



Maitriser l'urbanisme commercial.

Elus et promoteurs dans la planification et
la conduite de projets

Camille Allé, CEE-LIEPP, Sciences Po,
camille.alle@sciences-po.org

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

Cet article explicite les négociations entre acteurs politiques et économiques privés que sont les promoteurs immobiliers dans la production des équipements commerciaux en France. Il vise à comprendre comment les règles du jeu et leur utilisation par ces acteurs ont conduit à la multiplication des surfaces commerciales. Deux niveaux d'observation sont retenus : le niveau de la planification stratégique où sont arbitrées les grandes orientations de développement pour les territoires et le niveau des projets opérationnels d'équipements commerciaux (construction, restructuration,...).

Pour citer ce document :

Allé, Camille (2013). « Maitriser l'urbanisme commercial », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2013-03 Paris, Sciences Po.

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

1. Introduction¹

Héritiers des années 1960, lieux parmi d'autres des échanges marchands et symboles d'une « consommation de masse », ces équipements sont encore nombreux à se situer en périphérie des agglomérations. Cela en fait à la fois des espaces très visibles par leur situation en entrée de ville et des territoires fonctionnels. Ils produisent leur montant de chiffre d'affaires, de loyers, de dividendes pour les acteurs économiques et de recettes fiscales pour les collectivités mais restent à la marge de l'intervention publique. L'urbanisme commercial fait en effet partie de ces « situations beaucoup plus floues dans lesquelles une politiques publique ne correspond pas à un domaine d'activités clairement identifiables, exercées par un groupe bien précis » (Muller, 2010).

Pour autant, les enjeux soulevés par la régulation de l'urbanisme commercial, comprise comme l'ensemble des règles formelles ou non qui organise les activités liées à l'investissement, la construction, la gestion et la réglementation des équipements commerciaux², sont loin de se circonscrire aux zones commerciales visibles en bord d'autoroutes. Exercées par des investisseurs, des promoteurs spécialisés ou non dans l'immobilier commercial et des distributeurs généralement positionnés sur des marchés internationaux et intégrant cette échelle dans leurs arbitrages, ces activités participent de la production de la ville et contribuent plus généralement à la structuration des dynamiques territoriales.

L'urbanisme commercial renvoie à des questions financières et économiques pour le moins conséquentes : quels arbitrages des promoteurs et des investisseurs entre différents sites, quelle production de valeur ajoutée et pour qui, combien d'emplois créés et détruits par l'ouverture d'une grande surface, quels effets multiplicateurs des investissements pour l'activité économique, quelles conséquences sur l'activité des petites commerçants ? Ces questions sont encadrées dans des enjeux fonciers de droits de propriété immobilière. Laisser se créer de nouveaux équipements commerciaux ou s'étendre les équipements existants, c'est laisser occuper du foncier pour un usage spécifique et exclure des usages alternatifs qui pourraient avoir des retombées plus intéressantes pour un territoire (recettes fiscales et créations d'emplois) et pour les élus locaux (valorisation de leurs actions politiques et de leur image, stratégies électorales). La régulation de l'urbanisme commercial est donc sous-tendue par des considérations politiques et sociales qui font l'objet de choix, de négociations, sinon d'oppositions et de conflits, entre des acteurs privés (ménages, promoteurs immobiliers et autres acteurs de marché) ou/et des

¹ Cet article est issu d'un mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master Stratégies territoriales et urbaines (Sciences Po) : Allé, Camille, « Maîtriser l'urbanisme commercial : le maire (le président), le promoteur et le ministre », Paris, IEP de Paris, 2012.

² Le terme immobilier commercial est plus précis que celui d'urbanisme commercial : il renvoie à la fois aux espaces physiques qui abritent des activités commerciales et à un ensemble d'actifs, des magasins isolés aux centres commerciaux, valorisés sur le marché de l'immobilier commercial et générant des revenus.

acteurs publics (État et collectivités)³. Elle s'inscrit dans la question plus large de la capacité des acteurs économiques à interagir avec les acteurs politiques, à peser dans leurs décisions et dans le gouvernement des villes. Au regard de la multiplication des équipements commerciaux sans aucune mesure avec la croissance de la consommation, l'urbanisme commercial serait *a priori* un secteur où la capacité d'action des acteurs politiques locaux, c'est-à-dire la « capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre » (Dormois, 2006), est faible. Les acteurs économiques, promoteurs et distributeurs, seraient en position de force pour faire valoir leurs intérêts vis-à-vis des élus tant dans la définition d'un cadre juridique national avantageux que dans sa mise en œuvre aux niveaux infranationaux.

Tenant compte des transformations induites par les processus de globalisation et de recomposition des rapports entre États et gouvernements infranationaux, une longue tradition de recherche urbaine s'est déjà penchée sur les interdépendances entre élus et acteurs économiques privés à l'échelle des villes en insistant sur la stabilité de leurs rapports. Dans les pays où le niveau de redistribution étatique est faible, les gouvernements locaux dépendent davantage des intérêts économiques et des investissements privés qui génèrent des recettes fiscales. C'est le cas notamment aux États-Unis. Des auteurs comme John Logan et Harvey Molotch en viennent ainsi à analyser la ville comme une « machine de croissance » gouvernées par des *urban growth coalitions* où les acteurs économiques privés tiennent le premier rôle (Logan, Molotch, 1987). La domination des acteurs politiques par les intérêts économiques et leur quasi absence d'autonomie est la critique majeure adressée à cette analyse. Si les acteurs privés sont davantage présents dans certains domaines de l'action publique urbaine, leur degré d'intégration dans les gouvernements urbains varie selon les contextes locaux et nationaux. La théorie des régimes politiques urbains développée notamment par Clarence Stone prend en compte cette observation. A partir du cas d'Atlanta, ce dernier montre que les coalitions d'acteurs économiques et politiques se fondent sur des problématiques urbaines plus larges que la croissance économique et qu'elles intègrent aussi d'autres types d'acteurs (Stone, 1989).

Pour analyser des cas européens⁴ où beaucoup d'opérations se font au coup par coup, avec des élus souvent attentifs à diviser les risques en travaillant avec une grande diversité de partenaires, l'apport de ces deux types d'approche reste limité. A partir du cas britannique, Alan Harding a par exemple insisté sur la moindre dépendance des autorités locales par rapport aux entreprises privées, notamment grâce aux recettes transférées par l'État. Il pointe la nécessité d'intégrer l'environnement politique et institutionnel qui pèse sur la stratégie des acteurs économiques (Harding, 1991). Susan Fainstein, dans des travaux plus spécifiques sur les promoteurs du secteur du logement (Fainstein, 2001), parvient au même résultat en

³ Ainsi, « la loi organise un nécessaire conflit de légitimité entre le droit (privé) des propriétaires sur leur terrain et le droit (public) du corps social sur son territoire. La propriété foncière est un compromis variable selon les périodes et les pays entre ces deux principes opposés »³ (Comby, 2009). Ces questions ont animé également de grandes controverses de philosophie politique entre des auteurs comme John Locke (*Two Treatises of Government*, 1690) et Jean-Jacques Rousseau (*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, 1794).

⁴ Pour une revue de ces positions théoriques, voir Gerry Stoker, Harold Wolman, David Judge, *Theories of Urban Politics*, Londres: Sage, 1995 ; David L. Imbroscio, Jonathan Davis, *Theories of Urban Politics*, Los Angeles: Sage, 2009.

comparant le cas de Londres et New York. Elle montre que « du fait des délais et de l'importance des ressources mobilisées pour développer des programmes de construction importants, les promoteurs ne peuvent pas répondre de manière immédiate au marché. Ils fondent plutôt leur calcul sur la disponibilité du financement, les incitations publiques, les réactions de la population à l'égard du projet et la demande qu'ils anticipent ». Dans le cas français, Julie Pollard montre également comment la stabilisation des relations entre élus municipaux et promoteurs dans le domaine du logement permet une gestion de l'information avantageuse pour les deux parties. Connaître les promoteurs, leurs modèles de fonctionnement et leurs habitudes de travail autorise les élus locaux à anticiper les comportements des opérateurs de marché et facilite les opérations immobilières. Pour les promoteurs, maîtriser les règles formelles et surtout informelles qui conditionnent l'obtention du permis de construire délivré par le maire est déterminant pour obtenir de nouveaux marchés (Pollard, 2009). Quels sont les groupes d'acteurs mobilisés dans l'urbanisme commercial ? Constate-t-on également la formation de coalitions de promoteurs et d'élus ayant une stabilité comparable à celles de l'immobilier résidentiel ? Quelles sont les ressources qui s'échangent entre acteurs économiques et acteurs politiques ? Les mécanismes et les intérêts qu'y trouvent ces deux types d'acteurs sont-ils similaires à ceux observés dans l'immobilier résidentiel ?

Pour comprendre les ressorts du marché de l'immobilier commercial, le détour par les travaux en économie de l'immobilier d'entreprise (dont l'immobilier commercial est un sous-ensemble) est nécessaire. Menés en France notamment par Ingrid Nappi-Choulet⁵, ces travaux permettent de saisir les types de raisonnements et de calculs présents derrière les arbitrages opérés par les promoteurs. Ils explicitent également les liens entre les marchés de l'immobilier d'entreprise et les marchés financiers. Plus spécifique au fonctionnement du marché de l'immobilier commercial, l'analyse économique de Pascal Madry⁶ montre que le marché de l'immobilier commercial a été, jusqu'à ces dernières années au moins, considéré par les investisseurs comme un marché refuge idéal pour placer les capitaux en période de dégradation de la conjoncture (*voir tableau 1*). L'auteur explique la « surproduction » d'équipements commerciaux suivant une logique financière déconnectée de la demande des consommateurs et des caractéristiques intrinsèques des territoires en avançant deux arguments: la financiarisation de l'immobilier d'une part et les interdépendances complexes entre investisseurs, distributeurs, promoteurs et élus municipaux, d'autre part.

⁵ Ingrid Nappi-Choulet, *L'immobilier d'entreprise : analyse économique des marchés*, Economica, 2010.

⁶ Pascal Madry, « Le commerce est entré dans sa bulle », *Études foncières*, n°151, 2011.

Tableau 1 -Évolution des montants investis dans l'immobilier d'entreprise dont l'immobilier commercial (2005-2009).

	Montant totaux investis (Md€)	Dont commerce	
		En Md€	En %
2005	19	1,6	8%
2006	24,5	2,6	11%
2007	28,5	5,3	19%
2008	13,5	1,4	11%
2009	8,4	2,1	15%

Source : Pascal Madry, « Le commerce est entré dans sa bulle », *Études foncières*, n°151, mai-juin 2011.

Ces questions de régulation et d'interdépendances entre élus locaux et promoteurs dans l'urbanisme commercial sont structurées par trois éléments de débats pris ici comme postulats. Premièrement, le marché de l'immobilier commercial se financiarise, les promoteurs sont de plus en plus concentrés et adoptent des stratégies internationalisées. S'ils détiennent *a priori* plus de ressources que par le passé, pèsent-ils davantage dans les négociations avec les acteurs politiques locaux? Deuxièmement, depuis les années 1970, le retrait partiel de l'État des politiques interventionnistes et redistributives⁷ ainsi que les réformes du financement des collectivités⁸, augmentent la dépendance de celles-ci par rapport aux ressources fiscales locales et aux investissements privés pour financer les projets urbains. Les élus devraient donc voir leurs marges d'action réduites face aux promoteurs. Ces transformations n'appellent-elles pas à reconsidérer le modèle d'*urban growth coalitions* de Logan et Molotch ? Troisièmement, la montée en puissance des intercommunalités⁹ pousse les élus municipaux à se repositionner à cette échelle et déstabilise les arrangements qui avaient pu s'établir entre maires et promoteurs dans un cadre strictement municipal. La mobilisation des ressources intercommunales (politiques, financières,

⁷ Neil Brenner, *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004.

⁸ Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », dans Philippe Bezes, Alexandre Siné (dir.) *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011.

⁹ Voir notamment Eric Kerrouche, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, Clefs, 2008 ; François Benchedikh « Evolutivité et transformation incrémentielles des compétences intercommunales » in Rémy Le Saout (dir.), *Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, 2012.

réglementaires, d'ingénierie) est susceptible de renforcer la capacité de certains élus à peser dans les partenariats avec les promoteurs : est-ce validé par l'observation ?

Dès lors, comment les règles du jeu et leurs usages par les acteurs politiques que sont les élus locaux et les acteurs économiques privés que sont les promoteurs permettent-ils de comprendre la multiplication des surfaces commerciales en France ? La littérature renvoie à deux interprétations des jeux d'acteurs au niveau local. L'une insiste sur la fragmentation des espaces de décision et des intérêts dans des territoires locaux devenus ingouvernables. L'autre met davantage l'accent sur la capacité des acteurs politiques à organiser collectivement les intérêts divers.

Deux hypothèses peuvent être avancées quant au domaine qui nous intéresse. Compte tenu du processus de décentralisation en France et de la montée en puissance des intercommunalités, l'action publique en matière d'urbanisme commercial est marquée par des tentatives de contrôle de l'urbanisme commercial de la part des acteurs politiques. Ces tentatives se caractérisent par une action publique de planification stratégique¹⁰ à l'échelle de l'intercommunalité ou du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elles se manifestent également par la mobilisation des acteurs politiques qui s'appuient sur des techniciens pour peser dans la conception des opérations concernant les équipements commerciaux (que nous appellerons par la suite les projets opérationnels). *A contrario*, grâce au processus de décentralisation et malgré l'intégration des intercommunalités en France, l'action publique dans l'urbanisme commercial se caractérise par sa fragmentation. Elle prend la forme de relations bilatérales entre acteurs politiques et promoteurs à l'échelle de la commune. Les acteurs politiques ne s'investissent pas dans une action publique de planification stratégique à une échelle supracommunale. Le développement d'équipements commerciaux se fait au coup par coup, au gré des opportunités. En outre, les promoteurs de plus en plus financiarisés et internationalisés accordent une importance moindre aux spécificités des territoires. Dépendants des ressources financières que détiennent les promoteurs, les acteurs politiques ne sont pas en position de négocier les conditions de réalisation et la conception des projets opérationnels qui se font en fonction des intérêts privés des promoteurs.

