



BANQUE des
TERRITOIRES



Loi 3DS – Création d'une concession de revitalisation artisanale et commerciale

Juin 2022



INTRODUCTION

La loi 3DS - relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification¹ - a instauré un nouvel article L.300-9 au sein du code de l'urbanisme qui prévoit notamment qu'une personne publique (État, collectivités territoriales, établissements publics) peut conclure une concession **visant un objectif de revitalisation commerciale et artisanale**.

Cette nouvelle concession est une « version optimisée » de la convention de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC).

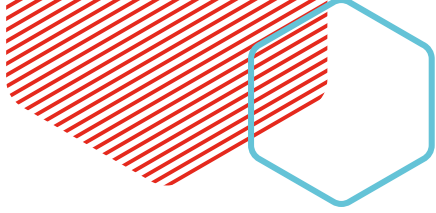
Cette convention avait été créée par la loi Pinel du 18 juin 2014, à titre expérimental, pour une période de 5 années mais n'avait pas été pérennisée par la loi Elan du 23 novembre 2018. Cette nouvelle attribution de compétence s'est ainsi basée sur le succès de l'expérimentation entre 2014 et 2019 de sept « CRAC »² sur plusieurs villes dont six avaient été confiés à des Entreprises Publiques Locales.

Les CRAC avaient alors permis à l'offre commerciale de proximité de se développer et donc de réduire la vacance de locaux.

Ainsi, la disparition de cet outil a pu créer une faille au sein des outils de redynamisation commerciale à disposition des collectivités que le législateur est venu combler avec la création de ce nouveau contrat de concession.

¹ LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

² Draguignan, Valenciennes, Paris, Villeurbanne, Champigny-sur-Marne, Rennes et Orléans



1/ Les titulaires de la concession de revitalisation commerciale

La personne publique concédante pourra conclure une concession sur le fondement de l'article L.300-9 avec « **une personne y ayant vocation** ».

Il pourra notamment s'agir **d'une EPL (SEM, SPL) voire, le cas échéant, d'une filiale d'EPL** – par exemple une foncière de revitalisation commerciale constituée sous la forme d'une SAS.

Toutefois, conformément à l'article L300-4 du Code de l'Urbanisme, une telle concession est attribuée **à l'issue d'une procédure de publicité** permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes (à l'exception de la SPL qui est exemptée de mise en concurrence).

Si la concession prévoit **le transfert d'un risque économique**, les seuils de passation et la procédure de mise en concurrence applicables sont ceux prévus pour **les contrats de concession du Code de la Commande Publique** (Articles L3111-1 à L3125-2).

La passation de contrats de concession de revitalisation **n'emportant pas transfert de risque économique** sera quant à elle soumise aux dispositions du Code de la Commande Publiques **relatives aux marchés publics de travaux** (Articles L2120-1 à L2184-1).

La modification de ces contrats en cours d'exécution sera également fortement limitée par les dispositions du Code de la Commande Publique et donc conditionnée à la réunion de certaines conditions et au respect d'un plafond.

2/ Détermination d'un nouveau champ d'application géographique

La possibilité de recourir à ce nouveau contrat de concession est soumise à des conditions de zones. Ainsi elle ne pourra être mise en œuvre que dans certains secteurs ou périmètres :

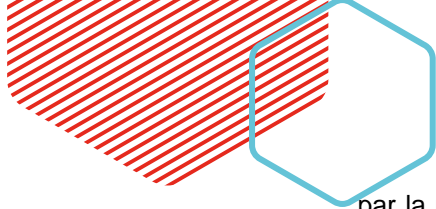
• Dans les secteurs d'intervention **d'une Opération de Revitalisation Territoriale (ORT)**. Elle pourra alors porter sur :

- **Des actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme**, contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville (article L302-2 6°alinéa Code de la Construction et de l'Habitation) ;

- **Des actions destinées à moderniser ou à créer des activités ou des animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles**, sous la responsabilité d'un opérateur (article L302-2 8°alinéa Code de la Construction et de l'Habitation) ;

- **Des actions ou opérations favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales** (article L302-2 9°alinéa Code de la Construction et de l'Habitation) ;

Dans ce cadre, la conclusion d'une concession au titre de l'article L.300-9 nouveau du code de l'urbanisme supposera donc qu'au préalable, une convention d'ORT, définissant des secteurs d'intervention ORT, ait été signée ou qu'une délibération instaurant un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat ait été prise



par la personne publique compétente. En dehors de ces secteurs, il ne sera donc pas possible de conclure une telle convention.

