

PLANIFICATION URBAINE ET DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL

DE LA RÉGLEMENTATION À LA CONCERTATION

Marc Bonneville, Virginie Bourdin

La prolifération massive des activités commerciales à la périphérie des villes donne aujourd'hui la mesure des limites de la planification urbaine en matière commerciale. Ce constat a souvent été imputé à l'inefficacité des outils de mesure, de diagnostic et de réglementation dont disposaient les acteurs publics locaux pour prendre en compte et maîtriser les nouvelles implantations. Mais au-delà de l'inadaptation de ces outils, ne doit-on pas considérer que ce sont plutôt les logiques et les modes de faire de la planification urbaine qui sont en cause ?

Les tendances actuelles qui visent à redéfinir et à élargir les démarches de la planification commerciale amènent à s'interroger sur les raisons qui ont rendu les modes de régulation publique largement inefficaces pendant près de vingt ans. Au-delà des dysfonctionnements du système décisionnel instauré par la loi Royer, c'est la conception même de l'acte planificateur qu'il convient de questionner au regard de son incapacité à intégrer toutes les dimensions de la ville. A la fois réalité spatiale, économique, sociale et politique, la ville se construit, se déconstruit, se densifie, se dilue, se diversifie. Si le commerce est à son image, il possède en outre une formidable capacité à s'adapter aux situations nouvelles, aux nouveaux modes de vie urbains, et même à les anticiper. Face à ces caractéristiques, la planification s'est trouvée souvent débordée et inadaptée. On a pu penser que le renforcement des dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des dispositifs des lois limitant les autorisations ou des plans d'urbanisme, pourraient maîtriser les implantations. L'échec de ces tentatives est révélateur d'un mal français bien connu : il consiste à faire croire que la réglementation publique peut tout maîtriser et à donner l'illusion que l'on peut traiter des sujets qui relèvent d'autres logiques et d'acteurs, non représentés, par les seuls documents d'urbanisme ou autorisations administratives. Ces échecs invitent à réfléchir à d'autres types d'interventions qui, prenant la mesure des transformations de la ville et des modes de consommation, proposeraient une autre démarche de planification.

Sur ce point, on observe que depuis le début des années 90, les réformes se succèdent sans parvenir à choisir une position claire. Menées conjointement, la

réglementation de plus en plus rigide du cadre décisionnel et l'introduction d'outils de planification stratégique dans la préparation de la décision n'ont pas permis de préciser clairement la volonté des pouvoirs publics. S'ils reconnaissent que la prédominance des jeux d'acteurs autour des implantations commerciales appelle l'introduction de procédures de concertation, ils hésitent encore à proposer l'instauration de véritables espaces ou cadres de négociation.

Les dysfonctionnements du système de contrôle des implantations

Des insuffisances et dérives liées au régime de l'urbanisme commercial institué par la loi Royer de 1973, tout a été dit¹. Les critiques majeures concernant les autorisations d'implantation de certaines grandes surfaces commerciales ont essentiellement visé quatre points : les soupçons de corruption, les carences techniques de la loi, l'application en la matière de l'indépendance des législations et enfin le manque de fiabilité et d'objectivité des documents décisionnels.

Les soupçons de corruption sont souvent formulés à l'encontre des autorités compétentes pour l'autorisation commerciale, ou pour l'autorisation d'urbanisme. Les généreuses distributions de m² de surfaces commerciales ont contribué, dans le cadre de l'autorisation commerciale départementale et nationale, à remettre en cause l'indépendance des décisions par rapport aux pressions économiques de tous ordres exercées par les acteurs de la grande distribution. Aux doutes concernant l'intégrité des décideurs s'est ajouté le développement de pratiques municipales qui, dans le cadre de l'obtention du permis de construire, ont abouti à faire financer par les investisseurs

Page de gauche : La Part-Dieu, à Lyon, planification et concertation.

1. Metton A., *L'application de la loi Royer (1974-1988)*, collection « Commerce et Société », Metton-Pallier, Limoges, 1992.

commerciaux des équipements sans aucun rapport avec le projet en cause.

