



**HAL**  
open science

**Réinscrire les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de développement local : cas d'étude du plan d'action pour la reconquête des rez-de-chaussée vacants à Saint-Étienne (42)**

Cédric Perret

► **To cite this version:**

Cédric Perret. Réinscrire les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de développement local : cas d'étude du plan d'action pour la reconquête des rez-de-chaussée vacants à Saint-Étienne (42). Architecture, aménagement de l'espace. 2021. dumas-03360095

**HAL Id: dumas-03360095**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03360095>**

Submitted on 30 Sep 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine

REINSCRIRE LES REZ-DE-CHAUSSEE VACANTS  
DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT LOCAL

*CAS D'ETUDE DU PLAN D'ACTION POUR LA RECONQUETE DES REZ-DE-CHAUSSEE  
VACANTS A SAINT-ÉTIENNE (42)*

Formation : MASTER 2 Urbanisme et Aménagement

Parcours : Urbanisme et Projet Urbain

Date de soutenance : 10/09/2021

Tuteur universitaire : Adriana DIACONU

Tuteur professionnel : Elodie LANGLUME



## Remerciements

La production d'un travail comme celui-ci n'est jamais totalement individuelle, bien au contraire. Elle est le résultat d'un long travail de maturation aux côtés de mes encadrants professionnels et universitaires durant cette année d'alternance, et d'un soutien sans faille de mon entourage. Ce mémoire ne pouvait donc commencer autrement que par des remerciements appuyés.

Tout d'abord, à Elodie LANGLUME, ma tutrice à la Ville de Saint-Etienne, sans qui cette année n'aurait pas été la même. L'engagement et la rigueur que tu offres à ton travail ont été un exemple de professionnalisme qui continuera à m'inspirer pour la suite de mon parcours. J'ai pris beaucoup de plaisir à travailler à ton contact grâce à ton accompagnement et ta gentillesse. Tu as grandement participé à me donner confiance en moi.

Ensuite, à Adriana DIACONU, mon enseignante référente à l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine. Vous vous êtes rendue disponible au cours d'une année particulière et souvent déstabilisante. Votre soutien dans le cadre de ce mémoire m'a également beaucoup apporté face aux difficultés que j'ai rencontrées.

Mes remerciements s'adressent aussi aux personnes interrogées lors de la réalisation de mon mémoire : T. B. et L. B. (*Rues du Développement Durable*), L. N. (*EPASE*). Le temps que vous m'avez accordé a été essentiel afin de nourrir ma réflexion.

Je remercie tout particulièrement ma camarade et amie Katia pour la relecture de ce mémoire. Merci de t'être rendue disponible à la fin de ce mois d'août et pour tes remarques toujours pertinentes sur le sujet.

De plus, je tiens à remercier mes collègues de la Direction du Renouvellement Urbain de Saint-Etienne qui m'ont naturellement accueilli au sein de leur équipe. Nos échanges toujours profitables contribuent aussi en quelque sorte à la production de ce travail.

Je termine en remerciant ma famille et mes camarades de la promotion 2020/2021 de Master Urbanisme et Projet Urbain, en particulier Audrey, Cristale et Oktay. Sans vous, ces années d'études auraient été moins savoureuses. Sans vous et votre soutien, ce mémoire n'aurait peut-être jamais vu le jour.

## Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>1</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>Partie introductive. Le rez-de-chaussée confronté à l'évolution des sociétés urbaines.</b>	
<b>Perspectives historiques sur la qualité d'usage des rez-de-chaussée</b> .....	<b>7</b>
<b>Partie 1. Les rez-de-chaussée vacants, une ressource économique et urbaine à questionner.</b>	
.....	<b>14</b>
Chapitre 1. La vacance des rez-de-chaussée : un sujet révélateur de la dévitalisation commerciale des centres-villes .....	<b>15</b>
Chapitre 2. Renouveler le regard sur les rez-de-chaussée vacants : de friches urbaines en crise à opportunités foncières précieuses.....	<b>25</b>
Chapitre 3. Le rez-de-chaussée vacant, une ressource territoriale difficile à mobiliser.....	<b>33</b>
<b>Partie 2. Des difficultés nationales et locales pour développer une vision stratégique en faveur de la réactivation des rez-de-chaussée : l'exemple de Saint-Etienne.</b> .....	<b>41</b>
Chapitre 1. Une politique nationale qui tarde à émerger pour la résorption de la vacance commerciale.....	<b>42</b>
Chapitre 2. Le contexte à Saint-Etienne : un centre-ville miné par la vacance commerciale bénéficiant de la présence d'un EPA.....	<b>49</b>
Chapitre 3. Une impulsion de la réactivation des rez-de-chaussée par la société civile stéphanoise .....	<b>66</b>
<b>Partie 3. Le plan d'action pour la reconquête des rez-de-chaussée vacants à Saint-Etienne : un nouveau levier pour la revitalisation économique et urbaine du centre-ville stéphanois</b> .....	<b>77</b>
Chapitre 1. Un diagnostic à partager entre l'ensemble des acteurs du territoire .....	<b>78</b>
Chapitre 2. Une action opérationnelle au cas par cas au détriment d'une stratégie globale.....	<b>83</b>
Chapitre 3. Vers des usages alternatifs au commerce, une thématique à explorer .....	<b>88</b>
<b>Conclusion.</b> .....	<b>91</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>93</b>
<b>Table des figures</b> .....	<b>100</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>102</b>
Annexe n° 1 : Grille d'entretien pour l'entretien mené avec L. B. et T. B., chargé de développement pour Rues du Développement Durable, le 02/07/2021.....	<b>103</b>
Annexe n° 2 : Grille d'entretien pour l'entretien mené avec L. N., cheffe de projet à l'EPASE, le 26/07/2021 .....	<b>105</b>

Réinscrire les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de développement local

## Introduction.

*« The quality of ground floors is so crucial to a city's overall appeal that it is difficult to understand why ground floors in many new and old cities are treated with such diffidence. Long closed walls, few doors, sterile glass sections that signal "move on" have propagated in cities, giving pedestrians numerous good reasons to give up and go home » (Gehl, 2010, p. 81)<sup>1</sup>.*

C'est dans ces termes, presque amers, que l'architecte et urbaniste danois Jan Gehl portait son regard sur les rez-de-chaussée dans l'optique de concevoir des « villes à échelle humaine ». Ses réflexions, regroupées dans son ouvrage *Cities for people*, prennent ici le temps de décrire une aseptisation de l'expérience urbaine dans nos villes contemporaines, nuisible selon lui à la déambulation dans l'espace public. Dix ans plus tard, le sujet fait toujours l'actualité des politiques publiques. Il se traduit par l'utilisation constante du préfixe *re-* dans les politiques urbaines de ces dernières décennies signifiant la nécessité de réparation comme en témoignent la multiplication des stratégies de « revitalisation urbaine », de « renouvellement urbain » (Valcke, 2003) et de « réactivation » des espaces vacants.

Jan Gehl le souligne : l'une des focales privilégiées pour la revitalisation des villes est le rez-de-chaussée. Plus largement encore, l'activation des rez-de-chaussée recoupe des enjeux similaires à ceux du développement local, concept qui a retrouvé toute sa force dans le débat public depuis la dernière crise économique et l'accroissement des inégalités socio-spatiales. L'objectif principal du développement local est de rendre les territoires attractifs et compétitifs au sein de la compétition internationale (Baudelle, Guy, Mérenne-Schoumaker, 2011). La notion de compétitivité désigne aussi bien les performances économiques du territoire que l'amélioration du niveau de vie et du bien-être social. Le développement local se différencie des autres formes de développement, régional

---

<sup>1</sup> Traduit de l'anglais par Nicolas Calvé : « La bonne qualité des rez-de-chaussée est si essentielle au charme d'une ville qu'on se demande pourquoi tant de municipalités, anciennes comme modernes, les négligent à ce point. D'interminables murs aux portes rares et aux longs et stériles pans de verre se sont multipliés dans l'espace urbain. 'Circulez !' semblent-ils ordonner aux piétons, qui trouvent là maintes raisons de renoncer à leur promenade et de rentrer au plus vite à la maison ».

notamment, par la force de son réseau d'acteurs locaux capable de produire un modèle de développement qui leur est propre et caractérisé par sa durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle. Retenons à ce propos la définition d'André Torre (2015) : « *Le processus de développement territorial relève ainsi avant tout d'une mutation des mentalités, d'un changement des structures économiques et sociales et de la mise en œuvre de projets nouveaux* ».

Dès lors, il n'est pas rare d'associer le développement local à la réactivation des rez-de-chaussée qui s'inscrit dans un triple enjeu identitaire, écologique et économique. Identitaire tout d'abord car, tandis que les villes s'uniformisent, le rez-de-chaussée peut être le vecteur d'une affirmation culturelle. Ecologique ensuite car il en va de tous les espaces urbains vacants de contribuer au renouvellement de la ville sur elle-même. Economique enfin car les rez-de-chaussée reflètent la vitalité de nos villes.

Pourtant, les rez-de-chaussée vacants constituent des plaies dont on peine encore à effacer les traces. Au-delà de la seule question de l'inoccupation, les rez-de-chaussée vacants sont une allusion directe à la crise du commerce de détail qui bouscule les villes occidentales depuis plusieurs années. Elle n'épargne aucun territoire, même les plus dynamiques d'entre eux. Souvent appréhendée dans le cadre des villes moyennes, la vacance commerciale sera dans ce mémoire étudiée dans un autre contexte, celui des territoires en déclin à travers l'exemple de Saint-Etienne. Ces territoires, atteints par la « décroissance », se révèlent déconnectés de la dynamique économique métropolitaine nationale mais constituent en revanche des terrains propices aux expérimentations urbaines.

Pour désigner le terme de « commerce » qui occupe une place centrale dans ce mémoire, nous nous appuyons sur la définition de Duhamel et al. (2016) dans leur rapport rendu au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances à propos de la revitalisation commerciale des centres-villes. Les auteurs y définissent le commerce comme « *tous les points de vente pour lesquels les achats des consommateurs sont très fréquents* ». Il est divisé en trois catégories distinctes : tout d'abord, le commerce de détail entendu au sens de l'INSEE (vente de marchandises sans transformation à une clientèle de particuliers) ; les activités artisanales à caractère commercial (*boulangerie, pâtisserie, charcuterie*) ; et les services aux particuliers (*bars/restaurants, services commerciaux matériels : coiffure et salons de beauté, activités de réparation, activités récréatives*). Nous intégrerons aussi à cette classification les services commerciaux dits « immatériels » faisant référence à des prestations techniques ou individuelles immatérielles (*banques et assurances, agences immobilières, agences d'intérim, agences de voyage, poste, enseignements, etc.*). Il s'agit en effet de locaux qui ont, au même titre que les autres activités évoquées précédemment, des interactions régulières avec l'espace public.

L'objectif de ce mémoire est double : **déterminer si la réactivation des rez-de-chaussée peut constituer un levier de développement local pour les villes en décroissance et, si oui, sous quelles conditions les rez-de-chaussée peuvent-ils constituer des ressources de développement local.** Cette réflexion prendra appui sur le territoire de Saint-Etienne où la municipalité a récemment décidé d'initier un plan d'action pour la reconquête des pieds d'immeuble du centre-ville. Elle souhaite ainsi requestionner la faculté des rez-de-chaussée vacants de pouvoir véritablement constituer une ressource de développement dans un contexte urbain peu favorable. Elle prendra par ailleurs le temps d'étudier la construction d'une action collective sur le sujet, nécessaire dans un territoire où les innovations guident régulièrement le renouvellement urbain.

La partie qui suit sert à introduire notre sujet en présentant la qualité d'usage des rez-de-chaussée dans l'histoire des villes occidentales. Ce mémoire se décline ensuite en trois parties. Une première partie étudiera la façon dont les territoires ont été impactés par la vacance commerciale et examinera la capacité des acteurs locaux à renouveler leur regard sur les rez-de-chaussée vacants dans une logique de développement local. Une deuxième partie reviendra sur les actions nationales entreprises en faveur de la redynamisation commerciale des centres-villes avant de porter le regard sur Saint-Etienne. Il s'agira d'interroger l'action des acteurs locaux et de montrer leurs difficultés à se mobiliser collectivement sur le sujet de la réactivation des rez-de-chaussée. Un troisième chapitre se penchera sur le plan d'action de la Ville de Saint-Etienne qui pourrait constituer une première étape vers la mise en réseau des acteurs locaux, préalable indispensable à la construction d'un modèle de développement local durable.

## Partie introductive. Le rez-de-chaussée confronté à l'évolution des sociétés urbaines. Perspectives historiques sur la qualité d'usage des rez-de-chaussée.

Le rez-de-chaussée constitue d'abord un objet urbain complexe. Par définition, le terme « rez » renvoie à ce qui est « *tout contre, au ras de, au niveau de* »<sup>2</sup>. Associé à la « chaussée », il désigne l'étage d'une construction qui se situe contre la rue, le plus souvent au niveau du sol. Pourtant, situé à l'interface de l'espace public, la rue, et de l'espace privé bâti, le rez-de-chaussée s'inscrit dans un entre-deux ambigu. Accessible au public ou visible depuis l'espace public, de nombreux professionnels de l'urbanisme s'accordent à considérer le pied d'immeuble comme un espace d'intérêt public : « le rez-de-chaussée, c'est la ville ! » affirmait Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au Ministère de l'Ecologie (cité dans Masbounji, 2011). Ces propos ne doivent pas faire oublier que l'autorité s'exerçant sur le rez-de-chaussée est quant à elle la plupart du temps privée, en particulier lorsqu'il s'agit d'une activité commerciale qui l'occupe.

Le rez-de-chaussée est également un objet urbain mouvant. A travers les siècles, il a interrogé les concepteurs de la ville sur la façon d'appréhender les liens entre vie privée et espace public. Il révèle aussi des approches diverses sur le rapport au sol, entre une conception naturelle du sol et une conception artificielle développée dans le sillage de l'urbanisme de dalle au XXe siècle. Cette partie introductive revient ainsi sur l'évolution, dans l'histoire, de la qualité d'usage du rez-de-chaussée et de son lien avec le développement de la ville. Elle souhaite également étudier le rapport que ce dernier a développé avec l'espace public, jusqu'à ce que les dynamiques de la ville contemporaine ne le remettent en question et apportent une nouvelle vision du rez-de-chaussée.

- **L'usage des rez-de-chaussée comme le reflet de l'évolution des sociétés urbaines**

L'histoire des villes européennes nous apprend que le rez-de-chaussée n'est que l'expression du rapport que les sociétés entretiennent avec l'espace public et la vie qui s'y déroule. La ville antique proposait déjà des alignements de cellules commerciales davantage intégrées à la rue qu'aux maisons

---

<sup>2</sup> Définition du terme « rez » par le Centre national de ressources textuelles et lexicales.  
URL : <https://www.cnrtl.fr/definition/rez>

dont elles ne partagent pas l'accès. Cette situation est illustrée par l'analyse des installations commerciales dans la cité grecque très commerçante de Délos durant l'époque hellénistique (Karvonis, 2008). Les cellules y sont des « pièces polyvalentes » souvent constituées d'un rez-de-chaussée avec étage et mélangent les activités de production et de vente. Leur aménagement est suffisamment souple pour faciliter les changements de destination (commerce, artisanat).

De plus, les mécanismes pour attirer les clients sont déjà nombreux : « ceci est fait d'abord par l'emplacement de ces locaux en façade des îlots d'habitation, le long des rues les plus fréquentées » (Karvonis, 2008, p. 191). La devanture bénéficie quant à elle d'un travail soigné pour valoriser l'intérieur depuis la rue, comme en témoignent les larges ouvertures et l'ornementation des encadrements de



Figure 1 : Groupe de trois magasins, chacun est organisé autour d'une cour à péristyle. Sur la partie supérieure de cette photographie, face à la mer, une dizaine de « pièces polyvalentes » font office de cellules commerciales, elles sont regroupées sur la même façade - photographie prise par Christophe Gaston (Karvonis, 2008).

Durant la période médiévale, le rez-de-chaussée occupait là encore une fonction de production et de vente (Madry, 2016). Celle-ci se fait au travers d'une interface simple avec la rue (des étals) qui marque cependant une vraie limite entre le client à l'extérieur et l'artisan à l'intérieur. L'atelier au rez-de-chaussée est parfois directement relié au logement, le gérant habitant au-dessus de son lieu de travail.

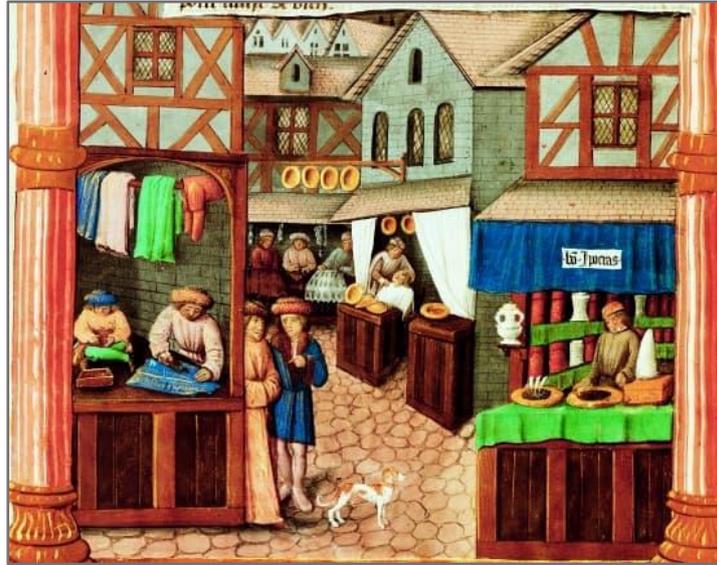


Figure 2 : « Echoppes de drapiers et de barbiers », Miniature tirée de l'Encyclopédie du Larousse (URL : [https://www.larousse.fr/encyclopedie/images/Rue\\_marchande\\_au\\_Moyen\\_%C3%82ge/1315823](https://www.larousse.fr/encyclopedie/images/Rue_marchande_au_Moyen_%C3%82ge/1315823)) elle-même extraite de l'ouvrage « De regimine principum » rédigé par Gilles de Rome à destination de Philippe le Bel (fin du XIIIe siècle).

Beaucoup plus proche de nous, la ville haussmannienne s'est constituée sur une base rationalisée, celle d'une séparation nette entre la voirie, du ressort de la puissance publique, et l'aménagement des parcelles attribué à l'initiative privée (Panerai, Castex, Depaule, 1997). Le rez-de-chaussée se rétracte sur l'îlot : il dialogue moins avec son contexte environnant et il est forcé de s'homogénéiser en façade avec les niveaux du dessus. En parallèle, la fonction du rez-de-chaussée évolue (Madry, 2016) puisque l'atelier médiéval devient une boutique grâce à l'invention de la vitrine. Cette dernière réforme profondément l'activité commerciale en proposant d'accueillir le client à l'intérieur et en offrant une image renouvelée de l'espace de vente depuis l'espace public.



Figure 3 : « Place du Havre, Paris », Camille PISSARO (1893), tirée depuis <https://www.wikiart.org/fr/camille-pissarro/place-du-havre-paris-1893>

Ces quelques exemples historiques permettent d'illustrer une proximité entre lieux de production et lieux de vente dans la ville. De plus, l'aménagement et la physionomie des rez-de-chaussée semblent très souples face aux évolutions techniques et sociales depuis l'Antiquité.

En revanche, depuis 1945, la fonction commerciale du rez-de-chaussée est éprouvée face aux révolutions successives de la distribution (cf. § 1.1.). Cette transformation du système commercial s'accompagne dans le même temps d'une nouvelle vision du rez-de-chaussée introduite par l'urbanisme moderne.

En effet, la doctrine moderne a choisi de se placer en rupture avec la ville traditionnelle, en témoignant les théories développées par Le Corbusier puis relayées par les architectes du Team X. Dans le vocabulaire d'abord, la rue est remplacée par la voie, la place par l'espace collectif et le jardin par les espaces verts. Dans les faits ensuite, puisque l'apparition de nouvelles techniques, comme le béton armé, implique la capacité à inventer de nouvelles formes urbaines adaptées à l'évolution des modes de déplacement. La vitesse automobile permise par le progrès technique impose, selon les concepteurs de la ville moderne, de remettre en cause les schémas préexistants de la ville basés sur l'échelle du piéton (Masbounji et al., 2013).

Dans cette optique, la rue est conçue et hiérarchisée de manière à fluidifier la circulation motorisée. Le rez-de-chaussée, qui constituait dans la ville traditionnelle un espace d'interactions avec l'espace public, voit sa fonction réduite à des éléments techniques : le support de l'immeuble (pilotis) ou le stationnement automobile notamment. Dans la logique de l'urbanisme de dalle et du fractionnement de l'espace public à la verticale, la nouvelle rue s'infiltré dans le bâtiment et fonctionne comme une place continue, parfois des rues à l'air libre, parfois des coursives fermées à la manière de « rues intérieures » (Panerai, Castex, Depaule, 1997).

Quelle que soit leur apparence, ces dernières viennent multiplier les interfaces public/privé et complexifier un peu plus le rapport de l'habitant à l'espace public. Dans sa quête d'interactions, le rez-de-chaussée est nulle part et partout à la fois ...



Figure 4 : L'unité d'habitation de Firminy (Loire) imaginée par Le Corbusier puis André Wogenscky (1965).

*A gauche, les pilotis viennent désolidariser l'habitat du sol pour constituer un espace public et dégager les perspectives visuelles vers le paysage. Campus Firminy - Université Jean Monnet (univ-st-etienne.fr)*

*A droite, les « rues intérieures » renouvellent le rapport à l'espace public. Photographie de Jean-Jacques Gelbart pour Le Progrès : Un lieu, une histoire. Firminy : la cité emblématique signée Le Corbusier (leprogres.fr)*

- **Le rez-de-chaussée, une expérience urbaine à retrouver**

L'évolution de la vie urbaine occidentale affirme ainsi la capacité du rez-de-chaussée à être porteur d'usages en même temps qu'elle montre sa rétractation progressive puis sa dissolution dans la ville moderne. En définitive, ces exemples révèlent les liens très étroits entre l'aménagement des rez-de-chaussée et la façon de parcourir l'espace public et de vivre en collectivité. Dans son ouvrage *Paris capitale du XIXe siècle* (1989), Walter Benjamin introduisait la figure du « flâneur » et décrivait à travers lui l'expérience sensible de la ville haussmannienne. Les sens du flâneur, dans sa déambulation quotidienne de la grande ville, sont continûment perturbés par la foule et le paysage urbain qui s'offrent à lui tel un spectacle. Les boutiques et leurs vitrines participent de cet émerveillement. Ainsi, les espaces publics conçus par le baron Haussmann se veulent un prolongement des intérieurs bourgeois, dans leur ambiance comme dans leur décor. Cet effacement volontaire entre parties publiques et privées de la ville amène Jean-Michel Roux à résumer de la sorte : « *Le cœur de la ville est un rez-de-chaussée globalisé* » (Masbounji et al., 2013).

La ville du piéton et de la flânerie est rendue caduque à partir du milieu du XXe siècle lorsque les concepts modernistes sont adoptés par les aménageurs de la ville pour des raisons de coût et de temps de construction. D'une certaine manière, l'architecture prétend alors transformer la société et se met au service de la création d'un « homme nouveau »<sup>3</sup>. Les politiques de rénovation urbaine et de grands

---

<sup>3</sup> La création d'un « homme nouveau » grâce aux arts appliqués était l'une des doctrines de l'école du Bauhaus en Allemagne. Aux germes du projet utopique moderniste, le Bauhaus entend transformer les sociétés humaines par l'art, plus particulièrement l'architecture qui deviendra l'axe privilégié par l'école.

ensembles mettent en avant « *l'individualisation des comportements, la standardisation des processus d'aménagement [qui] vont survaloriser l'intérieur et dévaloriser l'espace public* » (Masboungi et al., 2013). L'utilisation de l'automobile, notamment, tend à déshumaniser la ville traditionnelle et avec elle les relations entre espaces publics et privés.

La diffusion du modèle moderniste a été désapprouvée par une large partie des observateurs et professionnels de l'aménagement. L'ouvrage de Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (1961), est sur ce sujet intéressant, en ce qu'il permet un regard renouvelé sur la question de l'intensité urbaine et de la fonction des rez-de-chaussée (cf. § 1.2.). Prédissant l'échec de l'urbanisme moderne, les écrits de Jane Jacobs trouvent une résonance particulière au moment où les préceptes de la ville « durable » guident désormais l'aménagement urbain. La densification, la mixité fonctionnelle et la ville des courtes distances sont des mots d'ordre régulièrement entendus dans les discours politiques actuels en réponse à la ville dense et fonctionnelle de l'automobile. Il s'agit au contraire de donner sens à une ville pensée pour le piéton, sur le modèle de la vie urbaine du XIXe siècle, encore considérée dans les esprits comme « *l'apogée de la civilisation urbaine* » (Masboungi et al., 2013). Le rez-de-chaussée y trouve alors toute sa place et sa qualité d'usage amène à être valorisée.

---

Fort d'une complicité (presque ?) inébranlable avec l'espace public, le rez-de-chaussée a été, de tout temps, le support des sociétés dans leur quête d'intensité urbaine et de relations sociales. C'est ce que nous confirme ce bref retour historique en présentant les liens forts entre commerce, pieds d'immeuble et espace public. En effet, la programmation du rez-de-chaussée a souvent été appréhendée à travers sa fonction commerciale, et l'est encore dans de nombreux programmes de construction. Elle permet de répondre à un double besoin de développement économique et d'interactions sociales.

Le courant moderniste a cependant contribué à penser le pied d'immeuble indépendamment de la ville existante, et à créer des rez-de-chaussée « aériens », déconnectés du sol naturel. L'effacement progressif de ces derniers les a éloignés de la ville et de son développement. La récente crise du commerce de détail et la diffusion des rez-de-chaussée vacants qui en découle ont accentué cette tendance et bousculé des repères jusqu'à présent considérés comme immuables. Comment penser le développement d'une ville lorsque sa fonction commerciale est défaillante ? Le problème, pas seulement économique, est aussi urbain, la revitalisation commerciale étant très souvent un des axes de programmation des projets de requalification urbaine.

Cette partie introductive nous amène ainsi à une série de questionnements : De quelle manière l'évolution des pratiques commerciales renouvelle la question des rez-de-chaussée ? La collectivité peut-elle mobiliser, malgré les difficultés du commerce de détail, les rez-de-chaussée comme une ressource de développement local ? sous quelles conditions ? La vacance commerciale peut-elle faire entrevoir une diversification des modes d'occupation des rez-de-chaussée initialement destinés à la seule fonction commerciale ?

Ce mémoire interroge également la capacité des différents acteurs de la fabrique de la ville à se saisir du sujet et à créer une émulation collective : Existe-t-il des exemples de réactivation, commerciale ou non, des rez-de-chaussée par la société civile ? Comment la collectivité peut-elle en tirer parti, voire s'en inspirer, pour résorber la vacance commerciale dans son centre-ville ? *In fine* : Dans quelle mesure la réactivation des rez-de-chaussée peut-elle être la source d'une mobilisation collective des acteurs locaux dans une démarche plus globale de développement local (économique et urbain) ?

## Partie 1. Les rez-de-chaussée vacants, une ressource économique et urbaine à questionner.

Cette première partie étudie la façon dont les territoires sont affectés par la vacance commerciale et les enjeux que sous-tendent la présence d'espaces vacants en plein cœur de la ville. Alors que le sujet des friches a largement été couvert, notamment concernant le devenir des grandes parcelles industrielles, celui des espaces vacants centraux reste souvent mal appréhendé. Le rez-de-chaussée n'y échappe pas, d'autant plus que la vacance commerciale est souvent analysée par les décideurs comme l'effet de processus mondialisées sur lesquels l'échelle locale n'a que peu de prises. Un premier chapitre permettra de nuancer cette affirmation en examinant les contours de la relation ville-commerce dans la littérature urbaine et sa remise en question avec l'apparition de la vacance commerciale. Un deuxième chapitre reviendra sur l'intérêt nouveau qu'ont connu les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de renouvellement urbain. Un troisième chapitre montrera les leviers d'action dont disposent les territoires pour mobiliser cette ressource locale dans le cadre de leur développement.

## Chapitre 1. La vacance des rez-de-chaussée : un sujet révélateur de la dévitalisation commerciale des centres-villes

Comprendre les rez-de-chaussée vacants, c'est s'intéresser à la crise du commerce de détail qui a contribué à produire un nouveau « type » de friche en centre-ville depuis plusieurs décennies. Alors que le phénomène existe depuis plusieurs décennies, il a connu un intérêt grandissant ces dernières années dans la littérature en raison de sa généralisation et des conséquences profondes sur la vie urbaine (Arab, Miot, 2020 ; Masbounji et al., 2013 ; Razemon, 2017).

Ce premier chapitre tente de revenir sur la prise en compte dans la littérature urbaine de la vacance commerciale depuis le début du XXe siècle afin de définir le phénomène et d'en comprendre les mécanismes. Un premier temps sera consacré à la dissociation progressive qui s'est opérée entre ville et commerce depuis le début du XXe siècle, à la faveur d'une nouvelle organisation territoriale du commerce. Un deuxième temps sera dédié à la traduction de cette dissociation sur les centres urbains à travers les rez-de-chaussée vacants, un phénomène qui a longtemps échappé à une définition convenue. Un troisième temps permettra de synthétiser les facteurs économiques, sociaux et urbains à l'origine de cette dissociation et donc de la vacance commerciale.

### 1.1.1. La relation entre ville et commerce : un sujet en renouvellement

De nombreux travaux de recherche ont jusqu'à aujourd'hui abordé les liens entre le commerce de détail sédentaire et la ville. D'abord, pour affirmer et valider la théorie d'une relation évidente entre les deux. Deux disciplines en particulier ont structuré la recherche sur le sujet : la science économique et la géographie du commerce (Madry, 2016). Elles s'appuient sur des fondements théoriques similaires pour montrer les liens étroits entre ville et commerce.

Une première hypothèse, dite « d'induction », affirme que « *le commerce est une activité domestique dépendante de la création d'un surplus réalisé par d'autres activités économiques* » (Madry, 2016, p. 103), notamment les activités productives. Elle rejoint la théorie de la base développée dans le champ de la géographie du commerce selon laquelle la valeur ajoutée locale est distribuée et consommée là où elle a été créée (Poirine, 2015). Cette valeur ajoutée est dépendante de l'exportation, donc des activités productives locales. Cela suppose que les territoires productifs correspondent également aux territoires les plus dynamiques sur le plan commercial.

Une seconde hypothèse, dite « d'indivisibilité », fait prévaloir que le développement de la ville et celui du commerce sont liés l'un à l'autre par « *une nécessité de marché* » (Madry, 2016, p. 103). Cette

hypothèse, introduite par le modèle gravitaire de William Reilly<sup>4</sup> (1931), établit que l'attraction commerciale est proportionnelle à la taille des zones urbanisées et inversement proportionnelle à la distance qui sépare les surfaces commerciales des lieux de résidence des consommateurs. Ainsi, plus la zone urbanisée est peuplée et dense sur le territoire, plus l'attraction commerciale est grande. Dans la branche de la géographie du commerce, l'hypothèse d'indivisibilité se rattache à la « théorie des places centrales » définie par Walter Christaller<sup>5</sup> en 1933 puis reprise par Brian Berry (1971).

