



HAL
open science

La “ dépendance au sentier ” dans les projets de requalification des zones commerciales périphériques, émergence d’un nouveau problème public ?

Emma Thibert

► **To cite this version:**

Emma Thibert. La “ dépendance au sentier ” dans les projets de requalification des zones commerciales périphériques, émergence d’un nouveau problème public ?. Environnement et Société. 2023. dumas-04380370

HAL Id: dumas-04380370

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04380370>

Submitted on 8 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Mémoire de recherche :

La « dépendance au sentier » dans les projets de requalification des zones commerciales périphériques, émergence d'un nouveau problème public ?



Partie de la zone commerciale périphérique de Champ-Rolland, Salaise-sur-Sanne. Photographie : auteur.

Présenté par Emma Thibert

Master 2 Urbanisme et Aménagement | Parcours Projet

Année universitaire 2022-2023

Sous la direction de Rachel Linossier

Sommaire

Remerciements	5
Glossaire des abréviations	7
Introduction	8
Contexte	8
Définition des termes du sujet.....	9
Etat de l'art.....	11
Problématique et hypothèses	11
Protocole de recherche	13
Terrain d'étude	16
Partie I. L'absence historique des acteurs publics dans l'aménagement des zones commerciales périphériques.....	22
Chapitre 1. La pensée fonctionnaliste des acteurs publics de l'urbanisme après 1945 : le commerce de périphérie répond à un « besoin des territoires » (Frey)	22
1) L'amélioration des conditions de vie par la « consommation de masse » sous les « Trente Glorieuses »	22
2) La croissance extensive des zones commerciales périphériques par logique d'agrégation.....	26
Chapitre 2. Une nébuleuse exclusivement privée : l'éparpillement des acteurs et de la possession foncière.....	31
1) Les foncières privées, propriétaire et donc interlocutrices de quelconque projet..	31
2) Les enseignes de la grande distribution, des locataires en concurrence accrue.....	34
Chapitre 3. Les acteurs publics face à cette nébuleuse, une différence de modes de raisonnements.....	37
1) Une logique privée de rentabilité et de spéculation face à une logique publique au service de l'intérêt général	37
2) Le court, le moyen et le long terme : la non-articulation des agendas respectifs des acteurs.....	39

Partie II. Les freins et leviers aux projets de « requalification » opérationnels..... 42

Chapitre 4. Différents « référentiels sectoriels » (Muller) impliquant des degrés plus ou moins élevés de volonté de requalification 42

1) Les acteurs privés : adaptation aux référentiels contemporains, stratégies de contournement et communication vitrine..... 42

2) Un discours nuancé des élus, une position prenant « la réalité » comme limite et ancrage de l'action publique..... 45

3) Une vision technicienne axée sur la nécessité de dépasser une « requalification de paillettes » (Cerema) 48

Chapitre 5. Le manque de moyens (financiers) du public : unique blocage aux projets de réaménagement des ZCP ? 51

1) Les manques de moyens financiers..... 52

2) La prise en compte tardive de l'urbanisme commercial dans la planification..... 54

3) Le manque d'outils et leviers opérationnels et fonciers adéquats..... 57

Chapitre 6. Les différents paradigmes de l'urbanisme contemporain appliqués aux zones commerciales périphériques et la difficulté de leur articulation 60

1) Le devenir des « boîtes à chaussures » dans un contexte de mutualisation et de densification 60

2) La désartificialisation : le ZAN contre la loi d'accélération des ENR ?..... 63

3) La mixité fonctionnelle en question : un blocage morphologique lié à la monofonctionnalité des ZCP ? 65

Partie III. Les zones commerciales périphériques au cœur des stratégies d'adaptation des acteurs aux changements de paradigme dans l'action publique..... 70

Chapitre 7. Le « pot de terre contre le pot de fer » (Cerema) : restructuration des interactions entre public et privé..... 70

1) Le « néolibéralisme urbain » (Pinson, 2020) dans la gestion des zones commerciales périphériques 70

2) Des opérateurs privés qui ont besoin du secteur public pour pallier les risques dans le projet de requalification des zones commerciales périphérique. La coproduction public-privé envisagée comme solution 72

3) Des acteurs privés qui s'intéressent de plus en plus aux questions de requalification, une évolution du « cœur de métier » ? Deux parties prenantes à deux échelles différentes : la foncière Frey et Lidl	75
Chapitre 8. Vers un urbanisme public au rôle de chef d'orchestre dans les projets de renouvellement des ZCP	79
1) La légitimité croisée, source de concurrence entre les territoires et d'uniformisation	79
2) Des professionnels « animateurs » des politiques urbaines : la préconisation de la pédagogie pour former tous les acteurs aux enjeux induits par les ZCP.....	80
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	86
Ouvrages.....	86
Articles et revues scientifiques.....	87
Travaux universitaires	89
Rapports publics.....	90
Articles de presse	90
Sitographie	91
Annexe : modèle de grille d'entretien utilisée pour l'enquête.....	93

Remerciements

Je souhaite remercier Rachel Linossier, qui a su répondre à toutes mes questions, toujours avec bonne volonté, lorsque j'avais besoin d'être guidée cette année, ce qui est souvent arrivé cela va sans dire.

Je remercie également chaleureusement mon binôme de mission de stage, Léo Wartelle, sans qui l'enquête qualitative et les trente visites de zones commerciales périphériques auraient été bien plus pénibles.

Ma reconnaissance va à mes collègues et encadrants de stage du Syndicat Mixte des Rives du Rhône : Cédric Lansou mon tuteur, Julien Lahaie, Gaëlle Mallet, Adeline Menneron et Yannick Simon, qui nous ont accueilli avec bienveillance, ont toujours eu à cœur de nous faire découvrir leurs travaux et de partager leur enthousiasme pour les nôtres.

J'en profite également pour remercier les 9 personnes qui ont accepté de répondre à nos questions en entretien, spécialistes, techniciens publics et privés, élus, et qui ont nourri ma réflexion tout au long de cette enquête qualitative.

Je remercie enfin mes amis de Sciences Po Lyon, de l'IUL, du BMG et ceux que j'ai rencontrés sur la route ainsi que ma famille, qui ont été tour à tour soutiens émotionnels, relecteurs, conseillers, gestionnaires de crises, camarades de rédaction et j'en passe.

Sans vous, ce mémoire qui me tient à cœur n'aurait jamais pu voir le jour.

« Les espaces marchands s'élargissaient et se multipliaient jusque dans les campagnes en rectangles de béton hérissés de panonceaux lisibles depuis l'autoroute. Des lieux de consommation dure où l'acte d'acheter s'effectuait dans un dépouillement aride, blocs de construction à la soviétique contenant chacun, en quantité monstrueuse, la totalité des objets disponibles d'une même gamme, chaussures, vêtements, bricolage, et un Mac Do en récompense pour les enfants. À côté, l'hypermarché déroulait ses deux mille mètres carrés de nourriture et de produits déclinés pour chaque catégorie en une dizaine de marques. »

Annie Ernaux, *Les Années*, Paris, Gallimard, 2008, p. 184.

Glossaire des abréviations

ACV : Action Cœur de Ville

ANCT : Agence Nationale de la Cohésion Territoriale

CDAC : Commission Départementale d'Aménagement Commercial

DAAC : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial

EPORA : Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

EPIC : Etablissement Public à Caractère Industriel

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)

PPP : Partenariat public-privé

PVD : Petites Villes de Demain

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SMRR : Syndicat mixte des Rives du Rhône

ZCP : zone commerciale périphérique

Introduction

Contexte

La question de la requalification des zones commerciales périphériques arrive depuis quelques années sur le devant de la scène des politiques publiques d'aménagement du territoire. Le Cerema – Certu à l'époque – a commencé à les étudier dès 2013 au travers d'un cycle de séminaires qui a donné lieu à la publication « La requalification des espaces commerciaux. Retours d'expériences et premiers enseignements ». Par la suite en 2017, le Cerema a lancé un appel à projets intitulé « Repenser la périphérie commerciale ». Enfin plus récemment, l'acte 2 du dispositif de l'ANCT « Action Cœur de Ville » a été lancé le 20 février 2023 en annonçant se concentrer cette fois-ci sur la « requalification » des « entrées de villes » moyennes. Ces politiques publiques indiquent un processus de « mise à l'agenda » (Cobb, Roger, 1983) où les zones commerciales d'entrées de villes ont progressivement été inscrites comme problème public. L'article « Comment la France est devenue moche », paru en 2010 dans *Télérama* est également un bon indicateur du changement d'opinion publique sur la question, dont le chapeau introductif annonce directement une vision péjorative sur les objets urbains depuis les années 1960 : « Echangeurs, lotissements, zones commerciales, alignements de ronds-points... Depuis les années 60, la ville s'est mise à dévorer la campagne. Une fatalité ? Non : le résultat de choix politiques et économiques. Historique illustré de ces métastases pé-riurbaines » (De Jarcy, Remy, 2010). Il n'y a désormais quasiment plus de débat autour de la question, bien que les périphéries commerciales restent des espaces très fréquentés par nombre de consommateurs.

C'est ainsi dans le cadre d'un stage de fin d'études au Syndicat Mixte des Rives du Rhône sur une mission intitulée « Requalification des zones commerciales périphériques » que ce mémoire de recherche est réalisé. Lise Bonat, ancienne étudiante à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, a réalisé son mémoire de recherche de Master 2 sur « La requalification des périphéries commerciales dans les villes moyennes françaises » (Bonat, 2022) durant l'année scolaire 2021-2022, en parallèle de son stage au Cerema. Ce travail s'inscrit en continuité du sien, axé sur la question du foncier, et tente d'apporter un autre angle d'analyse en termes d'action publique et d'acteurs.

Définition des termes du sujet

La définition de la zone commerciale périphérique (que l'on appellera également périphérie commerciale, ou ZCP) donnée par Lise Bonat dans son travail, peut ici être reprise en ce qu'elle est complète en termes de caractérisation des formes urbaines, fonctions, localisation, contexte d'apparition, problématiques actuelles. Il s'agit d'un « terme générique regroupant les zones d'activité économique à dominantes commerciales situées en entrée de ville ou dans les communes proches d'une ville-centre polarisant une aire d'attraction. Le modèle repose sur un réseau routier performant pour la venue de consommateurs sur le site. Ces espaces monofonctionnels présentent une faible qualité architecturale et paysagère, marquant une véritable coupure dans la morphologie urbaine » (Bonat, 2022, p.3). Elle rappelle également que « La notion de « périphérie commerciale » n'a pas de définition juridique reconnue »¹, il faut ainsi aller chercher le terme parapluie de « zone d'activité économique », défini dans le Code de l'urbanisme comme regroupant « les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales »².

La zone commerciale est en effet souvent associée aux qualificatifs de périphérique, périurbain et surtout entrée de ville. La périphérie est la « partie d'un territoire située près de ses limites, de ses frontières », plus précisément elle désigne l'« ensemble des quartiers éloignés du centre d'une ville et situés de part et d'autre de ses limites »³.

Il est intéressant de compléter ce travail de définition en se penchant sur celle de la requalification. Le terme entre de plus en plus dans le champ lexical des politiques publiques d'aménagement, sans pour autant être défini clairement. Qu'entend-on par requalification ? Plus précisément, qu'entendent les acteurs publics par requalification ? Au sens large, cela signifie « acquisition d'une qualification nouvelle »⁴. Il s'agit d'un terme plutôt associé au monde du travail. Dans un cadre urbanistique, il est possible de définir ce terme comme l'action de « modifier les qualités physiques d'un espace afin de lui attribuer une nouvelle vocation et

¹ Ibid., p. 2.

² Article L318-8-1 du Code de l'urbanisme (Partie législative, Livre III, Titre Ier, Chapitre VIII, Section 4 : Zones d'activité économique), créé par la Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 (art. 220).

³ CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), Définition « Périphérie, subst., fém. ». <https://www.cnrtl.fr/definition/p%C3%A9riph%C3%A9rie>

⁴ CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), Définition « Requalification, subst., fém. ». <https://www.cnrtl.fr/definition/requalification>

d'offrir des nouveaux usages »⁵. Cette action se rapporte plus généralement à une évolution, une mutation, une transformation donc un processus dynamique. Cela va de l'action de repenser, « penser de nouveau, examiner d'un point de vue nouveau. Revoir à fond, reconsidérer »⁶, terminologie utilisée lors de l'appel à projets lancé par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des Paysages (DHUP) en 2017 (avec le CEREMA, le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires), à l'action de réaménager, sa phase opérationnelle.

Ce processus recouvre différents concepts urbanistiques selon les périodes historiques et les actions menées. Il est possible d'en dresser un rapide panorama :

La réhabilitation « renvoie aux aspects physiques de la requalification d'un bâtiment »⁷. L'habilitation désignant la « capacité à », il s'agit de rétablir l'aspect, la fonction d'un bâtiment. Le renouvellement urbain est le « remplacement total ou partiel des éléments qui composent quelque chose »⁸ et désigne une « intervention complexe et intégrée dans un quartier »⁹ (contrairement à la réhabilitation) tandis que la rénovation urbaine désigne l'action de démolir pour reconstruire, selon une logique de table rase permettant de recomposer totalement les trames parcellaires, viaires et bâties. La rénovation est donc une forme de renouvellement.

La consolidation urbaine, terme moins employé, désigne le fait d'optimiser l'utilisation d'un territoire déjà urbanisé. Cela renvoie à des questions de rentabilité, d'introduction de nouvelles activités, de qualités d'un milieu de vie déjà habité, d'amélioration de l'espace public, de modifications faites au bâti existant, de recyclage architectural voire d'intensification ou de densification¹⁰. Il semble plutôt utilisé par les spécialistes de la ville au Québec.

Enfin, la régénération urbaine est un réaménagement dans le tissu urbain existant avec changement de fonction, synonyme de renouvellement issu de l'anglicisme d'*urban regeneration*. Il s'agit de transformer parties du tissu urbain devenues obsolètes pour les réintégrer dans la ville en les restructurant, en réaffectant les usages et les fonctions du tissu selon une logique de redynamisation économique et sociale (Chaline, 1999).

⁵ FNTP (Fédération Nationale des Travaux Publics), Fiche « La requalification urbaine », 09/09/2021. [091a-requalification-urbaine.pdf \(fnpt.fr\)](#)

⁶ CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), Définition « Repenser, verbe trans. ». <https://www.cnrtl.fr/definition/repenser>

⁷ Cités Territoires Gouvernance (CITEGO), « Renouvellement, réhabilitation et rénovation de l'urbain », 2016. https://www.citego.org/bdf_fiche-notion-16_fr.html

⁸ CNRTL (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales), Définition « Renouvellement subst., masc. ». <https://www.cnrtl.fr/definition/renouvellement>

⁹ Cités Territoires Gouvernance (CITEGO), « Renouvellement, réhabilitation et rénovation de l'urbain », 2016.

¹⁰ Association québécoise « Collectivités viables », « Consolidation et requalification urbaines », 2016. <https://collectivitesviables.org/articles/consolidation-et-requalification-urbaines.aspx>

Chacun de ces termes vient finalement en opposition avec une autre forme d'urbanisation aujourd'hui critiquée : l'extension urbaine. Il n'est pas aisé de faire la distinction entre requalification, consolidation ou régénération car ces trois termes recouvrent des objectifs similaires et sont sous-tendus par les mêmes idéaux, à savoir la densification, la qualité paysagère et architecturale, l'introduction de nouvelles fonctions et nouveaux usages pour en citer les principaux.

Etat de l'art

Un premier état de l'art dressé en janvier 2023 a permis de faire le point sur les travaux déjà effectués. La conclusion qu'il est possible d'en tirer est que, de manière générale, il existe un jugement de valeur négatif sur les zones commerciales qui transparaît dans chacune des sources lues. Qu'ils constituent plus ou moins des plaidoyers contre les zones commerciales (Lejoux et Charieau, 2019 ; Gintrand, 2018) ou qu'ils constituent une longue mise en garde contre ce qu'Harry Campbell appelle la « géographie nostalgique » (Dugot, 2019, p. 145) tout en pointant les problèmes liés, ce jugement de valeur négatif est prégnant lorsqu'on étudie la littérature scientifique autour des zones commerciales.

Outre ce constat, les recherches se concentrent sur les effets négatifs des périphéries commerciales (étalement urbain, dépérissement des centres-villes, absence de qualité architecturale et paysagère) ou encore sur le potentiel foncier des périphéries commerciales (Bonat, 2022).

Problématique et hypothèses

Il est possible d'identifier un emballement de l'action publique et de ses acteur-ice-s sur la nécessité de la requalification des périphéries commerciales. Cet emballement est notamment lié à la Loi Climat et Résilience du 24 août 2021 qui prévoit la mise en place progressive de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). La nécessité de requalification est devenue un problème public d'un point de vue stratégique et les zones commerciales de périphérie sont un problème public visé par plusieurs lois (SRU, 2000 ; Climat et Résilience (ZAN), 2021 ; ...). Une étape subsiste : celle du passage à la phase opérationnelle, du réaménagement matériel des périphéries commerciales. Se posent alors les questions : que faire à la place, pour quoi le faire et comment le faire d'un point de vue du projet urbain ? Comment construire une solution ? Quelles sont les pistes d'action ou d'évolution ? Tous les acteurs souhaitent-ils la même chose et enfin, un « modèle de requalification » des périphéries commerciales opérationnel pourrait-

il émerger à l'échelle nationale ? Il semblerait que, malgré l'emballement, peu de projets passent concrètement à la phase opérationnelle, ce qui est premièrement justifié par un manque de financements ou de cohésion entre les différents acteurs.

Ainsi, la problématique traitée sera : en quoi le passage à la phase opérationnelle pour les requalifications des périphéries commerciales présente une « dépendance au sentier » rendant leur réaménagement complexe ?

La dépendance au sentier est un concept issu de l'économie et de la science politique qui désigne « le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes (...) il s'agit de mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée, du fait de nombreux mécanismes de rendements croissants (*increasing returns*), liés aux coûts d'investissement, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation » (Palier, 2019). Autrement dit, « notion, utilisée par l'institutionnalisme historique, selon laquelle les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même les façons de voir le monde vont générer des dynamiques d'auto-renforcement. Plus on avance dans le processus, plus il est difficile de sortir du sentier tracé (De Maillard, Kübler, 2016) »¹¹. Peu de chercheurs en urbanisme se sont réapproprié le concept, qui peut pourtant faire sens puisque l'urbanisme étudie une action durable sur le territoire, une matérialité des opérations d'aménagement. Ce sera ainsi la question posée tout au long de ce travail axé sur les jeux d'acteurs et leurs idées comme facteurs de blocage pour sortir du sentier tracé des conditions d'aménagement des ZCP.

Cette dépendance au sentier de la requalification des périphéries commerciales peut être explicitée au travers d'hypothèses qui structureront les différentes parties de ce travail de recherche, axé sur une approche « cognitive » des politiques publiques.

La première hypothèse, axée sur le jeu d'acteurs, est que le contexte historique d'aménagement des périphéries commerciales, entre les années 1950 et les années 1970, est caractérisé par une absence des acteurs publics (alors préoccupés par la thématique du logement). C'est une forme d'urbanisation issue d'initiatives privées et individuelles – où chaque entreprise achetait son foncier et aménageait de son côté – qui fut encadrée sur le tard. Ce laisser-faire historique amène une absence de maîtrise foncière public et la domanialité de ces espaces implique de nombreux acteurs privés qui fonctionnent en vases clos, selon des

¹¹ Cité dans Palier (2019).

logiques à rebours de ce qu'implique une opération de requalification, donc de réaménagement, de renouvellement.

La seconde hypothèse, axée sur les idées et les instruments à disposition des acteurs, est celle que les référentiels de pensée, les paradigmes de l'urbanisme de projet (Arab, 2018), et la difficulté mobilisation d'outils de l'urbanisme constituent des freins aux projets de « requalification » opérationnels. Bien qu'implicitement, requalification soit synonyme de « densification », « désartificialisation » et « mixité fonctionnelle », une des difficultés majeures pour faire émerger des projets est la diversité des situations et le retard du secteur public sur la question. On observe ainsi un manque d'outillage opérationnel, voire plus largement un manque de précision sur ce qui est mis concrètement derrière la requalification souhaitée. Ces mots d'ordre sont encore trop éloignés du sentier emprunté par les politiques publiques du passé, défendant un ancien modèle. Ainsi, il est difficile de défaire ce qui a été fait, notamment d'un point de vue des enjeux économiques et financiers car une requalification totale impliquerait une démolition intégrale de la zone et une reconstruction de bâtis qualitatifs qui coûtent plus chers à court terme. Les acteurs publics n'ont pas les financements nécessaires afin de porter les opérations de réaménagement sur l'intégralité des zones (de l'acquisition foncière au bâti qualitatif coûteux). Les acteurs privés ne considèrent pas forcément l'opération de réaménagement de leur parcelle et de leur bâti comme rentable.

Enfin, la troisième hypothèse est celle d'une reconfiguration des jeux d'acteurs en cours, qui s'accommode de cette dépendance au sentier. On observe la montée de l'implication des acteurs du privé dans les politiques publiques (avec les logiques qui leur sont propres), la fragilisation des acteurs du public qui se remobilisent autour d'un objectif : la persuasion d'aller dans la bonne direction au travers d'un rôle d'animateur, de médiateur voire d'enseignant.

Protocole de recherche

La méthodologie de recherche s'appuie sur une enquête qualitative menée dans le cadre de mon stage au Syndicat mixte des Rives du Rhône (SMRR) pour une mission intitulée « Requalification des zones commerciales périphériques ». En effet, j'ai choisi ce stage en sachant que je réalisais mon mémoire sur le même sujet, afin de combiner mes recherches. La mission qui m'a été confiée, que je réalise en binôme avec un autre stagiaire, comporte trois volets à réaliser sur six mois.

Le premier volet est une phase de diagnostic, il consistait à réaliser un benchmark d'opérations de requalification de zone commerciale périphérique qui ont eu lieu en France, à faire un travail de veille juridique sur les différentes lois s'appliquant aux périphéries commerciales, et d'en tirer des conclusions et des points saillants. Ce benchmark a couvert douze cas de requalifications en France sur les caractéristiques suivantes :

- Méthodologie, outils utilisés, démarche adoptée ;
- Critères, objectifs visés ;
- Production d'un plan guide ou pas ;
- Définition d'une programmation/conception urbaine ;
- Rôles adoptés et relations entre acteurs publics et privés ;
- Travaux réalisés ou non et calendrier suivi (durée, phasage) ;
- Actions foncières réalisées (préemption, achat, remembrement ...) ;
- Modifications du PLU(i) ou non (OAP, changement de zone, ...) ;
- Coûts et surcoûts (des études aux opérations si opération il y a).

Le diagnostic est complété par dix entretiens semi-directifs avec divers acteurs gravitant autour de la question des périphéries commerciales.

Le second volet est un travail de terrain. Nous avons visité les 30 zones commerciales périphériques (ou rattrapées par l'urbanisation) identifiées par le DAAC du SMRR, afin de réaliser des monographies pour chacune, comptant une trentaine de zones commerciales périphériques étudiées à l'aide d'une grille d'analyse multithématique dont les critères arrêtés sont les suivants :

- Contenu des documents d'urbanisme et droits des sols ;
- Historique de la zone (projets), artificialisation, usages des sols ;
- Domanialité et acteurs (propriétaires et enseignes) ;
- Qualité architecturale et paysagère (matériaux, vétusté, insertion) ;
- Mobilité et accessibilité ;
- Réseau énergétique ;
- Biodiversité, gestion de l'eau et des déchets ;

- Fonctionnement, mutualisation, présence de mixité fonctionnelle ;
- Autre (e-commerce, ...).

Le troisième volet est un plan d'action à proposer aux élu·e·s et différents livrables sur le sujet de la requalification des zones commerciales périphériques. Un premier livrable sur le diagnostic, un second sur les monographies et un troisième sur les pistes d'actions.

De ma mission de stage, j'ai réutilisé les productions liées au premier volet, le diagnostic. Il s'agissait de réanalyser toute la connaissance produite pour la structure avec un regard de chercheur. La différence fondamentale est que le travail effectué en stage part du postulat qu'il faut requalifier et s'intéresse à la manière de le faire, lorsque le matériau produit pour ce travail de recherche s'attache à questionner ce positionnement de manière plus large. Le benchmark permet de s'appuyer sur l'analyse réalisée des différents rapports de l'action publique de l'Etat (Cerema, Ministère, etc.) sur la requalification des périphéries commerciales afin d'en relever les paradigmes, les faits mis en avant dans la communication autour du sujet. Nous avons donc endossé une double-casquette lors de chaque entretien, celle de stagiaire et de chercheur, ce que nous avons chaque fois précisé à l'enquêté.

La grille d'entretien a été construite à partir des 9 catégories de la grille d'analyse multithématique créée pour la partie monographie (voir annexe 1). Il s'agissait de la même grille pour chaque acteur et actrice, avec quelques variations dans les questions selon la catégorie d'acteur et son domaine de prédilection (spécialiste des ZCP, acteur privé, acteur public ; technicien, photovoltaïque, foncière, élu ...). Les entretiens étaient semi-directifs dans le sens où la grille de questions ne venait en support que si l'enquêté n'avait plus rien à dire où s'éloignait du sujet. Nous la suivions scrupuleusement pour les tous premiers entretiens, lorsque nous n'en avons presque pas eu besoin sur les derniers (avec les élus et les techniciennes).

Notre démarche a consisté à commencer par des acteurs spécialisés sur le sujet (une personne à Urba-Lyon¹², une personne au Cerema) afin d'accrocher les informations que nous aurions manqué dans notre travail de recherche préalable et potentiellement d'obtenir de nouveaux contacts à interroger. Nous avons continué avec des acteurs et techniciens privés (un responsable immobilier chez Lidl, un chargé de développement chez EDF Renouvelable, un chargé des relations collectivités locales et du volet commercial chez Terre & Lac et un directeur de l'aménagement et des projets urbains chez Frey) afin de terminer par des acteurs publics (une technicienne chargée de mission Petites Villes de Demain (PVD), un maire et la

¹² Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise.

chargée de l'urbanisme de sa commune et enfin une dernière élue présidente de sa communauté de communes). La plupart des contacts nous ont été donnés par le Syndicat Mixte des Rives du Rhône. Les entretiens semi-directifs se sont déroulés de mi-avril à début juillet, donc sur deux mois et demi. La durée d'entretien est de 1h en moyenne, oscillant entre 40 minutes et 1h30 d'échange.

