

## *Introduction générale*

# Vers un tournant de l'urbanisme commercial et de la place du commerce dans la fabrique de la ville?

*Arnaud GASNIER*

L'OBJECTIF PRINCIPAL de cet ouvrage<sup>1</sup> consiste à mieux comprendre comment le commerce participe à la mise en place de stratégies de production de la ville durable ou prétendue telle. Ces stratégies prennent la forme de discours, de réalisations concrètes, de productions législatives et réglementaires qui mobilisent tant les acteurs politiques et institutionnels que les professionnels du secteur, entreprises de distribution ou promoteurs spécialisés. La finalité principale des études qui se succèdent dans les trois parties de ce livre vise à investiguer l'ensemble de ces stratégies d'acteurs, dans la très grande diversité de leurs moyens et de leurs motivations. En filigrane se profile le débat quant à la profondeur de la durabilité mobilisée par ces différents acteurs : simple stratégie marketing, qu'elle soit économique ou territoriale? Réel impact voire illustration d'une progressive prise de conscience écologique, urbanistique et sociale, des acteurs politiques, des entrepreneurs comme des consommateurs?

Repenser la relation commerce et ville part du double constat de l'existence de dérives économiques et politiques d'une part, et de l'observation de nombreux dysfonctionnements en matière de production urbaine, d'autre part.

Les approches dominantes du commerce urbain demeurent depuis longtemps économiques et quantitatives : indices de spécialisation, surfaces de vente, rotation des enseignes, poids des délocalisations – relocalisations à différentes échelles, emplois, etc. De même, la démarche politique voire géopolitique décrit, en matière de gestion territoriale des appareils économiques notamment commerciaux, les logiques de maintien des équilibres d'une zone marchande à une autre, du rattrapage ou du remplissage intercommunal et interurbain (limiter

1. Le présent ouvrage se réfère au colloque « Commerce et ville ou commerce sans la ville? Entre logiques entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable », organisé par Arnaud GASNIER pour l'UMR ESO CNRS et la commission de géographie des activités commerciales du Comité national français de géographie, qui s'est tenu au Mans les 19 et 20 novembre 2009. Les textes publiés ici recouvrent les principaux exposés de cette manifestation scientifique mais ont tous été retravaillés dans la perspective de publication de cet ouvrage.

l'évasion commerciale des petites villes vers les plus grandes, renforcer l'attractivité des pôles urbains) sans jamais réfléchir aux conditions d'une meilleure insertion ou réinsertion du commerce dans la ville. De nombreux projets de parcs commerciaux et de loisirs restent encore trop pensés en termes de zones sans réelle articulation avec la ville centre dont ils sont proches, ne serait-ce qu'en terme d'accessibilité. À cet égard, l'organisation multipolaire du commerce tend à fragmenter la ville, à favoriser le zonage, l'étanchéité des Zones d'aménagement concerté (ZAC) entre elles et à multiplier les déplacements. Aussi, le couturage de la ville archipel, pour que chacun des pôles soit complémentaire aux autres au niveau de l'offre et accessibles au plus grand nombre, n'est jamais pensé de manière aréolaire mais toujours du centre (cœur de ville centre) vers la périphérie. Sans doute faut-il y voir encore la prégnance du modèle urbain monocentrique dans nos systèmes de représentation du fonctionnement de la ville.

Assurément, les véritables enjeux qui pèsent sur cette relation d'équilibre entre commerce et production urbaine sont à la fois politique et géographique ; politique au sens où de nouvelles formes de partenariat et de partage des tâches semblent faire émerger un système d'acteurs et de gouvernance réinitialisé, géographique en terme de localisation et d'accessibilité des opérations de renouvellement urbain débordant le cadre spatial des centres anciens d'agglomération.

