

CONCLUSION GENERALE

Quelles convergences entre problématiques commerciales et urbanisme durable ?

Arnaud GASNIER

Cet ouvrage montre que le commerce peut être considéré comme un facteur de déstructuration de la ville mais aussi, aujourd'hui, de restructuration et de renouvellement de l'espace urbain : centres-villes en déclin, entrées de villes défigurées et standardisées, paysage périurbain mité, zonages d'activités commerciales monofonctionnelles, etc. font l'objet d'opérations de requalification urbaine certes inégalement réparties et diachroniques au sein des espaces urbains mais de plus en plus globales et transversales dans leur conception. Depuis la dernière décennie du XX^e siècle, plusieurs éléments révèlent en France une préoccupation croissante des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi que des politiques à infléchir les conditions de la production de la ville. La loi Voynet, établissant de nouveaux principes et de nouveaux outils de planification prospective, fixe l'objectif d'un développement durable des territoires urbanisés. Le renouvellement urbain, initialement centré sur des ensembles immobiliers rassemblant des populations défavorisées (Opération de renouvellement urbain - ORU), devient une dimension clé des politiques de la ville tant dans les quartiers anciens à la centralité devenue obsolète qu'aux marges polarisées des agglomérations.

De même, le rapprochement juridique entre urbanisme et urbanisme commercial est en marche même s'il demeure encore très incomplet et imparfait. La loi Solidarités et Renouvellement Urbain introduit, depuis l'amendement de 2003, la notion de hiérarchie des documents d'urbanisme et indique que le Schéma de cohérence territoriale doit être compatible avec le Schéma Départemental de Développement Commercial (SDC) lequel s'impose au Plan Local d'Urbanisme (PLU) ; ce dernier est opposable au tiers et prend en compte le commerce dans le diagnostic urbain. Aussi, depuis la présentation du rapport Charrié (2008), le Document d'Aménagement Commercial (DAC) offre la possibilité de définir, dans les Schémas de Cohérence Territoriale, des zones d'aménagement commercial basées sur des critères d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme. L'intégration du commerce dans les documents d'urbanisme avance peu à peu sans pour autant s'affranchir complètement d'obstacles encore prégnants.

Les approches et les éclairages nombreux de la mise en rapport du commerce et de la ville abordés dans les trois parties de ce livre soulèvent trois grandes questions : celle d'abord du système d'acteurs à mettre en place pour construire un véritable partenariat (de nouveaux modes de gouvernance ?) permettant une réelle complémentarité et globalité des actions à entreprendre ; celle ensuite des stratégies d'acteurs publics et privés visant à répondre à l'exigence du développement durable ; et, enfin, celle des échelles d'espaces et de temps de la planification :

Premièrement, la question du système d'acteurs qui produit du commerce et de la ville (principalement en Europe) approche deux processus distincts mais de plus en plus complémentaires au sein des montages opérationnels, de la planification et des investissements financiers. Ces deux processus sont issus de la recontextualisation des politiques publiques d'une part, et du rôle de plus en plus prégnant des acteurs privés dans les opérations de renouvellement urbain d'autre part.

