Université Fédérale
Toulouse Midi-Pyrénées

THÈSE

En vue de l'obtention du
DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse 2 - Jean Jaurès

Présentée et soutenue par

Anais DANIAU

Le 19 novembre 2019

L'animation politique des marchés. Le management commercial au service de la gestion des centres urbains

---

Ecole doctorale : **TESC - Temps, Espaces, Sociétés, Cultures**

Spécialité : **Sociologie**

Unité de recherche :
CERTOP - Centre d Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir

Thèse dirigée par
Franck COCHOY

Jury

Mme Sylvie TISSOT, Rapporteure
Mme Sophie DUBUISSON-QUELLIER, Rapporteure
M. Alexandre MALLARD, Examinateur
M. Vincent SIMOULIN, Examinateur
M. Franck COCHOY, Directeur de thèse

Université Toulouse Jean-Jaurès

École Doctorale Temps Espaces Sociétés Cultures

Thèse pour l'obtention du Doctorat
Spécialité Sociologie

L'animation politique des marchés.

Le management commercial au service de la gestion des centres urbains

Anaïs Daniau

COMPOSITION DU JURY

Monsieur Franck COCHOY, directeur de thèse
Professeur des Universités, LISST-CERS, Université Toulouse Jean Jaurès et IUF

Madame Sophie DUBUISSON-QUELLIER, rapportrice
Directrice de recherche, CSO, Sciences Po/CNRS

Madame Sylvie TISSOT, rapportrice
Professeure des Universités, Cresppa-CSU, Université Paris 8

Monsieur Alexandre MALLARD,
Directeur de recherche, CSI, Mines ParisTech/CNRS

Monsieur Vincent SIMOULIN,
Professeur des Universités, CERTOP, Université Toulouse Jean Jaurès

RESUME

Depuis les années 1970, l'organisation du commerce urbain s'est imposée comme un enjeu central pour les collectivités locales. La mise à l'agenda de situations problématiques impliquant le commerce a encouragé l'émergence de nouveaux métiers et de politiques publiques visant à agencer l'offre commerciale des villes. Le déploiement de pratiques de management commercial repose sur deux idées *a priori* concurrentes : la première considère que l'action publique pourrait corriger les effets négatifs du marché de l'immobilier commercial sur la ville, voire se substituer au marché pour organiser la répartition des activités commerciales dans la cité ; la seconde suggère au contraire que « le commerce ne se décrète pas » et que le marché reste le moyen le plus efficace de répondre aux besoins des consommateurs et d'assurer la prospérité du commerce. Prise entre ces représentations concurrentes du marché, l'action publique doit trouver des moyens de peser sur le comportement des acteurs économiques, sans les contraindre trop directement.

Cette thèse se donne donc pour objectif d'étudier la place donnée aux dynamiques marchandes dans les pratiques de gouvernement urbain, ainsi que les processus par lesquels de telles interventions sont légitimées. Au croisement de la sociologie des marchés et des analyses de l'action publique, la thèse analyse les dynamiques professionnelles, marchandes, urbaines et politiques sous-jacentes à l'organisation du commerce urbain.

La première partie de la thèse retrace l'histoire des interventions publiques destinées à maîtriser le développement commercial et révèle les controverses que de telles opérations suscitent. Elle relie l'apparition du management commercial à la mise à l'agenda de nouvelles préoccupations liées à la protection de la diversité commerciale et à la sauvegarde des centres urbains. La deuxième partie s'intéresse au processus de professionnalisation du métier de manager de centre-ville pour montrer comment ce métier, promu par le secteur privé, fut petit à petit récupéré par les collectivités locales comme un instrument de gouvernement des acteurs économiques. À partir d'une étude de cas menée sur la politique commerce de Toulouse, la troisième partie de la thèse expose les conditions dans lesquelles cette politique a pu se déployer et se maintenir dans un contexte d'alternance politique. Le *shadowing* (Czarniawska, 2007) réalisé auprès du manager de centre-ville montre les différences facettes de son pouvoir et les objectifs qu'il poursuit. Cet examen de situations de travail met en évidence les techniques utilisées par le manager pour peser sur le comportement des acteurs économiques, mais surtout, pour gouverner des pratiques urbaines jugées indésirables par la collectivité. Dans la même optique, l'analyse d'une opération municipale d'acquisition de boutiques sur deux quartiers populaires du centre-ville, dévoile que l'objectif de diversification commerciale affiché par les élus locaux masque des ambitions de contrôle social des espaces publics et privés. En conclusion, cette thèse contribue à documenter les liens existants entre animation des marchés et production urbaine par l'étude du travail politique et marchand des managers de centre-ville.

Mots-clés : *action publique, marchés, commerce, gentrification, centres-villes, gestion urbaine.*

ABSTRACT

Since the 1970s, the organization of urban shopping has emerged as a central issue for local authorities. Putting problematic situations involving retail trade one the policy agenda has encouraged the emergence of new professions and public policies aimed at shaping the retail offer of cities. The development of retail management practices is based on two competing postulates: the first considers that public policy could fix the negative effects of retail real estate market on urban life, or even better, replace the free market economy to organize the shops' distribution in the city; the second suggest on the contrary that "retail trade cannot be planned" and that the market is the most effective way to meet the needs of consumers and ensure the prosperity of retail trade. Trapped between these competing representations of market, public policy must find ways to influence the behaviour of economic actors without forcing them.

This dissertation studies the place given to market dynamics in urban governance practices and the processes by which such public policies are legitimized. At the crossroads of economic sociology and the sociology of public policies, this thesis analyzes the professional, market, urban and political dynamics that regulate urban shopping organization.

The first part of the thesis relates how public interventions tried to control retail development for decades and reveals the controversies that such operations could generate. These chapters highlight the link between the emergence of retail management and the rise of new concerns such as the protection of retail diversity and urban centres development in political agenda. The second part deals with the process of professionalization of city centre managers and shows how local authorities gradually invested in this profession created by private sector. Then, the third part describes a case study of Toulouse's retail policy. It sets out the conditions under which this policy was set up and maintained in a context of political changeover. The shadowing method (Czarniawska, 2007) carried out with the city centre manager highlights the different facets of his power and the goals he pursues. This research on daily work situations emphasized the techniques used by the manager to govern not only economic actors' behavior, but also unwanted urban practices. In the same vein, the last part analyzes municipal acquisition of shops in two popular downtown districts and shows that the formel goal of retail diversification hides ambitions of social control on public and private spaces. In conclusion, this research contribues to documenting the links between market animation and urban production by studying the political and commercial work of town centre managers.

Keywords : *public action, markets, retail trade, gentrification, city centres, urban management.*

Remerciements

Bien que la thèse soit un long chemin solitaire, elle est aussi le fruit de multiples rencontres. Je voudrais remercier toutes les personnes qui m'ont accompagnée tout au long de mon doctorat, que ce soit par leurs précieux conseils, les opportunités offertes ou simplement par leur soutien dans cette aventure.