Pour terminer ce point méthodologique, la principale difficulté rencontrée lors de ce travail fut de l'ordre de la subjectivité. En effet, il était nécessaire tout d'abord de distinguer ce qui relevait de notre mission de stage de ce qui relevait de notre recherche. Ensuite, la proximité socio-économique avec les techniciens du public rencontrés, par notre fonction similaire a fait qu'il a été nécessaire de se détacher de toute forme de connivence vis-à-vis des propos tenus lors des entretiens. Enfin, il m'a fallu me détacher de tout aspect émotionnel, subjectif sur le territoire, puisqu'il s'agit du territoire où j'ai vécu pendant 17 ans.

Terrain d'étude

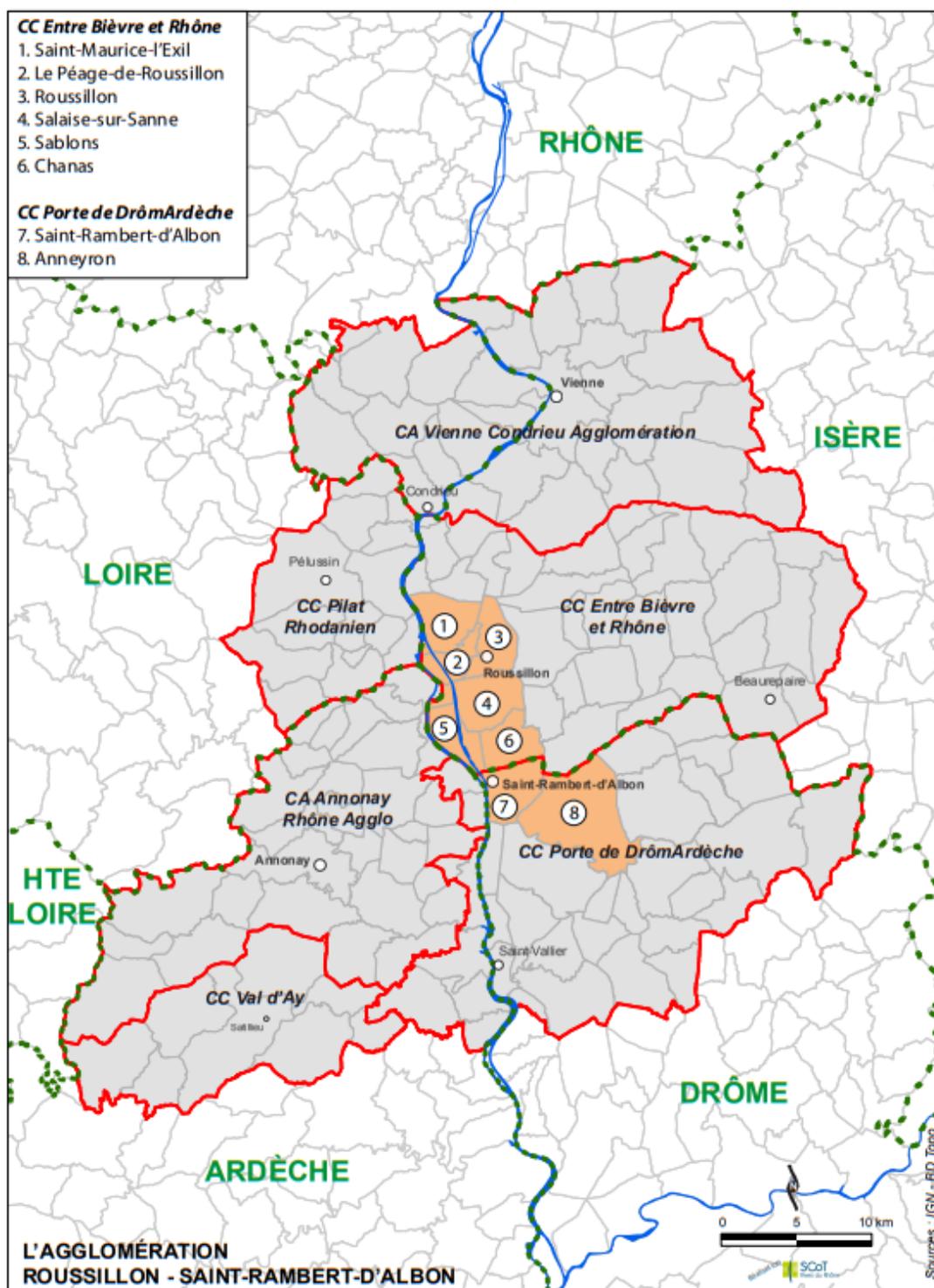
Le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale des Rives du Rhône est le terrain d'étude de cette recherche. Il s'agit d'un territoire à l'identité industrielle très marquée dans la vallée (textile côté Vienne, centrales nucléaires et sites chimiques côté Roussillon). Il est au carrefour de 5 départements : l'Isère, le Rhône, la Loire, la Drôme et l'Ardèche et recoupe 6 intercommunalités et 152 communes. Aussi, les frontières administratives sont complexes et ne recourent pas les dynamiques du bassin de vie. Il s'est historiquement urbanisé car situé de part et d'autre d'un axe de communication d'envergure européenne : la vallée du Rhône. L'organisation du territoire se fait du nord au sud, ce qui est marquée notamment par la N7, par la ligne de chemin de fer entre Paris, Lyon et Marseille ainsi que par la traversée de l'autoroute A7 qui sont trois infrastructures comptant plus de 80 000 voyageurs par jour. Les communes les plus urbaines sont établies dans la vallée et structurées autour de 3 agglomérations. Celle de Vienne, la plus grande commune du territoire et ville-centre de l'unité urbaine, mais aussi ville moyenne dans l'aire d'attraction lyonnaise¹³. Ensuite, celle d'Annonay, seconde plus grande ville du territoire. Enfin, celle de Roussillon-Saint-Rambert par conurbation des communes de Sablons, Chanas, Salaise-sur-Sanne, Saint-Maurice-l'Exil, Péage-de-Roussillon, Roussillon, St Rambert d'Albon et Anneyron¹⁴.

¹³ <https://www.insee.fr/fr/information/4802589>

¹⁴ <https://www.scot-rivesdurhone.com/le-projet-pour-les-rives-du-rhone/zoom-agglomeration-roussillon-saint-rambert/>



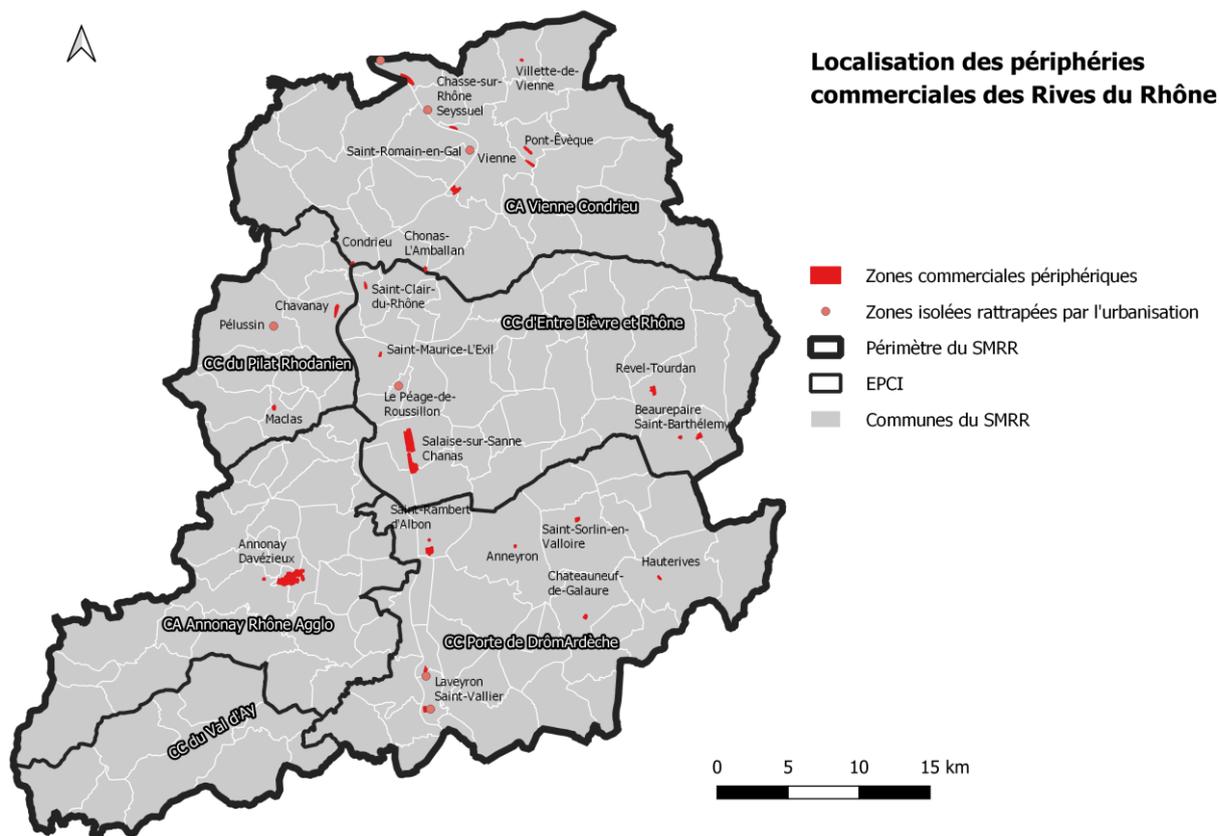
Aire d'attraction des villes centrée sur le territoire. Zonage 2020. Source : Insee.
(<https://www.insee.fr/fr/information/4803954>)



Périmètre de l'agglomération Roussillon - Saint-Rambert-d'Albon. Source : SCoT.

Il s'agit également d'un territoire rural dans sa périphérie. À l'Ouest, en rive droite de la vallée du Rhône, le territoire est délimité par les Monts du Vivarais (Massif du Pilat et Monts d'Ardèche). Les côteaux sont réputés pour la production de vin et pour les vergers. À l'est, en rive gauche du Rhône, la vallée est beaucoup plus élargie, le relief est façonné par les différents

mouvements des Alpes ayant engendré une « alternance de collines et de vallées orientées Est-Ouest »¹⁵, avec des plateaux comme celui de Bonnevaux (Entre Bièvre et Rhône) ou de Chambaran (Portes de Drôme Ardèche). La rive gauche est également réputée pour ses vergers mais aussi sa culture céréalière.



Carte de répartition des zones commerciales périphériques sur le territoire du SCoT des Rives du Rhône.

Source : QGIS, auteur.

Le territoire compte une trentaine de zones commerciales périphériques, mais également de grandes surfaces commerciales isolées, parfois rattrapées par l'urbanisation (notamment l'étalement pavillonnaire) et désormais intégrées dans le tissu urbain. Les zones commerciales périphériques correspondent à différents types pour lesquels nous pouvons nous appuyer sur les catégories du DAAC du SCoT des Rives du Rhône s'appuyant sur la zone de chalandise et la surface couverte.

Le premier est celui appelé « pôle majeur » dont la zone de chalandise couvre entre 100.000 et 300.000 habitants et d'une surface comprise entre 40 000 et 80 000 m². Deux zones

¹⁵ SCoT des Rives du Rhône approuvé en 2019. Rapport de Présentation, Partie 2/3 : Etat Initial de l'Environnement, p. 498.

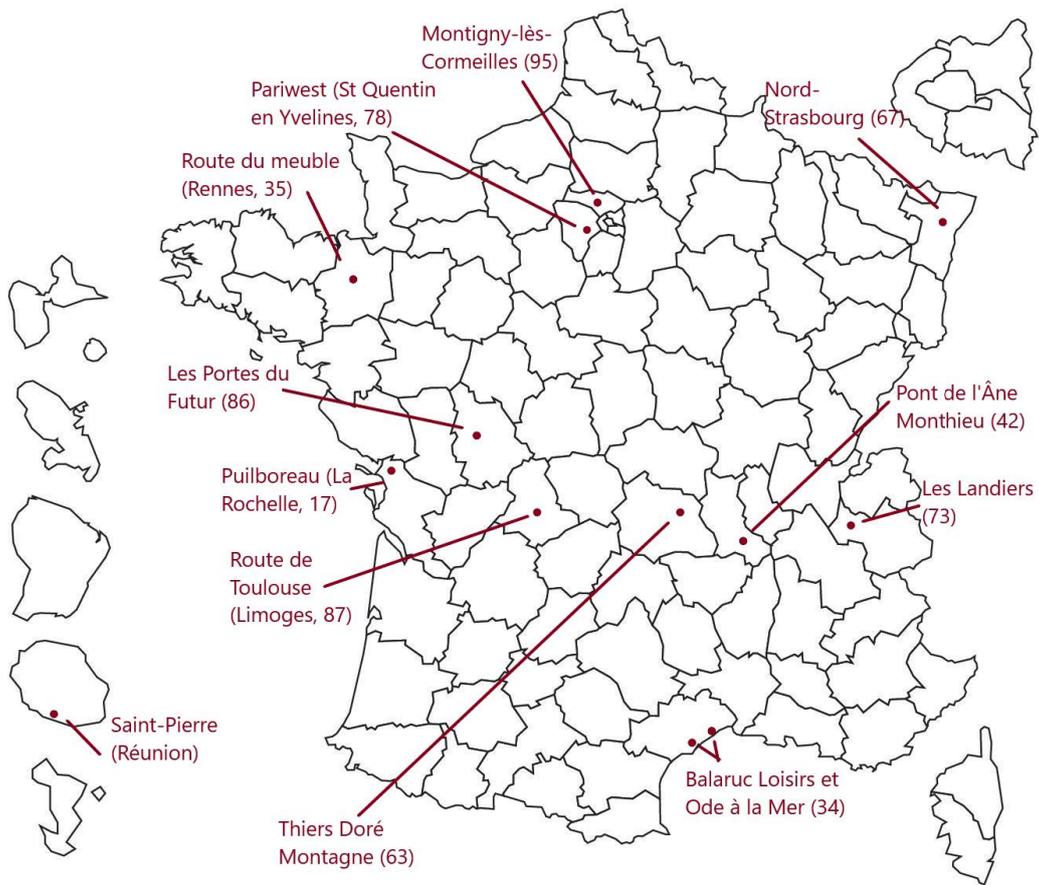
commerciales périphériques localisées dans la vallée du Rhône entrent dans cette catégorie : celle de Chasse-sur-Rhône et celle de Salaise-sur-Sanne (qu'il est possible de diviser en 3 zones même si elles sont en continuité). Il serait possible d'y classer la zone commerciale de Davézieux, mais celle-ci est en concurrence directe avec celle de Salaise-sur-Sanne et n'attire pas une zone de chalandise dépassant l'agglomération d'Annonay. Ce sont les zones commerciales les plus importantes, les plus étendues qui se trouvent en entrée de deux petites villes.

Aussi, le second type correspond à la « polarité d'agglomération », dont la zone de chalandise couvre entre 50.000 et 100.000 habitants et d'une surface comprise entre 20.000 et 40.000 m². Ce sont les zones de Vienne-Nord (Estressin) et de Davézieux. Elles composent l'entrée des deux villes moyennes du territoire.

Le troisième type est la « polarité de bassin de vie », dont la zone de chalandise couvre entre 10.000 et 50.000 habitants et d'une surface comprise entre 10.000 et 20.000 m². Il en existe 11 : Vienne-Sud, Chavanay, St-Clair-du-Rhône, Péage-de-Roussillon, Beaurepaire-St-Barthélémy, Chanas, Annonay, St-Rambert-d'Albon, Anneyron, Laveyron et Saint-Vallier. Ces zones situées en périphérie de petites villes comptent un peu moins d'une dizaine de magasins et attirent les communes voisines qui ne sont pas pourvues.

Enfin, le quatrième type est la « polarité de proximité intercommunale », dont la zone de chalandise couvre entre 5.000 et 10.000 habitants et d'une surface comprise entre 2.000 et 10.000 m². Il y en a 11 : Chonas-L'Amballan, Villette-de-Vienne, Condrieu, Pont-Evêque, Pélussin, Maclas, Saint-Maurice-L'Exil, Revel-Tourdan, Saint-Sorlin-en-Valloire, Hauterives et Châteauneuf-de-Galaure. Il s'agit soit de zones mono-enseignes ou sans locomotive, soit de zones situées dans des villes enclavées et/ou rurales.

Outre le terrain d'étude qui est celui du SCoT des Rives du Rhône, la première partie de diagnostic sur le territoire français permet une mise en perspective avec des projets de requalification. Ce seront des terrains qui serviront à ce travail de recherche bien qu'ils n'aient pas été approfondis.



Projets de requalification étudiés lors de la phase Diagnostic. Source : auteur.

Partie I. L'absence historique des acteurs publics dans l'aménagement des zones commerciales périphériques

Chapitre 1. La pensée fonctionnaliste des acteurs publics de l'urbanisme après 1945 : le commerce de périphérie répond à un « besoin des territoires » (Frey)

Le chapitre 1 constitue un rappel de ce qui a déjà été étudié au sujet des zones commerciales, dans un état de l'art un peu plus développé et sous un autre angle que celui de l'introduction. Il permet de mettre en lumière les caractéristiques fondatrices des zones commerciales de périphérie, et leur rôle dans une « dépendance au sentier » des politiques d'aménagement commercial (ou de l'absence de ces politiques publiques).

1) L'amélioration des conditions de vie par la « consommation de masse » sous les « Trente Glorieuses »

La plupart des chercheurs et chercheuses s'accordent à dire que l'urbanisme commercial, et avec lui les politiques publiques d'aménagement commercial, naissent avec la circulaire Sudreau-Fontanet de 1961 (Desse, 2019 cité par Bonat, 2022 ; Dugot, 2019). Encadré par la planification étatique, issu d'une « approche normative établissant un lien entre le nombre de logements et la quantité de commerces », il est pourtant « bien souvent géré de manière indépendante à tous les autres enjeux de la ville » (Bonat, 2022, p. 11). En effet, déjà à ce moment, le IV^e Plan national prévoit que ce sont à la Caisse des Dépôts et aux sociétés HLM de se charger de l'implantation de commerces dans les grands ensembles. Le commerce préexistait à l'invention de l'urbanisme commercial, mais était le fait uniquement de petits commerçants indépendants dans un « mouvement d'adaptation spontanée du commerce à la ville » (Metton, 1980 ; cité par Madry, 2016, p. 16). Aussi, le commerce avait toujours été ce que nous qualifierons d'affaire privée, en ce que le développement commercial n'avait jamais été une affaire de service public et se déroulait dans les espaces urbains déjà aménagés. Cela explique qu'il n'existait pas de règles encadrant leur implantation auparavant.

La crise du logement, tangible après 1945, est à la fois l'une des raisons de l'absence de politique d'aménagement commercial et l'une des raisons de son émergence. En effet, les pouvoirs publics nationaux ont donné la priorité à la construction de nouveaux logements à partir du milieu des années 1950, après une période de reconstruction de l'ancien tissu urbain dégradé par la guerre. Cela explique donc en partie pourquoi la focale n'a pas été mise

directement sur le commerce, mais cela explique également l'impossibilité pour le petit commerce indépendant à suivre le mouvement du logement. En effet, les structures mêmes du petit commerce faisaient que ses acteurs n'avaient pas les ressources ni les outils pour se développer aussi rapidement que l'impose la production d'autant de logements en si peu de temps.

En réaction à cette infaisabilité ainsi qu'en continuité d'un « virage fordiste » dans l'organisation de l'économie se développe ce qui est communément appelé la « grande distribution ». Philippe Moati expliquait en effet que la grande distribution est « l'avatar commercial » du fordisme (Moati, 2001, p. 23), en ce qu'elle est issue de la nécessité d'écouler la surproduction engendrée par la fordisation de l'économie productive. Le fordisme est un concept essentiel pour comprendre le contexte de développement des zones commerciales, notamment dans la dimension « sociale » du fordisme qui implique une amélioration des salaires afin que les ouvriers puissent consommer la production engendrée. C'est un « mode de sociétalisation » selon les termes de Bob Jessop, qui « a ceci d'ambigu qu'il donne une place politique et institutionnelle inédite à la classe ouvrière, tout en promouvant des valeurs archaïques ou petites-bourgeoises mais justifiées par l'efficacité productive » (Pinson, 2020, p. 43). Ce mode d'organisation dépasse ainsi le cadre de l'usine et vient infuser toutes les sphères de la société. C'est ainsi qu'il est possible d'analyser la dimension rationaliste de l'urbanisme des années 1950, privilégiant le zoning et l'efficacité d'une construction en périphérie de la ville, sur des « terres agricoles remembrées » par l'industrialisation de l'agriculture elle-même (Mangin, 2004, p. 119).

Le premier supermarché français est ouvert par E. Leclerc en 1949. Le modèle fait d'abord débat dans les sphères publiques (au niveau national comme local) et est refusé catégoriquement par les petits commerçants indépendants, mais la réception de la société civile est très favorable et il ne tarde pas à s'imposer comme la nouvelle norme (Péron, 1998). Cette réception explique également l'absence d'intérêt pour l'esthétique et la qualité architecturale au profit de l'amélioration matérielle des conditions de vie par la consommation de biens accessibles. L'aspect pratique, efficace et nécessaire des grandes surfaces à prix abordables était perçue comme plus importante que leur architecture.

Cependant, la nécessité d'encadrer l'implantation commerciale n'a pas tardé à émerger au début des années 1960 comme en témoigne la parution de la circulaire précédemment citée. Elle émane de lois et règlements nationaux et est accueillie par les élus locaux comme une opportunité. Ainsi, « services techniques, architectes-urbanistes ou paysagistes ont pesé de peu

de poids durant la période de création des grands centres commerciaux. Négocié avec les propriétaires fonciers et les élus, chaque grand centre commercial occupe aujourd'hui une emprise de plusieurs hectares, gagnée sur des terres agricoles remembrées » (Mangin, 2004, p. 119). Ce constat fait par David Mangin est la première des caractéristiques à soulever si l'on veut étudier les projets concernant les ZCP. Cela conditionne un « montage au coup par coup, selon un parcellaire éclaté et où les réalisations monofonctionnelles commerciales ont été érigées selon les opportunités foncières et les stratégies politiques locales » (Dugot, 2019, p. 223). Formulé différemment : « La périphérie principalement constituée de champs à l'époque est un terreau fertile pour produire des projets d'envergure. (...) [des] logiques politiques, suivies par une législation oscillante, ont permis à l'initiative privée de construire les paysages du commerce périurbain d'aujourd'hui »¹⁶.

L'existence d'un lieu commun sur la consommation de masse, ou société de consommation, se retrouve chez la plupart des enquêtés à l'évocation de l'évolution des opinions vis-à-vis des ZCP :

« Et puis les habitants, on a connu l'ère de la consommation de masse qui est maintenant plus que mature, on a vu apparaître les produits bio, le commerce de proximité et les circuits-courts, aujourd'hui c'est plutôt ça qui a le vent en poupe » (Cerema)

« C'est-à-dire qu'on n'en parlait pas trop parce qu'on était quand même dans un pays ... comment dire ... profusion. C'est la profusion de tout, profusion, profusion de l'acheteur, en grosse société de consommation alors on consomme, on consomme, on consomme. Des vrais consommateurs. Là, depuis quelques années, on est quand même en train de se dire euh ... "il y a le nécessaire et le superflu", donc on commence à distinguer – pas toujours mais – le nécessaire, ce qui est vital et qu'est-ce qui ne l'est pas. (...) Je dirais nous les cinquantenaires – moi pardon j'exagère quand même – mais au sens large, c'est vrai qu'on est plus nés dans cette société de consommation, de se créer pleins de besoins, que les trentenaires qui arrivent et sont déjà plus dans ce schéma "je fais attention, je vais faire du covoit" » (élue)

« Le deuxième point c'est l'évolution des modes de vie, et l'évolution des problématiques. Je pense qu'il y a quand même beaucoup d'urbanistes qui tirent la

¹⁶ Lablanche T., p. 36. Ces logiques politiques sont celles des maires et des acteurs politiques locaux, qui voient dans l'installation de commerce périphérique une « manne financière » sur laquelle nous reviendrons plus tard.

sonnette d'alarme depuis 10 ans, 15 ans maintenant en parlant d'entrées de villes assez moches. (...) Et puis le troisième point, c'est que globalement, on était sur le règne dans les années 80-90 du tout-voiture, où aujourd'hui on est en train – c'est pas une révolution du jour au lendemain – mais on voit quand même qu'il y a un peu moins de place qui est faite pour la voiture (...) « C'est marrant de voir les cycles temporels [retour vers le centre-ville] » (Terre et Lac)

Pour ces acteurs, la consommation de masse des années 1960 aux années 2000 est un modèle révolu, ou en passe de l'être. Il s'agit de la réponse donnée à propos des raisons du regain d'intérêt pour le problème public des zones commerciales périphériques. La voiture fait office de « charge métonymique d'une époque » (Debry J.-L., *Le cauchemar pavillonnaire*, cité par Dugot P., p. 136) renvoyant au couple supermarché – maison pavillonnaire :

« quand on regarde le monde tel qu'il est aujourd'hui et les défis qu'on a à relever partout dans le monde, en France en Europe etc., si on veut aller à l'essentiel et préserver notamment le foncier agricole et la biodiversité (...) il faut savoir préserver la nature et accepter qu'on ait des limites. Et ça pédagogiquement ou politiquement ça peut s'expliquer à la population sauf que c'est une, pardonnez-moi le terme, une forme de révolution parce que ça sous-entend que depuis 50 ans ou plus on s'est trompés. On n'a pas entendu ou on n'a pas voulu entendre et qu'aujourd'hui c'est parce qu'on est contraints par des réalités qui dépassent les questions sociales » (maire)

« Parce que ça n'a pas été pensé. (...) la réversibilité du bâtiment quoi, les principes constructifs qui nous permettent de dire "OK on s'est plantés mais c'est pas grave" » (chargée de mission PVD)

Les notions de « révolution » et d'« erreur » sont révélatrices d'une perception d'un bouleversement du mode de pensée de la société qui est profond, qui marque les acteurs suffisamment pour que le constat revienne. Elle va souvent de pair avec la question générationnelle, au sens où les plus jeunes générations, celles qui n'ont pas grandi entre les années 1960 et les années 1980, seraient plutôt détachées de la « consommation de masse » :

« Il y a une immédiateté de la consommation plutôt que de la consommation de masse désormais ». « Je pense qu'il y a plusieurs facteurs. Il y a nécessairement une prise de conscience environnementale, qui est sur le plan sociologique encore plus marquée chez les jeunes générations – chez vous je trouve, et encore plus sur les

suivantes – et du coup on sait qu’il faut qu’on arrête de faire comme on a fait jusqu’à présent. Et cette prise de conscience elle n’est pas égale dans toutes les générations, notamment la génération de mes parents, les vôtres peut-être. » (Urba Lyon)

Cette évocation est beaucoup moins marquée chez les acteurs privés, reconnaissant un changement de consommation mais axant plutôt leur discours sur la baisse de consommation que sur le recul de la consommation de masse :

« Aujourd’hui, il y a une volonté politique de limiter les nouvelles zones et les extensions car on repriorise le centre-ville, le pouvoir d’achat, la consommation locale. Il y a une évolution de la consommation ». (Lidl)

« Le contexte est tel aujourd’hui que le commerce on sait qu’il est fortement impacté, alors il a été impacté par la crise sanitaire, mais aussi et surtout par le changement des modes de vies et des modes de consommation des clients, avec notamment une allocation des ménages qui a beaucoup été modifié » (Frey)

L’analyse de ces acteurs est économique et se focalise sur la baisse du « pouvoir d’achat » qui expliquerait le détachement aux zones commerciales périphériques aujourd’hui. En effet, le secteur de la grande distribution du commerce de détail a été touché par les différentes crises qui ont succédé les Trente Glorieuses, jusqu’à aujourd’hui (Bonat, 2022, pp. 8-45), crise qui se développent en parallèle de l’essor du e-commerce comme autre facteur de la baisse du chiffre d’affaires des grandes enseignes. Il s’agit alors d’une explication valide mais partielle.