Tout d'abord, devant la complexité croissante des projets urbains, devant la transversalité et la globalité des actions à entreprendre, la maîtrise d'œuvre publique est-elle capable de tout assumer ? Si non, comment se déroule le partage des tâches et des responsabilités avec la sphère privée (pilotage technique, suivi des études, coordination des programmes, etc.). Sommes-nous sur la voie d'un rapprochement progressif de l'urbanisme et de l'urbanisme commercial ? La circulaire du 3 février 2003 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) est venue préciser les attributions des Observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) en matière d'élaboration des Schémas de développement commercial (SDC) : c'est aux préfets de département, dans le cadre des ODEC, de contrôler la compatibilité des SDC avec les Schémas de cohérence territoriale (ScoT). Pour autant, cette circulaire n'évoque ni les conditions de desserte des zones ni leur qualité urbanistique comme critères devant constituer le fondement de la démarche d'élaboration des SDC. Pourtant, depuis début 2009, le SDC peut être réalisé et mis en œuvre par la structure intercommunale qui détient les compétences d'aménagement de l'espace, de développement économique et de transports collectifs. Il s'agit donc de fonder le SDC sur un territoire qui a compétence décisionnelle en matière de développement économique et d'aménagement, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'ici. Aussi, même si le recul vis-à-vis de la mise en œuvre des nouvelles Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) n'est pas encore suffisant et même si la constitution de ces nouvelles commissions laisse entrevoir un certain nombre de faiblesses (poids renforcé des élus locaux et du conseil général, absence de professionnels compétents et œuvrant sur des territoires élargis – Direction département de l'équipement et de l'agriculture (DDEA),

Pays, Autorités organisatrices du transport urbain [AOTU] de Syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocation multiple [SIVU ou SIVOM], etc.), l'apparition des deux nouveaux collèges « Aménagement du territoire » et « Développement durable » fait intervenir de nouvelles personnes qualifiées et montre la volonté de tenir compte des variables sociales, urbaines, environnementales du commerce. C'est peut-être une nouvelle étape de franchise, certes imparfaite, vers une démarche « régulatrice » plus proche des politiques d'aménagement et d'urbanisme à l'œuvre.

De plus, le rôle de plus en plus décisif des acteurs privés de la promotion immobilière et de la grande distribution implique de s'intéresser aux conditions de leur mobilisation et de leur intégration dans des projets de renouvellement urbain : sous l'angle du partenariat public – privé d'une part, sous celui de l'association à la maîtrise d'œuvre urbaine d'autre part.

Le partenariat public-privé est plus que jamais indispensable aujourd'hui pour mener à bien certains projets qui nécessitent l'intégration d'aménageurs et de développeurs privés de plus en plus en amont.

Ainsi, les entreprises de l'immobilier commercial et de la distribution organisent leur politique de développement durable (expansion, logistique, implantations du local à l'international, concepts nouveaux, formats de vente, etc.) selon certaines actions et méthodes (première partie). Alors, quelles sont les nouvelles pistes qui semblent se dessiner dans la relation « commerce et ville » (passage de la zone au quartier? de la polarisation à la centralité? de non-lieux à des espaces d'urbanité?), et surtout comment ces acteurs économiques (distributeurs, promoteurs de l'immobilier commercial, récréatif et touristique) sont-ils intégrés et associés aux politiques urbaines et périurbaines d'aménagement et d'équipement de l'espace? L'analyse des nouveaux projets et concepts développés par les opérateurs privés (firmes commerciales et sociétés immobilières) vise donc à circonscrire des acteurs économiques, leur rôle et leurs démarches de manière à mieux caractériser leurs stratégies de développement commercial et interroger leur durabilité. Les thématiques retenues concernent ici tout particulièrement les stratégies entrepreneuriales dans leurs approches géographiques et urbanistiques. Le but est de réfléchir aux modalités d'implantation des entreprises de la distribution et des services (site, situation, aménagement ou réaménagement du site, caractères des stratégies de différenciation concurrentielle, mixité fonctionnelle, Haute Qualité Environnementale, etc.). Par exemple, les concepts des *retail parks*, du *retailment*, des *family villages* ne représentent-ils que des niches *marketing* ou annoncent-ils un nouveau tournant de l'urbanisme commercial et l'avènement de nouveaux centres marchands? Ces opérations sont-elles toujours bien pensées en termes de chalandise, de desserte, d'accessibilité, de rapport aux quartiers ou aux communes dans lesquels elles sont insérées?

