

## L'URBANISME COMMERCIAL ENTRE RÉGLEMENTATIONS DU COMMERCE ET PARTENARIATS PRIVÉS-PUBLICS

### *THE COMMERCIAL PLANNING BETWEEN TRADE REGULATIONS AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS*

Philippe DUGOT

#### **Résumé**

L'étude des activités commerciales, de leurs mutations économiques et spatiales, laisse une place grandissante à une réflexion sur les acteurs, publics et privés, dont les décisions aboutissent aux localisations définitives des établissements dans toute la diversité de leur architecture et des modalités morphologiques de leur intégration dans l'urbain. Ce que l'on rassemble sous le vocable d'urbanisme commercial recouvre donc des pratiques et objectifs divers, non consensuels et ouvrant largement le champ de la réflexion pour une géographie commerciale.

#### **Mots-clés**

urbanisme commercial, urbanisme, partenariat privé-public, gouvernance

#### **Abstract**

*The study of commercial activities, their economic and spatial changes, leaving a growing place for reflection on actors, public and private, whose decisions lead to permanent locations of commercial plants in all the diversity of their architecture and their morphological integration into the urban. What we gather under the term retail planning therefore covers a variety of practices and objectives, non-consensual and widely opening the field of reflection for commercial geography.*

#### **Keywords**

*commercial planning, urban planning, private-public partnership, governance*

La Fédération internationale pour l'habitation et l'urbanisme commercial définit l'urbanisme comme l'« ensemble des arts et des techniques concourant à l'aménagement des espaces urbains en fonction de données démographiques, économiques, esthétiques en vue du bien-être humain et de la protection de l'environnement ». Voilà une ambition qui pourrait tout à fait s'appliquer à l'urbanisme commercial. Malheureusement, qu'il s'agisse d'urbanisme ou d'urbanisme commercial, les désillusions sont fréquentes. Derrière les manifestations urbaines d'une ville construite par et de plus en plus pour le commerce, on devine des arbitrages à discuter quant aux finalités, hiérarchisations et outils. Cela explique, pour en rester au seul urbanisme commercial, une polysémie mainte fois rappelée (Dugot, 2010, 2015). Celui-ci peut en effet être entendu de

différentes manières : un sens large l'identifiant à l'art d'un aménagement des équipements commerciaux dans l'optique de leur intégration dans le fonctionnement et le développement des organismes urbains de toutes tailles et dans toute la diversité de leurs quartiers. L'urbanisme commercial peut être délimité plus précisément comme l'identification des études et des techniques focalisées sur la maîtrise de la réalisation des équipements commerciaux *stricto sensu*. La satisfaction de la consommation, et donc la dimension économique, préside à ces préoccupations reléguant la dimension strictement urbanistique au rang d'élément contextuel. Enfin, le terme d'urbanisme commercial renvoie à l'imposant arsenal législatif et réglementaire qui encadre, ou tente d'encadrer, les mutations du secteur avec des impératifs affichés d'intérêt général. Le terme

même d'urbanisme commercial est d'ailleurs le produit des premières manifestations réglementaires à la fin des années 1960.

Loin de s'opposer ces différentes définitions se complètent et se succèdent. Toutes font l'objet de l'attention des géographes et plus largement des chercheurs en sciences humaines et sociales mais selon des temporalités différentes et souvent dictées par le principe de la réalité des événements. Il en découle un élargissement du champ couvert : finalement parler d'urbanisme commercial revient à épouser une mariée richement dotée, la ville. Au sein même du groupe universitaire de géographie du commerce, cette vision élargie ne fait pas consensus d'autant qu'elle illustre des façons de faire la ville procédant de postures idéologiques variées posant la question des acteurs et de la hiérarchisation de leurs actions.