Les carences techniques de la loi et de ses textes d'application ont également été mises en relief puisqu'elles ont permis aux investisseurs commerciaux d'imaginer de nombreuses stratégies de contournement. Ces dernières ont donné lieu à un « jeu des seuils » dont l'objectif consistait à échapper aux demandes d'autorisation commerciale auprès des Commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC). A ceci s'est ajouté un autre type de contournement fondé sur la ré-interprétation de la notion d'unité économique. Ainsi, afin de se soustraire à cette



L'accès fonctionnel d'abord.

autorisation, particulièrement limitative dans le cas des centres commerciaux, certains distributeurs ont constitué des zones commerciales d'un type nouveau, composées d'une locomotive alimentaire et de grandes surfaces spécialisées. Ces zones sont apparues en périphérie par implantations successives de magasins physiquement séparés et parfois gérés par des sociétés juridiquement distinctes². Au-delà de ces formes singulières, c'est bien à l'inconsistance juridique de la notion d'unité économique que la plupart des agglomérations doivent leurs linéaires commerciaux situés aux « entrées de ville ».

Dans un autre registre, le choix du Conseil d'État d'appliquer à la question la théorie de l'indépendance des législations a également conduit à écarteler l'urbanisme commercial entre appréciations commerciales fondées sur des considérations économiques et appréciations d'urbanisme basées sur des critères d'urbanisme³. Cette dissociation artificielle a contribué à minimiser le caractère structurant des grands équipements commerciaux dans le processus décisionnel de l'autorisation commerciale, et par conséquent, à établir une différence fondamentale entre urbanisme et « urbanisme commercial ».

Par ailleurs, l'impossibilité fréquente pour les CDUC qui le désiraient de délibérer sereinement et raisonnablement, a été relevée à plusieurs reprises⁴. Ceci est dû en

partie au manque de fiabilité des documents qu'elles avaient à leur disposition, en raison de la faible capacité des documents de planification⁵ à intégrer les réalités de l'armature commerciale et du manque d'objectivité des études⁶ portant sur la substance réelle des projets.

La nécessité de prendre en compte des dynamiques d'implantation différenciées

Le débat sur la planification du commerce dans la ville ne peut toutefois être circonscrit aux seuls mécanismes de régulation publique. Il doit aussi tenir compte de la nature et de la force des logiques économiques en présence, dans la mesure où ce sont elles qui imposent de nouvelles pratiques, proposent de nouvelles offres, redessinent les espaces périphériques et mènent le jeu.

Il convient d'abord d'insister sur le fait que le développement du commerce en périphérie ne procède pas seulement de la volonté des distributeurs, mais que ceux-ci n'ont fait que s'adapter à l'étalement urbain et à l'essor de la mobilité des consommateurs motorisés. Ainsi les grandes surfaces dites périphériques sont bien souvent aujourd'hui en position beaucoup plus centrale que les centres anciens, dans la mesure où elles sont précisément implantées dans les zones d'interface entre la ville dense et la ville diffuse. Par leur localisation, mais aussi par leur accessibilité et par les services qu'elles proposent, elles constituent des formes particulièrement adaptées aux modes de consommer et de vivre d'une large partie des citadins. Ce qui est effectivement remarquable, c'est la formidable capacité d'adaptation du commerce aux contraintes du marché, aux évolutions des pratiques de la ville, voire à celles de la planification publique.

A présent, la situation française montre que l'on se rapproche d'une quasi-saturation des implantations en grandes et moyennes surfaces. Cette situation, aggravée par les dispositions de verrouillage de la loi Raffarin et par le gel des implantations commerciales (1993-1996), laisse peu de marges pour de nouvelles implantations traditionnelles. Les

2. Ces espaces commerciaux « planifiés » ont été agencés de telle manière que la clientèle a nécessairement le sentiment d'évoluer dans un ensemble commercial aux parties complémentaires, et peut ainsi succomber aux tentations des achats associés

3. Bouyssou F., *La réforme de l'urbanisme commercial*, RFDA, septembre-octobre 1993.

4. Notamment par Monédiaire G., *Les études d'impact de l'urbanisme commercial*, in *Études foncières* n° 63, juin 1994, 5 p.

5. Les documents sont ici mis en cause pour leur capacité tant à saisir l'armature commerciale dans ses réalités et dynamiques qu'à influencer, comme documents de référence (documents de planification), sur le développement des implantations commerciales.