Pour tester ces hypothèses, nous nous attachons à deux niveaux d'analyse distincts : d'une part, le niveau intercommunal à l'échelle duquel peut être définie une stratégie de planification et, d'autre part, le niveau des projets opérationnels d'équipements commerciaux où se nouent les rapports de force entre élus et promoteurs¹¹. L'enquête conduite sur deux territoires contrastés, la Communauté urbaine de Strasbourg et la commune francilienne de Chambourcy, se fonde sur des entretiens semi-directifs menés avec des élus municipaux délégués communautaires ou non, des techniciens de différentes institutions, des représentants d'associations de commerçants, des promoteurs et des distributeurs, ainsi que sur une revue

¹⁰ Par action publique de planification stratégique nous entendons une politique associant une pluralité d'acteurs publics et privés qui posent un diagnostic des équipements et des dynamiques commerciales sur un périmètre donné ; à partir de ce diagnostic, ils définissent des orientations pour canaliser le développement des équipements commerciaux et des mesures pour les mettre en œuvre

¹¹ Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

de la presse régionale depuis les années 1990, sur l'analyse des documents de travail et des études produites par les différents acteurs, des permis de construire, des avis délivrés par la Direction départementale des territoires sur les projets de création d'équipements commerciaux, et enfin sur l'observation de réunions de concertation.

Encadré 1. Présentation des cas.

La Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) exerce des compétences obligatoires étendues en matière d'aménagement et de développement économique de l'espace communautaire (l'élaboration des schémas directeurs, du plan local d'urbanisme intercommunal, la constitution de réserves foncières, etc.). Héritage allemand, la CUS a conservé jusqu'aux années 1980 la possibilité d'organiser son développement et de contrôler son urbanisme grâce à des prérogatives exceptionnelles comparées aux autres villes françaises¹² et à des satellites (société d'économie mixte comme la Sers créée en 1957, Agence d'urbanisme créée en 1966). La politique d'urbanisme revêt une grande importance dans le projet politique strasbourgeois qui vise à en faire une métropole capitale de l'Europe, dotée d'une puissance économique et d'un rayonnement à l'image des métropoles rhénanes allemandes. L'intercommunalité strasbourgeoise semble bien outillée et suffisamment intégrée pour empêcher une fragmentation du paysage commercial par des gestions municipales indépendantes ; la probabilité que cette capacité de contrôle se traduise par une croissance parcimonieuse et encadrée des surfaces de vente est donc élevée.

La commune de Chambourcy située en grande couronne de l'agglomération francilienne dans le département des Yvelines, n'est pas intégrée dans un Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comme beaucoup de communes franciliennes¹³. Son maire, Pierre Morange (UMP), occupant cette fonction depuis 1995, est également député depuis 1999. L'une des particularités de Chambourcy, à l'image de la moyenne départementale, est de concentrer une population à fort pouvoir d'achat, dotée d'un niveau moyen de diplôme élevé et d'un fort potentiel de mobilisation contre les projets. Là encore, d'autres communes auraient pu être retenues. Chambourcy présente en plus l'intérêt d'accueillir deux sites de projets d'équipements commerciaux dans un espace très concurrentiel et à fort potentiel commercial. Face à l'imbrication des intérêts privés et des intérêts d'acteurs supracommunaux sur le territoire communal, étant donné la fragmentation des espaces de pouvoir dans la région francilienne et l'absence de structure intercommunale, la probabilité d'observer des élus locaux en position de contrôler le développement des équipements commerciaux est plus faible.

¹² Dominique Badariotti, Richard Kleinschmager, Léon Straus, *Géopolitique de Strasbourg : permanences, mutations et singularités, de 1871 à nos jours*, La nuée bleue, 1995.

¹³ « Au 1er janvier 2007, l'Île-de-France comptait 105 intercommunalités, rassemblant près de 5,4 millions d'habitants et 883 communes. Cela représente, hors Paris, 61% de la population et 69% des communes de la région, ce qui fait de l'Île-de-France la région de France ayant le plus faible taux d'intercommunalité, le taux de population regroupée au niveau national étant de 87%. », Isabelle Drochon, Rapport relatif à « la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale (SDRIF et territoires de projets) », 2008.

2. Les maires, les promoteurs et les « règles du jeu »¹⁴ d'une gestion municipale : comment tirer profit des opportunités dans l'urbanisme commercial

Avant de préciser les règles formelles et informelles avec lesquelles élus et promoteurs ont historiquement joué pour développer les surfaces commerciales, une rapide distinction doit être faite entre quatre types d'acteurs principaux qui interviennent dans l'immobilier commercial : promoteurs, investisseurs, distributeurs et élus municipaux.

Encadré 2. Promoteurs et autres acteurs de l'urbanisme commercial.

Schématiquement, dans la majorité des cas, un projet d'équipement commercial part de l'initiative d'un promoteur qui démarché les élus municipaux et leurs équipes pour développer des projets d'équipements commerciaux. En amont du travail de *sourcing*, c'est-à-dire de recherche de foncier constructible, le promoteur réalise une première analyse du potentiel commercial du territoire de prospection, de la structure et des dynamiques démographiques, et de l'état de la concurrence. Si les différents indicateurs sont favorables, il recherche un emplacement constructible et accessible, puis entre en contact avec la mairie ou l'intercommunalité responsable de l'élaboration des documents d'urbanisme et de leur mise en œuvre¹⁵. Pour financer le projet, les promoteurs sollicitent leurs fonds propres et les investisseurs qui ne participent pas autrement que par leur apport de capitaux et n'ont pas de métier opérationnel dans les territoires. L'équipement une fois construit, le promoteur le revend à un autre promoteur-gestionnaire ou investisseur-gestionnaire, ou en assure lui-même la gestion en le louant à des distributeurs qui commercialisent et vendent les produits à des clients (ménages,...).

Elus locaux et promoteurs détiennent chacun des ressources spécifiques dont la complémentarité nourrit des relations d'interdépendances. Les élus bénéficient des effets induits par le développement des surfaces de vente et y gagnent les revenus liés aux charges foncières¹⁶, des charges foncières lorsqu'ils vendent des terrains appartenant à la commune, des recettes fiscales, un dynamisme économique, la création brute d'emplois¹⁷, une certaine popularité auprès des administrés ainsi que la construction d'infrastructures annexes suivant des procédures à légalité variable.

En outre, dans une logique de mise en concurrence des communes pour accueillir ces équipements, les élus sont fortement incités à accepter les projets sous peine de les voir s'installer dans la commune

¹⁴ Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1997.

¹⁵ L'enchaînement de ces différentes phases, décrit très schématiquement ici, peut bien sûr être modifié dans la réalité : c'est le cas par exemple lorsque les acteurs politiques sont eux-mêmes à l'initiative d'un projet d'équipement commercial.

¹⁶ La charge foncière est la part du coût d'une construction imputable au terrain et aux dépenses engagées pour le rendre constructible (prix et frais d'acquisition du terrain, dépenses d'équipement, taxes et participations financières).

¹⁷ Argument souvent mis en avant par les promoteurs et repris par les élus, il ne tient pas compte de la destruction d'emplois générée par la fermeture d'autres surfaces de vente trop peu compétitives face aux grandes surfaces.

voisine et de subir une perte sèche. S'y ajoute une application des règles d'urbanisme en général et de l'urbanisme commercial en particulier qui, jusqu'aux débuts des années 1990, était « réputée suspecte » pour reprendre l'expression du Rapport Bouchery (1993)¹⁸ : « le système d'autorisations permettait une forme de financement occulte des municipalités, voire des partis politiques » (Rapport Bouchery, p103). Le propos cible en particulier les accusations portées contre le parti du Centre des démocrates sociaux (CDS) pour trafic d'influence en 1995 et mise en place d'un système classique de fausses factures *via* un bureau d'études *ad hoc* afin de financer le parti¹⁹ et les campagnes de Raymond Barre et Simone Veil²⁰.

Dans ce système d'opportunités et de contraintes, le maire dispose d'une ressource réglementaire nécessaire pour réaliser une construction quelle qu'elle soit : la maîtrise de la réglementation des usages du foncier²¹. De manière générale, le maire peut mobiliser deux instruments principaux, le plan local d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme en conformité avec le premier. Pour les équipements commerciaux, un régime juridique particulier de double autorisation est en vigueur, la première est délivrée par une Commission départementale et la seconde (le permis de construire) est délivrée par le maire et conditionnée à l'obtention de la première²². Cette spécificité est l'héritage d'un régime mis en place dans un contexte d'essor de la grande distribution étroitement lié aux mutations sociales, démographiques et économiques qui, dans les années d'après guerre, faisaient des grandes surfaces le symbole et le vecteur de la modernité. Face à cette montée en puissance de la grande distribution, dès les années 1960, les petits commerçants indépendants se sont mobilisés au sein de mouvements syndicaux rassemblés principalement dans le Cid-Unati²³ conduit par Gérard Nicoud²⁴. Electorat influent au niveau local grâce à un réseau associatif souvent ancien et dense, leurs revendications sont entendues par les élus municipaux qui les relayent au Parlement et au gouvernement (Mayer, Pelletier, 1988 ; Mayer, 1993). Après des prémices de réglementation²⁵, la « loi Royer » de 1973²⁶ tente de canaliser le développement des équipements commerciaux dans une logique de régulation de la concurrence entre deux mondes déjà décrits par Zola²⁷ : celui des commerçants indépendants qui

¹⁸ Rapport Bouchery, *Prévention de la corruption et transparence de la vie économique*, 1993. Deux autres rapports sur le thème de la corruption sont également à signaler : Rapport Rozes, *Pour améliorer la lutte contre la corruption*, 1994 ; Rapport Séguin, *Clarification des rapports entre la politique et l'argent*, 1994.

¹⁹ François, Abel, Sauger, Nicolas, (2006), « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France » Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales, in *Revue française de science politique*, Vol. 56, n°2, pp. 227-254.

²⁰ A la même période éclate l'« affaire Urba » impliquant cette fois le Parti socialiste dans des activités de financement occultes du parti.

²¹ Lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985.

²² La France fait partie, avec l'Espagne notamment, des pays dits dualistes où le droit qui s'applique en matière d'urbanisme commercial se distingue du droit de l'urbanisme général et obéit à une procédure spécifique de double autorisation. La majorité des pays européens sont dits monistes : les règles d'urbanisme classiques encadrent seules la création d'équipements commerciaux.

²³ Cid-Unati : Confédération intersyndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants.

²⁴ Maurice Roy, *Les commerçants entre la révolte et la modernisation*, Broché, 1971.

²⁵ En 1961 et 1969, deux circulaires interministérielles instituent les premières règles spécifiques venant encadrer l'implantation des équipements commerciaux. Jusqu'alors, celle-ci n'était soumise qu'à l'octroi du permis de construire traditionnel.

²⁶ Loi relative à l'orientation du commerce et de l'artisanat, 1973.

²⁷ Émile Zola, *Au bonheur des Dames*, G. Charpentier et E. Fasquelle, Paris, 1883.

fonctionne suivant le modèle traditionnel du petit commerce de proximité et celui des commerçants indépendants entrepreneurs qui inventent de nouveaux modèles de distribution à grande échelle. Cette loi crée le système de double autorisation décrit précédemment, système dont l'architecture générale est restée identique jusqu'à maintenant²⁸.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et l'adoption des lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985 accélèrent les procédures de décentralisation des compétences d'urbanisme. Opérant un « nouveau partage du pouvoir »²⁹ en transférant des ressources réglementaires aux communes et à leur groupement, les deux lois positionnent les maires comme interlocuteurs privilégiés des promoteurs dans les opérations d'équipements commerciaux. Sans leur donner un pouvoir de veto total, ces ressources réglementaires permettent aux élus locaux de faire valoir les intérêts de la commune et leurs intérêts individuels d'acteur politique dans la définition des projets, et peuvent obliger les promoteurs à faire des concessions. Également dépositaire de la légitimité démocratique que lui confère son élection, le maire s'exprime au nom de l'intérêt de la commune et de ses administrés : il détient des ressources politiques qui lui donnent la possibilité de convertir un projet d'équipement commercial, initié par un acteur privé, en projet d'intérêt général en jouant le rôle d'intermédiaire entre le promoteurs, les riverains et les commerçants qui considèrent souvent avec méfiance l'arrivée d'une nouvelle enseigne.