## I. LECTURES GÉOGRAPHIQUES DE L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

C'est d'abord l'urbanisme réglementaire qui va guider les plus nombreux travaux. C'est normal tant la production législative se révèle abondante à partir des années 1960 et tant elle reflète l'importance des mutations commerciales qui secouent un appareil commercial obsolète. Peut-être est-il révélateur que dans le « Dictionnaire du commerce et de l'aménagement » (2008\*), l'entrée « urbanisme commercial » ne soit pas développée renvoyant à un autre corrélat qui, lui, l'est, « documents d'urbanisme et planification ». Celui-ci est la clé vers d'autres portes d'entrée : « charte commerciale », « observatoire départemental d'équipement commercial » (ODEC), « CDEC-CDUC », « PLU », « schéma de développement commercial ». Dès l'origine de ce que René Péron (1998) désignera comme « l'urbanisme commercial à la française », Michel Coquery (1976) consacre une thèse d'État à la façon jacobine de traiter les conséquences socio-économiques de la révolution commerciale fordiste. On ne peut que souligner, du haut de quarante années supplémentaires d'expériences, la justesse de son analyse. Selon lui, l'emploi du terme d'urbanisme commercial « paraît un pur et simple abus de langage ». Ces quelques années suffisent à Michel Coquery pour affirmer qu'elles sont celles de « la domination des « commerciaux » sur les techniciens et les urbanistes ». Pour lui, l'accol-

ement des termes d'urbanisme et de commercial, « qui n'était qu'une commodité de langage » se révèle en fait être une « contamination, sinon une fusion de concepts et de pratiques initialement distinctes. » « La démarche de l'urbanisme [s'est trouvée entraînée] sur le terrain commercial : celui où les perspectives du long terme [...] sont soumises aux impératifs du court terme. » Propos on ne peut plus perspicaces et dont on a pu mesurer la pertinence jusqu'à ce jour. Un colloque mené au sein de la commission commerce à la fin des années 80 va engager la recherche vers les acteurs de cet urbanisme réglementaire (Metton, 1989). L'impulsion donnée ne cessera plus, mobilisant la plupart des chercheurs de géographie commerciale : R. Péron (1993\*, 1998, 2004\*), René-Paul Desse (2001\*, 2009, 2013), Arnaud Gasnier (2010\*) ou Philippe Dugot (2005\*). Critiques, ces travaux ont permis de mesurer, au fur et à mesure des évolutions législatives, réglementaires et de leur confrontation à la réalité du terrain, la vacuité de tout cet arsenal<sup>1</sup>. Sans doute est-ce lié à une certaine ambivalence de la sphère politique face à l'irruption d'une grande distribution qui bouscule les lignes de clivage ce que René Péron (2000\*) a bien montré. Ces travaux ont de fait apporté des éléments de réflexion sur les causes et impacts des dysfonctionnements de cet appareil législatif, participant au chantier, bien lent, de sa reconfiguration.

Les géographes côtoient les juristes, plus qu'ils n'en partagent les travaux. La spécificité des analyses pointues menées par ces derniers en font cependant des compagnons incontournables de l'analyse de la dimension réglementaire de l'urbanisme commercial (Monédiaire, 1994). On peut notamment rappeler ici l'important travail édité par le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) possédant l'immense intérêt de présenter les législations et réglementations de différents pays européens (2002). L'Europe est diversité, l'urbanisme commercial n'y échappe pas. Le pendant plus géographique de ces comptes rendus juridiques reste encore à développer. Les analyses juridiques restent trop souvent territorialement désincarnées, s'interrogeant d'abord sur le contenu des textes, leur portée juridique et les éventuels problèmes de droit posés par leur application. Il y a d'ailleurs plus de complémentarité dans les compétences que de concurrence entre les deux disciplines.