Cette théorie d'évidence entre ville et commerce a perduré dans la littérature jusqu'aux années 1990, faute d'avoir été véritablement remise en question. Pourtant les modèles qui la supportent - datant des années 1930 - comportent de nombreux biais et s'adaptent mal aux évolutions contemporaines de la société. Les transformations économiques et sociales rencontrées par la France depuis la Seconde Guerre Mondiale ont en effet considérablement bousculé les schémas traditionnels du commerce de détail en ville. Jean-Claude Daumas (2020) pointe trois innovations pouvant être qualifiées de « révolutions commerciales » : « *la naissance des grands magasins au XIXe siècle, l'apparition de la grande distribution pendant les Trente Glorieuses, en lien avec le développement de la production de masse et du fordisme dans l'industrie, et, enfin, le surgissement du e-commerce à la fin du XXe siècle* » (Daumas, 2020). Ce sont ces deux dernières « révolutions » qui ont en particulier mis à l'épreuve la relation entre ville et commerce (voir plus loin).

De cette façon, la thèse de Pascal Madry « *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation* » souhaite « réinterroger » la relation entre ville et commerce à la lumière de ces évolutions contextuelles : « *Nous avançons que le cadre conceptuel originel du rapport entre ville et commerce a été conçu à une époque où régime économique et régime urbain se fondaient en un même espace : celui de la ville et de son arrière-pays. L'essor d'une société d'économie capitaliste d'abord manufacturière au XIXe siècle, puis industrialo-fordiste au début du XXe siècle, désormais postfordiste depuis les années 1980, disloquera cette relation primordiale entre la ville et le commerce* » (Madry, 2016, p. 239). Madry insiste ici sur le découplage croissant entre régimes économiques et urbains, lié à l'éloignement des activités de production, notamment agricole, des villes et donc des centres de distribution.

Cette première analyse fait apparaître les limites des hypothèses d'induction et d'indivisibilité formulées lors de la première moitié du XXe siècle. Tout d'abord, le commerce ne serait pas uniquement

---

<sup>4</sup> Concernant l'hypothèse d'indivisibilité, le modèle gravitaire de Reilly souhaite déterminer l'attraction commerciale d'une ville : « *Deux villes attirent le commerce de détail d'une troisième, située entre les deux premières et au voisinage du point de rupture (où 50 % de l'activité commerciale est attirée par chacune des deux premières villes) en proportion directe de leur population et en proportion inverse du carré des distances de ces deux villes à la troisième* » (Reilly, 1931).

<sup>5</sup> La théorie des places centrales de Christaller « *repose sur deux concepts fondamentaux : l'aire de marché d'un bien, représentée par la distance maximale que le consommateur désire parcourir pour obtenir ce bien, et son seuil de demande, autrement dit le niveau minimal de demande nécessaire à la rentabilité économique du magasin* » (Cliquet, 1988).

dépendant d'une demande locale, il s'adresse aussi à une « consommation de passage » (touristique notamment), elle-même émancipée des activités productives de la ville : « *nous avons montré que les villes appartenant à des territoires « productifs » présentent a contrario la structure commerciale la plus atrophiée* » (Madry, 2016, p. 173). Ensuite, la « nécessité de marché » entre ville et commerce est remise en cause par l'étude de la vacance commerciale qui montre que le développement de cette dernière n'est pas seulement lié à une dynamique économique ou de peuplement négative : « *l'évolution du commerce ne suit pas nécessairement l'évolution des villes* » (Madry, 2016, p. 170). De manière tout à fait concrète, Olivier Razemon montre que « *la fermeture des commerces ne résulte pas forcément d'une crise industrielle* » (2016, p. 73), et s'appuie sur les exemples de Rodez et Vitré dont le dynamisme économique n'empêche pas la dévitalisation commerciale.

Jugeant ainsi les théories sur la relation ville-commerce insatisfaisantes, Pascal Madry s'appuie sur le concept de déterritorialisation du commerce selon lequel les logiques de développement des grands acteurs économiques privés se placent dans des chaînes de valeur globales qui « *tendraient à s'émanciper de la contrainte des territoires* » (Madry, 2016, p. 183). La déterritorialisation des firmes multinationales avait été introduite avant lui par Andreff (1996) pour qui la dérèglementation des marchés financiers dans un contexte capitaliste permet d'élaborer « *des stratégies dont l'un des effets majeurs a été de les émanciper de façon croissante des contraintes de localisation sur un territoire donné, national, régional ou local* ».

Ainsi, dans un article de 2018, Pascal Madry comparait l'impact territorial des différentes formes de commerce (cf. figure 5) : le commerce de détail (ville dense), la grande distribution (périphérie) et le commerce électronique (plate-forme). L'objectif était d'estimer pour chacune d'elles la surface, le nombre d'établissements et le nombre d'emplois nécessaires à la vente d'un chiffre d'affaires annuel de 50 millions d'euros. Nous en ressortons que chacune des étapes constitue effectivement une « révolution » se traduisant par une diminution progressive des retombées économiques et sociales à destination du territoire, diminution qui s'avère particulièrement significative s'agissant du e-commerce. De la même manière, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (2017) pointait que les nouveaux projets commerciaux de grande envergure impliquaient rarement une création nette d'emplois, et tendaient au contraire à supprimer des emplois dans le commerce de détail.

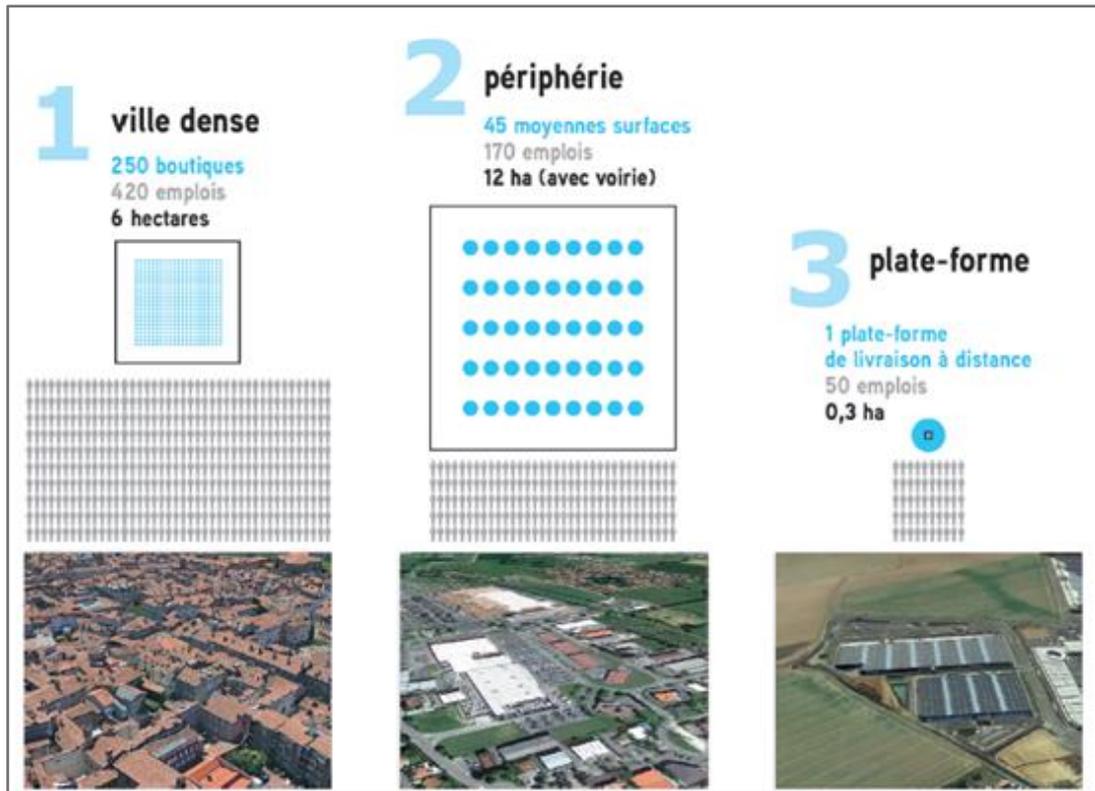


Figure 5 : Schéma comparatif de trois formes d'organisation commerciale et de leur impact territorial pour réaliser un chiffre d'affaires annuel de 50 millions d'euros (Sources : Insee, enquête EPV 2009 et LSA) – (Perset, 2018)

La déterritorialisation des enseignes permet ainsi de rendre compte d'une fracture s'opérant depuis plusieurs décennies entre ville et commerce. L'un de ses principaux effets est le découplage entre le développement immobilier du commerce et le développement de la consommation qui conduit à la production de la vacance commerciale.

### 1.1.2. La vacance des rez-de-chaussée commerciaux, un phénomène défini tardivement

La recomposition de l'immobilier commercial au profit des grandes surfaces périphériques et des plateformes de livraison a engendré la production de nouveaux espaces vacants en centre-ville. Le manque de visibilité sur ce sujet a pendant longtemps freiné sa prise en compte et la mise en place de politiques adaptées. Findlay et Sparks confirmaient en 2010 la faiblesse des connaissances sur la vacance commerciale : « *there is a lack of agreed definitions of vacancy, how it is being measured and the metric being used for retail space. There remains much inconsistency and too little systematic data exists. Benchmarking remains limited* ».

Le rez-de-chaussée vacant serait donc un OFNI, un *objet foncier non identifié* (Grisot, 2019), qui vient s'ajouter à la liste des espaces urbains vacants en mal de reconnaissance. L'ouvrage de Nadia Arab et Yoan Miot (2020), *La ville inoccupée*, est sur ce point fondamental en ce qu'il permet de synthétiser

l'état des connaissances sur les espaces urbains vacants. D'après eux, ces derniers désignent « *aussi bien des espaces n'ayant jamais été occupés que des espaces qui ont fait l'objet d'une activité avant d'être sous-utilisés, non utilisés, démolis ou pas* » (Arab, Miot, 2020, p. 6). Cette définition s'appuie sur le travail de Greenberg, Popper et West (1990) qui avaient pour la première fois étudié l'abandon des espaces construits dans les villes américaines à travers les *Temporarily Obsolete Abandoned Derelict Sites* (TOADS).

De manière générale, le rez-de-chaussée vacant peut être assimilé à une friche commerciale, dans le sens où la « friche » fait référence à la cessation d'activité : elle est une « *surface laissée à l'abandon, non encore construites ou supportant des constructions insalubres, en milieu urbain* » (Saffache, 2005). La friche pointe également un état de crise : « *La friche marque la fin d'une territorialité spécifique, la disparition de relations et d'interrelations. [...] elle est donc un indicateur de changement, un indicateur du passage de l'ancien à l'actuel, du passé au futur par un présent de crise* » (Raffestin, 1997, p. 15).

La littérature, française comme étrangère, s'est par ailleurs montrée beaucoup plus éloquente à propos des friches industrielles que commerciales depuis les années 1970 et la crise industrielle. Pourtant les rez-de-chaussée vacants appellent à leur propre définition en raison des particularités et des enjeux qui les caractérisent. Nadia Arab et Yoan Miot (2020) rappelaient ainsi que les cadres d'analyse différaient entre friches industrielles et espaces vacants de centres urbains et qu'elles faisaient appel à des systèmes d'action et d'acteurs différents. En effet, les solutions formulées dans le cadre de projets d'aménagement de friches industrielles - généralement la dépollution des sols avant démolition - apparaissent inopérantes pour intervenir sur des immeubles centraux, qui sont par ailleurs souvent habités aux étages.

L'intérêt pour le sujet de la vacance commerciale est au contraire relativement récent, il apparaît conjointement aux problématiques de dévitalisation commerciale des villes moyennes qui fleurissent depuis le début des années 2010. Dans leur rapport justement intitulé « *La revitalisation commerciale des centres-villes* », le CGEDD et l'IGF définissent la vacance commerciale comme « *l'ajustement de l'offre de locaux d'un territoire à la demande* » (Duhamel et al., 2016, p. 14).

Pascal Madry (2009, p. 257) a quant à lui complété cette définition en distinguant plusieurs types de vacances commerciales selon leur dureté, c'est-à-dire leur durée d'inoccupation : d'une part, « *la vacance conjoncturelle : local inexploité pendant une courte période (en raison par exemple de travaux ou de changement de propriétaire)* » ; d'autre part « *la vacance structurelle : local inexploité pendant une longue période (en raison par exemple d'une perte durable de commercialité)* ». La littérature urbaine semble s'accorder sur un seuil de cinq ans d'inoccupation à partir duquel la vacance est dite structurelle.

La vacance commerciale, nous l'avons vu, est le résultat d'une fragilisation de la relation entre ville et commerce, notamment en raison de l'évolution de la distribution. Si la plainte de la disparition du « petit commerce » est souvent associée au déploiement des grandes surfaces, les évolutions sociétales de ces dernières décennies invitent à reconsidérer de manière plus large les facteurs responsables de la modification de l'appareil commercial de nos villes.

### **1.1.3. La vacance des rez-de-chaussée commerciaux, des origines globales et locales**

La vacance commerciale est, de manière assez évidente, un phénomène aussi ancien que le commerce puisque la succession entre deux activités dans un même local n'est jamais continue. Le problème de l'inoccupation d'un local commercial ne réside donc pas dans son apparition mais dans sa consolidation dans le temps et dans sa résolution, comme le rappellent Jean-Pierre Grimmeau et Benjamin Wayens (2016) : « *Pour comprendre la diminution du nombre de commerces et la multiplication des cellules vides, il ne faut pas se demander pour quelle raison les commerces ferment. L'activité commerciale a toujours été évanescence [...] La bonne question est de se demander pour quelle raison les commerces qui ferment ne sont pas repris* ». Ainsi, la vacance commerciale et ses causes ont été étudiées différemment selon qu'elle soit considérée comme un phénomène réversible ou irréversible (Arab, Miot, 2020).

#### ***Des facteurs globaux.***

La plupart des travaux se sont placés dans une conception irréversible de la vacance commerciale, s'appuyant pour cela sur les mutations globales qui ont bouleversé les sociétés occidentales et le développement commercial depuis le début du XXe siècle. La disparition progressive du commerce de détail puis les changements structurels de la distribution y ont largement contribué. Dans un reportage de 1976 dans le département de l'Indre, France 3 Régions Orléans montrait déjà la disparition du commerce à l'œuvre dans les espaces ruraux depuis le début du siècle dernier, en raison de l'exode massif des populations rurales vers les centres urbains.

Le déclin du commerce de détail en Europe a d'ailleurs fait l'objet d'une littérature abondante, notamment sous l'angle de la dévitalisation commerciale des centres-villes en France (Razemon, 2016), en Angleterre (Grimsey, 2012) ou en Belgique (Grimmeau, Wayens, 2016). Ces auteurs, issus de milieux variés (journalistique, monde des affaires, universitaire), ont exploré cette thématique dans une volonté commune d'alerter sur la situation et d'en étudier les causes.

Dans son « livre-enquête » au titre évocateur, *Comment la France a tué ses villes* (2017), Olivier Razemon dépeint un pays profondément meurtri par la vacance commerciale dans les centres-bourgs

des petites et moyennes villes. Documenté par de nombreuses observations liées à son expérience de journaliste, Razemon fait un tour des principaux maux qui ont conduit à la dévitalisation des villes françaises, puis s'interroge : « Qui sont les coupables ? ». Dans son viseur, la grande distribution dont le développement incontrôlé à la périphérie des villes « *écrase tout* », surtout le commerce de détail : « *Au nombre de 1,5 million dans les années 1920, le parc [de magasins] est passé à 850 000 près d'un siècle plus tard* » (Razemon, 2016, p. 90).

Le développement des grandes surfaces résulte lui-même de dynamiques générales liées à l'évolution de la société et des politiques urbaines depuis 1945. Dans son ouvrage paru en 2004, David Mangin décrivait l'évolution de la pensée urbanistique et remplaçait l'activité commerciale périphérique parmi l'une des composantes de la « ville franchisée ». Cette nouvelle organisation urbaine se différencie des précédentes puisqu'elle s'émancipe des contraintes, celles de la planification et du projet urbain, et échappe aux cadres régulateurs classiques (Etat, collectivités, etc.). En réalité, la ville franchisée est soumise à des tendances sociétales qui désorganisent les modèles classiques de croissance urbaine - la grille orthogonale et le plan radioconcentrique notamment. Une première tendance est celle de l'étalement urbain, issu de l'incitation à l'accession à la maison individuelle pour la classe moyenne dans les années 1970. Une seconde tendance est la généralisation de la voiture individuelle qui a refaçonné les agglomérations à partir des grandes infrastructures routières. Ces deux tendances, qui se nourrissent mutuellement, ont conduit l'urbanisme commercial à évoluer et proposer de nouvelles formes adaptées à ce nouveau système de distribution routier.

Comme Olivier Razemon et David Mangin, beaucoup de chercheurs ont consacré une partie de leurs travaux au commerce périphérique pour s'inscrire dans une traditionnelle logique centre/périphérie. La production scientifique est la plus abondante durant les années 1980 et 1990 qui ont vu se développer massivement les surfaces de grande distribution. Ces dernières constituent désormais leur propre territoire aux « entrées de villes », elles font fi de l'espace urbain existant. Plusieurs auteurs ont ainsi révélé des logiques de concurrence entre le commerce de centre-ville et la grande distribution en périphérie, le déclin de l'un correspondant à l'émergence de l'autre (Desse, 1992 ; Metton, 1998). La grande distribution possède en effet un modèle économique basé sur la rationalisation et les économies d'échelles qui lui permettent de proposer des prix discounts en continu.

Néanmoins, à l'inverse, la recherche récente s'est davantage intéressée à montrer la résistance du commerce de détail et les possibilités d'intégration des grandes surfaces à l'espace urbain grâce à une reprise en main de l'urbanisme commercial par la puissance publique (Renard-Grandmontagne, 2004). D'autres auteurs sont allés jusqu'à envisager une complémentarité entre centre-ville et périphérie (Dugot et Gasnier, 2012). Mais, de manière générale, de nombreux auteurs se sont inquiétés de la « saturation du marché » (Arab, Miot, 2020) avec une production de surfaces commerciales bien plus

importante que les besoins : « [Le parc de surfaces commerciales] a progressé de 60 % entre 1992 et 2007, passant de 48 millions à 77 millions de m<sup>2</sup>, alors que dans le même temps, la consommation n'a progressé que de 36 % » (Razemon, 2016, p. 92). Une tendance qui illustre le concept de déterritorialisation évoqué par Pascal Madry.

Le commerce de détail et la grande distribution souffrent en outre tous deux de la vente en ligne. L'apparition du commerce électronique, en lien direct avec l'émergence du web dans les années 1990, a renforcé le constat d'un commerce qui s'affranchit de plus en plus du territoire. Si la proportion des ventes à distance avait peu progressé depuis la création d'Amazon en 1995 (entre 7 et 9% des ventes de détail en 2015 ; Coëffe, 2015), la croissance du secteur ces dernières années est en revanche beaucoup plus significative : 13% des ventes de détail en 2020 (N'tsia, 2021). Le sujet, même récent, a été largement étudié par la science économique mais beaucoup moins du côté des sciences sociales et territoriales, peut-être parce qu'il induit « une période d'incertitude » pour reprendre les termes de Philippe Dugot (Languillon, 2019). Vincent Druguet et Jean-Baptiste Vallet (2015) ont montré la digitalisation progressive des points de vente sans en expliciter les conséquences urbaines : le point de vente physique n'est pas encore abandonné, il évolue pour offrir une nouvelle expérience client.

### ***Des facteurs locaux.***

D'autres auteurs ont quant à eux considéré la vacance commerciale comme un phénomène réversible, à savoir « *le résultat d'un désajustement temporaire entre l'offre et la demande en locaux commerciaux* » (Arab, Miot, 2020, p. 36-37). Considérant cette acceptation, la vacance est d'abord un accident du marché local dont les causes sont diverses : une offre de locaux inadaptée à la demande des porteurs de projet, l'évolution de la disponibilité des terrains et de la réglementation commerciale de la commune, des prétentions exagérées de revenus locatifs pour certains propriétaires, ou encore un désintérêt de ces derniers quant à l'occupation ou non de leur local.

Dans un rapport commandité en 2016 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection Générale des Finances (IGF), les auteurs allaient dans la même direction et pointaient quant à eux l'absence d'une stratégie globale et d'un « *bon équilibre des concurrences* » entre centre-ville et périphérie, mais aussi le « *déclin démographique et la dégradation socio économique du bassin de vie* » parmi les éléments responsables de la vacance commerciale (Duhamel et al., 2016). La crise du commerce de détail est en effet souvent associée localement aux processus de déclin et de désindustrialisation qui touchent certains territoires.

Pourtant, la diffusion de la vacance commerciale dans les centres urbains affecte aujourd'hui l'ensemble des territoires, aussi bien dans les zones de marché immobilier dites « tendues » que celles dites

« distendues ». Mais le phénomène, surtout la vacance de longue durée, est bien moins perceptible dans les premières ; le commerce de détail résiste bien dans les territoires les plus dynamiques ou ceux dans lesquels la concurrence du commerce périphérique est moins importante : les métropoles, les villes touristiques ou franciliennes et les villes isolées de moyenne montagne (Razemon, 2016). Au contraire, la vacance structurelle des rez-de-chaussée apparaît comme une conséquence directe de la crise des villes moyennes et des territoires en décroissance (*Shrinking Cities*). Ces derniers, dont la situation nous intéresse à travers le cas de Saint-Etienne (cf. § 2.1. & 2.2.), se définissent comme « *des espaces urbains qui ont connu des pertes de population, un retournement économique, un déclin de l'emploi et des problèmes sociaux, symptômes d'une crise structurelle* » (Martinez-Fernandez et al., 2012).

La décroissance urbaine a très vite été étudiée outre-Rhin pour caractériser le déclin économique et démographique des « *villes rétrécissantes* » de l'ex-Allemagne de l'Est, dans les années qui ont suivi la fin de la guerre froide (Wolff, 2013). De nombreux travaux américains ont ensuite exploré le sujet suite à la crise des *subprimes* de 2007 qui a accentué le destin tragique de plusieurs aires urbaines américaines, dont Detroit est certainement l'exemple le plus accentué. Dans ces territoires déjà fragilisés économiquement et socialement par la désindustrialisation, la crise immobilière n'a été qu'un exhausteur de tendances déjà observées depuis plusieurs années. La vacance commerciale n'est alors qu'une conséquence urbaine parmi d'autres d'un processus qui touche localement des territoires dont le développement était basé sur des modèles aujourd'hui considérés comme obsolètes.

Le schéma ci-dessous reprend les conclusions de la recherche urbaine sur les différentes causes de la vacance, en distinguant les facteurs locaux et nationaux ou globaux (Findlay, Sparks, 2010). Il permet également de mettre en lumière les facteurs pouvant être considérés comme positifs car résultant simplement d'un dysfonctionnement du marché (réversible) et ceux considérés comme négatifs car étant le signe d'une faiblesse du secteur du commerce de détail (irréversible). Ce schéma synthétique, issu du rapport présenté par Anne Findlay et Leigh Sparks (2010), ne prétend pas exposer toutes les raisons de l'inoccupation des locaux commerciaux, bien plus nombreuses, mais résume pour l'essentiel les éléments explicatifs des dysfonctionnements de l'immobilier du commerce.

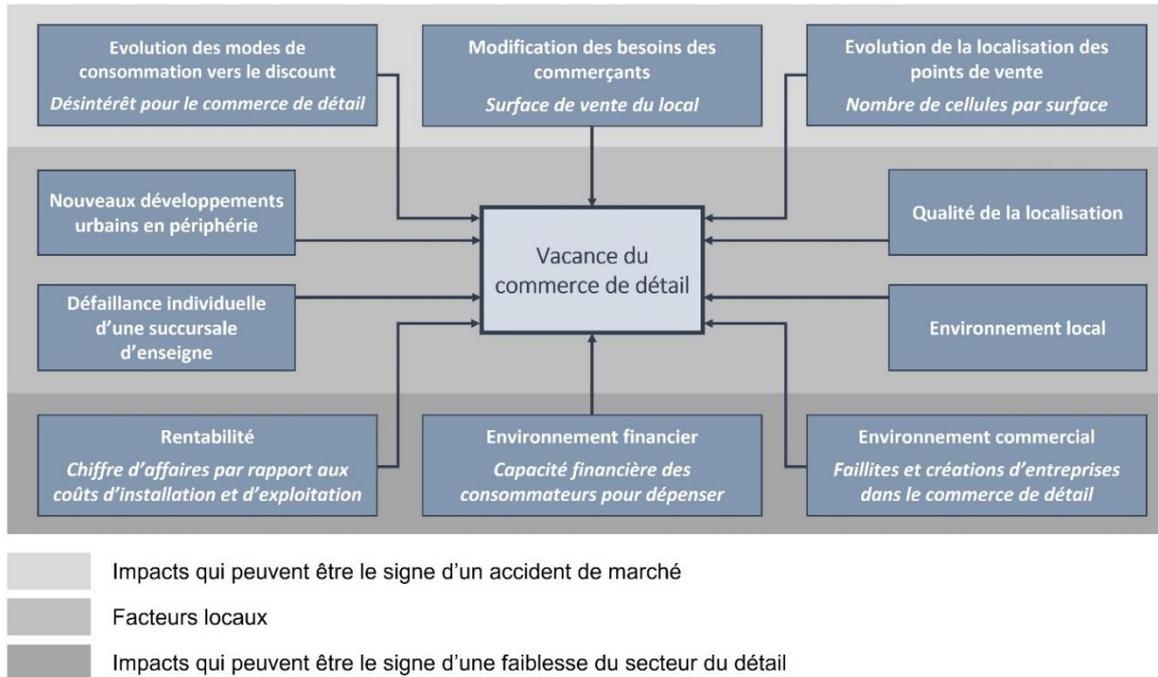


Figure 6 : Schéma de synthèse des causes de la vacance du commerce de détail révélées par la recherche urbaine (production personnelle inspirée de Findlay, Sparks, 2010).

Nous avons jusqu'à présent montré l'affranchissement progressif du commerce au territoire en lien avec les logiques de franchises des enseignes nationales et du concept de déterritorialisation exprimé par Pascal Madry. D'autres dynamiques, qu'elles soient d'origine locale ou globale, participent également à la fragilisation du commerce de détail depuis les années 2000. Dans une certaine mesure, l'évolution des modes de consommation et des comportements de société, accentuée récemment par la crise sanitaire (intensification des déplacements automobiles, attrait pour la maison individuelle, incitation au télétravail), a peu à peu affaibli l'attractivité des centres urbains et du commerce de détail au profit de ses concurrents – en périphérie ou en ligne. En définitive, la société contemporaine change plus vite que le cadre urbain dans lequel elle s'inscrit, créant ainsi une désynchronisation entre le développement immobilier commercial et le développement de la consommation, dont l'une des résultantes est la vacance des rez-de-chaussée centraux. Nous pouvons dès lors nous interroger sur la pertinence, de nos jours, d'une relation fusionnelle entre le rez-de-chaussée et l'activité commerciale. La vacance commerciale n'a été appréhendée que récemment, en témoigne la profusion ces dernières années des travaux scientifiques sur le sujet. Ces derniers ont permis de mieux cerner le phénomène jusqu'alors mis de côté et de disposer de cadres de référence communs pour réaliser des « bilans de santé » mesurant la vitalité commerciale des centres-villes. Ils ont également encouragé les collectivités à porter un autre regard, davantage optimiste, sur les rez-de-chaussée vacants qui parsèment leurs centres-villes.

## Chapitre 2. Renouveler le regard sur les rez-de-chaussée vacants : de friches urbaines en crise à opportunités foncières précieuses

De la même manière que les autres friches urbaines ou industrielles, le rez-de-chaussée vacant, appréhendé ici à travers la vacance commerciale, est perçu négativement car peu esthétique et suscitant une nostalgie face aux changements rapides de la société (Andres, Janin, 2008). Cette considération a valu au rez-de-chaussée d'être référencé sous un statut problématique, que les collectivités ont souhaité combattre à travers les politiques de « lutte » ou de « résorption » de la vacance commerciale. Ces termes se veulent une réponse aux articles de presse qui retranscrivent de manière souvent tragique le déclin du petit commerce dans les centres-villes : « *La France se transforme en friche commerciale* » titrait *Le Monde* (Prudhomme, 2014), « *Au cœur de Montélimar, les commerces touchent le fond* » pointait *Libération* (Finer, 2017), « *Un plan Marshall pour les petits commerces ?* » se demandait *Les Echos* (Kindermans, 2017), etc.

A cette considération négative, des auteurs ont souhaité opposer une vision optimiste des espaces urbains vacants (Masbounji et al., 2013) pour les considérer comme des ressources foncières dans une perspective de développement territorial (économique et urbain). Ce deuxième chapitre rassemble les éléments qui ont conduit les collectivités - de manière contrainte ou voulue - à changer de regard sur les espaces vacants de centres-villes. Dans un premier temps, il s'agit de rappeler l'évolution du cadre législatif français en matière d'aménagement urbain face aux enjeux de densification et de régulation de l'urbanisme commercial. Un deuxième temps sera quant à lui centré sur les enjeux économiques liés à la dévalorisation des locaux commerciaux vacants pour les propriétaires et les collectivités. Un troisième temps reviendra cette fois sur la dégradation de la vie urbaine engendrée par la vacance commerciale. Un quatrième et dernier temps souhaite montrer l'importance de la valorisation des friches urbaines pour les villes engagées dans un processus de décroissance voulue.

### 1.2.1. La régulation de l'urbanisme commercial et de l'étalement urbain dans le droit de l'urbanisme français

Les rez-de-chaussée vacants constituent des opportunités précieuses pour le renouvellement urbain dans un contexte où les préoccupations environnementales imposent aux collectivités d'étudier toutes les pistes de densification. Dans le droit français, la notion de « renouvellement urbain » émerge grâce à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU). Cette notion est à relier à celle du « développement durable » apparue quelques années avant dans des

rapports internationaux<sup>6</sup>. Pour la première fois, il est demandé aux collectivités d'introduire dans leurs documents de planification locale des objectifs pour une « utilisation économe des espaces naturels » et ainsi lutter contre l'étalement urbain (Goze, 2002). Les lois Grenelle 1 et 2 (2009 et 2010) puis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dite loi Alur) conforteront l'approche développée en 2000 grâce à la mise en place de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Ces derniers doivent inclure dans leur rapport de présentation une analyse du potentiel densifiable des centres-villes et justifier les besoins de toute ouverture de terrains à l'urbanisation (DDT de l'Isère, 2015).

Le droit de l'urbanisme qui encadrait jusque-là essentiellement l'extension des territoires déjà urbanisés se donne une nouvelle ligne de conduite, celle de « refaire la ville sur la ville ». Dès lors, les espaces urbains vacants constituent une ressource foncière particulièrement convoitée, comme en témoignent le traitement des friches industrielles élevées par les collectivités au rang de « *locomotive[s] pour le dynamisme territorial* » (Lotz-Coll, 2018).

Outre la lutte contre l'étalement urbain, la régulation de l'urbanisme commercial est venue apporter un nouveau regard sur les friches commerciales. Ce sujet est encore récent puisque l'urbanisme commercial périphérique a bénéficié d'une grande permissivité depuis les années 1960, notamment en raison des principes de libre concurrence et de liberté d'établissement. En réaction, l'Etat a mis en place des commissions départementales chargées d'encadrer les nouveaux projets d'aménagement commercial (CDAC). Mais ces dernières se sont révélées être des « commissions passoires » (Razemon, 2016) : le nombre de mètres carrés d'implantations commerciales autorisées en commissions est passé de 2 millions de m<sup>2</sup> par an en 1993 à 3,5 millions de m<sup>2</sup> par an en 2008. La loi Alur tentera timidement d'y remédier en modifiant le premier alinéa de l'article L.111-6-1 du code de l'urbanisme afin de limiter l'emprise au sol des aires de stationnement destinées aux grandes surfaces.