En parallèle, il s'agit aussi d'interroger la place et le rôle des politiques publiques dans la régulation et surtout l'incitation auprès des acteurs économiques à opérer et expérimenter de nouveaux modes de production urbaine (deuxième partie). Ce champ d'étude et de réflexion se situe à deux niveaux bien distincts : celui,

tout d'abord, de la place du commerce et des services dans les documents d'urbanisme français (SCoT, Plan de déplacement urbain (PDU), Plan de déplacement d'entreprises (PDE), CDAC, etc.), puis européens; celui, ensuite, de la place du commerce dans les opérations d'aménagement et d'urbanisme (partenariat, échelles, processus de requalification urbaine, de recyclage d'espace, de centralité périurbaine, de couturage communal et intercommunal, etc.).

L'analyse des modes d'accompagnement de la fonction commerciale dans les politiques territoriales de développement durable est l'occasion d'interroger plus finement la place que ces activités économiques occupent dans les documents d'urbanisme : comment fonctionne le rapprochement entre SCOT et SDC? Les PDU sont-ils plus nombreux aujourd'hui à intégrer les problématiques d'accessibilité multimodale des zones commerciales? Enfin, la question de la régulation commerciale, de l'équilibre à maintenir sur les plans économiques, fonctionnels, géographiques et urbains permet d'approcher les réflexions et les actions innovantes en la matière à partir d'actions et d'outils politiques impulsés qu'il convient alors de caractériser. Quelles sont les conséquences de la loi de modernisation de l'économie (LME, 2008) sur le tissu commercial? Comment fonctionnent les nouvelles CDAC? Quelles perspectives se dessinent en matière de régulation et d'autorisation commerciales?

Deuxièmement, l'enjeu géographique soulevé invite, sur le plan des localisations – implantations d'entreprises de services et de commerces, à saisir les nouveaux territoires du renouvellement urbain au regard de la conception urbaine des opérations mises en œuvre et de leur accessibilité. Penser ou repenser la centralité implique dorénavant de fonder l'hypothèse du « tournant urbanistique » sur une vision à la fois interne et externe de la ville selon l'articulation des forces centrifuges et centripètes en vigueur. Celles-ci redessinent la ville sur la ville et requalifient des pôles de centralité devenus obsolètes en cœur de ville centre principalement mais pas exclusivement; celles-là participent aux dynamiques de recompositions territoriales périphériques, cherchant à renouveler la ville « archipel » et à mieux maîtriser l'étalement suburbain et périurbain.

Refaire la ville sur la ville et renouveler la ville « archipel » consistent à appliquer de nouveaux modes de fabrique urbaine capables de transformer des quartiers de centre-ville en déclin en nouveaux pôles de centralité, des zones commerciales en quartiers ou en véritables morceaux de villes, des villes nouvelles en nouvelles villes (festives). Le passage de la polarité à la centralité devient un enjeu primordial du développement durable urbain pour trois raisons principales : d'une part, il peut permettre de renforcer l'attractivité, la revitalisation économique et culturelle (diversité fonctionnelle, nouvelles valeurs d'usage, accessibilité, etc.) des quartiers anciens des villes centres ainsi que de leurs marges plus contemporaines; d'autre part, il est capable d'économiser de l'espace et des flux de déplacement par la production de densités d'établissements plus élevées et un meilleur accompagnement de l'exurbanisation des hommes et des activités. Alors, quel rôle le commerce peut-il jouer dans ces processus de requalification

urbaine? Comment le polycentrisme commercial peut-il devenir mieux couturé et mieux articulé aux bassins de vie, d'habitat et d'emploi?

