



HAL
open science

Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain

Gabriel Jourdan, Riou Dominique, Sanchez Michel

► **To cite this version:**

Gabriel Jourdan, Riou Dominique, Sanchez Michel. Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain. 2008. halshs-00374345

HAL Id: halshs-00374345

<https://shs.hal.science/halshs-00374345>

Submitted on 11 May 2009

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.

Les nouvelles frontières de la ville

LES ZONES PERIPHERIQUES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES : DE NOUVELLES CENTRALITÉS POUR LA VILLE DE DEMAIN ?

Durant les 40 dernières années, l'automobile a profondément transformé la géographie urbaine. Jusque dans les années 60 et en l'absence de transport en commun, les espaces ruraux périphériques restaient inaccessibles... et donc inaptés à l'urbanisation. Le véhicule motorisé individuel a changé la donne. La « ville automobile » a succédé à la ville pédestre et du transport collectif. L'agglomération est devenue « aire urbaine » et les espaces périurbains sont devenus parties intégrantes de la ville moderne.

Le développement de l'automobile a aussi eu des conséquences sur l'organisation des centralités. Les centres traditionnels, mal adaptés au trafic automobile, ont progressivement perdu les services et les commerces qui étaient leur raison d'être, au profit de pôles nouveaux installés aux frontières de l'agglomération et bien desservis par le réseau routier. De grandes zones d'activité économiques et commerciales ont ainsi émergé à la périphérie des villes dès la fin des années 1960.

Ces grands pôles périphériques structurent aujourd'hui le territoire à l'échelle métropolitaine. Ils accueillent de nombreux emplois, des commerces et des équipements au service de la ville existante mais aussi des nouvelles zones d'habitat périurbain. Fonctionnant comme des « centres urbains » de fait, ils restent dans une logique de développement fondé sur l'usage de l'automobile et ils restent largement dépourvus d'urbanité. Situées aux frontières de l'agglomération, ces « edge-cities » à la française offrent pourtant d'exceptionnels gisements de renouvellement urbain.

Le premier défi que posent ces « zones frontières » à la « ville durable » est celui de leur desserte : il faut impérativement les réinscrire dans les réseaux structurants de transport en commun et améliorer leur accessibilité collective. Cela ne suffira toutefois pas : il faut aussi y développer les espaces publics et y lancer des programmes de renouvellement urbain qui en densifient l'occupation et en diversifient les usages.

Comme l'illustrent les nombreux exemples présentés dans ce dossier, les anciennes « zones frontières » peuvent se transformer en vrais « morceaux de ville » denses, bien desservis et multifonctionnels qui contribuent puissamment aux équilibres du territoire. Elles ont vocation à devenir demain les cœurs battants et pleins d'urbanité des agglomérations françaises.

La naissance des pôles nouveaux périphériques

Au cours des 50 dernières années, l'action des urbanistes sur la centralité s'est focalisée d'une part sur les centres-villes (qui ont été rénovés puis réhabilités), et d'autre part sur l'aménagement de « nouveaux centres » devant associer commerces, fonctions administratives, équipements de loisirs et de formation, habitat, en lien avec des opérations d'aménagement structurées de type « villes nouvelles » ou « nouveaux quartiers ».

Alors que les « nouveaux centres » planifiés ont souvent eu du mal à s'imposer, une nouvelle forme de centralité est apparue de manière presque imprévue dès la fin des années 1960. Certaines zones d'activité sont devenues « autre chose » que de simples localisations d'entreprises : d'une part, elles ont grandi pour devenir de véritables pôles comptant plusieurs milliers d'emplois, d'autre part, leur contenu s'est diversifié pour accueillir du commerce, des grands équipements, des activités de loisirs et de services à la personne, du tertiaire de bureau y compris supérieur, des centres de recherches.

Le passage de la zone d'activité au pôle nouveau s'est fait de manière presque insidieuse, en lien avec la convergence de multiples stratégies publiques et privées sur un même espace :

- Installation spontanée d'entreprises puis création de zones d'activité en marges de la ville constituée, où le foncier est plus disponible et moins cher.
- Développement d'un réseau de voiries rapides d'agglomération, qui donne à certains espaces une véritable « rente d'accessibilité » automobile tant depuis le périurbain que des espaces centraux.
- Stratégies de localisation des opérateurs commerciaux près des nœuds autoroutiers, puis agrégation des commerces et des services à la personne dans les pôles les plus attractifs qui connaissent une diversification croissante de leur offre et accueillent des commerces traditionnellement réservés aux centres-villes (culture, textile haut de gamme, etc.).
- Localisation de grands équipements consommateurs d'espaces (campus universitaires, aéroports, parcs d'expositions, grands hôpitaux) en dehors des centres-villes.