Le maire peut aussi mobiliser des ressources de positionnement pour éviter le blocage définitif ou le ralentissement d'un projet par un vote défavorable en Commission départementale ou par des recours juridiques émanant des groupes de commerçants (Chambre de commerce, Associations de commerçants). Le maire développe ainsi un « travail de médiation » hétérogène qui « consiste à intégrer des environnements distincts » pour reprendre les termes d'Olivier Nay et Andy Smith. Ces derniers proposent une nuance qui nous sera utile par la suite pour appréhender l'hétérogénéité du travail d'intermédiaire. Ils distinguent « d'une part, l'activité du *généraliste* qui consiste à construire du « sens commun » entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ; d'autre part, l'activité du *courtier* qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation) » (Nay, Smith, 2002 ; p. 13). Ici, l'activité du maire est celle d'un courtier entre des acteurs aux intérêts distincts, et ce à double titre. Courtier entre le promoteur porteur d'un projet d'équipement commercial et ses pairs élus, le maire doit convaincre les acteurs politiques qui participent au processus de décision de la pertinence du projet. D'autres élus municipaux des communes voisines interviennent en effet par leur vote dans la Commission départementale qui délivre la première autorisation d'équipement

²⁸ Voir working paper à paraître: Camille Allé, *Réformer l'urbanisme commercial : étude d'un processus parlementaire inachevé*, Cities, Sciences Po.

²⁹ Robert Savy, « La genèse du nouveau droit de l'urbanisme », *Le nouveau droit de l'urbanisme*, numéro spécial *RD imm.* 1984, p. 3.

commercial. L'obtention d'un avis favorable de la majorité des membres de cette Commission³⁰ conditionne la poursuite du processus d'élaboration du projet. Le maire de la commune d'implantation mobilise donc son réseau d'interconnaissances local et, de manière informelle, s'entretient avec les membres de la Commission départementale pour les convaincre. Outre les arguments objectifs déjà mentionnés qui plaident en faveur du projet, les accords tacites et les « échanges de votes favorables » entre les élus sont tout aussi décisifs : dans certains cas, le vote positif d'un élu sur un premier dossier est conditionné au vote positif d'un autre élu sur un second dossier lors d'une séance ultérieure de Commission départementale. Cette nécessaire médiation du maire, que l'on ne retrouve pas de manière identique dans l'immobilier résidentiel, rend le promoteur d'autant plus sensible à la qualité de ses interactions avec les élus. Finalement, si les démarches du maire auprès de ses pairs sont efficaces, la Commission départementale doit être une simple chambre d'enregistrement actant d'accords établis en amont de manière bilatérale.

Le maire est également courtier entre le promoteur et les personnes morales ayant un « intérêt à agir » (administrés et groupes représentant les intérêts du commerce local comme la Chambre de commerce et d'industrie et les Associations de commerçants) et qui peuvent, à ce titre, déclencher des procédures de recours contre les autorisations des Commissions départementales ou attaquer les permis de construire. Le maire doit donc désamorcer les conflits potentiels par un travail d'information, de conviction et d'association qui se traduit classiquement, comme pour tout projet urbain, par l'organisation de réunions publiques, la pédagogie, la représentation du projet par des plans et des maquettes, etc.

S'est ainsi mis en place, depuis les débuts de la grande distribution dans les années 1960, une régulation locale de l'urbanisme commercial au coup par coup. Elle s'apparentait à une gestion essentiellement municipale tirant profit des opportunités plus qu'à une politique municipale intégrant les équipements commerciaux dans une planification stratégique de moyen terme. Ce système de régulation locale, fondé sur la complémentarité et l'interdépendance des ressources respectives des acteurs politiques et des promoteurs, suit-il encore aujourd'hui le même schéma?

3. Promoteurs et élus locaux dans la planification de l'urbanisme commercial

Plusieurs dynamiques de transformation (modifications juridiques propres à la réglementation de l'urbanisme commercial et de l'urbanisme en général, institutionnalisation des intercommunalités, évolutions des modèles de la grande distribution et de la demande des consommateurs, etc.) permettent d'avancer l'hypothèse d'une évolution des pratiques de gestion municipale opportuniste des équipements commerciaux vers une action publique plus intégrée et transversale, définies aux échelles supracommunales (celle de l'intercommunalité ou du SCoT). Si c'est le cas, certains délégués

³⁰ La composition des Commissions départementales délivrant ces autorisations a varié au grès des différentes lois relatives à l'urbanisme commercial.

communautaires devraient endosser le rôle d'« entrepreneur »³¹ d'une politique intercommunale d'urbanisme commercial, animant un travail de mobilisation et de coordination des différents acteurs. Cela devrait se traduire par un *leadership* politique³² fort dans la réalisation des documents d'aménagement commercial à l'échelle des SCoT.

Encadré 3. Le commerce dans les documents d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme restent organisés suivant une hiérarchie pyramidale : plus le périmètre du territoire visé par les documents est petit, plus les règles sont précises et doivent intégrer et décliner les principes généraux définis par les documents supérieurs (supériorité par la taille du périmètre auquel ils s'appliquent et par la supériorité de la norme juridique).

A l'échelle de plusieurs communes, le **Schéma de cohérence territoriale** (SCoT) orchestre la mise en cohérence des différents documents d'orientation stratégique (Plan Local d'Urbanisme, Plan Local de l'Habitat, Plan de Déplacement Urbain, etc.) qui doivent lui être compatibles. En matière d'urbanisme commercial, la compatibilité des autorisations des CDAC avec le SCoT est obligatoire.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a par ailleurs créé la possibilité d'élaborer un **document d'aménagement commercial** (DAC) intégré au SCoT, possibilité qui s'est transformée en obligation dans le cadre de la loi Grenelle II. Le DAC détermine les grandes orientations du commerce en précisant ses localisations préférentielles. Il rassemble les informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique, et élabore une analyse prospective autour de la définition d'orientations en matière de développement commercial et de secteurs d'activités commerciales à privilégier.

Le **plan local d'urbanisme** (PLU) doit développer une réflexion d'ensemble à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité et proposer une stratégie orientant le projet de territoire. Il décline les orientations stratégiques du SCoT dans son propre **plan d'aménagement et de développement durable** (PADD). Le **règlement** du plan local d'urbanisme traduit techniquement ces dispositions (identification et délimitation des quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, recours aux normes de gabarits ou de coefficient d'occupation des sols, ratios de stationnement, etc.).

³¹ Roger W. Cobb, Charles D. Elder, *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, John Hopkins University Press, 1972.

³² Sur les controverses scientifiques concernant l'usage des termes *leadership* et *leader* voir notamment James M. Burns, *Leadership*, Harper et Row, 1978 et Andy Smith, Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2003. Nous utiliserons indifféremment les deux termes en nous centrant sur les manières dont certains acteurs politiques en position de *leadership* mobilisent leurs ressources, sur leurs objectifs et sur les effets de cette mobilisation sans insister sur la dimension transactionnelle des relations entre *leader*, *followers* et opposants.

Nous considérons ici la démarche de production d'un document d'aménagement commercial (DAC) comme une unité d'analyse en soi. En tant que tel, c'est un instrument de planification stratégique du type « projet » tel que Gilles Pinson l'étudie (Pinson, 2005 ; 2009). Il doit permettre d'un côté de définir un « projet d'agglomération » visant à décider des grandes orientations pour canaliser les implantations commerciales. D'un autre côté, il facilite la formulation d'un « méta-projet », c'est-à-dire d'un ensemble de principes intériorisés par les acteurs et fixant un horizon cadre de leurs actions. Le caractère interactif et incrémental du projet dans la planification stratégique, ainsi que la prédominance de formes de coordination moins hiérarchiques et plus négociée, brouillent le mythe de l'homme politique décideur au risque de banaliser le rôle des acteurs politiques dans le processus décisionnel. Il s'agira donc de comprendre comment les élus locaux ont investi l'obligation légale d'élaboration d'un document de planification pour renforcer leur capacité de maîtrise de l'urbanisme commercial. Avec les deux cas retenus, nous sommes en amont de la mise en œuvre de ces documents ce qui ne permet ni d'en évaluer les effets/résultats, ni de conclure du degré de coercition introduit par les acteurs politiques. En revanche, ces terrains nous donnent la possibilité d'étudier leur processus d'élaboration, les négociations et les interdépendances entre élus, promoteurs, distributeurs, techniciens intercommunaux et organisations satellites du type Chambre de commerce. Ce décryptage des processus décisionnels est nécessaire pour comprendre le rôle des acteurs politiques dans la régulation locale de l'urbanisme commercial.

3.1. Transformation d'un site commercial francilien par le plan local d'urbanisme

La municipalité de Chambourcy ne dispose ni des ressources financières ni de l'expertise de la Communauté urbaine de Strasbourg³³, mais la volonté du maire d'« influencer » sur l'urbanisme commercial se traduit par l'évolution programmée du plan local d'urbanisme (PLU). La transformation du site commercial en entrée de ville est « l'une des raisons qui a poussé à lancer la révision du PLU » déclare le chargé de mission suivant le dossier dans la commune, « parce qu'aujourd'hui on a peu d'éléments et d'outils contraignants pour faire évoluer ce site ».

3.2. Réorganisation de l'urbanisme commercial strasbourgeois par le document d'aménagement commercial

3.2.1. Les dynamiques de structuration du commerce strasbourgeois

Les descriptions du paysage commercial de la Communauté urbaine de Strasbourg convergent vers une représentation commune : le développement s'est fait avec une relative parcimonie comparée aux agglomérations de même poids démographique structurée en périphérie par trois pôles au Nord, au Sud et à l'Ouest (l'Est étant marqué par la frontière franco-allemande). Mais les facteurs explicatifs

³³ A noter que la commune de Chambourcy est intégrée dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national Seine Aval ce qui singularise encore les interactions entre les différents acteurs, notamment entre l'État et les élus municipaux.

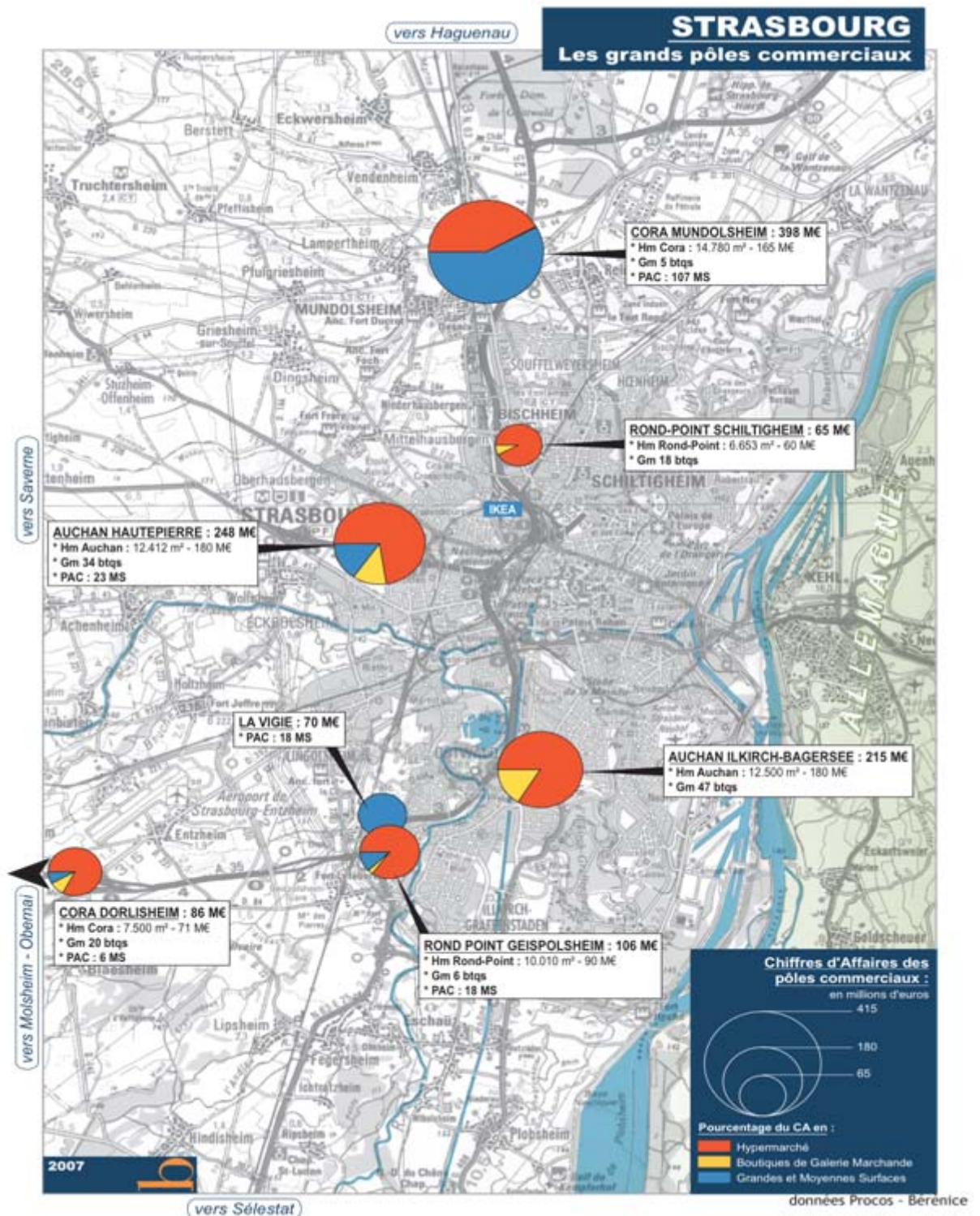
résident moins dans l'existence d'une intercommunalité forte que dans le poids du centre-ville doté de petits commerces particulièrement dynamiques³⁴ et dans le partage du marché entre des distributeurs/promoteurs historiques dans un contexte de disponibilité foncière rare.