En premier lieu, je voudrais évidemment adresser mes remerciements les plus sincères à mon directeur de thèse, Franck Cochoy. Dès 2010, Franck Cochoy m'a accueilli dans son bureau pour répondre à mes interrogations sur le monde de la recherche. Quelques mois plus tard, il m'a fait le plaisir d'encadrer mes modestes travaux de licence, un engagement qu'il a renouvelé en Master et en Doctorat avec une implication toujours égale. La finesse de ses commentaires a été un moteur pour ma réflexion et ses conseils avisés m'ont inculqué petit à petit les ficelles de ce métier. Je lui dois de nombreuses opportunités et beaucoup d'accents circonflexes égarés (même si je crains que huit années d'encadrement n'aient pas suffi à corriger cette lacune). Je lui suis reconnaissante pour la qualité de son encadrement et pour sa bienveillance.

Je tiens à remercier les membres de mon jury, qui ont accepté de lire ce manuscrit et de m'aider à améliorer ce travail par leurs commentaires : Sophie Dubuisson-Quellier, Sylvie Tissot, Vincent Simoulin et Alexandre Mallard. Je les remercie pour le temps et l'énergie qu'ils ont consacrés à l'évaluation de ce travail, notamment Sophie Dubuisson-Quellier et Sylvie Tissot qui ont toutes deux accepté d'endosser le rôle de rapportrices.

Cette thèse est passée dans les mains de nombreuses personnes, qui ont contribué à améliorer ce travail grâce à leurs remarques. Tout d'abord, merci aux membres de mon comité de thèse, Florent Champy et Alexandre Mallard, qui ont commenté mes premiers écrits. Aux prémices de ma thèse, Alexandre Mallard et moi avons partagé un intérêt commun pour les problématiques de diversité commerciale. Je suis donc ravie d'avoir l'occasion de poursuivre cette réflexion avec lui lors de la soutenance. Je remercie aussi Florent Champy pour ses conseils de lecture sur les professions et pour les discussions que nous avons eues.

Il y a aussi tous ces collègues dont j'ai croisé la route lors de journées d'étude et de colloques, qui m'ont accompagnée lors de processus de publication ou conseillée au détour d'un couloir : Laure Assaf, Matthieu Ansaloni, Sandrine Barrey, Valérie Boussard, Stéphane Cadiou, Sylvaine Camelin, Alexandre Coulondre, René-Paul Desse, Sophie Dubuisson-Quellier, Philippe Dugot, Lucine Endelstein, Guillaume Favre, Antoine Fleury, Pierre François, Reinhard Gressel, Valérie Guillard, Sandrine Heitz-Spahn, Frédérique Leblanc, Patrick Le Galès, Nathalie Lemarchand, Marie Piganol, Pascal Madry, Madelyne Samak, Béatrice Siadou-Martin, Andy Smith, Philippe Steiner, Alina Surubaru, Pascale Trompette, Serge Weber, Hélène Yildiz, Pierre-Paul Zalio et d'autres personnes que je m'excuse de ne pas citer ici. Comme l'écrivait Franck Cochoy dans un ouvrage dédié à Michel Callon, « la sociologie est un sport collectif » ; je remercie donc ces collègues pour nos échanges qui ont certainement laissé des traces dans mon travail.

Je voudrais dédier quelques mots pour mes relecteurs restés dans l'ombre : Frédérique Leblanc et Stéphane Cadiou, qui m'ont fait le plaisir de relire certains chapitres de cette thèse et de me fournir leurs précieux commentaires. C'est une chance d'avoir pu bénéficier de leur expertise, en tant que spécialistes du commerce. Merci : de tels échanges valent des heures de travail solitaire.

Cette thèse doit également beaucoup au laboratoire CERTOP qui m'a accueillie depuis mon stage de Master, puis tout au long de mon Doctorat. J'ai bénéficié de la direction bienveillante de deux directeurs de laboratoire, Vincent Simoulin et Marie-Gabrielle Sureau, qui m'ont tous deux offert un accueil chaleureux au sein du laboratoire et des conditions de travail irréprochables. Je remercie aussi l'ensemble du personnel administratif qui a grandement contribué à faciliter la logistique quotidienne du doctorat : Christelle, Richard, Joël, Anne, Michelle, Gaëlle et Nazha. Merci aux membres du CERTOP pour les moments d'échanges. Le CERTOP restera le premier laboratoire dans lequel j'ai essuyé les plâtres de la recherche et une institution dans laquelle j'ai eu plaisir à m'investir.

Je voudrais aussi adresser une pensée aux membres de l'ancienne équipe TRAME, au sein de laquelle je me suis formée à la sociologie des marchés et aux STS : Bastien, Cédric, Elsa, Jan, Jean-Sébastien, Julien, Laure, Léo, Michèle, Roland, Ygal, Victor, etc. Merci à toute l'équipe pour les moments d'émulation intellectuelle et de convivialité partagés ensemble.

Je remercie l'Université Toulouse Jean-Jaurès et l'Institut National Universitaire Champollion de m'avoir fait confiance, de m'avoir permis de me livrer à l'exercice exigeant de l'enseignement et d'avoir financé ainsi mes années de recherche.

La recherche, c'est aussi sortir des murs de l'université et cette thèse doit autant aux enquêtés et à toutes les personnes qui m'ont facilité l'accès au terrain. Le respect de l'anonymat m'empêche de les nommer ici mais ils se reconnaîtront certainement en lisant ces lignes. Un grand merci aux professionnels qui ont accepté de me livrer des bribes de leur histoire, de m'expliquer leur métier et d'épancher ma curiosité en répondant à mes multiples questions. Merci à tous les répondants du questionnaire, et aussi à toutes les personnes qui m'ont permis d'assister à leurs évènements, d'entrer dans leurs organisations, de m'immerger dans leurs milieux professionnels. Une pensée particulière pour « Éric », sans qui cette thèse ne serait pas ce qu'elle est aujourd'hui. Ce travail de thèse fut parsemé de rencontres, aussi riches sur le plan humain que scientifique. Je regrette que ce travail de thèse ne puisse pas toujours faire honneur à la quantité et à la richesse d'informations que j'ai reçueillie auprès d'eux.

Je tiens à remercier particulièrement la municipalité de Toulouse et toute l'équipe du service commerce qui m'a accueillie durant plusieurs mois entre les murs de la collectivité ; l'Association belge de Management de Centre-Ville, qui m'a chaleureusement ouvert ses portes et donné accès à ses archives ; la gestion de centre-ville de Mons que j'ai accompagné durant plusieurs semaines et enfin, le Club des Managers qui m'a donné l'opportunité de les suivre et d'assister à de nombreux événements. Ces partenariats de recherche ont été des ressources précieuses pour la rédaction de la thèse mais j'ai aussi également eu l'occasion de rencontrer des personnes que j'ai eu plaisir à côtoyer.