En pratique, à ce jour, 278 ORT couvrant 22% des intercommunalités de France ont été signées.

Focus sur l'Opération de Revitalisation du Territoire (ORT)

L'ORT vise une requalification d'ensemble d'un centre-ville dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement le tissu urbain. Elle se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics. Toute personne publique ou privée susceptible d'apporter son soutien ou de prendre part à des opérations prévues par le contrat peut également la signer.

Il est à noter que la loi 3DS a introduit un nouvel article L.303-3 dans le Code de la Construction et de l'Habitation ayant pour objet de permettre la création d'ORT sans la ville centre de l'intercommunalité. Cela permet ainsi d'élargir le champ d'application géographique du dispositif, notamment dans les métropoles.

La concession quant à elle est un outil permettant la traduction opérationnelle de l'ORT. L'ORT a ainsi ses effets de plein droit (outils juridiques et fiscaux propres) et permet en sus la mise en place d'une concession de revitalisation. Ce dernier vient ainsi renforcer le dispositif en permettant notamment l'utilisation du droit de préemption urbain.

- Dans les **périmètres de sauvegarde** du commerce et de l'artisanat de proximité institués en application de l'article L.214-1 du code de l'urbanisme. Elle pourra porter sur : « **La réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de favoriser la diversité, le maintien ou le développement d'activités artisanales et commerciales de proximité** »

3/ Souplesse des conditions de mobilisation

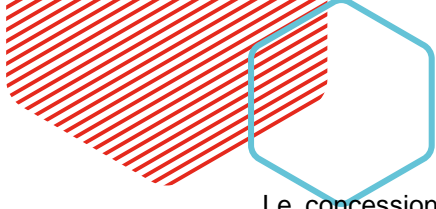
La réunion des critères nécessaires à la mise en œuvre d'une concession d'aménagement au sens de l'article L.300-1, ne constitue plus nécessairement une condition de recours à la conclusion de ce type de concession. En effet, il fallait auparavant justifier notamment d'une volonté d'aménagement globale de la part de la collectivité à l'origine de l'opération (modifications parcellaires, réalisations d'équipements publics...).

Ainsi, il est désormais possible pour une collectivité souhaitant agir sur une situation de dégradation commerciale de son centre-ville de conclure une concession de « revitalisation artisanale et commerciale » sans prévoir au préalable, de manière artificielle, des interventions sur des espaces publics comme cela a pu être le cas. **Les interventions du concessionnaire peuvent désormais porter uniquement sur des bâtiments bâtis (quelques cellules commerciales uniquement par exemple).**

4/ Extension des prérogatives du titulaire et amélioration des modalités de financement

L'objet de la concession de revitalisation est plus large que celui de l'ancien CRAC en ce qu'elle tend à confier à l'opérateur la réalisation d'opérations de plusieurs types :

- contribuer à **l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité** ;
- **créer des activités** ou des **animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles** ;
- favoriser, en particulier en centre-ville, **la création, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales.**



Le concessionnaire assure les mêmes missions que celles prévues par la concession d'aménagement de l'article L300-4, c'est-à-dire **la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution.**

Le nouvel article L300-9 du code de l'urbanisme apporte également des précisions sur le contenu de ce nouveau contrat de concession devant notamment présenter : « le programme des actions et opérations à réaliser, notamment foncières ou immobilières, ainsi que les conditions d'acquisition, de cession et le cas échéant, de construction, de réhabilitation, de démolition et de gestion des locaux concernés ».

Par rapport au CRAC, deux points d'amélioration profitables de cette nouvelle concession de revitalisation sont à noter : les modalités d'acquisitions des biens nécessaires à la mise en œuvre du projet et ses modalités de financement.

- D'une part, **concernant les modalités d'acquisition des biens nécessaires à la réalisation de l'opération concédée**, le concessionnaire peut se voir déléguer par la personne publique compétente :

- Le **droit de préemption urbain**, y compris le droit de préemption urbain renforcé ;
- Le **droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux**. A noter, le droit de préemption commercial a lui aussi fait l'objet d'une modification. Alors qu'il avait été créé pour favoriser le maintien des commerces de proximité il peut dorénavant avoir pour but un changement d'activité en introduisant de la mixité dans certains quartiers (article L214-1 à-3 Code de l'urbanisme).