6. Le manque d'objectivité a pu concerner aussi bien les études présentées par le pétitionnaire dans le dossier de demande d'implantation que les rapports techniques réalisés par les services de la concurrence et de la consommation, par les Chambres de Commerce et d'Industrie et des Métiers et par les Directions Départementales de l'Équipement.

stratégies et logiques de la grande distribution ont ainsi été contraintes d'évoluer vers plusieurs directions :

- en tentant d'élargir autrement leurs parts de marchés, par exemple en rachetant des groupes concurrents et leurs implantations, comme le montrent les récentes OPA ou tentatives d'OPA ;

- en occupant des niches encore prometteuses (hard discount) ;

- en élargissant la gamme de leurs produits et la qualité de leurs magasins⁷ ;

- en diversifiant leurs activités dans les secteurs du commerce spécialisé (bricolage, loisirs, jardinage, vêtements, etc.) ;

- en déplaçant les champs de la négociation sur d'autres registres que celui des implantations, par exemple sur les jours et les heures d'ouverture, ou sur la qualité des services.

Mais ces évolutions ont également été marquées par une diversification des stratégies d'occupation de l'espace par les acteurs de la grande distribution. Celles-ci tendent à reproduire au sein des territoires commerciaux périphériques et péri-centraux⁸ la dualité qui jusqu'alors opposait grande distribution et petits commerçants. Si certaines formes sont révélatrices d'une conception sur le long terme de l'espace commercial, d'autres trouvent au contraire leur origine et leur fondement dans la négation de l'espace comme entité urbaine qualitative et persistante⁹. Ainsi le modèle classique de localisation commerciale généré il y a plus de trente ans par la grande distribution généraliste ne suffit plus aujourd'hui pour appréhender les logiques de localisation de la grande distribution. A ce modèle de localisation reposant sur les implantations à la périphérie, sur des aires d'attraction larges et sur l'automobile, semble s'être substitué un modèle de localisation davantage tourné vers une réponse

à la demande commerciale différenciée et hiérarchisée des espaces périurbains. Les plates-formes commerciales généralistes, les districts commerciaux spécialisés situés à l'articulation de l'agglomération dense et de l'agglomération peu dense, les pôles commerciaux « généralistes » aux principaux nœuds autoroutiers et enfin les structures commerciales positionnées en relais des petites villes périurbaines, sont autant de formes commerciales issues de logiques différenciées de la grande distribution. La recomposition en cours, ou qui tout au moins semble se profiler, s'effectue essentiellement autour de deux types de diversification :

- la première concerne l'offre d'une palette de biens de consommations courants, désormais bien représentés par l'apparition de secteurs de plus en plus divers au sein des plates-formes commerciales. Qu'il s'agisse de stratégies économiques visant à intégrer au sein des pôles commerciaux des biens de natures diverses ou de stratégies plus

larges de regroupements d'activités sur une gamme spécifique, la logique de développement semble s'orienter vers la généralisation d'une gamme de produits comparable et concurrente à celle des centres-villes ;

- la seconde concerne la diversification de l'offre de services. Plusieurs phénomènes semblent confirmer la volonté des acteurs de la grande distribution d'investir largement ce champ. Il s'agit à la fois de l'élargissement de la gamme de services déjà présents (la restauration par exemple), mais aussi de l'introduction de biens à forte consommation de service (abonnement multimédia) et enfin de services spécifiques à la personne (services bancaires, banque de voyage, loisirs, cinémas), qui constituent autant de stratégies commerciales récentes.

Ainsi, contrairement au discours sur l'homogénéisation croissante de l'offre commerciale périphérique, on observe que les plates-formes tendent à se différencier de plus en plus, soit en recherchant une spécialisation accrue et en optant par là même pour un



Hypermarché Casino, les nouveaux lieux du frais.

rayonnement à l'échelle de la grande région urbaine, soit en adaptant l'offre de biens de façon beaucoup plus fine et en fonction des caractéristiques spécifiques de leurs zones de chalandise. Ces différentes évolutions contemporaines amènent à considérer les stratégies de localisation non plus comme une simple spatialisation des stratégies de groupes mais bien plus comme une territorialisation de leurs objectifs économiques.