- Concurrence économique entre communes pour la taxe professionnelle, poussant à l'extension des zones d'activité.
- Développement dès la fin des années 1970, de parcs d'activité tertiaires ou technologiques, en périphérie des villes, dans des espaces aisément accessibles en voiture.

Le passage de la zone économique ou du centre commercial « monofonctionnel » au pôle nouveau traduit un processus d'agrégation d'activités sur un espace déjà attractif pour les investisseurs de part sa localisation, sa desserte, ses disponibilités foncières et les fonctions déjà présentes.

Cet espace va par là même renforcer de manière cumulative son attractivité en intégrant de plus en plus de fonctions urbaines par extension de l'urbanisation puis, de manière croissante, par densification du bâti existant (création de parkings en ouvrage pour dégager l'espace nécessaire à l'extension d'un centre commercial, départ d'entreprises fortement consommatrices d'espace au profit de nouvelles activités commerciales ou tertiaires, etc.).

Parallèlement, les pôles nouveaux ont été rattrapés par l'urbanisation et se situent désormais dans le « cœur multipolaire » de l'aire urbaine formé par la ville-centre et sa première (voire deuxième) couronne de banlieue. L'émergence des pôles nouveaux concerne aussi bien les grandes villes que les villes moyennes, qui ont vu, à leur échelle, émerger à leur périphérie de grandes zones industrialo-commerciales à partir des années 1980.

Les pôles nouveaux : des espaces structurants à l'échelle métropolitaine

En moins de 40 ans, de nombreuses agglomérations sont passées d'une organisation polarisée par la ville centre (et son centre-ville) à une structure multipolaire autour du centre « historique » et des grands pôles nouveaux, localisés le plus souvent aux principales entrées du cœur de l'agglomération, aux points de contacts entre les voies pénétrantes et les axes routiers de contournement.

Ces pôles nouveaux accueillent une masse significative d'emplois et de fonctions urbaines et polarisent de nombreux déplacements, notamment « de périphérie à périphérie ».

Ainsi, une analyse sommaire conduite sur l'aire urbaine de Toulouse, l'aire toulonnaise et la métropole azurée (de Cannes à Nice, Monaco et Menton) souligne que les grands pôles nouveaux (entre 2 et 5 par aire urbaine) concentrent :

- Entre 20 et 30% du nombre d'emplois de l'aire métropolitaine, contre 30 à 50% pour les principaux centres villes.
- Entre 30% et plus de 50% des surfaces de vente en grande distribution commerciale (commerces de plus de 300m²), contre 15 à 30% pour les grands centres-villes.
- De nombreux équipements structurants, par exemple en matière de formation (campus universitaires et grandes écoles), de loisirs (multiplexes cinématographiques), de santé, de recherche, etc.
- De plus en plus de services à la personne (banques, médecins, notaires, etc.), mais aussi de la restauration et des établissements de loisirs nocturnes.

Les pôles nouveaux favorisent également le développement de la périurbanisation. Les salariés qui travaillent sur ces sites d'entrée de villes échappent en partie aux encombrements du cœur d'agglomération et peuvent donc accéder rapidement, à partir de leurs logements, à des espaces périurbains éloignés en distance (mais pas en temps) de leur lieu d'emploi.

Ainsi, à Toulouse, les pôles nouveaux tendent à structurer leur bassin d'habitat, voire à créer leur propre bassin de vie et à fonctionner de manière relativement autonome au sein de l'aire urbaine. Chaque pôle nouveau offre un niveau croissant d'équipement et devient « le » lieu de référence pour la vie quotidienne dans son aire d'influence, ce qui limite la nécessité de recourir au centre-ville.

Des gisements importants de renouvellement urbain

Malgré leur attractivité métropolitaine, les pôles nouveaux sont des espaces peu structurés et dépourvus d'urbanité, notamment en raison d'un aménagement pensé exclusivement en fonction de l'accessibilité automobile. Les espaces publics qui autorisent les déplacements des piétons tout en permettant la circulation automobile y sont inexistantes. Les bâtiments, posés côte à côte, fonctionnent comme des « boîtes » fermées qui ne communiquent pas entre elles, sauf par l'intermédiaire des voies de circulation automobile. L'espace piétonnier n'existe qu'entre les parkings et l'entrée des centres commerciaux ou des bâtiments économiques. Les espaces vides (parkings, délaissés) sont prépondérants dans le paysage.