Ces différentes caractéristiques historiques entraînent la naissance des zones commerciales périphériques dans une « stratégie extensive » et des logiques d’agrégation.

2) La croissance extensive des zones commerciales périphériques par logique d’agrégation

La logique d’agrégation, ou d’agrégat c’est-à-dire le résultat final, s’explique par la possibilité de capter une partie des consommateurs d’une autre enseigne, de profiter des infrastructures VRD (voirie et réseaux divers) déjà aménagées. Elle se complète d’une « stratégie extensive » (Bonat, 2022, p. 19), c’est-à-dire en rachetant des parcelles et en continuant à aménager et ouvrir des locaux commerciaux. Ainsi, « la variété des formes commerciales périphériques tient aux modalités d’agrégation de ces pôles et aux temporalités de l’urbanisation » (Gasnier, 2010, p. 60).

« Si j'ai bien compris le maire de l'époque a laissé faire le privé sur la zone (...), et est venu s'implanter d'ailleurs pas que du commerce hein, y'a des entreprises, y'a du service, bon c'est un peu anarchique d'ailleurs pour tout dire. » (maire)

Le terme d'impression « anarchique » revient assez souvent, tant dans la littérature grise, dans la littérature scientifique que chez les enquêtés, pourtant il reste possible de lire différentes logiques dans l'aménagement successif des zones commerciales périphériques. Bien que celles-ci soient apparues au compte-goutte, D. Mangin découpe le développement des ZCP en différentes périodes chronologiques, recouvrant en général une décennie et correspondant chacune à une étape spécifique qu'il qualifie de « diversification progressive » (Mangin, 2004, p. 118) s'accompagnant à chaque fois d'agrandissements :

La première étape correspond aux années 1960 avec l'apparition de l'hypermarché (et du supermarché avant lui). Ce type de commerce, détaillé dans la partie précédente, s'installe donc directement à la périphérie des villes ou du des communes périurbaines.

Ensuite viennent les années 1970 qui voient le développement de galeries marchandes se greffant aux hypermarchés, mais aussi l'apparition de moyennes surfaces commerciales comme du prêt-à-porter ou des enseignes de hard-discount.

Dans les années 1980, ce sont des bâtiments accueillant différents services commerciaux, comme les salons de coiffure, les pharmacies ou les banques ainsi que de nombreux cafés, hôtels et restaurants.

Enfin, depuis les années 1990-2000, ce qu'il appelle « le gigantisme et la confusion des genres shopping-loisirs »¹⁷ avec la construction de *retail parks*, traduction anglaise pour désigner les zones commerciales périphériques qui ont été construites comme un ensemble par un seul et même opérateur. De plus, cette période voit également la greffe d'activités de loisirs comme des bowlings, des cinémas ou autres jeux pour enfants¹⁸. Il s'agit enfin de la période ayant connu le plus d'extension de zones par autorisations d'aménagement jusqu'en 2015 environ. Il serait envisageable, étant donné que l'analyse de D. Mangin s'arrête vers 2004, d'imaginer une nouvelle étape de 2015 à nos jours, caractérisée par une « adaptation du modèle aux nouvelles demandes des consommateurs » (Bonat, 2022, p. 11) et qui correspond de près ou de loin aux réflexions autour de leur requalification.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Desse R.-P. parle même de « pôles de loisirs ».

Finalement il est possible d'observer que le développement des mètres carrés commerciaux en « zones » s'est surtout fait après 1973, et donc à la fin des Trente Glorieuses pourtant consacrée comme ère de la consommation de masse, et au début des différentes périodes de récession économique.

Le directeur de l'aménagement de chez Frey résume la situation ainsi :

« Dans les années 2000, quand je suis arrivé dans ce métier-là, à chaque rond-point, dans chaque entrée de ville, vous pouviez construire du commerce. C'était comme ça, c'était tellement florissant que ça marchait. (...) chaque entreprise avait son propre parking et tout était mis bout à bout au fur et à mesure parce que ça répondait à un besoin des territoires. On ne se posait pas la question de l'urbanisme ou de l'aménagement, ce dont on avait besoin c'était de créer de l'emploi et de l'activité économique. ». (Frey)

Bien que chacune de ces zones ait été aménagée au fur et à mesure, il reste donc possible d'en faire des typologies et d'en tirer des caractéristiques. Pour aller plus loin et reprendre l'analyse de A. Gasnier, les ZCP sont qualifiables selon leur différence de taille, qui est déterminable en fonction du nombre de pôles commerciaux à la périphérie de l'espace urbain ou de l'importance de la commune (urbaine ou rurale) (Gasnier, 2010). Par exemple, dans le SCoT des Rives du Rhône, notre terrain d'étude, les pôles sont distingués par leur fréquence de fréquentation, en lien avec la taille de la zone de chalandise, et la taille de la zone elle-même. « La hiérarchisation des pôles est réalisée selon cinq niveaux d'offre commerciale, dont les impacts sur l'aménagement du territoire et le développement durable sont hétérogènes. La nomenclature utilisée pour distinguer ces niveaux d'offre est la fréquence d'achat »¹⁹.

¹⁹ Extrait du DOO du SCoT des Rives du Rhône, Annexe "Les fréquences d'achat", p. 256.

FIG 2.1.3 - TABLEAU DE HIÉRARCHISATION DES FONCTIONS DES POLARITÉS COMMERCIALES

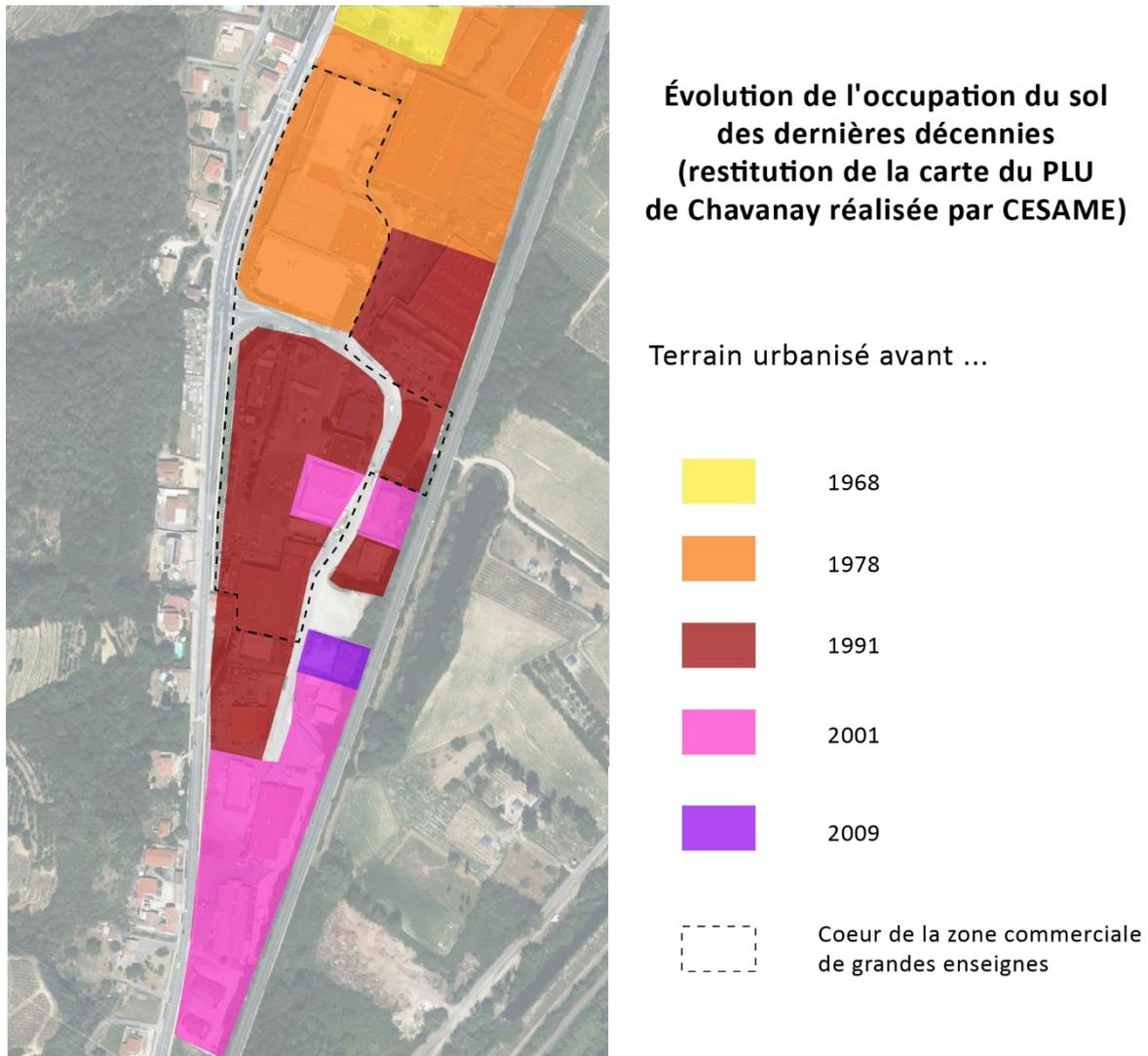
TYPLOGIE	COMPORTEMENTS DE CONSOMMATION	RAYONNEMENT	PLANCHER COMMERCIAL 2015*	PÔLES COMMERCIAUX
Pôle Métropolitain	Consommation occasionnelle, exceptionnelle ou quotidienne	>300 000 hab	>80 000 m ²	Pas de pôle métropolitain
Pôle Majeur de centre-ville	Consommation occasionnelle, exceptionnelle ou quotidienne	>100 000 hab	40 000 - 80 000 m ²	Vienne - centre
Pôle Majeur de périphérie		>100 000 hab	40 000 - 80 000 m ²	Salaise-sur-Sanne - Jonchain/ Champ Rolland - Green 7, Chanas - Parc du Soleil Chasse-sur-Rhône
Pôle d'agglomération de centre-ville	Consommation courante diversifiée en non alimentaire	50 000 - 100 000 hab	20 000 - 40 000 m ²	Annonay centre
Pôle d'agglomération de périphérie			20 000 - 40 000 m ²	Davézieux périphérie Vienne - ZI Estressin
Polarité de bassin de vie	Consommation courante, non quotidienne, hebdomadaire	10 000 - 50 000 hab	10 000 - 20 000 m ²	Vienne - Bd Berthelot et ZI de l'Isle Annonay - Les Six Chemins Condrieu - Saint-Clair-du-Rhône Chavanay Le Péage-de-Roussillon Saint-Rambert-d'Albon - Anneyron, Saint-Vallier, Laveyron, Sarras Beaurepaire - Saint-Barthélémy
Polarité de proximité intercommunale	Consommation quotidienne première nécessité	>5 000 hab	2 000 - 10 000 m ²	Villette-de-Vienne Saint-Romain-en-Gal Estrablin Pont-Evêque / Malissol / Le Rocher Chonas-l'Ambellan Pélussin Roussillon Saint-Maurice-l'Exil Châteauneuf-de-Galaure - Hauterives Maclas Ampuis Saint-Sorlin-en-Valloire Revel-Tourdan

1. Extrait du PADD du SCoT des Rives du Rhône

Ensuite, à l'échelle micrologique, nous pouvons distinguer les pôles « polyvalents » ou « généralistes », où il y a un ou deux supermarchés, tous types de commerces et de services regroupés, dans une « logique chronologiquement et spatialement successive d'agrégation de ZAC (Zones d'aménagement concerté) », voire pour nuancer le propos d'agrégation de permis d'aménager (car toutes les ZCP n'ont pas fait l'objet de ZAC). Ces pôles généralistes se distinguent des pôles « spécialisés » comme les fameuses « routes du meuble » (il n'y en a pas cependant sur le territoire étudié).

Enfin, il est possible de différencier les toutes premières implantations commerciales de périphérie, en ce qu'elles sont la plupart du temps rattrapées par l'urbanisation pavillonnaire, des implantations plus tardives toujours plus loin de l'urbanisation²⁰.

Lors de l'analyse des différentes périodes d'émergence sur le périmètre du SMRR, nous avons pu constater d'autres éléments. D'une part, qu'il n'existait quasiment aucune zone commerciale périphérique purement commerciale. Dans l'essentiel des cas, de l'activité industrielle et/ou artisanale s'était déjà implantée sur le périmètre, avant les années 1970.



2. Source : auteur, Illustration.

Dans cet exemple tiré de la monographie de la ZCP de Verlieu, à Chavanay (42), la zone s'urbanise du Nord au Sud. Les parcelles en jaune et orange, donc aménagées en tout premier, sont des parcelles d'activité artisanale. Le commerce de grande distribution profite donc de

²⁰ Ces trois critères (taille, type de commerce et ancienneté) sont définis par A. Gasnier, p. 60.

l'aménagement artisanal pour s'implanter à partir des années 1990. C'est un schéma plutôt récurrent pour le territoire, ce qui tient du fait qu'il s'agit d'un territoire à l'identité industrielle marquée. Cela peut donc varier pour d'autres et ne pas correspondre.

Ce développement rapide et incontrôlé par le secteur public depuis les années 1970 se voit opposer les premières tentatives de régulation dès 1973, avec la Loi Royer²¹. Celle-ci marque l'émergence de la vision des ZCP comme un problème public. Ce sont des tentatives qui restent encore ce que nous pouvons appeler « hors normes », c'est-à-dire que cette pensée est minoritaire dans le schéma de pensée global de l'époque. Elle renforce les institutions créées quelques années auparavant et chargées de contrôler la construction de nouveaux locaux commerciaux : les CDUC (commissions départementales d'aménagement commercial). L'objectif principal était de défendre les petits commerçants indépendants, mais assez rapidement, pouvoirs publics comme chercheurs se rendent compte qu'il s'agit d'un échec : « [la Loi Royer] a encouragé la massification des implantations à la périphérie des agglomérations où, faute de pouvoir ouvrir des hypermarchés, on a agrandi les supermarchés ou aménagé des « lotissements commerciaux » (Daumas, 2006, p. 65). De nouvelles lois vinrent le renforcer les objectifs de la loi Royer dans les années 1990 : les lois Sapin (1993), Galland et Raffarin (1996). La loi Sapin remplace les CDUC par des CDEC (commissions départementales d'équipement commercial) tandis que la taille des projets contrôlés diminue (de 1.000 m² à 300 m²).

Chapitre 2. Une nébuleuse exclusivement privée : l'éparpillement des acteurs et de la possession foncière

Il existe deux principaux types d'acteurs privés dans l'urbanisme commercial concernant les ZCP. D'une part, les enseignes de grande distribution, d'autre part les propriétaires fonciers, souvent des entreprises elles-mêmes de nos jours, qui seront alors désignées sous le terme de foncière. Cette division n'est pas le propre de l'urbanisme commercial mais son opacité, voir l'absence de lien visible entre propriétaire et exploitant est l'une des caractéristiques des ZCP qu'il est nécessaire d'expliquer.

1) Les foncières privées, propriétaire et donc interlocutrices de quelconque projet

Une foncière est une « société commerciale dont l'objet est la constitution, la gestion et l'exploitation d'un portefeuille immobilier. Il peut s'agir de tout bien foncier ou immobilier, doté

²¹ Loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer.

d'une affectation commerciale, industrielle, d'exploitation, d'habitation, etc. Outre les transactions permettant l'existence de son portefeuille immobilier, la foncière opère à tous les niveaux pour valoriser, commercialiser et entretenir son patrimoine et fait ainsi intervenir de nombreux corps de métiers et notamment de l'immobilier »²². Dans notre cas, il s'agit d'une « société qui construit pour son compte ou pour d'autres entreprises des centres commerciaux et des *retail parks* dans lesquels elle loue des espaces aux enseignes de distribution » (Gintrand, 2017, p. 21).

Une foncière est une société « *qui achète et gère le foncier, de la trésorerie* » (Frey). Ce sont des entreprises donc l'activité consiste à rentabiliser leur propriété foncière, soit en la louant, soit en l'exploitant elles-mêmes. Parfois le commerçant la crée seul (ou avec sa famille) pour gérer le commerce. Autrement, il existe des groupes dédiés à cela (notamment pour les magasins de grandes chaînes) ce qui crée une décorrélation entre propriétaire et exploitant. Elles peuvent prendre différents statuts juridiques dans les zones commerciales, pour citer quelques exemples :

- Les SCI (majoritaires), souvent de petites cellules entre commerçants ou familiales, mais pas que. Ce sont des sociétés civiles, et non commerciales comme les suivantes ;
- Les SAS, SARL ou SA, etc. ;
- Les SIIC, cotées en bourse de type Unibail, rachetée récemment par le groupe américain Westfield, ou pour le format qui nous intéresse : le groupe Frey.

De nombreuses foncières sont intégrées au groupe de grande distribution comme filiale. Des groupes ont ainsi développé leur propre foncière comme Auchan avec autrefois Immochan, aujourd'hui Nhood et Ceertus. La personne enquêtée chez le Cerema cite également la foncière de Kiabi, Etixia. Il explique également la différence de fonctionnement entre par exemple les groupes Système U, qui a une forme coopérative et Carrefour, dont le modèle entrepreneurial est intégré. Dans beaucoup de cas pour de plus petits groupes, pour des commerçants indépendants ou pour des ZCP dont l'aménagement se fait d'un bloc (les fameux *retail parks*), ce sont des foncières indépendantes qui s'en chargent, l'une des plus connues étant le groupe Frey.

Dans l'exemple ci-dessous, issu de l'étude de la zone commerciale de la commune Chasse-sur-Rhône (38), le phénomène de l'éparpillement de la possession foncière est parlant. Il s'agit d'un cas où deux typologies sont représentées. Premièrement, sur la parcelle « SNC

²² Wikipédia, « Société Foncière », https://fr.wikipedia.org/wiki/Soci%C3%A9t%C3%A9_fonci%C3%A8re

Lidl », il s'agit d'une foncière intégrée au groupe de grande distribution du même nom. Il en va de même pour la parcelle « SAS Mc Donalds ». Deuxièmement, une grande foncière est propriétaire du centre commercial à proprement parler, fonctionnant comme une unité et comprenant un hypermarché Casino ainsi qu'une galerie commerciale d'environ 45 grandes enseignes, construite sous forme de *retail park*. Il s'agit de la SAS EUROCOMMERCIAL PROPERTIES FRANCE, une entreprise multinationale. Par ailleurs, selon les mentions légales du site internet du centre commercial, ce propriétaire aurait changé à partir des années 2020 et serait désormais la foncière SARL BLUEJAY CHASSE PROPERTY, représentée par le groupe SCAPRIM²³.

Domianialité des personnes morales - Chasse-Sud

- Personnes morales non remarquables privées : SCI, SAS et SNC
- Propriété d'une personne physique (pas d'information)
- Propriété de la commune de Chasse-sur-Rhône



3. Source : auteur, Illustrator. Réalisée grâce au site en open source :

²³ Mentions légales du site officiel du centre commercial Chasse-Sud. URL : <https://www.chassesud.com/mentions-1%C3%A9gales>

Le statut de propriétaire de ces sociétés foncières en fait les principaux acteurs de tout aménagement intervenant sur leurs parcelles. Cependant, leur diversité, leur multiplicité et leur propension à acheter et vendre un bien en fonction des logiques du marché en fait des acteurs ressentis comme inaccessibles. Ce sentiment est en effet développé par Terre et Lac, entreprise spécialisée dans l'installation de panneaux photovoltaïques :

« Après la problématique c'est toujours la même c'est-à-dire qu'on ne peut dealer qu'avec le propriétaire du terrain, du foncier. (...) quand on vend une centrale [photovoltaïque] on la vend au propriétaire du magasin on ne peut pas la vendre au locataire. Donc après y'a un deal à trouver entre le locataire, l'utilisateur, l'exploitant de l'enseigne et le propriétaire du foncier et c'est souvent assez complexe et c'est pour ça que les projets ont du mal à sortir parce que derrière ça soulève des tas de questions juridiques. Notamment sur les grosses enseignes, les hypermarchés qui ont de gigantesques parkings qui entre guillemets nous font un peu rêver, mais dès qu'on soulève la problématique foncière on s'aperçoit que le propriétaire c'est un fond de pension qui n'est pas localisé en France, l'exploitant a lui-même deux ou trois filiales donc pour arriver à mettre tout le monde d'accord et avoir les accords fonciers, c'est souvent des usines à gaz. » (Terre et Lac)

En effet, les foncières commerciales tirent leur rentabilité du fait de l'achat et de la location de leurs parcelles et murs commerciaux. Aussi vient s'ajouter un deuxième type d'acteur privé : les entreprises de la grande distribution.

2) Les enseignes de la grande distribution, des locataires en concurrence accrue

La plupart des enseignes (dont le nom peut être différent de la raison sociale donnée à l'entreprise) de la grande distribution sont locataires de leurs locaux commerciaux, même lorsqu'il s'agit d'une franchise d'un grand groupe puisque les franchises sont totalement indépendantes en ce qui concerne leurs locaux.

Ils sont liés aux propriétaires par un contrat appelé « bail commercial ». « Le bail commercial est un contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble ou d'un local, appelé le bailleur, loue son bien à un commerçant, appelé le preneur à bail ou preneur, afin que ce dernier y exploite un fonds de commerce. Le contrat est particulièrement protecteur des intérêts du locataire car il lui garantit une durée minimale de location, ainsi que le droit d'obtenir le renouvellement du bail ou, à défaut, l'obtention d'une indemnité d'éviction. De plus, le statut

des baux commerciaux encadre les loyers, en prévoyant des plafonnements pour la révision, ou le renouvellement du bail » (De Grandi, Posocco P., Posocco L., 2022, p. 147). Le bail commercial est régi par le Code du Commerce, ses modalités ne sont pas connues par le secteur public en général, et par les aménageurs publics non plus, ce sur quoi l'acteur de Frey insiste :

« Vous pouvez parler avec beaucoup d'aménageurs, beaucoup d'acteurs : le commerce c'est un métier à part, c'est un monde à part, avec notamment on en parlait un peu tout à l'heure le sujet, le statut des baux commerciaux et le décret de 53, ça induit une vraie réflexion dans la conduite d'une opération et dans la gestion de ces sujets, et un aménageur public ne sait pas forcément le faire. Ils font très bien leur job d'aménageur, mais cette notion de commerce, elle est complexe à appréhender. » (Frey)

La principale différence avec un bail civil est ce droit au renouvellement du bail, qui est nommé ainsi « propriété commerciale »²⁴. En effet, l'article Article L145-14 du Code du Commerce dispose que « le bailleur peut refuser le renouvellement du bail. Toutefois, le bailleur doit, sauf exceptions prévues aux articles L. 145-17 et suivants, payer au locataire évincé une indemnité dite d'éviction égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement »²⁵. Aussi, la question de cette indemnité commence à dessiner les contours de complications en vue du renouvellement d'une zone commerciale périphérique :

« la propriété commerciale est un vrai sujet, si vous avez besoin de déplacer un commerçant parce que vous avez besoin de son assiette foncière pour faire quelque chose, ça va vous coûter entre 80 et 100% de son chiffre d'affaires annuel. Et ça c'est très compliqué à intégrer dans un modèle économique. » (Frey)

Outre ces questions techniques et juridiques propres au monde des commerçants, le second élément qui caractérise les groupes de la grande distribution est la concurrence exponentielle et structurelle qui existe entre les différentes enseignes. L. Bonat a démontré que « la grande distribution se développe de manière extensive pour faire face à la baisse du chiffre d'affaires des enseignes » (Bonat, 2022, p. 15), logique extensive expliquée auparavant. Cette logique extensive les pousse à multiplier les points de vente afin de réaliser des économies d'échelle. Cela les amène à s'affronter afin de trouver un propriétaire de local commercial ou bien de terrain afin d'en construire un nouveau. Cette logique est en grande partie responsable

²⁴ Ibid.