7. On peut énoncer pour la conduite de cette stratégie la règle des trois « Q » : Qualité des produits, Qualité des services et de l'accueil qui passent symboliquement par la Qualité architecturale.

8. Il est fait allusion ici à la reconquête des territoires péri-centraux par les *hard discounters*.

9. Attitude qui a conduit certains magasins spécialisés implantés en sorties de ville à volontairement refuser tout aménagement extérieur, voire intérieur. La négation de ce qui a été qualifié d'« esprit de la ville » résulte en effet d'une volonté d'afficher un coût bas signe d'un prix bas.

Aux côtés de ces espaces commerciaux, caractérisés par la volonté d'associer « lieu de consommation » à « consommation du lieu », coexistent d'autres types d'espaces dont les logiques d'implantation s'inscrivent dans les agglomérations de façon volontairement désordonnée et qui cherchent plutôt à minimiser leurs investissements urbains. Les entrées ou sorties de ville en périphérie de ville ainsi que les *hard discounters* localisés dans les espaces centraux et péri-centraux des villes témoignent de ces types de développement et de la pluralité des attentes des consommateurs en la matière. Le développement des *hard discounts*, appuyé sur une politique du prix le plus bas nécessitant une limitation de la gamme de produits, un service réduit finalement à la seule fonction de mise à disposition des marchandises, fonde aussi son succès sur une localisation opportuniste, dans les dents creuses centrales et péri-centrales, à proximité de captifs urbains au faible pouvoir d'achat. S'il s'agit de l'amorce d'un retour de la grande distribution vers le centre, ce redéploiement dans la trame urbaine construite comporte un certain nombre de limites. En effet, cette formule est assez spécifique et ne convient pas à toutes les formes d'activités commerciales. L'insertion dans les « dents creuses » de la trame construite implique d'être peu exigeant sur la visibilité et l'accessibilité du lieu. Si la renommée des « prix cassés » a suffi à baliser le chemin qui mène jusqu'aux *hard discounters*, on peut néanmoins rester sceptique sur la capacité des autres types d'activités à réitérer la même performance.

Ainsi, tandis que le renforcement de l'attractivité commerciale des territoires périphériques se poursuit, le discours sur la stigmatisation de ces nouveaux espaces commerciaux perdure, car ils incarnent une sorte de négation de la ville traditionnelle. Ce discours nostalgique repose sur une vision « centraliste », marquée par une conception dépassée de l'organisation des villes¹⁰. Or, il convient plutôt de prendre acte de ce nouvel état de fait et d'adopter un comportement lucide pour aborder ces nouvelles formes d'urbanité.

La difficile application des modalités de la planification

Face à ces mutations, les processus d'autorisation, issus de la loi Royer ou récemment modifiés, restent encore dominés par des représentations anciennes. L'une d'elles consiste à penser encore les développements périphériques à partir d'une vision ciblée sur les centres anciens qu'il conviendrait de revitaliser, car les planificateurs éprouvent toujours de grandes difficultés à redimensionner ce centre et à penser d'autres centralités. Une autre est de continuer à aborder les processus de décision selon le schéma linéaire qui met en scène les actes de décision en les décomposant en trois moments successifs : préparation, décision, exécution. Cette tripartition, privilégiant le second moment appelé seul « décision », a

majoré le rôle des commissions au nom de la liberté de choix, en minorant l'impact de cette étape de préparation de la décision par rapport à celle de la prise de décision effective en commission. En d'autres termes, à la préparation d'une décision « éclairée » et « structurée » par les principes définis par la loi Royer, s'est substitué un simple montage technique des projets à contenu administratif négligeant les considérations d'urbanisme. Cette dérive a conduit à majorer le jeu de quelques acteurs « représentatifs » dans le processus décisionnel de l'autorisation commerciale, au détriment d'acteurs pourtant essentiels, en particulier les groupes de la distribution porteurs des projets et les consommateurs.