D'une part, « la municipalité de Strasbourg a toujours veillé à ce qu'il y ait des projets de qualité dans le centre-ville et à ce que le commerce ne s'étende pas trop en périphérie parce qu'elle disait *il y a des agglomérations où toutes les enseignes se sont implantées et ça a pompé le centre-ville*. Donc, nous, on fait attention quand une enseigne s'implante que ce ne soit pas de l'équipement de la personne parce que c'est directement en concurrence avec le centre-ville (...). Culturellement, c'est toujours pensé : les élus ont toujours eu pour politique de conforter le centre-ville, de garder le centre-ville pour la qualité de vie, l'attrait de Strasbourg et de bien circonscrire les zones commerciales là où elles sont prévues» (technicien de la CUS). D'autre part, les commerçants indépendants du centre-ville sont organisés et mobilisés pour défendre leurs intérêts collectivement dans des instances représentatives puissantes, à savoir principalement la Chambre de commerce de Strasbourg et l'association de commerçants des Vitrites de Strasbourg « qui ont beaucoup de poids au niveau politique et qui sont très écoutées » (technicien de la CUS).

Par ailleurs, la présence historique de trois enseignes, Auchan, Cora et l'enseigne régionale Coop Alsace qui « occupent le terrain » est un aspect récurrent dans les discours expliquant la structuration commerciale : « Quand on prend les chiffres d'affaires et les études sur le potentiel commercial sur Strasbourg, on est quand même assez dense : l'agglomération est bien occupée par les opérateurs, les trois historiques. Elle a été très vite quadrillée par des acteurs qui avaient les moyens de le faire et du coup le foncier libéré pour le commerce est rare donc il est cher », explique un promoteur de la filiale immobilière d'Auchan. Cette rareté du foncier disponible pour le commerce s'est probablement conjuguée avec des stratégies classiques de verrouillage du territoire par ces trois *insiders* historiques.

³⁴ Le centre-ville (grande île et le centre commercial de la Place des Halles) est resté le pôle commercial principal de la région alsacienne, position qu'il occupe de manière constante dans l'histoire de Strasbourg depuis le Moyen-Âge³⁴ et qui a été renforcé par des politiques de valorisation. Avec 1050 locaux commerciaux (commerces, services, restaurant)³⁴, il génère un chiffre d'affaires de 800M€ contre 500 à 650 M€ pour d'autres agglomérations rayonnant sur des zones semblables de 600 000 habitants (Nantes, Montpellier, Grenoble, Rennes).

Carte 1. Les grands pôles commerciaux de la Communauté urbaine de Strasbourg en 2010 (chiffre d'affaires et classification par types d'activité)



Source : étude réalisée pour l'ADEUS par le cabinet Bérénice dans le cadre de l'élaboration du DAC, document de travail, 24.01.2012.

3.2.2. Les mécanismes de production d'une « représentation partagée »

L'élaboration d'un document d'aménagement commercial n'est pas un acte politique très médiatique ou mobilisateur et n'est *a priori* pas une priorité de l'agenda politique. Elle vient surtout d'une convergence de calendriers entre la révision du schéma de cohérence territoriale, qui a par ailleurs l'obligation légale d'intégrer un document d'aménagement commercial, et l'élaboration d'un plan local d'urbanisme à l'échelle intercommunale³⁵. Elle est encouragée par le *leadership* du président de la Communauté urbaine, Jacques Bigot, également en charge des questions d'urbanisme à l'échelle de l'intercommunalité et président du syndicat mixte du SCoT de la Région de Strasbourg (le Scoters)³⁶. Par souci de cohérence, l'élaboration du document d'aménagement commercial intégré au SCoT est donc « piloté au niveau du Scoters, mais décidé par la Communauté urbaine et le Scoters, et, techniquement, du côté de la maîtrise d'ouvrage, l'équipe du syndicat mixte bénéficie d'appui non négligeable du service économie et du service de la planification territoriale de la Communauté urbaine de Strasbourg. C'était d'autant plus important que le PLU communautaire va avoir à gérer l'emboîtement des échelles d'action » (technicien du Scoters).

L'élaboration du document d'aménagement commercial une fois mise à l'agenda, le dispositif imaginé se divise en une première phase de diagnostic qui doit aussi permettre de produire une représentation partagée du paysage commercial et de ses dynamiques. La seconde phase consacrée à l'élaboration des orientations s'ouvrira par un appel d'offre pour sélectionner un prestataire extérieur³⁷. Un groupe de pilotage est formé par une coalition d'acteurs politiques et de techniciens avec l'idée « qu'il faut que ce groupe soit le plus ouvert possible parce que, le commerce, c'est quelque chose qu'on n'a pas l'habitude d'appréhender comme ça, sous l'angle de l'aménagement » (directeur du Scoters). Le groupe des techniciens se compose d'un noyau dur formé par le directeur et la chargée de mission du Syndicat mixte et du groupe-projet de l'Agence d'urbanisme regroupant une demi-douzaine de personnes ; s'y ajoutent les techniciens des intercommunalités (notamment ceux de la CUS) et des chambres consulaires, la DREAL³⁸ et la DDT³⁹, le Conseil général et le Conseil régional. Chambre de commerce et Agence d'urbanisme disposent de ressources d'expertise importantes qui les placent en partenaires indispensables pour dresser un état des lieux des activités commerciales (observatoire du commerce, observatoire du foncier et observatoire départemental des déplacements). Pour réaliser le diagnostic, l'Agence d'urbanisme, qui en tant qu'association n'a pas à passer par une procédure de marché public, retient le

³⁵ Code de l'urbanisme, art. L.123-1, modifié par Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 article 19 (V) ; Art.4-1, Loi du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines ».

³⁶ Pour le Comité syndical du Scoters, c'est une « tradition » depuis l'existence du syndicat mixte d'élire le président de la CUS en raison principalement de la part substantielle que la Communauté urbaine apporte au financement de la structure et du poids démographique et économique qu'elle représente.

³⁷ Notre enquête de terrain s'étant déroulée entre mi-janvier et fin avril 2012, nous nous concentrons sur la première phase qui s'est achevée en juin 2012.

³⁸ DREAL : Direction régionale de l'environnement, l'aménagement et le logement.

³⁹ DDT : Direction départementale des territoires.

cabinet parisien Bérénice. Ce cabinet de conseil est choisi avec un souci d'objectivité notamment « parce que la CUS travaille sur d'autres projets avec d'autres cabinets ; ça faisait un nouveau cabinet assez neutre qui n'était pas impliqué sur d'autres projets » (techniciens du Scoters). Il travaille à partir de ses propres bases de données mais également avec celles de l'Agence d'urbanisme et de la Chambre de commerce qui l'appuient dans sa mission, au même titre que le service économique de la Communauté urbaine.

Le pilotage politique est assuré par un groupe de 13 élus⁴⁰. C'est un élu hors-CUS, Jean-Marc Willer, qui est choisi pour présider le groupe de pilotage dans le but de « rassurer les communautés de communes dont le poids économique et politique est moindre » (adjoint à l'urbanisme de la ville de Strasbourg). Jean-Marc Willer, maire d'Erstein, membre du Bureau du Syndicat mixte, vice-président de la Communauté de communes du Pays d'Erstein, est décrit comme « quelqu'un de très volontaire pour porter cette question » : par son expérience de maire d'une petite ville limitrophe de la CUS, il connaît les « préoccupations sur la proximité et sur l'équilibre CUS/hors-CUS », explique la chargée de mission du Scoters.

Il existe donc effectivement un *leadership* politique fort des intercommunalités (CUS et communautés de communes) « incarné » par le binôme président du groupe de pilotage et président de la Communauté urbaine de Strasbourg. La nécessité d'avoir à la tête du projet de DAC deux figures de la politique locale est aussi révélatrice des tensions entre les intérêts individuels des communes et la définition d'un intérêt collectif qui s'exprimerait à travers la définition d'orientations partagées : « Tout le monde est d'accord sur le fait qu'il faut faire un schéma et sur la situation de diagnostic qui n'est pas très bonne sur certains secteurs. Mais quand vous arrivez avec votre schéma, ils (les maires) vous disent tous *ce n'est pas quand même vous qui allez décider ce que vous allez faire chez moi* » (le maire d'Erstein).

Face à ces tensions, une logique classique⁴¹ de dépolitisation et d'objectivation du diagnostic est adoptée en recourant à une expertise externe. On fait appel à un prestataire extérieur considéré comme neutre pour produire un diagnostic très largement étayé par des données économiques provenant de différentes sources. Le recours à ces données fonctionne comme un « langage de vérité » (Trépos, 1996) qui renvoie « l'apparence de discours émancipés des déterminants sociaux (et politiques), n'obéissant qu'à des logiques internes » (Robert, 2008). La médiation de l'expert permet d'asseoir la légitimité du diagnostic en lui donnant un caractère neutre fondé sur une expertise indépendante. Simultanément, les allers-retours entre le cabinet Bérénice, les techniciens, les élus permettent de « se faire une culture

⁴⁰ Parmi ces 13 élus, 9 siègent dans l'une des 11 communautés de communes du Scoters, 3 élus sont conseillers communautaires de la CUS et s'y ajoute le maire de Fergersheim (commune de la CUS marquée par des problématiques de reconversion de friches commerciales).

⁴¹ Les travaux d'historiens, de sociologues et de politistes concernant les liens entre « le savant et le politique » (Weber, 1912) et plus précisément l'expertise et ses liens avec la décision politique est particulièrement abondante. Pour un état des lieux des grandes questions sous-jacentes : Pierre Lascoumes, « L'expertise entre sciences et pouvoir », dossier, *Problèmes politiques et sociaux*, 912, 2005 ; Delmas Corinne, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte «Repères», 2011 ; Cécile Robert, « Chapitre 11 : Expertise et action publique », in Ollivier Borraz et Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 1*, Presses de Sciences Po, 2008 pp.309-335.

commune » comme l'explique un technicien, de dessiner une carte mentale du commerce « parce que la planification ne passe pas uniquement par la règle, elle passe également par tout ce qui est...par l'acquisition d'un *back ground*, d'un fond de discussion, de réflexes ». De fait, ceux de nos interlocuteurs qui ont participé aux travaux du groupe de pilotage sont capables de dresser à grands traits un paysage commercial cohérent de la CUS et leurs représentations sont similaires. Le discours de l'expert participe donc directement au cadrage du contexte et ne se réduit pas à un simple avis formulé après une analyse de données. Nous rejoignons ici les études conduites par Yannick Rumpala (2003) dans le domaine de l'environnement et Marina Serré (2002) dans celui de la santé qui montrent comment les outils des experts tels que l'application de grilles de lecture économiques (calculs de prix, méthodes coûts/avantages, etc.) contribuent à redéfinir certains principes et objectifs. Par ailleurs, l'intégration de cette carte mentale tout comme l'assimilation de certaines normes produit des effets : elle pose déjà les jalons des options à examiner et des arbitrages à rendre dans la phase 2 d'adoption d'une stratégie, elle suggère des « voies de règlement des conflits » (Lascombes, 1990). Dans cette construction, le cabinet Bérénice joue un rôle important de transfert d'expertise. Cette démarche permet de « faire arriver au sein de la CUS et du Scoters cette compétence (l'analyse du commerce) que l'on n'avait pas en interne de manière aussi précise que celle du foncier ou de l'habitat par exemple », « c'est une manière de nous former et de former notre discours, et de formater notre discours sous couvert de leur demander un diagnostic », explique un technicien.

Le transfert se fait entre techniciens - du cabinet d'urbanisme vers les équipes du Scoters, de l'Agence d'urbanisme et de la Communauté urbaine - mais également en direction des élus. Les échanges et les réunions servent aussi à « leur amener une culture, des points de repère, une connaissance, des réflexes. Les élus sont pragmatiques dans le sens où, ce qu'ils entendent dans les réunions de planif, ils essayent de l'intégrer dans leur discours politique et dans leurs pratiques au quotidien », explique le directeur de projet de la CUS. Cette expertise est filtrée, décodée et interprétée par les techniciens et les élus qui « croisent » les sources d'information, bien conscients des intérêts respectifs : « La difficulté du commerce, c'est que l'on n'a pas de source complètement neutre : le cabinet Bérénice est proche de la fédération d'enseignes Procos, la Chambre de commerce est proche des Vitrines de Strasbourg, le maire est proche de je ne sais pas qui...donc du coup, il faut croiser les info, il faut accepter de les examiner quelques soient leurs sources mais il ne faut pas être dupe » (technicien Scoters).

3.2.3. Concertation : publiciser le diagnostic et renforcer la légitimité de la planification stratégique

L'élaboration du DAC a suscité des prises de contact individuelles de la part de certains acteurs économiques présents ou cherchant à s'implanter sur le territoire du Scoters : « quand elles en ont eu vent ou quand elles se sont frottées à nous à cause des dossiers déposés en Commission départementale, les enseignes téléphonent, demandent à être associées, prennent rendez-vous, exposent leur point de vue », raconte le directeur du Scoters. La volonté des élus du groupe de pilotage est bien de dépasser le bilatéralisme fermé en engageant un « vrai processus de concertation » (Directeur du cabinet Bérénice), déclare le directeur général adjoint du cabinet Bérénice. Trois « réunions de territoires » (Sud, Nord Ouest) sont prévues, animées par Bérénice et les techniciens du Scoters, où les maires sont invités à la

présentation du diagnostic et à donner leur avis. Le président du groupe de pilotage, Jean-Marc Willer, a par ailleurs assuré une présentation aux élus (commerçants) de la Chambre de commerce. Enfin, une réunion avec les promoteurs, les enseignes, etc. est organisée au siège de la CUS.