Le concessionnaire pourra également acquérir les biens en recourant, le cas échéant, à l'expropriation. En effet, l'article L.300-4 du code urbanisme auquel l'article L.300-9 renvoie dispose que : « (...) Le concessionnaire (...) peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption ».

Le concessionnaire disposera donc désormais de l'ensemble des outils permettant la maîtrise des biens nécessaires à l'opération de revitalisation lancée par la collectivité.

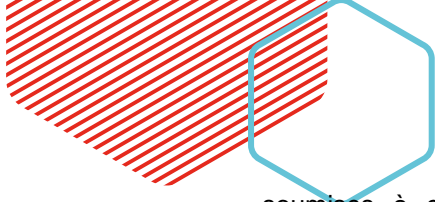
- D'autre part, **concernant le financement de l'opération et en particulier la possibilité de recevoir des participations ou des subventions**, le renvoi direct de l'article L.300-9 du code de l'urbanisme à l'article L.300-5 du code de l'urbanisme acte la possibilité d'une part, pour le concédant de verser une participation au coût de l'opération concédée et d'autre part, à d'autres personnes publiques que le concédant de verser des subventions (autres collectivités, ANCT...).

5/ Foncières et concession de revitalisation

Les collectivités peuvent utilement confier ce contrat de concession de revitalisation à une foncière sur **des opérations supportant des contraintes financières et opérationnelles importantes compte tenu de leurs spécificités et de la complexité de l'intervention en milieu existant**. Il permet ainsi au concessionnaire d'acheter et de gérer les cellules commerciales, en **équilibrant son bilan sur le long terme** (10, 20, 30 ans).

Les modalités de financement des foncières assumant « des opérations en propre » sont **fortement limitée en raison du droit des aides d'Etat**. En effet, celles-ci agissant comme des opérateurs sur le marché concurrentiel, les subventions d'équilibre pouvant être versées par les collectivités sont susceptibles de créer des distorsions de concurrence. Les aides susceptibles d'être captées dans le cadre d'opérations propres sont **donc subordonnées à la réunion de certaines conditions et aux plafonds préétablis**.

Au contraire, les participations et subventions pouvant être octroyées par la collectivité concédante - et d'autres personnes publiques - dans le cadre de la concession ne sont pas



soumises à cette réglementation. Il est ainsi **possible de participer à l'équilibre d'exploitation d'opérations** portant sur des cellules **commerciales non prises en charges par des foncières à date en raison de leur absence de rentabilité ou de l'importance des travaux de réhabilitation nécessaires.**

Ce nouveau contrat permet également de confier à la foncière une mission allant au-delà du simple portage foncier. Le concessionnaire peut ainsi être investi de missions portant sur **l'aménagement d'espaces et d'équipements publics** ou encore sur des **actions** relatives à **l'animation économique, commerciale, artisanale, touristique ou culturelle.**

La collectivité concédante est dans ce cadre prescriptive et peut imposer des modalités de gestion en cohérence avec sa politique municipale. Elle dispose également d'un important droit de contrôle au travers de la transmission par le concessionnaire d'un rapport annuel.

Enfin, l'ensemble des biens faisant retour à la collectivité à l'expiration du contrat, cela permet aux collectivités de conserver la maîtrise foncière au long terme.



Témoignage SVU - Frédéric Thénot

“La commercialisation est une combinaison de facteurs. Quand on a la chance d'avoir un preneur très en amont c'est un élément important car on va pouvoir construire, concevoir quelque chose qui va lui correspondre. On est dans l'accompagnement de porteurs de projet, d'indépendants et le CRAC permet d'aller un peu plus loin dans la manière dont on va réaliser les travaux.

Avec le CRAC, on est dans un cadre d'un plan évolutif au regard des combinaisons qui vont se créer car il y a des choses qu'on aura pas anticipé. Le territoire a sa propre dynamique et c'est l'accompagnement de la dynamique qu'il va falloir aller chercher.