La prédominance du jeu d'acteurs dans le processus décisionnel de l'autorisation d'urbanisme a sans doute également été facilitée par les difficultés des POS à aborder de manière circonstanciée les équipements commerciaux. Ces documents ont toujours eu beaucoup de mal à traiter des enjeux commerciaux de façon différenciée, en raison des possibilités très limitées qu'offrent les règlements. Ils peuvent certes interdire ou autoriser, mais sont muets sur les types ou les formes de commerces. Ils se sont souvent limités à distinguer des zones centrales à usage commercial, qu'il conviendrait de préserver, des espaces commerciaux périphériques qu'il faudrait maîtriser ou interdire. Quant aux schémas directeurs des années 70, ils ont généralement développé les mêmes approches en pensant l'aménagement du territoire local essentiellement à travers les interactions entre les villes-centres et leurs zones d'influence. Leurs préoccupations se sont concentrées sur les aspects spatiaux du développement urbain, ce qui a finalement contribué à détacher l'orientation des formes spatiales de l'évolution des logiques économiques et sociales. Or, l'évolution des formes spatiales du commerce, tant au centre qu'à la périphérie des villes, est intimement liée aux modifications des comportements individuels et collectifs concernant les modes de consommation et d'habitat, aux nouvelles formes de production et de distribution. Il faut ajouter que dans beaucoup d'agglomérations, et dans le domaine de l'urbanisme commercial peut-être davantage que dans d'autres, l'application de ces documents de planification a souffert des carences de l'intercommunalité qui ont permis aux distributeurs de jouer des concurrences entre les municipalités pour implanter des grandes surfaces.

Les faiblesses de la planification urbaine expliquent que les décisions, tout en étant encadrées par des procédures contraignantes, aient essentiellement été l'expression des choix procédant des jeux d'acteurs représentés dans les CDUC. Les contournements et détournements des principes définis par la loi Royer donnent en quelque sorte la mesure de la liberté des acteurs et des jeux de négociation implicites ou explicites au sein des commissions. Ces pratiques ont poussé l'État à souhaiter une plus

10. Dubois-Taine G., Chalas Y., *La ville émergente*, Éd. de l'Aube, 1997.

grande clarté des relations non seulement entre acteurs publics mais également entre acteurs publics et privés mobilisés autour du processus décisionnel.

Le renouvellement des outils de la planification urbaine

D'importantes réformes intervenues en 1993 et 1996 ont tenté de remédier à certaines de ces défaillances. C'est ainsi que la composition et le régime des commissions compétentes pour délivrer ou refuser l'autorisation commerciale ont été bouleversés¹¹ et que des instruments de procédures nouveaux ont été créés afin d'améliorer la transparence des relations entre les investisseurs commerciaux et les pouvoirs publics. En outre, la création des observatoires départementaux d'urbanisme commercial et l'intégration des études d'impact aux études de marché tendent à fournir aux commissions des données globales plus précises.

Les actions réformatrices, portées sur la préparation de la décision et la mise en application des orientations et principes de la loi, se sont en fait plutôt traduites par un renforcement des règles et par conséquent par une plus grande rigidité de la procédure¹². L'adoption de la loi Raffarin (5 juillet 1996) est à cet égard très révélatrice de cette attitude. Toutefois, le développement massif et généralisé des implantations commerciales en périphérie d'agglomération et l'absence évidente de prise en compte des principes d'urbanisme dans la construction de ces territoires, ont mis en exergue la nécessité d'une coopération entre acteurs publics et acteurs privés. De cette volonté sont nés en 1993 les Schémas départementaux d'urbanisme commercial (SDUC). Ces documents de planification, élaborés sur la base d'une concertation entre acteurs, marquent le passage à une conception plus stratégique de la planification du commerce qui a été mise en œuvre dans quelques agglomérations françaises. Ils sont à la fois conçus comme des documents d'aménagement du territoire portant sur des équipements particuliers, et comme des outils d'aide à la décision pour l'attribution des autorisations d'ouverture de grandes surfaces. Pensés et utilisés comme des documents de concertation, ils tendent cependant à perdre leur orientation originelle par l'intégration progressive de leurs objectifs et principes dans les plans d'occupation des sols. En effet, il existe une certaine contradiction à établir des bases de concertation volontairement tranchées, telles que le gel de toutes implantations en périphérie, pour finalement accorder à ce principe une valeur normative et une assise réglementaire. Le passage d'une planification réglementaire à un modèle plus stratégique fondé sur une approche concertée aurait pu s'avérer bénéfique dans l'encadrement du commerce si la transcription des prérogatives définies dans les SDUC



Concentration humaine et dispersion des regards.

n'avaient pris une valeur substantive par leur introduction dans les POS. Ainsi, les principes mêmes de la planification stratégique sont remis en cause, car on est finalement passé d'un système où les principes de la décision étaient définis par un cadre législatif, à un autre où celle-ci s'appuie à la fois sur une structure de concertation et un cadre réglementaire de plus en plus rigide.