Ce « partage de diagnostic » s'adresse tant aux élus externes au groupe de pilotage qu'aux professionnels et cherche d'abord à tester le diagnostic pour voir s'il est accepté. Le groupe de pilotage attend que les élus et les professionnels entendent faire émerger des problèmes non identifiés et « peaufiner ce discours » (technicien Scoters) dans un souci de mise en œuvre ultérieure du document. Ensuite, communiquer, diffuser et légitimer la représentation du commerce produite. Et, enfin, « prendre la température » des élus et des acteurs économiques privés pour évaluer jusqu'où les choix politiques déjà sous-jacents dans le diagnostic sont acceptés (par exemple, l'économie de foncier, la volonté de ne pas dépasser le potentiel commercial identifié qui s'élèverait entre 40 ou 60 000 m² à l'horizon 2020). Ce processus doit permettre plus globalement de saper la critique habituelle accusant l'expertise d'être un « contre-modèle à la démocratie délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Il doit permettre de désamorcer les conflits en amont et de mesurer le degré de prescription auquel pourront prétendre les orientations arrêtées dans la phase stratégique : si la procédure donne l'impression aux élus d'être dépouillés de leurs prérogatives en matière d'urbanisme par l'imposition de nouvelles contraintes supracommunales, les tensions ne manqueront pas de se traduire en contentieux au premier projet développé. Dans ce dispositif, le binôme Willer-Bigot a donc une double activité d'intermédiaire : intermédiaire généraliste, ils construisent du sens commun entre des types d'acteurs qui ne recourent pas aux mêmes savoirs ; intermédiaire courtier, ils cherchent des solutions acceptables entre les différentes parties prenantes dont les intérêts peuvent être éloignés.

Ces deux cas nous permettent de valider l'hypothèse d'une évolution des pratiques de gestion municipale opportuniste des équipements commerciaux vers une action publique plus intégrée et transversale qui se traduit dans les usages des documents de planification (SCoT, Plan local d'urbanisme). Dans le but affiché d'une maîtrise du développement de l'urbanisme commercial, des acteurs politiques en position de *leadership* endossent les rôles d'animateur du travail de mobilisation et de coordinateur entre les différents acteurs économiques, politiques et satellites. Ils sont également médiateurs et courtiers entre ces acteurs pour parvenir à intégrer les différents intérêts en présence et à les traduire dans un document d'urbanisme. Ces élus font-ils un travail semblable dans les projets opérationnels de construction des équipements commerciaux ?

4. Coalitions d'acteurs politiques et économiques dans les projets opérationnels

Si les acteurs politiques s'essayent effectivement à parfaire leur maîtrise du développement des équipements commerciaux, leurs tentatives devraient également se manifester dans les projets opérationnels⁴². Comme nous l'avons montré, les partenariats entre élus et promoteurs sont la condition *sine qua non* à la réalisation d'un projet. Il reste à comprendre quelle est la capacité d'action des premiers dans ces coopérations. Quelle est la densité et la stabilité de ces coopérations ? Quel est leur degré d'ouverture à des acteurs autres que les binômes élus/promoteurs ? Comment s'articulent la dimension incrémentale et interactionniste du projet avec la dimension gouvernementale caractérisée par le *leadership* politique ?

4.1. Création du centre commercial Rivétoile à Strasbourg : processus chaotique et coalition de projet à stabilité variable

La création du centre commercial Rivétoile au Sud de la Grande Île (hyper centre historique de Strasbourg) fait l'objet d'une articulation entre un projet opérationnel (le complexe immobilier des Rives de l'Etoile) et un projet urbain (l'axe Strasbourg-Kehl, zone historiquement spécialisée dans les activités industrielles et portuaires, restée en marge des espaces urbains du quotidien et axe prioritaire d'urbanisation et de développement économique de la CUS depuis vingt ans). L'opération des Rives de l'Etoile donne lieu à la formation d'une coalition d'acteurs politiques, économiques privés et semi-publics à géométrie variable tout au long du processus, traversée par des négociations et des rapports de force.

Dans les années 1990, la Ville de Strasbourg entame la mise en œuvre de ses grandes orientations avec la création d'une zone d'aménagement concertée⁴³, la « ZAC de l'Etoile », dont la Société d'aménagement et d'équipement de la Région de Strasbourg (Sers)⁴⁴ est désignée concessionnaire en 1991. Situé entre le multiplexe cinématographique, les archives communautaires, le Centre de découverte des sciences et des techniques (le Vaisseau), et la Cité de la musique et de la danse, s'étendant sur 2,5 hectares, le complexe immobilier Les Rives de l'Etoile est présenté comme le « poumon économique d'un

⁴² Le terme « projet opérationnel » désigne ici la production d'équipements commerciaux en général, de la phase de conception à sa gestion.

⁴³ Le Conseil de Communauté a approuvé le dossier de réalisation de la ZAC de l'Etoile par une délibération du 16 avril 1999.

⁴⁴ Société d'aménagement et d'équipement de la Région de Strasbourg, la Sers a un statut de société d'économie mixte avec un capital partagé entre des partenaires publics et privés. Le capital social de la Sers de 8.000.000 € est détenu en 2011 par les actionnaires suivant : Ville de Strasbourg : (26,04%), Communauté Urbaine de Strasbourg (12,30%), Conseil Général du Bas-Rhin (27,55%), Caisse des Dépôts et Consignations (25,11%), Caisse d'Épargne d'Alsace (4,34%), Habitation Moderne (2,43%), CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin (1,25%), Société Immobilière du Bas-Rhin (0,99%).

quartier encore essentiellement culturel »⁴⁵. Cette opération doit comprendre un centre commercial en rez-de-chaussée supplanté par des logements et bureaux dans une logique de mixité fonctionnelle.

La construction d'une coalition d'acteurs autour du projet se fait par étape. La Ville (maître d'ouvrage) et la Sers (aménageur qui s'occupe de la partie « bureau ») constituent un premier binôme auquel vient s'ajouter Espace Expansion (promoteur immobilier commercial) puis d'autres promoteurs spécialisés dans le logement. Contrairement à l'immobilier de logement où les élus peuvent préférer travailler avec un petit nombre de promoteurs connus⁴⁶, la Sers adopte une stratégie de diversification de ses partenaires « parce que...justement, vous savez ces grosses foncières qui détiennent...après elles aussi elles régulent les prix, elles fixent des loyers...On avait une petite faveur pour la société Tréma qui apportait une autre vision, une certaine fraîcheur, de la nouveauté, mais elle a eu des soucis juridiques » (chef de projet Sers). Comme dans le secteur du logement, les acteurs politiques sont soucieux d'éviter une trop grande dépendance à l'égard d'un seul opérateur immobilier (Pollard, 2009). Les travaux dans ce domaine montrent également l'importance de la stabilité des relations entre élus et promoteurs, notamment en vue de l'obtention de marchés ultérieurs. Dans cette perspective d'anticipation, la « réputation » du promoteur constitue pour lui une ressource : s'il « perd la face » dans une opération, il risque d'être écarté par les élus de la commune, voire au-delà. En revanche, dans le cas de l'immobilier commercial, une fois que le promoteur a produit l'équipement commercial, sa stratégie n'est pas *a priori* de « cannibaliser » le marché en produisant de nouveaux équipements. Autrement dit, le promoteur jouerait un jeu non répété et, par conséquent, coopérer et stabiliser les rapports avec les acteurs politiques devrait prendre une importance moindre dans sa stratégie.

Dans le cas qui nous intéresse, la stabilité de la coalition est en effet remise en cause à diverses reprises par les stratégies individuelles. Elle vacille une première fois lorsqu'Espace Expansion cherche à se retirer du projet à la fin des années 1990 mais est finalement retenu par un « acompte substantiel » versé à la Sers et probablement un pari sur l'avenir du site. Puis, en 2001, la mairie de Strasbourg bascule d'une majorité PS (Catherine Trautmann) à une majorité UMP (Fabienne Keller) : la nouvelle équipe imprime sa marque à un projet porté jusque là par l'opposition, elle n'hésite pas à en redéfinir les grandes orientations en imposant au promoteur Kaufman and Broad de changer d'architecte pour la partie logement. De nouvelles marges de négociation s'ouvrent et ce dernier essaye de faire baisser la charge foncière : « Là où ils ont mal joué, c'est qu'en face la municipalité ne tenait pas tant que ça à faire ce projet et donc n'a pas cédé ! » (chef de projet Sers). Quittant la coalition qui se recompose dans l'urgence en intégrant d'autres promoteurs, Kaufman and Broad la déstabilise et monnaie sa sortie en déposant un recours contre les permis de construire des nouveaux membres de la coalition. Compte tenu des délais générés par un contentieux juridique, pour éviter la caducité des permis et l'enterrement du projet, la coalition n'a pas d'autre choix que de racheter le retrait du recours. Cette dynamique de recombinaison de

⁴⁵ « Les Rives de l'Etoile, un nouveau morceau de ville », *DNA*, 28.09.2008.

⁴⁶ Julie Pollard, « Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid », *Thèse IEP de Paris*, 2009.

la coalition montre comment les choix opérés par les acteurs politiques nouveaux entrants ébranlent le cadre général dans lequel interagissent les acteurs. Quitte à rompre des partenariats, les acteurs politiques imposent leur vision de ce que doit être ce nouveau morceau de ville. Les marges de compromis en interne pour les membres de la coalition sont finalement étroites et les rapports de force entre acteurs économiques et politiques sont plus complexes qu'une simple domination des premiers sur les seconds.

Par ailleurs, la coalition de projet, à géométrie variable, reste relativement fermée aux acteurs extérieurs de la société civile. Ils tentent de participer à la définition des orientations du projet sans parvenir à intégrer le groupe et se reportent sur des registres d'opposition classiques (pétition, journaux locaux, recours juridiques). La Coordination Etoile, fédérant une dizaine d'associations réclame « une vraie concertation pour un autre projet » ; elle obtient 7 600 signatures contre le projet, elle soutient les recours ou les dépose à son nom. Finalement, fin 2008, malgré les oppositions et les complications administratives et juridiques, un centre commercial avec un hypermarché E.Leclerc de 4 500 m² et 85 boutiques est inauguré sans que les contestataires aient pu intégrer la coalition de projet. Le centre commercial a par ailleurs rejoint l'association des Vitrites de Strasbourg à laquelle une cotisation substantielle est versée. Les oppositions s'en sont calmées d'autant plus facilement.

La phase opérationnelle du projet terminée, les entreprises internationalisées comme Espace Expansion, devenu entre temps Unibail-Rodamco, n'en travaillent pas moins à stabiliser et à densifier leurs relations avec les acteurs locaux. Entretenir un réseau large (association de commerçants mais aussi CCI et CUS) occupe davantage la directrice de Rivétoile que le développeur du groupement Système U par exemple qui avoue avoir « un peu négligé la CCI depuis qu'elle ne siège plus en CDAC ». Les rapports entretenus avec les Vitrites, la CCI et la CUS pour la gestion courante de Rivétoile permettent également de se tenir informé, en particulier sur le développement des projets urbains, et de se positionner de manière « proactive » : « La Ville veut faire le cœur contemporain de Strasbourg et le centre commercial Rivétoile est en plein milieu du dispositif ; en tant que directrice du centre, c'est très important de savoir ce qui va être construit, du logement, du bureau, du loisir, du commerce. Moi je veux absolument que Rivétoile devienne la place du village : il est hors de questions que les gens aillent faire leurs courses ailleurs qu'à Rivétoile » (directrice de Rivétoile).

Cet exemple montre l'importance pour les foncières internationalisées comme Unibail-Rodamco de la stabilité de leurs relations avec les acteurs politiques et les autres acteurs économiques (commerçants notamment). L'attention portée à l'ancrage local et à la fabrique de la ville va de paire avec le souci d'être présent dans les politiques publiques qui organisent un territoire, territoire dont elles entendent capter les flux additionnels de riverains, de travailleurs, c'est-à-dire de clients potentiels. La mise en concurrence des villes par les promoteurs pour implanter les équipements commerciaux doit par ailleurs être nuancée : certains emplacements sont des cibles privilégiées sans substitution possible avec un autre site et sont particulièrement convoités par les promoteurs malgré les diverses difficultés.

4.2. Restructurer la Zone commerciale Nord : initiative politique

Contrairement aux Rives de l'Etoile, le projet concernant la Zone commerciale Nord en est à ses prémises. Sur une emprise foncière avoisinant les 150 hectares et répartie entre quatre communes (Vendenheim, Lampertheim, Mundolsheim, Reichstett), la Zone commerciale Nord s'est étendue et organisée spontanément sans intervention spécifique du politique au gré des changements d'enseignes. Elle connaît depuis plusieurs années des problèmes de saturation des voies d'accès nuisant à son dynamisme économique. Sa restructuration fait, depuis 2006, l'objet de réflexions sous l'égide des élus et à la demande des enseignes, explique le maire de Mundolsheim :

« Ça s'est décidé encore sous l'ancien mandat, c'est l'époque de Robert Grossmann qui avait fait faire en 2006 une étude confiée à David Mangin pour voir comment on pourrait développer cette zone. Il avait fait une première esquisse avec des scénarii dont certains ambitieux prévoyaient également du logement ».

Un Schéma directeur d'aménagement est ainsi établi par le bureau d'étude SEURA en 2008 proposant un état des lieux, des orientations et des scénarii de restructuration. Ce schéma, appelé le plan Mangin, met en évidence les problèmes structurels de la zone, à savoir la baisse de chiffre d'affaires de certaines enseignes, la présence de friches commerciales, une dispersion des commerces et des difficultés de circulation importantes. L'éclatement de la propriété foncière entre une multitude d'acteurs, qu'ils soient publics (État, CUS qui possèdent une petite part de 9,5 ha.) ou privés (distributeurs, particuliers louant des parcelles aux distributeurs, etc.) rend la restructuration d'autant plus compliquée à mener.