Décentralisation, réformes diverses des compétences aux différents échelons territoriaux, erreurs passées et incertitudes actuelles, font encore de l'urbanisme commercial réglementaire, un terreau fertile pour les investigations des géographes et, il faut l'espérer, une géographie de proposition pour notamment corriger certains dégâts de l'urbanisme fordiste. Évidemment, il s'agit aussi d'une caractéristique française renvoyant aux spécificités de l'urbanisme commercial à la française, même si cela n'a pas manqué de rapidement interpeller des collègues étrangers, S. Burt (1984) ou R.L. Davies (1995) par exemple. Pour autant, dans d'autres pays où cette question de l'urbanisme commercial réglementaire se pose, on peut relever quelques travaux. Pour la Belgique, José Sporck (1985) et Bernadette Mérenne-Schoumaker (1995) ont également étudié la planification commerciale dans ce pays. À l'image du cas français, ces travaux, en épousant les préoccupations des lieux et des moments, reflètent la particularité des enjeux. C'est le cas lorsque José Alberto Rio Fernandes (2005) rend compte du processus de « discrimination positive » qui se développe au Portugal dans le cadre du Programme de Modernisation du commerce alimenté par une ligne de financement de l'Union européenne. Au-delà de sa description d'un outil d'urbanisme commercial dédié notamment au commerce de centre-ville, son travail illustre la spécificité d'une modernisation commerciale plus tardive qu'ailleurs en Europe mais violente et demandant des ajustements *ad hoc*. L'Italie constitue un autre exemple intéressant en la matière où la législation reflète et explique quelques caractéristiques marquantes, la prégnance encore palpable du petit commerce et une arrivée plus tardive qu'en France des hypermarchés (Cirelli, 2008). Quant au Royaume-Uni, l'irruption brutale du néo-libéralisme thatchérien dans les années 1980 donne la possibilité de mesurer, par leurs évolutions respectives, l'impact des législations sur les formes urbaines du développement commercial (Guy, 2006).

## II. L’AFFIRMATION D’UNE FABRIQUE URBAINE PRIVÉE

Mais le commerce est avant tout une activité privée dont la forclusion par les *desiderata* des pouvoirs publics aux différentes échelles de leur action a toujours été difficile. Cela n'est pas nouveau, le programme d'équipement des centres commer-

ciaux régionaux ayant procédé de partenariats entre pouvoirs publics et acteurs privés. Mais le rapport privé-public est à reconsidérer à l'aune de l'affirmation des grands groupes de distribution disposant de toutes les manettes, à commencer par les finances, pour imposer leur loi à des territoires prisonniers de leurs limites et en quête d'activités et d'emplois, en bref jouer à plein de leurs capacités à épouser les processus d'interterritorialité. L'urbanisme commercial qui en découle, entendu là comme la localisation et la construction des équipements commerciaux, dans le contexte d'une « retailisation » (De Châtel, Hunt, 2003\*) de la société, c'est-à-dire d'une présence motrice de la consommation et de ses outils, pèse de tout son poids dans la conformation morphologique de la fabrique urbaine, anticipant des processus de fond, par exemple le processus de périurbanisation. Nombreuses sont les opérations de requalification urbano-commerciale qui s'appuient sur des partenariats privés-publics. L'empreinte territoriale et paysagère de ces constructions-reconstructions commerciales est de plus en plus importante. Elle en devient l'un des étendards du marketing urbain et plus que jamais un outil de hiérarchisation urbaine, l'alignement des *flagship stores* étant ainsi l'un des marqueurs d'une métropolisation sensible à l'échelle internationale.