Dans le cas lyonnais par exemple, le SDUC apparaît comme une déclinaison sectorielle du Schéma directeur qui doit être ensuite repris dans les POS qui sont en cours de révision. Mais sa stratégie consiste essentiellement à offrir un front uni pour l'ensemble des communes composant la communauté urbaine face aux initiatives présentées par les distributeurs. Les négociations avec ceux-ci ont été peu développées, ou le sont au coup par coup, et la démarche a surtout consisté à affirmer une position d'autorité et de blocage. L'éviction des acteurs de la grande distribution du processus décisionnel, ajoutée au gel des implantations commerciales en périphérie, a réduit à peu de choses la concertation.

11. Loi du 29 janvier 1993 (n° 93.122), dite « Loi Sapin », puis loi du 5 juillet 1996.

12. Et en particulier :

- le renforcement des critères à prendre en compte par les CDEC pour décider des nouvelles implantations, en particulier par la nécessité de les référer au niveau d'équipement déjà présent et de maintenir une certaine diversité de l'offre commerciale ;
- le gel temporaire des implantations décrété par l'État entre 1993 et 1996 ;
- l'exigence d'un certificat d'urbanisme préalable, d'une étude d'impact (loi Sapin du 29/01/93) et d'une enquête publique (mesures Juppé annoncées en janvier 1996) ;
- l'interdiction des implantations en bordure des voies de sortie d'agglomérations, sauf à respecter des dispositions d'aménagement (loi Barnier du 2/02/95) ;
- l'abaissement des seuils pour les implantations soumises à autorisation par les CDEC de 1 000 à 300 m² par la loi Raffarin (5/07/96) ;
- le renforcement des contraintes dans les POS élaborés par certaines municipalités.

Réglementer ou négocier ?

En France, « l'impossible planification » de la localisation et du développement du commerce tient sans doute de façon fondamentale au rôle dominant accordé à la réglementation vis-à-vis des logiques d'action des acteurs privés qui privilégient plutôt la négociation ou la compensation. Or, l'exercice de la planification consiste bien, dans son essence, à définir une attitude réaliste et efficace de l'action publique face aux initiatives et aux comportements des acteurs privés. Sur ce point, on a vu que se dessinaient deux types d'évolution qui représentent des attitudes contradictoires : d'une part, un raidissement des procédures d'autorisation commerciales et d'urbanisme ; d'autre part, l'émergence de nouvelles démarches davantage tournées vers la concertation mais qui n'ont pas cependant de statut légal et reposent en fait sur le principe d'une adhésion volontaire de tous les acteurs concernés à des décisions prises par leurs « représentants », ce qui en limite la portée.

Les rapports entre la planification et les implantations commerciales paraissent cependant devoir s'inscrire à la fois dans le contexte de la règle et dans celui de la négociation, dans la mesure où la planification doit faire face à la multiplication d'acteurs dont les comportements échappent largement à ses capacités de contrôle :

- les acteurs du commerce ne se limitent pas à quelques grands groupes. Ils sont nombreux, leurs intérêts sont multiples et leurs comportements fluides. Tout cela ne facilite ni la planification, ni des partenariats simples ;

- les implantations commerciales relèvent de logiques d'entreprises qui ne sont pas d'abord spatiales mais économiques. Les collectivités locales n'ont que peu de prise sur celles-ci ;

- les grands groupes de distributions ont certes des intérêts locaux, mais ce sont des entreprises nationales ou internationales qui ont une « liberté » de choix face aux acteurs publics locaux ;

- les consommateurs constituent d'autres « acteurs implicites » dont le poids est considérable et dont les comportements échappent complètement aux essais de régulation publique.