Par la suite, la période électorale de 2008 fait « un peu tomber dans l'oubli » le dossier qui est ressorti « à la demande des maires concernés pour qu'on fasse une zone d'aménagement concerté sous l'égide de la CUS » (maire de Mundolsheim). A l'issue des réflexions engagées autour du plan Mangin, c'est la solution de la zone d'aménagement concerté (ZAC) qui est retenue : elle permet aux élus de piloter le projet par l'intermédiaire du concessionnaire de la ZAC qu'ils choisiront comme l'explique le directeur de projet de la CUS :

« Cela nous semblait l'outil le plus intéressant qui nous permettait d'avoir un plan, une stratégie commerciale assumée par les élus qui pouvaient dire, « ok, on restructure la ZAC. La direction où l'on veut aller, c'est ça ; les contraintes, c'est ça ; et on va prendre l'opérateur qui respectera cette volonté politique ».

La zone d'aménagement concerté permet également de contrôler le prix du foncier et d'éviter une envolée des charges foncières dans la mesure où le concessionnaire de la ZAC fixe la valeur des terrains à laquelle ils peuvent être vendus et que, en dernier ressort, la Communauté urbaine peut recourir à l'expropriation. Le choix alternatif, plus simple à mettre en œuvre et moins coûteux, aurait été de créer un nouveau pôle d'activité commerciale à l'Ouest de l'agglomération : des enseignes de la Zone commerciale Nord se seraient relocalisées, la zone aurait progressivement périclité permettant d'appliquer la méthode de la *tabula rasa* et de repartir de zéro comme l'explique un promoteur. Mais « ce n'est pas ce que les élus veulent, ils veulent que l'on restructure », soutient le directeur de projet de la Communauté urbaine.

Après délibération de la CUS visant à la « prise en considération du projet d'études d'aménagement de zone d'aménagement concerté, détermination des objectifs, définition des modalités de

concertation et lancement des études préalables »⁴⁷, un appel d'offre est lancé pour réaliser l'étude pré-opérationnelle, préalable à la réalisation de la ZAC. Un comité de pilotage composé des maires des quatre communes concernées et présidé par Jacques Bigot, président de la CUS, est créé ; le studio Authier et associés est choisi pour réaliser cette étude. Ils constituent une coalition d'acteurs politiques et de techniciens *a minima*, très en amont de la phase opérationnelle. Le but n'est pas d'« empiler les études » mais « c'est comme ça que ça marche », déclare le directeur de projet de la CUS. Et cette démarche est perçue, à juste titre, comme faisant partie intégrante du processus du projet. Il insiste sur l'importance du dialogue et de la compréhension des logiques d'action des partenaires : ces deux points peuvent paraître évidents mais sont primordiaux pour qu'une coalition d'acteurs parvienne à définir des objectifs partagés et à s'accorder sur leurs déclinaisons et leur mise en œuvre. Et ils le sont d'autant plus que les intérêts en jeu sont souvent loin d'être convergents. Notre interlocuteur décrit les vertus cognitives des échanges entre les élus et les techniciens (ici l'architecte David Mangin) qui permettent, dans l'interaction, de persuader les élus d'intégrer du logement dans le projet par des techniques classiques (le dessin dans notre cas) :

« Faire des études préalables, un plan guide, etc. : le cheminement en lui-même, il est intéressant aussi et les élus sont d'accord. Quand j'ai repris le dossier, les élus m'ont dit surtout vous ne sortez pas du Plan Mangin alors que ma hiérarchie me disait on ne sait pas si les élus vont être chauds pour faire le plan Mangin : les élus ne demandaient que ça ! Donc il y avait vraiment une incompréhension. Quand on prend le temps de travailler avec eux, de faire venir des gens... Je me souviens que l'on était avec David Mangin, vous connaissez ses petits dessins, on était allé manger au restaurant avec les élus après une réunion, il avait commencé à dessiner sur la nappe pour expliquer comment ça marchait. Alors les élus hurlaient parce qu'ils ne voulaient pas d'habitat près du canal et il leur avait expliqué pourquoi il fallait le faire et après les élus ok, ça nous semble une très bonne solution. Il les avait convaincus ! ».

Cela nous permet de souligner le rôle des techniciens, intermédiaires généralistes entre la sphère du savoir, de la connaissance technique des enjeux d'aménagement et d'apprentissage des dynamiques du commerce, et la sphère politique des élus qui décident et arbitrent en tenant compte également de leurs propres intérêts politiques (anticipation des perceptions des groupes de pression locaux et des administrés, enjeux électoraux, etc.).

La zone d'aménagement concerté devrait être créée fin 2012 après une concertation publique préalable associant l'ensemble des personnes concernées, conformément à l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme pour atteindre plusieurs objectifs énumérés ci-dessous.

Encadré 4 Extrait de la délibération du Conseil de la CUS (27.05.2011) : les objectifs de la restructuration de la Zone commerciale Nord.

La collectivité souhaite engager une restructuration de la zone en poursuivant les objectifs suivants :

- renforcement de l'attractivité de la zone en améliorant sa desserte en transports en commun, mais également en agissant sur le trafic automobile ;

⁴⁷ Délibération au Conseil de la CUS du vendredi 27 mai 2011.

- développer une stratégie commerciale aidant à la reconversion et la revalorisation de certains secteurs tout en favorisant l'arrivée de nouvelles enseignes, d'artisans-commerçants couplés à de l'habitat ;
- intégrer l'extension urbaine sur la réserve foncière ;
- valoriser la berge du canal ;
- développer une mixité sociale et fonctionnelle ;
- créer des espaces publics de qualité favorisant le lien social et les déplacements actifs ;
- améliorer l'insertion de cette urbanisation dans l'environnement et le paysage.

La Communauté urbaine de Strasbourg détient la compétence pour des opérations de type ZAC et devrait en confier la maîtrise d'ouvrage à un concessionnaire. Si la demande de prise en main par la CUS vient des élus des communes de Vendenheim, Mundolsheim, Lampertheim, Reichstett, la CUS se montre particulièrement volontariste et interventionniste sur la Zone commerciale Nord aussi bien à l'endroit des acteurs privés que des municipalités. C'est elle qui supervise l'ensemble de l'opération et qui est en position nodale dans la coalition de projet. En témoignent les propos du directeur de projet de la CUS :

« C'est à la demande des communes que l'on est intervenu, et c'est une certaine forme pas de dépossession mais ...c'est vrai que c'est la CUS qui intervient là dessus, c'est le président de la CUS qui donne le « la » et les élus... on travaille avec eux, on leur présente les plans, etc. mais grosso modo, c'est la CUS qui fait. Les élus sont associés mais c'est ici, ce n'est pas mon territoire, ici c'est un territoire de la CUS ».

A travers cette « technique ZAC », la CUS peut piloter à distance : par l'intermédiaire du cahier des charges adressé au futur concessionnaire, elle peut mettre au point une « stratégie foncière » doublée d'une « stratégie commerciale » et intervenir dans l'organisation des intérêts privés :

« Normalement, on n'a pas le droit de dire « on veut spécialiser telle zone » mais on va contractualiser avec un concessionnaire d'opération qui lui va avoir pour objectif de mettre en œuvre une stratégie commerciale contractuellement. Après, si quelqu'un arrive pour dire « je veux faire absolument de la restauration », vous ne pouvez pas interdire sauf si cela génère des flux trop importants, etc. mais il faut des critères objectifs » (technicien CUS).

La Communauté urbaine garantit donc à la fois la légitimité et le cadre général d'action du concessionnaire. Ce dernier aura un rôle traditionnel d'aménageur⁴⁸ doublé d'un rôle de négociateur entre propriétaires des terrains et enseignes pour leur proposer des recompositions et des déplacements.

A ce stade du projet de restructuration, il est difficile d'identifier d'autres acteurs mis à part ceux du comité de pilotage. Quoiqu'il en soit, la CUS travaille en partenariat avec les enseignes de la Zone commerciale Nord regroupées en association et les intègre aux réunions dans une démarche plus large et constante de désamorçage des conflits, de lissage des rapports de force par la production de consensus,

⁴⁸ A savoir acheter une partie des terrains qu'il juge stratégiques, les équiper, les restructurer, évaluer le montant des charges à payer, négocier leur répartition entre les acteurs publics et privés, implanter une nouvelle enseigne « locomotive » pour créer une nouvelle dynamique.

l'explication et l'explicitation des contraintes, des atouts et inconvénients de telle proposition, comme le décrit le directeur de projet de la CUS :

« On fait un comité technique la semaine prochaine, le président de l'association est invité à ce comité technique, avec la CCI, le Conseil général, etc., Cora... Ce n'est pas usuel mais moi j'estime que l'on travaille avec eux, pour eux, et que de la faire sans eux avec des plans secrets, ça n'a pas d'intérêt ».

« Expliquer », « faire comprendre » : il ne s'agit pas uniquement du travail d'intermédiaire joué par les techniciens auprès des élus mais d'un apprentissage des intérêts et de la logique des partenaires, dans et par les projets, entre techniciens publics et promoteurs/distributeurs d'enseigne :

« Entre opérateurs commerciaux et opérateurs techniques, il y a un manque de culture commune, il y a des incompréhensions. Moi je suis aménageur, la plupart du temps, je suis des opérations d'habitat, c'est la première fois que je suis une opération commerciale et mon premier souhait c'est de comprendre les gens avec qui je vais travailler, de comprendre les opérateurs commerciaux, leurs logiques et que eux comprennent notre logique, nos problèmes, qu'on se comprenne mieux pour pouvoir travailler ensemble » (technicien CUS).

Cette compréhension mutuelle se fait progressivement en « travaillant ensemble » sur des projets, par l'expérience acquise. Le directeur de projet de la CUS fait ainsi la comparaison entre les promoteurs de l'immobilier de logement et ceux de l'immobilier commercial :

« Il y a 15 ans, on avait le même problème avec les opérateurs de l'habitat, nous on est les gentils et eux ce sont les gros méchants, eux ils ne pensent qu'à faire du fric et nous on sait ce qui est bien. On a commencé à travailler ensemble à livre ouvert, eux ils arrivent à gagner de l'argent et nous on arrive à sortir des projets que l'on estime être de qualité. Et j'aimerais bien que l'on arrive à cette logique avec le monde commercial. Alors ce n'est pas facile parce que ce sont deux mondes différents mais il faut se parler, il faut prendre le temps, il faut travailler ensemble, il faut aussi que les élus travaillent avec les opérateurs ».

Cette étude de cas met en évidence deux points : d'une part, l'importance de l'initiative politique dans certaines situations où les opérateurs de marché ne s'engageraient pas de leur propre chef compte tenu de la complexité technique et des coûts de tels projets de restructuration ; d'autre part, la dimension cognitive du travail entre cabinet de conseil en position d'expertise, techniciens municipaux et intercommunaux, et élus.

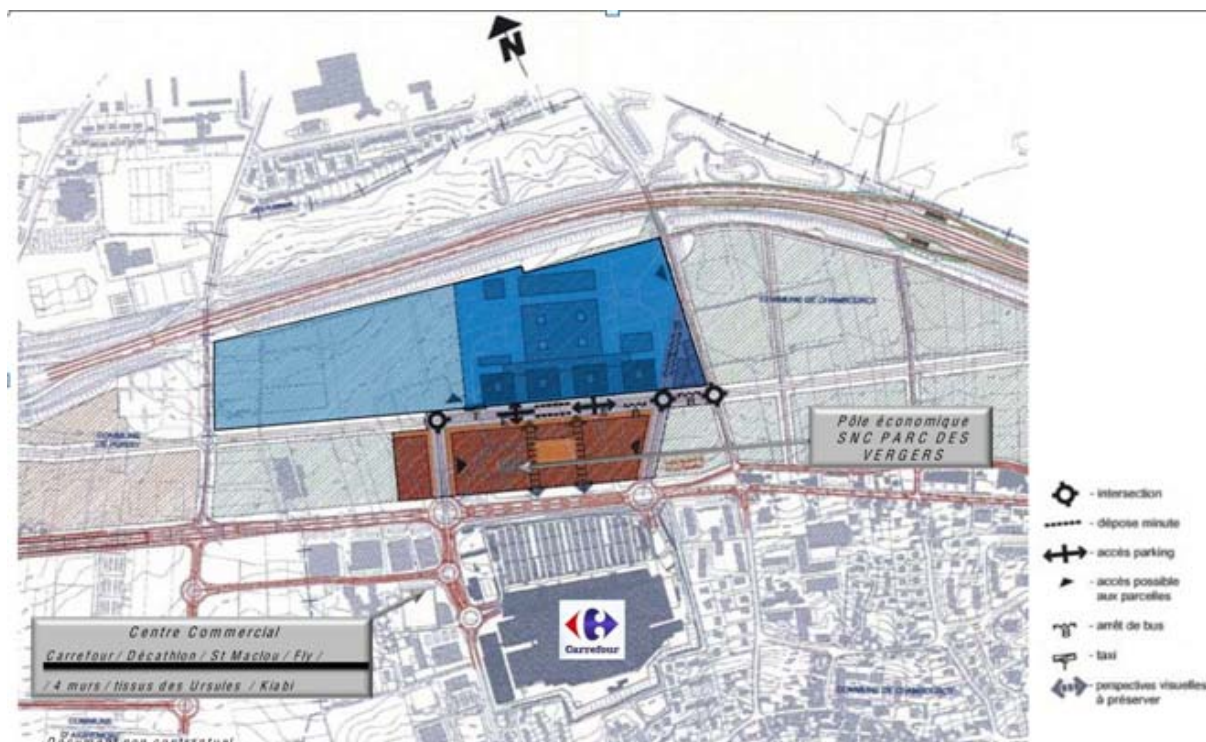
4.3. Rénovation du Carrefour Chambourcy : initiative privée et coalition a minima

Sur un territoire francilien où a priori la répartition des ressources est plus fragmentée en raison d'une moindre intégration intercommunale et d'une densité élevée des acteurs économiques privés, le leadership politique d'une municipalité parvient-il à émerger ? D'autres acteurs prennent-ils le relais pour devenir moteur d'une coalition de projet ?