²⁵ Code de Commerce, Partie législative, LIVRE Ier : Du commerce en général, TITRE IV : Du fonds de commerce, Chapitre V : Du bail commercial, Section 4 : Du refus de renouvellement (Articles L145-14 à L145-30). <https://www.legifrance.gouv.fr/>

de la « crise du secteur de la grande distribution qui présente une surcapacité de surfaces de vente »²⁶, ou plutôt des cycles de crises qui se répètent depuis les années 1970 et ont suivi chacune des étapes identifiées par D. Mangin. L'un des effets visibles des différentes crises, c'est la vacance commerciale.

Lors de l'entretien, la personne entretenue d'Urba Lyon s'attarde sur l'enquête sur les comportements d'achat réalisée par la CCI Lyon. Une des conclusions de celle-ci est que les gros hypermarchés sont en train de perdre progressivement des parts de marché au profit des commerces de proximité, de supermarchés plus accessibles, plus petits ou même du système drive²⁷. Elle ponctue la tendance en expliquant ceci :

« [C'est] un secteur qui est très clairement en crise depuis plusieurs années et là, la crise elle est visible avec toutes les défaillances que vous avez peut-être vu, fin la fermeture des Camaïeu, des redressements judiciaires, de Pimkie, de certains Galeries Lafayette, de Go Sport ... Enfin on voit vraiment dans le prêt-à-porter, l'équipement de la personne y'a une vraie chute, que de façon générale les grandes surfaces spécialisées à l'ancienne attirent de moins en moins, particulièrement sur certains secteurs où on va vraiment sur internet. » (Urba Lyon)

C'est cela qui fait dire à P. Madry dès 2011 que « le commerce est entré dans sa bulle » (Madry, 2011), sous-entendu financière, entraînant un effet de vacance commerciale due à la surproduction de surface de vente. « Le développement du e-commerce oblige les enseignes à réagir et à se réinventer » et celles-ci choisissent d'opter pour « la renégociation des conditions locatives pour préserver une marge sur les biens et services, la réduction des effectifs, la rationalisation des réseaux et la fermeture des magasins les moins rentables, voire le dépôt de bilan pour certaines enseignes, ou encore le développement de l'omnicanal » (Bonat, 2022, p. 27). La personne enquêtée chez UrbaLyon explique que le développement du e-commerce pourrait inciter les enseignes au retour en centralité, mais que ce n'est pas le cas car elles sont « accrochées à leur modèle » de développement extensif, en palliant le manque de rentabilité par la création de nouvelles surfaces commerciales. « Derrière les aspects commerciaux les plus visibles pour le grand public, le produit ou le service rendu n'est donc pas la partie la plus rentable de l'activité pour de nombreux groupes. Le *business plan* peut, en réalité, être fondé sur des revenus immobiliers, des patrimoines de marque ou de licence » (Mangin, 2004, p. 112).

²⁶ Ibid., p. 15.

²⁷ Enquête, p. 6 : <https://www.lyon-metropole.cci.fr/sites/g/files/mwbcuj1121/files/2023-03/synthese-enquete-consommateurs-region-lyonnaise-2023.pdf>

Elles ont « l'habitude » de fonctionner ainsi, la question de l'habitude joue un rôle considérable dans les modes de développement. Ces différentes conditions de fonctionnement des acteurs privés du champ commercial interagissent avec celles du secteur public.

Chapitre 3. Les acteurs publics face à cette nébuleuse, une différence de modes de raisonnements

Syndicat mixte, EPCI, communes, EPA (Cerema, ANCT), EPIC (EPFE, l'EPORA sur le territoire étudié, qui mène l'action foncière dans les départements de la Loire, du Rhône (hors Métropole de Lyon), de l'Isère Rhodanienne, de la Drôme et de l'Ardèche), une diversité d'acteurs publics intervient dans le champ des politiques publiques liées à la question des ZCP et de leur aménagement.

« Les acteurs publics ou privés ne poursuivent pas les mêmes objectifs ni les mêmes intérêts dans un projet urbain. Selon le type d'acteur qui récupère la marge financière, celle-ci est utilisée pour réaliser certains objectifs plutôt que d'autres. Le souci d'ajuster les différents objectifs d'un projet est d'abord celui des opérateurs publics, dans la mesure où ils promeuvent la réalisation d'objectifs non lucratifs au nom de l'intérêt général, tandis que les acteurs privés recherchent plutôt la rentabilisation de leur investissement et le profit à travers le développement d'opérations immobilières lucratives » (Verhage, Linossier, 2009, p. 8).

1) Une logique privée de rentabilité et de spéculation face à une logique publique au service de l'intérêt général

Définir l'intérêt général n'est pas aisé. L'utilisation du terme vise à simplifier la compréhension de la dynamique expliquée ici, mais reste à prendre avec des pincettes tant il est utilisé par divers groupes sociaux pour lesquels il revêt un sens différent. Autrefois apanage des « fonctionnaires, (...) aménageurs, publics et privés », « l'intérêt général, formule de légitimation étatique par excellence, n'échappe plus à la controverse, et peut être compris comme le produit de délibérations et de négociations » (Gaïti, Jobert, 1998, p. 5). Dans le langage courant comme professionnel, il peut être utilisé comme synonyme de bien commun, d'utilité publique par opposition aux intérêts particuliers. Dans les faits, ce sont différents termes qui revêtent un caractère spécifique sur lequel nous ne nous attarderons pas.

La personne interrogée au Cerema résume l'intérêt de requalifier les zones commerciales périphériques comme il suit :

« Ça renvoie au modèle de société que l'on veut, et ça c'est chaque citoyen qui le décide donc difficile de prévoir ce qui va se passer. » (Cerema)

La montée en généralité sur la question de la « société » montre qu'il s'agit pour lui d'une question collective, et non pas de la seule affaire des institutions, professionnels et entreprises directement concernées par les zones commerciales périphériques au quotidien.

La différence n'est jamais clairement énoncée par les différentes personnes entretenues. Une actrice explique qu'il faut essayer de penser par l'« *angle du bien commun* » (*chargée de mission PVD*). Les discours des acteurs publics sont plutôt concentrés sur leurs difficultés à faire émerger des projets, les enjeux auxquels ils sont confrontés lorsque les acteurs privés échangent justement sur leurs différents projets. La totalité des actions et décisions faites en direction des ZCP sont perçues comme une somme d'actions individuelles qui ne sont pas forcément coordonnées entre elles : « *En fait c'est ça le gros challenge, c'est de passer de l'individuel au collectif* » (*UrbaLyon*).

Au contraire, les acteurs privés ont pour finalité de faire tourner et grandir leur entreprise. La grande distribution fonctionne sur divers modèles économiques pour y parvenir, avec quelques invariants que l'on peut résumer ainsi : « [t]oute la gestion de Carrefour est tendue vers un seul but : vendre moins cher que le commerce traditionnel. Tout y contribue : la légèreté des structures de direction, la réduction des frais de personnel (libre-service, méthodes rationnelles de stockage et de manutention), l'aménagement dépouillé des magasins, la massification des commandes, la rotation accélérée des stocks » (Daumas, 2006, p. 62). L'aménagement, le rendu urbain des ZCP tiennent à cette logique de compétitivité et de rentabilité. Ce constat s'inscrit dans le principe même d'une entreprise qui se doit d'être rentable pour fonctionner lorsque la rentabilité n'est pas une prérogative des collectivités et de l'Etat, les fondements théoriques de l'économie publique étant que le secteur public (Etat comme collectivités) intervient lorsque les limites et échecs du marché privé existent.

Dans le cas de la requalification des ZCP, toute opération de requalification n'est – dans le modèle économique et institutionnel actuel – pas rentable. Elle répond cependant à un enjeu d'intérêt général qui, bien que le terme ne soit pas posé, est identifié par tous les acteurs :

« je pense que les questions liées au réchauffement climatique et tout ce qu'on voit notamment depuis l'année dernière – c'est pas très vieux hein – les feux de forêt, peut-être vont pouvoir permettre au commun des mortels et y compris au monde économique de prendre conscience des enjeux et aussi de leur responsabilité et qu'il ne suffit pas de

faire tourner le modèle économique pour penser qu'on va résoudre tout un tas de problèmes, et que c'est ensemble qu'on y arrivera. » (maire)

Ainsi, la rentabilité à court terme des entreprises peut être perçue comme incompatible avec une logique de bénéfice à long terme apportée par la requalification. Cette question est directement liée à la question de la temporalité.

2) Le court, le moyen et le long terme : la non-articulation des agendas respectifs des acteurs

Les entreprises privées, que ce soient les enseignes de la grande distribution ou les propriétaires foncier et foncières, adoptent des « stratégies d'investissement à court terme » (Bonat, 2022, p. 251). Dans le même temps, « les projets sont des dispositifs d'action collective trans-sectoriels, partenariaux et mobilisant sur des temps relativement longs une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions » (Pinson, 2009, p. 35).

« Donc du foncier, un opérateur, du transfert. (...) Mais ça prend beaucoup de temps. (...) Il faut bien avoir en tête que ça ne sera pas si simple, que ça sera long, il faut que toutes les forces en présence aillent dans le même sens et aient une vision partagée ». (Urba Lyon)

« Elles ont les outils pour le faire, alors ça coûtera très cher et on mettra du temps pour le faire, c'est pas en 6 mois qu'on règle ces problèmes, c'est sans doute 2 à 3 mandats, ça dépend des élus. » (maire)

Ces deux acteurs pointent du doigt le fait qu'un projet urbain s'inscrit dans le temps long. Il nécessite différentes phases, la mobilisation d'une diversité d'acteurs ayant chacun leurs contraintes. Ainsi, un urbaniste ou architecte, technicien du public et même parfois du privé (bureaux d'études, d'architecture-urbanisme pour ne citer que ces deux structures), réalise un travail qui dure dans le temps, de l'amorce du projet à sa finalisation. Il est employé, par la fonction publique ou par l'entreprise, et normalement y reste peu importe les aléas politiques ou économiques d'un territoire donné. Au contraire, la question du mandat des élus les engage sur le moyen terme : ils ont un programme, des projets à réaliser sur cette durée et parfois ne sont pas réélus, ainsi leur temporalité est plus courte que celle de la plupart des projets urbains, qu'elle ne recouvre pas.

L'acteur interrogé pour la foncière Frey donne l'exemple de l'opération de réaménagement de Strasbourg-Nord, qui a eu lieu dans une temporalité plutôt rapide selon lui. Ils ont été

désignés aménageurs en 2014, année d'élections municipales. Il précise que sur 2 des 4 communes de l'Eurométropole de Strasbourg – Reichstett, Mundolsheim, Lampertheim et Vendenheim sur lesquelles s'étend la ZCP, l'équipe municipale et les élus ont changé et qu'il a fallu leur réexpliquer et réamender le projet. Puis, sur les 150 ha de périmètre de projet, les aménagements ont commencé en 2020 et ont été livrés en 2021 (avec 70% des équipements publics réalisés). L'outil de ZAC a été utilisé, dont le dossier a été instruit entre 2013 (réalisation) et 2016 (approbation). De plus, Frey Aménagement et promotion a travaillé avec la SCI Forum par la création d'une structure inédite : la SAS ZCN Aménagement. L. Bonat explique que ce n'est pas un modèle optimal, car cela nécessite un flux de consommateurs important, ne résout pas la question de l'artificialisation dans le contexte du ZAN, car une extension a été réalisée en *retail park* afin de reloger les commerçants et de requalifier l'ancien secteur (Bonat, 2022, p. 67). Lors de la réalisation d'un benchmark dans le cadre de mon stage au SMRR, j'ai également pu étudier le projet de requalification de la ZCP de Strasbourg-Nord, et seule une toute petite partie de la ZCP est prévue pour être requalifiée.

L'implication des opérateurs-proprétaires et enseignes de la grande distribution vient ajouter une troisième temporalité de court-terme. « Cette dimension prend une acuité particulière avec la montée en puissance des investisseurs et opérateurs urbains privés dans la définition même des projets. Pour eux, en effet, le temps est une contrainte et le raccourcissement des délais de conception et de production des opérations est un levier de rentabilité. Or, raccourcir les délais de conception revient à raccourcir le temps accordé à la réflexion et à l'invention du futur. Cela interroge aussi sur la préoccupation du temps long dans un contexte où l'acteur public, dont c'était plutôt la prérogative, apparaît bien affaibli pour en porter l'enjeu » (Arab, 2018, p. 230).

Conclusion de la Partie I.

Les acteurs publics étaient absents lors de la genèse et de l'aménagement des zones commerciales périphériques. Les acteurs privés, propriétaires fonciers, entreprises de la grande distribution, se sont implantés à la périphérie des villes par agrégation les uns par rapport aux autres, « beaucoup de zonages ont été circonstanciels au gré des besoins et des demandes des distributeurs, avec une mise en concurrence des communes périphériques » (Dugot, 2019, p. 249), au gré des opportunités foncières négociées avec les élus politiques locaux. Leur

extension a été exponentielle au fil des décennies et le jeu d'acteur s'est par conséquent complexifié.

Aussi, la mise à l'agenda et les tentatives de régulation du secteur public, la genèse de l'urbanisme commercial, intervient « en retard » par rapport à l'avancée des acteurs privés sur les actions dans les zones commerciales périphériques. Cela entraîne une difficulté dans l'appréhension des logiques de fonctionnement des acteurs commerciaux, qui n'ont pas le même agenda que celui des techniciens de l'urbanisme, eux-mêmes ayant un agenda différent de celui des élus.

L'analyse du jeu d'acteurs en présence interroge directement la situation actuelle en termes d'action publique, les points communs et les différences, les idées et les discours de chaque catégorie d'acteurs. Leurs référentiels sectoriels et leurs systèmes de croyance divergent et ont une influence d'une part sur l'essor des politiques publiques visant à réaménager les ZCP, d'autre part sur le passage à la phase opérationnelle, ce qu'il faut faire ou ne pas faire sur cet objet urbain.

Partie II. Les freins et leviers aux projets de « requalification » opérationnels

Chapitre 4. Différents « référentiels sectoriels » (Muller) impliquant des degrés plus ou moins élevés de volonté de requalification

La notion de référentiel est forgée par l'approche cognitive des politiques publiques en France. Il s'agit d'un ensemble de représentations, d'images, d'idées sur le monde qui modèlent des normes prescriptives, donnant un sens aux politiques publiques en définissant des « critères de choix » et des manières d'aborder et de désigner un potentiel problème public (Muller, 2019). « Chaque politique passe par la définition d'objectifs qui sont eux-mêmes définis à partir d'une représentation du problème, de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre. La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique »²⁸.

Cette approche distingue alors le référentiel global, représentations partagées d'une société, au référentiel sectoriel, « représentation [propre à] un secteur, un domaine ou une profession »²⁹. Ici, il est possible de distinguer trois secteurs : le secteur privé (enseigne de grande distribution, entreprises intervenant dans la grande distribution, propriétaires et foncières), les techniciens et professionnels de l'urbanisme (du public comme du privé, bien que nous serons concentrés sur le public), et le secteur politique (élus d'un territoire). À la question « jusqu'où doit-on aller dans les requalifications » posée en entretien, les réponses divergent donc sensiblement.

1) Les acteurs privés : adaptation aux référentiels contemporains, stratégies de contournement et communication vitrine

La personne enquêtée chez Urba Lyon explique que les enseignes sont de plus en plus dans la modernisation de leurs parcelles et dans la réduction de la taille des locaux commerciaux qu'ils construisent depuis quelques années. Ils font également plus de commerce digitalisé. Cependant, elle rajoute que tous les opérateurs n'en sont pas au même niveau. Ils ne songent pas à la réhabilitation de leur parcelle et de leurs locaux si leur activité est rentable, et ce « malgré les alertes des urbanistes » (UrbaLyon).

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Cette caractéristique est révélatrice d'une certaine forme de résistance au changement qui est lisible dans le secteur privé. Cela est lié à l'initiative privilégiée qu'ils ont eue lors de l'aménagement de ces zones, faisant qu'ils ont la possibilité d'imposer leur point de vue :

« Les choses n'ont pas été anticipées en amont dans l'urbanisme commercial qui est en retard. (...) « Parce que réfléchir, c'est une chose, mais la problématique c'est que derrière vous avez la super grosse enseigne qui arrive avec – je dis n'importe quoi – 150 ou 200 emplois à la clé, le plus gros employeur du secteur, qui va dire 'ouais moi votre schéma j'en veux pas parce que moi je travaille pas du tout comme ça' » (Terre et Lac)

Cependant, une partie des acteurs privés s'investit dans le changement de référentiel global. Ils adoptent alors des mesures, des discours et des façons de faire qui vont dans ce sens. L'un des marqueurs les plus représentatifs dans notre cas d'étude est l'adoption de mots-clés tels que la volonté d'être « vertueux » qui est répété à trois reprises chez Lidl, ou la prise en compte des « besoins », « problématiques » et « projets » « de territoire » chez Frey, qui marque un intérêt pour l'action publique urbanistique. Ils ne sont donc pas opposés à la requalification, et même en faveur :

« Les zones commerciales elles sont toujours dans les mœurs. (...) pour moi elles sont essentielles, elles font vivre le secteur et elles ramènent du monde en fait. Et si demain vous ne les avez plus ces enseignes-là, ben vous paupérisez le centre-ville aussi qui bénéficie du flux-client, qui viennent. (...) Aujourd'hui vous avez des zones commerciales qui sont tartinées d'enrobé, comment on revégétalise ces zones commerciales, comment on les rend plus attractives pour flâner. (...) La requalification, ça passe parfois par de la réhabilitation, pour lutter contre la vacance, même si elle est rare, dans ces zones commerciales, ça passe par l'aménagement des espaces publics, même s'ils sont très faibles, dans ces zones commerciales, ça passe par est-ce qu'on fait évoluer les usages, pleins d'éléments je pense. » (Lidl)

D'après lui, le groupe ne va pas se positionner sur la question « jusqu'où doit-on aller pour requalifier les zones commerciales », précisant « nous on s'adapte entre guillemets au bon vouloir politique » selon les projets des communes et des intercommunalités. Cette affirmation est pourtant en contradiction avec le fait que selon lui « la requalification va se faire par l'initiative privée ». Pour UrbaLyon, Lidl « sont hyper en avance sur la partie énergétique et même insertion, par contre ils font pas trop d'efforts sur la logique, ils sont en magasins

isolés. Il faut qu'ils y aillent, St-Priest ils y sont allés parce qu'ils étaient obligés. (...) ils [Lidl] répondent pleinement à ce renforcement de la contrainte budgétaire qui a toujours été présente. Ils sont en plein développement, ils ont compris plein de choses ». Il ne s'agit donc pas de requalification de zone, plutôt de réhabilitation de bâti, de parcelles et de constructions nouvelles durables.

Frey souligne également la fréquentation toujours stable des ZCP : *« aujourd'hui, environ 2/3 des dépenses des Français se font dans ces zones. Donc on a beau les décrier, les appeler France moche, elles sont quand même aujourd'hui attractives, les gens vont consommer dans ces zones commerciales* ». À la question jusqu'où doit-on ou peut-on aller, Frey répond : *« il n'y a pas de recette figée, je ne peux pas vous dire quelles sont les limites en fait ça va dépendre des territoires sur lesquels vous allez aller : est-ce que c'est un territoire dynamique, est-ce que c'est un territoire qui souffre d'un manque de logements (...) L'équilibre se fait par l'analyse du point de départ et du point futur. Qu'est-ce qu'on veut et comment on veut faire les choses. Par contre, même en requalification « légère », on peut aller un peu plus loin (...)* ». Frey donne à peu près la même réponse que Lidl en précisant s'adapter au projet de territoire plutôt que l'inverse dans une position de suiveur, de non-initiateur.

Il ne s'agit pas là de la perception qu'en ont les autres acteurs interrogés, ce qui invite à s'interroger sur le décalage entre discours et réalité des faits. Selon la personne du Cerema, *« les opérateurs privés adorent communiquer sur leurs projets mais pas forcément sur des projets qui ont vu le jour* ». Il explique par-là que les requalifications qui sont annoncées, médiatisées par les opérateurs restent souvent au stade programmatique et n'aboutissent pas. Lorsqu'un commerce implanté en ZCP est toujours rentable, les *« propriétaires (...) ne sont pas vendeurs aujourd'hui* ». L'exemple donné par Urba Lyon du réaménagement de la ZCP de Porte des Alpes à St Priest illustre le propos. L'enseigne Leroy Merlin est partie de la zone, ce qui a engrangé une dynamique de réflexion autour du réaménagement de la zone. Au niveau opérationnel, elle rapporte que les porteurs de projets ont installé un cirque sur la parcelle, et n'ont jamais voulu détruire le bâtiment Ikea qui avait été pointé du doigt par la collectivité. *« Ils ont mis du bardage mais ont conservé les bâtis existants, ont partagé les enseignes dedans (...) Mais si on écoute les opérateurs ils ont requalifié alors qu'ils ont juste allongé la durée de vie de la zone et des bâtiments* » (UrbaLyon).

Une autre manière pour les propriétaires fonciers de s'adapter au référentiel de requalification des ZCP est d'adopter ce qui peut être appelé des « stratégies de contournement » de la règle d'urbanisme commercial, autrement dit une manière de réaliser

leur projet tout en la respectant. Sur notre sujet, la question des seuils et des temporalités est au centre de ces stratégies. Il s'agit pour le porteur de projet d'aménager un bâtiment dont la surface de vente est inférieure à celle qui sera contrôlée par la CDAC. Le maire enquêté pointe la question des seuils de surface de panneaux publicitaires extérieurs, qui sont fixés à 7 m², au-delà desquels il est nécessaire de payer à la commune une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE). Cette logique est applicable à d'autres réglementations, au seuil de 1.000 m² pour les CDAC par exemple :

« dès lors que c'est supérieur à 1.000 ou 3.000 m², maintenant on sait bien qu'il y en a beaucoup qui ont pris des positions assez tôt, les plus malins ont créé des surfaces de 990 m² avec la fameuse réserve de 400 m² qui permet de passer un format supermarché en transformant assez vite la réserve en surface de vente et en restant en dessous des radars de la CDAC, donc ceux-là bah ... les Lidl qui ont trouvé la solution, c'est trop tard hein » (Cerema).

La mention du groupe Lidl va à rebours de la position présentée par l'acteur de Lidl enquêté et cité précédemment. Pour prendre un exemple sur le territoire étudié, le propriétaire du E. Leclerc à Saint-Clair-du-Rhône devait réaliser une pièce de confinement prévue au PPRT couvrant la commune, car la zone commerciale est implantée à proximité directe d'Adisséo, usine classée SEVESO. Le propriétaire a dans la foulée procédé à la rénovation et à l'extension de l'hypermarché, juste avant l'approbation du SCoT des Rives du Rhône. La personne enquêtée de Urba Lyon résume cela en expliquant que *« les enseignes vont là où elles ont le moins de contraintes »*, en pointant le risque de fuite vers des parcelles qui ne sont pas soumises à projet.

« La nécessité de penser et d'aménager le foncier économique de périphérie autrement émerge chez les acteurs du commerce » (Bonat, 2022, p. 47), mais fait alors l'objet de résistance, d'attachement aux dynamiques prévalant auparavant malgré une volonté affichée de s'inscrire dans l'esprit des politiques publiques visant à la requalification des ZCP.

2) Un discours nuancé des élus, une position prenant « la réalité » comme limite et ancrage de l'action publique

La fréquentation des zones commerciales a été analysée comme une « manne financière » pour les communes pendant longtemps. De nombreux élus locaux semblent encore attachés à ce référentiel :

« Il y a beaucoup d'élus, et notamment des élus qui sont là depuis longtemps, d'une autre génération, avaient l'habitude de dire que c'était une manne financière facile et qui rapporte beaucoup pour le territoire d'installer des zones commerciales » (UrbaLyon)

Ils sont en effet les premiers acteurs à être consultés par un porteur de projet d'aménagement. Ils interviennent cependant surtout en amont des projets, au travers de la politisation, de l'application des réglementations et des lois, et de la construction de problèmes en enjeux collectifs par la mise à l'agenda local. Enfin, ils déterminent les cadres de l'action, qu'ils soient budgétaires ou administratifs.

Les deux élus enquêtés font partie des élus que la chargée de mission PVD distingue d'autres : *« des élus locaux qui s'intéressent au SCoT, c'est déjà des élus qui ont de vraies pensées et postures de compréhension »*. Il s'agit d'un point de vue également rapporté lors des comités techniques du SMRR par les autres techniciens des intercommunalités. Partant de cela, le SCoT et l'équipe technique le portant jouent un rôle de catalyseur dans la lente évolution des mentalités des élus.

La première étape est la remise en question de la manne financière apportée par les zones commerciales :

« Ce qui veut dire qu'en continuant d'ouvrir, y'aura pas une manne financière supplémentaire du fait du portefeuille de l'habitant et à terme il y a des choses qui vont fermer. Donc je pense que là, moi c'est un max. » (une élue présidente de communauté de communes)

Ceux-ci émettent des nuances dans leurs discours en s'attachant à la volonté d'être ancrés à la réalité, notamment du point de vue du ZAN, mais aussi sur la question foncière qui fait l'objet de frustrations :

« À part inciter je vois pas bien jusqu'où on peut aller. S'il est conforme sur ce qu'il a demandé, même s'il y a des trous dans la raquette pour les verdi. Jusqu'où on peut aller ? Je, fin ... je me déplace quand-même pas mal sur le territoire et quand j'ai des alertes, je vais voir les gens je demande un rendez-vous. Après il prend il prend pas, mais je suis pas financeur, c'est pas de ma compétence même si l'activité fait partie de ma compétence je suis pas propriétaire du foncier. Jusqu'où on peut aller ... ? (...) Voilà donc déjà juridiquement on a les mains liées. Alors on peut se faire plaisir, se dire

le politique entre guillemets c'est "j'ai fait ce que j'avais à faire" et après c'est à la justice d'y aller. Mais si la justice y va pas, quand on rencontre les uns ou les autres, à chaque fois on s'en prend plein la tête quand même » (élue présidente d'une communauté de communes)

« le SCoT nous demande de traiter la requalification de toutes ces zones qui ont poussé pour faire en sorte qu'elles soient plus ... pour lutter contre les îlots de chaleur, désimperméabiliser quand c'est possible, végétaliser. Dans les endroits où on maîtrise le foncier ça coûtera très cher mais on a des possibilités, le souci c'est que de temps en temps vous avez du mélange public privé et que nos amis privés sont plus enclins à faire pousser du goudron encore aujourd'hui. » (mairie enquêté)

Cette frustration vis-à-vis du foncier et de l'impossibilité de l'acquérir est également partagée par d'autres acteurs publics et reste prégnante dans les discours. Cependant, il est possible de noter un sous-texte qui vient fortement nuancer le propos. Ce sous-texte vise en quelque sorte à rappeler la réalité des choses et ainsi à l'impossibilité de faire plus. Il y a notamment quelques passages dont l'objectif est de justifier la situation :

« on est partis du principe de faire en sorte que l'argent – l'économie présentielle – d'améliorer l'économie présentielle en permettant aux habitants de trouver absolument tout ce dont ils avaient besoin sur notre territoire.