Je conclus ces remerciements en adressant quelques mots à ceux et à celles qui m'ont supportée durant ces six années de doctorat.

Tout d'abord, merci à l'équipe du 4ème étage : Anne, Joël et Michelle, qui sont devenus presque une deuxième famille. Sans vous, ce doctorat aurait manqué de convivialité et de gourmandises. Je tiens aussi à remercier ma collègue Olfa, avec qui j'ai partagé plus qu'un bureau, mais aussi de l'amitié, des relectures, des litres de cafés, des week-ends et des soirées à travailler. Un clin d'œil à tous les doctorants avec qui j'ai partagé cette aventure doctorale : Natalia, Renaud, Thibault, Violène, Anaïs, Matthieu, Franck, Leslie, Auréline, Aurélie, Aurélio, Maïté, Chloé, Noémie, Laurent, Fabien, Rémi, Thaïs, Nita et bien d'autres. Merci à celles qui ont pris le temps de m'aider à finaliser ce manuscrit !

Enfin, merci à mes amis et à ma famille pour leur soutien indéfectible et leurs encouragements constants. Ils ont fêté avec moi chacune de mes réussites professionnelles et m'ont aidé à traverser

les moments les plus difficiles. Merci à Steeven de m'avoir offert le calme nécessaire pour terminer cette thèse. Pour terminer, je veux remercier mes parents qui ont été avec moi jusqu'au bout de ce challenge professionnel et personnel. Merci à ma mère pour sa présence et pour être un modèle de courage quand il le faut. Merci à mon père d'être toujours mon premier supporter quelles que soient les circonstances.

À *Paul et à mes parents,*

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACFCI	Association des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
AFMCV	Association Française de Management de Centre-Ville
AMCV	Association de Management de Centre-Ville
ATCM	*Association of Town Centre Management*
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCIF	Chambres de Commerce et d'Industrie France
CDAC/CNAC	Commission Départementale/Nationale d'Aménagement Commercial
CDEC/CNEC	Commission Départementale/Nationale d'Équipement Commercial
CDUC/CNUC	Commission Départementale/Nationale d'Urbanisme Commercial
CMA	Chambre de Métiers et d'Artisanat
CMCV	Club des Managers de Centre-Ville
CNCC	Conseil National des Centres Commerciaux
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CVM	Centre-Ville en Mouvement
DAC	Document d'Aménagement Commercial
DGCIS	Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services
DIA	Déclaration d'Intention d'Aliéner
DOO	Document d'Orientation et d'Objectifs
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPFL	Établissement Public Foncier Local
FISAC	Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (anciennement Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce)
FNCV	Fédération Nationale des Centres-Villes
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PC	Permis de construire
PIG	Programme d'Intérêt Général
PLU	Plan Local d'Urbanisme (anciennement POS)
PLUi	Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
POS	Plan d'Occupation des Sols (remplacé par le PLU)
PPP	Partenariat Public-Privé
Procos	Promotion des Commerces et Services Spécialisés
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEM	Société d'Économie Mixte
SHON	Surface Hors-Oeuvre Nette
ZAC	Zones d'Aménagement Concerté
ZACOM	Zones d'Aménagement Commercial

SOMMAIRE

Introduction générale 17

Problématique 25

Méthodologie et enquête de terrain 46

Plan de la thèse 64

Partie I. Le commerce comme objet d'intervention publique 69

Chapitre 1. L'émergence de la société de consommation : reconfigurations des usages marchands dans la ville 78

Chapitre 2. Vers la consommation de masse : dynamiques marchandes et mutations urbaines .. 97

Chapitre 3. Les prémices de l'urbanisme commercial : une vocation urbaine oubliée 124

Chapitre 4. Intégrer le commerce dans l'urbanisme, un processus inachevé 164

Partie II. Le management commercial : métiers 202

Chapitre 5. De la préoccupation du commerce urbain au métier de manager de centre-ville ... 205

Chapitre 6. Profils et trajectoires de managers : du commerce à la ville 289

Partie III. Le management commercial : pratiques 332

Chapitre 7. La politique de management commercial à Toulouse soumise aux traductions 335

Chapitre 8. Le manager de centre-ville, un professionnel du commerce au service de la ville 367

Partie IV. Commerce Avenir : se positionner comme acteur de l'offre.....439

Chapitre 9. Le choix des quartiers : revaloriser les quartiers « populaires » du centre-ville 452

Chapitre 10. L'acquisition de locaux commerciaux : entre valuations politique et économique 497

Chapitre 11. Sélection marchande, sélection sociale : le choix des locataires 530

Conclusion générale 599

Bibliographie.....606

Table des matières 626

Table des figures.....628

Annexes 631

INTRODUCTION GENERALE

> « La peinture est défraîchie, mais le mot est encore lisible : ALIMENTATION. On dirait un décor de théâtre pendu au-dessus de la vitrine de ce vieil établissement vacant. En face, un salon de tatouage. Personne n'y entre ni en sort. La rue est déserte. Continuez votre chemin et vous découvrirez d'autres devantures closes, çà et là dans le centre historique de cette ville dominée par l'imposante cathédrale en briques du XIIIe siècle, l'un des joyaux de France. Les boutiques pour touristes et les grandes chaînes de l'habillement sont ouvertes, mais les épiceries, les cafés et les boucheries, tous ces établissements qui au cours des siècles animaient le cœur des villes comme celle-ci, ont disparu »[1].

Venu des États-Unis pour couvrir les élections présidentielles françaises, le journaliste Adam Nossiter dresse, dans un article du *New York Times* publié en février 2017, un portrait nostalgique et désolant de la ville d'Albi pour dénoncer la dévitalisation des villes moyennes et, avec elles, le déclin du « mode de vie français ». Sur un ton moins déprimant, le rapport IGF/CGEDD délivré en 2016 au gouvernement de F. Hollande mesurait l'étendue du phénomène : alors qu'en 2001, le taux moyen de vacance commerciale des centres de villes moyennes était de 6,1 %, en 2015, ce taux avait augmenté de quatre points (10,4 %)[2]. Le phénomène frappe surtout les villes petites et moyennes mais rares sont les territoires épargnés par la dévitalisation commerciale. Au début des années 2000, seules 10 % des villes françaises se situaient en dessus du taux critique de 10 % de cellules commerciales vacantes. En 2019, trois quarts des villes françaises sont au-dessus du seuil critique[3]. Ces données alarmantes ont replacé le commerce au cœur des débats sur la fracture territoriale. La vacance commerciale, mesurée par les acteurs du marché[4], est ainsi devenue un indicateur mobilisé par les acteurs publics pour définir l'état de santé de leurs