En matière de développement économique, la commune de Chambourcy a bénéficié des infrastructures de transport aujourd'hui saturées mais structurantes (A14, D113) autour desquelles se sont implantés les bâtiments d'activités et de commerces. Dans la mesure où ces activités représentent une part

importante des emplois et des recettes fiscales, la municipalité encourage la modernisation du tissu commercial existant. C'est dans ce cadre que sont entrepris les travaux d'extension du centre commercial Carrefour Chambourcy et la création d'un *retail park* sur le site des Vergers de la Plaine.

Carte 2. Le centre commercial Carrefour-Chambourcy (gris), le pôle économique des Vergers de la plaine (marron) et terrain de l'hôpital (bleu).



Source : Promoteur Sopic.

L'opération de rénovation et d'extension de l'hypermarché Carrefour et de sa galerie marchande est l'une des premières opérations conduite par la foncière du groupe Carrefour, Carrefour Property. L'hypermarché était l'un des fleurons du groupe Promodès, racheté par Carrefour, et n'avait pas fait l'objet de travaux conséquents depuis son ouverture en 1973. En 2005, l'autorisation en Commission départementale est obtenue sans difficulté à l'unanimité des six membres présents⁴⁹. La décision de la commission se fonde sur quatre arguments principaux : la modernisation d'une structure commerciale vieillissante pour adapter l'offre à la demande des consommateurs, le financement des travaux de voirie par Carrefour, la création d'emplois et les retombées positives pour les commerçants indépendants pour lesquels l'accès aux emplacements dans la galerie marchande est facilité⁵⁰.

Encadré n°5. Carrefour : rénovation et extension de l'hypermarché et de sa galerie marchande.

- Surface après extension : 32 200 m² (GLA)
- hypermarché agrandi de 2 000 m² pour une surface totale de 14 800 m²

⁴⁹ Soit le maire de Chambourcy, un conseiller général du canton de Saint-Germain-en-Laye Sud, le maire-adjoint de Sartrouville, un représentant de la CCI de Versailles, Val d'Oise-Yvelines, un représentant de la chambre des métiers et de l'artisanat des Yvelines, un représentant des consommateurs.

⁵⁰ Source : compte-rendu de la CDEC du 15 juillet 2005.

- galerie marchande agrandie de 3 500 m² pour une surface totale de 17 445 m² (GLA)
- Montant de l'investissement : 66 M€
- Promoteur, investisseur, commercialisateur : Carrefour Property
- Architecte : Chapman Taylor
- Date de livraison : automne 2011

Source : LSA, «Carrefour Property dévoile sa première rénovation d'envergure à Chambourcy (Yvelines)», 12.10.2011.

Jugées « très séduisantes » (technicien de la mairie), l'architecture et la conception du centre commercial prétendent à une identité « développement durable » symbolisée notamment par une toiture végétalisée de 8 000 m². La dimension architecturale ne fait pas l'objet de grandes négociations entre le promoteur et les acteurs publics, contrairement à la question de l'accessibilité. C'est en effet sur des critères de risque de saturation de la RD113 que le dossier d'extension, déjà présenté en Commission départementale en 2004, avait été refusé. Le financement des travaux d'élargissement des voies par le promoteur a, semble-t-il, été un argument qui a débloqué la situation en 2005. Par ailleurs, ces travaux de voirie impliquent un élargissement *a minima* du binôme promoteur/maire aux représentants de l'État (Direction départementale de l'équipement aujourd'hui Direction départementale des territoires) et du Conseil général par la signature de conventions, comme l'explique un technicien de la municipalité de Chambourcy :

« Carrefour a dû prendre à sa charge le dédoublement des voiries attenantes à la parcelle. Ils ont financé...on a fait financer...le privé finalement s'est substitué à la puissance publique pour réaliser les voiries, ce qui paraît assez incroyable mais comme l'Etat puis le Conseil général n'a pas voulu financer les voies, c'est le privé qui s'est substitué au public ».

Au niveau réglementaire, des conventions sont signées dans le cadre d'un « équipement public exceptionnel » : d'un côté, une convention bipartite entre le promoteur Carrefour et la commune pour les aménagements de la voirie communale pour un financement à hauteur de 2 millions d'euros ; d'un autre côté, une convention tripartite pour la RD113 entre le promoteur Carrefour, la commune et le Conseil général pour un financement à hauteur de 7 millions d'euros. Les modalités d'interventions, les échéanciers de paiement et diverses autres contraintes sont mises en place avec le montage du permis de construire qui est délivré en février 2008.

Le partenariat entre le promoteur et la municipalité joue également lorsqu'il s'agit de répondre à l'inquiétude des riverains cristallisée notamment sur les impacts sonores : la commune joue alors le rôle de médiateur entre l'acteur privé et les habitants. « Ça a donné lieu à des réunions en mairie, etc., on a eu un défilé de riverains qui venaient aux renseignements et c'était autant de contentieux possibles puisqu'ils étaient tout à fait habilités à le faire », explique le technicien de la mairie de Chambourcy en charge du dossier. Une solution est trouvée par Carrefour Property qui propose de construire des murs de protection acoustique - phonique.

Cette opération de modernisation et d'extension d'initiative privée reste pilotée *in fine* par le promoteur même si celui-ci doit faire des concessions et accepter un certain nombre de conditions de réalisation négociées avec les acteurs politiques locaux, les acteurs étatiques et les administrés.

4.4. Création du pôle commercial des Vergers de la Plaine : coalition élargie et arbitrages extra-communaux dans l'espace francilien

Situé en face du centre commercial Carrefour, le site des Vergers de la Plaine se localise entre l'autoroute A14 au Nord et la départementale D113 au Sud (voir carte).

Encadré n°7. Les Vergers de la Plaine : création d'un pôle d'activité économique.

- Surface : environ 30 000 m² SHON
- 24 000 m² devant essentiellement permettre aux commerces déjà existant à Chambourcy de se déplacer :

 - Castorama : 16 500 m² SHON
 - Kiabi : 2 000 m² SHON
 - Decathlon : 6 600 m² SHON

- environ 6 000 m² de moyennes surfaces (Fnac, ...) et de boutiques
 - Montant de l'investissement : > 100 M€
 - Promoteur, investisseur : Sopic Nord
 - Vente en l'Etat futur d'achèvement à Prédica, filiale de Crédit Agricole Assurances pour plus de 110 M€
 - Architecte : agence SCAU (Michel Macary, Luc Delamain)
 - Date de livraison : printemps 2012

Source : site internet Sopic Nord, consulté le 03.02.2012.

Dès 1999, le député-maire Pierre Morange conduit une politique volontariste pour développer un pôle d'activité économique et la municipalité sélectionne le promoteur Sopic pour monter un projet de *retail park*. Il doit permettre aux enseignes comme Décathlon et Kiabi de se déplacer pour s'agrandir. Contrairement aux promoteurs-gestionnaires tels qu'Unibail-Rodamco dans le cas de l'opération Rivétoile à Strasbourg, le promoteur Sopic revend les équipements commerciaux une fois construits à des gestionnaires qui les exploitent. Son intérêt à stabiliser la coalition formée avec les acteurs politiques est donc *a priori* limité dans le temps. Quoiqu'il en soit, l'effet de réputation joue également dans ce cas de figure et malgré la multiplication des aléas, le promoteur se maintient dans la coalition.

Le projet se heurte à l'État puis au Conseil général officiellement en raison de la saturation des voies d'accès auxquels s'ajoutent probablement des rivalités politiques⁵¹. L'arrêté de création de zone d'aménagement concerté pris par la commune de Chambourcy est attaqué par le préfet avant d'être annulé. Le binôme maire/promoteur s'accorde alors sur une nouvelle technique d'aménagement, le permis de construire valant division, mais le commissaire chargé de l'enquête publique ne sera jamais nommé par le préfet : « on a déposé un dossier, en fait l'État faisait de la résistance en nous demandant des études

⁵¹ Entretiens avec un promoteur de la Sopic et avec le chargé de mission municipal.

d'impact, sur la circulation notamment, le dossier était bloqué », déclare le promoteur de la Sopic en charge du projet.

Puis, au milieu des années 2000, le projet de construction d'un nouvel hôpital intercommunal remplaçant l'établissement à cheval entre Poissy et Saint-Germain-en-Laye dénoue la situation. Les 30 hectares des Vergers de la Plaine maîtrisés par le promoteur Sopic intéressent les porteurs du projet de l'hôpital (État, Conseil général, directeur de l'hôpital, maires de Poissy, Saint-Germain-en-Laye, Chambourcy). Le député-maire, Pierre Morange, joue l'intermédiaire entre la Sopic et l'État pour conclure un « deal ». A la demande du préfet, il réunit la Sopic, les maires de Saint-Germain-en-Laye et de Poissy. Le promoteur raconte : « le préfet nous a dit *vos terrains sont là où il faut. Voilà, je vous donne 6 mois pour étudier la réalisation de l'hôpital sur ces terrains et, si vous y arrivez, vous pourrez aussi réaliser votre centre commercial et vous aurez vos autorisations.* En clair, plutôt que de nous exproprier, ce que ne voulaient ni le préfet ni le député-maire, ils voulaient trouver une solution à l'amiable avec nous ». Intégrant préfet, Direction départementale de l'équipement, direction de l'hôpital, Conseil général, communes de Poissy et Saint-Germain mais également l'Agence régionale de Santé, la coalition qui se forme autour du projet de l'hôpital vient phagocytter le binôme municipalité/Sopic et les opposants d'hier deviennent des partenaires. En coopération étroite avec la DDE, très investie sur un dossier dont elle assure largement la gestion technique et administrative, le député-maire de Chambourcy endosse le portage politique du projet de l'hôpital qui accroît le rayonnement de sa commune. Son *leadership* politique au départ inefficace pour le projet de *retail park* n'est désormais plus utile pour défendre un projet bien engagé. Il se reporte sur le projet de l'hôpital pour lequel il fait jouer ses relations avec le gouvernement en obtenant à plusieurs reprises la visite de ministres⁵².

La Sopic revend une partie du terrain en 2008, obtient ses autorisations (Commission départementale et permis de construire) en 2009 et redéfinit son propre projet de *retail park* sur une surface constructible réduite. Les voiries internes à la zone sont financées et créées *ex nihilo* par la Sopic, calibrées en tenant compte des flux que devraient générer le centre hospitalier. La Sopic cède l'opération fin 2010 à Prédica, filiale de Crédit Agricole Assurances, pour 110 millions d'euros et le centre est inauguré au premier semestre 2012. Le promoteur a donc été obligé de réviser ses plans pour s'ajuster aux arbitrages supracommunaux condition *sine qua non* à la concrétisation du *retail park*. En revanche, quelques mois après l'acquisition des terrains par l'hôpital de Poissy-Saint-Germain, l'Agence régionale de santé présidée par Claude Évin (PS) décide d'interrompre la procédure de construction du nouvel établissement, arguant d'un coût trop élevé⁵³ et d'une absence de justification médicale du projet. La

⁵² « Être député, ça lui donne un poids politique plus important, c'est incontestable. Il a quand même fait venir quatre fois des ministres : deux fois la santé, une fois les transports et une fois le ministre de l'emploi. C'est quelqu'un qui a les relations, on va dire...au niveau de l'État, voire tout en haut. Bon il ne sait pas faire venir un hôpital quand même mais c'est vrai que c'est incontestable qu'il a un poids politique qui a joué... » (entretien, technicien municipal de Chambourcy).

⁵³ « Le projet de futur hôpital à Chambourcy enterré », *Le Parisien*, 29.01.2011.

mobilisation du député-maire Pierre Morange⁵⁴ qui dénonce un scandale couvert par des « mensonges d'État » n'est pas suffisante pour peser sur des arbitrages réalisés à d'autres niveaux par des acteurs régionaux et étatiques.

5. Conclusion

Croisant des enjeux économiques et fonciers ainsi que des enjeux d'aménagement du territoire à long terme, l'urbanisme commercial est une porte d'entrée pour analyser les partenariats que nouent acteurs politiques et acteurs économiques privés. Dans ce domaine, face à la demande des promoteurs et à l'essor de la grande distribution dans une société de consommation de masse, l'action des élus s'est historiquement limitée à des arrangements bilatéraux au coup par coup avec les acteurs économiques dans le cadre d'une gestion municipale. Une conjonction de dynamiques concourt à l'amorce d'une action publique qui intègre des coalitions d'acteurs plus larges et s'appuie sur des documents de planification stratégique posant les grandes orientations en matière de développement commercial. Les deux territoires et les différents cas d'étude nous ont permis de montrer comment élus et promoteurs mobilisent leurs ressources respectives, négocient leurs intérêts et tirent partie des règles du jeu. Comme dans le secteur de l'immobilier résidentiel mais pour des motifs différents, les rapports entre élus et promoteurs sont assez stables et entretenus dans le temps par les deux parties auxquelles s'ajoutent les techniciens de la municipalité, de la communauté et de leurs satellites. Le comportement des promoteurs dans ce travail de stabilisation des rapports (coûteux en temps et en compromis) est variable : certains n'hésitent pas à rompre la coopération (Kaufman and Broad), d'autres font des paris sur le plus long terme (Sopic) et ont les capacités financières de leur ambition (Unibail-Rodamco). Etudier la différenciation des stratégies d'investissement des promoteurs et ses conséquences sur leur rapport à l'espace urbain et aux acteurs locaux constituerait un autre angle d'attaque pour approfondir les questions de régulation locale⁵⁵.