- Et d'éviter l'évasion commerciale ?

Voilà. Et de ce point de vue-là, vous savez quand on prend des décisions ... elles ne sont pas bonnes ou très mauvaises, c'est toujours plus nuancé que ça. Quoi qu'il en soit aujourd'hui par rapport à ce qu'on dit sur l'économie présentielle, que ça fasse grincer des dents ou pas, la CCI fait des enquêtes et montre effectivement qu'aujourd'hui, notre population reste et dépense son bon argent sur notre territoire. Et que de ce point de vue-là, l'objectif est plutôt atteint. » (mairie enquêté)

« Pourquoi on n'arrive pas à amener le projet initial jusqu'au bout ?

- Ca c'est très simple, fin j'ai une des raisons c'est une question financière. C'est-à-dire que le VRD arrive en dernier, une fois que tout est terminé. Et entre les avenants, les travaux modificatifs, supplémentaires etc. Bah avant tout, porteur de projet certes c'est une activité économique mais dans l'activité économique y'a quand même finances.

Donc voilà. Et on mettra peut-être plus d'argent dans du rayonnement supplémentaire à l'intérieur, dans plus de marchandise, à s'organiser que d'aller planter 10 arbres. » (élue présidente d'une communauté de communes)

La situation est ambivalente durant les deux enquêtes, puisqu'un technicien accompagne l' élu à chaque fois. Dans le cas de la présidente d'une communauté de communes, il s'agit d'un technicien du SMRR et dans le cas du maire, il s'agit d'une technicienne de sa commune. Dans les deux cas, on peut noter des frictions sur la question de la requalification des ZCP :

« [maire] On peut parler d'un autre sujet vu qu'on est sur [...], on a parlé du PPRI mais on est aussi là sur des zones PPRT. Y'a quand-même des questions de réglementation par rapport à la sécurité et des personnels et des clients qui sont susceptibles de venir sur les zones, qui font que ça ne facilite pas ...

- Non c'est deux choses différentes, [prénom du maire]. Alors oui, je suis d'accord qu'il a dû investir pour faire une pièce de confinement par rapport aux risques toxiques, il l'a faite dans Château d'Ax ... mais effectivement ça a été un grand investissement. Mais là ça ressemble quand même à une zone des années 1970. » (technicienne chargée de l'urbanisme)

*« Après on est quand-même contraints, je pense à une zone, la sortie d'autoroute [...], je donne un exemple hein. Il y a une ancienne entreprise qui a été rachetée par un porteur de projet qui avait un très beau projet, me semble-t-il même si on n'était pas d'accord avec eux *rires**

- [C.] C'est pas qu'il était pas beau, c'est que y'avait un risque qu'il nous mette du commerce ...

- Ah oui voilà c'était ça. Il voulait mettre un parking souterrain ... Mais là on est en pleine zone à risque inondation – PPRI. » (présidente de la communautés de communes)

Les rapports entre élus en charge de questions liées à l'urbanisme et techniciens sont récurrents et fondés sur une relation de conseil et d'orientation.

3) Une vision technicienne axée sur la nécessité de dépasser une « requalification de paillettes » (Cerema)

Les techniciens revêtent plusieurs dénominations. Experts, agents territoriaux, peu de littérature scientifique à leur sujet existe, celle-ci se concentrant sur les hauts-fonctionnaires,

les élus, les collaborateurs. Ils sont cependant caractérisés par la notion d'expertise et leur professionnalisation croissante (Hassenteufel, 2021) :

*« Alors après c'est vrai qu'en général, le maire d'une commune ou d'une ville, il a ses services donc il s'estime peut-être tout à fait légitime ; mais je pense que quand même quelque part c'est se priver d'un regard extérieur, se priver d'une compétence – parce que c'est une compétence hein – voilà au premier coup d'œil [C.] va dire "ça oui, ça non" sans rentrer dans le vif du sujet rien que sur un plan quand on a le visuel »
(présidente d'une communauté de communes)*

D'un point de vue des conditions d'entretien, les interviews avec les techniciens étaient plus caractérisées par une relation d'homologues, ce qui a pu libérer la parole. Du côté des spécialistes de l'urbain (chercheurs et techniciens), la réalité et les difficultés sont également prises en compte, mais avec une dimension de radicalité qui souhaiterait aller plus loin. Ils sont les plus engagés sur la question et cherchent à amener les autres acteurs dans cette voie :

« La problématique pure de la zone commerciale de périphérie, c'est la périphérie. À l'ère de la ville du quart d'heure, avec des enjeux PVD, l'Etat nous demande des ambitions environnementales, de transition écologique donc de favoriser les modes doux en tous genres. » (chargée de mission PVD)

Ce sont des acteurs qui sont dans le questionnement des termes utilisés, qui apportent également des concepts lors de l'entretien :

*« On parle beaucoup de ce sujet de mutation, de requalification, c'est qu'il y a très peu de zones qui ont investi ce sujet et j'entends au niveau national, pas que local. C'est-à-dire que hormis refaire la voirie, la signalétique et rajouter 4 ronds-points il n'y a rien. Le mot requalification on lui donne plusieurs significations, et moi à titre personnel, au sens professionnel j'entends, pour moi la requalification, ce n'est pas suffisant. »
(UrbaLyon)*

On retrouve dans leur discours une volonté d'aller une étape plus loin au moins que ce qui est possible :

« Ca ne veut pas dire qu'il ne faut rien faire sur les autres zones, mais faut peut-être revoir le périmètre des zones, les réduire quand elles sont beaucoup trop étendues, être en capacité d'assumer que demain elles n'auront plus une vocation commerciale et que s'il y a un départ ce n'est pas remplacé par du commerce, être en capacité d'aller

identifier le coût du repérage des dents creuses et des sites vacants dans les zones avec les inventaires ... d'identifier des leviers fonciers avec les inventaires qui permettront de dire qu'on peut faire plus compact. » (UrbaLyon)

Enfin, ils vont remettre en débat les logiques de pensée des élus et des acteurs privés :

« Ah ouais, c'est sûr ! Ils ont une logique qui est une logique économique, financière. Mais bon y'a des moments, franchement là ... » (chargée de l'urbanisme en commune)

Certains techniciens n'hésiteront pas à pointer du doigt que des élus peuvent parfois être « acoquinés avec les porteurs de projets » (Cerema). Le registre de dénonciation est également utilisé avec le reproche fait par la personne d'Urba Lyon que les projets de requalifications présentés comme achevés, par les opérateurs privés comme par les collectivités, sont factuellement une « requalification de paillettes » (UrbaLyon). Cette expression de jugement est révélatrice du point de vue d'une grande partie des techniciens et agents publics d'une nécessité d'aller plus loin. Elle est d'autant plus révélatrice d'une exaspération face à la mise en avant communicationnelle de réalisations qui ne sont pas considérées comme étant de la requalification, mais où seuls le foncier public (notamment la voirie) a été réaménagé, laissant le foncier privé hors du projet (ce qui est appelé requalification « légère », ou « a minima »).

Il existe en effet différents « niveaux » de requalification selon les acteurs spécialisés sur la question des ZCP. Le Cerema les présente ainsi :

- La requalification « a minima », où seuls les espaces possédés par le secteur public sont réaménagés, sans volonté d'intervenir sur les espaces privés.
- La requalification plus poussée, qui va faire aller de pair la requalification de l'existant grâce à une extension « aux normes » dans laquelle les commerçants présents sur l'ancienne ZCP seront réinstallés. Le modèle est présenté par UrbaLyon comme le meilleur compromis possible avec la formule « du foncier, un opérateur, du transfert ».
- La requalification ambitieuse, qui a pour objectif de faire muter les surfaces commerciales mais de maintenir l'offre commerciale dans l'enveloppe existante ou de réduire la place du commerce par rapport à d'autres fonctions, introduisant de la mixité fonctionnelle dans ces anciennes zones (logement, autre activité éco, espace public ...).

Ce dernier niveau de requalification est perçu comme inatteignable, d'autant plus sur le territoire étudié des Rives du Rhône. La plupart des acteurs (notamment les élus) rappellent

l'existence du PPRT en termes de contrainte, comme nous pouvons le voir dans la sous-partie précédente.

Il s'agit pour nuancer ces propos, de remettre en perspective leur énonciation d'un point de vue sectoriel mais aussi territorial. Premièrement, le secteur de l'aménagement du territoire, contrairement à d'autres secteurs de politiques publiques comme les politiques sociales ou économiques, fait l'objet d'un consensus beaucoup plus marqué, voire pour certains d'une dépolitisation plus grande. Deuxièmement, le SMRR porteur du SCoT des Rives du Rhône est une administration relativement acceptée par les EPCI et communes concernées territorialement. Ce n'est pas le cas de tous les SCoT, et cela aide à l'instauration d'une relation d'intermédiation (Hassenteufel, 2021) des techniciens qui ont pour objectif de porter « le document » auprès des élus et des entreprises.

Une remarque faite par la personne du Cerema lors de l'entretien permet une conclusion qui résume à peu près les enjeux autour de la requalification des ZCP dans l'action publique : *« c'est-à-dire que s'il y a un truc qui rassemble collectivités et opérateurs privés, c'est que personne ne veut de ZAC ou de procédure publique lourde ; tout le monde veut pouvoir se garder des marges de manœuvre voire des portes de sortie »*. Elle pointe ainsi le manque d'outillage pour mener une action publique opérationnelle sur un objet tel que les ZCP comme l'un des principaux problèmes, lorsque l'argument du coût des opérations est régulièrement mis en avant.

Chapitre 5. Le manque de moyens (financiers) du public : unique blocage aux projets de réaménagement des ZCP ?

Il ne s'agit pas de remettre en cause cet argument du manque de moyens financiers, qui est également une composante des blocages du passage à la phase opérationnelle dans les projets de réaménagement des ZCP. L'objectif ici est d'analyser les autres composantes, via une approche par les instruments : outils, dispositifs. En sociologie des politiques publiques, cette approche repose sur le concept d'instrumentation, entendu comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014, p. 17).

Les auteurs précisent que dans le secteur de l'urbanisme, les instruments et l'instrumentation de l'action publique sont déterminants³⁰. En effet, l'action publique urbaine suppose un effet matériel sur l'espace urbanisé (ou urbanisable). Dans le champ des politiques urbaines, il est possible de distinguer trois types d'outils : l'action foncière, les outils réglementaires (SCoT, PLU(i)), et enfin les outils opérationnels (ZAC, PPA, PUP...) (Lacaze, 2018). Aussi, après l'analyse des mécanismes de financement, nous étudierons la question des ZCP dans les documents d'urbanisme pour terminer par les outils fonciers et opérationnels.

1) Les manques de moyens financiers

« Fin 2009, la suppression de la taxe professionnelle, couplée à une réforme de la fiscalité locale, est adoptée en loi de finances pour 2010, alors que plusieurs gouvernements s'y étaient essayés sans succès. Quelques années plus tard, François Hollande annonce une baisse de la dotation globale de fonctionnement à partir de 2014. Principale dotation versée par l'État aux collectivités locales (communes, intercommunalités, départements, régions), cette dernière n'avait jamais diminué depuis sa création en 1979 » (Alle, 2018, p. 165). Cette dynamique de baisse des subventions de l'Etat s'est prolongée via toutes les lois de finances qui lui ont succédé.

En parallèle de cette caractéristique, une opération de réaménagement sur une zone commerciale périphérique donnée est présentée par tous les acteurs comme plus coûteuse que la moyenne :

« c'est pas des sujets qu'on peut aborder sans la question des financements, ne serait-ce que parce que ça va nécessiter parfois des opérations d'acquisition de foncier ou quand c'est l'EPF, de se préparer à ce que le foncier acquis par l'EPF à un moment donné revienne à la collectivité, donc il faut prévoir des financements conséquents par rapport à ça » (Cereima)

« Budgétairement ça serait impensable, à part si on pointait du doigt une zone vraiment à enjeu pour les politiques publiques extraordinaires et où on dit "bah là on va mettre en place une DUP ou on préemptera ou on fait un accord et on achète" pour finaliser éventuellement un projet, mais c'est quand-même compliqué hein. » (présidente d'une communauté de communes)

³⁰ Ibid., p. 16.

La première caractéristique du surcoût lié au renouvellement urbain des ZCP est donc le rachat de foncier, que ce soit par un opérateur privé ou par un opérateur public. Cette caractéristique est plutôt pointée par des acteurs du secteur public. Deux acteurs du secteur privé soulignent plutôt les surcoûts qui leur incomberont lorsqu'ils réaménagent une parcelle ou réhabilitent un bâtiment :

« Au niveau investissements et coûts, on se rend compte qu'une requalification de bâtiment, alors ça dépend hein, tout dépend du bâtiment, de l'état dans lequel on le trouve, mais étant donné qu'on essaie de faire des projets assez vertueux et de remettre notre concept, on se rend compte que parfois ça coûte voir plus de rénover un bâtiment existant que de créer un bâtiment en partant d'un terrain à plat. (...) ça vient du fait que quand vous reprenez un bâtiment un peu vétuste, il faut le remettre aux normes, c'est plus simple de faire en partant de rien, de poser notre boîte parce qu'on a l'habitude de le faire et qu'on maîtrise les coûts, que de reprendre un bâtiment en fonction des surprises qu'on n'avait pas analysées auparavant, au niveau de sa toiture tout ça, et ça demande de réadapter les lots » (Lidl)

« Il n'y a rien à faire, ça coûte très cher à acheter et il faut donc trouver un moyen de densifier. Les deux premières opérations, elles s'équilibraient par une densification liée au commerce (en 2009 et 2014), c'était des secteurs maîtrisés sur lesquels il y avait de la réserve, une capacité de redéveloppement de m² commerciaux car beaucoup d'acteurs n'étaient pas présents. [...] On sait que la densification par le commerce n'est plus possible. Donc maintenant les prismes c'est qu'est-ce qu'on ramène comme nouvelle brique immobilière, comme nouvelle activité, comme nouvelle fonction sur un territoire pour recoudre une frange urbaine et permettre aussi et surtout un équilibre économique de ses opérations. » (Frey)

L'habitude liée à la pratique professionnelle, la maîtrise est une dimension importante avancée par les acteurs privés. En effet, le surcoût est majoritairement lié au fait que la réhabilitation d'un bâtiment ou le réaménagement d'une parcelle, d'une zone ne font pas partie des opérations qu'ils réalisent, fréquemment nommé « cœur de métier » par les entreprises. En effet, promoteurs et investisseurs évaluent « le prix de la charge foncière en fonction de la rentabilité de l'opération » (Bonat, 2022, p. 21). Frey pointe également un coût supplémentaire lié à l'indemnisation des commerçants délogés (voir la partie sur les baux commerciaux).

Cette dimension financière est présentée comme la seule « limite » dans les discours, ou plutôt comme la première et principale. Cela masque d'autres dynamiques de blocage qui peuvent être à l'œuvre. Une des enquêtées, chargée de mission PVD, a balayé par deux fois cette limite lorsque nous amenions la question de la limite financière :

« C'est l'aspect financier. C'est au moindre coût ce qu'ils ont fait ...

- *Oui mais à la fois, en tant que promoteur, quand j'achète mon terrain plus je sors de SDP, plus je suis rentable. (...)*

Mais c'est vrai que du coup maintenant ça coûte beaucoup plus de sous de refaire dessus que de faire ex nihilo quoi.

- *Parce que ça n'a pas été pensé. Et je pense que l'autre volet réglementaire-outil, mais qui n'est pas à l'échelle locale, où l'Etat pourrait aller parce que par exemple la RE 2020 c'est toujours pas ça ; mais c'est la réversibilité du bâtiment quoi, les principes constructifs qui nous permettent de dire "OK on s'est plantés mais c'est pas grave" » (chargée de mission PVD)*

Elle pointe donc du doigt la logique de court terme de rentabilité présente chez les opérateurs privés, qui efface la logique de long terme qu'un aménagement « qualitatif » pourrait apporter.

Cette logique invite à questionner le pourquoi, les autres raisons qui sont propres cette fois-ci à la discipline de l'urbanisme : les manques en matière de planification, d'outils opérationnels et fonciers.

2) La prise en compte tardive de l'urbanisme commercial dans la planification

En 2019, P. Lejoux explique que « la zone d'activités économiques présente un paradoxe : alors qu'elle participe activement à la fabrique urbaine contemporaine, elle reste un objet faiblement investi par l'aménagement et l'urbanisme (Lejoux, 2018) » (Lejoux, Charieau, p. 1) lorsqu'en 1998, R. Péron pointait les écueils de l'urbanisme, à savoir que le « dualisme corporatiste (petits et grands commerçants) et spatial (centre ancien à protéger et périphérie à sacrifier) marqué dans l'urbanisme commercial tient sans nul doute une grande part de responsabilité dans l'essor des archipels de développement commercial » (cité par Gasnier, 2010, p. 61).

Les nombreuses lois qui en découlent, jusqu'à la loi SRU 13 décembre 2000, sont dédiées à ces deux aspects de protection du petit commerce et du commerce de centre-ville, sans forcément intégrer les dimensions urbanistiques dans les documents stratégiques. La loi SRU marque la première incitation à l'inscription de l'objet des ZCP dans les documents, puisqu'elle « invite par les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme à éviter les zones commerciales monofonctionnelles et l'étalement urbain » (Dugot, 2019, p. 220). La loi instaure également le remplacement des Schémas Directeurs et des POS par les SCOT et les PLU. Le SCOT.

Un aspect majeur de la loi est l'introduction du DAC, document d'aménagement commercial, dans les SCoT. « Avec la loi Grenelle II (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), le DAC est devenu obligatoire, avant d'être supprimé par la loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), puis rétabli trois mois plus tard par la loi ACTPE (loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises) sous la forme d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). Si les ZACOM n'ont pas été formellement réintroduites par le législateur, c'est bien un dispositif similaire qui a été créé avec notamment des « secteurs d'implantation périphérique » et des « centralités urbaines » pouvant être soumises à des règles spécifiques de conditions d'implantation commerciale »³¹. Celui-ci est renforcé par la loi ELAN en 2018. Cependant, « le DAAC faisant partie intégrante du DOO, il n'impose qu'un rapport de compatibilité, et non pas un rapport de conformité »³².

Il reste que les PLU(i) doivent être compatibles avec les SCOT les couvrant, en déclinant localement les orientations. Le principal blocage ici est la prise en compte tardive des questions relatives à l'urbanisme commercial. Aussi, les DAAC ne peuvent agir que sur les projets de nouvelles implantations commerciales dans les secteurs déterminés comme « périphériques », et non pas sur les anciennes, bien qu'identifiées. Ainsi, il nous a été possible de remarquer lors de la période d'enquête dans le cadre de notre stage, que la plupart des Syndicats Mixtes dont nous entendions parler avaient engagé, de la même manière que celui des Rives du Rhône, une réflexion et une mission spécifique autour de la requalification des zones d'activité en général, des zones commerciales périphériques parfois en particulier. Il s'agit pour l'échelon du bassin de vie de prendre en charge cette question dont il est investi. À cette limite de retard dans les

³¹ Cerema, Fiche outil « Conditionner l'implantation des équipements commerciaux. Le Document d'Aménagement Artisanal et commercial (DAAC) », Juin 2020.

³² Ibid., p. 7.

documents s'ajoute une rigidité des zonages des PLU, qui ne vont en général pas dans la finesse de l'analyse.

À quoi doivent servir ces deux documents :

« On a bien travaillé au SCoT durant le mandat précédent, et puis parce que c'était un outil qui était absolument législatif qu'il fallait adapter au SCoT, on s'est dotés d'un DAAC qui aujourd'hui régleme la question des commerces de périphérie (...) et c'est très bien comme ça » (un maire)

« Il y a beaucoup de politique dans ces coordinations. Moi [...], mon maire est en opposition avec le président de [l'agglo]. Donc que l'agglo fasse un projet de territoire autour de la polarité secondaire [...], il faut que mon maire soit solide et qu'il ait de la place pour le favoriser, mais c'est aussi à ça que le document SCoT sert, à dire qu'au-delà des enjeux politiques c'est un fait elle est polarité secondaire donc vous allez devoir l'assumer comme tel. » (chargée de mission PVD)

Le SCOT est ainsi perçu par les techniciens et les élus comme un dépassement des logiques de politique concurrentielle entre communes et intercommunalités. Quant au PLU :

« Pour moi le premier et par exemple ce que j'ai pas mais qui marche dans tout tissu, c'est le PLU. Il est réglementaire, le porteur de projet c'est à peu près le seul truc qu'il va accepter de regarder. Et moins le PLU est ambitieux, plus dans l'aménagement et la requalification on va avoir du mal. (...) du coup dans la définition [du zonage 'commerce'], est-ce qu'à l'avenir on ne peut pas revenir sur ... donc on a des règles de stationnement donc la contrainte de stationnement, et sur l'aménagement d'oser imposer de la pleine terre même sur ces zones-là en fait. (...) un bon porteur de projet s'est fait un plaisir à nous rappeler : "vous pouvez bien demander de la pleine terre votre PLU ne l'impose même pas", du coup je pense que déjà politiquement et techniquement, la meilleure façon d'aller vers des requalifications de qualité c'est ça. » (15') » (chargée de mission PVD)

Le PLU est présenté comme l'outil phare afin de retranscrire des volontés de requalification sur les ZCP. La question des OAP est notamment ciblée comme levier essentiel par la plupart des techniciens, des ébauches d'OAP thématiques étant entrées dans le cadre de nos missions de stage au SMRR. Une limite entre le passage du SCOT des Rives du Rhône et les PLU(i) couverts par celui-ci est identifiée. Le travail de retranscription dans les PLU(i) à une échelle

plus précise, plus fine des dispositions relatives aux ZCP édictées par le SCOT est perçue comme encore trop vague, pas assez précis ; le terme « ambitieux » est même utilisé à plusieurs reprises. Ce manque de précision permet des logiques de contournement aux opérateurs. Ce constat est d'autant plus partagé par quelques acteurs privés :

« même en requalification « légère », on peut aller un peu plus loin, en modifiant le PLU avec par exemple un cahier des prescriptions architecturales, on peut aller vers des choses plus qualitatives, en fonction des enjeux et des besoins. Ce n'est pas coûteux pour la collectivité mais on donne un second souffle au secteur » (Frey)

Ou encore les entreprises du photovoltaïque qui expliquent que le sujet est « très peu porté par les élus et les documents locaux » et que la « mise en conformité des documents d'urbanisme n'est pas encore là (EDF Renouvelables).

3) Le manque d'outils et leviers opérationnels et fonciers adéquats

Lors de nos travaux en Master 2 sur la question du foncier, nous avons gardé comme définition de ce dernier la « terre considérée comme un bien appropriable, qui peut être vendu et exploité »³³. Le foncier, en tant que bien, répond lui-même à des logiques marchandes, il est un marché à part entière, dont les prix sont fixés en général par la rencontre de l'offre et de la demande sur ce marché, en vue de l'utilisation future de ce sol (un terrain à vocation résidentielle vaut dix fois plus cher qu'un terrain agricole à la vente). De la perspective de l'aménagement du territoire, il est la matière première de toute opération.

Aussi, il n'y a pas d'aménagement sans politique foncière, entendu comme politique faisant en sorte que des terrains soient disponibles au bon moment (réserves foncières, préemption, expropriation, pouvoir public aménageur), pour différents objectifs (logement, développement économique, réserve de biodiversité ...), au bon endroit (documents de planification) et pour le bon prix (instruments fiscaux, mesures visant à obtenir participation des opérateurs). Ces quatre objectifs ont sédimenté au fil du temps quatre catégories d'outils : le pouvoir de dire les décider telle utilisation de tel sol, d'intervenir comme aménageur sur ce sol, d'intervenir sur les marchés privés et de lever des impôts sur le foncier.

Le droit à la propriété privée est sacré en France comme constitutionnel et inaliénable. La complexité engendrée par la propriété privée a précédemment été soulevée dans la partie sur

³³ Cours d'Action Foncière et Aménagement, par R. Verhage.

les foncières. Le rachat de foncier à un propriétaire privé est un des outils fonciers de l'urbanisme :

« On peut avoir des logiques de, comment dire, le foncier peut être porté par le privé, il peut aussi être porté par le public, en tout ou partie, on peut faire appel à l'EPORA notamment, pour dire on va acheter tel foncier et ça va être le numéro 1 qui va enclencher la requalification de la zone » (Urba Lyon)

Cependant, le droit à la propriété privée est très encadré et acheter du foncier privé se révèle par cette logique à la fois cher et difficile d'un point de vue justification :

« Budgétairement ça serait impensable, à part si on pointait du doigt une zone vraiment à enjeu pour les politiques publiques extraordinaires et où on dit "bah là on va mettre en place une DUP où on préemptera ou on fait un accord et on achète" pour finaliser éventuellement un projet, mais c'est quand-même compliqué hein. » (présidente d'une communauté de communes)

Dans le cadre des politiques foncières, il est donc possible d'identifier l'acquisition à l'amiable, la DUP (déclaration d'expropriation pour cause d'utilité publique) et le DPU (droit de préemption urbain). Ces procédures sont complexes à intégrer puisque d'un côté le « recours [au DPU] impose d'avoir anticipé la vente du foncier et d'avoir défini un projet fondé sur des motifs d'intérêt général sur la parcelle faisant l'objet d'une DIA » et n'est possible que lorsqu'il y a vente³⁴, lorsque l'expropriation est une « procédure foncière qu'il faut « assumer » politiquement car elle s'avère très coercitive »³⁵.