[1] Adam Nossiter, « En France, le déclin des villes de province est celui d'un marqueur de son identité », *New York Times* (en ligne) : https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/europe/france-albi.html (consulté le 13/03/2019)
[2] Institut de la Ville et du Commerce, « La vacance commerciale dans les centres-villes en France. Mesure, facteurs et premiers remèdes », mai 2017 (en ligne) : https://www.institut-ville-commerce.fr/index.php/component/attachments/download/228 (consulté le 27/08/2019)
[3] Procos, « Palmarès Procos 2019 des centres-villes commerçants, 3è édition », février 2019 (en ligne) : https://www.Procos.org/images/Procos/presse/2019/Procos_palmares_2019.pdf (consulté le 27/08/2019)
[4] Procos est une fédération d'enseignes commerciales spécialisées. Elle publie chaque année les chiffres de la vacance commerciale en se basant sur les données communiquées par leurs membres. Trois baromètres ont déjà été publiés par Procos depuis 2016.

territoires. Ces alertes ont permis de confirmer le rôle essentiel du commerce dans la vie urbaine, et de souligner la nécessité pour les acteurs publics d'agir contre la dévitalisation commerciale (et sociale) des centres urbains.

C'est pour remédier à ce dépérissement que le gouvernement d'Emmanuel Macron a lancé en décembre 2017, le plan de sauvetage « Action Cœur de Ville », un investissement de 5 milliards d'euros destiné à soutenir la redynamisation de 222 centres urbains de villes moyennes. Selon les médias, l'année 2017 constitue le point d'orgue de la lutte politique contre la dévitalisation des centres. Pourtant, la « crise des centres-villes » n'est ni un problème nouveau, ni récent[5] : les discours politiques et médiatiques annonçant « la mort des centres-villes » forment une litanie récurrente depuis plus de soixante ans. Que ce soit l'usage démocratisé de l'automobile, l'essor des hypermarchés en périphérie dans les années 1970[6], la prolifération des centres commerciaux dans les années 1980, la croissance du commerce organisé et mondialisé, la montée en puissance des injonctions au développement durable et la prolifération des *retail park* dans les années 1990 ou la croissance du e-commerce et la place grandissante de la finance dans la production urbaine (Lorrain, 2011) depuis les années 2000, toutes ces transformations ont sans cesse fait ressurgir ces inquiétudes, et avec elles, les prédictions du déclin des centres-villes. Cette « crise des centres » dissimule de multiples inquiétudes évoluant au gré des époques : dépeuplement et paupérisation des centres, rôle et devenir des centralités urbaines, avenir des indépendants, déprise des marchés immobiliers, départ des services publics, disparités entre les métropoles et les territoires délaissés, etc. Le « déclin des centres-villes » est un problème public aux multiples facettes, dont les contours se redessinent au cours du temps — appelant par conséquent, des solutions politiques complexes.

Parmi les solutions adoptées pour enrayer la crise des centres, des initiatives rassemblées sous le vocable de *town centre management*, de gestion de centre-ville ou de management de centre-ville se sont développées un peu partout en Europe à la fin des années 1980. Le *town centre management* (TCM) se définit comme une démarche partenariale de revitalisation de centre-ville portée par les acteurs publics et privés du territoire. Sa particularité réside dans une approche transversale du centre-ville considérant l'ensemble des fonctions du territoire central (logement, commerce, urbanisme, transport, etc.), et dans une prise en charge collective des problèmes, permise par la

[5] L'expression est déjà utilisée par le sociologue Claude Soucy en 1971 (Soucy, 1971), pour désigner la perte d'attrait du centre-ville, notamment auprès des habitants fortunés.

[6] Ces exemples concernent essentiellement la fonction commerciale des centres urbains, mais dès les années 1950, la fonction résidentielle des centres urbains est fragilisée par le départ des ménages dans les pavillons résidentiels des banlieues.

constitution formelle d'un partenariat local entre les acteurs publics et économiques. Pour arriver à ses fins, le management de centre-ville s'inspire des techniques de gestion du secteur privé, notamment celles employées dans la grande distribution et dans les galeries commerciales. « Gérer le centre-ville comme un centre commercial », tel est le slogan autour duquel se réunissent les partisans de cette méthode, animés par le désir d'améliorer l'attractivité de leurs centres urbains en déclin.

Ainsi, le concept de gestion de centre-ville s'est diffusé partout en Europe, sous des formes variées d'un pays à l'autre. Il faut attendre les années 1990 pour que des initiatives de gestion de centre-ville voient le jour dans l'Hexagone. Des acteurs soucieux d'améliorer l'attractivité de leurs territoires ont vu dans la démarche collective de management de centre-ville, un moyen de pallier les lacunes de l'administration communale. D'un côté, le partenariat public-privé devait apporter de la souplesse au fonctionnement bureaucratique et sectoriel des collectivités locales et combler la méconnaissance des mécanismes économiques observée chez les fonctionnaires et les élus. De l'autre côté, il permettait à la collectivité d'enrôler les acteurs privés du territoire, parfois rétifs à la collaboration. Cette approche transversale et partenariale devait ainsi permettre de traiter les problèmes complexes du centre-ville en mutualisant les moyens et les expertises, et en traitant le territoire de façon globale[7]. Ces partenariats public-privé devaient être animés par de nouveaux professionnels, appelés managers de centre-ville, dont la mission était de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de redynamisation avec l'ensemble des partenaires mobilisés, notamment les collectivités locales, les commerçants et les chambres consulaires. Sur ce point, le modèle français s'est quelque peu écarté de la philosophie originelle du management de centre-ville dans la mesure où les actions menées par les initiateurs de la démarche portent essentiellement sur la fonction commerciale des centres-villes, délaissant alors l'ambition de porter une politique de redynamisation transversale.