Constatant l'échec d'une politique régaliennne, l'Etat se désengage progressivement de l'aménagement commercial et favorise l'émergence d'une planification locale du commerce pour permettre aux collectivités de définir un projet territorial cohérent (Desse, 2013). La loi SRU introduit dans un premier temps les schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle de l'intercommunalité ou du « pays ». Les collectivités doivent y définir une stratégie commerciale par la rédaction d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) qui détermine les conditions d'implantation des équipements artisanaux et commerciaux les plus importants. Elles ont alors la possibilité d'insérer des objectifs de limitation de la consommation d'espaces naturels ou de rééquilibrage du développement

---

<sup>6</sup> Le terme de « développement durable » apparaît pour la première fois en 1975 dans un rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, avant d'être consacrée dans le rapport Brundtland en 1987. Il souhaite concilier développement économique et protection de l'environnement ; cette préoccupation sera ensuite traduite par des objectifs européens puis nationaux pour reconnaître les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable.

commercial au profit des centres-villes. De la même manière, à une échelle inférieure, les plans locaux d'urbanisme permettent aux collectivités de réguler les installations commerciales grâce aux règlements de zonage.

Ces nouveaux outils réglementaires ont offert la possibilité aux collectivités locales de maîtriser davantage l'équilibre commercial de leur territoire. Les pouvoirs locaux restent cependant encore peu ambitieux lorsqu'il s'agit d'enrayer la progression de l'urbanisme commercial (Desse, 2013). En effet, alors que la décentralisation a engendré une compétition entre collectivités, l'arrivée sur le territoire de grands équipements commerciaux demeure synonyme de revenus fiscaux et de création d'emplois. Néanmoins, la nécessité de produire des documents d'urbanisme en lien avec le renouvellement urbain a conduit les collectivités à interroger leur stratégie commerciale et à tourner leur regard vers les rez-de-chaussée vacants.

### **1.2.2. La dévalorisation économique induite par la vacance commerciale**

Une autre raison ayant conduit les collectivités à se préoccuper des rez-de-chaussée vacants est cette fois économique (Arab, Miot, 2020). Le coût économique est en premier lieu supporté par les propriétaires qui ne perçoivent aucune source de revenus (générés par la location ou l'exploitation du local) alors que s'accumulent dans le même temps les charges immobilières classiques (assurances, charges de copropriété) et les charges fiscales (taxe foncière, taxes additionnelles comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), auxquelles peuvent s'ajouter les frais de mise en location à destination de l'agence immobilière et les frais d'entretien liés à la dégradation du bien vacant. La devanture de ce dernier est en effet facilement exposée aux détériorations tandis que les réseaux et canalisations souffrent du manque d'utilisation.

Par ailleurs, le manque à gagner lié à la vacance commerciale n'est pas négligeable pour la collectivité. Un local vacant signifie un potentiel économique non réalisé puisqu'aucune entreprise n'y a été créée : la collectivité ne peut donc pas y collecter la contribution économique territoriale (CET). De même, la ressource liée à la taxe foncière est réduite, les propriétaires pouvant bénéficier d'un dégrèvement de cette dernière pour les locaux vacants. Au-delà des considérations fiscales, la fermeture d'une activité en rez-de-chaussée signifie une perte d'emplois et une dégradation de l'image de quartier qui, par effet boule de neige, entraîne une dépréciation des valeurs foncières et immobilières du territoire.

Florence Nussbaum (2019) a montré que la dévalorisation économique des biens vacants était en grande partie le résultat de logiques de délaissement de la part d'investisseurs négligents. En prenant appui sur l'observation de la vacance résidentielle dans les villes américaines (Chicago et Houston), Nussbaum brosse un portrait de ces propriétaires dits « distants » : des propriétaires non occupants

difficiles à identifier mais toujours présents, contrairement aux propriétaires « absents » désignant les propriétaires disparus. Parmi ces propriétaires investisseurs « distants », deux catégories distinctes se dégagent. D'une part, il existe des propriétaires incapables d'assurer la gestion de leurs biens car ils rencontrent des obstacles de différentes natures : difficultés économiques, discriminations ethniques, isolement social, etc. L'auteur affirme de cette manière que « *la dégradation matérielle coïncide en effet souvent avec la vulnérabilité sociale* » (Nussbaum, 2019, p. 213). D'autre part, il existe des propriétaires investisseurs pour qui le délaissement est une « stratégie économique ». Leurs acquisitions se portent sur des biens positionnés dans des quartiers déjà dégradés, là où le prix du foncier est le plus bas et où le défaut d'entretien ne leur sera que peu reprochés : « *[dans ces zones déjà dépeuplées et dégradées] la négligence y est souvent davantage tolérée par les riverains comme par les autorités* » (Nussbaum, 2019, p. 215).

L'ensemble de ces frais participent ainsi à la dévalorisation économique du rez-de-chaussée et font perdre de l'argent aussi bien aux propriétaires qu'aux collectivités alors qu'ils pourraient constituer une ressource de développement. Les stratégies déployées par les propriétaires investisseurs peuvent ainsi leur être préjudiciables dans leur recherche de rentabilité. Par la suite, nous n'aurons pas de mal à faire le lien entre cet exemple sur la vacance résidentielle américaine et l'exemple que nous développerons sur la vacance commerciale des rez-de-chaussée stéphanois.

### **1.2.3. Le rez-de-chaussée actif, un enjeu essentiel à l'amélioration de l'attractivité urbaine**

Le caractère « urbain » du rez-de-chaussée n'est plus à démontrer, il a de nouveau été rappelé à l'occasion de l'exposition « *Rez de ville – rez de vie* » accueillie au Pavillon de l'Arsenal à Paris en 2013. Le terme de « rez-de-ville » y est alors introduit pour signifier la portée publique de l'aménagement du niveau 0. Nous avons d'ailleurs montré précédemment (cf. partie introductive) que le rez-de-chaussée entretenait une relation très particulière avec l'espace public et le passant. Le rez-de-chaussée est donc tout à fait singulier parmi les espaces urbains vacants (vacance tertiaire, résidentielle, industrielle, etc.) : il se distingue par sa visibilité depuis la rue mais aussi sa localisation centrale, et son lien direct avec les autres fonctions urbaines (notamment l'habitat avec lequel il partage le plus souvent l'immeuble).

A travers une étude sur l'animation commerciale de trois centres-villes de l'agglomération bordelaise, l'agence d'urbanisme de Bordeaux (a'urba) a montré la force du commerce dans la production de l'intensité urbaine, à la fois par sa capacité à attirer des flux d'usagers consommateurs et par sa façon de déborder sur l'espace public : « *[les trottoirs sont utilisés] pour « joindre l'utile à l'agréable » : transformer le besoin de réaliser un achat en une occasion de flâner, d'observer les passants et de se*

*tenir prêt à des rencontres* » (2018, p. 2). La référence à la figure du flâneur introduite par Benjamin (1989, cf. partie introductive) n'est jamais très loin.

Un rez-de-chaussée inactif se révèle alors particulièrement problématique en ce qu'il participe de manière certaine à une dégradation de l'intensité urbaine, elle-même préjudiciable à l'attractivité des centres-villes. Nadia Arab et Yoan Miot (2020, p. 14) relevaient ainsi que « *la disparition d'une partie des activités, et donc le mitage du parcours commercial par des cellules vacantes, ont pour effet d'abaisser le niveau de fréquentation de l'espace commercial* ».

L'importance du rez-de-chaussée dans l'animation urbaine a été démontrée à plusieurs reprises, notamment à travers l'étude des villes américaines façonnées par le courant moderniste. Ces dernières se sont révélées être la cible de nombreux auteurs et autres figures de l'urbanisme - Jane Jacobs et Kevin Lynch en tête – qui souhaitaient au contraire faire renaître une ville à échelle humaine.

Jane Jacobs allait dans ce sens, elle qui défendait vigoureusement la préservation de la vie de quartier dans son livre *The Death and Life of Great American Cities* (1961). Elle y évoquait le rez-de-chaussée comme le garant d'une diversité fonctionnelle et sociale, donc de rues vivantes : « *partout où nous trouvons un district urbain débordant de commerces variés, nous sommes à peu près sûrs de trouver de la diversité dans toute une série de domaines comme les activités culturelles ou le paysage urbain, et une grande variété parmi les résidents et les usagers du quartier* (p. 153). Le livre de Jane Jacobs prône donc le retour à une rue « à taille humaine » où le rez-de-chaussée dialogue plus facilement avec l'espace public. Jacobs s'oppose en cela totalement à la vision développée avant elle par Le Corbusier dont l'injonction à briser la « rue-corridor » faisait de l'immeuble un objet architectural déconnecté de son environnement urbain.

De plus, Jane Jacobs souligne que l'activation du rez-de-chaussée et la fréquentation de l'espace public qui en découle répondent aussi à un besoin de sécurité sur l'espace public : « *il doit y avoir des yeux dans la rue, les yeux de ceux que nous pourrions appeler les propriétaires naturels de la rue. [...] la rue doit être fréquentée de façon quasi-continue, à la fois pour augmenter le nombre de yeux en action, et pour inciter les occupants des immeubles riverains à observer les trottoirs en grand nombre* » (Jacobs, 1961, p. 46). Florence Nussbaum (2015) s'appuie quant à elle sur des études outre-Atlantique pour montrer les liens entre la profusion des espaces vacants dans les villes américaines et la hausse de la criminalité et des activités illégales, ces dernières bénéficiant « *de la tranquillité offerte par ces interstices urbains inhabités* ».

De cette façon, l'attractivité d'un centre-ville dépend en partie de la capacité des rez-de-chaussée à créer une expérience urbaine confortable au passant. Dans son ouvrage *The Image of the City* (1960), Kevin Lynch abordait les éléments qui fondent l'image d'une ville : la compréhension de l'espace à

travers sa lisibilité et sa structure, mais aussi l'identité d'une forme urbaine et sa capacité à produire des souvenirs collectifs. Pour étudier cette « image », il se rapproche des usagers de l'espace urbain de trois villes américaines - Los Angeles, Boston et Jersey City - à qui il demande de réaliser un croquis de la ville et de leurs parcours dans l'espace urbain. L'approche sensorielle, et plus particulièrement visuelle, constitue l'originalité des travaux de Lynch par rapport à l'approche purement fonctionnelle qui avait jusqu'alors guidé les villes américaines. Elle lui permet de noter entre autres que la concentration de certains usages ou de certaines activités tend à rendre un lieu mémorable. Broadway est facilement identifiable par sa foule intense tandis que Washington Street à Boston se représente naturellement par ses boutiques, etc. Lynch affirme ainsi l'importance de produire des formes urbaines agréables et lisibles qui offrent au passant des « repères » pour s'orienter au cours de son expérience quotidienne de la ville.



Figure 7 : Intersection entre Broadway et la 7<sup>th</sup> Street et Broadway dans le centre-ville de Los Angeles, cliché pris dans les années 1950 (photographe inconnu) tiré de : <https://www.flickr.com/photos/timetravelnow/8242827628>

Le rez-de-chaussée y trouve toute sa place ; tant du point de vue architectural que fonctionnel, il peut affirmer la singularité de l'espace urbain dans un contexte où les territoires sont amenés à se différencier les uns des autres et à créer leur propre image de marque (Marcon, 2018). En effet, le marketing territorial est un levier de plus en plus utilisé par les collectivités locales pour construire un projet de développement territorial. Dans cette optique, la valorisation des ressources locales, ici les rez-de-chaussée, constitue un enjeu fondamental afin de « convaincre les entreprises, les habitants, les touristes de devenir usagers et acteurs de ce territoire » (Rochette, 2017). En créant cette dynamique d'attractivité, la valorisation des rez-de-chaussée permet aussi l'impulsion d'une dynamique positive pour le marché de l'immobilier commercial.

#### 1.2.4. La décroissance voulue : nouveau prisme d'étude de la friche commerciale

La question de la décroissance urbaine a été abordée depuis plusieurs années en Allemagne et aux Etats-Unis, comme nous l'avons vu précédemment, ce qui a facilité sa considération et sa prise en charge par les décideurs politiques. En France, elle a pendant longtemps été ignorée tant par la recherche urbaine que par les pouvoirs publics car le phénomène, bien que similaire dans les territoires industriels aux « *Shrinking Cities* » américaines, est resté relativement limité. A partir des années 2010 néanmoins, la littérature s'est renforcée sur le sujet face à l'intensification de ses effets à la fois démographiques, économiques (perte d'activités, d'emplois et de revenus) et urbains (vacances résidentielle et commerciale notamment). Ces travaux permettent d'éclaircir les causes de la décroissance, auparavant expliquée uniquement comme la résultante de la mondialisation et des dynamiques de désindustrialisation. Désormais, il s'agit d'un processus également lié à un ralentissement démographique et à l'éclatement de la population sur le territoire en raison de l'étalement urbain (Cauchi-Duval et al., 2016).

Si la connaissance sur le phénomène s'accroît, l'acceptation de la décroissance dans les débats politiques français tarde encore à émerger. Pourtant, en Allemagne, les pouvoirs publics des territoires en déclin ont rapidement abandonné la quête de la croissance économique pour concentrer leurs efforts sur les thématiques d'intégration sociale et de rénovation urbaine. Ces initiatives, impulsées au niveau municipal, ont par la suite trouvé des soutiens aux échelles fédérale et nationale (Morel-Doridat, 2020). Elles insistent sur une dissociation entre développement démographique et développement économique : l'accompagnement de la décroissance démographique peut en effet permettre d'envisager à nouveau une croissance économique et une amélioration de la qualité de vie.

Le lancement en 2017 du programme « Action Cœur de Ville » a constitué en France un premier pas vers la reconnaissance de la décroissance (cf. § 2.1.). En accompagnant les villes moyennes dans leur revitalisation, le ministère de la Cohésion des Territoires espère ainsi apporter une réponse alternative pour le développement des territoires en déclin.

Dans ce contexte, le projet territorial des villes en décroissance évolue et le regard porté sur les espaces vacants centraux évolue avec lui. Arnauld Noury (2004) évoquait à ce propos qu'il existe « *un "processus de changement et d'évolution permanents qui a toujours caractérisé l'histoire des villes et qui, par des opérations de restructuration ou de réaffectation, assure le renouvellement, la régénération, la réutilisation ou le recyclage des terrains en friche et des bâtiments désaffectés"*. Une friche n'est dans ce cadre qu'un terrain en attente de l'affectation susceptible de lui attribuer une vocation correspondant à cette évolution » (Jean-Pierre Demouveau cité dans Noury, 2004, p. 183).

Le mouvement des « *Cittaslow* » ou « *villes lentes* » est sur ce point intéressant puisqu'il propose une vision alternative de développement urbain. Plutôt que de viser la croissance économique, ce label, né en Italie en 1999, souhaite promouvoir les villes qui fondent leur stratégie urbaine sur l'amélioration de la qualité de vie.



Les municipalités qui rejoignent le mouvement adhèrent ainsi à un nouveau rapport au temps et s'opposent à « à l'accélération et à la standardisation des rythmes et des modes de vie » (Desse et al., 2013, p. 20). Le label s'adresse aux villes moyennes de moins de 50 000 habitants dans une optique d'urbanisme à taille humaine, mais le succès qui semble l'accompagner peut constituer une source d'inspiration pour les villes plus importantes. Les « villes lentes » rejoignent l'idée d'une ville durable, économe en espace. Elles sont également favorables aux circuits courts et permettent le maintien ou le développement des commerces indépendants face à la grande distribution. La gestion des friches, plus particulièrement celle du rez-de-chaussée commercial, doit permettre de parvenir à ces objectifs et de contribuer à la conservation du caractère distinctif des villes, en opposition à la ville franchisée, standardisée.

Ce deuxième chapitre avait pour objectif de montrer qu'un rez-de-chaussée inactif se traduit par une fragilisation économique et sociale de la vie de quartier. Ce constat est d'autant plus vrai dans les territoires touchés par la décroissance et la vacance commerciale structurelle. Alors que la contrainte du renouvellement urbain s'intensifie et que les ressources foncières se font de plus en plus rares, les rez-de-chaussée vacants changent de statut, acquièrent un statut « d'opportunités ». Ils constituent pour les collectivités non plus un stock problématique à résorber mais plutôt une offre qui pourrait s'adapter à une nouvelle demande : celle, notamment, du retour en ville des commerces et services de proximité afin de conforter les centralités urbaines. En effet, la réutilisation des rez-de-chaussée dans le cadre de nouvelles activités, non nécessairement commerciales doit permettre de « *réinscrire ces espaces privés dans la ville* » (Laroche, 2018). Nous avons d'ailleurs réaffirmé la capacité du rez-de-chaussée à être porteur d'intensité urbaine par sa relation naturelle avec la rue. Il peut en outre être le support d'un nouveau projet de développement en renforçant la différenciation d'un territoire.

Nadia Arab et Yoan Miot (2020) désignent ainsi les espaces urbains vacants comme un « *nouveau marché urbain* », dont nous avons encore beaucoup à explorer. La valorisation des rez-de-chaussée vacants est une condition essentielle pour en faire des ressources de développement territorial. Elle nécessite pour cela un fort engagement politique partagé par l'ensemble des acteurs locaux. Elle suppose surtout de remettre en question les outils et les systèmes d'acteurs existants et ainsi bousculer les schémas traditionnels qui guident l'aménagement urbain.

## Chapitre 3. Le rez-de-chaussée vacant, une ressource territoriale difficile à mobiliser

L'intérêt grandissant pour les rez-de-chaussée vacants, tel qu'il a été montré dans le chapitre précédent, nous permet d'affirmer qu'ils peuvent représenter des « ressources territoriales construites » au sens de Leïla Kebir et Olivier Crevoisier (2004). A la différence d'une ressource considérée comme un *donné*, l'objet ne représente pas une ressource en lui-même avant que les acteurs du territoire n'établissent une intention à son égard et n'engagent une action afin d'en faire une richesse. Le rez-de-chaussée vacant comme ressource n'est pas seulement un stock, mais aussi un processus, à savoir le résultat d'une mobilisation et d'une coordination des acteurs locaux autour de cet objet.

Ce troisième chapitre souhaite mettre en avant les étapes constitutives de ce processus, que nous caractériserons ici comme la démarche de réactivation du rez-de-chaussée. Nous reviendrons plus particulièrement sur trois éléments qui nous semblent essentiels : dans un premier temps, la construction d'une base de données sur la vacance commerciale ; dans un deuxième temps, l'identification des différents stades de la vacance, en particulier celui de la vacance structurelle, qui produisent des potentiels multiples ; et dans un troisième temps, l'expérimentation par la société civile de schémas de réactivation, potentiellement mobilisables ensuite par les collectivités.

### 1.3.1. Produire de la connaissance sur la vacance commerciale

La mobilisation de la ressource suppose d'abord d'identifier le stock de locaux commerciaux effectivement vacants, spécialement ceux dont la durée d'inoccupation est longue (vacance structurelle) et donc particulièrement problématique. Pour mesurer le phénomène, un indicateur fréquemment utilisé est le taux de vacance commerciale, c'est-à-dire « *le rapport entre le nombre de locaux inactifs dans un parc de locaux commerciaux et le nombre total de locaux commerciaux de ce parc* » (Madry dans Arab, Miot, 2020, p. 31). La mesure du taux de vacance commerciale sur le temps long permet ainsi d'identifier les locaux touchés par la vacance structurelle (sur la base d'une durée d'inoccupation supérieure à cinq ans). Elle permet également d'élaborer des outils de suivi plus généraux afin d'évaluer l'évolution de la vitalité commerciale des centralités urbaines et de mettre en place des modèles de prévision quant à l'évolution probable de la vacance.

Les données nécessaires au calcul de ce taux s'avèrent néanmoins peu accessibles. Leur collecte peut s'effectuer par des organismes privés spécialisés dans la production de données sur l'immobilier commercial, tels que la société Codata (AID Observatoire, 2019). Cette source de données est

généralement coûteuse pour les collectivités et utilise des cadres d'analyses pas toujours adaptés au territoire étudié. Une autre source d'informations est cette fois publique, elle provient des fichiers fiscaux de l'Etat édités par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP). En effet, celle-ci peut communiquer tous les ans aux collectivités qui en font la demande le fichier LOCOMVAC qui dresse la liste des locaux commerciaux et professionnels pour lesquels la contribution foncière des entreprises (CFE) n'a pas été prélevée durant l'année, donc considérés comme vacants (Marcon, 2018). Toutefois, l'utilisation du fichier est à utiliser avec précaution car soumis à la protection des données individuelles, et car il comporte de nombreux biais comme nous le verrons par la suite (cf. § 3.1.).

La méthode de collecte des données la plus fiable consiste sans doute à s'appuyer sur les multiples sources d'informations locales. Ces dernières, en plus d'apporter des recensements quantitatifs de manière régulière, permettent de caractériser le stock de locaux vacants grâce à des relevés de terrains et une proximité géographique avec certains propriétaires de locaux vacants. Dans son rapport établi en 2017, le CGEDD citait la chambre de commerce et d'industrie, les organisations professionnelles et les agences d'urbanisme parmi les acteurs locaux susceptibles de produire de la connaissance sur la vacance commerciale. Il incite par ailleurs à la création d'observatoires territoriaux du commerce pour mobiliser les acteurs concernés et croiser l'ensemble des bases de données disponibles sur le territoire.

Nadia Arab, Jérémy Aufrère et Yoan Miot (2020) revenaient ainsi sur les limites des bases de données actuelles : *« elles [les données] quantifient et localisent les locaux mais qualifient trop peu leurs caractéristiques (durée d'inoccupation, typologie d'espace, structure de la propriété, état de conservation...) alors que ces données contiennent la capacité à agir sur la vacance »* (p. 89-90). En effet, dans une démarche de réactivation, l'approche qualitative vise à caractériser le plus finement possible les locaux : quelle est la taille de la cellule ? Quel est son état et nécessite-t-elle des travaux importants ? Est-elle située sur un point stratégique ? sur un linéaire commerçant ou au contraire fragmenté ? etc. Ce sont autant de questions qui conditionnent la commercialité d'une cellule et l'installation des porteurs de projet. L'étude qualitative porte donc également sur les besoins de ces derniers et les moyens financiers dont ils disposent.

De plus, alors que la grande distribution développe des offres de services de plus en plus ciblées sur les attentes réelles de leur clientèle (CGEDD, 2017), le commerce de détail de centre-ville doit lui aussi innover et s'adapter en proposant des activités et des services qui correspondent à une connaissance fine des besoins des consommateurs sur leur territoire.

Enfin, la réalisation de diagnostics sur la vacance commerciale suppose de s'interroger sur l'échelle d'analyse pertinente : la réactivation des rez-de-chaussée doit-elle uniquement porter sur le cœur marchand ou plus généralement sur le centre-ville ? Le « centre-ville » doit-il s'entendre dans son sens

urbain ou commercial ? Il apparaît que l'échelle du quartier se prête plus facilement à une analyse qualitative de la vacance, ce que montrent Arab, Aufrène et Miot sur une étude menée à Roubaix (2020). Cette dernière donna la possibilité d'obtenir une connaissance à l'échelle de la parcelle des espaces vacants et de leur environnement urbain ainsi que des informations à propos de la perception de la vacance par les usagers. La généralisation d'une méthode qualitative à des périmètres plus larges comme les centres-villes est rarement effectuée car elle suppose pour les collectivités des investissements économiques et humains significatifs.

De plus, à l'heure du polycentrisme, la définition même de centre-ville reste incertaine. Yves Chalas (2000) montrait dans son livre *L'Invention de la Ville* des territorialités contemporaines bouleversées par la multiplication des mobilités. Il en résulte, selon lui, des formes urbaines floues et un polycentrisme réticulaire. Il affirme ainsi que la notion de centralité urbaine se définit désormais comme la conjonction de trois éléments : l'attractivité du lieu, l'anonymat des foules et la mixité des populations qui le parcourt. Partant de cette définition, les centralités sont multiples et désignent aussi bien le centre-ville marchand historique qu'un *mall* commercial fraîchement installé en entrée de ville...

Les limites des cœurs marchands historiques se révèlent par ailleurs instables. Dans sa première étude sur la vitalité commerciale des centres-villes parue en 2013, la Fédération pour la promotion du commerce spécialisé « Procos » observait la rétraction des périmètres de centres-villes avec une diminution moyenne de 2,2% du nombre de commerces. Cette rétraction s'explique par la concentration de l'activité commerciale autour de micro-centralités en raison de la multiplication des enseignes à la recherche des meilleures opportunités de localisation.

La question de la connaissance nous a permis de nous interroger sur la capacité des pouvoirs publics à pouvoir entreprendre par eux-mêmes des diagnostics territoriaux efficaces. De plus, la production de connaissances suppose de disposer de mesures et de critères convenus dans l'optique d'une coordination entre acteurs qui aboutirait à la création de bases de données communes sur les espaces urbains vacants.

### **1.3.2. Identifier les différents potentiels de vacances**

La vacance des rez-de-chaussée commerciaux ne recouvre pas qu'une seule réalité. Nous en avons eu un premier aperçu précédemment lorsque nous avons évoqué la distinction faite par Pascal Madry entre vacance conjoncturelle et vacance structurelle (cf. § 1.1.2.). Madry (2009) postulait alors que l'inoccupation des cellules commerciales n'était pas uniquement la résultante d'un retournement temporaire du marché mais qu'il existe aussi une responsabilité individuelle pouvant engendrer des situations de blocage sur le temps long.

L'association stéphanoise *Rues du développement durable*, qui s'est spécialisée dans la réactivation des rez-de-chaussée de son quartier d'implantation, a dressé une typologie de la vacance commerciale dans le cadre d'une mission de diagnostic commanditée par la Ville de Saint-Etienne. Cette typologie, illustrée dans la figure ... ci-dessous, reprend les indicateurs de dureté introduits par Madry : la vacance conjoncturelle, également appelée « de rotation » car considérée comme un renouvellement normal des activités, et la vacance structurelle, plus longue et plus problématique. Entre ces extrêmes, deux autres stades sont mis en évidence, à savoir la vacance de projet et la vacance de rétention.

Dans cette classification, la vacance conjoncturelle et la vacance de projet n'imposent pas d'action particulière pour accompagner la réactivation du rez-de-chaussée, cette dernière étant prévue sur le court terme. En revanche, lorsque la durée d'inoccupation excède plusieurs années, elle traduit des situations de blocage aux raisons diverses qui rendent le local indisponible sur le marché, donc invisible pour les porteurs de projet.

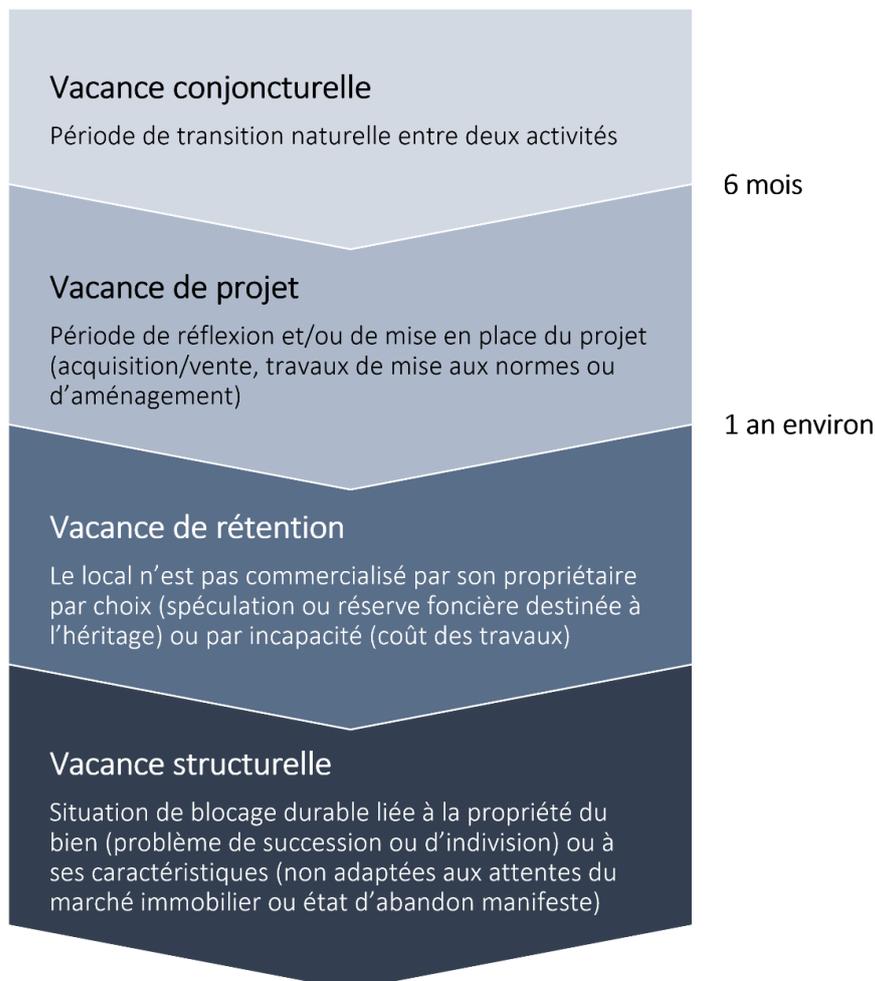


Figure 8 : Typologies de la vacance commerciale et caractéristiques (production personnelle réalisée à partir de l'étude sur la vacance des rez-de-chaussée par l'association Rues du Développement Durable sur le quartier Crêt de Roc à Saint-Etienne, 2021)

L'approche développée par *Rues du Développement Durable* est optimiste puisque l'association considère la vacance comme un phénomène réversible : tous les locaux sont, malgré les difficultés, potentiellement réactivables. Pascal Madry (cité dans Arab, Miot, 2020) montre néanmoins, en s'appuyant sur les travaux de la géographie économique et de la géographie urbaine, qu'il existe une vision irréversible de la vacance, à travers ce qu'il nomme la « vacance d'obsolescence ». Cette dernière désigne les locaux définitivement retirés du marché de l'immobilier commercial en raison de leur inadéquation envers les besoins locaux ou des contraintes trop lourdes que supposerait leur réactivation.

La multiplication des définitions sur le sujet montre que la vacance commerciale crée des situations et donc des ressources de développement très diverses. Lorsque la vacance est réversible, le local peut légitimement aspirer à retrouver une vocation économique, commerciale ou non, soit de manière spontanée, sans intervention extérieure, soit à la faveur d'un accompagnement. L'hypothèse de réversibilité permet en effet le déclenchement de l'action collective. Il n'en est pas de même pour la vacance jugée irréversible : sans espoir de réactivation par les forces traditionnelles du marché, l'action s'oriente sur le traitement urbain de l'abandon (la valorisation esthétique) ou sur un changement de destination vers un usage résidentiel.

Par ailleurs, nous avons vu que la vacance de rétention et la vacance structurelle, bien que réversibles, impliquent d'importantes difficultés. La démarche d'accompagnement nécessite des moyens conséquents, notamment financiers, que les acteurs locaux ne sont pas toujours en mesure de mobiliser.