À l'échelon national, on observe – en plus de la législation récente – une réponse par des programmes d'action incitatifs et financiers. Le plus emblématique est ACV (Action Cœur de Ville), dont le volet n°2 ouvre le financement pour des projets d'étude et d'ingénierie sur les entrées de ville. Le second est PVD (Petites Villes de Demain), sur le même principe mais à destination des petites villes. Ce sont des programmes partenariaux et à logique de projet, dont toutes les communes ne se saisissent pas forcément. Ces programmes, suite à l'étude, peuvent mener comme l'indique la chargée de mission PVD à la signature de conventions d'ORT, qui dotent automatiquement d'outils juridiques tels que le droit de préemption des murs, mais aussi

³⁴ Cerema, Fiche outil « Le droit de préemption urbain », Mai 2020.

https://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_dpu_v4_cle74c987.pdf

³⁵ Cerema, Fiche outil « Expropriation », Mai 2020.

https://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_expro_v2_cle5f9169.pdf

des fonds de commerce ; cet outil est cependant encore réservé aux centres-villes. La loi Climat & Résilience octroie également, sur une zone d'activité concernée par un PPA ou une ORT, la possibilité de mettre en demeure les propriétaires fonciers de réhabiliter leurs locaux, terrains ou équipements concernés si preuve est établie que ceux-ci sont dégradés.

Enfin, parmi les outils opérationnels, les spécialistes observent une frilosité à utiliser des outils engageant de trop près le secteur public. Pour compléter le propos du Cerema restitué à la conclusion du chapitre 4. :

« Tous refusent d'utiliser les armes lourdes de type la ZAC. C'est-à-dire qu'aucun projet de requalification de zone commerciale ne naît avec une ZAC. Beaucoup considèrent que c'est trop lourd comme outil, ils ne se voient pas utiliser cela pour requalifier la zone. Donc beaucoup passent par l'urbanisme négocié et les accords de partenariat avec des opérateurs privés aujourd'hui (...) ce qui veut dire qu'on manque encore d'outils efficaces pour intervenir sur des périmètres relativement larges (...) il faut quand même une grosse subvention publique. Y'a toujours une exception, Strasbourg c'est de la ZAC concédée à un privé » (Cerema)

L'exception citée est la réalisation par Frey de la requalification de la ZCP de Strasbourg-Nord. L'avis mis en avant par Frey n'est pas forcément le même que celui du Cerema. L'enquête employé chez Frey explique qu'ils ont beaucoup utilisé la ZAC (à Troyes, Strasbourg et Montpellier), car c'est un outil rassurant, rigoureux et que tout le monde le connaît, il définit les grandes lignes, un périmètre et un plan. L'inconvénient c'est qu'il est long à mettre en place, à réaliser, de plus il est figé dans le temps. Selon lui, le PPA, assez intéressant mais lui aussi est complexe et implique plus de procédures. De plus, il n'est pas forcément bien perçu car le maire doit donner son pouvoir de délivrance des autorisations d'urbanisme. Il ponctue en expliquant qu'il « y a plein d'outils qui fonctionnent mais il n'y a pas d'outil magique » et il ne pense pas que l'on pourrait ouvrir d'autres portes malgré toutes les discussions avec les différents acteurs publics.

Au vu du peu de projets de « requalification » qui ont été menés, hormis les trois cités par Frey, il semblerait que la réalité se situe quelque part au milieu de ces deux affirmations. Certaines collectivités territoriales ont été à même d'aller jusqu'à la ZAC, bien que cela ne soit pas généralisé.

Chapitre 6. Les différents paradigmes de l'urbanisme contemporain appliqués aux zones commerciales périphériques et la difficulté de leur articulation

L'approche de l'action publique par les paradigmes est très proche de celle par les référentiels. Un paradigme de politiques publiques peut être défini par Peter Hall (1993) comme « un cadre d'idées et de standards qui spécifie non seulement les objectifs de la politique et le type d'instrument qui peut être utilisé pour les obtenir, mais également la nature même des problèmes qu'ils sont supposés affronter » (cité par Hassenteufel, 2021, p. 70). Il existe des débats épistémologiques sur les limites et les différences entre ces deux termes. L'intérêt n'est pas d'adopter une logique purement cognitive, ni de rentrer dans ces discussions, mais de montrer quelles représentations de ce que doit être l'action concrète sur le territoire qu'est l'urbanisme, ceci au travers du problème public de la requalification des ZCP.

Notons simplement que le paradigme s'attache plus à la méthodologie, à comment doit fonctionner la résolution d'un problème selon un mode de pensée scientifique. Aussi, l'urbanisme a connu ce que nous pouvons appeler un changement de paradigme, entre l'urbanisme fonctionnaliste et le « projet urbain », idéologie « désireuse de "refaire la ville sur la ville", de suturer les lambeaux de ville déchirés par les infrastructures » (Pinson, 2020, pp. 26-27 », ce qui explique l'essor du problème public des zones commerciales périphériques, mais aussi le problème posé par leur requalification, que Frey désigne comme le fait de « *recoudre une frange urbaine* ». En effet, certains concepts sont liés à ce nouveau paradigme du projet urbain, il est possible de rajouter durable, concepts que l'on essaie d'appliquer aux ZCP. Les enquêtés parlent alors de concepts « à la mode ».

1) Le devenir des « boîtes à chaussures » dans un contexte de mutualisation et de densification

La densification est le premier de ces concepts-clés. Souvent utilisé avec compacité et mutualisation, voire intensification, ces termes évoquent une image précise mais revêtent des sens différents et sont même polysémiques.

Il existe différents types de densité : densité bâtie, densité de population, densité d'usage, densité d'emplois (Charmes, 2010, p. 21). Ainsi, densifier implique de savoir ce que l'on veut densifier. Il y a également différentes méthodes pour densifier, notamment entre densification verticale (en ajoutant des étages) et densification horizontale (en rajoutant du bâti sur une parcelle, dont l'outil BIMBY est l'une des émanations).

Quoi qu'il en soit, la nécessité de densification est mise en avant par la plupart des enquêtés :

« le besoin de réduire les effets d'îlots de chaleur urbains liés à l'aménagement de ces espaces, donc ça veut dire renaturer et revégétaliser ; mais de l'autre côté on a des questions du type : ce sont des espaces artificialisés, pourquoi ne pas en profiter pour refaire la ville sur la ville et donc essayer de densifier au maximum et créer de la charge foncière pour financer les opérations. » (Cerema)

Elle reste tout de même très discutée :

« Je suis très ... Sur l'aménagement, les outils dans lesquels je crois c'est que le réglementaire ne fait pas tout – je suis archi de formation – et qu'on a besoin de reregarder la qualité et les usages. Parce que la densité supposée par le ZAN, nous on la suit qu'à moitié par exemple. On a des OAP de densité, mais ce qu'on regarde c'est aussi comment nos équipements vont accepter cette densité. Ok le prom' veut faire 90 logements, la parcelle le supporte, ouais mais pas la commune en fait. (...) En fait si vous n'avez pas de voiture vous n'auriez pas pris de boulot à 25 bornes ou vice-versa. Et peut-être que notre avenir, il est sur des mini polarités de bassin de vie, de support de toutes les activités avec une densité raisonnable. Peut-être que le village préservé où on va juste pioncer et faire des barbeuc – que moi aussi j'adore hein – mais que si ce village a trois bureaux et une usine de je sais pas quoi à côté, on fait 3 bouts de logements de densification, on revitalise le centre-bourg et on a une petite polarité. Là y'a un bus et des pistes cyclables et c'est OK. C'est vraiment des modes de penser. » (chargée de mission PVD)

L'enquêtée chargée de mission PVD vient questionner la densification avec d'autres concepts qui relèvent également de la mutualisation, et cherchent à établir quelle densité est acceptable. Elle parle alors de réversibilité des bâtiments, c'est-à-dire de « *comment ces grands volumes ont été pensés pour évoluer ou pas* », donc que les bâtiments puissent changer successivement de vocation, mais aussi de comment il est possible qu'à différents moments de l'année, de la journée, de la semaine, d'autres usages occupent ce bâtiment temporairement. La personne enquêtée à UrbaLyon évoque également cette mutualisation en discutant de réaffectation des surfaces. D'autres termes sont utilisés comme l'intensité d'usage, la densification par le haut (bureaux au-dessus).

*« En urbain, on a l'habitude de voir des immeubles de 3, 4, 5, 10, 15 étages, voilà c'est dans le visuel. Euh déjà un R+1 dans une commune rurale, y'en a pas tant que ça, un R+2 on va perdre notre âme hein... *regarde notre tuteur du SMRR* c'est mon avis hein. Parce que si on veut vraiment rester dans le bâti existant, là on va créer des nouvelles verrues. » (présidente d'une communauté de communes)*

D'autres acteurs, notamment élus poussent plus loin la critique envers la densification. Ici, on voit que l'élue sait qu'elle n'est pas d'accord avec le technicien, bien que rien n'ait été dit par lui. Selon sa position, il ne faudrait pas faire de densification en zone rurale car cela dénaturerait la nature même d'un village. Ce positionnement ramène au constat fait dans les travaux d'E. Charmes et de M. Rousseau sur la politique de densification dans l'aire métropolitaine lyonnaise, et sur les aires métropolitaines en général (Charmes, Rousseau, 2014). En effet, une partie du territoire étudié des Rives du Rhône se situe dans l'aire d'attraction de Lyon³⁶ : *« La particularité de [la commune], c'est qu'on est dans l'aire métropolitaine lyonnaise. » (chargée de mission PVD)*. La hausse des loyers dans la métropole entraîne l'attractivité de cette partie du territoire pour certains Lyonnais aux revenus les plus modestes, qui continuent cependant à aller travailler à Lyon. Il y a un report de la population sur les communes les plus rurales à défaut des communes périurbaines.

Pour en revenir aux ZCP, les hésitations sont encore prégnantes sur la manière de densifier, d'autant plus au vu de la complexité de situation des ZCP du territoire des Rives du Rhône, dont les plus importantes sont situées à proximité d'une zone SEVESO :

« Ben densité par exemple on pourrait se dire sur La Foir' Fouille ils ont un grand parking, on se dit c'est un peu bête d'avoir un grand parking mais nous on a des contraintes comme le PPRT qui dit qu'il ne faut pas construire sur le parking justement pour ne pas augmenter la population. Après il y a aussi la densification par la construction en étage. » (chargée de l'urbanisme en commune)

On observe une tension entre densification horizontale afin de réduire la proportion des « nappes de parkings », quitte à augmenter le taux de fréquentation (et peut-être amener à la nécessité de plus de parking) et une densification verticale, visant à libérer de l'emprise au sol pour désartificialiser. Cette tension entre également en conflit avec la difficulté de mettre quelconque installation, que ce soit un étage pour réaliser de la densification verticale ou des

³⁶ Aire d'attraction des villes 2020 de Lyon (002). URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/cog/aire-d-attraction-des-villes-2020/AAV2020002-lyon>

panneaux photovoltaïques pour mutualiser la 5^e façade, au-dessus des « boîtes à chaussure » car leur infrastructure ne peut pas le porter. Leur forme d'« économat » ne leur confère aucune robustesse, et comme nous l'avons vu les raser coûte de l'argent.

Ce constat nous amène directement à questionner un deuxième concept-clé du paradigme urbanistique actuel : l'artificialisation des sols.

2) La désartificialisation : le ZAN contre la loi d'accélération des ENR ?

La question de l'artificialisation des sols nous amène directement à étudier la réception des acteurs locaux des législations nationales sur le sujet. Lors de la promulgation de la Loi Climat et Résilience en 2021 comprenant un volet prévisionnel pour la réduction de moitié de l'artificialisation des sols d'ici 2050, la réception par les élus locaux avait déjà été plutôt négative³⁷. Depuis la promulgation de la Loi relative à l'accélération des énergies renouvelables le 10 mars 2023, les débats ont repris de plus belle et pointent notamment des contradictions entre les deux politiques, un débat que l'on peut résumer à la végétalisation et à la désimperméabilisation des surfaces, face à l'installation d'ombrières photovoltaïques sur les parkings de plus de 1.500 m² pour au moins la moitié de leur surface.

En effet, ces deux lois ont pour cible, directe ou indirecte, des objets urbanistiques tels que les zones commerciales périphériques. Elles ont toutes les deux mis à l'agenda la requalification des ZCP, en ciblant les toitures et les parkings de ces dernières, caractérisées par la grande emprise au sol de leurs bâtis et par la taille de leurs surfaces de stationnements automobiles. Mais un détail n'a pas échappé aux acteurs enquêtés : la contradiction entre la volonté de désartificialiser les « nappes de parking » et le fait d'installer des ombrières photovoltaïques dessus :

« Sur les EnR, s'il y a obligation de réaliser des ombrières sur les parkings de plus de 1.500 m² c'est très bien, mais y'a deux réserves. La première, c'est est-ce qu'il ne faudrait pas plutôt autoriser les enseignes et les propriétaires à réduire les places de stationnement, quitte à densifier la zone commerciale plutôt que de les obliger à équiper en ombrières leurs panneaux ? » (Cerema)

La personne enquêtée chez Frey note également des contradictions, car « les ombrières vont empêcher de repenser la ville de demain. On impose aujourd'hui un aménagement qui semble nécessaire, mais cela pose problème aussi entre le choix des arbres (îlots de chaleur) et les

³⁷ Voir Bonat L., p. 53 : « Le ZAN, objet de contestation de la part des élus locaux ».

énergies renouvelables ». Il explique entendre la nécessité, mais voit que cela peut rentrer en contradiction car l'enjeu est de repenser le territoire et les entrées de villes. La personne enquêtée chez UrbaLyon ajoute que l'objectif de la loi relative à l'accélération des énergies renouvelables *« partait d'une super intention, mais que 90% de nappes de stationnement qui peuvent être réfléchies autrement ne seront plus mutables si on installe des ombrières »*. La plus véhémente par rapport à cela est la présidente d'une communauté de communes enquêtée :

« Après, production d'ENR ça veut dire qu'on va voir fleurir des ombrières partout, ben moi franchement je trouve pas ça super, désolée, parce qu'un arbre fait très bien fonction aussi de rafraichisseur, fin je sais pas, moi des ombrières partout ça me tente pas plus que ça. » (présidente d'une communauté de communes)

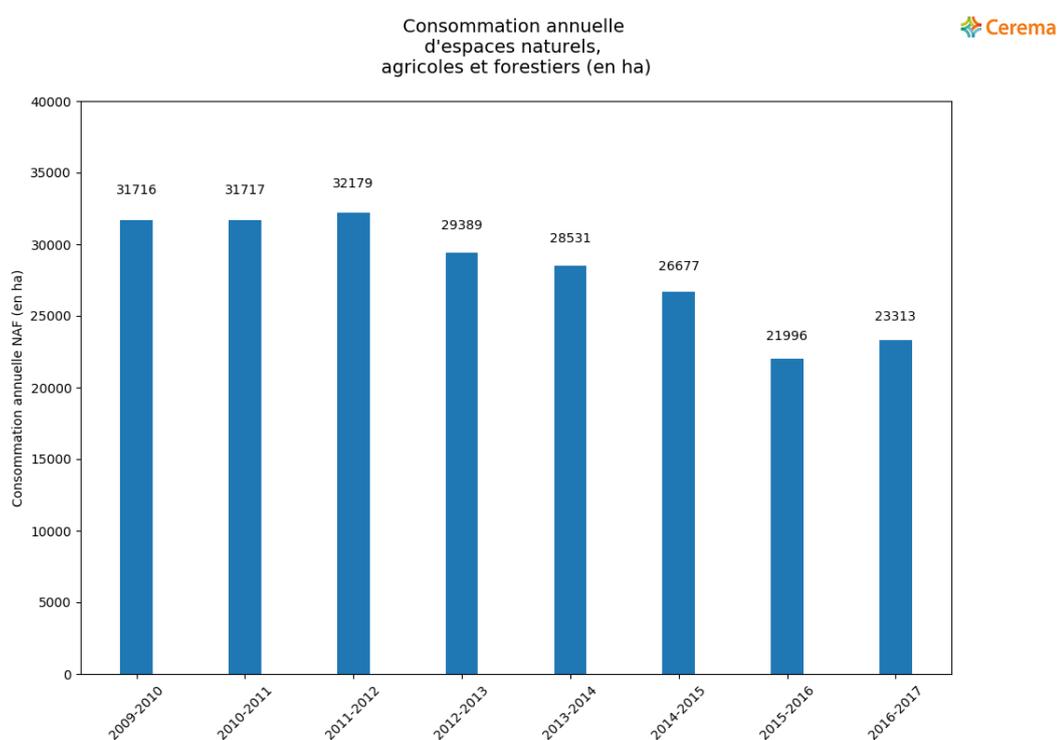
Deux acteurs ne l'abordent pas comme un problème, l'employé de chez Lidl qui y voit une solution pour réduire les dépenses liées à l'énergie, et le maire enquêté, dont le format d'entretien a été différent puisque nous n'avons quasiment pas posé de questions issues de la grille d'entretien.

Cela nous a conduit à réaliser des entretiens avec deux employés du secteur du photovoltaïque. L'enquêté de Terre et Lac juge que cette loi est à la fois une bonne et une mauvaise chose : c'est une bonne chose car elle oblige à faire ; c'est un peu plus discutable l'obligation fait que tout le monde se réveille au même moment et cela rend les choses plus difficiles pour les développeurs, et que la question des seuils est également discutable, car selon les modèles de montage économique (présentés auparavant), ça peut ne pas être rentable. La question de la contradiction entre les lois n'est pas forcément abordée, car *« généralement on ne construit pas des ombrières sur rien »*. Si tel est le cas, ils demandent ou réalisent également des travaux sur le parking en question pour que celui-ci soit *« viabilisé »*. Enfin, ils ne se sentent pas forcément concernés par la loi car les centrales au sol ne sont pas considérées comme de l'artificialisation si ce n'est pas artificialisé en-dessous.

Ce débat est révélateur d'une dynamique d'opposition et de désaccords profonds entre les échelons locaux et nationaux. Les techniciens soulignent une difficulté d'acceptation de la réglementation nationale par le local et les élus locaux relèvent une difficulté de prise en compte des *« spécificités locales »* par le national. Cette logique de blocage du dialogue est perceptible lorsque la présidente d'une communauté de communes reproche le fait que pour le ZAN, *« par rapport à cette loi on n'a pas fait assez confiance aux maires »* :

« le maire connaît son territoire, connaît sa commune et en général depuis les années 2010, donc on n'a pas attendu la Loi Climat et Résilience, pour beaucoup de maires, depuis 2010 tous les PLU qui sont sortis vers 2006-2007 et les suivants (...). Donc on n'a pas attendu les directives. Je trouve que c'est dommage de nous pointer du doigt et de nous obliger à alors que le cheminement se serait fait tranquillement et sereinement. C'est que des contraintes complémentaires qui sont très très mal perçues, c'est pas très bien vécu le ZAN quand-même. Ensuite, le ZAN y'a le ZAN urbain et le ZAN rural. »
(présidente de la communauté de communes)

Au regard des chiffres collectés par le Cerema à ce sujet, l'affirmation n'est pas forcément erronée, mais elle occulte le caractère d'urgence souligné par la plupart des écologues et spécialistes puisque les chiffres baissent, mais pas forcément de beaucoup :



Source : Cerema, Portail de l'artificialisation des sols, <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/determinants-artificialisation-2009-2017>

3) La mixité fonctionnelle en question : un blocage morphologique lié à la monofonctionnalité des ZCP ?

Le dernier des paradigmes mobilisés dans la volonté de requalification des ZCP est la mixité des fonctions présentes. Lorsque l'on parle de mixité fonctionnelle, il s'agit à l'échelle d'un quartier de retrouver toutes les fonctions porteuses d'urbanité identifiées, à savoir les fonctions résidentielle, politique, économique, culturelle, de transport et sociale. Il faut remonter pour

saisir les enjeux de la mixité fonctionnelle à la Charte d'Athènes de 1933, qui pose les bases d'un paradigme fonctionnel, organisant la ville par zones spécialisées. Le paradigme fonctionnel fut particulièrement adopté après la Seconde Guerre mondiale (voir Partie I.) avant d'être remis en question. L'idée de changement de paradigme est particulièrement prégnante pour ce concept. Afin de nuancer, il existe plutôt des « allers-retours entre mixité et zoning » (Linossier, Novarina, Seigneuret, Trotta-Brambilla, 2014). Actuellement, la mixité est présentée comme bénéfique puisqu'elle confère de l'urbanité aux espaces urbains :

« Alors nous la mixité on est totalement dedans, la mixité programmatique au sens où aujourd'hui on essaie dans les centres, notamment sur la métropole grenobloise, de s'inscrire dans des projets en mixité avec du logement où on a notre magasin en rez-de-chaussée où ça demande de nous associer avec des promoteurs. Tout ça, c'est des projets à notre échelle, qui sont sur des temporalités plus longues. Bien sûr, ça nous demande de réfléchir bien en amont aux nuisances sonores, olfactives etc. pour les anticiper. » (Lidl)

L'acteur de Lidl montre bien la différence de mixité fonctionnelle entre centre et périphérie. « Plus que la localisation géographique, ce qui induit de la centralité, c'est une échelle et une qualité d'opération apte à générer certaines formes d'interactions sociales foisonnantes dans les rapports établis avec les marchandises, avec les lieux, avec les autres. Cette élaboration demeure encore largement en France l'apanage des centres-villes » (Péron, 1998, p. 8).

La mixité fonctionnelle est considérée comme marqueur d'urbanité, notion qui se confond chez R. Péron (1998) avec la centralité. M. Haïm et A. Gasnier utilisent ce terme, forgé par le géographe J. Lévy (parlant plutôt de gradient d'urbanité) pour analyser les ZCP dans leurs travaux respectifs³⁸ : « L'urbanité s'appuie sur une double mixité : mixité sociale (coprésence dans l'espace urbain de toutes les strates de la société) et mixité fonctionnelle (les espaces urbains sont dédiés à toutes les fonctions d'habitat, de commerce, de production, de loisirs et de circulation), provoquée par la forte densité des faits sociaux. Cette urbanité est particulièrement incarnée par l'espace public de la rue dans les centres-villes européens, ce qui en fait une notion euro-centrée, mais se trouve partiellement remise en question dans les

³⁸ M. Haïm parle dans son mémoire de « zones commerciales en recherche d'urbanité », A. Gasnier de « représentations ambivalentes de l'urbanité » que les ZCP font évoluer et pointe également le rôle de l'accessibilité dans l'urbanité d'un espace.

espaces périphériques de banlieue, plus ségrégués et dissociant les usages (zones d'activité, zones de loisirs, grands ensembles résidentiels, etc.), et dans les espaces périurbains »³⁹.

L'utilisation du terme peut être critiquée et critiquable selon les derniers termes de cette définition en ce qu'elle gomme les disparités de classe. Cependant, le concept reste un outil utile, désiré par l'urbanisme contemporain. Son application dans les zones commerciales périphériques reste pourtant compromise, tous les acteurs verbalisant un problème de compatibilité entre les activités et ainsi de conflits d'usage :

« La mixité n'est pas une solution pour toutes les zones, on utilise des mots à la mode mais ça peut renforcer les problèmes existants » (Urba Lyon)

L'idée est partagée que certaines fonctions ont été mises « en dehors de la ville » car sources de nuisances face à la fonction, et que c'est pour cela que les zones d'activité économique pour l'artisanat et l'industrie ont été créées. Cependant, la personne enquêtée chez Urba Lyon ne manque pas de souligner que ces zones n'avaient pas vocation à recevoir du commerce. Comme nous l'avons expliqué dans le Chapitre 1. ; 2., le commerce, fonction historiquement implantée en centre-ville et perçue comme vectrice d'animation des rues (P. Dugot a même cité l'écrivain français Emile Magne, qui aurait écrit que « le magasin est l'âme ardente de la rue »), est venu se « greffer » aux zones d'activités plus tardivement que les autres fonctions économiques.

L'enquêtée chez UrbaLyon avance alors d'autres concepts tel que celui de mixité réfléchie (évitant les conflits d'usages) ou celui de zone de diversification économique (rajout d'autres fonctions comme du tertiaire, de l'industrie), avec pour vigilance de ne pas aller sur des activités de centralité (notamment dans le périurbain et le rural l'implantation récente de pôles médicaux dans les zones d'activité périphériques).

D'autre part :

« Il faut savoir quand-même qu'il y a industrie et industrie. Il y a industrie avec des process très particuliers, avec des sécurités, l'ICPE surtout, et ça faut absolument pas que ça cohabite. Ça c'est niet. Donc déjà on enlève toutes ces entreprises-là. Après il y a des entreprises qui vont faire du bruit. Je vois mal une métallerie-serrurerie à côté d'un vendeur de chaussures. Donc ... après ce qui peut être intéressant c'est l'artisanat je dirais qui a besoin d'avoir une vitrine et le reste de l'atelier pour son activité. Ça, ça

³⁹ « Définition Urbanité », *Géococonfluences* [En ligne], dernières modifications : janvier 2017, mars 2021.

pourrait être intéressant, des menuisiers le font de plus en plus, ... Plutôt de l'artisanat, mais pas de l'artisanat avec de la production intensive. J'ai un collègue qui est menuisier, qui fait ses fenêtres, bah il faut une scierie, il y a du bruit ... Quand vous allez faire du shopping vous avez pas envie d'en prendre plein la tête. (...) » (présidente d'une communauté de communes)

Ainsi, la particularité du territoire étudié est d'avoir un profil « industrialo-résidentiel »⁴⁰, dont la plupart des ZCP sont à proximité d'industries et ainsi couvertes par un PPRT (voir un PPRI puisque la plupart sont implantées à proximité du Rhône). La mixité est ainsi inenvisageable pour l'unanimité des acteurs.