Tout cela ne pouvait laisser indifférents les géographes (Gasnier, Lemarchand, 2014 ; Soumagne, 2014), d'autant que l'immobilier commercial est devenu un marché de premier plan (Mérenne-Schoumaker & Nappi-Choulet, dans Gasnier & Lemarchand, 2014)<sup>2</sup>. Cette financiarisation de l'immobilier commercial a des implications urbaines importantes. Le commerce est devenu un des terrains de jeu favori d'investisseurs car offrant de bonnes perspectives de rentabilité – au cours de ces dernières années en tous les cas – par rapport au résidentiel, et venant épauler un immobilier de bureau proche de la saturation. Derrière ce processus de financiarisation, on trouve divers acteurs à commencer par d'importantes sociétés foncières dont les principales sont : Unibail-Rodamco, Klépierre, Hammerson ou encore Corio pour l'Europe, ce dernier ayant été absorbé par Klépierre. En décembre 2015, illustration de l'affirmation de cette entreprise, Klépierre est accueillie au sein du CAC 40 à la place d'EDF. Le développement de ces entreprises s'est accéléré avec la mise en place, en 2003, du régime des Sociétés d'Investissement

Immobilier Cotées (SIIC) qui bénéficient d'avantages fiscaux comme l'exonération des impôts sur les sociétés, sous réserve d'un reversement de 95 % des loyers et 60 % des plus-values aux actionnaires (depuis 2013).

Parce qu'aujourd'hui en Europe, les investissements dans le commerce totalisent près du quart des investissements dans l'immobilier, avec à la clé des processus de requalification mais aussi des créations de centres commerciaux *ex nihilo*, il y a là un chantier esquissé qui doit mobiliser des travaux plus poussés autour de l'articulation entre sphères privées et publiques. En effet, ces questionnements sont aiguës par la nécessité de réfléchir à des modèles de fabrique urbaine intégrant le plus en amont possible les externalités négatives (consommation foncière, inflation des mobilités...) trop souvent collectivisées là où la rente foncière et les bénéfices commerciaux ne le sont pas ! Guidé par ce principe recteur des réalités du façonnement de la ville par le commerce et réciproquement, c'est donc de plus en plus un « urbanisme *de facto* » qui s'impose aux regards des géographes. Dugot (2010, 2015) rassemble sous cette appellation ces nombreuses réalisations commerciales ayant pour objet souvent unique, mais principal dans tous les cas, de satisfaire un marché de consommation sans plus de préoccupations. Par opposition, existe un « urbanisme pensé », c'est-à-dire un urbanisme où existe une intentionnalité aménagiste, entendue là comme la prise en compte de l'urbanisme commercial dans une dimension plus large que la seule production d'un outil localisé de vente. Le poids même des investisseurs privés leur donne une large place dans l'équation urbaine à un moment où les finances publiques, engluées dans les coûts de fonctionnement et ne pouvant pas toujours utiliser l'arme foncière, sont souvent dans l'incapacité d'appuyer des projets importants<sup>3</sup>.

L'affirmation croissante des opérations d'urbanisme commercial et de requalification urbaine ayant pour centre ou compagnon important les activités commerciales, conduisent de nombreux géographes à explorer les formes et les enjeux du développement des partenariats entre le public et le privé (Gasnier & Lemarchand, 2014 ; Soumagne, 2014). Cela ravive les questionnements autour de la privatisation des espaces publics et interroge la définition même de ce qu'est ou doit être un espace public (Monnet, 1997). S'il y a un relatif consensus

au sein de la communauté des géographes du commerce pour prendre acte que l'urbanisme commercial ne peut se faire sans la mobilisation conjointe des sphères privées et publiques, la hiérarchisation des acteurs et la primauté d'analyse et d'action de telle échelle sur telle autre peuvent contribuer à nourrir des discussions. Les enjeux posés par les modalités d'accommodement du commerce et de la ville méritent l'interpellation d'une géographie commerciale plurielle.