De ce fait, l'intensité urbaine des pôles nouveaux, exprimée en nombre d'emplois et de m² de commerce par hectare, est faible. Les espaces bâtis occupent entre 30 et 50% du parcellaire et sont généralement à un ou deux niveaux. Cela signifie a contrario que ces espaces offrent d'importantes potentialités de

développement sous réserve d'une restructuration et d'une densification.

Les pôles nouveaux sont en effet dans une situation paradoxale :

- D'une part, ces espaces très attractifs structurent l'organisation des déplacements, accueillent de nombreuses fonctions stratégiques, sont fortement valorisés par la présence de grands groupes commerciaux ou de grands équipements. De ce fait, le foncier y atteint des valeurs importantes et y est largement contrôlé par des investisseurs institutionnels ou par les filiales immobilières des grands opérateurs commerciaux.
- D'autre part, ils souffrent généralement d'une faible qualité d'aménagement, présentent des formes urbaines peu denses, et intègrent souvent des secteurs sous-valorisés voire en friche.

Cette situation paradoxale illustre un certain désintérêt de l'action publique vis-à-vis de l'aménagement des pôles nouveaux, qui sont souvent considérés de manière négative comme « n'étant pas de la ville ».

Ainsi, les règlements de PLU confortent généralement leur vocation économique-commerciale, en obligeant la réalisation de vastes surfaces de parking, en limitant la hauteur du bâti, ou en y interdisant la réalisation de logements.

La desserte des pôles nouveaux par les transports collectifs

Malgré leur faible intensité urbaine, les pôles nouveaux souffrent d'une accessibilité automobile de plus en plus difficile, alors qu'ils se sont développés en lien avec l'usage de la voiture. Ainsi, à Metz, la zone « Actisud » (130 000m² de surface de vente en grande distribution) n'est desservie que par un seul échangeur qui draine plus de 20 000 véhicules / jour dont 50% en heures de pointe.

Cette congestion reflète une organisation urbaine qui impose l'usage de l'automobile pour se rendre dans le pôle nouveau, mais aussi pour se déplacer à l'intérieur de celui-ci. Il en résulte une surcharge des échangeurs d'accès et des voies de desserte interne.

Elle est aussi le fruit d'une absence de desserte performante par les transports collectifs. Alors que la ville s'étend sur une aire géographique élargie et s'organise selon un schéma multipolaire, les transports en commun restent largement organisés dans une logique radiale, tournée vers la desserte du centre-ville historique, avec une offre concentrée à l'intérieur des espaces les plus denses.

La desserte en transports collectifs des pôles nouveaux est donc souvent faible même si dans quelques agglomérations, des lignes structurantes commencent à venir les relier au centre-ville lorsqu'ils accueillent des grands générateurs de trafic « captif » (campus universitaires principalement).

C'est pourquoi il devient nécessaire de repenser l'organisation des transports publics à l'échelle métropolitaine. Il faut mettre en place un « réseau structurant » fondé sur le rail ou le bus/express qui permettent des déplacements rapides et fiables entre les différentes centralités de l'agglomération et qui relie ces dernières aux espaces résidentiels du périurbain et de la banlieue. Chaque pôle nouveau devrait être desservi par le « réseau structurant métropolitain » vers le centre-ville, les autres pôles et le périurbain, tout en devenant un pôle d'échanges entre le « réseau armature » et les lignes à vocation locale vers les communes et quartiers limitrophes.

La mise en place d'une bonne desserte en transports collectifs des pôles nouveaux se heurte toutefois encore à la persistance d'idées reçues chez les acteurs de l'aménagement et du transport. Les pôles nouveaux périphériques, et notamment grands centres commerciaux, sont d'abord conçus pour l'automobile. Leur faible densité d'emplois par hectare, la relative dispersion du bâti, les coupures liées aux grandes voies de communication et l'absence de cheminements piétons compliquent la mise en place d'un réseau de transport collectif et hypothèquent ses chances de succès. Tout au plus peut-on organiser des lignes pour les salariés captifs aux heures de pointe.

Plusieurs exemples soulignent que ces idées reçues sont de moins en moins pertinentes. Ainsi, les grands pôles nouveaux offrent une masse d'emplois et de fonctions suffisante pour justifier une desserte de qualité par les transports collectifs.