- les intérêts qui sont en jeu dans les implantations commerciales sont multiples et dépassent la simple dimension commerciale. Ils ne concernent pas seulement, en effet, l'urbanisme et l'aménagement des espaces publics, mais aussi la mobilité, le stationnement et les transports, l'économie, la fiscalité et l'emploi, la vie sociale, les revenus et les comportements d'achat des ménages, l'animation des quartiers, les nuisances, bref, une large partie des enjeux de la ville et de la société locale. Les approches planificatrices ne peuvent donc se limiter à prendre en compte les seuls champs du commerce et de l'urbanisme mais doivent intégrer une vision élargie des enjeux urbains ;

- les implantations commerciales sont demandeuses d'un environnement global d'« aménités urbaines », d'équipement lourds (voirie) et de services ;

- elles ont besoin de mobiliser à la fois de larges compétences et des investissements publics ;

- elles ont également besoin de connaître les intentions des pouvoirs locaux et de disposer de règles du jeu claires et stables.

Compte tenu de ces caractéristiques, il convient de préciser la place à accorder aux acteurs concernés par rapport aux dispositifs de planification, qui restent nécessaires, comme cela se fait dans certains pays étrangers. Cette remise en cause de la planification rigide au profit de dispositifs de négociation-contractualisation constitue en fait une tendance générale, et sans doute inéluctable, en France comme en Europe. On observe ainsi que l'évolution récente de l'intervention publique va dans cette direction : les politiques publiques passent de plus en plus par des dispositifs contractuels et partenariaux par objectifs, définis au plan local : contrats de ville, contrats de quartier, contrats de développement social, Programmes locaux de l'habitat, etc. Cette évolution traduit la nécessité d'instaurer une négociation plus directe entre les acteurs en élargissant son champ au-delà des aspects spatiaux-juridiques, pour inclure par exemple des préoccupations concernant la fiscalité, l'emploi local et les équilibres supra-communaux.

Les pratiques de négociation existent en fait depuis longtemps dans le développement commercial. Les grands distributeurs ont toujours négocié avec les communes les conditions de leurs implantations, de façon ouverte ou par des voies occultes. Il s'agit bien sûr des versements de la taxe professionnelle, mais aussi du financement des équipements dans le cadre de ZAC ou sous d'autres formes. Le champ de la négociation a souvent été élargi à d'autres domaines : les grands distributeurs se sont parfois engagés à employer des personnels de la commune d'implantation, à recycler des chômeurs, à recruter des jeunes des quartiers défavorisés ou des agents d'ambiance issus de leurs rangs pour « acheter » une certaine forme de paix sociale. Leurs partenaires ne sont pas seulement les communes, mais les Directions du travail, les ANPE, les associations de quartier, les réseaux sociaux et ethniques. De cette façon, les grands distributeurs sont devenus des partenaires appréciés, et fortement sollicités, de la revitalisation des centres-villes ou de la requalification des quartiers périphériques, et donc en quelque sorte des entreprises « citoyennes ». Ces comportements s'inspirent d'une certaine façon des pratiques courantes dans l'aménagement dans de nombreux pays étrangers : l'application des cadres et des règles y constitue souvent une base pour une négociation projet par projet des intérêts publics et privés.

Une telle évolution, permettant de poser de façon plus explicite les conditions d'une négociation avec les acteurs privés, paraît correspondre à un mouvement plus large de transformation et de réforme des modes de l'action

publique. Mais elle est loin d'être généralisée et les avancées mentionnées ont souvent un caractère original ou exceptionnel. L'action publique se cherche, elle expérimente des dispositifs et des accords dans des pratiques politiques et des contextes locaux très différents. Elle hésite constamment entre les deux voies possibles : celle des tenants d'une réglementation de plus en plus rigoureuse ; et celle qui pense que la transformation des structures commerciales est inéluctable, car elle repose sur l'évolution d'un secteur économique toujours plus divers du fait des pratiques et des intérêts des consommateurs.