### **1.3.3. La préfiguration de la réactivation par la société civile**

Face aux défis que peut représenter la résorption de la vacance commerciale, les acteurs institutionnels de la planification urbaine n'ont souvent ni l'énergie ni l'ingénierie nécessaires pour entreprendre des mesures efficaces. Dès lors, la solution peut venir d'acteurs alternatifs de la production urbaine qui voient dans l'abandon des politiques publiques la possibilité d'investir des espaces qui échappent pendant un temps à l'appropriation définitive. Les rez-de-chaussée vacants correspondent en effet à des « territoires interstitiels » dans le sens où « *les interstices urbains représentent en quelque sorte ce qui résiste encore, du moins temporairement, aux politiques foncières de l'aménagement : ils sont la métonymie de tout ce qui est encore non investi dans une métropole* » (Petcou et Petrescu, 2005). Ils laissent entrevoir « une écologie socio-politique de la ville contemporaine » permettant l'investissement et la participation directe des habitants dans l'occupation des pieds d'immeubles.

La réappropriation citoyenne de l'espace urbain et la notion d'autogestion constituent une réaction face à ce que certains auteurs comme Henri Lefebvre (2000) ont qualifié de modèles de planification socio-spatiale autoritaires. Dans son livre *Le droit à la ville* (1968), Lefebvre critique la production capitaliste de la ville contemporaine guidée par des logiques de profit et de spéculation foncière. Le droit à la ville se définit selon lui par un processus consistant à « *(re)prendre collectivement le contrôle sur l'habiter, sur la production et l'usage de l'espace urbain et à faire primer la valeur d'usage sur la valeur marchande* » (Morel Journel, Sala Pala, 2018). Ces mécanismes d'appropriation par les habitants transforment la réalité quotidienne de la ville pour leur permettre de répondre à leurs besoins et de s'y épanouir individuellement.

Charles Ambrosino et Andres Lauren ont approfondi cette réflexion à travers ce qu'ils nomment la « *double dynamique simultanée de construction politique de l'espace et de construction spatiale de la politique* » (2008). Dans cette publication, il s'agissait de théoriser l'action des acteurs informels (individus ou collectifs non professionnels de l'aménagement urbain) lors de l'occupation transitoire des friches urbaines. Les auteurs souhaitaient également étudier la permissivité voire la pérennisation qui pouvaient être attribuées à ces activités de la part des pouvoirs publics. En s'appuyant sur les occupations artistiques du quartier Berriat à Grenoble depuis les années 1980, les deux auteurs identifient trois temps qui accompagnent la valorisation de ces friches :

- le *temps de veille* qui consiste en la conquête illégale et non planifiée de lieux délaissés par les sphères traditionnelles de la planification ;
- le *temps de la légitimation* qui permet un accroissement de la visibilité des acteurs informels dans le débat public ;
- et le *temps de la projection* durant lequel la friche retrouve une valeur foncière et financière pour la collectivité et les promoteurs.

Très vite, l'entente entre acteurs institutionnels et informels, qui conditionne l'occupation par ces derniers de la friche, tend à s'effriter. D'une part les acteurs institutionnels et politiques pour qui les espaces vacants retrouvent une valeur grâce à l'action des acteurs informels et constituent désormais des ressources foncières et économiques, particulièrement précieuses dans le cas des territoires en décroissance. D'autre part les acteurs informels qui se sont impliqués dans l'animation de l'espace et revendiquent la continuité de leurs actions dans un objectif d'amélioration de la qualité de vie urbaine.

Pourtant, nombreux sont les auteurs à avoir démontré l'intérêt pour les collectivités de l'activation par les acteurs informels des espaces vacants. D'abord, par leur capacité d'autogestion, ces derniers construisent des actions temporaires ou durables sans nécessité d'accompagnement ni d'investissement pour les pouvoirs publics. Ensuite, par leur capacité d'innovation, ils contribuent au

développement et à l'attractivité d'un territoire. Richard Florida (2005) a ainsi montré que la « classe créative » d'un territoire, c'est-à-dire l'ensemble des individus s'appuyant sur la créativité pour l'exercice de leur profession, était une condition essentielle au développement économique. Il se fonde pour cela sur une relation établie entre la présence d'une classe créative et la croissance économique des villes américaines. Cette classe créative, notamment composée d'individus « *bohemians* », offre un écosystème dédié à l'innovation qui stimule, par la coopération et la synergie, le développement de nouvelles idées et conséquemment le développement économique.

Si tous les auteurs ne vont pas dans le sens de Richard Florida, il n'en demeure pas moins que la société civile se présente comme une force pour la réactivation des rez-de-chaussée. Ceci est d'autant plus vrai dans les territoires en décroissance où les acteurs informels trouvent leur compte dans le foncier abordable et dans un tissu associatif souvent bien constitué qui leur permet de générer plus facilement de la visibilité. De plus, l'élan créatif permis par les collectifs favorise l'expérimentation d'usages sur des temporalités différentes, allant de l'évènementiel à une réactivation pérenne du lieu. Cette force d'innovation, encore plus si elle est une réussite, peut inspirer les autres acteurs du territoire et les convaincre de rejoindre un projet collectif de développement. La principale difficulté consiste en la reconnaissance par la collectivité de ces acteurs associatifs, comme nous le verrons par la suite à travers l'exemple stéphanois.

Ce chapitre nous a permis de montrer que le rez-de-chaussée vacant ne constituait pas une ressource « *donnée* » mais résultait de l'action conjuguée de tous les acteurs locaux vers un projet commun de développement territorial. Nous avons rappelé que la base d'une action efficace était la réalisation d'un diagnostic, tant quantitatif que qualitatif, de la vacance commerciale. Le manque d'outils de mesure convenus représente jusqu'à présent le principal frein à sa mise en place sur des échelles plus grandes. Nous avons ensuite montré que tous les locaux n'appelaient pas à une seule et même action selon que la vacance soit conjoncturelle ou structurelle, réversible ou non. Enfin, nous avons étudié le rôle de la société civile dans l'animation des espaces vacants qui entend se substituer pour l'instant à l'action publique. Cette dernière tarde encore à trouver des solutions de réactivation durable dans le cas de la vacance structurelle.

## CONCLUSION PARTIE 1 :

La première partie de ce mémoire avait pour objectif de comprendre les mécanismes de la vacance et de révéler que, parmi les nombreuses dynamiques à l'origine de la vacance commerciale, certaines d'entre elles ont des origines locales. Cela permet notamment d'expliquer pourquoi certains territoires, notamment ceux touchés par la désindustrialisation, peinent à résorber une vacance commerciale qui tend au contraire à s'étendre. Nous avons pourtant montré que les rez-de-chaussée vacants étaient dignes d'intérêt et que leur abandon constituait une cause publique. Ils peuvent de surcroît être mobilisés comme des ressources de développement local mais les conditions de réussite sont nombreuses, la première étant nécessairement la transformation des cadres de coopération entre acteurs locaux.

Nous nous proposons désormais d'étudier les tentatives de lutte contre la vacance commerciale dans les territoires en décroissance, en focalisant notre attention sur le territoire de Saint-Etienne, riche d'enseignements quant à la difficulté des collectivités de se saisir du sujet.

## Partie 2. Des difficultés nationales et locales pour développer une vision stratégique en faveur de la réactivation des rez-de-chaussée : l'exemple de Saint-Etienne.

Cette deuxième partie examine les stratégies entreprises jusqu'à présent en faveur de la réactivation des rez-de-chaussée vacants aux différents échelons du territoire français. Elle permettra notamment d'interroger les politiques de revitalisation urbaine qui se sont multipliées ces dernières années avant d'introduire l'exemple stéphanois sur lequel nous avons décidé de concentrer notre attention. Un premier chapitre sera consacré à la constitution d'une politique nationale de résorption de la vacance commerciale à travers la revitalisation urbaine en réponse aux déséquilibres territoriaux grandissants. Un deuxième chapitre servira de contextualisation de l'exemple stéphanois et sera l'occasion de mettre en lumière les difficultés d'une ville face à la décroissance et à la montée de la vacance commerciale. Un troisième chapitre sera l'occasion de mettre en lumière la société civile stéphanoise, grande contributrice à l'impulsion d'une nouvelle dynamique dans le centre-ville.

## Chapitre 1. Une politique nationale qui tarde à émerger pour la résorption de la vacance commerciale

Nous avons montré précédemment que la conjoncture de ces dernières décennies était peu favorable au commerce de détail. La croissance de la vacance commerciale, plus généralement associée à la dévitalisation des villes moyennes, n'est pas une spécificité française puisqu'elle se retrouve dans de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord. En Belgique par exemple, la situation est comparable, elle concerne surtout les villes de Wallonie, la partie francophone du pays (Razemon pour *Le Monde*, 2016). Mais le déclin des centres-villes touche également les grandes aires urbaines, en particulier Liège et l'agglomération de Bruxelles. Les raisons invoquées pour expliquer ce « *cimetière commercial* » restent les mêmes qu'en France, à savoir les grandes surfaces de périphérie. Les experts interrogent également volontiers la place de la voiture sur l'espace public en prenant pour exemple les Pays-Bas voisins dont la vitalité commerciale est préservée grâce, pense-t-on, à la piétonnisation massive des centres-villes engagée par les municipalités.

En France, les outils à destination de la redynamisation commerciale sont rapidement apparus insuffisants face à la crise urbaine qui touche les territoires depuis quelques années. Ce chapitre revient sur l'évolution de la stratégie nationale dans les années 2010 pour apporter des réponses plus efficaces à cette crise. Un premier temps reviendra sur la politique de développement territorial « à la française » basé sur les processus de compétition territoriale et de métropolisation. Nous examinerons ensuite les apports du programme « Action Cœur de ville » sur ce sujet avant de montrer le transfert progressif de la compétence de revitalisation commerciale vers les régions.

### 2.1.1. Un constat inquiétant qui traduit un déséquilibre territorial au profit des métropoles

Le déclin des villes françaises n'est pas homogène : il ne s'exprime pas avec la même intensité selon les territoires. Ces inégalités sont liées à une politique de développement territorial basée sur les pôles de compétitivité et la recentralisation des services publics dans les principales aires urbaines. Ce processus, assimilable à la métropolisation, a favorisé des zones précises du territoire national au détriment d'autres zones géographiques. La métropolisation peut se définir comme « *la concentration de la population et des fonctions de décisions économiques majeures dans les métropoles, notamment à l'échelon du système-monde [...] [Une métropole] désigne une ville exerçant une domination politique ou économique sur un territoire environnant* » (Zdanowska, 2016). Dès lors, il y aurait une France innovante portée par ses métropoles et une France en retard avec des centres urbains en difficultés.

La vacance commerciale est un indicateur de cette France à deux vitesses. Procos réalisait dans cette optique le palmarès des centres-villes commerçants en 2019. L'institut montrait cette différence de dynamique entre les territoires grâce à une mesure de la vacance commerciale selon trois typologies de villes : les métropoles (zone d'influence de plus de 500 000 habitants), les grandes villes moyennes (entre 200 000 et 500 000 habitants) et les petites villes moyennes (moins de 200 000 habitants et au moins 350 commerces). Le graphique ci-dessous (*cf. figure 9*) affirme la capacité des métropoles à conserver une intensité commerciale plus importante que les autres agglomérations bien que les taux de vacance y aient fortement augmenté, passant de 7% en 2015 à 9,9% en 2018. Le constat est davantage préoccupant pour les villes dites « moyennes », Procos indiquant que 70% des petites villes moyennes ont un taux de vacance supérieur à 10%. En outre, les effets de la récente crise sanitaire ne sont pas encore mesurables mais ils conduiront sans nul doute à une augmentation de la vacance pour tous les territoires.

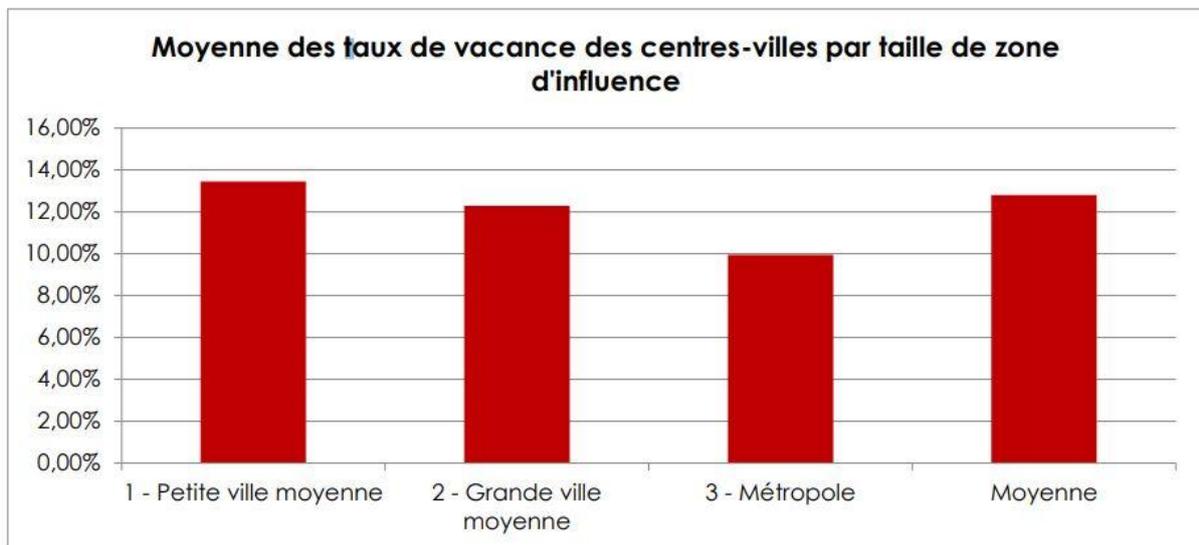


Figure 9 : Moyenne des taux de vacance des centres-villes par taille de zone d'influence (Procos, 2019)

Il est frappant de constater que les taux élevés de vacance commerciale touchent des contextes territoriaux très variés, y compris ceux habituellement considérés dynamiques comme la côte méditerranéenne et le littoral atlantique (*cf. figure 10*). Elle est néanmoins plus marquée sur les territoires impactés par la désindustrialisation dans le nord-est de la France et dans le bassin stéphanois. Dans ces villes moyennes, la vacance s'accompagne de signes de fragilité économique comme la diminution du nombre de créations d'entreprises et la diminution de la consommation des ménages (Duhamel et al., 2016). D'autres facteurs peuvent aggraver cette situation, notamment la perte d'équipements fondamentaux réduisant ainsi l'offre de soins, de loisirs ou le nombre de structures éducatives. Les conséquences de cette crise urbaine sont bien connues : des taux de pauvreté et de

chômage supérieurs à la moyenne nationale, un déclin démographique et une perte d'attractivité qui concerne aussi bien les aspects résidentiel et commercial.

Les territoires qui affichent au contraire une meilleure santé commerciale sont ceux qui cumulent des facteurs positifs : « une forte attractivité touristique, une population des plus de 60 ans plus élevée, un revenu médian de la population plus important, un gain de population et un taux de vacance des logements plus faible » (Duhamel et al., 2016).

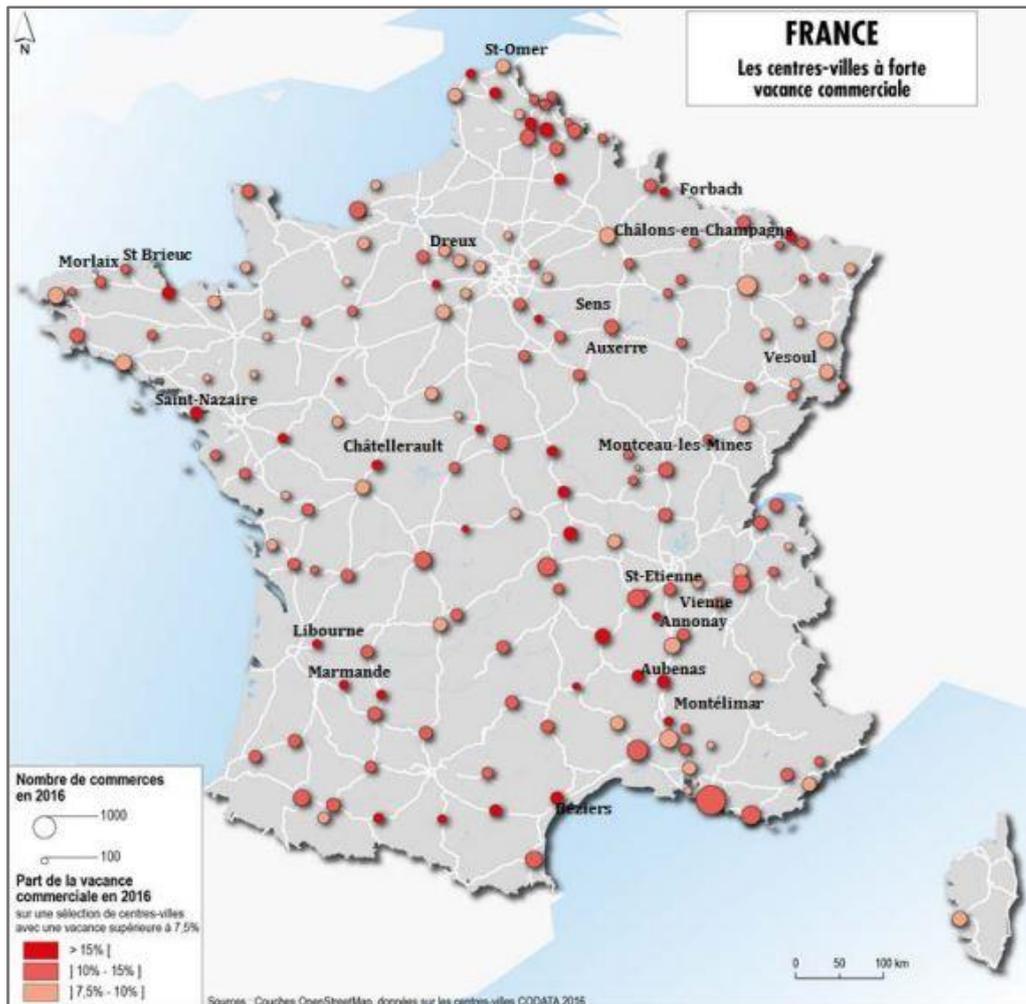


Figure 10 : Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25 000 habitants en France en 2016 (Duhamel et al., 2016)

### 2.1.2. Un programme national de revitalisation dédié aux villes moyennes : « Action Cœur de Ville »

Ces constats inquiétants ont été rappelés à plusieurs reprises dans des rapports ministériels, celui de l'Inspection Générale des Finances en 2016 puis celui d'André Marcon en 2018. Ces documents soulignaient la nécessité d'une intervention forte de l'Etat dans les territoires. Ils ont finalement abouti

à la mise en place d'un programme national d'envergure en faveur des villes moyennes, appelé « Action Cœur de Ville ».

Ce programme fait suite à plusieurs politiques qui, depuis les années 1970, visaient à sauvegarder le commerce et l'artisanat de proximité : l'aide aux commerces de proximité en milieu rural suivi du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) créé en 1989 (Arab, Miot, 2020). La suppression du FISAC, actée en 2019 suite à une baisse de ses fonds alloués depuis plusieurs années, a été le signe du désengagement progressif de l'Etat au profit du programme « Action Cœur de Ville ». Le FISAC n'était en effet plus adapté pour lutter contre la résorption de la vacance commerciale car il n'agissait pas sur les causes du phénomène, en particulier la paupérisation des centres-villes.

Cette fois, le programme « Action Cœur de Ville », prenant acte du déclin des villes moyennes, développe une approche transversale sur le sujet : la résorption de la vacance commerciale, qui dépend du retour de la clientèle en centre-ville, ne peut s'effectuer sans une amélioration globale de la qualité de vie. D'ailleurs, les leviers d'action recouvrent des thématiques larges de renouvellement urbain : « *À partir d'un diagnostic complet de la situation du centre-ville concerné, un comité de projet local déterminera les actions de revalorisation concrètes à mener autour de cinq axes : la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ; le développement économique et commercial ; l'accessibilité, les mobilités et connexions ; la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ; l'accès aux équipements et services publics* » (Ministère de la Cohésion des Territoires, 2021).

La somme débloquée - cinq milliards d'euros sur cinq ans - signifie l'importance accordée à ces villes moyennes pour maintenir une structure territoriale équilibrée. Pourtant, malgré cet investissement considérable, l'Etat ne souhaite jouer qu'un rôle de « facilitateur », intervenant seulement comme soutien financier pour l'émergence de partenariats locaux. L'objectif est de rassembler tous les acteurs locaux et de coordonner leur action collective sous l'autorité du maire ou du préfet. Au total ce sont 222 collectivités qui bénéficient de ce plan piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et financé par des acteurs publics majeurs : l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), Action Logement, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), etc.

Par ailleurs, l'Etat a complété le dispositif « Action Cœur de Ville » par l'instauration via la loi Elan en 2018 des Opérations de revitalisation de territoire (ORT). Ces dernières offrent aux collectivités la possibilité de mobiliser ; dans des territoires définis au préalable, des outils afin de renflouer l'offre de commerces et de services en centre-ville, parmi lesquels :

- L'exemption d'autorisation d'exploitation commerciale (nécessaire pour l'ouverture d'un commerce supérieur à 1 000 m<sup>2</sup>) pour un commerce s'installant dans le périmètre d'une ORT. Elle doit permettre de faciliter l'installation de locomotives commerciales.

- La capacité pour les collectivités de mobiliser un droit de préemption pour les fonds de commerce et les fonds artisanaux afin de préserver les économies de proximité.
- La possibilité pour le préfet de mettre en suspens l'examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) des nouveaux projets commerciaux qui se positionneraient en périphérie du périmètre de l'ORT.

#### **2.1.4. La redynamisation commerciale : nouvelle compétence régionale**

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe, 2015) a fait de la région l'échelon principal s'agissant de la compétence de développement économique. Dans une perspective de décentralisation, l'Etat considère que les régions connaissent davantage le tissu économique de leur territoire. Avec la suppression du FISAC, la région occupe désormais une place centrale quant à l'attribution des aides économiques pour l'installation ou l'extension d'activités économiques commerciales ou artisanales.

Ces subventions régionales sont généralement tournées vers les territoires fragiles situés à l'écart des dynamiques métropolitaines. C'est ce qui ressort à la lecture du règlement adopté en 2016 par la Région Auvergne-Rhône-Alpes encadrant l'attribution de l'aide régionale pour l'installation et le développement de l'artisanat et des commerces de proximité. Les secteurs géographiques éligibles à cette subvention sont les territoires ruraux ainsi que les petites et moyennes villes situées en dehors des périmètres de métropoles. Sont également ciblés les quartiers Politique de la ville, intégrés ou non à des métropoles. De façon à protéger le commerce de proximité, elles excluent de leur champ d'application les galeries commerciales de grandes et moyennes surfaces mais aussi les zones commerciales et artisanales périphériques.

La loi NOTRe a également élargi le domaine de compétences des communautés de communes et communautés d'agglomérations qui peuvent désormais exercer une politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales qu'elles jugent d'intérêt communautaire.

#### **2.1.4. Bilan : les aides disponibles sur le territoire de Saint-Etienne**

Le territoire stéphanois a acquis en 2018 le statut de métropole lui conférant des compétences étendues sur un grand nombre de domaines. Cependant, l'agglomération, qui est confrontée à une vacance commerciale particulièrement accrue dans la ville-centre (cf. § 2.2.), n'est éligible qu'à un nombre assez réduit des subventions nationales et régionales décrites plus haut. Tout d'abord, il ne

peut pas prétendre à intégrer le programme « Action Cœur de Ville » puisqu'il ne constitue pas une ville moyenne au sens de l'ANCT<sup>7</sup>.

Cependant, il existe sur son territoire deux ORT valant convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat en renouvellement (Opah-RU). Deux sites sont en particulier concernés sur le centre-ville de Saint-Etienne : l'Opah-RU Tarentaize Beaubrun Couriot et l'Opah-RU multi-sites sur les quartiers Jacquard et Chappe-Ferdinand.

De la même manière, certains secteurs du centre-ville sont éligibles aux subventions de la Région Auvergne-Rhône-Alpes car ils sont situés en Quartiers Politique de la Ville (QPV) : une nouvelle fois le quartier Tarentaize Beaubrun, et le quartier du Crêt de Roc. Dans ces territoires, les porteurs de projets peuvent bénéficier d'une aide à la création d'activités et être exonérés, sous certaines conditions, de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Une très large partie du centre-ville reste donc non éligible à des aides nationales ou régionales pour sa revitalisation commerciale (*cf. figure 11*).

Ce premier chapitre nous a donc permis de montrer que l'Etat avait tardé à prendre en considération la revitalisation des villes dites moyennes, alors que l'aménagement du territoire avait jusque-là porté son attention sur la construction des métropoles. Le lancement du programme « Action Cœur de Ville » a toutefois constitué une étape importante et a permis de réorganiser le système d'aides au profit des commerces de proximité. Le cas de Saint-Etienne nous interroge cependant quant à la capacité de ces nouveaux outils à accompagner la revitalisation commerciale d'une métropole atteinte par la décroissance alors que cette dernière présente les mêmes signes de difficultés que les villes moyennes.

---

<sup>7</sup> Le critère d'éligibilité désigne les aires urbaines comprenant entre 21 000 et 300 000 habitants alors que l'intercommunalité de Saint-Etienne Métropole comptait plus de 400 000 habitants en 2018 selon l'INSEE.

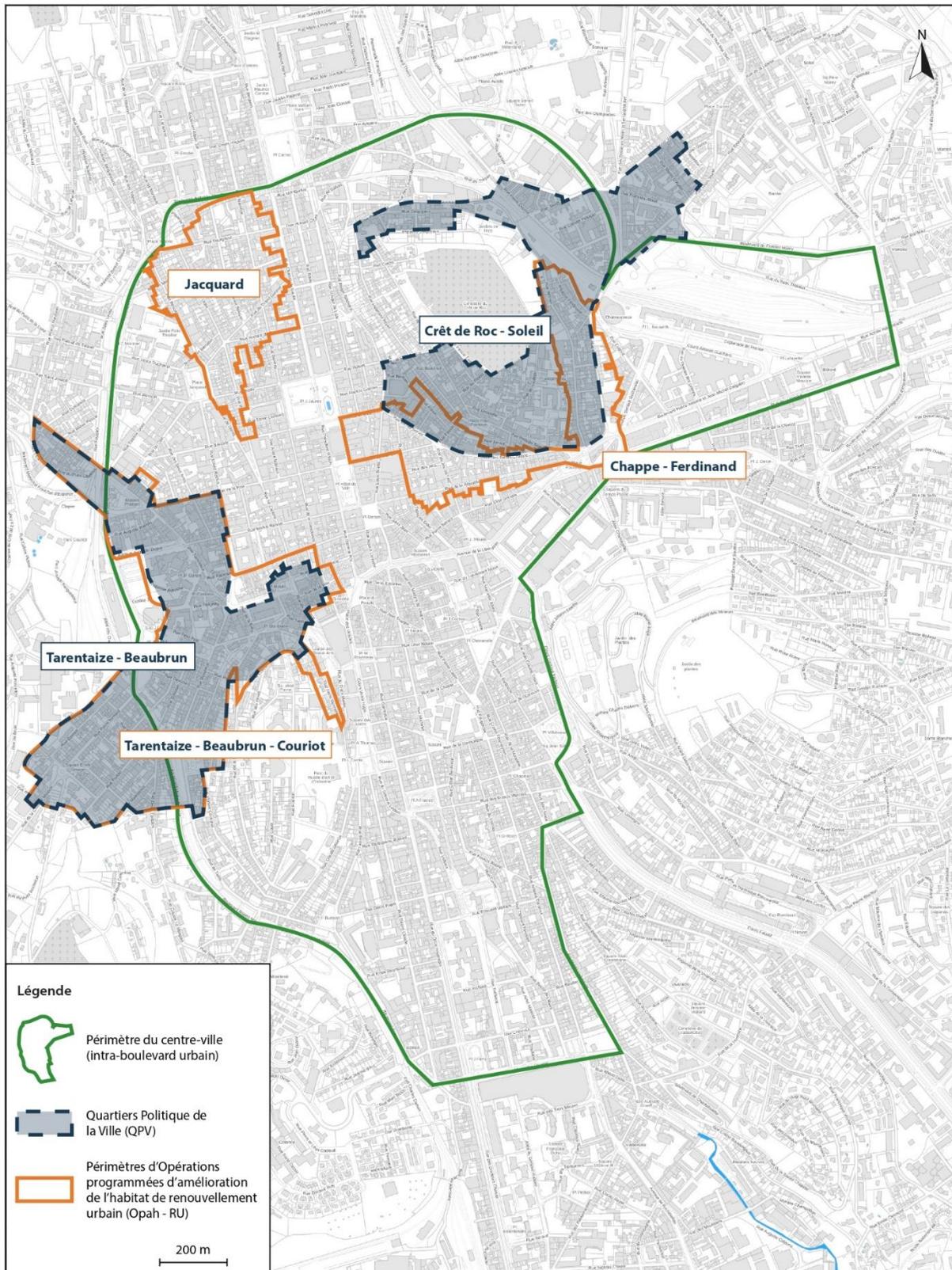


Figure 11 : Périmètre des quartiers du centre-ville de Saint-Etienne bénéficiant de subventions nationales ou régionales (production personnelle)

## Chapitre 2. Le contexte à Saint-Etienne : un centre-ville miné par la vacance commerciale bénéficiant de la présence d'un EPA

Saint-Etienne, ville de 173 000 habitants au cœur d'une métropole en comptant plus du double<sup>8</sup>, est régulièrement citée lorsqu'il s'agit de montrer en France les impacts de la crise post-fordiste sur les territoires. Elle reste pourtant la deuxième ville d'Auvergne-Rhône-Alpes par la taille, derrière Lyon dont elle partage aujourd'hui l'aire d'influence. Son développement a été généré historiquement par la présence de ressources naturelles abondantes sur le territoire, tant géologiques permettant l'extraction du charbon, que hydrauliques grâce à la force du Furan. L'activité commerciale, et surtout artisanale, est florissante jusqu'à la fin des années 1960 à la faveur des activités de rubanerie, de quincaillerie et d'armement (Bories et al., 2002). Depuis les années 1970, la ville a été sévèrement touchée par le déclin industriel français se traduisant, entre autres, par la fermeture de deux entreprises historiques, Creusot-Loire et la Manufacture nationale d'armes de Saint-Etienne. La déprise démographique qui s'en est suivie a été brutale puisque la ville est passée de 223 000 à 172 000 habitants entre 1968 et 2008.

Saint-Etienne relève donc de ces « *shrinking cities* » restées à l'écart de la mondialisation et du processus de métropolisation français. Depuis 2010, la population s'est stabilisée et a permis d'entrevoir et de conforter de nouvelles perspectives de (re)développement quand bien même les traces de la désindustrialisation ne sont pas encore effacées. En effet, la profusion des espaces vacants en plein cœur de la ville, aussi bien commerciaux que résidentiels, semblait inéluctable dans une ville qui s'est constituée pour 50 000 habitants de plus. La crise du commerce de détail s'est donc d'autant plus fait ressentir sur le territoire stéphanois et la vacance commerciale a profondément marqué l'image d'une ville auparavant caractérisée par une vie urbaine intense.