Cette thèse porte sur les initiatives françaises de management de centre-ville, depuis leur essor dans les années 1990 jusqu'à aujourd'hui. La gestion de centre-ville constitue un objet quasiment inédit de la recherche, les travaux qui s'y intéressent étant assez rares dans la littérature. On notera l'existence de la thèse soutenue par l'urbaniste Maria Basile sur la transposition de modèles belges et britanniques de *Town Centre Management* aux villes de Gênes et de Lille (Basile, 2005). On peut

[7] De ce point de vue, le management de centre-ville ressemble aux « politiques de la ville » auxquelles la littérature a accordé une place conséquente. Il est difficile de fournir une liste exhaustive de ces publications mais on peut citer à titre d'exemples : Estèbe, 1998 ; Anderson et Vieillard-Baron, 2000 ; Blanc, 1999, 2007 ; Epstein, 2011 ; Fol, 2013.

aussi signaler un chapitre du géographe Jean-Pierre Bondue évoquant les initiatives partenariales de management de centre-ville (Bondue, 2004). Hormis ces travaux, nous n'avons pas trouvé de recherches francophones en sciences humaines et sociales sur la gestion de centre-ville. Au-delà de nos frontières, les différents modèles de gestion de centre-ville européens ont été analysés de plus près, essentiellement par des chercheurs en gestion[8]. Néanmoins, les expériences françaises restent plutôt absentes de ces analyses académiques, peut-être en raison de la particularité du modèle français, essentiellement centré sur le commerce. Ainsi, la thèse de M. Basile constitue à ce jour, la recherche la plus aboutie sur le management de centre-ville français. La géographie du commerce était certainement une des disciplines les plus susceptibles de s'intéresser à cet objet étant donné son intérêt prononcé pour les liens entre organisation urbaine et commerce[9] mais force est de constater que les géographes n'évoquent, à notre connaissance, que peu cet objet. De la même manière, aucun sociologue ne s'est intéressé de façon centrale à la gestion de centre-ville.

Une explication à cette absence de travaux universitaires réside selon nous dans le manque de visibilité de l'objet en question. Tout d'abord, le management de centre-ville ne concerne qu'une part minime des communes françaises, environ 300 villes sur les 34000 communes du territoire si l'on en croit les promoteurs de la méthode[10]. En outre, ce concept ne bénéficie pas d'une grande visibilité sur la scène publique, sinon au travers de quelques publications dans la presse locale pour annoncer le recrutement d'un manager de centre-ville. Ces managers sont des acteurs discrets, opérant en coulisse, derrière les élus et les décideurs à qui revient la visibilité de leurs actions. À l'invisibilité publique s'ajoute une invisibilité institutionnelle. D'un côté, le métier de manager de centre-ville ne figure dans aucun répertoire officiel des métiers et pâtit d'un manque de reconnaissance. De l'autre côté, les institutions promouvant la gestion de centre-ville souffrent d'un manque de légitimité en comparaison des pays voisins. La gestion de centre-ville est encore

[8] En 2006, la *Manchester Metropolitan University* et l'association nationale de gestion de centre-ville britannique (*Association of Town Centre Management*) ont créé *the Institute of Place Management*[8] dans le but de promouvoir les recherches en lien avec le management de centre-ville et de territoire. Ces travaux portent sur les expériences européennes de *Town Centre Management* et de *Place Management* : ils ont souvent pour but de recenser les différents modèles, de mesurer les effets de telles initiatives et d'améliorer la performance des actions[8]. Ces chercheurs forment un collectif dynamique et la littérature abondante qu'ils produisent fournit de nombreuses données sur les initiatives de *Town Centre Management* en Europe et à l'international (Coca-Stefaniak et al, 2009, 2014).

[9] À titre d'exemples, nous citerons quelques ouvrages collectifs dans lesquels auraient pu figurer des mentions du management de centre-ville, étant donné les thématiques abordées : Dugot, 2019

[10] Nombre annoncé par le Club des Managers de Centre-Ville.

une démarche en voie d'institutionnalisation, un processus que nous aurons l'occasion de décrire au long de la thèse.

Au-delà de la visibilité de la fonction, le management de centre-ville pâtit aussi d'un manque de crédibilité. Dans le spectre des pratiques de redynamisation des centres-villes, les managers de centre-ville ont la charge de missions considérées comme peu valorisantes telles que l'animation commerciale du territoire, sans compter les doutes planant sur l'efficacité des actions menées. En outre, leurs liens étroits avec la sphère politique et le manque de moyens alloués à leur fonction remettent en question leur professionnalité et les décrédibilise aux yeux d'autres acteurs. De ce point de vue, l'histoire du management de centre-ville français est aussi celle d'un échec relatif : celui des promoteurs à tenir les promesses initiales de la gestion de centre-ville et à s'approprier pour eux seuls la tâche de redynamiser les centres urbains. Mais à l'inverse de l'autopsie d'Aramis menée par Bruno Latour (1992), l'histoire ne finit pas par un abandon du projet : le management de centre-ville a trouvé sa place au prix de plusieurs transformations, notamment le recentrement de leur démarche sur le commerce.

En définitive, notre recherche vise à comprendre pourquoi les managers de centre-ville ont échoué à devenir les pivots d'une nouvelle gestion centralisée et partenariale des centres urbains, et par extension, à légitimer leur existence face à d'autres métiers urbains. En effet, de nombreux professionnels, savoirs et activités relèvent de la gestion effective des centres-villes, entendue au sens large : l'engagement d'un maire, la mise en œuvre d'un projet urbain, le travail de l'urbaniste, l'activité de services municipaux mais aussi tous les petits métiers de la ville[11]. La gestion de centre-ville, appréhendée dans son sens restreint comme une méthode particulière de redynamisation des territoires centraux, implique une transformation des manières de faire pour ces acteurs. Elle vient bousculer leurs territoires professionnels (Abbott, 1988) dans la mesure où les managers revendiquent des tâches traditionnellement effectuées par d'autres métiers. Notre thèse se donne ainsi pour objectif d'identifier et d'analyser les processus par lesquels le management de centre-ville (dans sa définition stricte) tente de se faire une place dans l'écologie professionnelle (Abbott, 2003) de la gestion des centres urbains (entendue dans sa définition large)[12].

[11] De telles activités sont mieux documentées par la recherche académique que ne l'est le management de centre-ville dans son acception stricte — en partie pour les raisons que nous avons évoquées ci-dessus.

[12] Notre thèse ne porte pas sur l'ensemble des acteurs concourant à la production d'un centre-ville (définition large) mais sur les acteurs, techniques et pratiques rassemblées sous le label de la gestion de centre-ville/du management de centre-ville, termes que nous utiliserons indistinctement dans la thèse pour désigner cette approche singulière dont nous avons esquissé les contours dans les précédents paragraphes (définition stricte). Pour autant, notre travail

Pour définir les limites de notre objet d'étude, il était risqué de donner une définition *a priori* de la gestion de centre-ville puisque celle-ci fait l'objet de controverses chez ses promoteurs. Aussi, nous sommes partie d'une définition souple et poreuse du management de centre-ville, sans poser de bornes strictes à notre objet. Quiconque se réclamant de faire de la gestion de centre-ville pouvait potentiellement intégrer notre étude. Nous avons plutôt porté notre attention sur les processus par lesquels les acteurs fixent des limites à leur groupe professionnel, ainsi qu'aux débats que de telles opérations généraient. Dans la thèse, nous utiliserons volontiers le terme de management commercial pour désigner les pratiques de management de centre-ville tournées vers le commerce. Ce glissement du management de centre-ville au management commercial constitue d'ailleurs l'un des résultats saillants de la thèse. En effet, la majorité des actions menées par les managers de centre-ville français ont pour finalité de peser sur l'offre commerciale locale et sur les pratiques des commerçants. Ce resserrement des missions autour du commerce nous pousse à centrer notre étude sur la dimension commerciale de la redynamisation des centres-villes et à parler de management commercial pour désigner les techniques, dispositifs, méthodes et savoirs destinés à peser sur l'offre commerciale locale et sur le fonctionnement des marchés associés (immobiliers, fonciers, commerce de détail)[13].