Instaurer un véritable espace de concertation

Accorder plus de place aux processus de concertation ne signifie pas pour autant que la planification et les règles doivent disparaître. Il faut plutôt s'interroger sur le rôle qui doit leur être assigné. Faut-il les renforcer pour qu'elles soient de plus en plus détaillées afin de gérer tous les cas de figure qui peuvent se présenter sur le terrain ? Ou ne doivent-elles pas plutôt être limitées à leurs rôles traditionnels de cadrage des grandes orientations qui s'imposent aux acteurs publics et privés, ce qui correspond aussi à une autre conception de l'action régulatrice de l'État et des collectivités locales ? Ces questions sont en fait communes à l'ensemble des politiques d'aménagement. L'évolution générale de la planification urbaine, favorisée par la décentralisation, penche plutôt vers la seconde solution. Si l'on s'en tient à un rôle de cadrage, la question essentielle est sans doute d'envisager la possibilité d'aménager un véritable espace et des procédures dans lesquels puisse prendre place une négociation des rapports entre les intérêts publics et privés, non seulement sur des modalités d'implantation de détail ou des aspects sectoriels, mais également sur les enjeux essentiels appréhendés dans leur globalité¹³.

On peut avancer qu'une démarche de négociation permettrait d'une part de redéfinir et de clarifier les rapports entre les acteurs publics et privés, et d'autre part de sortir de l'ambiguïté et de l'hypocrisie car les pratiques de négociations occultes ont toujours existé. Même si on peut mettre en cause la capacité des communes à négocier avec les grands groupes et à défendre les intérêts généraux,

l'officialisation des conditions de négociations et le fait qu'elles soient publiques, éventuellement complétées par des délibérations municipales, permettrait sans doute de traiter au grand jour les enjeux et d'éviter de cantonner les décisions dans les stricts domaines de l'urbanisme réglementaire ou commercial. Elle serait mieux à même de prendre en compte la multiplicité des enjeux et des intérêts concernés, alors qu'aujourd'hui ce sont ceux des grands distributeurs et des petits commerçants qui sont le plus souvent représentés, sans grands égards pour le commerce ordinaire.

Une telle évolution se rapprocherait de certains modèles étrangers où les pratiques de concertation sont courantes. On observe d'une façon générale que les contournements et les débordements sont nombreux dans les pays qui opposent des réglementations administratives et urbanistiques au développement commercial (Italie, Belgique, Espagne), alors qu'ils sont plutôt mieux maîtrisés dans ceux qui ont une pratique de concertation (Allemagne, Grande-Bretagne, Suisse). Pour ne prendre que le cas britannique, il existe dans ce pays des procédures de négociation préalable officielles entre les distributeurs et les communes pour les demandes d'autorisation, comme pour tous les projets d'aménagement. Les promoteurs de projets commerciaux sont souvent en concurrence pour une même commune. Ils peuvent présenter eux mêmes des contreparties (*planning gains*) substantielles aux communes pour emporter la décision. Au regard des procédures administratives d'instruction des projets, ces propositions constituent des éléments considérés comme plus pertinents et décisifs que les règles d'urbanisme pour obtenir une autorisation d'ouverture. Ce système comporte bien sûr des inconvénients puisqu'il peut conduire à accorder les autorisations au plus offrant et à passer outre les prescriptions des plans d'urbanisme. Mais il présente l'avantage d'ouvrir un espace de négociation qui n'a pas d'équivalent en France.

Marc Bonneville, Virginie Bourdin

13. A cet égard, la loi Barnier du 2 février 1996 ouvre quelques pistes, car si elle interdit l'implantation de commerces le long des grandes voiries aux entrées de villes sur une bande de 100 mètres, elle permet de lever cette interdiction si une concertation est organisée avec la commune pour l'aménagement du secteur.

> **Marc Bonneville** est professeur à l'Université Lumière-Lyon II et directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon dans cette université. Il est aussi responsable de l'équipe de recherche « Villes : espaces et sociétés » qui travaille sur les rapports entre la planification et les mutations urbaines. Le texte présenté ici rend compte des recherches collectives conduites par cette équipe depuis trois ans pour le compte du PIR-Villes-CNRS sur le thème des relations entre planification et développement commercial. Il reprend les contributions des membres de l'équipe qui ont participé à cette recherche : Paul Boino, Virginie Bourdin, Emmanuelle Gallot, Mamadou Maïga, Bernard Morel, Franck Scherrer et Martin Vanier.

> **Virginie Bourdin** est allocataire de recherche dans l'équipe « Villes : espaces et sociétés » de l'Université Lumière-Lyon II. Elle prépare une thèse sur « Planification urbaine et développement commercial dans la région urbaine de Lyon. »