Ce chapitre revient sur les éléments de contexte nécessaires à la compréhension de la vacance commerciale à Saint-Etienne et pointe l'échec de l'action publique pour proposer une stratégie efficace pour la réactivation des rez-de-chaussée du centre-ville. Nous présenterons dans un premier temps les caractéristiques de la vie commerciale stéphanoise, marquée par des taux de vacance importants dans le centre-ville. Nous examinerons ensuite les difficultés des acteurs publics à contenir l'urbanisme commercial périphérique, l'une des principales causes de la désertification du centre-ville. Nous étudierons dans un troisième temps les actions engagées par la Ville dans la dernière décennie à destination de la redynamisation commerciale de centre-ville. Cela nous permettra de faire le lien avec

---

<sup>8</sup> La commune de Saint-Etienne présentait 173 089 habitants en 2018, contre 404 607 habitants pour sa Métropole. Source : INSEE, population municipale, données harmonisées ; INSEE, population intercommunale, données harmonisées.

les actions de l'Etablissement Public d'Aménagement (EPASE) qui a également investi ce sujet dans le cadre de ses missions de renouvellement urbain et de développement économique.

### 2.3.2 Un centre-ville doté d'identités commerciales marquées mais qui cumule les difficultés économiques, urbaines et sociales

Le centre-ville de Saint-Etienne est communément défini comme le périmètre intra-boulevard urbain, nommé ainsi en raison de la voie rapide qui ceinture une zone urbaine dense et regroupant tous les éléments nécessaires à la constitution d'une centralité. Il rassemble en son sein plusieurs sous-quartiers dits « péricentraux » qui s'organisent autour de leur propre centralité commerciale : le quartier Jacquard au nord-ouest, la colline du Crêt de Roc au nord-est, le secteur Fourneyron vers la gare Châteaureux à l'est, le quartier Saint-Roch au sud-est et le quartier Tarentaize-Beaubrun à l'ouest (cf. figure 12). Ces polarités secondaires représentent des entités urbaines autonomes vis-à-vis de l'hypercentre comme l'explique l'agence Mutabilis, maître d'œuvre mandataire de l'accord cadre pour la réalisation du centre-ville de Saint-Etienne : « *Des polarités se dessinent à l'échelle du centre-ville de Saint-Étienne. Elles se créent autour d'une agglomération de petits commerces : l'addition de 1 boulangerie + 1 épicerie + 1 boucherie crée une polarité. [...] Ces polarités construisent des points de repères et des marqueurs identitaires pour des vies de 'sous-quartiers'* » (2020). Ces derniers se caractérisent donc généralement par la présence de commerces de proximité essentiels pour répondre aux besoins des habitants du quartier, mais également par des taux de vacance commerciale accrus (excepté pour le secteur Fourneyron-Châteaureux qui dispose d'une attractivité importante à l'échelle de l'agglomération).

Le « cœur marchand » ou « hypercentre » comprend un périmètre relativement restreint entre la place Jean-Jaurès au nord et les Halles Mazerat au sud. Son rayonnement se déploie à l'échelle de la ville et de la métropole grâce notamment à la présence de « locomotives », des enseignes nationales capables de concentrer un important flux de clientèle. L'hypercentre se caractérise par une grande diversité de secteurs d'activités mais présente des spécialisations naturelles à l'échelle d'une rue, d'un îlot ou d'un regroupement d'îlots. La carte relative aux secteurs et axes de l'hypercentre stéphanois (cf. figure 13) n'a pas de valeur institutionnelle ni de sens géographique mais permet de distinguer des sous-ensembles commerciaux assez homogènes :

- Le secteur Jean-Jaurès au nord se montre dynamique grâce aux activités indépendantes de restauration, tandis que les contrebas du Crêt de Roc à l'est de la place de l'Hôtel de Ville présentent une forte vacance commerciale, accentuée depuis la fermeture des Galeries Dorian (cf. figure 14).

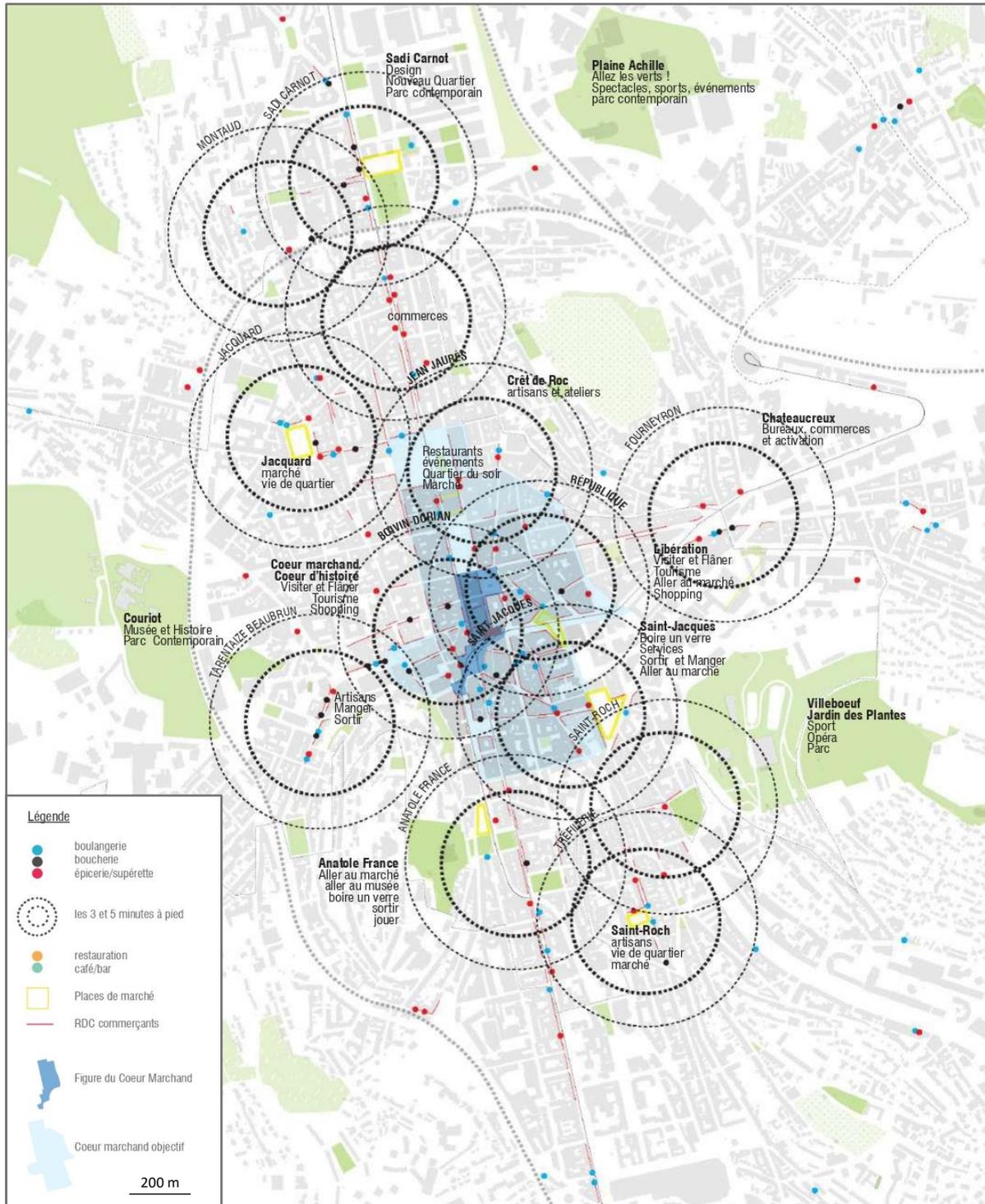


Figure 12 : Identification des polarités de quartier dans le centre-ville stéphanois (Source : Plan guide de Saint-Etienne, cahier architecture et urbanisme, agence Mutabilis, 2020)

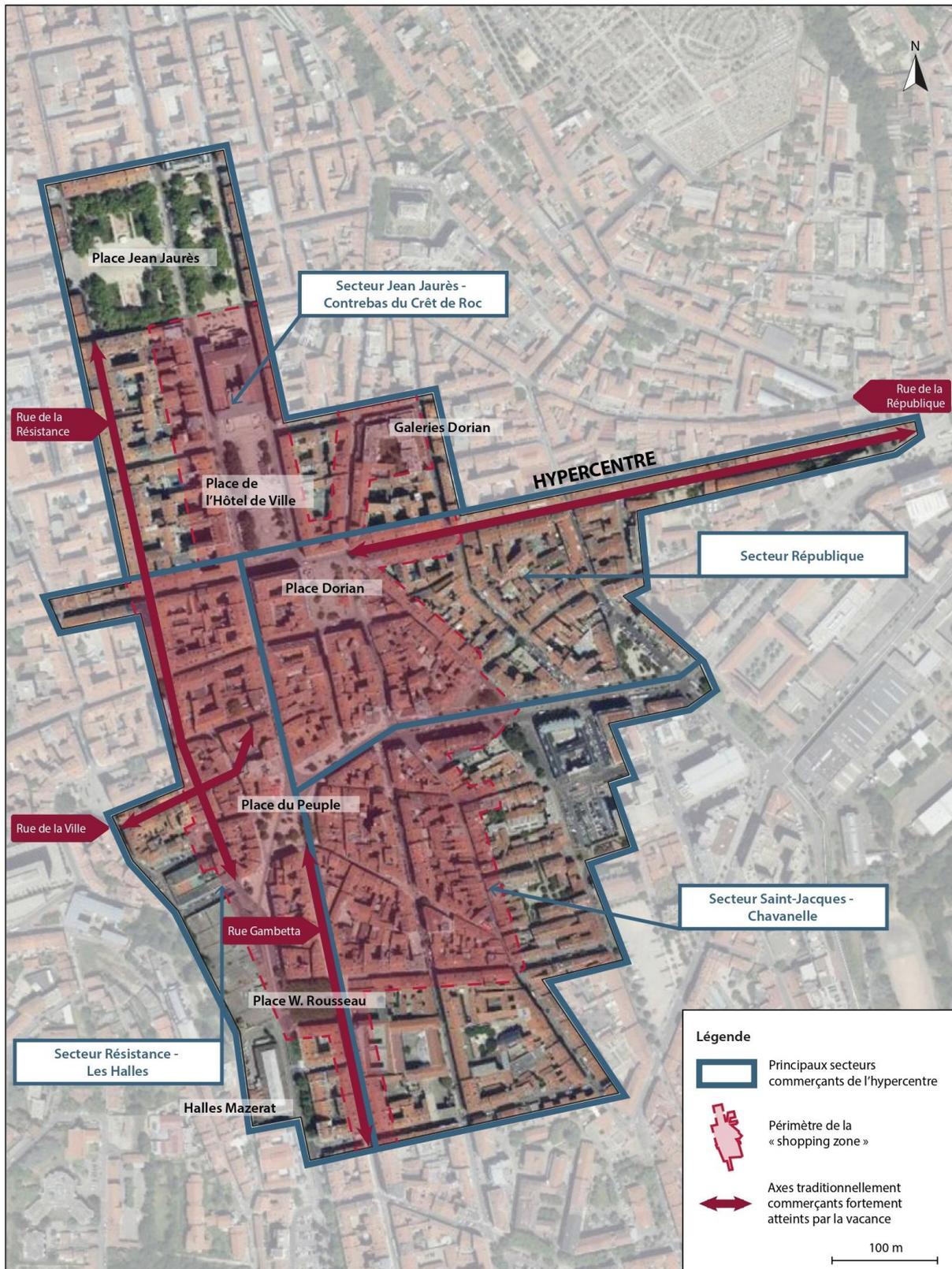


Figure 13 : Principaux secteurs et axes commerçants de l'hypercentre stéphanois (production personnelle)

- Le secteur République se caractérise par une concentration des activités relatives au prêt-à-porter et plus généralement à l'équipement de la personne, notamment à l'ouest dans les rues piétonnes autour de la place Dorian. La rue de la République quant à elle, malgré la vacance, tend à se démarquer grâce aux services de loisirs et de santé.
- Le secteur Résistance - les Halles présente des spécialités peu marquées, bien que les commerces d'équipement de la maison y soient plus importants qu'ailleurs en proportion. Quelques micro-spécialisations peuvent néanmoins être observées, comme le carrefour Résistance-Michel Rondet marqué par les activités autour du livre. La vacance y est cependant très visible à travers le déclin de plusieurs rues traditionnellement commerçantes. La réouverture des Halles Mazerat en septembre 2021 pourrait donner un nouveau souffle à l'offre commerciale du secteur.
- Le secteur Saint-Jacques - Chavanelle est le plus dynamique grâce à ses rues piétonnes commerçantes. Son identité est très marquée, à la fois par les activités d'équipement de la personne, et par sa vie nocturne étudiante. Les cellules vides y sont rares ou se renouvellent rapidement.



Figure 15 : Secteur Jean Jaurès – Contrebas du Crêt de Roc (A : Galeries Dorian / B : Place Jean Jaurès)



Figure 14 : Secteur République (A : rue de la République / B : rue Saint-Jean)

Tous les clichés de Saint-Etienne sont des photographies personnelles, prises lors de sorties de terrain en juillet et août 2021.



Figure 17 : Résistance – Les Halles (A : carrefour Résistance – Michel Rondet / B : Les Halles Mazerat)

Figure 16 : Secteur Saint-Jacques – Chavanelle (A : rue des Martyrs de Vingré / B : rue Michelet)

En 2021, le taux moyen de vacance commerciale était réévalué par les services de la Ville à la suite d'une actualisation des données existantes issue d'un nouveau recensement (cf. § 3.1.). Ce taux, évalué à l'échelle du périmètre intra-boulevard urbain, de l'hypercentre et de la « shopping zone », a permis de montrer une forte hausse de la vacance commerciale depuis dix ans, alors qu'une stabilisation est observée depuis 2016. Une estimation a ainsi évalué à plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés la surface cumulée des friches commerciales à l'intérieur du boulevard urbain. L'augmentation de la vacance commerciale conduit alors à un resserrement du cœur marchand sur les rues les plus centrales (la « shopping zone »).

De plus, la comparaison avec des métropoles de taille ou de contexte similaires met en exergue la difficulté des pouvoirs publics stéphanois à contenir le phénomène (voir graphique ci-dessous), alors que la moyenne nationale pour les villes de 250 000 à 500 000 habitants affiche un taux de vacance

autour de 7,5%. Cette comparaison souhaite donner des ordres de grandeur mais reste relativement fragile au vu de la diversité des sources de données utilisées pour la réalisation de ce graphique.

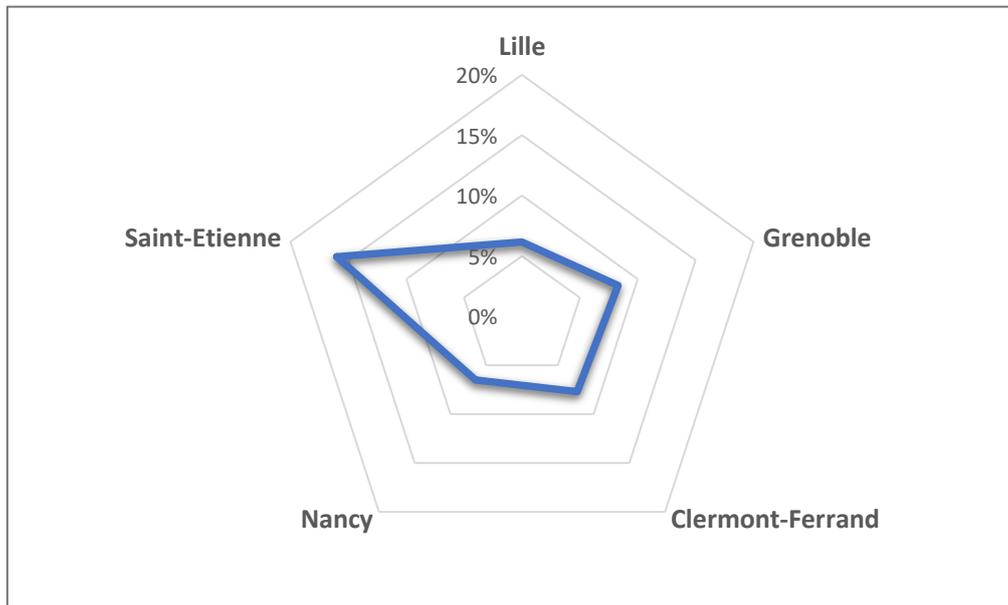


Figure 18 : Taux de vacance commerciales dans différents centres-villes de métropoles françaises comparables à Saint-Etienne (production personnelle).

Données issues de : Cattiaux pour Place Gre'net, 2018 (Grenoble) ; Colin pour France Bleu, 2019 (Nancy) ; Procos, 2019 (Clermont-Ferrand) ; Lecocq pour LSA, 2018 (Lille).

De manière générale, l'image de la ville est aujourd'hui profondément marquée par l'inoccupation des locaux commerciaux puisqu'elle s'est généralisée à tous les contextes urbains : des places de quartier, des angles de rue stratégiques, etc. Elle atteint surtout les quartiers péricentraux et des axes traditionnellement commerçants : la rue de la République, la rue de la Résistance, la rue de la Ville et la rue Gambetta (cf. figure 19). Sur ces axes, les taux d'inoccupation peuvent atteindre des valeurs bien plus élevées que la moyenne du centre-ville, notamment certaines portions sur lesquelles joue un effet d'entraînement négatif. La détérioration commerciale de ces axes est finalement assez symbolique de la dynamique du centre-ville stéphanois, autrefois très commerçant grâce aux revenus générés par les activités productives.

Si la vacance est aujourd'hui contenue et que des perspectives d'extension de la « shopping zone » sont envisagées à moyen terme, la crainte des acteurs locaux est de voir évoluer le centre-ville vers une offre commerciale dite « bas de gamme » (restauration rapide, produits et services de premier prix, etc.). Elle correspond en effet à la paupérisation observée depuis plusieurs années dans le centre-ville et qui contribue à sa perte d'attractivité. L'article de Sylvia Zappi pour *Le Monde* (2014) était particulièrement révélateur de cette situation : « A Saint-Etienne, le centre-ville miné par la pauvreté ». Portant un regard sévère sur la dépréciation économique et urbaine de la ville, l'article avait suscité l'indignation des

Réinscrire les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de développement local

Stéphanois, habitants comme élus. Il pointait cependant une réalité : « Avec un taux de 22 % de pauvreté, bien au-delà de la moyenne nationale (14 %), Saint-Etienne est l'illustration du phénomène des centres-villes pauvres ».

La persistance de la précarité à la fois économique et sociale (une grande partie des ménages - variable selon les quartiers - est issue de l'immigration) participe ainsi à la dégradation de l'immobilier du centre-ville et plus particulièrement des rez-de-chaussée, leurs propriétaires ne disposant pas des moyens nécessaires à la rénovation ou à la mise aux normes du local et de sa devanture. Cette dégradation se ressent surtout dans les quartiers péricentraux, où les taux de pauvreté sont les plus hauts (quartiers Saint-Roch, Jacquard et Tarentaize-Beaubrun principalement).



Figure 19 : Rez-de-chaussée commerciaux vacants dans différents contextes urbains :

- A : angle rues Marengo et Grand Gonnet (quartier Jacquard)
- B : rue Jules Ledin (quartier Jacquard)
- C : rue de la Résistance (hypercentre)
- D : rue Gambetta (hypercentre)
- E : place Saint-Roch (quartier Saint-Roch)
- F : rue Bossard (quartier du Crêt de Roc)

### 2.3.2 Une longue absence de vision stratégique pour le commerce

L'affaiblissement commercial du centre-ville de Saint-Etienne apparaît comme une conséquence directe du processus de décroissance qui poursuit la ville depuis les années 1970. Il s'est accompagné en parallèle d'une fuite importante des ménages, surtout les plus aisés, vers la périphérie, comme l'analyse l'INSEE : « *Le déficit migratoire est largement imputable aux phénomènes de périurbanisation qui provoquent un desserrement des grands centres urbains vers les zones périphériques* » (INSEE, 2014). De ce fait, l'hégémonie de la ville-centre est menacée par ses périphéries résidentielles. Elle perd de son attractivité commerciale en raison d'un sous-équipement dans certains secteurs et d'un mouvement d'évasion commerciale vers la périphérie stéphanoise et le département du Rhône, notamment le pôle commercial de Givors. Ce dernier absorbe, selon le SCoT, environ 25% des achats de consommateurs du périmètre Sud-Loire (2010). La consolidation des activités commerciales sur le territoire apparaît dès lors comme l'un des principaux enjeux du document d'aménagement commercial du SCoT Sud-Loire.

Mais la concurrence est également beaucoup plus proche. Dans un territoire qui a vu naître l'un des plus puissants groupes de distribution en France, Casino, l'offre commerciale de grandes et moyennes surfaces en est à la saturation. Le Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial indique à ce propos une densité commerciale sur le périmètre de Saint-Etienne Métropole plus élevée que la moyenne nationale, déjà conséquente. La concurrence s'est développée dans les communes limitrophes avec le pôle majeur de Villars-Ratarieux organisé autour du centre commercial Auchan, et celui de Monthieu-Pont de l'Âne qui rassemble des mastodontes commerciaux avec Ikea, Géant Casino et le nouveau centre commercial Steel (*cf. figure 20*). D'autres polarités, à l'influence plus faible, contribuent elles aussi à aspirer les flux de clientèle vers la périphérie et à faire souffrir le centre-ville, comme en témoignent les difficultés du centre commercial Centre Deux et la fermeture récente des Galeries Dorian dans l'hypercentre.

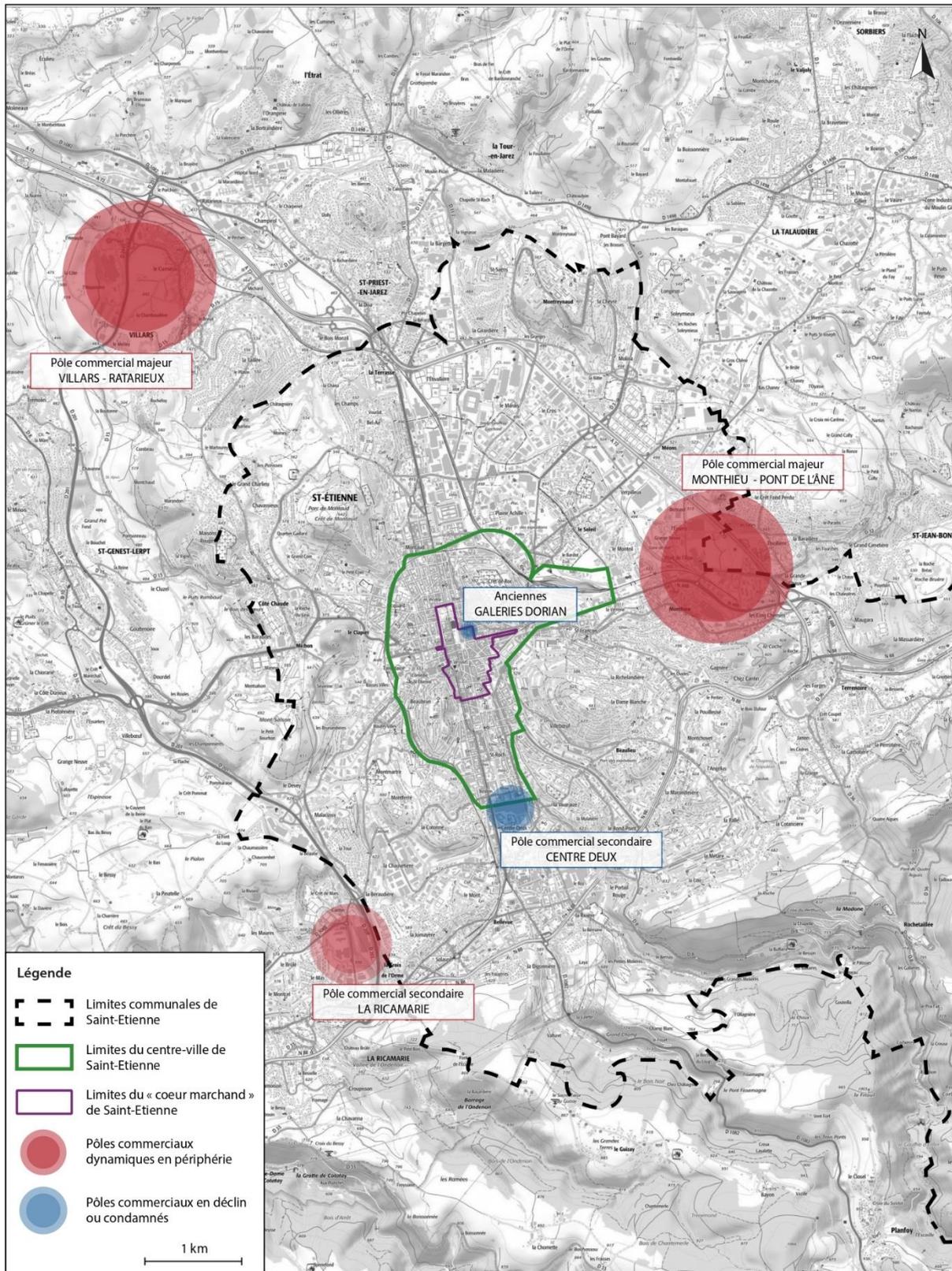


Figure 20 : Concurrence des principales zones commerciales périphériques sur le centre-ville de Saint-Etienne (production personnelle)

Dans ce contexte, la stratégie métropolitaine s'est axée ces dernières années sur la préservation de l'équilibre entre centre-ville et périphérie (SCoT Sud Loire, 2010). Cette stratégie s'est concrétisée à travers la requalification de la zone commerciale de « Pont de l'Âne-Monthieu » située sur un secteur stratégique en entrée de ville, à un peu plus de deux kilomètres de l'hypercentre. L'opération a été portée par l'Établissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne dans le but de raccorder cet espace au reste de la ville et de constituer une locomotive pour le centre-ville stéphanois sans lui faire concurrence. L. N., cheffe de projet sur le secteur centre-ville à l'EPASE, revient sur la genèse du projet : « *La stratégie commerciale de l'EPA s'organise autour d'une recherche de complémentarité entre centre-ville et périphérie, le secteur Pont de l'Âne étant à la base orienté sur les activités liées à l'équipement de la maison. L'opération est ensuite devenue privée avec ses propres orientations, se développant sur des secteurs d'activité plus larges* ».

En effet, le retail park de sept hectares qui a vu le jour en 2020, appelé « Steel », s'est finalement positionné sur des secteurs d'activité similaires à ceux du centre-ville tels que la restauration ou le prêt à porter. Loin de rassurer, le projet a au contraire suscité l'inquiétude des commerçants du centre-ville stéphanois (Rigot pour *Le Progrès*, 2020). La Ville a néanmoins rappelé à plusieurs reprises vouloir travailler sur la complémentarité en proposant une offre de locaux différente entre Steel et le centre-ville et en renforçant les mesures de communication et les partenariats locaux pour les commerces du cœur marchand (Rapport d'enquête publique, 2017).

Ce projet est finalement révélateur de la difficulté de la Ville à définir une réelle stratégie d'ensemble pour le commerce stéphanois : d'une part, il y a la volonté affichée de limiter l'évasion commerciale vers l'agglomération lyonnaise en déployant une puissante locomotive pour le développement économique de la métropole ; d'autre part, il existe un réel risque de fragilisation supplémentaire du commerce de détail de centre-ville.

### **2.3.2 Une action municipale encore ponctuelle et peu structurée**

Le commerce est jusqu'à présent de compétence communale à Saint-Etienne et c'est sans doute l'un des éléments qui empêche le développement d'une véritable vision stratégique sur le sujet à l'échelle de la Métropole. La Ville intègre donc dans son organigramme un service « Commerce et artisanat » rattaché au pôle de développement économique, lui-même distinct du pôle de développement urbain. L'organisation interne de la collectivité reflète ainsi que la résorption de la vacance commerciale a d'abord été un souci économique, avant de devenir également une préoccupation urbaine avec la volonté de mettre en place un plan d'action pour la valorisation des rez-de-chaussée vacants en 2021 (cf. Partie 3). Toujours est-il que cette séparation entre commerce et

urbanisme a conduit à un manque de transversalité entre les services, préjudiciable au traitement urbain de la vacance.

Cependant, l'action de la municipalité à destination des commerces de son centre-ville est restée peu visible, le service « Commerce et artisanat » se consacrant essentiellement à la mise en lien des porteurs de projet avec les propriétaires de locaux vacants. La Ville s'est donc attribué un rôle d'acteur facilitateur et s'est mise en retrait, laissant le champ libre à d'autres acteurs locaux plus spécialisés pour la réactivation des rez-de-chaussée vacants (l'EPASE et les associations de quartier, *voir plus loin*). Son action s'est portée sans logique d'ensemble, au fil des différentes opérations de requalification urbaine et à des échelles la plupart du temps réduites.

A défaut d'entreprendre un plan d'action global, la Ville s'est positionnée sur des actions évènementielles fonctionnant comme des opérations coup de poing. Deux exemples sont sur ce sujet intéressants. Le premier fait référence à la Biennale Internationale du Design de 2017 qui interrogeait cette année-là les « mutations du travail ». Durant un mois correspondant à la durée de la Biennale, la Ville de Saint-Etienne a mené une approche expérimentale de la programmation des rez-de-chaussée dans la rue de la République. Cet axe reliant la gare Châteaueux à la place de l'Hôtel de Ville était historiquement très commerçant grâce à la circulation intense qui le traversait. Mais les cellules vides s'y sont multipliées ces dernières années. La Ville a alors accompagné la réactivation des pas de porte pendant l'évènement en finançant la rénovation des locaux commerciaux. En s'appuyant sur la mobilisation des acteurs locaux, aussi bien commerçants, designers ou étudiants, ces réactivations ont permis de développer des formes d'occupations transitoires des rez-de-chaussée, certes temporaires mais innovantes : pop-up stores, ateliers d'artisanat, zones communautaires, etc.



Le deuxième exemple d'actions municipales pour la valorisation temporaire des rez-de-chaussée par la Ville est là encore à relier à la Biennale du Design de Saint-Etienne. A chaque édition de cette dernière, la Ville organise le concours CommerceDesign récompensant les commerçants qui se sont montrés les plus actifs quant à l'aménagement intérieur et extérieur de leurs boutiques. La participation au concours n'est validée que si les travaux ont été réalisés par des professionnels qualifiés sur le sujet, notamment des designers. Pour la Ville, cette opération permet de promouvoir l'identité du commerce stéphanois et de s'assurer du traitement qualitatif des devantures. Elle espère ainsi créer un effet d'entraînement positif, à rebours de la dégradation des rez-de-chaussée vacants observée depuis plusieurs années. Par ailleurs, c'est une manière d'utiliser le design, ressource territoriale forte du territoire stéphanois, au profit de la valorisation d'une autre ressource, les boutiques de centre-ville.

Outre ces actions ponctuelles, la Ville a revu ces dernières années l'organisation de son service du commerce. D'abord par la création d'un office du commerce et, avec lui, d'un poste de « manager de centre-ville » qui doivent favoriser la cohérence des implantations commerciales et faciliter le lien entre propriétaires et porteurs de projet. Ensuite, par la fusion des deux principales associations de commerçants qui existaient alors, au profit d'une nouvelle association appelée « Sainté Shopping » avec la perspective de fédérer les commerçants du centre-ville.