Cette particularité du management commercial français place les managers de centre-ville dans une position singulière à l'interface du marché et de la sphère politique. Effectivement, d'un côté, ce manager doit dynamiser le tissu commercial local, en accompagnant la reconfiguration et la modernisation des associations de commerçants, en orientant les porteurs de projets dans leurs démarches, en améliorant la commercialité de l'environnement urbain ou encore en retravaillant l'identité commerciale des quartiers centraux. Il gère et organise l'offre commerciale à la manière d'un professionnel du marché (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000), mais à la différence d'un gérant de centre commercial, ce manager exerce son activité pour le compte d'acteurs politiques (et de leurs partenaires quand ils existent) sur un espace complexe, mêlant espace public et espaces

ne peut se passer de la définition large de la gestion d'un centre-ville car c'est aussi, d'une certaine façon, l'objet de cette recherche.

[13] Nous avons préféré le terme de management commercial à celui d'urbanisme commercial désignant « l'ensemble des processus et des règles, formelles et informelles, qui organisent les activités liées à l'investissement, la construction, la gestion et la réglementation des équipements commerciaux » (Allé, 2015). Les pratiques de management commercial reposent essentiellement sur l'usage des outils d'urbanisme commercial et sur leur articulation — voire sur leur détournement — mais aussi sur des procédures de négociation et de concertation plus informelles, qui débordent parfois du cadre économique. Aussi, le terme de management fait plus honneur à la dimension gestionnaire du management de centre-ville, pensé comme l'application des techniques et des outils de gestion du secteur privé à l'administration publique du commerce.

privés, fonction marchande et usages urbains (habitat, mobilité, tourisme, etc.). Par ailleurs, ce manager participe à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Ce faisant, il doit respecter les orientations politiques des décideurs locaux et les règles spécifiques des institutions publiques, mais peut aussi accompagner la conception des politiques locales et la construction des postures politiques. Ainsi, le manager de centre-ville produit un double travail marchand et politique.

Ce constat nous conduit à émettre une deuxième hypothèse au manque d'études universitaires sur le management de centre-ville. De par la nature de leur activité, les managers de centre-ville se retrouvent à l'intersection de plusieurs disciplines. Traditionnellement, l'activité des acteurs politiques est analysée par les politistes et les spécialistes des politiques publiques, tandis que celle des acteurs marchands est plutôt au cœur des recherches menées en sociologie économique (cf. François, 2014). Il est possible que la nature ambigüe des managers les ait laissés hors du champ de ces sociologies : d'un côté, la sociologie économique s'est surtout intéressée aux professionnels exerçant dans le privé sur des postes en lien avec le marketing, la gestion des entreprises ou la finance, de l'autre côté, les analyses de l'action publique se focalisent sur des agents traditionnels de l'action publique (élus, experts, cadres et agents administratifs) et sur la dimension politique et technique de leur activité. À partir du cas du management commercial, nous souhaitons ainsi explorer l'articulation entre travail marchand et travail politique dans l'activité professionnelle de ces managers.

Problématique

Cette thèse cherche à comprendre comment s'est développé le management de centre-ville en France et à analyser son rôle dans la fabrique de l'offre commerciale. Nos questions de départ étaient les suivantes : comment s'est diffusé et structuré le management de centre-ville sur le territoire français ? Qui sont les managers de centre-ville ? Quel rôle jouent-ils dans la « fabrique de la ville » ? Notre questionnement se décompose en deux axes de réflexion liés entre eux, mais faisant appel à des sociologies sensiblement différentes. Le premier axe vise à décrire les processus ayant permis au management de centre-ville de se développer en France. La sociologie des groupes professionnels offre des outils conceptuels intéressants pour saisir les processus par lesquels les managers de centre-ville se sont progressivement constitués en groupe professionnel et ont tenté d'acquérir une légitimité dans le champ des professions de l'urbain. Le second axe concerne le travail des managers dans ses dimensions marchandes et politiques. Nous mobilisons le concept d'agencement marchand pour analyser les intrications entre travail marchand et action publique dans l'activité professionnelle des managers de centre-ville. Ces axes de recherche alimentent une réflexion commune sur la manière dont les dynamiques marchandes sont intégrées à l'action publique locale au travers de professionalités spécifiques.

Du problème d'action publique au groupe professionnel

Le commerce comme objet d'intervention publique

Le premier axe de réflexion concerne l'émergence et la professionnalisation du management de centre-ville. Les managers de centre-ville se donnent pour mission de revitaliser les centres urbains par le prisme du commerce et apportent une expertise aux élus locaux sur un domaine sur lequel ils n'avaient que peu prise jusqu'aux années 1960. L'essor des managers de centre-ville s'est ainsi accompagné d'une institutionnalisation de la « compétence commerce » au sein des collectivités locales. L'histoire de la professionnalisation des managers est imbriquée dans celle

des acteurs publics et privés ayant contribué à intégrer le commerce dans les politiques urbaines. Ce faisant, notre thèse rejoint des questionnements existants sur la manière dont les problèmes sociaux deviennent des objets d'intervention publique, appelant de nouvelles formes d'expertises au sein des institutions politiques locales et/ou la réforme des pratiques existantes. À l'instar des chercheurs ayant retracé le processus par lequel « l'eau » (Le Bourhis, 2004) ou « le développement durable » (Hamman, 2011) ont petit à petit intégré les politiques publiques, nous proposons de revenir sur l'intégration du commerce dans les politiques urbaines.

Plusieurs travaux ont décrit le processus par lequel des aspects de la vie sociale deviennent des catégories d'action publique et le socle de nouvelles professionnalités émergentes. Par exemple, Philippe Hamman a dépeint comment la montée en puissance du concept de développement durable dans notre société avait transformé le fonctionnement des collectivités locales (Hamman, 2011). Les nouvelles injonctions à la « ville durable » ont suscité l'apparition de nouveaux métiers de chargés de mission, à côté des anciens métiers dont les activités muaient également sous l'effet de cette nouvelle prérogative (Hamman, 2011). De la même manière, la « politique de la ville » a inventé de nouveaux métiers pour traiter les problèmes causés par la relégation sociale (Querrien, Lassave, 2000). L'existence de nouvelles figures professionnelles telles que les chefs de projet (de Maillard, 2000) ou les agents de développement rural (Jeannot, 2005) s'explique essentiellement par la nécessité de gérer les contrats et les dispositifs épars mis en place par l'État pour gérer les problèmes identifiés sur le territoire. Les accidents industriels ont conduit les maires à recruter des *risk managers* (Bani, 2000) tandis que la prise en compte croissante de la santé publique dans les politiques locales reconfigurait considérablement l'espace local des expertises, des acteurs et des compétences (Fassin, 1998). De la même façon, l'injonction à la participation démocratique a favorisé l'émergence de professionnels de la participation (Mazeaud, 2012). À l'origine, ces professionnels étaient surtout d'anciens militants reconvertis en consultants et progressivement, les agents territoriaux se sont spécialisés dans la participation.