Il est possible de le constater suite à ce développement, tous ces termes sont indissociables les uns des autres et il est difficile de les analyser séparément tant l'application de l'un est dépendant de l'application d'un autre. L'utilisation de la densification appliquée aux ZCP vise un objectif qui n'est pas totalement verbalisé par les acteurs : celui de libérer de l'emprise au sol et de réduire l'étalement urbain.

Conclusion de la Partie II.

Dès lors que l'on a pu observer une mise à l'agenda du problème public des zones commerciales périphériques, plusieurs problèmes en découlant directement se sont opposés à leur requalification, faisant de cette requalification un problème public en lui-même. En effet, les ZCP ont été visées par différentes lois (SRU, Climat et Résilience) qui ont eu pour effet entre autres de les inscrire dans les documents d'urbanisme locaux, SCOT et PLU(i). Cependant, leur mention reste souvent indirecte, ou juste analytique et non opérationnelle. De plus, leur inscription tardive par rapport à l'émergence des ZCP en fait un premier blocage à leur requalification, du fait d'une primauté des logiques privées sur ces espaces. Il y a réticence à utiliser des outils attaquant directement l'aménagement des ZCP, notamment sur les questions foncières. Bien que les paradigmes de l'urbanisme aient évolué par rapport à une période antécédente marquée par le fonctionnalisme, les concepts de ces nouveaux paradigmes entrent

⁴⁰ Terme employé par la chercheuse Magali Talandier (UGA – Pacte), ayant réalisé pour le compte du SMRR une étude sur le modèle de développement économique du territoire des Rives du Rhône à partir de la théorie de la base économique.

en contradiction avec une réalité de terrain bien trop éloignée de ces idéaux. Ils entrent également en contradiction les uns avec les autres, mais aussi avec les différents référentiels sectoriels de nombreux acteurs privés et locaux. Cela se traduit par des discours ambivalents, qui peuvent sembler « défaitistes », voire de façade.

Après l'examen des différents blocages, il s'agit de faire reculer la focale et d'analyser les dynamiques structurelles des nouveaux paradigmes de l'urbanisme, à savoir un contexte néolibéral marqué par l'urbanisme de projet, et les stratégies d'adaptation du public face à ces blocages.

Partie III. Les zones commerciales périphériques au cœur des stratégies d'adaptation des acteurs aux changements de paradigme dans l'action publique

Chapitre 7. Le « pot de terre contre le pot de fer » (Cerema) : restructuration des interactions entre public et privé

L'expression est utilisée par la personne enquêtée au Cerema afin de désigner la confrontation entre des élus et « *des foncières privées, on a un peu l'impression du pot de terre contre le pot de fer, et finalement ils optent pour un modèle un peu mixte où ils vont faire réaliser par le privé toute une partie de l'opération que de toute façon ils n'avaient pas les moyens de réaliser* ». L'exemple, tiré de l'AAP « Repenser la périphérie commerciale », illustre le fait que le secteur public est dans une position fragile. Malgré une volonté de « *partir sur un modèle très public au départ* », ce qui révèle un portage politique fort préconisé par des acteurs spécialisés sur le sujet comme les enquêtés du Cerema et d'UrbaLyon, ce portage politique s'avère insuffisant pour mener un projet de requalification. Aussi, il convient d'analyser cette limite dans un contexte plus large d'affaiblissement de l'assise du pouvoir public seul, afin de montrer l'influence grandissante des acteurs issus du privé dans l'orientation et le portage des politiques publiques d'aménagement, ici de réaménagement des zones commerciales périphériques.

Dans le but d'analyser ces restructurations entre secteur public et privé, nous emprunterons les analyses autour du néolibéralisme et de ses effets.

1) Le « néolibéralisme urbain » (Pinson, 2020) dans la gestion des zones commerciales périphériques

Dans une volonté d'en faire une description ouverte, à discuter puisque le concept est objet de débat et est souvent utilisé pour désigner de nombreuses réalités, G. Pinson définit le néolibéralisme comme « l'ensemble des propositions intellectuelles et des orientations politiques qui visent à tendre les mécanismes du marché et l'éthique de la concurrence à un spectre toujours plus large d'activités sociales, cela en s'appuyant sur une forte intervention de l'État » (Pinson, 2020, p. 12). De cela découle que « le néolibéralisme urbain privilégie les mécanismes de régulation associés au marché (libre jeu de la concurrence, mise en concurrence des individus et des territoires) et se détourne des mécanismes de régulation associés au

commandement hiérarchique et à la coordination par des entités et des acteurs publics (aménagement du territoire, planification, prise en charge par le public de la construction et de la gestion des équipements urbains) pour allouer les ressources »⁴¹. C'est d'ailleurs en constatant et en analysant le passage d'une politique plutôt keynésienne à une politique néolibérale que P. Hall théorise le « *policy paradigm* » (cité par Hassenteufel, 2020, p. 70). Dès les années 1970, « c'est la notion même d'urbanisme qui est remise en cause et assimilée au dirigisme, accusée d'être incapable de saisir les logiques distributives » (Péron, 1998, p. 6).

Dans un travail comme celui-ci, il semble important de croiser les travaux de G. Pinson avec ceux de N. Arab, et ainsi science politique avec urbanisme. N. Arab apporte une analyse de la matérialité et de son caractère non-malléable, à partir du « projet urbain », nouveau paradigme et objet d'étude de l'urbanisme (Arab, 2018, p.59). Elle montre que « La présence des opérateurs privés de l'aménagement et de l'immobilier à l'échelle du projet d'urbanisme n'est pas en soi un phénomène nouveau. (...) Mais elle se développe significativement du fait de la politique d'austérité en matière de finances publiques et de la montée en compétences des opérateurs privés »⁴². Cette montée en compétences des opérateurs privés s'accompagne d'une fragilisation de la légitimité publique, d'une baisse de son budget.

Ce constat renvoie à la question de la temporalité : pour les opérateurs privés « le temps est une contrainte et le raccourcissement des délais de conception et de production des opérations est un levier de rentabilité. Or, raccourcir les délais de conception revient à raccourcir le temps accordé à la réflexion et à l'invention du futur. Cela interroge aussi sur la préoccupation du temps long dans un contexte où l'acteur public, dont c'était plutôt la prérogative, apparaît bien affaibli pour en porter l'enjeu »⁴³.

L'implication de plus en plus grande d'acteurs privés dans la gestion des affaires publiques se fait par externalisation de la gestion d'un projet, via les marchés publics lorsque l'opération est initiée par le secteur public. Elle se justifie chez les enquêtés par l'apport d'une expertise spécialisée, d'une externalisation des coûts :

« Le jeu d'acteurs, il est complexe parce que si le public fait seul, ça lui coûte très cher et il est face à un univers qu'il ne maîtrise pas. » (Frey)

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., p.227.

⁴³ Ibid., p. 230.

En conséquence, il y a une forte concentration de ce pouvoir par un petit nombre de grands opérateurs privés qui dominent le marché de l'aménagement, et une forte intégration de toutes les phases avec la création par les groupes privés de multiples filiales. S'imprégner de la logique des acteurs commerciaux devient un apprentissage pour l'acteur public. L'apport du privé devient incontournable dans la production de la ville, ce qui explique un urbanisme « franchisé », « de grandes emprises privées ou publiques, gardées, accessibles seulement sous conditions » (Mangin, 2004, p.25) dont l'objet des zones commerciales périphériques est une représentation emblématique. Cette logique franchisée participe d'une « *banalisation du paysage* » (*chargée de l'urbanisme*) au travers d'utilisation de matériaux peu qualitatifs, dépareillés mais toujours en bardage métallique.

Pourtant, malgré une logique de privatisation de l'action publique, le néolibéralisme ne signifie en aucun cas la disparition de l'État et du secteur public. M. Foucault montrait au travers du concept de gouvernementalité⁴⁴ que l'essence même du néolibéralisme, forme de dépassement du libéralisme, est l'appui sur la loi, sur l'intervention de l'État. « Des instruments tels que les UDC et leurs équivalents français, les Établissements publics d'aménagement, sont emblématiques de cette caractéristique du néolibéralisme urbain consistant à utiliser les régulations publiques à la fois pour étendre les mécanismes du marché et pour corriger certains de leurs effets pervers » (Pinson, 2020, p. 66). Cette logique partenariale devient source de légitimité – ou de régulation – croisée (Grémion, Worms, 1976).

2) Des opérateurs privés qui ont besoin du secteur public pour pallier les risques dans le projet de requalification des zones commerciales périphérique. La coproduction public-privé envisagée comme solution

Envisagée seulement pour le moment, car les quelques opérations de requalification de ZCP qui ont eu lieu en France restent marginaux. La preuve est que les exemples qui ont avancé, voire abouti, donnés par les enquêtés sont toujours les mêmes, et correspondent à ceux recensés durant le stage : Strasbourg-Nord, Montigny-lès-Cormeilles, Bordeaux-Mérignac-Soleil, Troyes - Saint-Parres-aux-Tertres. Ce qui amène à un sentiment d'échec de la part des acteurs qui travaillent sur le sujet sur le long terme :

« « *Quand on avait travaillé en 2013, on avait des projets qui étaient plutôt de type réflexions d'architectes-urbanistes et d'équipes d'assistance à maîtrise d'œuvre qui*

⁴⁴ Foucault M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

étaient très ambitieuses sur le papier avec des grands noms comme David Mangin, François Leclerc et d'autres qui travaillaient sur Montpellier, à Saint-Etienne, sur le nord de la France, et malheureusement pour eux, aucun des projets qui ont été imaginés n'ont vu le jour. Donc dix ans après, on se dit mais où sont passés les projets quoi. (...) J'trouve qu'aujourd'hui, on est plutôt sur un constat d'échec des dix à quinze ans passés à travailler sur la question. (...) Aujourd'hui, d'après les premières remontées de l'ANCT on serait sur une cinquantaine de territoires volontaires pour expérimenter ACV 2. On voit que petit à petit on change de catégorie (...) Ceux qui sont les plus avancés, en fait il y en a très peu. Ils se comptent sur les doigts d'une main à notre connaissance. » (Cerema)

Le point commun qu'ont ces quelques projets aboutis est d'être à proximité d'une grande ville, couverts par une communauté d'agglomération voire une métropole :

« Les opérateurs commencent par les plus gros territoires. Le point commun des projets qui marchent c'est le transport en commun lourd, c'est pas le bus, c'est un métro ou un tram. » (Cerema)

Le phénomène de métropolisation « processus de concentration de populations, d'activités, de valeur dans des villes de grande taille »⁴⁵ est inhérent à la question du néolibéralisme, et « peut se faire au détriment de villes de niveau hiérarchique inférieur »⁴⁶. Ainsi, dans un territoire comme celui des Rives du Rhône, ou plus globalement les petites et les moyennes villes de « l'espace non métropolisé »⁴⁷, il est d'autant plus difficile de porter des projets importants de requalification des ZCP que le manque de moyens, d'attention portée est renforcé par rapport aux grandes villes.

Pour revenir à la différence d'intérêts entre le public (à vocation d'intérêt général) et le privé (poursuivant des intérêts particuliers), cette différence est remise en cause par le néolibéralisme. Les frontières entre intérêt public et intérêt privé sont brouillées et s'enchevêtrent. Le secteur public adopte des logiques de fonctionnement marchandes, lorsque le secteur privé s'intéresse progressivement aux prérogatives d'intérêt général. Cela ne les empêche pas de poursuivre des objectifs différents quant à la finalité d'une opération, que souvent l'objectif du secteur public est d'orienter (Linossier, Verhage, 2009, p.8).

⁴⁵ « Définition Métropolisation », *Géoconfluences* [En ligne], dernières modifications janvier 2023. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Concept théorisé par Bernard Kayser (1969), cité par Carrier M., Demazière C., §5.

Se pose alors un paradoxe lié à la question de la propriété privée des parcelles des ZCP. En effet, il s'agit de foncier appartenant à des personnes morales ou physiques de droit privé. La propriété privée est consacrée comme valeur inaliénable, ce qui rend les politiques foncières délicates sur les ZCP. Dans le même temps, la nécessité d'un soutien du public pour tout projet de réaménagement est avancée par les acteurs du privé :

« Le salut de ces zones commerciales passe par un vrai partenariat public/privé avec la faculté de rassurer tout le monde. Lorsque vous êtes dans une opération portée par le public, quand vous êtes investisseur privé vous pouvez mettre les moyens et vous êtes rassurés pour vous dire que l'opération peut aller jusqu'au bout. Si vous n'êtes pas dans ce cadre-là, c'est toujours très compliqué. Même si, même si, c'est pas parce que vous avez gagné une opération publique, lors d'un concours ou d'un appel d'offre, que vous êtes sûrs d'aller au bout. Malheureusement on l'a vécu sur Montpellier par exemple (...) donc c'est pas un gage. Aujourd'hui, le privé a besoin d'être sécurisé, on sait que les fonds propres et la dette coûtent de plus en plus cher, investir quelque part c'est de plus en plus cher, et déposer des projets et porter des projets comme ça c'est forcément coûteux et long, donc vous avez besoin d'être rassuré. » (Frey)

Ainsi, la coproduction public-privé, ainsi que ce que l'on appelle urbanisme négocié résumé par l'enquête de chez UrbaLyon en expliquant que l'on « définit le projet puis après on discute avec les opérateurs et on fait un système d'appel à projets ou d'appel à manifestation d'intérêt pour que le privé s'intègre pleinement dans le projet de la collectivité, ou un PUP pour les zones d'activité mais ça peut marcher pour les zones commerciales, de cofinancer les équipements partagés », deviennent les solutions vers lesquelles tendre. Cet aspect de solution peut être remis en cause par le fait que la coproduction public-privé n'est pas un nouvel outil, c'est un « mode de conduite des opérations d'urbanisme »⁴⁸ qui existe depuis longtemps. Ainsi, si aucun projet n'est réalisé alors que ce mode de conduite se pratique depuis de nombreuses années, l'envisager comme solution est peut-être une manière de déplacer le problème. Il semblerait plutôt que le réaménagement ne crée aucune « valeur sur les marchés fonciers et immobiliers »⁴⁹, le modèle actuel restant rentable, tant pour les acteurs publics que pour les acteurs privés.

⁴⁸ Ibid., p. 4.

⁴⁹ Ibid., p. 2.

Pour autant, le contexte semble évoluer lentement, en partie en lien avec la conjoncture législative. Les acteurs privés semblent de plus en plus enclins à s'intéresser aux projets de réaménagement des ZCP.

3) Des acteurs privés qui s'intéressent de plus en plus aux questions de requalification, une évolution du « cœur de métier » ? Deux parties prenantes à deux échelles différentes : la foncière Frey et Lidl

« Au fur et à mesure des années, il semble se dessiner une ambition esthétique croissante dans le contexte concurrentiel de la distribution française. Mais l'héritage fordiste, plus ou moins amélioré, demeure massif et ce que ces polarités ont gagné en termes de diversité fonctionnelle et d'épaississement de leur anomalie, ne s'est pas accompagné d'une réflexion paysagère parallèle. Des boîtes se sont accumulées à côté d'autres boîtes, ballotées dans un océan de macadam et où le piéton est non seulement rare mais presque incongru ! Il est vrai que cette mise en place s'est réalisée sous l'égide du capital privé avec le soutien complice d'autorités locales en concurrence » (Dugot, 2019, p. 214). Souligner qu'il y a eu du progrès en termes esthétiques dans la production de ZCP, qui n'a rien changé au problème identifié posé par ces zones, permet de montrer que ce progrès esthétique n'enlève rien à la production d'une « forme urbaine donnée. En l'occurrence, l'inflation périphérique du commerce moderne, sa continuation sous des apparences améliorées, mais qui n'en changent ni le constat de la monofonctionnalité, ni celui d'une automobilité quasi exclusive »⁵⁰. Deux entretiens réalisés s'intéressaient à des groupes privés perçus comme précurseurs dans ce changement de modalités opératoires des acteurs privés.

Le premier groupe est Lidl, dont la plupart des acteurs publics rencontrés durant notre stage s'accordaient à dire que leurs aménagements étaient « qualitatifs ». Il s'agit d'un aménagement à la parcelle, axé sur le mobilier notamment. L'entretien fut très court, il s'agissait du premier réalisé, par téléphone, aussi est-il difficile de l'analyser. La plupart des parcelles de Lidl aménagées ces dix dernières années comprennent du stationnement désimperméabilisé, des ombrières ou toitures photovoltaïques, du stationnement vélo, des cheminements piétons, des matériaux différents pour la façade :

⁵⁰ Ibid., p. 237.



Photographies de parcelles Lidl. À gauche : Davézieux (07), à droite : Saint-Rambert-d'Albon (26). Source : auteur.

Il s'agit donc d'aménagements liés à des gains qualitatifs dans un objectif écologique (gestion des eaux de pluie, production d'électricité, modes actifs de déplacements, remplacement des façades en tôle par du béton). Les termes les plus utilisés par Lidl sont « proximité », « vertueux ». L'enjeu avancé par le groupe est « comment on revégétalise ces zones commerciales, comment on les rend plus attractives pour flâner » (Lidl). Lors de leur montage de projet, un objectif est affiché :

« on essaie d'aller vers ça au niveau de nos bâtiments qu'ils soient moins énergivores etc. C'est notre credo quoi. On se fait accompagner par des écologues, par des paysagistes sur tous les projets bien en amont pour anticiper toutes ces questions et réfléchir déjà au niveau programmatique et environnemental ; qu'est-ce qu'on peut mettre en place et quelles sont les espèces intéressantes par rapport à ce milieu où on est » (Lidl)

Pour cela, une logique partenariale est également avancée, notamment avec la DDT mais aussi avec les communes :

« C'est plus nous qui conventionnons avec eux et qui contribuons à un projet politique [que l'inverse], j'entends par là requalification des accès, PUP, etc. Ça peut arriver mais plutôt à notre initiative quand même. » (Lidl)

Une mise à distance par rapport aux groupes franchisés est également faite : « on est un groupe intégré, on n'a pas la même marge de manœuvre que des indépendants qui reprennent des Inter [Intermarché] ou quoi que ce soit, des franchisés quoi, qui eux gèrent leur budget puisque c'est leur argent » (Lidl). Lidl est une entreprise à forme juridique de SNC (société en nom collectif),

qui est gérée par tous les associés dont la responsabilité est engagée. Ce sont les seuls à fonctionner sur ce statut dans la grande distribution.

Quant à Frey, c'est une foncière qui se présente comme ayant un savoir-faire initial des baux commerciaux et du phasage opérationnel de projets, qui se distingue du public par sa connaissance des moyens d'éviter la rupture et la perte d'activité des commerçants. À la question de savoir pourquoi Frey s'est intéressé assez tôt à la requalification des ZCP la réponse est axée autour du directeur général et président, héritier de l'entreprise. L'enquêté travaillant chez Frey parle de « *bluff ou prise de conscience ou coup de génie d'un homme d'affaire (...) On s'adapte à ce qui est faisable techniquement, économiquement (et socialement)* ». Ainsi, il y a vocation à dépasser les prérogatives publiques par la force économique et le savoir-faire, l'expertise privée, qui leur confère un aspect visionnaire, beaucoup plus souple que les marges d'action du secteur public. C'est une dimension forte de la critique de la « bureaucratie wébérienne » qui sous-tend le paradigme néolibéral.

Ils avancent un mélange des compétences en répondant à une problématique de territoire et en accompagnant les collectivités. Ils avaient « *anticipé* » qu'il allait falloir accompagner les collectivités locales à requalifier ces zones. Ils ont découvert le métier d'aménageur qu'ils ont intégré aux champs d'intervention de leur entreprise foncière. L'idée de « *répondre à des enjeux de territoire* », des besoins, des problématiques en s'inscrivant dans le « projet de territoire » est répétée. On observe alors une dualité, une coexistence entre le vocabulaire de l'aménageur et le vocabulaire commercial, que l'on peut voir comme une hybridation du métier.

F. Gintrand parle de « saga de la famille Frey » (Gintrand, 2017, p. 71), créateurs des « boîtes à chaussures » à la fin des années 1970 dont le premier dirigeant fut l'oncle de Antoine Frey, l'actuel président et directeur général. Le groupe est désormais coté en bourse et possède une influence certaine sur le marché du foncier commercial. Ce sont eux qui ont mené les opérations du *retail park* My GREEN 7 à Salaise-sur-Sanne, sur le territoire étudié, en 2012⁵¹ ce qui nous a amené à nous rapprocher du groupe pour un entretien :

⁵¹ Ibid., p. 72.



Le retail park Green 7 à Salaise-sur-Sanne (38), réalisé par la foncière Frey. Source : auteur.

Dans sa communication, Frey se présente comme la « première foncière à mission », certifiée B-corp⁵². Depuis 2022, le projet de création d'une foncière, « véhicule de portage foncier et de remembrement foncier », en partenariat avec la Banque des Territoires et CDC Habitat est en construction, « dont la vocation est de contribuer à la transformation de ces zones commerciales périurbaines en nouveaux quartiers à usages mixtes, parfaitement intégrés à leur territoire et répondant aux grands enjeux climatiques d'aujourd'hui. Ce nouveau dispositif proposera aux collectivités des solutions concrètes et expérimentales permettant la transformation de leurs zones commerciales périurbaines (...) pour réaliser ces projets de reconversion de zones commerciales périurbaines passant par : l'acquisition de fonciers, la démolition, la dépollution, le remembrement, l'aménagement et la revente de fonciers réaménagés. La répartition capitalistique de cette société de portage est de 40 % Banque des Territoires, 30 % CDC Habitat et 30 % FREY. Le montant total de l'investissement prévu pour

⁵² Site officiel du groupe Frey. <https://frey.fr/frey-une-fonciere-responsable-et-pionniere>

lancer le projet dans sa première phase s'élève à 200 M€ ». Le déploiement de ce partenariat débutera en janvier 2023 et pour une durée de 20 ans. »⁵³.

La spécialisation de foncières immobilières dans le renouvellement urbain marque constitue donc un certain levier dans les opportunités de requalification des ZCP, cependant « ce changement d'échelle et de philosophie d'action des développeurs ne pourra s'accomplir qu'en suivant une maîtrise d'œuvre publique forte bien que, jusqu'ici, le rôle exercé par la puissance publique face à l'essor des zones commerciales se soit longtemps limité à la viabilisation des terrains et à l'aménagement de la voirie de desserte » (Gasnier, 2010, p. 64).

Chapitre 8. Vers un urbanisme public au rôle de chef d'orchestre dans les projets de renouvellement des ZCP

1) La légitimité croisée, source de concurrence entre les territoires et d'uniformisation

Comme précédemment évoqué en traitant de la légitimité croisée, P. Grémion et J.-P. qui expliquent l'existence d'un pouvoir périphérique qui place les élus dans un système où plus personne ne se sent responsable, et où chacun rejette la faute sur l'autre échelon, ce qui instaure un système de règles informelles qui bloquent les réformes. Bien que cette analyse soit « obsolète dans ses bases empiriques » (Epstein, 2020), puisque la réalité du pouvoir local a totalement évolué, il est possible de réanalyser via « l'autonomie et la mise en concurrence des collectivités territoriales »⁵⁴.

Les techniciens et élus pointent le fait que malgré des accords tacites et un fonctionnement au consensus, les collectivités ont du mal à travailler ensemble et à coopérer sur les questions de réaménagement :

« Quand je vous parlais de la question de la concurrence territoriale c'est ça. C'est que quand j'explique à mes élus qu'on ne fait pas de maison de santé parce qu'ils en ont déjà fait une au nord de Vienne et que y'a déjà pas de médecins, donc que c'est pas parce qu'on fait un autre bâtiment avec 30 locaux qu'ils vont venir, il faut être capable de comprendre ça pour se mettre d'accord sur comment aménager. Et la zone commerciale c'est un peu pareil c'est qu'à mon avis, à l'échelle d'une interco y'en a la moitié qui va dire "de toute façon on s'en fout elle est pas chez nous" et y'a celui où

⁵³ Page de présentation du projet de création d'un partenariat de gestion du foncier. <https://frey.fr/frey-la-banque-des-territoires-et-cdc-habitat-sassocient-pour-transformer-les-zones-commerciales-dentrees-de-ville>

⁵⁴ Ibid.

*c'est chez lui quoi et le président de l'interco qui va dire "si, si ça rapporte des sous" »
(chargée de mission PVD)*

*« Je sais pas où en sont les travaux de requalification et de fluidification de la nationale
7 portés par la DREAL parce que pour l'instant on a du mal à aboutir par rapport aux
élus locaux, intercommunaux qui considèrent que sur un certain nombre de points ils
ne sont pas en accord avec l'étude de la DREAL. Bref je rentre pas dans le détail mais
pour l'instant elle est un peu sous le coude. » (mairie)*

Pourtant, il s'agit d'un territoire relativement fonctionnel d'un point de vue de la gouvernance. L'exemple de la ZCP de Davézieux (07), la seconde plus grande ZCP du territoire des Rives du Rhône, est parlante à ce niveau. Une étude sur les zones d'activités économiques du Mas et de la Lombardière avait déjà été réalisée par Lieux Fauves, une agence d'urbanisme et d'architecture⁵⁵, pour Annonay Rhône Agglo en 2019, dont rien n'est encore fait opérationnellement. Les techniciennes de la Communauté d'Agglomération ont expliqué lors d'une entrevue qu'il y avait des dynamiques politiques entre élus divergentes, l'un des maires étant en faveur du développement de la zone commerciale, l'autre étant contre.

2) Des professionnels « animateurs »⁵⁶ des politiques urbaines : la préconisation de la pédagogie pour former tous les acteurs aux enjeux induits par les ZCP

On observe alors des stratégies incitatives de la part des acteurs publics, notamment des techniciens, vis-à-vis des acteurs privés. Cette stratégie incitative peut être analysée comme l'un des segments de l'État « animateur », « stratège »⁵⁷, « à distance »⁵⁸ renforcé par la décentralisation. L'État délègue, est initiateur de programmes et fixe les règles du jeu donc ne s'est jamais vraiment désinvesti des politiques publiques, mais intervient plus indirectement qu'il y a cinquante ans.