Cette nouvelle orientation des politiques publiques se caractérise d’abord par un renforcement de la maîtrise d’ouvrage publique. En effet, les collectivités privilégient des opérations dont elles gardent la maîtrise. Le renouvellement urbain implique donc nécessairement d’intervenir sur des espaces et des équipements publics. Dans la plupart des cas, la procédure de Zone d’aménagement concerté (ZAC) se fait soit sous maîtrise publique, soit en encadrant fortement les aménagements émanant d’opérateurs privés. Cette maîtrise d’ouvrage publique, de plus en plus volontariste, se redéfinit peu à peu en passant d’une culture du portage politique à celle de management de projet. Devant la complexité croissante des projets urbains, devant la transversalité et la globalité des actions à entreprendre, des équipes de management assurent de plus en plus souvent le pilotage technique des opérations, le suivi des études et la coordination des programmes et des acteurs en respectant, le plus souvent, la stratégie décidée par les décideurs politiques. Avant la constitution de l’agence d’urbanisme de Saint-Nazaire (Agence pour le Développement Durable de la Région Nazairienne - ADDRN), la Délégation au Développement de la Région Nazairienne (DDRN) était une association loi 1901, véritable force de projet et outil technique à la disposition des instances politiques locales depuis 1984. De même, créé en 2007 par la ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, le département de la Loire, la région Rhône-Alpes et l’Etat, l’Etablissement Public d’Aménagement (EPA) de Saint-Étienne dispose d’un budget de 240 M€ sur 7 ans et de 4 territoires d’intervention prioritaires dont celui du □ Pont de l’Ane Monthieu pour requalifier l’entrée de ville et la zone d’activité commerciale (certification HQE, tram-train à moyen terme, etc.).

Ensuite, après avoir étudié, en France et à l’étranger, des opérations de requalification urbaine visant à construire ou reconstruire de la centralité, le rôle de plus en plus décisif des acteurs privés de la promotion immobilière et de la grande distribution (sans oublier la sphère professionnelle des acteurs producteurs de ville et adeptes du *New Urbanism* aux Etats-Unis ou celle des commerçants qui, dans un autre contexte, jouent un rôle déterminant dans la redynamisation des marchés au Togo) n’est plus à démontrer. Il y a deux manières d’approcher leur mobilisation et 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 des négociations longues avec les propriétaires privés, la consultation d’aménageurs ou de développeurs. Pour prendre l’exemple de Saint-Nazaire et de l’opération de régénération urbaine « Ville-Port », il a fallu toute la force de persuasion de l’agence d’urbanisme (ADDRN) pour convaincre le groupe Apsys de renoncer à son projet de *retail park* en périphérie de la ville et l’inciter à financer l’un des principaux moteurs de l’opération, le centre commercial du Ruban bleu, véritable trait d’union entre le centre ville et la zone portuaire en cours de requalification.

Le principal tournant opéré consiste à intégrer la démarche économique à une démarche d’aménagement et de rénovation urbaine plus large et englobante. Ce principe de fonctionnement reprend en partie celui de l’Etablissement public national d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) appliqué en amont des projets et directement avec les acteurs privés du développement urbain. Le centre commercial à ciel ouvert (Mac Arthur Glenn) de Roubaix 2000 a été le premier moteur de la requalification du centre de la ville, localisé au cœur de la zone franche urbaine.

Aussi, le management de centre-ville montre bien cette coordination partenariale de plus en plus recherchée aujourd’hui. Il réunit l’ensemble des acteurs publics et privés du centre-ville (Ville, chambres consulaires, associations à vocation économique, commerçants, etc.) et peut regrouper autour de ce partenariat d’autres acteurs tels que les sociétés gestionnaires de parkings et de transports en commun, l’Office de Tourisme, les distributeurs

cinématographiques, les groupes bancaires et immobiliers. Au coeur du système, le partenariat réunit les acteurs publics et privés pour les faire collaborer sur la base de plans d'action communs concernant de nombreux champs de l'urbanisme : le commerce de détail, l'environnement, le tourisme la culture, le logement, etc. Ainsi, les *Town center managers* qui initialement cherchaient seulement à améliorer l'offre commerciale et son accessibilité ont aujourd'hui des finalités d'action plus globales : gestion de la qualité de vie et de la sécurité, gestion de l'espace public, réflexion sur les transports, etc.