### III. RENOUVELLEMENTS ET ÉLARGISSEMENT DES QUESTIONS D'URBANISME COMMERCIAL

Ces discussions sont d'autant plus utiles que le périmètre des préoccupations à inscrire dans le champ de l'urbanisme commercial s'élargit, reflétant la démultiplication des pistes levées par la géographie du commerce. Les questions de gouvernance, dans tous les sens que ce terme peut avoir en matière d'urbanisme commercial, doivent être renforcées par les autres thématiques qui murissent au sein de la géographie commerciale. Questions de genre, de ségrégation sociospatiale, de chrono-urbanisme, mobilités ou plus largement développement durable ne peuvent qu'accompagner les réflexions d'urbanisme commercial. L'articulation avec la question des transports et des mobilités est fertile en possibilités de diagnostic du rapport entre le commerce et les autres fonctions urbaines (Desse dans Dugot et Pouzenc, 2010 ; Broomberg, 2010). Cela renvoie à une autre piste de renouvellement, le chrono-urbanisme, autre façon d'aborder l'aménagement urbain et donc l'urbanisme commercial. Le propos de Luc Gwiazdzinsky disant que l'on a surtout « aménagé l'espace pour gagner du temps mais plus rarement aménagé le temps pour gagner de l'espace » prend aussi sa mesure en matière d'urbanisme commercial (Bondue, 2004\* ; Soumagne, 2015\*). La question paysagère mérite d'être davantage mise en avant comme outil d'action et thérapeutique plutôt que comme seul dégât collatéral de la modernisation commerciale (Dugot, 2015). Le commerce électronique doit également s'imposer au fur et à mesure de la montée de la part de ce canal de distribution. Il s'agit là d'une nouvelle forme de distribution qui interroge le rapport du commerce à la ville mais plus largement le vivre ensemble et l'essence même de la ville où l'échange marchand figure parmi les attributs-clés de l'urbanité. Cela

élargit l'approche des mobilités en intégrant, sans doute plus que cela n'a été le cas jusqu'à présent dans les approches de géographie commerciale, la thématique de la logistique urbaine. Cette dernière, comme toutes les thématiques et chantiers en cours de l'urbanisme commercial, s'inscrit de façon croissante dans le développement urbain durable. Ainsi, lors d'un colloque organisé dans le cadre de la Commission « Commerce » du CNFG, s'intéressant au rapprochement entre commerce et développement durable, c'est tout naturellement que le thème de l'urbanisme commercial a fait l'objet de plusieurs communications (Dugot, Pouzenc, 2005\* et 2015).

#### IV. CONCLUSION

Il est logique que l'urbanisme commercial, dans la pluralité de ses acteurs et de ses objectifs, intéresse les géographes. Derrière ce sont nombre d'enjeux urbains qui se découpent : ville durable, ville intelligente, mobilités douces, proximité, vivre ensemble au travers d'une mixité fonctionnelle qui est aussi une mixité sociale, sont autant de marqueurs auquel le commerce participe, façonnant un futur urbain qui n'est rien d'autre que le réceptacle de la vie en société. En géographie comme dans l'arsenal législatif développé en la matière, peut-être que la meilleure façon de penser l'urbanisme commercial est d'en supprimer le qualificatif de commercial afin d'afficher le besoin d'intégration des études du commerce dans l'urbain mais aussi, et plus largement, de revendiquer dans les démarches urbaines initiales la prise en compte systématique de cette fonction essentielle à la ville et à son urbanité. Le chantier reste ouvert et il n'est pas consensuel. La recherche doit se poursuivre et les géographes affirmer leur légitimité par une entrée territoriale offrant la dose indispensable d'approche systémique et pluri-scalaire. Il y a là un « permis de penser » où les géographes doivent davantage mettre en avant leurs outils d'appréciation des localisations et de la distance, condition indispensable pour mesurer les conséquences réelles des aménagements commerciaux.

#### Notes

<sup>1</sup> Sans oublier aussi les contributions de professionnels du secteur tel Pascal Madry, directeur de l'Institut pour la ville et le commerce : Madry P. (2012). La fin de l'urbanisme commercial. *Études foncières*, 160, 20-24.

<sup>2</sup> Signalons à nouveau les travaux de Pascal Madry (2011) : Le commerce est entré dans sa bulle. *Études*

*Foncières*, 151, 12-16 ou son chapitre dans Lebrun N. (2013\*) ainsi que dans Desse (2016\*).