Le commerce, tout comme la culture (Dubois, 1999), forme un secteur plutôt hermétique à l'introduction de logiques hétéronomes et aux interventions extérieures. Depuis la Révolution Française, les activités commerciales sont régies par le principe de liberté du commerce, supposant de réduire l'intervention publique sur le marché. Selon Philippe Steiner, le système de liberté du commerce repose sur l'idée de « l'existence d'un mécanisme social assurant le fonctionnement du marché de telle manière, que laissé à lui-même, il permet d'obtenir une situation préférable à

celle que l'État et l'administration locale pourraient mettre en place » (Steiner, 1994 : 202). Un tel postulat laisse entendre que c'est en écartant les acteurs politiques des affaires économiques que le marché pourra assurer un optimum social. Pour les purs libéraux, la liberté du commerce doit être une règle fixe et intangible afin que les marchands ne soient pas bousculés dans leurs spéculations et opérations. La règlementation est perçue comme une source d'affaiblissement du commerce, un frein à sa vigueur. Néanmoins, la mauvaise réputation des négociants, accusés de faire du profit au détriment des consommateurs, pousse certains libéraux à proposer la création de règles pour encadrer l'avarice des intermédiaires. L'analyse des débats entre purs libéraux et libéraux modérés au XVIII^{ème} siècle pousse P. Steiner à souligner que la liberté du commerce est avant tout une construction institutionnelle sans cesse soumise aux controverses, notamment sur le degré de liberté à accorder aux négociants et sur les protections à apporter aux citoyens.

Quelques siècles plus tard, l'idée d'une administration publique du commerce peine encore à être acceptée par les commerçants (mais pas que), convaincus que le commerce doit être laissé à la dynamique du marché pour fonctionner. Pourtant, depuis les années 1960, la mise à l'agenda de problématiques impliquant le commerce urbain a poussé l'État et les acteurs politiques locaux à se saisir du sujet, et à déployer des politiques commerciales afin de répondre aux préoccupations émergentes. D'aides indirectes aux commerçants, les interventions publiques se sont petit à petit structurées sous forme de politiques commerciales. Partant de ce constat, nous avons cherché à analyser les processus par lesquels l'intervention publique a pu se déployer et se légitimer dans un domaine rétif à la planification et à la règlementation publique. Pour ce faire, nous avons porté attention aux efforts déployés pour organiser, légitimer, rationaliser, institutionnaliser et professionnaliser les politiques commerciales, tout en prenant en compte les remises en cause et les réticences dont elles faisaient l'objet.

La professionnalisation de l'intervention publique représente un enjeu particulièrement fort pour la construction de la légitimité de l'action politique. Si l'on reprend l'exemple de la politique culturelle analysé par Vincent Dubois (1999), l'incompétence politique et la méconnaissance de l'art volontiers reprochée aux agents de l'administration publique ont longtemps rendu difficile (voire impossible) la mise en place d'une politique culturelle, jugée illégitime par les artistes et les intellectuels (Dubois, 1999). De la même façon, les élus et les administrateurs sont fréquemment accusés de ne rien y connaître au commerce, dépréciant ainsi leur rôle à jouer dans l'organisation du commerce urbain. Le recours à des professionnels qualifiés, les managers de centre-ville, peut-

il constituer une source de légitimité à l'action publique ? La question reste ouverte puisque la professionnalisation du métier semble encore problématique aujourd'hui.

MANAGER DE CENTRE-VILLE, UN « NOUVEAU METIER URBAIN » COMME UN AUTRE ?

Comme de nombreux « nouveaux métiers de la ville », les managers de centre-ville peinent à structurer leur groupe professionnel. La littérature existante a déjà mis en exergue les difficultés de professionnalisation auxquelles se confrontent ces « nouveaux métiers » de la ville (Annales de la Recherche Urbaine, 2000). Ces complications semblent directement liées aux transformations des systèmes politico-administratifs locaux observées depuis les années 1970. L'action publique locale a en effet connu de profondes mutations que l'on pourrait résumer ainsi : le passage de politiques sectorisées conçues à l'échelon national à des formes d'action publique transversales et négociées localement par un système d'acteurs hybride (Le Galès, 1995 ; Pinson, 2009) où les collectivités locales jouent encore un rôle politique central (Hassenteufel et Rasmussen, 2000). Du gouvernement vertical à une gouvernance horizontale et distribuée (Le Galès, 1995), de la sectorisation à la transversalité, de la planification au projet (Pinson, 2009), de la production extensive de la ville au « renouvellement urbain » (Jacquier, 2000), ces mutations ont largement impacté les professions chargées de mettre en œuvre les politiques urbaines.

Sous l'influence de ces transformations, les professionnalités changent aussi. Les « nouveaux métiers de la ville » (chefs de projets, médiateurs, chargés de mission, agents de développement, etc.) n'incarnent plus une politique du « faire la ville », mais une politique du « faire avec » la ville, c'est-à-dire avec le tissu urbain existant, ses ressources, ses protagonistes, ses problèmes et ses défis (Jacquier, 2000). Bien qu'ils ne soient plus si récents, ces « nouveaux métiers de la ville » désignent des figures professionnelles spécifiques (Brévan, Picard, 2000) dont l'activité se caractérise par des contacts directs et récurrents avec les acteurs du développement (avec lesquels les collectivités doivent co-construire les politiques publiques) et par des tâches de coordination entre les diverses institutions impliquées dans l'action publique distribuée. Ces missions valorisent des savoir-faire tels que la traduction, la coordination, la négociation ou encore la capacité à enrôler des acteurs aux profils hétérogènes autour d'objectifs communs (Jeannot, 2007). Elles promeuvent ainsi des modes d'intervention plus « soft » comme l'intermédiation (Nay et Smith, 2002), la mise en cohérence des intérêts en présence et l'inflexion des logiques d'action d'univers déjà structurés

(de Maillard, 2000). Les logiques autoritaires et dirigistes laissent place à la coopération entre les acteurs publics et privés, dans un contexte où la frontière entre les deux est de plus en plus floue.