Conclure de la prédominance des élus ou des promoteurs, au sein d'une coalition ou dans l'élaboration d'un document de planification stratégique, reste difficile. Ceci est notamment lié au fait que compte tenu des échanges réguliers et du transfert d'expertise des acteurs du commerce (cabinets de conseil, CCI, promoteurs, distributeurs) vers les élus et leurs services, les préférences des promoteurs sont en partie intégrées dans les cadres cognitifs que les acteurs politiques et leurs équipes mobilisent. Pour autant, ces derniers entretiennent un rapport réflexif avec les « connaissances » et le « *background* » apportés par les acteurs du commerce, ils jonglent et arbitrent avec d'autres objectifs concurrents (enjeux de *policies* et de *politics*) et disposent de ressources qui leurs permettent de négocier.

⁵⁴ Discours à l'Assemblée nationale le 5 mars 2011, pétition lancée aux Yvelinois le 17 mars 2011, publication, intervention dans *Le Parisien*, etc.

⁵⁵ Voir en Annexe un essai de typologie développée par ailleurs dans Camille Allé, *Maîtriser l'urbanisme commercial : le maire (le président), le promoteur et le ministre*, Mémoire de recherche, Institut d'étude politique de Paris, 2012.

Dans les quatre projets opérationnels comme dans la production d'un document de planification, la volonté de contrôle politique s'affirme dans la mise en œuvre de modes d'action plus négociés et incrémentaux. Sur le périmètre de la Communauté urbaine de Strasbourg, les deux opérations concernant les surfaces commerciales s'inscrivent dans des projets urbains à une échelle plus large avec pour objectif final de valoriser l'agglomération strasbourgeoise, d'accroître ses capacités d'accueil en logements, d'améliorer la qualité des espaces publiques et d'attirer des investissements privés additionnels. Les ressources d'ingénierie et d'expertise de la Communauté urbaine de Strasbourg dans l'urbanisme et l'économie permettent aux acteurs politiques de ne pas être démunis face à des promoteurs disposant des ressources financières indispensables. Selon les situations, ces rapports de force peuvent être conflictuels et se traduire par une rupture, ou des tentatives de rupture, de la coalition formée. Dans le cas de la Zone commerciale Nord, il faudrait prolonger l'étude pour observer quel est le dénouement des arrangements entre élus et promoteurs. Sur le périmètre de la commune Chambourcy, la maîtrise d'ouvrage et les arbitrages se font en grande partie par le biais d'acteurs externes à la commune, qu'il s'agisse de la Direction départementale des territoires, d'acteurs politiques au niveau des ministères, de l'Agence régionale de santé ou encore des acteurs économiques privés. Le maire, moins doté en ressources d'ingénierie, peut néanmoins mobiliser ses ressources positionnelles et sa qualité de député pour peser dans la prise de décision. Là encore, l'étude de l'opération des Vergers de la Plaine susceptible d'accueillir l'hôpital intercommunal devrait être prolongée pour pouvoir évaluer le résultat de la mobilisation mayorale.

Dans ces diverses configurations, les élus prennent tour à tour le rôle d'arbitre, de *leader*, d'intermédiaire généraliste ou courtier au niveau des projets opérationnels comme au niveau de la planification stratégique. Alors que les notions de « privatisation » et de « néolibéralisation de la ville » semblent susciter un engouement certain, nous sommes loin d'une capture, par les intérêts privés, de « l'intérêt général » porté par les élus représentants des citoyens. L'accroissement des bénéfices, la production de valeur ajoutée, le gain de parts de marché ne sont pas des objectifs nouveaux : depuis les débuts des grands magasins, ils sont au cœur des modèles économiques développés par les commerçants. Le développement de la grande distribution avec ses distributeurs, promoteurs et investisseurs n'a finalement que transformé les moyens d'atteindre la cible. Le succès de la thèse d'une capture de l'intérêt général par les intérêts privés traduit surtout l'ébranlement d'une conception de l'intérêt général, très influencée en France par les théories contractualistes⁵⁶ des rapports entre État, société et individu-citoyen. Les intérêts des promoteurs sont en réalité loin de s'imposer de manière simple, directe, uniforme et hégémonique dans le gouvernement des villes et leur intégration dans la production des politiques publiques n'a rien d'automatique. Elle se fait de manière différenciée selon les cas et c'est bien dans l'analyse de ces différences qu'une compréhension des interdépendances entre acteurs économiques privés et acteurs politiques est possible.

⁵⁶En témoigne l'influence de Hobbes et Rousseau dans l'histoire de la pensée politique en France.

BIBLIOGRAPHIE

- Allé, Camille, (2012), « Maîtriser l'urbanisme commercial : le maire (le président), le promoteur et le ministre », Paris : IEP de Paris.
- Badariotti, Dominique, Kleinschmager, Richard, Strauss, Léon, (1995), Géopolitique de Strasbourg : permanences, mutations et singularités, de 1871 à nos jours, Strasbourg : La nuée bleue.
- Benchendikh, François, (2012), « Evolutivité et transformation incrémentielles des compétences intercommunales » in Rémy Le Saout (dir.), Réformer l'intercommunalité, enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales, Rennes : PUR.
- Burns, James M., (1978), Leadership, New York : Harper and Row.
- Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves, (2002), « L'impératif délibératif », Politix, 57, pp. 17-35.
- Brenner, Neil, (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford : Oxford University Press.
- Cobb, Roger W., Elder, Charles D., (1972), Participation in American politics: the dynamics of agenda-building, John Hopkins University Press.
- Comby, Joseph, (2009), « De la volatilité foncière », in Études foncières, n°137.
- Delmas, Corinne, (2011), Sociologie politique de l'expertise, Paris : La Découverte «Repères».
- Dormois, Rémi, (2006), « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », Revue française de science politique, Vol. 56, n°2, pp. 837-867.
- Genieys, William, Hassenteufel, Patrick, (2012), « Qui gouverne les politiques urbaines ? Par-delà la sociologie des élites », Gouvernement et action publique, 2012/2, n°2, p.89-115
- Fontaine, Joseph, Hassenteufel, Patrick (dir.), (2002), To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain, Rennes : PUR.
- François, Abel, Sauger, Nicolas, (2006), « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France. Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », in Revue française de science politique, Vol. 56, n°2, pp. 227-254.
- Kerrouche, Eric, (2008), L'intercommunalité en France, Paris : Montchrestien, Clefs.
- Lascoumes, Pierre, (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », L'Année sociologique, 40.
- Lascoumes, Pierre, (2005), « L'expertise entre sciences et pouvoir », dossier, Problèmes politiques et sociaux, 912.

- Le Galès, Patrick, (2006), « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin », in Culpepper, Pepper D. et al., *La France en mutation. 1980-2005*, Paris : Presses de Sciences Po « Académique », pp. 303-341.
- Le Lidec, Patrick, (2012), « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy, entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », in de Maillard, Jacques, Surel, Yves (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris : Presses de Sciences Po, pp 189-206.
- Logan, John, Molotch, Harvey, (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley and Los Angeles : University of California Press.
- Lorrain, Dominique, (2002), « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », in Lorrain, Dominique (dir.), « Les grands groupes et la ville », *Entreprises et Histoire*, n° spécial, pp. 5-31.
- Lorrain, Dominique, Stoker, Gerry (dir.), (1995), *La privatisation des services urbains en Europe*, La Découverte,
- Madry, Pascal, (2011), « Le commerce est entré dans sa bulle », in *Études foncières*, n°151.
- Mahoney, James, Thelen, Kathleen, (2010), « A Theory of Gradual Institutional Change », in Mahoney, James, Thelen, Kathleen (dir.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Mayer, Nonna, (1993), « Identité sociale et politique des petits commerçants (1966-1988) », *Vingtième Siècle*, n°37, janvier-mars 1993, pp. 69-80.
- Mayer, Nonna, Pelletier, Willy, (1988), « La boutique contre la gauche », in *Revue française de sociologie*, Vol. 29, n°3, pp. 533-536.
- Muller, Pierre, (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », in *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 155-187.
- Muller, Pierre, (2010), « Secteur », in Boussaguet, Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po « Références », pp. 591-599.
- Nappy-Choulet, Ingrid, (2010), *L'immobilier d'entreprise : analyse économique des marchés*, Paris : Economica.
- Nay, Oliver, Smith, Andy (dir.), (2002), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Economica.
- Nonn, Henri, (2008), *L'Alsace et ses territoires*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg,
- Pinson, Gilles, (2005), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick, (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po « Académique », pp. 199-233.

- Pinson, Gilles, (2009), Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris : Presses de Sciences Po.
- Pollard, Julie, (2009), Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid, Paris : Thèse IEP de Paris.
- Reynaud, Jean-Daniel, (1997), Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale, Paris : Armand Colin.
- Roy, Maurice, (1971), Les commerçants entre la révolte et la modernisation, Paris : Broché.
- Rumpala, Yannick, (2003), Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques, Paris : L'Harmattan.
- Serré, Marina, (2002), « De l'économie médicale à l'économie de la santé. Genèse d'une discipline scientifique et transformation de l'action publique », Actes de la recherche en sciences sociales, 143.
- Sawicki, Frédéric, (2003), « Le leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in Smith, Andy, Sorbets (dir.), Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat, Rennes : PUR.
- Savy, Robert, (1984), « La genèse du nouveau droit de l'urbanisme », in Le nouveau droit de l'urbanisme, numéro spécial RD imm., p. 3.
- Smith, Andy, (2003), « Who governs in Brussels ? Une comparaison des configurations de leadership Delors, Santer et Prodi », in Smith, Andy, Sorbets, Claude (dir.), Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat, Rennes : PUR.
- Stone, Clarence, (1989), Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, Kans : University Press of Kansas.
- Streck, Wolfgang, Thelen, Kathleen (dir.), (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford : Oxford University Press.
- Thoenig, Jean-Claude, (2003), « Institutional Theories and Public Institutions : Tradition and Appropriateness », in Peters, B. Guy, Pierre, Jon (dir.), Handbook of Public Administration, Londres : Sage.
- Trépos, Jean-Yves, (1996), La Sociologie de l'expertise, Paris: PUF, « Que sais-je ? ».
- Weber, Max, (1912, 2003), Le savant et le politique : une nouvelle traduction : la profession et la vocation de savant, la profession et la vocation de politique, Paris : La Découverte.

ANNEXE

Trois figures du promoteur en immobilier commercial :

- Le promoteur développeur d'enseigne : il cherche à ouvrir un nouveau magasin dans la région qui lui est attribuée, à déplacer un magasin existant ou à l'agrandir. L'opération est conçue à coût minimum et réalisée individuellement comme une unité par le développeur pour son enseigne. Cela a conduit, historiquement, à l'agglomération de « boîtes » dans des parcs d'activités commerciales situés en entrée de ville à proximité d'une sortie d'autoroute ou sur un axe routier majeur suivant un modèle architectural minimaliste. Dans une logique similaire, se trouve le commerçant indépendant associé à un réseau d'associés tels que E. Leclerc ou Système U qui ouvre un supermarché ou hypermarché.

- Le promoteur-filiale d'un groupe de grande distribution alimentaire : il cherche à monter une opération intégrant une grande surface alimentaire, hyper ou supermarché, et une galerie marchande, s'accompagnant souvent à moyen terme du développement de moyennes surfaces spécialisées à proximité. Le produit immobilier que conçoit le promoteur-filiale est plus complexe que celui du promoteur-développeur (aspects juridiques, architecturaux, financiers, commerciaux), d'une part. D'autre part, le promoteur-filiale cumule généralement les fonctions de promoteur d'investisseur et de gestionnaire : l'équipement immobilier représente pour lui un actif à valoriser dans la durée ce qui l'incite à développer des projets qualitatifs à l'opposé des « boîtes » individuelles rapidement amorties. La différenciation interne des métiers de la promotion immobilière dans les groupes de grande distribution alimentaire s'est faite plus ou moins tardivement et avec des particularités propres à chacun.

Exemple : Immochan (Auchan), Mercyalis (Casino), Carrefour Property, ImmoMousquetaires.

- Le promoteur-foncière spécialisé ou non dans le développement d'équipements commerciaux : il cumule les fonctions de promoteur maître d'ouvrage et d'investisseur (en recourant à ses fonds propres et à des levées de fonds sur les marchés). Il peut être gestionnaire du produit qu'il conçoit - c'est le cas par exemple d'Altarea-Cogedim ou d'Unibail-Rodamco - ou non - c'est le cas du groupe Apsys et du groupe Sopic. Dans le second cas, le promoteur-foncière revend à des investisseurs/gestionnaires pour dégager des liquidités en partie réinvesties dans de nouvelles opérations et intervient donc sur un territoire à plus court terme.

Exemple : Unibail-Rodamco, Altarea-Codegim, MAB Développement, Hammerson, La Compagnie de Phalsbourg, Apsys, Sopic.