<sup>3</sup> Même s'il faut parfois pondérer cette équation : tous les opérateurs d'immobilier commercial ne disposent pas de la force de frappe et de l'attractivité d'un groupe comme IKEA alors que les possibilités de négociation d'une métropole régionale sont supérieures à celles d'une ville moyenne. Dans le cas des métropoles se pose tout de même l'échelle effective de la gouvernance.

#### BIBLIOGRAPHIE

Tous les auteurs cités dans cet article figurent dans le biblio CNFG : <http://www.cnfg.fr> ; l'astérisque signale ceux qui ne sont pas repris ci-dessous.

Burt, S. (janvier-février 1984). Hypermarkets in France – Has the Loi Royer had any effect? *Retail and Distribution Management*, 16-19.

Cirelli, C. (dir.) (2008). *Città e commercio*. Bologne : Pàtron Editore.

Coquery, M. (1977). *Mutations et structures du commerce de détail en France. Étude géographique*. Paris : Le Signe (issu d'une thèse présentée devant l'université de Paris I, 9 avril 1976).

Davies, R.L. (1995). *Retail planning policies in Western Europe*. Londres: Routledge.

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

Dugot, Ph. (2007). Mettre de l'urbanisme dans « l'urbanisme commercial ». *Études foncières*, 130, 23-33.

Dugot, P. (2015). *Commerce et urbanisme commercial dans la fabrique de la ville durable*. Toulouse, Mémoire pour l'HDR.

Dugot, P. & Pouzenc, M. (dir.) (2010). *Territoires du commerce et développement durable*. Paris : L'Harmattan.

Gasnier, A. (1996). Opérations d'urbanisme commercial dans les centres-villes : dysfonctionnements et stratégies d'acteurs. In Metton A. et Lemarchand N. (éd.). *Commerce et lien social* (p. 139-148). Rouen : Éditions Université de Rouen.

Gasnier, A. & Lemarchand, N. (dir.) (2014). *Le commerce dans tous ses états*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Guy, C. (2006). *Planning for retail development. A critical View of the British experience*. Londres: Routledge.

*Les Cahiers du GRIDAUH* (2002). Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales. Actes du Colloque international de Louvain-la-Neuve, 6.

Mérenne-Schoumaker, B. (1995). Retail planning policy in Belgium. In Davies R.L. (Ed.). *Retail Planning Policies in Western Europe* (p. 31-49). Londres-New York: Routledge.

- Metton, A. (éd.). (1989). *La loi Royer en application, 1974-1986*. Paris : CNFG - CERARC – Université Paris XII, Actes du colloque de Bordeaux de mars 1988.
- Monédiaire, G. (1994). *L'urbanisme commercial*, Paris : PUF, Que sais-je ?
- Monnet, J. (1997). Commerce, espace public et urbanité, en France, au Mexique et aux États-Unis. *Géographie et Cultures*, 24, 71-90.
- Péron, R. (1998). L'urbanisme commercial à la française. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 78, 5-12.
- Rio Fernandes, J.-A. (2005). L'urbanisme commercial et la crise du commerce indépendant et du centre-ville au Portugal. *Sud-Ouest européen*, 20, 107-113.
- Soumagne, J. (dir.). (2014). *Aménagement et résilience du commerce urbain en France*. Paris : L'Harmattan.
- Sporck, J.A. (1985). Pour un véritable urbanisme commercial. *Wallonie*, 1, 71-80.

**Corrélat**

Commerce et espaces urbains, Acteurs et opérateurs du commerce, Commerce et mobilités, Commerce et aménagement

*Coordonnées de l'auteur :*

Philippe DUGOT  
 Université de Toulouse Jean Jaurès  
 UFR SES – Département de Géographie  
 Aménagement et Environnement  
 5, allées Antonio Machado  
 31058 Toulouse Cedex 9, France  
 dugot@univ-tlse2.fr