemple, accueillent principalement des entreprises matures.

Par sa construction, ce type d'opération présente un caractère risqué. Son succès dépend d'un ensemble de facteurs, objectifs comme la qualité de la structure d'accueil, notamment en termes de desserte et d'adéquation aux besoins fonctionnels des entreprises, son attractivité « prix » au regard des disponibilités immobilières existantes à l'échelle du bassin d'emplois, ou plus subjectifs mais néanmoins déterminants comme l'image du quartier d'implantation.

**Il paraît donc incontournable de prévoir une étape préalable d'évaluation fine des risques et opportunités croisée à une étude du marché local de l'offre et de la demande** selon les secteurs d'activités des entreprises. Ce diagnostic approfondi couvre *a minima* :

- une analyse du marché de l'immobilier d'entreprises à l'échelle de l'agglomération, existant et en cours de production, comprenant :
  - ▶ un inventaire de l'offre de locaux artisanaux à l'échelle de la ville et de l'agglomération ;
  - ▶ une observation de son évolution au cours des 5 dernières années ;
  - ▶ une analyse des programmes immobiliers potentiellement concurrents (taille et composition du programme, surfaces en stock, statut d'occupation proposé et niveaux de prix pratiqués, bilan des forces et faiblesses de chaque pôle, rythme de commercialisation), déjà sur le marché ou en cours de livraison ;
  - ▶ un recensement des dispositifs d'aide à l'implantation d'entreprises.

- une analyse du tissu économique local avec :
  - ▶ l'analyse de la typologie des acteurs économiques du territoire (secteurs d'activité représentés, taille et ancienneté des entreprises) et plus précisément dans le périmètre de la zone d'influence du site d'implantation pressenti et de ses perspectives d'évolution (fermetures potentielles, projets de délocalisation, développements nécessitant un repositionnement...);
  - ▶ la prise en compte du dynamisme de la création d'activités et de la mobilité immobilière locale.
- une synthèse des besoins en matière de locaux d'activités et la mise au point du ou des programmes :
  - ▶ définition du nombre et du dimensionnement des locaux ainsi que des niveaux de loyers pouvant être pratiqués sur le site et des conditions d'accueil envisagées;
  - ▶ préconisations concernant la stratégie de commercialisation à mettre en place en fonction des différentes cibles.

Les acteurs économiques locaux (directions territoriales de la Caisse des Dépôts et Consignations, chambres consulaires...) sont utilement associés à l'engagement et à la réalisation de ces études. Pour les quartiers relevant du NPNRU, l'articulation d'Epareca et de l'ANRU permettra notamment une plus grande coordination sur le repérage des besoins d'intervention, sur l'analyse des situations et sur l'octroi possible par l'ANRU d'aides financières dans le cadre des protocoles de préfiguration pour réaliser différentes études en matière de développement économique.

## Définir une stratégie opérationnelle et organiser le suivi

---

Il convient sur la base des études amont de formaliser :

- les objectifs visés, quantitatifs et qualitatifs;
- un programme d'actions cohérent avec ceux-ci, mobilisant divers registres de l'action publique :
  - ▶ détection et accompagnement des créateurs d'entreprises artisanales et évaluation de leurs besoins immobiliers;
  - ▶ suivi de l'offre immobilière, disponible et en projet, à l'échelle de l'agglomération;
  - ▶ mise en place d'un programme de développement de l'offre immobilière (réhabilitation, restructuration, construction...) à décliner quartier par quartier;
- les intervenants à associer;
- les indicateurs de suivi et les critères d'évaluation.

## Préconisations particulières sur le développement et la gestion d'une offre immobilière adaptée aux besoins des entreprises artisanales

---

Sur la base des diagnostics préalables, plusieurs précautions sont à prendre pour s'assurer de l'adaptation de l'offre immobilière aux besoins des entreprises artisanales :

- les opérations immobilières prennent souvent place au sein de projets d'aménagement plus globaux visant à dégager des disponibilités foncières. La localisation de celles-ci et leurs conditions de desserte si possible par des axes structurants à l'échelle des agglomérations, ainsi que l'offre de stationnement et d'aires de livraison sont naturellement déterminantes. La situation au sein d'un bassin de consommation et de flux importants de clientèle est ainsi garante de la viabilité des entreprises et de la réussite du projet. Par ailleurs, la nature des activités attendues doit rester compatible avec le tissu urbain environnant de manière à assurer la bonne acceptabilité des opérations. La neutralisation des nuisances éventuelles supposera de choisir un schéma d'aménagement adapté ou d'adapter certains principes constructifs.