Enfin, la Ville s'est récemment dotée d'un nouvel outil, le droit de préemption commercial dont le périmètre a été fixé sur l'ensemble de l'hypercentre. A sa création, il avait pour objectif de lutter contre la diffusion des commerces bas de gamme en permettant à la Ville d'acquérir des fonds de commerce stratégiques et de les revendre par la suite à une enseigne qu'elle aurait jugée conforme à ses exigences. Pascale Lacourt, adjointe au Maire en charge du commerce, rappelait ainsi : « *Il faut que nous réservions des espaces pour accueillir des grandes enseignes, des locomotives* » (Gallo, Sigot et Lyan pour *La Tribune*, 2018).

Trois ans plus tard, cet outil s'avère stérile de toute acquisition car coûteux pour la collectivité qui perdrait une partie de son investissement lors de chaque transaction. Par ailleurs, L. N. montre qu'il est « *difficile, dans le cas d'une préemption, de justifier en quoi une activité n'est pas "souhaitable"*. *D'un point de vue moral et éthique, ce n'est donc pas simple* ». De plus, l'outil ne permet pas d'améliorer l'état du local, la Ville ne pouvant pas acquérir par ce biais les murs commerciaux. De ce point de vue, le droit de préemption commercial a été rendu caduque par la création, à l'initiative de l'EPASE, d'une foncière commerciale aux moyens bien moins limités.

### **2.3.2 L'EPASE, un acteur émergent pour la dynamisation commerciale du centre-ville**

L'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) est un acteur majeur du renouvellement urbain stéphanois. Rappelons tout d'abord que les EPA sont les bras armés de l'Etat pour accélérer le processus d'aménagement dans les territoires en situation de précarisation et de baisse d'attractivité. La création de l'EPASE en 2007 s'inscrit dans une tradition interventionniste de l'Etat dans le développement économique et urbain stéphanois (Béal, Dormois, Pinson, 2010). Dans les années 1980 déjà, l'Etat affichait son soutien à de nombreuses entreprises en difficulté, en premier lieu Manufrance, grâce à des investissements financiers conséquents. La Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale (DATAR) puis le Ministère de l'Industrie tentaient ensuite d'accompagner la reconversion de l'économie stéphanoise par des aides à la création d'entreprises. Dans le domaine de l'aménagement, la Caisse des Dépôts et Consignations a largement contribué à appuyer dans les années 1980 une politique municipale de grands travaux immobiliers et d'infrastructures. La figure presque tutélaire de l'Etat a marqué la conscience des acteurs locaux

stéphanois et a pendant longtemps entravé le dialogue entre acteurs locaux au profit d'un projet de développement territorial.

De cette façon, la constitution de l'EPASE dans les années 2000 reflète la volonté des acteurs publics stéphanois de voir intervenir l'Etat sur des secteurs stratégiques comme la rénovation de l'habitat, le développement économique et, plus globalement, pour favoriser l'attractivité du territoire et construire une métropole de niveau européen. Le premier objectif confié à l'EPASE était d'offrir un cadre d'action favorable à l'émergence de collaborations entre acteurs locaux. En effet, son intervention ne devait plus être interprétée comme une forme d'ingérence étatique dans les affaires locales.

Constatant le manque de résultats lié à cette stratégie d'accompagnement, l'EPASE s'est orientée vers une démarche beaucoup plus opérationnelle et volontariste. Elle définit désormais son propre programme d'actions et dispose des moyens économiques et opérationnels adaptés pour l'appliquer rapidement. Ce programme s'organise autour de cinq secteurs d'intervention, dont trois recourent le périmètre du centre-ville : Jacquard, Châteaucreux, et Saint-Roch (cf. figure 21). En parallèle, l'EPASE vient compléter le dispositif de préemption commerciale de la municipalité sur l'hypercentre par la création d'une foncière d'immobilier commercial, actée en 2018 par son président, également maire de Saint-Etienne. Sa gestion est donc en partie entre les mains des élus stéphanois.

Prenant la forme d'une société par actions simplifiée, cette foncière commerciale, appelée « Sorapi », est avant tout portée par des actionnaires (un pacte d'associés composé de banques) et poursuit des objectifs de rentabilité économique. Avant d'être opérationnel, le dispositif a pu compter sur deux années de diagnostic réalisé par une assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée dans l'immobilier commercial. Elles ont permis de définir différents périmètres correspondant à plusieurs niveaux de priorité. Parmi eux, le secteur « prime » répond à « *des enjeux d'intensité économique de centre-ville, avec un secteur marchand assez étoffé* » (cf. entretien avec L.N., EPASE). Ce secteur prioritaire se révèle volontairement réduit à quelques rues considérées comme les plus commerçantes afin de créer rapidement un effet visible et un effet d'entraînement positif sur la dynamique économique de la rue (L.N., EPASE).

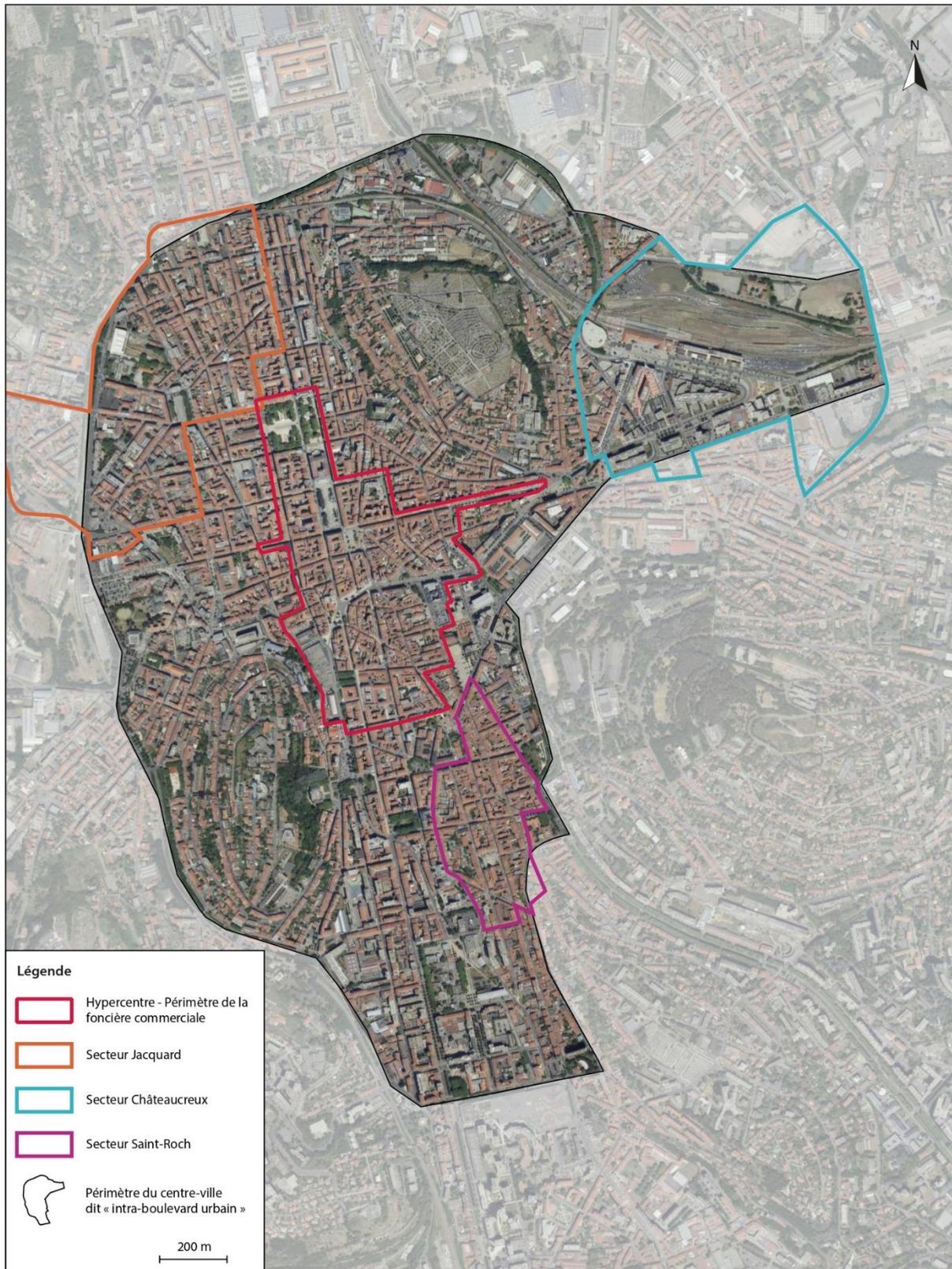


Figure 21 : Périmètres d'intervention de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) sur le centre-ville

A partir de ce diagnostic, l'action opérationnelle se différencie selon deux cas de figure. Le premier concerne les cellules qui ont été ciblées comme particulièrement stratégiques (grands locaux, proximité d'équipements importants ou de places publiques) et rentables à court terme. Dans ce premier cas, l'EPASE se charge de l'acquisition, réalise les travaux de remise en état s'ils sont nécessaires, et revend à la Sorapi à qui revient la gestion et la commercialisation du fonds de commerce à des loyers de marché. Le deuxième cas de figure est différent puisqu'il ne s'appuie pas sur la foncière commerciale. L'EPASE cible cette fois les cellules dont la vocation stratégique est moindre ou celles qui nécessitent des travaux complexes et coûteux (locaux très dégradés, nécessité de remembrement de la cellule). Les perspectives de rentabilité sont alors plus faibles, les opérations sont même généralement déficitaires. Dans ce deuxième cas, l'EPASE conserve la propriété des murs commerciaux et se charge elle-même de la gestion et de la commercialisation du local.

Grâce à l'acquisition des murs commerciaux et du fonds de commerce, la Sorapi et l'EPASE ont, contrairement au droit de préemption commercial de la Ville, la totale maîtrise du local et de sa destination, en choisissant l'activité qui obtiendra le bail commercial. Ces situations révèlent cependant des logiques distinctes. D'une part, la foncière commerciale privilégie les locaux favorables grâce à leurs caractéristiques et leur état à l'installation d'enseignes nationales, supposant des perspectives de rentabilité rapides. Comme le souligne L. N., *« c'est un outil important puisqu'il permet d'apporter des capacités financières très importantes de remise en état des locaux vétustes et plus adaptés aux normes d'aujourd'hui. C'est le modèle économique qui permet de se rapprocher d'un équilibre économique pour pouvoir sortir des opérations. Elle dote la collectivité et son EPA de moyens supplémentaires très importants mais qui concerne un seul champ de la réactivation des rez-de-chaussée »*.

D'autre part, l'EPASE porte également des acquisitions en tant que structure d'aménagement publique. Elle s'affranchit des logiques de rentabilité portées par la foncière et s'engage ainsi à réaliser des opérations d'intérêt public. Cela lui permet en outre d'installer des activités aux modèles économiques plus fragiles - commerces indépendants et activités associatives - et d'expérimenter de nouveaux usages (cf. § 3.3.). Ce montage, ici décrit dans le cadre de la stratégie menée sur l'hypercentre, est également valable sur les autres secteurs d'intervention de l'EPASE où ce dernier dispose des mêmes moyens d'acquisition.

En effet, l'activation des rez-de-chaussée par l'EPASE concerne également ces quartiers péricentraux sur lesquels elle intervient au titre de sa mission pour l'amélioration de l'habitat. C'est le cas du quartier Jacquard et d'une large partie du quartier du Crêt de Roc qui sont couverts par une opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (Opah-RU dite multi-sites Jacquard / Chappe-Ferdinand-Eden). Sa mise en œuvre a été confiée à l'EPASE en tant qu'organisme

agréé via le partenariat entre l'Etat et les collectivités. Sur ces quartiers, la problématique est différente de l'hypercentre, bien que des polarités commerciales existent. La réactivation des rez-de-chaussée doit d'abord répondre à des besoins de quartier dans le cadre de l'amélioration de la qualité de vie des habitants (cf. § 3.3.).

L'introduction de l'exemple stéphanois nous a permis de visualiser concrètement les effets de la vacance commerciale sur les territoires. Il a permis de montrer les difficultés des acteurs traditionnels de l'aménagement à proposer des solutions durables pour inverser la dynamique de paupérisation commerciale du centre-ville de Saint-Etienne. Dans un territoire touché par la décroissance, ces acteurs ont adopté une stratégie visant à créer un environnement favorable à l'installation des enseignes nationales, comme en témoignent le projet de Steel et la création de la foncière commerciale. Pourtant, les secteurs considérés comme les plus intenses de l'hypercentre sont ceux où les commerces indépendants occupent la majorité des cellules (place Jean Jaurès, quartier Saint-Jacques).

Les acteurs institutionnels se révèlent surtout guidés par des préoccupations d'attractivité métropolitaine dans un contexte de compétitivité avec la métropole lyonnaise. Ils ont peu à peu délaissé la valorisation de leurs ressources endogènes alors qu'une dynamique existe dans le sillage des acteurs associatifs et de la classe créative stéphanoise issue notamment de la Cité du Design. Ces acteurs contribuent aujourd'hui à proposer des formes alternatives de réactivation des rez-de-chaussée et à envisager d'autres modèles de développement urbain, émancipés de l'intervention étatique.

## Chapitre 3. Une impulsion de la réactivation des rez-de-chaussée par la société civile stéphanoise

Le territoire stéphanois dispose traditionnellement d'un tissu associatif fort avec la présence de nombreux collectifs et associations qui investissent le champ de l'urbain pour améliorer la qualité de vie des habitants, surtout dans les quartiers les plus défavorisés. Alors que Saint-Etienne subit à l'échelle nationale les représentations négatives « *qui font de la ville un problème, un espace repoussoir, et tendent à dévaloriser ce qui la compose (sa diversité, sa densité, ses populations, etc.)* » (Béal, Cauchi-Duval, Gay et al., 2020), ces acteurs issus de la société civile tentent d'inverser le regard et de s'appuyer sur la dimension populaire et inventive des quartiers. Les prix de l'immobilier particulièrement bas permettent aux associations de s'implanter et maintenir leur présence au plus près du centre-ville, favorisant ainsi leur visibilité sur la scène locale. Deux associations de quartier se sont en particulier spécialisées sur le sujet de la réactivation des rez-de-chaussée par un travail d'intermédiation immobilière (Rues du Développement Durable) et d'accompagnement de porteurs de projet (collectif Ici-Bientôt). Leur action souhaite se placer en complémentarité des opérations de rénovation urbaine menées par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui se positionnent davantage sur la réhabilitation de l'habitat et la requalification des espaces publics.

L'objectif de ce chapitre, à travers l'exemple de Saint-Etienne, est de déterminer le rôle des acteurs associatifs dans la redynamisation des pieds d'immeuble et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans leur exercice. Un premier temps présentera les missions que se sont donné les deux associations et leur impact sur la vie du quartier, avec une focale privilégiée sur Rues du Développement Durable. Un deuxième temps sera l'occasion d'aborder de manière plus générale la multiplication des acteurs associatifs dans le travail d'intermédiation immobilière. Enfin, il s'agira de soulever les obstacles rencontrés par ces associations, limitant leurs moyens d'action.

### 2.3.2 Deux acteurs reconnus sur la scène nationale pour leur action sur les rez-de-chaussée vacants : le collectif Ici-Bientôt et Rues du Développement Durable

Le collectif Ici-Bientôt et l'association RDD participent aujourd'hui activement à la réoccupation des pieds d'immeubles de leurs quartiers, sans que cette dernière ne représente nécessairement leur champ d'action initial. Elles bénéficient aujourd'hui d'une reconnaissance nationale voire internationale en participant régulièrement à des séminaires et des appels à projets.

***Ici-Bientôt (coordonné par le Crefad Loire).***

C'est d'ailleurs dans le cadre de l'appel à projet nommé C.H.O.S.E. (*Collective Humancitizens Office of St Etienne Experimentations*), lancé en 2016 par le programme européen Human Cities et la Cité du design de Saint-Etienne, que l'initiative Ici-Bientôt a été créée. Cette dernière est coordonnée par plusieurs collectifs stéphanois : le Crefad Loire, Carton Plein et Typotopy. A sa création, elle a pour objectif d'engager « *une nouvelle dynamique dans le quartier Beaubrun pour lutter contre la multiplication des rez-de-chaussée vacants et redonner un nouveau souffle au quartier en mutation* ». Le quartier, classé en Politique de la Ville (QPV), est populaire et comporte une diversité ethnique certaine avec des communautés maghrébines et arabes identifiées. Le commerce y est encore vivant, précisément grâce à ces communautés, mais certaines rues sont confrontées à une forte augmentation du nombre de rez-de-chaussée vacants. C'est le cas de la rue de la Ville, sur laquelle se sont concentré l'essentiel des actions du collectif Ici-Bientôt.

La démarche est d'abord sociale avant d'être urbaine et répond à un double objectif : d'une part accompagner un porteur de projet dans son parcours professionnel (la vocation principale du Crefad Loire), d'autre part contribuer à l'intérêt collectif grâce à la réactivation d'un rez-de-chaussée et la création d'une activité correspondant aux besoins du quartier. Le Crefad Loire n'a pas vocation à s'impliquer dans la maîtrise foncière du projet puisqu'il ne dispose pas des moyens nécessaires pour acquérir des locaux ou faire du portage locatif. Néanmoins, il sert d'intermédiaire, facilite la mise en contact entre porteurs de projet et propriétaires de locaux vacants, et accompagne les porteurs de projet du début à la fin dans l'ensemble de leurs démarches. Ces derniers, au titre du classement en QPV, peuvent par ailleurs bénéficier d'avantages financiers pour leur installation (cf. § 2.1.).

De plus, sous l'impulsion de l'association Typotopy composée de graphistes, le collectif propose aux commerçants et porteurs de projets de concevoir leurs devantures. Le traitement urbain qui en résulte peut être considéré comme qualitatif dans le sens où l'enseigne et la vitrine ont fait l'objet d'une création personnalisée et adaptée à l'activité du local. De plus, à travers Typotopy, le commerçant mobilise la classe créative stéphanoise au service de son projet (cf. figure 22).

La création d'un lieu ressources à l'angle de la rue de la Ville et de la rue de la Résistance – deux axes majeurs de l'hypercentre stéphanois, permet à l'association de bénéficier d'une visibilité importante pour tous les Stéphanois tandis que la majorité de ses actions se déroule dans le quartier Beaubrun-Tarentaize. Ce lieu a été la première étape dans la réactivation des rez-de-chaussée par Ici-Bientôt, très vite suivie par l'installation d'une dizaine d'activités éphémères ou permanentes, essentiellement rue de la Ville : activités associatives et ateliers de fabrication, restauration à partir de produits bio, friperie,

etc. La réactivation des rez-de-chaussée apparaît finalement comme le support d'une réflexion plus large sur nos modes de vie et de consommation.



Figure 22 : Rez-de-chaussée réactivés grâce à l'action d'ici-Bientôt

A : local ressource, rue de la Résistance

B : atelier de bricolage associatif, rue de la Ville

C : friperie, rue de la Ville

D : café culturel associatif, rue du Théâtre

E : Cantine produits bios et locaux, rue de la Ville

F : local associatif, rue de la Résistance

### **Rues du Développement Durable.**

L'association RDD a elle aussi investi cette thématique à l'échelle du quartier Crêt de Roc, au nord-est du centre-ville. Créée en 2009, elle est à l'origine issue de l'initiative de plusieurs associations de quartiers pour venir en complément de l'action publique de rénovation urbaine et proposer une vision davantage citoyenne de la revitalisation du quartier. Celui-ci se distingue par son caractère populaire accentué en raison de son passé marqué par les activités ouvrières et artisanales. La vie associative s'est dans ce contexte construite sur la base de solidarités fortes. L'objectif de RDD était alors de « *contribuer*

*à rendre le Crêt de Roc plus solidaire, plus participatif, plus économe en énergie et plus créatif »* (entretien avec T. B. et L. B., RDD).

Le prisme d'action utilisé par RDD pour parvenir à ces objectifs a été la réactivation des rez-de-chaussée vacants. En effet, les friches commerciales y sont nombreuses et l'offre de services est devenue de plus en plus rare pour les habitants. Dans le même temps, l'action de rénovation urbaine menée par l'ANRU n'a pas suffi jusqu'à présent pour diminuer un taux de pauvreté très élevé, ni pour apporter une réponse durable à la dégradation du bâti ancien nuisant à la qualité du paysage urbain. Le quartier apparaît ainsi peu attractif pour les porteurs de projet souvent rebutés par la nécessité de travaux lourds avant leur installation, malgré la perspective de bénéficier de loyers faibles.

La première tâche qui incombait alors à RDD était de disposer d'une solide base de données grâce à un recensement fiable de la vacance et un diagnostic technique précis de chaque local. L'objectif est de pouvoir évaluer l'étendue des travaux à effectuer avant de proposer les locaux aux porteurs de projet se rapprochant de l'association.

Contrairement au projet Ici-Bientôt, RDD se positionne sur des volets d'action plus variés avec des degrés d'intervention différents selon les activités à mettre en place. L'association peut se limiter à l'accompagnement de porteurs de projet et à la mise en lien avec les propriétaires de locaux vacants dans le cas où les premiers disposent de moyens suffisants pour créer leur activité. Elle peut également se montrer active sur le volet foncier, pouvant supporter la prise en charge d'un bail locatif voire l'acquisition de locaux commerciaux. La constitution d'un stock de locaux dont l'association serait propriétaire et dont elle porterait ensuite la gestion était d'ailleurs l'un des objectifs affichés par les fondateurs de l'association.

Dans cette optique, RDD s'est dotée d'une foncière appelée « Crêt de Liens », une société par actions simplifiée au fonctionnement collégial : toute personne intéressée peut investir des parts sociales à hauteur de 50 euros l'unité lui permettant, quel que soit le montant de l'investissement, d'intégrer l'assemblée générale de l'association. L'investissement de départ ne peut être récupéré qu'après une durée de cinq ans, pour fournir à la foncière un capital financier stable. Ce fonctionnement collégial est la principale différence avec une foncière commerciale classique (cf. foncière commerciale de l'EPASE, § 2.2.). Il fait de la foncière « Crêt de Liens » un outil collaboratif, donnant la possibilité aux habitants d'investir eux aussi dans l'amélioration de leur qualité de vie, grâce à un prix d'entrée très accessible. Une autre particularité réside dans l'absence d'intéressement financier des actionnaires qui leur permettent d'envisager l'installation d'activités répondant à une valeur d'usage utile au quartier, et non pas nécessairement rentables à court terme comme la foncière Sorapi.

Les résultats de la foncière de RDD restent cependant relativement maigres depuis sa création il y a dix ans. Une seule acquisition a pu être menée, un local accueillant depuis 2014 une boutique-atelier autour de la création d'origamis (« Origam'île », 9 rue Roger Salengro). Deux raisons en particulier expliquent les difficultés de RDD à mobiliser cet outil : d'une part, le faible nombre de locaux en vente dans le quartier et, d'autre part, des propriétaires souvent détenteurs de l'ensemble de l'immeuble et peu enclins à créer un statut de copropriété avec l'association.

Face à ces difficultés, l'association s'est orientée vers le portage locatif grâce à un système de conventionnement passé avec les propriétaires de locaux vacants : « *On conventionne avec un propriétaire sur différents termes : la durée de la convention et le prix de location, la désignation des acteurs effectuant les travaux et leur montant, la nature des activités pouvant être installées. Une fois la convention signée, l'association se substitue en quelque sorte au propriétaire en devenant le gestionnaire voire le bailleur du local et nous faisons ensuite comme si nous en étions propriétaires pour pouvoir le sous-louer à des structures souvent collectives* » (entretien avec T. B. et L. B., RDD). Ce système s'avère plus efficace pour RDD qui a réactivé de cette manière une dizaine de locaux dans le quartier. Il arrive en outre que l'association porte elle-même certaines réactivations, c'est le cas du local dans lequel elle a installé son bureau mutualisé avec d'autres structures et situé à un carrefour emblématique du quartier du Crêt de Roc (« Le Pied des Marches »). Enfin, d'autres porteurs de projet ont été accompagnés par RDD sur des volets davantage financiers et administratifs et ont bénéficié de leur travail de médiation avec les propriétaires.

Si, l'acquisition du local par l'association semble difficile pour les raisons évoquées plus haut, elle apparaît néanmoins comme la solution la plus efficace afin de contrôler la destination du local, sans être dépendant des éventuelles exigences des propriétaires. Elle permet surtout à RDD d'agir plus facilement sur les prix de location en proposant des contrats de location plus souples afin de favoriser l'installation de porteurs de projets issus de l'économie sociale et solidaire. Par exemple, la signature d'un bail professionnel permet au locataire de résilier plus facilement son contrat par rapport à un bail commercial lorsqu'il fait face à des difficultés financières. Un bail commercial précaire permet quant à lui de fixer un loyer généralement plus bas qu'un bail conventionnel pour permettre au locataire de disposer d'un temps d'essai afin de développer sa structure.

En revanche, lorsqu'elle porte le bail de location, l'association ne peut fixer librement la nature de son contrat, ni de son prix de location qui est conditionné par les prétentions financières des propriétaires. Elle n'est donc pas en mesure de baisser indéfiniment le prix de sous-location sans se retrouver dans une situation très déficitaire. Ce mode de gestion présente néanmoins plusieurs avantages :

l'association évite les charges et les conflits inhérents à son entrée dans la copropriété, mais elle peut aussi négocier la prise en charge d'une partie des travaux par le propriétaire.

Ces travaux représentent précisément une part importante des coûts engagés par RDD pour la réactivation des rez-de-chaussée. Ces derniers sont souvent très dégradés dans un quartier où les propriétaires ont peu de moyens ou sont peu préoccupés quant à l'état de leur local. Les travaux reviennent donc en majorité à RDD qui doit innover pour trouver des solutions de financement : contribution du porteur de projet s'il est identifié, subventions publiques ou privées via des fondations, étalement des frais sur plusieurs années, réseau d'artisans effectuant des rabais car sensibilisés à la démarche de l'association, main d'œuvre bénévole, etc.

Au total, ce sont une trentaine de rez-de-chaussée (*cf. figure 23*) qui ont retrouvé une activité grâce à l'intervention plus ou moins appuyée de RDD. Les locaux réactivés forment aujourd'hui un écosystème très localisé autour de quelques rues, notamment la rue Roger Salengro et la rue Robert. Il est encore difficile de parler de dynamique positive pour le quartier car ce dernier a été confronté par ailleurs à la fermeture des Galeries Dorian dans le quartier en 2019. Cependant, la récente crise sanitaire a permis de mettre en valeur la stabilité du modèle économique et du fonctionnement global de l'association car une seule structure a été contrainte de mettre un terme à son contrat de location. Elle a au contraire montré les mécanismes de solidarité qui se sont constitués avec les propriétaires (rabais sur les loyers) et entre les membres du réseau (monnaie locale, approvisionnement de la cantine dans les épiceries voisines, solidarité financière, etc.). L'exemple de RDD sur le quartier du Crêt de Roc témoigne ainsi de la forte capacité de résilience d'un modèle de développement local conçu à partir de la réactivation des rez-de-chaussée.

En 2016, dans le cadre du projet urbain mené par l'EPASE sur le quartier Saint-Roch, RDD intègre l'équipe de maîtrise d'œuvre et signe avec l'EPASE un accord-cadre de neuf ans dans le but de mener un diagnostic précis des locaux vacants sur le quartier et prendre contact avec les propriétaires de ces derniers. L'institution prend ensuite le relais opérationnel, généralement par l'achat des locaux estimés comme stratégiques ou problématiques. Pour l'EPASE, cet accord-cadre permet de s'appuyer sur une association qui a fait ses preuves dans la redynamisation commerciale de son quartier. Pour RDD, c'est l'occasion d'élargir son périmètre d'action et de disposer de moyens financiers supplémentaires. Mais cet accord-cadre est surtout symbolique de la légitimité obtenue par l'association aux yeux des acteurs institutionnels.



Figure 23 : Rez-de-chaussée réactivés grâce à l'action de Rues du Développement Durable

A : local ressource, rue Roger Salengro

B : épicerie de produits bios et en vrac, rue Roger Salengro

C : cabinet mutualisé de médecines douces, rue Raisin

D : boutique-atelier d'origamis (RDD propriétaire des murs), rue Roger Salengro

Malgré plusieurs opérations de réactivation, l'action de RDD sur le quartier Saint-Roch se révèle jusqu'à présent moins efficace que sur le Crêt de Roc, son territoire originel. T. B. et L. B. de RDD ont leur hypothèse concernant les raisons de leur difficile adaptation à un nouveau territoire : « *Sur Saint-Roch, on a donc essayé de dupliquer ce modèle de réussite, d'abord par l'occupation du bar de l'Aube directement sur la place Saint-Roch afin d'être visibles. Mais la perception des habitants change : on est pour eux, dans le cadre de notre mission avec l'EPASE, des représentants de la Ville, externes au quartier et on suscite plus de méfiance et de confusion car on travaille aussi sur la concertation du projet urbain. Même des structures qui devraient nous être acquises comme les centres sociaux ou médiateurs nous ont regardés différemment* » (entretien avec T. B. et L. B., RDD).

Cette situation montre l'importance pour les acteurs associatifs de disposer d'un réseau local suffisamment constitué pour mener des projets de réactivation des rez-de-chaussée. La principale limite identifiée à l'action de RDD se situe dans une gestion locative au cas par cas, chaque projet impliquant un travail important de négociations et de remise en état du local, sans compter les incertitudes que posent le statut de locataire.

### 2.3.2 Vers de nouveaux acteurs de l'intermédiation immobilière en France

Les deux associations stéphanoises réinventent ainsi les cadres conventionnels de l'intermédiation immobilière, une posture qui se développe de plus en plus dans les villes françaises autour des espaces vacants. Elles visent à pallier l'insuffisance de l'action publique en la matière mais aussi des acteurs traditionnels de l'intermédiation, en premier lieu desquels les agences immobilières. L'activité de courtage immobilier se définit comme « *un service fourni par des professionnels qui connaissent le secteur, ses procédures et qui fournissent l'expérience nécessaire pour conseiller aussi bien les acheteurs que les vendeurs* »<sup>9</sup>. L'agent immobilier tire l'essentiel de son revenu à partir des commissions qu'il réalise sur les prix de vente des transactions. Dès lors, son intérêt est d'abord tourné vers les biens détenant les plus fortes valeurs marchandes. Les locaux commerciaux, d'autant plus s'ils sont vacants et dégradés, représentent au contraire un faible intérêt économique pour les agences qui en ont la gestion. Ces dernières s'avèrent donc souvent peu actives dans leur mission de commercialisation des biens vacants.

D'autres acteurs sont également défaillants dans la gestion de leurs biens vacants. C'est notamment le cas des bailleurs sociaux qui, confrontés à une augmentation importante de leur stock de logements vacants (Arab, Miot, 2020), peinent aussi à trouver des solutions pour réoccuper les rez-de-chaussée de leurs immeubles. La situation est accentuée dans les territoires en déclin où le faible taux d'occupation des logements tend à déstabiliser les bailleurs qui ne font pas des rez-de-chaussée leur priorité. La réactivation de ces derniers ne fait d'ailleurs pas partie de leurs compétences originelles, ce qui contraint les organismes de bailleurs à réinventer leur organisation et leur mode de fonctionnement.