La nécessité de la pédagogie est en effet un lieu commun partagé entre les élus, comme solution afin de sortir de l'impasse :

« Alors déjà moi je pense qu'il faut une vraie éducation des maires. Alors je dis pas qu'ils ne sont pas éduqués. C'est ce que je disais tout à l'heure : le porteur de projet, en général la première porte qu'il pousse, c'est la mairie. Il ne vient pas voir l'interco,

⁵⁵ <https://lieuxfauves.com/projets/optimisation-de-la-zone-commerciale-le-mas-lombardiere/>

⁵⁶ Inspiré de l'expression « Etat animateur » de Jacques Donzelot.

⁵⁷ Expression de Philippe Bezès.

⁵⁸ Expression de Renaud Epstein.

même si ici on instruit, il vient plutôt voir la mairie. Donc déjà je pense que sur notre projet de territoire là on va rentrer dans la gouvernance, dans le "qui fait quoi" et je pense que c'est important sur toutes les structures d'avoir un "qui fait quoi" » (présidente de la communauté de communes)

Dans ce cadre, la présidente de communautés de communes explique qu'il manque des échanges avec les porteurs de projets, avec les maires, avec le SCOT, « il y a peut-être de l'information à refaire circuler, une méthode de travail aussi tout simplement ». Le maire enquêté va même répéter les termes « travail de pédagogie » à quatre reprises :

« Dans les endroits où on maîtrise le foncier ça coûtera très cher mais on a des possibilités, le souci c'est que de temps en temps vous avez du mélange public privé et que nos amis privés sont plus enclins à faire pousser du goudron encore aujourd'hui. Donc il va falloir faire un travail de pédagogie auprès d'eux (...) Le souci c'est qu'on n'est pas tous au même niveau pédagogiquement sur les enjeux, et vous avez des gens qui – je dis pas qu'ils sont contre – qui ont pas encore pris la mesure, et les difficultés rapides qui vont arriver et voilà (...) On n'est qu'au début, je crois qu'on n'a pas encore pris conscience de ce que ça voulait dire et on n'est pas encore en phase où tout le monde se met un peu en harmonie pour essayer de relever le défi. On en est encore en phase de pédagogie, même pas de pédagogie, d'apprentissage ...

- ... de sensibilisation »

La manière dont les acteurs publics peuvent influencer la vision et les projets des acteurs privés devient alors centrale, leur rôle se déplaçant de la décision à l'orientation.

Il est d'autant plus possible de soulever la question d'une double-pédagogie du côté des techniciens, qui enseignent également à leurs élus et tentent d'infléchir leurs décisions. La personne enquêtée chez Urba Lyon, lors du début de notre entretien parle de documents de diffusion aux élus très pédagogiques pour qu'ils se saisissent du sujet. La chargée de mission PVD enquêtée va utiliser la formulation « mes élus » à trois reprises, et explique ceci :

« Je sais quand-même que politiquement elle a toujours un intérêt la zone commerciale, que c'est vecteur d'économie, c'est vecteur d'emploi quand-même, donc moi mes élus ne leur tournent pas le dos, il a fallu même expliquer que, en fait quand par exemple j'ai été embauchée, PVD ses deux piliers c'est « habitat » et « commerce ». C'est les deux grands piliers où on est obligés d'avoir des actions. À mon entretien d'embauche,

on m'a dit 'le commerce y'a pas de problème on a une zone commerciale'. Il a fallu démontrer que dans un projet de revitalisation, la zone commerciale n'était pas forcément un atout. » (chargée de mission PVD)

Cette double-pédagogie relève de la professionnalisation, et de la valorisation progressive du savoir-faire, de la compétence dans la formulation des politiques publiques (Hassenteufel, 2021). Cela provient de l'idée de neutralité et de séparation entre pouvoir politique et administratif où une autonomie et une spécialisation se sont peu à peu mis en place pour chacun des secteurs des politiques publiques. L'utilisation de la prospective, à l'image du poste de chargé d'études (qui était le mien lors de mon stage), est révélatrice du souci technique à compiler suffisamment de savoir concernant un sujet précis afin de montrer la nécessité d'aller vers une action publique.

Conclusion de la Partie III.

L'évolution des paradigmes de l'urbanisme s'inscrit dans un changement de paradigme plus large, à l'échelle de la société, que les recherches autour du concept de néolibéralisme s'attachent à mettre en lumière. En effet, ces recherches « offrent un regard neuf et décapant sur des phénomènes – les « retours en ville », le regain d'affection pour le patrimoine urbain, la piétonisation, la réintroduction du tramway, etc. – que nous avons parfois naïvement tendance à imputer au changement des goûts et des modes de vie, à la clairvoyance des élus ou au génie retrouvé des architectes. Ces thèses nous alertent sur la face sombre de cette renaissance urbaine : l'obsession pour la croissance et le rayonnement des métropoles, les phénomènes d'éviction des populations surnuméraires et indésirables, etc. » (Pinson, 2020 p. 139).

Par la montée en compétences d'acteurs privés et des logiques marchandes dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, les relations entre le secteur public et le secteur privé sont remodelées, les frontières entre les deux rendues parfois caduques. L'interdépendance entre les deux secteurs est particulièrement lisible dans le cadre des tentatives de mise en place d'une action publique en faveur du réaménagement des ZCP ; notamment car elle entre dans le cadre d'opérations sur du foncier privé, aménagé par le privé.

Le secteur public ayant perdu en pouvoir d'agir sur le privé, cette reconfiguration entraîne l'adoption de stratégies d'adaptation nouvelles, notamment par le pilotage à distance des opérations par les acteurs publics (techniciens d'abord, élus conseillés par ces derniers ensuite). Son principal levier d'action stratégique, pour pallier le manque de pouvoir et outils

opérationnels, devient alors la production de contenu pédagogique visant à influencer les décisions.

Conclusion

La « dépendance au sentier » dans l'existence même des zones commerciales périphériques provient en premier lieu de sa matérialité. Pour revenir aux propos de N. Arab, « Anique Hommels a fait la démonstration de l'importance de cette caractéristique : les espaces urbanisés sont très peu malléables (*urban spaces obduracy*) (Hommels, 2000). Le caractère dynamique, flexible, évolutif des villes n'a d'égal que la faible propension au changement des espaces urbanisés tant du point de vue des interactions sociales qui les constituent que du point de vue de leur matérialité. (...) Dans un contexte où l'urbanisme s'opère en renouvellement urbain, composer avec l'existant devient une situation ordinaire où il s'agit davantage de faire avec des tissus urbains constitués et en fonctionnement et non plus (seulement) avec des friches, ce qui donne à l'« obduracy » une plus grande importance encore » (Arab, 2018, p. 231). Le contexte de production de sa matérialité est alors déterminant en tant que facteur de « mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée, du fait de nombreux mécanismes de rendements croissants (*increasing returns*), liés aux coûts d'investissement, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation » (Palier, 2010). Ainsi l'analyse du jeu d'acteurs et de leurs logiques d'action dans le contexte d'émergence de la grande distribution, dans un urbanisme fonctionnaliste marqué par la planification du secteur du logement, a produit des matérialités issues d'initiatives privées et individuelles aux logiques d'agrégation et de croissance extensive qui ne sont pas compatibles avec une logique de renouvellement urbain où les rendements croissants ne vont pas de soi. Deux contraintes découlent des choix dans les interactions des acteurs de l'époque, en plus de la matérialité non-malléable : une absence de maîtrise foncière public face à des acteurs privés qui fonctionnent en individuel, et une absence de synchronisation des agendas des différentes parties prenantes publiques et privées, l'urbanisme étant une discipline de temps long.

Cette matérialité non-malléable n'est pas le seul critère de « dépendance au sentier ». La seconde hypothèse établissait un lien entre le contexte historique d'aménagement des zones commerciales (Partie I.) et la situation actuelle en termes d'action publique, de points communs et de différences entre les idées de chaque secteur. Nous avons pu voir que ce contexte a influencé les différents référentiels sectoriels des acteurs sur la question des ZCP, mais aussi l'existence ou non d'instruments d'action publique et de leur inadéquation avec l'objet urbain que sont les ZCP. La difficulté n'a pas consisté en leur mise à l'agenda, qui fut plutôt rapide, et même soutenue dans les discours des acteurs, même privés. Elle consiste en une difficulté de

passage à l'action due à cette inscription tardive et ambivalente dans les lois et de ce fait dans les documents d'urbanisme réglementaire, premier instrument de l'action publique urbaine. L'ambivalence des discours des acteurs provient d'un décalage entre le constat partagé de la nécessité de « requalifier » les ZCP et ce que l'on met derrière le mot requalification, jusqu'où cette requalification doit aller et par conséquent quel outil opérationnel est adéquat. Certains « poncifs », idées « à la mode » émergent dans les discours : implicitement, requalification sous-entend « densification », « désartificialisation » et « mixité fonctionnelle » (ainsi qu'une multitude de concepts liés). Cet idéal est encore loin du sentier emprunté par l'urbanisme contemporain, comme le montrent certains exemples de requalifications menées à terme comme Strasbourg-Nord. Il reste plus rentable d'opérer en extension urbaine qu'en renouvellement urbain.

On observe alors une recomposition, une reconfiguration des modalités de jeux d'acteurs afin de s'accommoder de ces blocages. La dernière hypothèse se confirme dans le sens où la montée de l'implication des acteurs du privé dans les politiques publiques (ici d'aménagement) en fait des parties prenantes de ces politiques publiques. L'objectif pour les acteurs du secteur public est alors d'influencer la décision et l'action publique par la création de bases de données à même d'appuyer un argumentaire. Cet outil est caractéristique d'une professionnalisation et d'une expertise croissante dans l'action publique qui devient une voie de sortie afin de contrôler la décision.

Les jeux d'acteurs et leurs idées sont alors facteurs de blocage pour sortir du sentier tracé des conditions d'aménagement des zones commerciales périphériques. Cette même dynamique est observable à propos des politiques de transports, dans l'objectif de sortir du « tout-voiture », au sens où tous les acteurs (publics, privés, opinion publique) s'accordent à dire que cette sortie est nécessaire, mais que l'habitude découlant des choix passés en matière d'action publique de transports crée des blocages vis-à-vis d'une certaine transition. Dans un contexte où l'avenir des zones commerciales périphériques est inextricablement lié à leur accessibilité, la réalisation d'opérations de mixité urbaine indissociable d'une offre en transports en commun « lourds » (Cerema), les plans de déplacements urbains (PDU) ignorent encore très souvent les zones commerciales périphériques et périurbaines » (Gasnier, 2010, p. 67).

Bibliographie

Ouvrages

- COBB Roger W., ELDER Charles D., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, 1983. [extraits étudiés dans le cadre universitaire]
- CHALINE Claude, *La régénération urbaine*, PUF / QSJ ?, n°3496, 1999. [version papier]
- DUGOT Philippe, *Commerce et urbanisme commercial dans la fabrique de la ville durable*, Presses Universitaires du Midi, Villes et Territoires, 2019. [version papier]
- FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.
- GASNIER Arnaud, « Chapitre 3. La recomposition territoriale des pôles commerciaux et de loisirs périphériques : vers de nouvelles urbanités ? ». Dans : DUMONT Marc, HELLIER Emmanuelle, *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Presses Universitaires de Rennes, Collection « Espaces et territoires », 2010, pp. 57-71. [version papier]
- GINTRAND Franck, *Le jour où les zones commerciales auront dévoré nos villes*, Thierry Souccar Editions, Vergèze, 2018. [version papier]
- GREMION Pierre, WORMS Jean-Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, 1976. [version papier]
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », dans : Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2014, pp. 15-62. URL : <https://www.cairn.info/l-iInstrumentation-de-l-action-publique--9782724614565-page-15.htm>
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, 2021, 336 p. URL : <https://www.cairn.info/sociologie-politique-de-l-action-publique--9782200624767.htm>
- LACAZE Jean-Paul, « Chapitre IV. La mise en œuvre des méthodes », dans : Jean-Paul Lacaze éd., *Les méthodes de l'urbanisme*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, pp. 99-120. URL : <https://www.cairn.info/les-methodes-de-l-urbanisme--9782130813446-page-99.htm>
- MANGIN David, *Infrastructures et formes de la ville contemporaine : La ville franchisée*, Editions de la Villette, Editions du Certu, 2004. [version papier]

- MOATI Philippe, *L'avenir de la grande distribution*, Paris, Odile Jacob, 2001, 392 p. [version papier]
- PALIER Bruno, « Path dépendance (Dépendance au chemin emprunté) » et MULLER Pierre, « Référentiel », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2019, pp. 533-540. URL : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-533.htm>
- PINSON Gilles, « Introduction », dans : , *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, sous la direction de PINSON Gilles. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2009, p. 9-56. URL : <https://www.cairn.info/gouverner-la-ville-par-projet--9782724611014-page-9.htm>
- PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2020. [version papier]
- VERHAGE Roelof, LINOSSIER Rachel, « Chapitre 4. La co-production public-privé des projets urbains : entre création de valeur économique et réalisation des objectifs publics », dans : BOINO Paul, *Lyon La production de la ville*, Parenthèses, pp.144-171, 2009. [version numérique des auteurs]

Articles et revues scientifiques

- ALLE Camille, « Chapitre 3. Les finances publiques locales en France : une brève histoire des grandes évolutions depuis 1958 », dans : « (Re)penser les politiques urbaines. Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015) », Collection « Recherche » du PUCA, n°238, 2018. URL : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/re-penser-politiques-urbaines-puca>
- ARAB Nadia, « Pour une théorie du projet en urbanisme », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], 56-1 | 2018, mis en ligne le 25 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ress/4050>
- BERROIR Sandrine, DELAGE Matthieu, FLEURY Antoine, « Le commerce dans la fabrique périurbaine : centralités commerciales et pratiques habitantes au nord de la métropole parisienne », Lavoisier, *Géographie, économie, société*, 2016/1 (vol. 18), pp. 35-57. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2016-1-page-35.htm>
- CARRIER Mario, DEMAZIERE Christophe, « Introduction. La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/2 (avril), pp. 135-149. URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2012-2-page-135.htm>

- CHARMES Éric et al., « Effet de mode ou solution durable ? La densification en débat », *Etudes foncières*, n°145, mai-juin 2010. URL : <https://www.aurm.org/document/effet-de-mode-ou-solution-durable-la-densification-en-debat/show>
- CHARMES Éric, ROUSSEAU Max, « Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon », *Géographie, Économie, Société*, n°16, 2014/2, pp. 155-181, Lavoisier. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-2-page-155.htm>
- DAUMAS Jean-Claude, « Consommation de masse et grande distribution : Une révolution permanente (1957-2005) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°91, 2006, pp. 57-76. <https://doi.org/10.3917/ving.091.76>
- DE GRANDI Annalisa, POSOCCO Patrick, POSOCCO Laurent, « Présentation », dans : *Droit commercial*, Paris, Ellipses, « Hors collection », 2022, pp. 147-147. URL : <https://www.cairn.info/droit-commercial--9782340063877-page-147.htm>
- DELPIROU Aurélien, « Action cœur de ville : une réponse en trompe-l'œil à la crise des villes moyennes ? », *Métropolitiques*, 28 octobre 2019. URL : <https://metropolitiques.eu/Action-coeur-de-ville-une-reponse-en-trompe-l-oeil-a-la-crise-des-villes.html>
- DEPREZ Samuel, « L'avenir des zones commerciales en France face aux nouveaux horizons de l'urbain et aux trajectoires naissantes de consommation : une lecture prospective », *Riurba*, n°7, janvier 2019. URL : <http://www.riurba.review/Revue/l-avenir-des-zones-commerciales-71/>
- DESSE René-Paul, « Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ? », *Flux*, Editions Métropolis, 2002/4, n°50, pp. 6-19. URL : <https://www.cairn.info/revue-flux1-2002-4-page-6.htm&wt.src=pdf>
- EPSTEIN Renaud, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », dans : *Revue française de science politique*, vol. 70, n°1, 2020, pp. 101-117. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2020-1-page-101.htm>
- GIBOUT Christophe, « Les entrées de ville : une affaire de commerce ou d'hospitalité », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°78, Echanges / Surfaces, 1998, pp. 109-113. URL : https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_78_1_2164
- HURE Maxime, ROUSSEAU Max, BEAL Vincent, GARDON Sébastien, MEILLERAND Marie-Clotilde, « (Re)penser les politiques urbaines. Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015) », Collection « Recherche » du PUCA, n°238, 2018. URL : <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/re-penser-les-politiques-urbaines-retour-sur-vingt-a1489.html>

- LEJOUX Patricia, CHARIEAU Corentin, « La zone d'activités économiques : objet urbain non identifié ? », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 43 | 2019, mis en ligne le 06 novembre 2019, consulté le 26 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/tem/5580> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/tem.5580>
- LINOSSIER Rachel, NOVARINA Gilles, SEIGNEURET Natacha, TROTTA-BRAMBILLA Gabriella, « Les espaces économiques de la ville. Spécialisation et intégration », Rapport pour le PUCA, Grenoble : Pacte-IUG, 2014. <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/re-penser-les-politiques-urbaines-retour-sur-vingt-a1489.html>
- MADRY Pascal, « Le nouveau rapport entre ville et commerce et l'impossible réforme des politiques d'urbanisme commercial », Presses Universitaires de France, *Tous urbains*, n°21, janvier 2018, pp. 42-47. Téléchargé le 25/02/2023. URL : <https://www.cairn.info/revue-tous-urbains-2018-1-page-42.htm>
- MADRY Pascal, « Le commerce est entré dans sa bulle », *Etudes foncières*, n°151, mai-juin 2011. <http://www.pensonslematin.fr/wp-content/uploads/2014/05/le-commerce-est-entre-dans-sa-bulle-pascal-madry.pdf>
- PERON René, « L'urbanisme commercial à la française : Quel agrément ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°78, 1998, Echanges - Surfaces, pp. 4-11. URL : https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_78_1_2151
- GAÏTI Brigitte, JOBERT Arthur, VALLUY Jérôme (dir.), *Politix*, vol. 11, 1998/2 (n° 42), De Boeck Supérieur, 222 p. URL : https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1998_num_11_42_1722
- SERRANO José, DEMAZIERE Christophe, « Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2016/4 (octobre), Armand Colin, pp. 737-766. URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-737.htm&wt.src=pdf>

Travaux universitaires

- BONAT Lise, « La requalification des périphéries commerciales dans les villes moyennes françaises », Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lyon Lumière 2, Mémoire de Master 2 Urbanisme et Aménagement, sept. 2022.
- HAÏM Michaël, « Mutation et intensification des zones commerciales : étude de cas la zone des landiers à Chambéry », IUGA Université Grenoble Alpes, Architecture, Aménagement.
- LABLANCHE Tobias, « La concertation des acteurs, une solution pour répondre aux enjeux de renouvellement des zones commerciales périphériques : le cas de la route de

Vannes à Nantes. Architecture, aménagement de l'espace », Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, 2022. ffdumas-03814595

- MADRY Pascal, « Ville et commerce à l'épreuve de la déterritorialisation », Géographie. Université de Bretagne occidentale – Brest, 2016. URL : <https://theses.hal.science/tel-01529216>

Rapports publics

- a'urba (Agence d'urbanisme de Bordeaux), « Le foncier en questions : décrypter le ZAN. Éléments de compréhension et pistes de réflexions », novembre 2021.
- CERTU, « Entrées de ville et article L1 11-1-4 du code de l'urbanisme », Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, août 1997.
- CERTU, « Requalification des espaces commerciaux. Retours d'expériences et premiers enseignements », collection Dossiers, n°273, juillet 2013.
- Réseau Commerce, ville & territoire (Ministère de la Cohésion des territoires), « Repenser la périphérie commerciale. Atelier « montage opérationnel » », Fiche de synthèse, juin 2019.
- CEREMA (GILLIO Nicolas), « Observer et connaître les zones d'activités économiques. L'intégration des enjeux de la transition écologique », 2017.
- CEREMA, « Les espaces commerciaux: quels outils pour repenser les périphéries commerciales et revitaliser les centres-villes ? », mai 2019.
- DGALN et CEREMA, « Fiches outils ». <https://outil2amenagement.cerema.fr/>
- Grand Lyon Métropole et CCI Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne, « 11e enquête consommateurs 2022 – région lyonnaise », édition 2023. <https://www.lyon-metropole.cci.fr/sites/g/files/mwbcuj1121/files/2023-03/synthese-enquete-consommateurs-region-lyonnaise-2023.pdf>
- Ministère de la Transition écologique, « Restructurer les zones commerciales et les zones d'activités », fiche outil, 2019.

Articles de presse

- Xavier de Jarcy et Vincent Remy. « Comment la France est devenue moche », *Télérama*, Publié le 13 février 2010 à 00h00. Mis à jour le 08 décembre 2020 à 10h37. <https://www.telerama.fr/monde/comment-la-france-est-devenue-moche,52457.php>

Sitographie

- Code de l'Urbanisme et Code de Commerce. URL :
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/ ;
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/
- Site officiel du groupe E. Leclerc.
<https://www.histoireetarchives.leclerc/thematiques/concurrence-et-regulation/l-evolution-du-cadre-legislatif>
- Site officiel du groupe Frey. <https://frey.fr/frey-une-fonciere-responsable-et-pionniere>
- Site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.
<https://www.cnrtl.fr/portail/>
- FNTP (Fédération Nationale des Travaux Publics), Fiche « La requalification urbaine », 09/09/2021. [09la-requalification-urbaine.pdf \(fntp.fr\)](https://www.fntp.fr/09la-requalification-urbaine.pdf)
- Cités Territoires Gouvernance (CITEGO), « Renouvellement, réhabilitation et rénovation de l'urbain », 2016. https://www.citego.org/bdf_fiche-notion-16_fr.html
- Association québécoise « Collectivités viables », « Consolidation et requalification urbaines », 2016. <https://collectivitesviables.org/articles/consolidation-et-requalification-urbaines.aspx>
- Site de l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), « Base des unités urbaines 2020 » Définitions, méthodes et qualité ; Géographie administrative et d'étude ; Zonages d'étude. Date de publication : 11/05/2023.
<https://www.insee.fr/fr/information/4802589>
- Site officiel du centre commercial Chasse-Sud. URL :
<https://www.chassesud.com/mentions-1%C3%A9gales>
- Site du Syndicat Mixte des Rives du Rhône (SMRR) :
 - SCoT des Rives du Rhône approuvé en 2019. Rapport de Présentation, Partie 2/3 : Etat Initial de l'Environnement. https://www.scot-rivesdurhone.com/wp-content/uploads/2020/12/2_Livre-1-TBD-21122020_EIE_compressed.pdf
 - DOO du SCoT des Rives du Rhône, Annexe "Les fréquences d'achat".
https://www.scot-rivesdurhone.com/wp-content/uploads/2020/12/Livre-2-14122020-TBD_compressed.pdf
 - « Zoom sur l'agglomération Roussillon / Saint-Rambert-d'Albon », Le Projet pour les Rives du Rhône. <https://www.scot-rivesdurhone.com/le-projet-pour-les-rives-du-rhone/zoom-agglomeration-roussillon-saint-rambert/>

- *Wikipédia*, « Société Foncière ». URL : https://fr.wikipedia.org/wiki/Soci%C3%A9t%C3%A9_fonci%C3%A8re
- « Définition Métropolisation », *Géoconfluences* [En ligne], dernières modifications janvier 2023. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation>

Annexe : modèle de grille d'entretien utilisée pour l'enquête

Pour les entretiens, nous allons commencer par les théoriciens et spécialistes du sujet, puis les acteurs techniques et finir par les entretiens avec les élus.

- Présentez-vous (parcours professionnel, études, postes occupés, structure actuelle)
- Quel est votre travail actuel, vos missions et quel lien avec la requalification des zones commerciales périphériques ?
- Comment caractérisez-vous les ZC ? formes, fonctions, acteurs, ...
- Selon vous, quels sont les problèmes posés par le ZC ?
- Votre avis sur les lois récentes (loi 3DS, Climat résilience -> ZAN, développement des EnR...) et ce que cela va changer pour ce type de zones. (Y a-t-il des contradictions qui vont apparaître ? entre quoi et quoi ?)
- Comment est-ce que vous définissez la requalification ? en quoi est-ce différent, similaire et/ou compatible avec la réhabilitation ? la densification ? le renouvellement ?...
- Quels sont les objectifs de la requalification ?
- Comment doivent-elles être menées ? Quelle intervention du public (document d'urbanisme / planification urbaine, financement, action / portage foncier, accompagnement, subventions, requalification de la voirie et/ou des espaces publics ...)
- De quoi a-t-on besoin pour réaliser une bonne requalification ? (acteurs et outils impliqués et comment ?)
- Est-ce que la requalification est faisable et sous quelles conditions ? (réussite de la mobilisation des conditions cités dans la question précédente : financement, volonté des acteurs, contraintes publiques...)
- Quels leviers financiers ? (subventions, taxes)
- Quelles sont les limites de la requalification des ZC ? Jusqu'où peut/doit-on aller ?
- Quelles sont / seraient les conséquences de ces requalifications selon vous ? et pour les utilisateurs : usagers, les acteurs privés (commerçants, propriétaires...) et publics (élus, techniciens...) ?
- Avez-vous des exemples de projets de requalification de ZC réussies et ratées ?
- Question de la réindustrialisation et de la mixité des usages (remettre du logement, du bureau dans les ZCP), problématique « à la mode » qui risquent de se croiser. Quelles difficultés cela entraîne ?

- Des exemples de requalification réussies sur lesquelles vous avez travaillées ?
- Priorisation des thématiques pour réaliser une requalification correcte
- Quel est rôle de l'accompagnement des agences d'urbanisme selon vous ?
- Pour notre mémoire, un commentaire sur l'évolution des projets de requalification de ZC (procédure et réalisations) et ses causes (politique, technique, contexte)
- D'où vient cet intérêt public pour les requalifications ? (évolution des mentalités, des modes de consommations)