Par exemple, à Toulon, le « pôle Est », qui rassemble les espaces d'activité des communes de La Valette du Var, La Garde et La Farlède, accueille près de 20 000 emplois, 160 000 m² de commerce, plus de 7 000 étudiants, un multiplexe cinématographique, de nombreux services à la personne. Une ligne express (cadencée au ¼ d'heures) a été mise en place entre le centre ville et l'université. A moyen terme, l'implantation d'un TCSP est envisagée et le « pôle Est » sera un point d'arrêt majeur pour les lignes express départementales et métropolitaines d'autobus. Celles-ci pourraient circuler sur la bande d'arrêt d'urgence de l'A57 en cas de bouchon entre Toulon et La Valette.

Par ailleurs, les entreprises localisées en périphérie se mobilisent pour l'amélioration de leur accessibilité en transports collectifs notamment depuis la généralisation des plans de déplacements d'entreprises

(PDE). C'est par exemple le cas de ST Micro-Electronics localisé en périphérie de Grenoble, qui a reçu en 2008 le « Pan European Workplace Mobility Plan Award » pour son PDE. En lien avec le développement de ce site, le Conseil Général de l'Isère a créé une ligne express de car sur autoroute vers la zone industrielle de Crolles.

Pour ce qui concerne les centres commerciaux périphériques, plusieurs signaux indiquent que l'on passe d'une logique de « no parking, no business » à une logique de « no accessibility, no business ».

Ainsi, pour l'accès à deux centres commerciaux de la région parisienne bien desservis par les transports collectifs et bien reliés aux tissus urbains environnants (Val de Fontenay à Fontenay-sous-Bois et Centre Avenir à Drancy), la part modale de l'automobile n'est « que » de 50% alors que les transports collectifs captent 24% des clients, et la marche 26%.

Dans ce modèle émergent, offrir une accessibilité alternative à l'automobile s'intègre dans la stratégie des grands opérateurs commerciaux, en lien avec une montée en gamme de l'offre commerciale. Ainsi, à Toulouse, le centre commercial « Auchan Gramont » s'est totalement restructuré en liaison avec l'arrivée du métro en 2004 : aménagement d'un souterrain d'accès direct vers la station, agrandissement et « relooking » du centre commercial. A Dijon, l'implantation d'un centre commercial dans le nouveau quartier de La Toison d'Or a été accompagnée par l'aménagement d'espaces publics et la mise en place d'une desserte en transports collectifs de qualité qui fonctionne bien.

Comment passer à un véritable « morceau de ville » ?

La persistance des idées reçues sur l'impossible desserte en transport collectifs des pôles nouveaux traduit aussi un déficit de réflexion sur l'évolution urbaine de ces espaces.

En effet, le renforcement des transports collectifs nécessite de repenser le niveau d'intensité urbaine – et par là même l'urbanité et la place de l'automobile – dans les pôles nouveaux.

Ainsi, les pôles nouveaux sont devenus trop denses, trop étendus et trop attractifs pour pouvoir fonctionner efficacement avec la seule accessibilité automobile. Cependant, ils ne sont pas encore assez denses, assez structurés et assez « mixtes » d'usage pour imposer la mise en place de transports collectifs lourds en l'absence de gros générateur de clientèle « captive » comme, par exemple, un campus universitaire.

De plus, pour être efficace, le développement des transports collectifs doit être accompagné par un réaménagement des espaces publics afin de permettre l'accès aux stations. Actuellement, une fois sorti du transport en commun, l'usager peine souvent à atteindre sa destination finale et doit slalomer entre les voitures dans de vastes espaces de parking ou sur des voies sans trottoir !

Or les pôles nouveaux offrent d'importantes marges de manœuvre en termes de densification (bâti de faible qualité et nombreux espaces non construits voire en friche dans un contexte de forte pression foncière et immobilière).

Une action publique volontariste pourrait stimuler la transformation de ces espaces en combinant incitations (coefficients d'occupation et d'emprises au sol plus élevés, limitation des parkings nécessaires dans les espaces bien desservis par les transports collectifs) et contraintes (normes architecturales obligation d'une certaine mixité fonctionnelle) voire intervention directe (renforcement du maillage viaire, aide à la restructuration foncière).

Cette action peut rejoindre la préoccupation de certains aménageurs ou opérateurs commerciaux confrontés à l'essoufflement du modèle traditionnel de la grande distribution. On est donc dans une situation favorable à l'émergence de partenariats publics / privés où l'action publique sert de « levier » pour impulser une restructuration urbaine et où la mise en place d'une offre performante de transports collectifs est un facteur de valorisation pouvant servir de monnaie d'échanges avec le privé.