Par conséquent, les développeurs immobiliers et fonciers sont de plus en plus associés à la maîtrise d'œuvre urbaine et interviennent très en amont dans la conception ou reconception de morceaux de ville. Leur association au tout début d'un projet permet à la puissance publique d'être plus vigilante sur les coûts de construction générés, souvent revus à la hausse en fin d'opération et de bénéficier des compétences de plus en plus fines de ces opérateurs privés dans des projets d'espaces de requalification urbaine de plus en plus larges. Nexity, le plus gros promoteur immobilier de France, a créé sa filiale *Villes et Projets* en 2004 pour accompagner les collectivités dans leur développement territorial, à l'heure où les projets de ZAC se multiplient et où le déficit d'ingénierie frappe la fonction publique territoriale¹. Sur l'Île de Nantes, en coordination avec la Société d'Economie Mixte nantaise (SAMOA), le développeur gère un quartier entier et non pas un mais plusieurs projets immobiliers (bureaux, logements, commerces, parkings) en accord avec la SEM précitée. Cette gestion de projet ne se fait plus au coup par coup mais très en amont selon une vision – conception partagée entre la puissance publique et les investisseurs privés.

Selon la même logique, la société immobilière du groupe Auchan, Immochan, vient de créer une nouvelle filiale, appelée Citania, spécialisée dans l'aménagement urbain. "*Nous avons développé un réel savoir-faire au sein d'Immochan, dans l'aménagement urbain autour de nos hypermarchés*", explique Philippe Petitprez, son directeur, ancien responsable de la direction de l'aménagement et de l'urbanisme d'Immochan. Avec 300 centres commerciaux en pleine propriété et 9000 baux commerciaux en gestion, Immochan semble suffisamment expérimenté pour construire un savoir-faire d'aménageur à une époque où de plus en plus d'opérations de renouvellement urbain prennent comme cadre spatial les entrées de ville, les zones commerciales et zones d'activités économiques (ZAE) de toutes sortes plus ou moins monofonctionnelles jusqu'ici. Là encore, la finalité économique demeure territoriale au sens où le développeur nordiste doit faire en sorte que les centres commerciaux soient rattrapés par la ville en intégrant toutes les fonctions urbaines (loisirs, services, bureaux, logements, transport) propres à l'aménagement d'un quartier. Citania propose donc aux élus de développer directement des projets urbains, en prenant le risque d'aménageur.

Ainsi, l'un des principaux enjeux de l'urbanisme durable est de respecter un juste équilibre des forces en présence afin de ne pas céder aux tentations parfois vives de la privatisation de la ville et de la marchandisation des espaces collectifs. Une maîtrise d'ouvrage publique forte est donc déterminante aujourd'hui pour contrebalancer le rôle grandissant des acteurs privés de plus en plus considérés comme co-aménageurs et pallier un certain nombre de limites d'actions publiques : temporalités courtes (temps électoral), agendas et Plans de Déplacement Urbain muets sur la question commerciale, vision économique et à court terme dominante, etc.

Aujourd'hui, l'exigence du développement durable devient en quelque sorte à la fois une fin et un moyen : une finalité politique imposée par la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 mais inégalement appliquée en Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) ; une finalité consumériste dans la capacité des distributeurs et

¹ Source : dossier île de Nantes, une ville se construit sous nos yeux in *Place publique*, la revue urbaine de Nantes – Saint-Nazaire, n°4, juillet – août 2007.
<http://revue-placepublique.fr>

développeurs à répondre à la demande environnementale, éthique et sociale d'une clientèle partageant de plus en plus ces systèmes de valeur. Alors, les moyens mis en œuvre pour répondre à ces exigences relèvent de deux stratégies principales. La première est fondée d'abord sur de nouvelles conceptions du centre commercial qui, selon des procédés architecturaux novateurs, des techniques et technologies nouvelles, visent à limiter l'impact environnemental des concentrations d'enseignes. La seconde stratégie est géographique et multisites : l'offre commerciale s'implante aujourd'hui partout ; elle participe à différents types d'opération de renouvellement urbain en centre ancien, dans les gares, au sein des quartiers périphériques aux centralités redessinées, dans les grands ensembles ou encore en entrée de ville, etc. Cette approche multisites et multiscalaire implique alors de penser la ville dans sa relation entre centre ou parc d'activités commerciales et environnement spatial. C'est à ce niveau que, précisément, les politiques urbaines sectorielles et cloisonnées trouvent leurs limites. Une telle démarche nécessite un territoire de projet plus large qu'une seule ZAC gérée par l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) du site d'implantation concerné. Les problématiques de meilleure insertion urbaine des équipements commerciaux et de loisirs dans la ville, sur ses marges ou au sein d'espaces périurbains discontinus, constituent l'essentiel des réflexions menées par les politiques, les praticiens, les scientifiques aujourd'hui et les projets de grands travaux à venir dont certains émergent déjà.