À cet égard, de récentes opérations d'aménagement urbain visent non seulement à rompre avec les logiques du zonage mais encore à développer un urbanisme du lien interquartiers et de la continuité morphologique. Trois modes d'action semblent particulièrement développés en matière d'optimisation de l'accessibilité urbaine : le premier relève d'une stratégie de « couturage – recollage » intra-urbain dont l'objectif est d'éliminer toute forme de hiatus dans le paysage. Le deuxième a trait à une volonté de mieux desservir le commerce multipolaire, tandis que le troisième vise plutôt à concevoir de nouveaux centres commerciaux à partir de pôles d'échanges multimodaux existants (commerce de transit). « De plus en plus d'agglomérations se posent la question de la création de lignes tangentielle en complément de l'offre des lignes radiales existantes. 34 % seulement d'entre elles déclarent l'existence de lignes tangentielles sur leur territoire [...]. Par ailleurs, plus de la moitié des AOTU (Autorité organisatrice du transport urbain) concernées ne déclarent l'existence que d'une seule ligne de ce type » (GART, 2008)<sup>2</sup>. Dans leur ensemble, les PDU ignorent encore très souvent les zones commerciales périphériques et périurbaines. Celles-ci restent globalement peu accessibles par les transports en commun en site propre (TCSP) à l'exception de quelques opérations nationales emblématiques.

Afin de dépasser le cadre généraliste et convenu du développement durable, ce travail d'investigation vise à mettre l'accent sur des approches territoriales précises aussi bien en France qu'à l'étranger (troisième partie). Il est déterminé par une volonté forte de rapprocher les études des stratégies de localisation/relocalisation de la distribution commerciale, des politiques entrepreneuriales de développement durable suivies en matière d'implantation mais aussi de conception des établissements et des Zones d'activités, de systèmes de livraison (logistique) et d'accessibilité mis en place, puis de traitement environnemental des centres et parcs commerciaux. Tant pour ce qui est de l'action des pouvoirs publics que des stratégies des entreprises, des comparaisons internationales dans les discours politiques, les tentatives de planification, de mise en œuvre de projets, de conception opérationnelle et de modes de savoir-faire sont mises en lumière à l'échelle européenne et au-delà.

La question de la mise en rapport entre commerce et renouvellement urbain propose de focaliser la réflexion sur les modalités opérationnelles suivies en matière d'équipement économique. L'activité commerciale est diversement prise en compte par les acteurs de la gestion urbaine et de la planification. Elle peut être utilisée pour redynamiser la ville en relation avec le patrimoine, la culture, le tourisme. Afin de mesurer le rôle moteur que peut jouer la fonction commerciale (branches, concepts, greffe d'activités ludo-touristiques, etc.) dans des opérations d'aménagement *ex nihilo* ou de reprise d'espace, il convient d'interroger

2. CREPIN O. et DAGNOGO C., *Urbanisme commercial et politiques de déplacements. Jalons pour un aménagement économique durable*, rapport du GART – Groupement des autorités responsables de transport, février 2008 (document disponible sur le site web : [gart.org/tele/urbanismecommercial2008](http://gart.org/tele/urbanismecommercial2008)).

les manières de produire du commerce dans la ville et de recréer de la ville dans les quartiers anciens, puis autour (voire à l'intérieur) du centre et du parc commercial. L'avènement de nouveaux espaces marchands en quête d'urbanisme et d'urbanité nous permet alors d'approcher la proximité, la centralité, la mobilité *via* les politiques urbaines mises en œuvre.

Quelle est la politique de réanimation commerciale des centres-villes? Des projets de centres commerciaux en centre ancien destinés à redynamiser des pôles de centralité devenus obsolètes ne tendent-ils pas à devenir de plus en plus standardisés d'une ville ou d'un pays à un(e) autre? Quelle est la politique de maintien du commerce dans les grands ensembles? Comment gère-t-on les ZAC commerciales aux entrées de ville? Le commerce participe-t-il à recoller la ville? Si oui, comment? Quel rôle joue(nt) le commerce (et les services) dans le recyclage urbain, la patrimonialisation, la recherche de densification des cœurs d'agglomération, dans la réappropriation de la nature urbaine, puis dans l'accessibilité multimodale? Ces questionnements fondent la relation entre les acteurs politiques et économiques au regard des modes de production urbaine et de partenariat mis en œuvre.