- La conception des bâtiments doit optimiser le confort d'utilisation des locaux et l'adaptation à l'activité, en offrant des espaces commerciaux, de stockage, de production et/ou administratifs. Des caractéristiques techniques sont à prendre en compte en fonction de l'activité (volume, hauteur sous plafond, résistance au sol, taille des ouvertures, normes métiers...). Les locaux doivent le plus possible être modulables, de manière à pouvoir s'adapter aux besoins, évolutifs, des entreprises qu'ils ont vocation à accueillir. La conception intégrera utilement des principes de développement durable et d'économie d'énergie, favorables à la modération des charges supportées par les futurs locataires.
- L'immobilier artisanal n'est pas un domaine toujours maîtrisé par les promoteurs qui peuvent parfois le considérer comme risqué. Une opération bien conçue, associant les acteurs spécialisés du territoire comme les chambres de métiers et de l'artisanat, peut réduire considérablement ses facteurs d'incertitudes. Le montage doit s'envisager dans le cadre d'une unicité de propriété qui garantit une cohérence dans le temps de gestion de site et locative et doit permettre, quand l'offre est portée transitoirement avec le concours d'une structure publique (Epareca, SEM, Caisse des Dépôts, etc.), d'assurer à terme de bonnes conditions de remise de l'actif sur le marché immobilier privé. Une bonne gestion est indispensable à la préservation de la vocation artisanale d'un produit immobilier. En général, les entreprises artisanales occupantes sont locataires dans la phase de lancement (moins de 3 ans) et de développement (3-10 ans) afin d'adapter leurs besoins immobiliers à l'activité. Au-delà, dans la phase de maturité, quand l'activité et les besoins sont stabilisés, l'entreprise peut souvent souhaiter s'implanter alors au sein de ses propres locaux.
- Les études amont doivent permettre de calibrer l'éventuel besoin en subventions publiques d'aide à l'investissement. Celles-ci sont d'autant plus faibles que le produit locatif sera élevé au regard des coûts d'investissement. Si la politique de loyer est cruciale dans le montage financier de l'opération, elle doit, néanmoins, être fixée de manière à opérer un équilibre entre trois paramètres : la bonne insertion du produit dans l'offre locative existante par ailleurs, les capacités contributives des entreprises locataires, souvent modestes, et la capacité à valoriser l'actif à terme auprès d'investisseurs privés.

Par ailleurs, ce type d'opérations implique plus fortement :

- de constituer une instance spécifique de pilotage et de suivi de la commercialisation des locaux dès les phases amont, plutôt à l'échelle des agglomérations. Cette instance, placée en appui du maître d'ouvrage de l'opération, a pour missions la détection des candidats à l'implantation dans les locaux offerts à la location, leur accompagnement si nécessaire dans la formalisation de leur projet et la sélection des candidatures au regard de la cible visée et de l'effet sur l'emploi. Les réseaux consulaires, les agences de développement, les réseaux d'aides à la création d'entreprise et les opérateurs du développement économique implantés sur le territoire ont vocation à être associés aux travaux de cette instance ;
- de définir des conditions de gestion, locative et technique, en amont, en dimensionnant des moyens propres à assurer un niveau de service adapté à la gestion de ces actifs singuliers ;
- d'assurer un lien avec les politiques et dispositifs locaux d'accès à l'emploi, de manière à faciliter la satisfaction des besoins en recrutement des chefs d'entreprises accueillis, autant que possible auprès des habitants des quartiers prioritaires.



Pour aller  
plus loin :

le centre de ressources CAPVILLE : [www.capville.fr](http://www.capville.fr)

le Système d'Information Géographique de la Politique de la Ville : <http://sig.ville.gouv.fr>

le site de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine : [www.anru.fr](http://www.anru.fr)

le site du Groupe Caisse des Dépôts : [www.caissedesdepots.fr](http://www.caissedesdepots.fr)

*Vie et commerce au cœur des quartiers*

**Epareca**

Epareca, Établissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux, est un opérateur public créé fin 1998 en application de la Loi du Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996.

Sa mission: accompagner les collectivités locales dans la reconquête de leurs équipements commerciaux et artisanaux de proximité, au sein des quartiers fragiles. Il est l'unique promoteur public de commerces à l'échelle nationale.

12 place Saint Hubert  
**59043 Lille cedex**  
Tél. 03 28 52 13 13

[contact@epareca.org](mailto:contact@epareca.org)  
[www.epareca.org](http://www.epareca.org)