Face à cette situation, les acteurs associatifs mais aussi certaines entreprises privées se sont spécialisées sur la gestion des espaces urbains vacants et de leur réactivation. Prenons l'exemple de l'entreprise Camelot Europe qui propose de gérer les coûts directs et indirects de la vacance grâce à une occupation temporaire des biens vacants (la protection par occupation). Elle permet ainsi de prévenir les dégradations auxquelles sont exposés les biens (infractions, vols, etc.). La viabilité économique de l'opérateur lui impose cependant d'éviter les territoires en déclin dans lesquels les locaux sont susceptibles de nécessiter des restructurations lourdes.

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire peuvent quant à eux investir aisément ces territoires en raison de leur désintérêt pour la valeur économique des biens vacants. Soutenus par des subventions publiques, ils « *organisent leur activité en transformant l'offre et en développant une action d'accompagnement auprès de la demande* » (Arab, Miot, 2020, p. 21). Ce modèle va au-delà de

---

<sup>9</sup> Définition de SCIMBLIMMO, agence de conseils dans l'immobilier. Disponible sur : <https://www.scimblimmo.fr/qu-est-ce-que-l-intermediation-immobiliere/>

l'urbanisme transitoire et de la préfiguration d'usages puisqu'il actionne des leviers de gestion immobilière favorables à l'émergence de projets locaux. Nous avons précédemment montré la capacité de RDD à réaliser de l'intermédiation locative, modèle de gestion basé sur la sous-location et permettant d'apporter des garanties solides au propriétaire du local. En outre, la société d'économie mixte de la Ville de Paris, la Semaest, a entrepris de contribuer à la réinstallation de commerces et services de proximité dans les quartiers de la capitale et s'appuie pour cela sur des outils allant au-delà de l'intermédiation locative, puisqu'elle acquiert et gère un ensemble foncier d'environ 650 locaux.

La multiplication des initiatives locales pour la réactivation des rez-de-chaussée, que les territoires soient dans un marché « tendu » ou « distendu », montre la nécessité pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) de se substituer aux promoteurs et agences immobilières pour faire valoir leurs valeurs dans la production de la ville. Leurs actions sont facilitées dans les territoires en déclin par un certain relâchement des acteurs de l'intermédiation (agences immobilières, promoteurs). Elles s'inscrivent par ailleurs en complément du soutien des acteurs publics au développement économique et à l'installation des porteurs de projet (collectivités, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat).

### **2.3.3 Les difficultés rencontrées par les acteurs de l'ESS dans la réactivation des rez-de-chaussée vacants**

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire compensent généralement la faiblesse de leurs moyens financiers par leur créativité dans les montages d'opération ainsi que dans les formes de gestion et de fonctionnement. Lorsqu'il s'agit de la réactivation des rez-de-chaussée vacants, ils rencontrent néanmoins certains éléments de blocage difficiles à surpasser. Grâce à l'observation de l'action des associations stéphanoises sur le sujet, plusieurs éléments peuvent être relevés :

Tout d'abord, les relations entre associations et propriétaires de locaux vacants se révèlent souvent conflictuelles. Les associations proposent régulièrement des formes de conventionnement dites « gagnant-gagnant » dans lesquelles elles prennent en charge les coûts de remise en état du local contre une baisse du montant du loyer ou bien une exonération de loyer le temps des travaux. La perspective d'une occupation gratuite du local pendant quelques mois tend à crispier les propriétaires qui ne perçoivent pourtant aucun revenu d'un local vacant qui se dégrade. Cette suspicion est par ailleurs entretenue par les agences immobilières qui voient les associations venir marcher sur leurs plates-bandes. Lorsque celles-ci viennent les contacter pour obtenir des données quant aux caractéristiques du local dont elles ont la gestion, il n'est pas rare d'observer des stratégies de rétention d'informations par les agences immobilières.

De plus, de nombreux propriétaires sont dans une logique attentiste lorsqu'ils ne trouvent pas facilement de locataires pour remplir leur local. Cette pratique est très répandue dans les quartiers péricentraux stéphanois, au Crêt de Roc et à Saint-Roch notamment : les propriétaires préfèrent conserver leur bien vacant en vue d'une revalorisation économique ultérieure, plutôt que d'entamer des travaux lourds qui anéantiraient toute possibilité de plus-value. C'est pourquoi des locaux dont les propriétaires n'ont pas de difficultés économiques apparentes se révèlent dans un état de dégradation avancé.

Les associations éprouvent par ailleurs des difficultés à étendre le périmètre de leurs actions sur les rez-de-chaussée. Leur méthode de travail impose en effet des territoires restreints afin, d'une part, de pouvoir constituer un diagnostic très fin de la vacance et, d'autre part, de constituer des réseaux localement pour bénéficier d'une relation de confiance avec les habitants, qu'ils soient propriétaires ou porteurs de projet (ce que nous montrent les difficultés de RDD sur le quartier Saint-Roch).

En outre, les associations peinent parfois à trouver des solutions d'accompagnement pour les porteurs de projet qui tendent à se décourager face aux démarches administratives et à la lenteur du traitement des autorisations d'urbanisme. Certains projets sont complexes, nécessitant de grandes surfaces de ventes, des équipements particuliers (la présence d'un extracteur de fumée par exemple) ou une ingénierie spécifique ; autant d'éléments que les associations ne pas toujours en mesure d'offrir.

Enfin, certains projets présentent un tel déséquilibre financier entre charges et recettes que se pose la question d'une intervention publique. En effet, n'est-ce pas à la collectivité d'intervenir au titre de l'intérêt général pour maintenir des services de proximité considérés comme essentiels ?

A travers l'exemple de deux associations stéphanoises particulièrement dynamiques concernant la réactivation des pieds d'immeuble, nous avons esquissé des premiers schémas pour la valorisation des rez-de-chaussée dans une perspective de développement local. Ces exemples montrent la capacité des acteurs de l'économie sociale et solidaire à impulser et coordonner des dynamiques de revitalisation des quartiers basées sur les solidarités locales. La création d'activités apparaît d'autant plus importante dans ces quartiers qu'elle répond parfois à des usages et services de proximité élémentaires, favorisant en outre les rencontres et la convivialité.

Cette action montre rapidement ses limites lorsqu'elle est amenée à changer d'échelle et cela ne dépend pas uniquement de moyens économiques. La force d'ingénierie et la construction de réseaux locaux constituent autant d'éléments nécessaires à une réactivation durable des rez-de-chaussée.

## CONCLUSION PARTIE 2 :

La deuxième partie de ce mémoire nous a permis de montrer que la stratégie nationale française pour la revitalisation des centres-villes, déclinée ensuite au niveau régional, s'est principalement axée sur le retour et/ou le maintien des commerces et des services de proximité, comme une réponse au développement de l'urbanisme commercial que les acteurs publics n'ont pas su contrôler pendant plusieurs décennies. Le cas de Saint-Etienne est sur ce point révélateur de la conquête territoriale des grands groupes de distribution et des enseignes nationales, aspirant les flux de consommateurs vers les périphéries.

Le destin tragique des rez-de-chaussée stéphanois a commencé là. La vacance commerciale ronge le centre-ville et l'entraîne vers le bas dans une double dynamique de dégradation de l'habitat et de dépréciation de la vie urbaine. En prime, le centre-ville stéphanois échappe dans sa majeure partie aux principaux dispositifs de revitalisation commerciale qui pourraient constituer une première base à la réactivation de ses rez-de-chaussée vacants. Sans élan extérieur, les actions de la Ville restent timides, ponctuelles et évènementielles.

Les dernières années ont cependant soufflé une nouvelle dynamique sur le centre-ville stéphanois grâce aux interventions d'abord distinctes de l'EPASE, grâce à sa foncière commerciale, et de deux acteurs associatifs spécialisés dans la réactivation des rez-de-chaussée vacants, Rues du Développement Durable et le collectif Ici-Bientôt. Complètement opposées dans leur logique de réactivation - l'installation d'enseignes nationales pour la foncière Sorapi contre l'installation de porteurs de projet issus de l'économie sociale et solidaire pour les associations - les acteurs tendent finalement à se rapprocher, notamment à l'occasion du projet urbain Saint-Roch. Au sein de cette mécanique, la collectivité peine encore à trouver sa place de coordinateur et à élaborer sa propre stratégie de réactivation des rez-de-chaussée vacants.

### Partie 3. Le plan d'action pour la reconquête des rez-de-chaussée vacants à Saint-Etienne : un nouveau levier pour la revitalisation économique et urbaine du centre-ville stéphanois

Alors que la thématique de la réactivation des pieds d'immeuble était principalement investie par les acteurs associatifs stéphanois, la Ville de Saint-Etienne a décidé de s'engager davantage en chargeant son service de renouvellement urbain d'étudier la mise en place d'un plan d'action destiné à « la reconquête » des rez-de-chaussée vacants. Tels étaient les termes utilisés par la municipalité pour décrire son action dans la presse locale en mai 2021. Elle y annonçait notamment sa volonté d'accompagner les propriétaires dans la remise en état de leurs locaux vacants et d'encourager la reconversion de ces derniers à des fins de développement résidentiel : « *Chaque rue a sa fonction dans le Plan local d'urbanisme, rappelle Jean-Pierre Berger [adjoint au maire chargé de l'urbanisme]. Parfois, il faut le modifier pour s'adapter au mieux aux besoins. Certains rez-de-chaussée pourront être réhabilités en garages ou en locaux à poubelles équipés pour stocker des vélos par exemple* » (Masson pour *Le Progrès*, 2021).

Le retour de la collectivité sur ce sujet est significatif de la prise de conscience qu'une action publique est nécessaire en complément du travail mené par les associations sur leurs périmètres respectifs. La mission est confiée au service « Renouvellement urbain » afin que ce dernier puisse porter son intérêt sur les locaux qui lui semblent bloqués et qui ne pourront être réactivés selon lui que grâce à une intervention extérieure. C'est un travail complémentaire à celui du service « Commerces et artisanat » qui intervient sur la réactivation de locaux bénéficiant déjà d'une certaine attractivité et susceptibles de correspondre aux besoins des porteurs de projet qui les contactent.

Cette troisième partie souhaite ainsi revenir sur la mise en place de la stratégie municipale pour la réactivation des rez-de-chaussée vacants à Saint-Etienne, et visualiser les conditions de sa réussite. Elle traite également des relations entre acteurs locaux et de leur capacité à se coordonner pour construire un projet territorial adapté au contexte économique et social de la ville. Un premier chapitre décrit la construction d'un diagnostic initialement souhaité co-construit et partagé entre l'ensemble des acteurs locaux. Un deuxième chapitre tente de déterminer les outils opérationnels à disposition de la collectivité pour accompagner la réactivation des rez-de-chaussée vacants. Un troisième et dernier chapitre présentera les perspectives d'usages alternatifs au commerce dans les rez-de-chaussée, révélés à travers l'étude du cas stéphanois.

## Chapitre 1. Un diagnostic à partager entre l'ensemble des acteurs du territoire

Nous avons vu précédemment l'importance pour les collectivités d'élaborer des outils de mesure convenus avec l'ensemble des acteurs locaux afin de produire une connaissance commune et fiable de la vacance (cf. § 1.3.1.). Ce chapitre revient dans un premier temps sur les lacunes du système de production de la connaissance par la collectivité avant qu'elle n'engage par ses propres moyens un diagnostic approfondi. Nous verrons par la suite les collaborations qui se sont créées entre acteurs locaux pour en partager les résultats. Enfin, nous analyserons les premiers résultats qui émergent de ce diagnostic territorial.

### 3.1.1. Les lacunes du dispositif actuel de recensement et de caractérisation des rez-de-chaussée vacants

La vacance commerciale à Saint-Etienne recouvre des réalités différentes selon qu'on l'étudie à l'échelle de l'hypercentre ou de ses quartiers péricentraux, selon qu'elle soit de courte ou de longue durée. La question du diagnostic se révèle alors essentielle pour la Ville de Saint-Etienne afin de déterminer les modalités de son action sur les rez-de-chaussée. L'étude de la vacance à une échelle large, celle du périmètre communal, apparaît peu pertinente car les quartiers ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux que le centre-ville. De plus, la production et l'actualisation des données sur un périmètre aussi important se révèlent très complexes.

Le choix a donc été fait de se concentrer sur le périmètre du centre-ville, délimité rappelons-le par le tracé du boulevard urbain. Avant la mise en place du plan d'action, la connaissance sur les rez-de-chaussée vacants était partielle et résultait de l'addition de plusieurs bases de données. En premier lieu, la base « commerces » de l'observatoire du système d'information géographique (SIG) de la Ville centralise depuis plusieurs années l'ensemble des données récoltées par les services municipaux dans le cadre de leurs missions. Dans ce sens, le service « Commerce et artisanat » effectue tous les trimestres un relevé de terrain pour quantifier la vacance commerciale et suivre les changements d'activités dans le périmètre de l'hypercentre. Ce travail régulier permet de dater avec précision le début de la vacance du rez-de-chaussée, et ainsi déterminer la dureté de cette dernière. En revanche, la connaissance de la vacance était beaucoup plus partielle dans les quartiers péricentraux où les recensements s'effectuaient ponctuellement, au gré des projets urbains.

Ensuite, la vacance est suivie avec intérêt par l'EPASE qui, dans le cadre de sa foncière commerciale Sorapi, est amené à compléter l'approche quantitative de la Ville grâce à un diagnostic précis des locaux dont il pourrait se porter acquéreur. Son intervention dans les quartiers péricentraux de Jacquard et de Saint-Roch l'amène également à mener une réflexion sur les rez-de-chaussée : l'étude de la vacance a été confiée à RDD sur le quartier Saint-Roch tandis qu'une étude exploratoire sur la thématique des « communs » en rez-de-chaussée a eu lieu en interne sur le quartier Jacquard.

Ces dispositifs sont en parallèle complétés d'une collecte d'informations plus fine par les associations sur leurs périmètres d'étude respectifs. Leur proximité physique mais aussi sociale avec les habitants, propriétaires et porteurs de projets leur permet d'observer des tendances que les acteurs institutionnels à plus grande échelle ne peuvent appréhender, aussi bien sur l'offre que sur la demande. En effet, ils perçoivent plus facilement l'évolution des attentes et des besoins exprimés par les habitants grâce à leur présence récurrente sur l'espace public.

### **3.1.2. Disposer de données fiables sur les rez-de-chaussée vacants**

Avec la mise en place d'un plan d'action pour la réactivation des rez-de-chaussée, la Ville souhaite avant tout se doter de sa propre base de données, indépendamment du travail réalisé par ailleurs par les acteurs associatifs et l'EPASE. Dans l'optique de résoudre les situations de blocage pour les locaux les plus problématiques, le service « Renouveau urbain » ne considère plus que les locaux dont la durée d'inoccupation excède cinq ans. Pour les identifier, la Ville peut compter sur son observatoire SIG qui, pour chaque cellule commerciale, reprend l'historique de ses périodes d'occupation et d'inoccupation. Néanmoins, cela a nécessité d'actualiser les données préexistantes grâce à un travail de recensement sur le terrain de l'ensemble des cellules commerciales du centre-ville et de leur état d'occupation. Ce travail quantitatif a ensuite été complété en bureau par une datation de la vacance en utilisant comme source d'information l'outil street view, parfois approximatif, de Google Maps. L'objectif à terme était de quantifier précisément le phénomène de vacance structurelle et d'identifier les locaux nécessitant un intérêt de la collectivité.

Dans un second temps, la Ville a entrepris de caractériser la vacance des rez-de-chaussée et s'est appuyée pour cela sur son enquête terrain, ainsi que sur une prise de contact avec les propriétaires de locaux vacants. Cette démarche avait pour but d'estimer le coût global des travaux, les capacités financières du propriétaire et ses projets quant à l'avenir du local. Cette prise de contact s'avère néanmoins complexe pour deux raisons principales. La première tient à la pertinence du fichier fiscal LOCOMVAC à partir duquel se base l'envoi des courriers. Ce fichier permet d'identifier les locaux dont les propriétaires n'ont pas versé de cotisation foncière des entreprises (CFE) au cours des dernières années ; il permet par ailleurs de collecter les coordonnées de ces propriétaires. Si cette méthodologie

semble, en apparence satisfaisante, le fichier de base LOCOMVAC comporte de nombreux biais : certaines activités sont exonérées de CFE ou en dehors de son champ d'application telles que les activités associatives laissant croire à un local vacant, certains changements de propriétaires ou changements de destination ne sont pas pris en compte, etc. C'est donc le croisement du travail de terrain avec ce fichier qui permet d'affirmer si un local est effectivement touché par la vacance structurelle.

La seconde raison qui rend l'enquête vers les propriétaires difficile tient cette fois au faible investissement affiché par ces derniers quant à la situation de leur local. Après deux vagues de courriers envoyées successivement aux propriétaires individuels puis aux sociétés civiles immobilières (SCI), le taux de réponse se révèle particulièrement décevant, surtout concernant les SCI. Comme vu précédemment (cf. § 2.3.3.), l'attentisme de certains propriétaires concernant l'occupation ou non de leurs biens immobiliers peut largement contribuer à cet échec relatif.

Par ailleurs, ce diagnostic n'est pleinement efficace que s'il bénéficie d'une actualisation régulière des données collectées. La mise à jour des données peut s'effectuer grâce à une veille sur les autorisations d'urbanisme et sur les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) relatives aux cessions de murs commerciaux ou de fonds de commerce. Elle demande néanmoins des moyens humains conséquents pour l'effectuer sur le temps long.

En parallèle de ce diagnostic sur le local, un travail sur une échelle plus large a été mené afin de déterminer la vocation commerciale ou économique des différentes du centre-ville. Il permet d'orienter par la suite le sens de l'action à donner en considérant le local comme réactivable, car situé dans une rue à la vocation économique identifiée, ou non. Dans ce dernier cas, il s'agit d'identifier des usages alternatifs au commerce afin de sortir le local de la vacance structurelle (cf. § 3.3.).

### **3.1.3. Un diagnostic partagé ? Des collaborations entre acteurs locaux difficiles à construire**

La création d'un groupe de travail en octobre 2020 sur le sujet de la réactivation des rez-de-chaussée du centre-ville annonçait la volonté des acteurs locaux d'aller dans le sens d'une plus grande collaboration. Ce groupe de travail a regroupé le service « Commerces et artisanat » et le service « Renouveau urbain » de la Ville ainsi que l'EPASE et les deux principaux acteurs associatifs spécialisés sur le sujet, RDD et le Crefad Loire. L'objectif était de rapprocher les acteurs travaillant sur la thématique et de révéler les complémentarités qui pouvaient exister entre eux, que ce soit à propos du diagnostic ou des actions opérationnelles de chacun. Les acteurs associatifs attendaient de ce groupe de travail de trouver un appui dans leurs démarches administratives (raccourcir les délais d'instruction,

identifier les bons interlocuteurs), de déterminer les outils publics mobilisables (cf. Foncière commerce) ou à mobiliser (modification du PLU, droit de préemption, ...), et de faire remonter des besoins en matière d'ingénierie. De leur côté, les acteurs institutionnels souhaitaient recueillir les retours d'expériences des deux acteurs associatifs afin d'identifier les points de blocage qui pourraient contraindre par la suite ses actions pour la réactivation des locaux.

Une autre action de coordination entre acteurs associatifs et institutionnels a été menée lorsque la Ville a missionné RDD et le Crefad pour renforcer la connaissance de la vacance des rez-de-chaussée sur leurs périmètres d'étude. Cette étude s'est basée sur une grille d'analyse commune aux deux associations et a permis de produire des fiches individualisées à chaque local, mettant en relief les points de blocage et les leviers d'intervention possible (cf. annexe ...). Ce travail a ensuite permis d'inspirer la Ville quant à la manière de conduire son propre diagnostic à l'échelle du centre-ville.

A terme, la Ville devrait être dotée de son propre diagnostic exhaustif des rez-de-chaussée vacants structurels. Se posera désormais la question du partage de cette base de données aux autres acteurs locaux : les choix de la collectivité à ce propos seront en effet importants puisqu'ils impliqueront un appui certain lors de leur action opérationnelle. On peut penser que la communication de ces informations à l'EPASE, qui dispose déjà d'une connaissance importante des locaux sur ses secteurs d'implantation, sera facilitée en raison des passerelles déjà existantes entre le service « Commerces et artisanat » de la Ville et la Direction de l'Immobilier de l'EPASE. Les deux acteurs doivent cependant être vigilants à ce que les bases de données soient alimentées régulièrement afin de garantir la coordination de l'action opérationnelle sur le temps long.

Les modalités de partage du diagnostic semblent en revanche plus incertaines entre la collectivité et les deux principaux acteurs associatifs spécialisés dans la réactivation des rez-de-chaussée. Une première hypothèse, optimiste, envisagerait une relation de confiance et tendrait à professionnaliser le travail des associations (à la manière de l'action de RDD sur le quartier Saint-Roch). La collectivité pourrait en effet les accompagner en levant certains freins qui bloquent aujourd'hui certaines situations de locaux vacants : lettre de la Ville aux propriétaires pour légitimer l'action des associations, transmission d'informations dont disposent la Ville mais qui se révèlent parfois inaccessibles pour RDD ou le Crefad (surface du local, nécessité de travaux et capacité financière des propriétaires, exigences financières concernant la location du bien, etc.). En retour, la collectivité bénéficierait des connaissances acquises par les associations à propos de l'évolution des attentes des habitants et des porteurs de projet.

Une deuxième hypothèse envisagerait cependant une certaine méfiance de la collectivité envers les associations. Si la collectivité reconnaît le bénéfice de leur action, elle exprime parfois ses doutes quant à la nature des activités installées et à la durabilité de leur modèle économique (occupations

temporaires, activités associatives, commerçants indépendants aux faibles surfaces financières). Par ailleurs, quelle que soit l'hypothèse retenue, la communication puis l'exploitation des données personnelles acquises par la Ville doit faire l'objet d'une conscientisation par le propriétaire avant d'être transmise aux associations ou à des porteurs de projet.

## Chapitre 2. Une action opérationnelle au cas par cas au détriment d'une stratégie globale

La résorption de la vacance commerciale implique de disposer d'outils opérationnels adaptés au contexte territorial de Saint-Etienne. Le diagnostic effectué par la Ville a permis jusqu'à présent d'identifier un nombre précis de locaux atteints par la vacance structurelle. De plus, les premiers résultats du diagnostic effectué par la Ville montrent que les points de blocage à la réactivation des locaux sont variés : des prix de location ou de cession trop élevés au regard de la localisation ou des caractéristiques du local ; la complexité foncière de la propriété (nombreuses propriétés en indivision) ; des espaces publics et un environnement urbain peu qualitatifs ou peu propices à une dynamique commerciale, etc. Mais la plupart du temps, c'est l'état très dégradé du local qui dissuade l'installation d'un porteur de projet. Des travaux lourds sont souvent nécessaires, que ce soit en extérieur (devanture) ou en intérieur.

Ce chapitre interroge alors la capacité des collectivités à mobiliser des outils efficaces pour débloquer ces situations de vacances structurelles. Nous nous attarderons plus spécifiquement sur trois typologies et les réponses opérationnelles pouvant être apportées. Dans un premier temps, nous verrons que la municipalité peut empêcher la multiplication des transformations de locaux commerciaux en logements et ainsi préserver la diversité fonctionnelle d'une rue. Ensuite, nous verrons les outils qu'elle peut utiliser à destination de propriétaires qui se montreraient inactifs quant à la commercialisation de leur local. Enfin, détaillerons les différents degrés d'intervention publique lorsque la cellule présente des travaux importants de remise en état ou de remembrement.

### 3.2.1. Préserver la vitalité commerciale d'une rue : les servitudes d'alignement commercial

La Ville de Saint-Etienne recense depuis plusieurs années une augmentation du nombre de demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à des transformations de locaux commerciaux en rez-de-chaussée à vocation résidentielle : des garages et très souvent des logements. Ces changements de destination traduisent une forme de découragement pour certains propriétaires qui, après plusieurs années de commercialisation, voient leur local inoccupé générer davantage de pertes que de recettes. Pour d'autres, des propriétaires bailleurs, c'est en revanche la perspective d'une plus-value financière intéressante qui motive la transformation du bien en habitation. En effet, la procédure leur permet de vendre ou louer un bien à usage d'habitation après l'avoir acheté à un prix plus attractif quand il était à usage professionnel ou commercial.

On recensait ainsi une quinzaine d'opérations sur l'ensemble du centre-ville en 2019, auxquelles il faut

ajouter les transformations non déclarées. Elles touchent tous les quartiers, mais plus particulièrement ceux du Crêt de Roc au nord-est et de Saint-Roch au sud. Si la création d'un logement peut parfois valoriser le pied d'un immeuble, les changements de destination observés dans ces quartiers ne le font que rarement : d'une part, parce qu'ils ont parfois lieu dans des rues dont la vitalité est encore intéressante et contribuent ainsi au mitage du parcours commercial ; d'autre part, parce que les conditions d'habitabilité de ces rez-de-chaussée sont peu qualitatives, voire insalubres (faible luminosité, bruit de la circulation motorisée, petites surfaces, cf. figure 25).



Figure 244 : Ancien local commercial transformé en logement, rue Roger Salengro.

Face à la multiplication des demandes, la Ville via son service urbanisme mène une veille active afin de vérifier la salubrité de ces projets en lien avec l'agence régionale de santé. Elle se relève néanmoins démunie lorsque le projet est conforme aux exigences en matière de santé mais qu'il se révèle très mal adapté à la vocation économique de la rue.

De cette façon, le code de l'urbanisme offre à la municipalité la possibilité d'utiliser la servitude d'alignement commercial pour sauvegarder les fonds de commerce dans les rez-de-chaussée et éviter la transformation de ces derniers en locaux résidentiels. Concrètement, cette servitude se traduit dans le règlement du PLU par la protection de certains alignements commerciaux sous une forme stricte (obligation de maintenir dans le rez-de-chaussée une activité commerciale au sens du PLU) ou mixte (obligation de maintenir dans le rez-de-chaussée une activité commerciale ou une activité de services immatériels au sens du PLU). La présence d'une servitude permet ainsi d'interdire la transformation des locaux donnant sur la rue en logements. A Saint-Etienne, cette servitude a été appliquée sur les principales rues de l'hypercentre marchand (cf. figure 26). Mais elle a vocation à évoluer, notamment dans le cadre de l'élaboration du PLU intercommunal qui devrait intégrer dans son règlement de nouvelles rues pour mieux correspondre à la réalité commerciale du centre-ville.



ses quartiers péricentraux. Le local reste donc vacant puis se dégrade au fil des années, laissant peu de chance à ses propriétaires de réaliser une plus-value sans réaliser de lourds travaux. Il ne constitue pas non plus une préoccupation car le local est souvent une partie d'un patrimoine immobilier plus large, permettant de compenser les coûts. Ce scénario n'est pas spécifique aux SCI non stéphanoises mais il est caractéristique de la logique de nombreux propriétaires investisseurs comme elles.

La collectivité a finalement peu de prises sur ces investisseurs éloignés du territoire stéphanois. Une solution s'offre à elle : la taxe sur les friches commerciales applicable aux locaux concernés par la taxe foncière et vacants depuis au moins deux ans. La taxe correspond, comme la taxe foncière, à la valeur locative cadastrale multipliée par un taux évolutif : 10% la première année, 15% la deuxième année et 20% la troisième année. Elle est instituée par les communes ou intercommunalités par délibération qui peuvent également décider de majorer les taux dans la limite du double des montants indiqués ci-dessus. Il est important de préciser que des exonérations existent quand, entre autres, le local est un logement proposé à la location ; quand la mise aux normes s'avère trop onéreuse ; ou quand la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (situation de contentieux, mise en location ou en vente à un prix n'excédant pas ceux du marché).

C'est sur ce dernier point que le principe de la taxe s'avère intéressant : le propriétaire, s'il justifie de proposer des prix de location/vente en accord avec ceux du marché, ne paie pas la taxe. Instituée dans plusieurs centaines de communes en France, la taxe est surtout utilisée comme un moyen pour la collectivité de prendre contact avec ces propriétaires et de les contraindre à revoir leurs exigences financières à la baisse. Si cette taxe peut apparaître pertinente pour débloquent les situations de propriétaires inactifs, les retours d'expériences dans les autres villes françaises montrent qu'elle est peu efficace sur les locaux vacants structurels puisque les propriétaires ont les moyens d'absorber assez facilement ces coûts. De plus, le risque est de provoquer de nombreuses transformations en logements afin que le local ne soit plus dans le champ d'application de la taxe.

### **3.2.2. Les outils d'intervention publique sur le local**

Un bien vacant en rez-de-chaussée est particulièrement exposé aux dégradations. C'est l'un des principaux constats qui ressort du diagnostic de la vacance structurelle. Les dégradations sont d'abord extérieures : vitrine cassée, devanture de l'ancienne activité restée en place, dégradations du rideau métallique (tags). Mais les travaux les plus lourds sont généralement à l'intérieur : rénovation des sols, des murs ou des plafonds qui peuvent par exemple avoir été impactés par un dégât des eaux ; mais aussi rénovation des réseaux électriques, du système de chauffage, des sanitaires, etc. Sa position en bas d'immeuble peut l'exposer à de nombreux événements imprévus. Face à cette situation, la première difficulté est de parvenir à réaliser une évaluation chiffrée des travaux, les coûts pouvant très vite varier

du simple au double. Les propriétaires ayant tendance à minimiser le montant des travaux (souvent par défaut de connaissances), il est nécessaire que la collectivité visite les locaux afin de dresser son diagnostic technique.

Ensuite se pose la question de la responsabilité : à qui incombent les travaux ? La répartition des coûts entre le bailleur et son locataire est prévue dans le contrat de location et, généralement, les travaux structurels reviennent au propriétaire tandis que les travaux plus légers de rafraîchissement ou d'aménagement du local incombent au locataire. De son côté, la Ville peut proposer des subventions au titre de la création d'activités et de l'aide aux travaux.

Pour "débloquer" la situation, un conventionnement est à trouver pour atténuer les charges pesant sur le repreneur. La Ville de Moulins propose par exemple une subvention à destination des porteurs de projet, appelée "Prime à la sortie de vacance des locaux commerciaux" (AID Observatoire, 2019). Elle finance à hauteur de 5% le montant visant à la réalisation des travaux, l'acquisition du mobilier et de la signalétique ou l'acquisition du local.

D'autres formes de conventionnement sont à produire, notamment sur la base des actions de RDD. Son portage locatif est essentiellement basé sur la rédaction de baux précaires ou d'exonérations de loyers en échange de la prise en charge d'une grande partie des travaux. Le système pourrait être appliqué sur de nombreux autres locaux mais il se heurte jusqu'à présent à la contrainte des agences immobilières et à des propriétaires souvent fermés sur la question.

Enfin, l'accompagnement de la collectivité n'est pas que financier. Il peut, de la même façon, que les associations, s'attacher à mettre en lien les porteurs de projet et propriétaires de locaux vacants. C'est le sens qui a été donné à une application mobile créée par un collectif de designers stéphanois, Palco. Impulsé par le collectif, le projet a finalement convenu à la collectivité qui a décidé de se saisir de l'application et l'a fait développer durant l'année 2020. Elle a pour but de créer une interface de rencontre entre d'une part la présentation des offres dans un quartier donné, à la manière d'une agence immobilière, et d'autre part des porteurs d'activités qui ont la possibilité de présenter sur l'application leur projet et leurs attentes concernant les caractéristiques idéales à sa création.