Parmi ces derniers, les opérations d'aménagement évoquées particulièrement dans les trois parties de cet ouvrage annoncent des modes de conception et de planification respectant trois principes fondamentaux :

La première consiste à penser la ville dans toutes ses dimensions spatiales (bâtiment recyclé, quartier, commune, entrées de ville, région urbaine) en tenant compte du contexte local, c'est-à-dire de la disponibilité foncière, des opportunités de densification, de greffe de nouveaux équipements et de lien avec le tissu urbain existant afin d'éviter la constitution de bulles aseptisées et gentrifiées. L'exemple marseillais (partie 2) montre bien d'ailleurs cette articulation géographique à travers la projection d'ensembles commerciaux métropolitains, de proximité et de liaison interquartiers. Aussi, la réutilisation d'espaces libres, après recyclage ou non, permet outre de mieux rentabiliser l'opération, de développer des opportunités d'intervention pour des opérateurs privés en quête de différenciation concurrentielle et d'investissement à plus forte valeur ajoutée, dans des secteurs au coût foncier plus élevé qu'en zone périurbaine. Aussi, ces opérations de qualification ou requalification urbaine se présentent sous la forme de ZAC souvent larges et subdivisées par tranches bien circonscrites permettant à la fois d'échelonner les dépenses publiques sur plusieurs décennies parfois et d'assurer une continuité progressive de l'investissement comme de la recherche d'investisseurs pouvant être peu convaincus du bien fondé de l'opération au départ.

D'autre part, la maîtrise à long terme des temps de planification opérationnelle devient une modalité d'action de plus en plus partagée aujourd'hui. En effet, les opérations de renouvellement urbain à caractère commercial analysées précédemment se programment sur plusieurs années voire plusieurs décennies en fonction de l'arrivée et de l'émergence des processus de crise et de déclin. Cependant, selon l'exemple de la constitution commerciale du quartier du Hamiz en Algérie, les processus de décision et d'application peuvent être très rapides et se produire sur un temps assez court.

Enfin, la question du rapport transport collectif et polarités commerciales demeure encore aujourd'hui peu investie. L'exemple du tracé de la première ligne de tramway au Mans est symptomatique d'un maillage financé par la Communauté urbaine « Le Mans Métropole » mais circonscrit seulement à la ville centre. Même en centre-ville, il n'est pas prévu de rendre accessible les docks Vauban du Havre par le futur tramway. Aussi, les lignes de bus, de métro ou de tramway ne s'arrêtent plus forcément aux limites de la ville continue et dense même si la desserte des pôles commerciaux des couronnes suburbaines et périurbaines demeure encore

souvent très limitée. D'autres EPCI cependant sont parvenus à financer une desserte régulière de pôles commerciaux périphériques (Nantes, Grenoble) et à inciter les entreprises à développer des Plans de déplacement des entreprises (PDE). Les conditions d'une meilleure accessibilité et multimodalité d'accès aux centres commerciaux sont en marche ; toutefois, les pesanteurs idéologiques prégnantes (protection des petits commerçants en coeur de ville contre les grands distributeurs périphériques) et les efforts financiers consentis aux opérations de renouvellement urbain en quartier ancien freinent assurément le processus de transformation des zones en quartier ou morceau de ville partagée.