Il y a un gros travail sur l'identification des porteurs de projet : il faut bien connaître la demande, le besoin. On offre un accompagnement sur-mesure, il n'y a pas de réponse préformatée. Il y a un comité de sélection avec les élus et la ville et c'est important de se donner des critères d'attribution tout en gardant un peu de souplesse.”



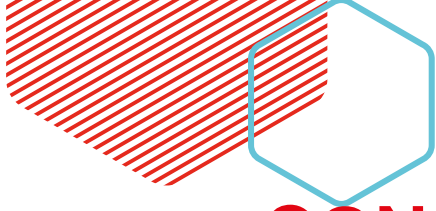
semaest
aménagement et anime votre quartier

Témoignage SEMAEST

« Pour lutter contre la mono activité, la spéculation, la vacance et la déqualification des commerces, la ville de Paris a imaginé dès 2003 la première politique publique locale de maîtrise foncière publique commerciale, en spécialisant sa SEM d'aménagement en opérateur public local de commerce.

La SEMAEST intervient sur 650 locaux en programmation commerciale, maîtrise foncière (acquisition ciblée de locaux en pieds d'immeubles ou prise à bail emphytéotique), rénovation, implantation d'activités adaptées aux besoins du quartier, gestion locative commerciale, cession des locaux aux commerçants ou aux investisseurs avec clause d'affectation.

Cette politique est mise en œuvre via les programmes « Vital'Quartier », sous la forme de concessions et puis d'un contrat de revitalisation artisanale et Commerciale (CRAC). Elle passe également par la gestion sous bail emphytéotique de locaux de bailleurs sociaux, de collectivités ou de promoteurs privés, des missions de programmation, et des mandats de commercialisation et de gestion. »



CONCLUSION

Cet apport de la loi 3DS démontre clairement une volonté du législateur **de faciliter l'intervention d'opérateurs en matière de revitalisation commerciale.**

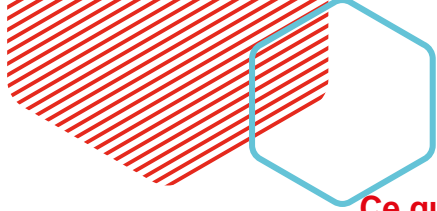
Il est désormais possible de conclure des concessions de revitalisation commerciale permettant aux opérateurs d'assurer un **équilibre économique des projets de restructuration sur un plus long terme** et d'exercer des **missions d'animation commerciale**, touristique ou culturelle. Pour ce faire, les opérateurs disposent **d'outils forts** tels que le droit de préemption urbain et de **sources diverses de financement** (collectivité concédantes, ANCT, autres personnes publiques...).

Ce dispositif facilitera la conduite de projets tout en permettant **in fine la cession des cellules rénovées à des commerçants occupants ou des investisseurs.**

Les collectivités et les foncières voient donc, avec ce nouveau contrat, leur boîte à outils d'interventions sur les centres villes se diversifier et s'enrichir.

En définitive, **les collectivités ont aujourd'hui intérêt à se saisir de ce nouvel outil dans le cadre d'un projet de territoire** en ce qu'il permet d'une part une action ciblée sur les cellules commerciales à l'écart des dispositifs existants et d'autre part un financement sécurisé offrant un équilibre financier qui ne pouvait être atteint en opération propre.

*



Ce guide a été réalisé par la SCET



Frappée au sceau de l'intérêt général, la SCET propose un management de projet qui vise un accompagnement sur mesure des maîtres d'ouvrage : les collectivités et leurs satellites, l'Etat et ses agences, ainsi que les opérateurs privés, tout en restant pleinement associée à l'univers de l'économie mixte. La SCET se positionne sur toute la chaîne de l'ingénierie des projets de territoires et mobilise à cet effet une capacité étendue de conseil et d'expertises sur les grandes thématiques d'action publique : compétitivité territoriale, aménagement et projets urbains, tourisme, loisirs, culture, Immobilier, transition énergétique, ville intelligente et mobilités, transformation digitale...

Figure de proue d'un archipel de filiales spécialistes des problématiques de développement territorial, elle anime un vaste Réseau d'entreprises publiques locales, de bailleurs sociaux et d'Etablissements publics avec lesquels elle capitalise les expertises et les méthodes afin de mieux servir les projets des acteurs de l'écosystème territorial.



BANQUE des
TERRITOIRES



[banquedesterritoires.fr](https://www.banquedesterritoires.fr)



@BanqueDesTerr