Ainsi, à La Valette du Var, dans l'aire toulonnaise, la commune prévoit de restructurer 15ha à l'intérieur du « Pôle Est » pour y permettre la création d'un nouveau quartier combinant habitat, commerces et bureaux, autour du futur TCSP et à proximité du campus universitaire. Cette opération, conduite sous la forme d'une ZAC dont une SEM est concessionnaire, prend appui sur la valorisation de friches (donc un centre commercial en perte de vitesse) mais aussi sur la relocalisation d'entreprises à vocation « industrielle » et d'équipements sportifs afin de libérer le foncier nécessaire. Elle devrait se financer notamment grâce aux plus-values liées à la densification.

Cet exemple montre que la puissance publique peut impulser la restructuration et la densification d'un pôle nouveau, à condition de mobiliser d'importants moyens d'ingénierie pour imaginer et négocier un projet qui apparaîtra forcément au début comme en décalage avec les « manières de faire habituelles » des acteurs, mais aussi à condition de pouvoir faire l'avance des financements nécessaires pour les

restructurations foncières permettant « d'amorcer la pompe ».

Les pôles nouveaux, un nouveau champ pour le renouvellement urbain

Apparus de manière quasi-spontanée dès la fin des années 1960, les pôles nouveaux jouent désormais un rôle structurant dans l'accueil de nombreuses fonctions urbaines à l'échelle des aires métropolitaines.

C'est pourquoi la puissance publique doit s'intéresser au fonctionnement de ces espaces et cesser de les ignorer ou de les considérer de manière négative. Réinscrire les pôles nouveaux dans les réseaux structurants de transports collectifs métropolitains et en valoriser le potentiel de renouvellement urbain grâce à un partenariat « public – privé » permettra de répondre à une partie des défis urbanistiques posés par le « Grenelle de l'Environnement ».

Plus largement, il est important de faire évoluer notre conception du renouvellement urbain qui reste trop focalisée sur le recyclage des friches (industrielles, portuaires, militaires ou ferroviaires) ou sur la restructuration / réparation urbaine des grands ensembles d'habitat social. Pour limiter la consommation d'espace, il est nécessaire d'augmenter « l'intensité urbaine » des espaces déjà bâtis, en recherchant les moyens de densifier tout en améliorant la qualité de certains espaces bien localisés par rapport aux centralités et aux réseaux de transports collectifs existants ou à créer.

Les grandes zones d'activité économiques et commerciales périphériques offrent un champ d'action très favorable aux politiques de renouvellement urbain en raison de leur localisation avantageuse, de leur étendue géographique, de la faible intensité et la faible qualité de leur bâti. Certaines d'entre elles ont déjà retenu l'attention d'investisseurs privés.

Par ailleurs, le développement au fil de l'eau de nombre de ces zones risque d'y entraîner une perte d'attractivité voire une déshérence commerciale du fait de la congestion des accès et de l'inadéquation de leur desserte avec les attentes des consommateurs.

Mais il reste à inventer et à diffuser les outils qui permettront de « canaliser » l'initiative privée grâce à la définition négociée d'une stratégie globale d'aménagement de ces espaces et à la mise en œuvre de moyens publics d'ingénierie et de portage foncier permettant de passer de « l'espace d'activité » au « quartier urbain ».

Pourquoi ne pas imaginer un appel à projet national, sur le modèle de ceux lancés par l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain, permettant de faire émerger, d'accompagner puis de généraliser des grands projets de restructuration et d'intensification urbaine des pôles nouveaux ?

Ce dossier a été préparé par Gabriel JOURDAN (Agence de Toulon), avec la collaboration de Dominique RIOU (IAU Ile-de-France) et Michel SANCHEZ (Agence de Metz). Il synthétise les échanges d'un séminaire du Club FNAU « Transports - Mobilités ».

23 400 caractères

Bibliographie

BROOMBERG Joaquim, Une réussite de l'articulation urbanisme – transports, la Toison d'Or à Dijon, *Transports Urbains*, N°106, janvier – mars 2004.

BROOMBERG Joaquim, L'accessibilité aux centres commerciaux des couronnes urbaines périphériques : un enjeu de la ville durable, présentation au « club transports » de la FNAU, septembre 2007.

ESTEBE Philippe / ACADIE, *Etude prospective de l'aire toulousaine, structure et tendance*, support de présentation, Réunion du débat public sur le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse, séance du 13 novembre 2007.

IAURIF, Pour une meilleure accessibilité multimodale aux centres commerciaux, enquêtes et propositions, panneau d'exposition présenté au colloque commerce et mobilité, Dijon, septembre 2007.

MANGIN David, *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de La Ville, Paris, 2004.

WIEL Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville automobile*, Architecture + Recherche, Mardaga, Sprimont (Belgique), 1999.