Ce chapitre nous a ainsi montré que l'intervention de la collectivité ne peut généralement que s'opérer au cas par cas entre sanctions, subventions, voire acquisitions. La mise en place de ces outils s'adapte en réalité très souvent aux raisons de la situation de blocage ayant entraîné le statut de vacance structurelle.

## Chapitre 3. Vers des usages alternatifs au commerce, une thématique à explorer

Le diagnostic de la vacance dans le centre-ville stéphanois fait apparaître qu'environ un quart des locaux vacants structurels se situent dans des rues qui ne semblent plus avoir de potentiel commercial ou économique. Par ailleurs, il est observé des situations particulières où des locaux sont situés dans des rues disposant de ce potentiel mais présentent une configuration atypique, rendant leur commercialisation complexe : faible superficie, configuration des lieux atypique, accessibilité difficile, etc. De plus, comme nous le rappellent David Rottmann et Valérie Strock-Huttepaun (2021), l'offre de commerces, enrichie des grandes surfaces et du commerce en ligne excède bien souvent la demande de consommateurs. Dès lors, la disparition du potentiel commercial de la cellule semble définitivement actée, interrogeant la capacité des acteurs locaux à projeter l'animation urbaine sur des activités alternatives au commerce.

Sur ce sujet, nous introduirons la question des communs qui révèlent de nouveaux modes d'appropriation de la ressource foncière. Ensuite, nous montrerons que l'EPASE reste l'acteur public le plus mobilisé sur le sujet.

### 3.3.1. Les communs : nouvelle approche de l'appropriation des rez-de-chaussée vacants par les usagers

Il n'existe à ce jour sur le territoire stéphanois que très peu d'exemples de reconversion de rez-de-chaussée commerciaux en espaces communs. La notion même de « communs » et de « biens communs » peine encore à percer dans le paysage institutionnel stéphanois. Pourtant, les initiatives se multiplient partout en France et même à Saint-Etienne pour entretenir le concept dans une perspective de développement urbain durable. Les « communs » correspondent en réalité à « *une évolution de notre société vers des modes de valorisation et de gestion des ressources territoriales plus collectives, plus participatives, dans lesquelles sont impliquées les parties prenantes et en particulier les usagers* » (Kebir, Wallet, 2021).

Les associations stéphanoises constatent d'ailleurs dans certains quartiers des attentes de plus en plus nombreuses. Sur le quartier du Crêt de Roc, l'association RDD a perçu ses dernières années une demande croissante de lieux de convivialité, libres d'accès et mixtes pour favoriser la rencontre d'habitants qui ne se connaissant pas car ne fréquentent pas nécessairement les mêmes lieux de la ville.

Ils recueillent également de nombreuses demandes d'habitants qui souhaiteraient disposer de lieux pédagogiques pour réparer faire réparer un bien. Ces lieux, qui s'étaient progressivement effacés avec l'individualisation des comportements, reviennent progressivement dans une perspective de

développement local. En effet, les notions de « communs » et de « développement local » ont une volonté commune de réappropriation du développement par les acteurs locaux, dans notre cas, grâce à l'activation des rez-de-chaussée vacants.



Figure 266 : Local vélo du Crêt de Roc, rue Roger Salengro

**Le local à vélo du Crêt de Roc** constitue l'un des seuls reconverti en espace commun de quartier à l'échelle de la ville. Il fonctionne comme un espace collectif mutualisé où les cyclistes peuvent entreposer leur vélo pour une durée indéterminée. RDD a facilité la faisabilité du projet en portant le bail puis en réalisant les travaux, pour le sous-louer ensuite à l'association d'utilisateurs OCIVÉLO.

### 3.3.2. L'EPASE, précurseur parmi les acteurs institutionnels

La thématique des communs reste un sujet exploratoire à l'échelle du territoire stéphanois. Depuis 2019, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) coordonne avec la direction de l'immobilier de l'EPASE des opérations de restauration immobilière sur le périmètre de l'OPAH-RU du quartier Jacquard. Alors qu'une réflexion était menée sur le devenir des rez-de-chaussée, l'ANAH a saisi l'EPASE pour que ce dernier se montre expérimental, innovant sur la thématique des communs pour que cette dernière constitue un levier supplémentaire pour activer les rez-de-chaussée et poursuivre les actions de renouvellement urbain sur le quartier (L.N., EPASE).

L'EPASE s'est donc engagé depuis quelques mois dans la réalisation d'une étude exploratoire sur les communs qui a permis d'ouvrir des pistes de réflexion quant aux modalités de transformation des rez-de-chaussée en biens communs ou espaces de gestion commune. Après quelques mois de travail sur le sujet, L. N. (EPASE) distingue les communs qui ont une vocation plutôt résidentielle – mais cela suppose de définir les besoins en amonts et les modalités opérationnelles et de gestion par la suite – et les communs associatifs, c'est-à-dire gérées par des structures qui créent du commun. Plus que l'usage à proprement parler, les communs désignent un processus à travers la construction d'activités collectives ayant pour objectif d'activer le rez-de-chaussée.

La mission de diagnostic sur les communs dans le quartier Jacquard a permis pour l'EPASE, fort logiquement, d'aller à la rencontre des acteurs du quartier (commerçants, amicale laïque, associations de quartier, bailleurs sociaux, propriétaires) pour recueillir leur définition des communs et leurs besoins.

(L. N., EPASE). Elle a permis de révéler deux principaux axes d'étude pour développer les communs : d'une part la thématique de la cuisine, régulièrement citée par les acteurs associatifs, et d'autre part la thématique du recyclage en lien avec la présence récurrente d'encombrants constatée par les propriétaires et bailleurs.

Une concertation plus ouverte a ensuite permis de confirmer ces premières pistes. Il en est par ailleurs ressorti que les habitants préféraient la conception collective plutôt que résidentielle des communs. Cette volonté d'ouverture sur le quartier témoigne d'ailleurs du caractère populaire du quartier Jacquard, profil qui correspond aussi aux autres quartiers péricentraux. N'y aurait-il pas là de nouveaux leviers de réactivation des rez-de-chaussée et de développement urbain pour les quartiers en difficultés de Saint-Etienne ?

## Conclusion.

Ce mémoire s'était donné pour objectif de **déterminer si la réactivation des rez-de-chaussée pouvait constituer un levier de développement local pour les villes en décroissance et, si oui, sous quelles conditions les rez-de-chaussée pouvaient constituer des ressources de développement local**. Nous avons fait le choix de commencer par montrer que les causes de la vacance commerciale étaient variables d'un local à un autre mais qu'il existait des dynamiques – positives ou négatives – liées à des contextes locaux. Dans le cas d'une ville en décroissance comme Saint-Etienne, cette dynamique n'est précisément pas positive comme en témoignent les taux de vacance parfois alarmants sur certains secteurs d'étude. Elle s'explique en raison du contexte socio-économique d'une part, et du développement du commerce périphérique d'autre part.

Les forts enjeux de renouvellement urbain et d'attractivité économique ont fait des rez-de-chaussée des opportunités précieuses pour les collectivités dans le cadre de leur développement urbain. Les acteurs institutionnels stéphanois ont tardé à prendre en considération la multiplication des friches commerciales en centre-ville, peut-être dans l'attente que l'Etat mobilise les moyens économiques nécessaires pour replacer Saint-Etienne sur l'échiquier métropolitain national. La vacance structurelle s'est installée et, avec elle une dégradation accentuée des locaux dans certains quartiers, parfois même au sein de l'hypercentre.

Les actions de la Ville sont restées timides, ponctuelles alors que dans le même temps se consolide un tissu associatif fort. Durant ce moment de latence entretenu par les acteurs publics, la société civile, plus particulièrement les habitants de quartiers, se mobilisent pour contribuer à l'amélioration de la qualité de vie. Ils créent des cadres d'action innovants, bien que leur action soit vite limitée financièrement.

Les nouvelles missions de l'EPASE sur l'hypercentre stéphanois et les quartiers péricentraux ont néanmoins constitué un tournant à la fin des années 2010, l'aménageur disposant en effet des moyens opérationnels adaptés avec sa foncière pour agir rapidement. Il a aussi permis de remobiliser la Ville sur ce sujet à travers la mise en place d'un plan d'action pour la reconquête des rez-de-chaussée vacants qui vise à rassembler la connaissance et coordonner l'action des différents opérateurs. Cette coordination est cependant complexe entre les enjeux économiques liés aux enseignes dans

l'hypercentre et les enjeux de qualité de vie urbaine dans des quartiers qui perdent progressivement leurs usages commerçants.

Dans l'hypercentre, la stratégie d'attirer les enseignes est assumée. L'objectif est de recréer une dynamique positive ou, à défaut, éviter une nouvelle phase de déclin commercial

Dans les quartiers péricentraux, tout est à inventer mais tout semble pouvoir se coordonner justement entre les acteurs associatifs et leurs réseaux locaux, la Ville et sa connaissance fine de la vacance, et l'EPASE grâce à ses moyens opérationnels. Cette coordination reste cependant encore inhabituelle en matière d'aménagement mais semble indispensable pour construire un projet de territoire durable.

De plus, alors que le concept de décroissance est de plus en plus assumé dans certains pays européens, il tarde encore, en France, à servir de base à des stratégies urbaines visant l'amélioration de la qualité de vie. La crise sanitaire, couplée à l'urgence écologique, sera-t-elle un accélérateur de l'élaboration de schémas de développement local, alternatifs à la croissance économique ?

## Bibliographie

### Articles de revue scientifique :

Ambrosino, A. et Andres, L. (2008). Friches en villes : du temps de veille aux politiques de l'espace. *Espaces et sociétés*, 3(3), pp. 37-51.

Béal, V., Dormois, R., Pinson, G. (2010). Relancer Saint-Etienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin. *Métropoles*, 2010/8.

Cauchi-Duval, N., Béal, V., Rousseau, M. (2016). La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin. *Espace populations sociétés*, 2015/3-2016/1.

Chamard, C. (éd.) (2017). Le marketing territorial : comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires ? *Gestion et management public*, 6(1), pp. 77-80.

Cliquet G. (1988). Les modèles gravitaires et leur évolution. *Recherche et Applications en Marketing*, 3(3), pp. 39-52.

Demouveau, J.-P. (2002). La notion de renouvellement urbain. Dans Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (DAUH)*, 2002/6, p. 125. Editions du Moniteur.

Desse, R.-P. (2013). La fin de l'urbanisme commercial à la française. *Les Annales de la recherche urbaine*, 2013/108, pp. 4-15.

Gasnier, A. et Dugot, P. (2012). Commerce, recompositions de l'habiter et de la ville. *Historiens et géographes*, Association des professeurs d'histoire et de géographie, 2012/420, pp. 155-162.

Goze, M. (2002). La stratégie territoriale de la loi S.R.U. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2002/5, pp. 761-776.

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). (2014). Saint-Etienne Métropole : de réelles évolutions, mais toujours des difficultés à retenir ses habitants. *INSEE Analyses Rhône-Alpes*, 2014/14. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285636>

Karvonis, P. (2008). Les installations commerciales dans la ville de Délos à l'époque hellénistique. *Bulletin de correspondance hellénique*, volume 132, livraison 1, pp. 153-219.

Laroche, S. (2018). Représenter les temporalités : outils et méthodes pour saisir les phénomènes de vacance commerciale. *Développement durable et territoires*, 9(2).

Lotz-Coll, S. (2018). La friche militaire urbaine, un nouvel espace convoité ? *Carnets de géographes*, 2018/11.

Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking Cities : Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), pp. 213-225.

Morel-Doridat, F. (2020). Enjeux des villes moyennes en décroissance dans les espaces frontaliers du nord-est de la France. Exemple des villes jumelées franco-allemandes de Forbach et de Völklingen. *CIST2020 - Population, temps, territoires*, Collège international des sciences territoriales (CIST), pp. 296-301.

Perset, M. (2018). Les dynamiques économiques au prisme de la vacance commerciale. Entretien avec Pascal Madry, Directeur de l'Institut pour la ville et le commerce. *Revue BelvederA*, 4(4), pp. 36-38. URL : <https://www.revue-belveder.org/index.php/les-dynamiques-economiques-au-prisme-de-la-vacance-commerciale/>

Petcou, C. et Petrescu, D. (2005). Au rez-de-chaussée de la ville. *Multitudes*, 1(1), 75-87.

Poirine, B. (2015). La théorie de la base économique résidentielle « élargie » appliquée à deux économies régionales divergentes : la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. *Mondes en développement*, 172(4), pp. 109-130.

Renard-Grandmontagne, C. (2016). Commerce et espaces urbains. *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 1(66), pp. 19-24.

Rottmann, D., Strock-Huttepain, V. (2021). Intervenir sur les rez-de-chaussée en ville : une action publique à enrichir. *Métropolitiques*.

Torre, A. (2015). Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, 17(3), pp. 273-288.

Valcke, S. (2003). La réparation, une approche des espaces urbains, *Mots. Les langages du politique*, 2(72).

Wolff, M., Fol, S., Roth, H., Cunningham-Sabot, E. (2013). Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France. *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 661.

Zdanowska, N. (2016). Métropolisation et système de villes en Pologne depuis 1960. *Revue Géographique de l'Est*, 56(3-4).

Articles de presse :

Cattiaux, S. (2018, 04 avril). Un an après le démarrage de CVCM, un bilan d'étape positif, mais incomplet. *Place Gre'net*. URL : <https://www.placegrenet.fr/2018/04/04/an-apres-demarrage-de-cvcm-bilan-detape-positif-incomplet/528966>

Colin, T. (2019, 22 janvier). Plus d'une centaine de commerces vides à Nancy mais la mairie tente de rassurer. *France bleu*. URL : <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/plus-d-une-centaine-de-commerces-vides-a-nancy-mais-la-mairie-tente-de-rassurer-1548089907>

Lecocq, F. (2018, 07 mars). Les commerces lillois face à la baisse du trafic automobile. *Libre Service Actualités (LSA)*. URL : <https://www.lsa-conso.fr/les-commerces-lillois-face-a-la-baisse-du-traffic-automobile,282336>

Madry, P. (2014, 12 mars). Mirage commercial après désindustrialisation. *Libération*. URL : [https://www.liberation.fr/societe/2014/03/12/mirage-commercial-apres-desindustrialisation\\_986600/](https://www.liberation.fr/societe/2014/03/12/mirage-commercial-apres-desindustrialisation_986600/)

N'tsia, S. (2021, 04 février). L'e-commerce français en 2020 : des hausses spectaculaires... et une baisse. *Journal du net*. URL : <https://www.journaldunet.com/ebusiness/commerce/1497363-l-e-commerce-francais-atteint-les-112-milliards-d-euros-en-2020/>

Rigot, M. (2020, 02 septembre). Steel, un concurrent pour les zones commerciales du bassin stéphanois ? *Le Progrès*. URL : <https://www.leprogres.fr/economie/2020/09/02/steel-un-concurrent-pour-les-zones-commerciales-du-bassin-stephanois>

Zappi, S. (2014, 03 décembre). A Saint-Etienne, le centre-ville miné par la pauvreté. *Le Monde*. URL : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/12/08/a-saint-etienne-le-centre-ville-mine-par-la-pauvrete\\_4536458\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/12/08/a-saint-etienne-le-centre-ville-mine-par-la-pauvrete_4536458_3224.html)

Livres :

Arab, N., Miot, Y. (2020). *La ville inoccupée : Enjeux et défis des espaces urbains vacants*. Paris : Presses des Ponts, 230 p.

Baudelle, G., Guy, C., Mérenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 288 p.

Béal, V., Cauchi-Duval, N., Gay, G., Morel Journel, C., Sala Pala, V. (2020). *Sociologie de Saint-Etienne*. Paris : Editions de La Découverte, 128 p.

Benjamin, W. (1989). *Paris, Capitale du XIXe siècle, Le livre des Passages*. Traduit de l'allemand par J. Lacoste. Paris : Editions du Cerf, 974 p.

Berry, B. (1971). *Géographie des marchés et du commerce de détail*. Paris : Armand Colin, 254 p.

Bories, P., Héritier, J., Defour, J.-B. (2002). *Un siècle de magasins, Saint-Etienne*. Saint-Galmier : Editions de La Besacière, 184 p.

Chalas, Y. (2000). *L'invention de la ville*. Paris : Anthropos, 206 p.

Desse, R.-P. (1992). La dualité centre-périphérie dans l'espace commercial brestois 1975-1991. Dans N. Vaudour-Jouve & A. Metton (éd.), *L'évolution commerciale des villes françaises : 1975-1990* (pp. 109-124). Aix-en-Provence : Université d'Aix-en-Provence.

Gehl, J. (2010). *Cities for People*. Washington, D. C. : Island Press, 288 p.

Grimsey, B. (2012). *Sold Out*. Croydon : Filament Publishing, 226 p.

Kebir, L., Crevoisier, O. (2004). Dynamique des ressources et milieux innovateurs. Dans D. Maillat, R. Camagni et A. Mattéaccioli (eds), *Ressources naturelles et culturelles* (pp. 261-290). Neuchâtel : Editions EDES.

Kebir, L., Wallet, F. (2021). *Les communs à l'épreuve du projet urbain et de l'initiative citoyenne*. Paris : Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 94 p.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New-York : Modern Library Edition, 480 p.

Lefebvre, H. (2009) [1968]. *Le Droit à la ville*. Paris : Anthropos, 136 p.

Mangin, D. (2004). *La Ville Franchisée*. Paris : Editions de la Villette, 398 p.

Masbouni, A. (dir.) (2013). *(Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville*. Le Moniteur Editions, 144 p.

Noury, A. (2004). Le réaménagement des friches urbaines. Dans Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2004/10, pp. 169-190.

Razemon, O. (2017). *Comment la France a tué ses villes* (troisième édition). Paris : Rue de l'Echiquier, 192 p.

Reilly, W. J. (1931). *The Law of Retail Gravitation*. New-York : Pilsbury, republié en 1953.

Saffache, P. (2005). *Glossaire de l'aménagement et du développement local*. Paris : Editions Ibis Rouge, 205 p.

#### Thèses de doctorat :

Madry, P. (2016). *Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation*. (Thèse de doctorat). Brest : Université de Bretagne occidentale, 329 p.

Nussbaum, F. (2019). *La valeur du vide : délaissement résidentiel et acteurs de marché dans la fabrique urbaine*. (Thèse de doctorat). Paris : Université de Paris, 469 p.

#### Rapports :

A'urba agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine. (2018). *Commerce et animation des centres-villes dans la périphérie bordelaise*. URL : [https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2018/11/animation\\_cv\\_commerces.pdf](https://www.aurba.org/wp-content/uploads/2018/11/animation_cv_commerces.pdf)

AID Observatoire (2019). *La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises. La définir, la mesurer, la qualifier pour mieux la résorber*. Rapport à la Direction générale des entreprises (DGE) et à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). URL : [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-12/2020\\_Vacance\\_commerciale\\_villes\\_moyennes-fusionn%C3%A9.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-12/2020_Vacance_commerciale_villes_moyennes-fusionn%C3%A9.pdf)

Desse, R.-P., Soumagne, J., Gasnier, A., Guillemot, L., Pujol, C. (2013). *CHRONOTOPE « Aménagement spatio-temporel pour des villes résilientes »*. Rapport au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. URL : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-chronotope-villes-resilientes.pdf>

Direction départementale des territoires Isère (2015). *Comment favoriser la densification ?* URL : <https://www.isere.gouv.fr/content/download/24590/192314/file/2-bis%20Note%20Densification%20DDT%2038.pdf>

Duhamel P.-M., Freppel C., Le Divenah J.-P., Munch J., Narring P. (2016). *La revitalisation commerciale des centres-villes*. Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable et de l'Inspection Générale des Finances. URL : [https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009314/010404-01\\_rapport\\_publie.pdf](https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009314/010404-01_rapport_publie.pdf)

Findlay, A., Sparks, L. (2010). *The Retail Planning Knowledge Base Briefing. Paper 13 Retail Vacancy*. Institute for Retail Studies. URL : [https://stirlingretail.files.wordpress.com/2014/06/nrpfopic13\\_vacancies.pdf](https://stirlingretail.files.wordpress.com/2014/06/nrpfopic13_vacancies.pdf)

Marcon, A. et al. (2018). *Mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes*. URL : [https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/rapport\\_mission\\_centres-villes\\_a\\_marcon.pdf](https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/rapport_mission_centres-villes_a_marcon.pdf)

Mutabilis, agence de paysage. (2020). *Plan guide du centre-ville de Saint-Etienne, cahier architecture et urbanisme*.

Procos, Fédération pour la promotion du commerce spécialisé. (2019). *Palmarès Procos 2019 des centres-villes commerçants – 3<sup>ème</sup> édition*. URL : [https://www.procos.org/images/procos/presse/2019/procos\\_palmares\\_2019.pdf](https://www.procos.org/images/procos/presse/2019/procos_palmares_2019.pdf)

Ville de Saint-Etienne. (2017). *Projet concernant les permis de construire relatifs à la réalisation d'un centre commercial et de loisirs « Steel », lieu-dit Pont de l'Âne*. Rapport d'enquête publique du 19 décembre 2016 au 20 janvier 2017. URL : <https://www.saint-etienne.fr/sites/default/files/Rapport%20enqu%C3%AAt%20publique%20Steel.pdf>

#### Documents réglementaires :

Région Auvergne-Rhône-Alpes. (adopté le 15 et 16 décembre 2016). Aide au développement des petites entreprises du commerce de l'artisanat avec point de vente. Règlement de l'aide régionale. URL : [https://auvergnerhonealpes-livre-lecture.org/files/6fd45ac9/reglement\\_aide\\_au\\_commerce\\_artisanat.pdf](https://auvergnerhonealpes-livre-lecture.org/files/6fd45ac9/reglement_aide_au_commerce_artisanat.pdf)

Schéma de Cohérence Territoriale Sud-Loire (SCoT). (approuvé le 03 février 2010). Document d'Aménagement Commercial. URL : [http://www.scot-sudloire.fr/sites/default/files/documents/scot\\_2009DAC.pdf](http://www.scot-sudloire.fr/sites/default/files/documents/scot_2009DAC.pdf)

Documents audio-visuels :

Visages du Centre (Réalisation). (1976). *Le commerce en milieu rural* [reportage]. France Régions 3 Orléans, republié par l'Institut national de l'audiovisuel (INA). URL : <https://www.ina.fr/video/PAC05038948>

Sites internet :

Coëffé, T. (2015, 9 juillet). Les chiffres clés du e-commerce en France en 2015. *Blog du modérateur*, URL : <https://www.blogdumoderateur.com/e-commerce-france-2015/>

Languillon, R. (2019, 04 octobre). Le commerce et la ville : vers un changement radical des logiques d'aménagement ? Entretien avec Philippe Dugot. *La Fabrique de la Cité*, URL : <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/le-commerce-et-la-ville-vers-un-changement-radical-des-logiques-damenagement-entretien-avec-philippe-dugot/>

Programme Action Cœur de Ville. (2021, 15 juillet). *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*. URL : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>

## Table des figures

Figure 1 : Groupe de trois magasins, chacun est organisé autour d'une cour à péristyle. Sur la partie supérieure de cette photographie, face à la mer, une dizaine de « pièces polyvalentes » font office de cellules commerciales, elles sont regroupées sur la même façade - photographie prise par Christophe Gaston (Karvonis, 2008). .....	8
Figure 2 : « Echoppes de drapiers et de barbiers », Miniature tirée de l'Encyclopédie du Larousse (URL : <a href="https://www.larousse.fr/encyclopedie/images/Rue_marchande_au_Moyen_%C3%82ge/1315823">https://www.larousse.fr/encyclopedie/images/Rue_marchande_au_Moyen_%C3%82ge/1315823</a> ) elle-même extraite de l'ouvrage « De regimine principum » rédigé par Gilles de Rome à destination de Philippe le Bel (fin du XIIIe siècle).....	9
Figure 3 : « Place du Havre, Paris », Camille PISSARO (1893), tirée depuis <a href="https://www.wikiart.org/fr/camille-pissarro/place-du-havre-paris-1893">https://www.wikiart.org/fr/camille-pissarro/place-du-havre-paris-1893</a> .....	9
Figure 4 : L'unité d'habitation de Firminy (Loire) imaginée par Le Corbusier puis André Wogenscky (1965). .....	11
Figure 5 : Schéma comparatif de trois formes d'organisation commerciale et de leur impact territorial pour réaliser un chiffre d'affaires annuel de 50 millions d'euros (Sources : Insee, enquête EPV 2009 et LSA) – (Perset, 2018) .....	18
Figure 6 : Schéma de synthèse des causes de la vacance du commerce de détail révélées par la recherche urbaine (production personnelle inspirée de Findlay, Sparks, 2010. ....	24
Figure 7 : Intersection entre Broadway et la 7 <sup>th</sup> Street et Broadway dans le centre-ville de Los Angeles, cliché pris dans les années 1950 (photographe inconnu) tiré de : <a href="https://www.flickr.com/photos/timetravelnow/8242827628">https://www.flickr.com/photos/timetravelnow/8242827628</a> .....	30
Figure 8 : Typologies de la vacance commerciale et caractéristiques (production personnelle réalisée à partir de l'étude sur la vacance des rez-de-chaussée par l'association Rues du Développement Durable sur le quartier Crêt de Roc à Saint-Etienne, 2021) .....	36
Figure 9 : Moyenne des taux de vacance des centres-villes par taille de zone d'influence (Procos, 2019).....	43
Figure 10 : Carte de la vacance commerciale dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25 000 habitants en France en 2016 (Duhamel et al., 2016) .....	44
Figure 11 : Périmètre des quartiers du centre-ville de Saint-Etienne bénéficiant de subventions nationales ou régionales (production personnelle) .....	48
Figure 12 : Identification des polarités de quartier dans le centre-ville stéphanois (Source : Plan guide de Saint-Etienne, cahier architecture et urbanisme, agence Mutabilis, 2020).....	51
Figure 13 : Principaux secteurs et axes commerçants de l'hypercentre stéphanois (production personnelle).....	52
Figure 14 : Secteur République (A : rue de la République / B : rue Saint-Jean) .....	53
Figure 15 : Secteur Jean Jaurès – Contrebas du Crêt de Roc (A : Galeries Dorian / B : Place Jean Jaurès) .....	53
Figure 16 : Secteur Saint-Jacques – Chavanelle (A : rue des Martyrs de Vingré / B : rue Michelet).....	54
Figure 17 : Résistance – Les Halles (A : carrefour Résistance – Michel Rondet / B : Les Halles Mazerat) .....	54
Figure 18 : Taux de vacance commerciales dans différents centres-villes de métropoles françaises comparables à Saint-Etienne (production personnelle). .....	55
Figure 19 : Rez-de-chaussée commerciaux vacants dans différents contextes urbains : .....	56

Figure 20 : Concurrence des principales zones commerciales périphériques sur le centre-ville de Saint-Etienne (production personnelle) .....	58
Figure 21 : Périmètres d'intervention de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) sur le centre-ville.....	63
Figure 22 : Rez-de-chaussée réactivés grâce à l'action d'ici-Bientôt.....	68
Figure 23 : Rez-de-chaussée réactivés grâce à l'action de Rues du Développement Durable.....	72
Figure 24 : Ancien local commercial transformé en logement, rue Roger Salengro. ....	84
Figure 25 : Servitudes d'alignement commercial dans l'hypercentre stéphanois. Source : Prescriptions, Plan Local d'Urbanisme de Saint-Etienne.....	85
Figure 26 : Local vélo du Crêt de Roc, rue Roger Salengro.....	89

## Annexes

## Annexe n° 1 : Grille d'entretien pour l'entretien mené avec L. B. et T. B., chargé de développement pour Rues du Développement Durable, le 02/07/2021

- 1-** *Comment définissez-vous le rôle de l'association ?*
- 2-** *Vos missions ont eu tendance à évoluer ?*
- 3-** *Comment fonctionne votre foncière collaborative et comment se différencie-t-elle d'une foncière commerciale classique ?*
- 4-** *Le portage locatif est donc votre principal mode opératoire, il est fortement dépendant de l'attitude des propriétaires... Comment réagissent-ils à votre démarche ?*
- 5-** *Le quartier du Crêt de Roc était traditionnellement sensibilisé aux questions environnementales avant votre installation. Avec votre nouvelle mission sur le quartier Saint-Roch cette fois, avez-vous eu la même facilité d'adaptation ?*
- 6-** *Concernant le lien avec la population, votre fonctionnement intègre-t-il les habitants ? Êtes-vous en mesure de définir leurs besoins avec eux ?*
- 7-** *Avez-vous une programmation concernant la typologie des activités à installer ? Des exigences sur la nécessité d'avoir des activités productives ou commerciales ?*
- 8-** *Avez-vous perçu, depuis que vous êtes dans l'association, une évolution quant aux besoins que les habitants vous font remonter ?*
- 9-** *Des travaux sont très souvent nécessaires lorsque vous investissez un local, quel est le schéma de participation ? Est-ce uniquement RDD qui les réalise ?*
- 10-** *Quelles sont vos exigences quant au traitement des devantures ?*

**11-** *Avez-vous des informations/données relatives à la réussite des activités installées (leur fréquentation, leur insertion dans le quartier, etc.) ?*

**12-** *La municipalité investit, comme vous le savez, de plus en plus le champ de la réactivation des rez-de-chaussée. Comment percevez-vous l'engagement de la municipalité sur un même champ d'action que vous ?*

## Annexe n° 2 : Grille d'entretien pour l'entretien mené avec L. N., cheffe de projet à l'EPASE, le 26/07/2021

- 1- *Quel est l'intitulé exact de votre poste à l'EPA et quelles sont vos principales missions associées ?*
- 2- *Comment s'articule la stratégie commerciale de l'EPA pour le territoire stéphanois entre votre secteur d'intervention en hypercentre (foncière Sorapi) et votre secteur d'intervention du Pont de l'Âne / Monthieu en périphérie ?*
- 3- *Existe-t-il un dialogue pour que les enseignes s'installant en périphérie conservent une implantation en centre-ville ?*
- 4- *Comment fonctionne le portage immobilier des rez-de-chaussée par l'EPASE ?*
- 5- *Comment le périmètre de la Sorapi a-t-il été défini ? selon quels critères/objectifs ?  
Quel est l'avantage cette foncière par rapport au droit de préemption commercial détenu par la municipalité ?  
Quelle est la typologie des activités installées par la Sorapi ?*
- 6- *Avant cette année et la mise en place d'un groupe de travail sur les rez-de-chaussée vacants entre la Ville, l'EPASE et les associations en charge de la réactivation des rez-de-chaussée vacants, quelles étaient les relations entre l'EPASE et les services de la Ville sur le sujet de la réactivation des rez-de-chaussée ? y avait-il déjà un diagnostic commun ?  
Quel est l'intérêt pour vous, s'il y en a un, que ce soit le service urbanisme qui pilote désormais le plan d'action ?*
- 7- *A propos des communs : quelle est votre définition des communs ? l'EPASE est-elle accompagnée sur ce sujet relativement neuf ?*
- 8- *Comment a été menée la mission de diagnostic sur la définition des besoins en termes de communs ? y a-t-il eu une réflexion partagée avec les habitants ?*

**9-** *Concrètement, des actions de transformation ont-elles été déjà menées ?*

*Sur quels périmètres et pourquoi une reconversion plutôt qu'une réactivation par le commerce ?*

**10-** *Quelle est la nature de vos liens avec les associations locales ? Existe-t-il des partenariats ?*

*Que permettent les associations par rapport à l'EPASE pour la réactivation des rez-de-chaussée ?*

Réinscrire les rez-de-chaussée vacants dans une perspective de développement local