Ces compétences d'intermédiation et de gestion de projet peinent néanmoins à être reconnues comme des « compétences décontextualisées » (Piotet, 2002), mobilisables dans d'autres contextes territoriaux (Jeannot, 2005). Chez les « nouveaux métiers », la logique de projet (Pinson, 2009) prédomine mais elle pose des limites à la professionnalisation de ces métiers :

> « [La logique de projet] ne constitue en rien un savoir-faire calibré, reproductible, susceptible de fonder un corpus professionnel. Le propre de l'expérimental, c'est qu'il est impossible à reproduire. (…) Être chef de projet n'est pas un métier ; personne n'est parvenu, jusqu'ici, à bâtir une formation professionnelle à partir des bribes d'expériences collectées ici et là » (Estèbe, 1998).

Pour cette raison, on rechigne à parler de « métier » pour les chefs de projet de la « politique de la ville » (Estèbe, 1998). Il est vrai que les travaux menés sur ces métiers ont conduit à souligner leurs positions hybrides, souvent à cheval entre les institutions et les disciplines (Jacquier, 2000). Ces métiers « flous » (Jeannot, 2005) se caractérisent en effet par des intitulés multiples, des statuts bricolés, des positions d'emploi variées, des parcours professionnels ouverts — souvent issus du militantisme (Behar, Estèbe, 1996 ; de Maillard, 2000 ; Mazeaud, 2012) — et par des rôles peu définis ou de manière paradoxale (Donzelot, Estèbe, 1994). Quant à leurs missions, ce sont plutôt des injonctions globales qui viennent cadrer l'activité des professionnels, au détriment de tâches précises à effectuer (Jeannot, 2005). Et pour cause, ces professionnels doivent souvent traiter des problèmes complexes du territoire, impliquant de dépasser les frontières institutionnelles, voire d'inventer de nouvelles manières de faire l'action publique, à la marge des procédures de routine et loin d'une application bureaucratique des règles.

Si la diversité des statuts, la variété des conditions d'emploi, le flou des missions ne semblent pas être des freins à la revendication d'une identité commune et à l'affirmation d'un « désir de métier » (Osty, 2003), elles rendent assez difficile la délimitation des frontières du métier. À partir du cas des agents de développement rural, Gilles Jeannot explique que derrière un intitulé de métier commun se cachent en réalité des fonctions bien différentes selon l'ancrage institutionnel des agents (Jeannot, 2005). De plus, la grande proximité des agents avec les élus locaux conduit à l'intrication des logiques politiques et professionnelles dans l'activité quotidienne de ces agents. Ceci entrave la prétention du groupe professionnel à s'asseoir sur des compétences strictement

techniques (Jeannot, 2005). Ainsi, la professionnalisation de ces métiers semble vouée à rester inachevée[14], malgré les efforts menés par les professionnels pour faire reconnaître leur métier.

De la même manière, le développement des managers de centre-ville semble tendu entre deux processus visant à assurer la pérennité du métier : d'un côté, des efforts sont déployés pour cadrer et stabiliser les frontières du groupe professionnel par la rédaction de référentiels métiers et de fiches de postes ; de l'autre côté, le manager de centre-ville possède les caractéristiques du « métier flou » (Jeannot, 2005) et malléable. Comment, dans ces conditions, le métier peut-il se maintenir dans le temps ? La sociologie des groupes professionnels analyse les processus permettant à des travailleurs de se constituer en groupe professionnel (Dubar et Tripier, 1998), y compris de ceux dont l'activité qui ne cadre pas avec la définition anglosaxonne de la profession établie : activités illégales et peu organisées, professions émergentes, marginales ou déclinantes, etc. La notion de professionnalisation fut ainsi mobilisée pour explorer des dynamiques variées de développement des groupes professionnels :

> « d'émergence, de différenciation et d'autonomie d'activités professionnelles et, plus largement, des mouvements diversifiés, ambigus et contradictoires de transformation des activités professionnelles : émergence, identification, délimitation, catégorisation, légitimation, invalidation, érosion, segmentation, destruction et disparition » (Demazière, 2009 : 85).

Face à certains métiers, la sociologie des groupes professionnels remet en question la finalité des processus de professionnalisation (Demazière, 2009) : sont-ils nécessairement orientés vers la stabilisation et l'institutionnalisation d'un groupe professionnel ? Par exemple, les médiateurs du social ne cherchent pas raidir les frontières de leur groupe professionnel, ils essayent au contraire de les rendre malléables pour conserver leur place dans le paysage institutionnel local et obtenir des tâches à accomplir (Barthelemy-Stern, 2009)[15]. Dans les travaux de sociologie des professions,

[14] Même si selon D. Demazière, toute professionnalisation est nécessairement inachevée.

[15] Dans un article publié en 2013, Henri Bergeron, Patrick Castel et Étienne Nouguez proposent le concept « d'entrepreneur-frontière » pour évoquer un phénomène proche de ce que nous abordons ici : « Cet entrepreneur se caractérise par sa position à la frontière de multiples univers en tension, par sa capacité à reproduire et à renforcer de nombreuses frontières et par son rôle d'« objet-frontière » ouvert aux projections et aux manipulations des différents acteurs participant de ces univers. Contrairement au « traducteur » (Callon, 1986), le succès de cet entrepreneur ne repose pas tant sur sa capacité à aligner les autres acteurs sur son programme, pour recomposer un nouvel univers dont il serait le centre, que sur sa capacité à jouer de ses multiples positionnements et identités pour configurer son entreprise en fonction des contours et des logiques des univers qu'il relie » (Bergeron et al, 2013 : 265). Henri Bergeron et ses collègues précisent que le succès du programme contre l'obésité étudié repose justement sur le flou et l'ambiguité qui entourent son identité et son action (Bergeron et al, 2013 : 265). C'est bien parce que chaque interlocuteur du programme a pu projeter ses propres interprétations et ses intérêts sur le programme que celui-ci a pu être adopté par l'ensemble des partenaires. Les promoteurs de l'innovation, au lieu de cadrer l'usage du dispositif, ont opté pour une stratégie de plasticité en laissant fleurir les appropriations du programme.

ces deux dynamiques (cadrage et plasticité) sont souvent présentées comme exclusives, ce qui ne semble pas être le cas chez les managers de centre-ville, et plus généralement chez les « nouveaux métiers urbains ». Par conséquent, nous avons voulu comprendre les causes de cette co-existence dans le processus de professionnalisation des managers de centre-ville. Selon nous, cette tension est liée au fait que le métier fait l'objet d'une lutte entre plusieurs acteurs qui veulent peser sur la définition du métier et ainsi définir les contours et orientations de son action. Si la définition du métier de manager fait l'objet de controverses, c'est parce qu'elle implique la reconfiguration des territoires professionnels existants (Abbott, 2003) et qu'elle oppose des conceptions différentes de la gouvernance du commerce urbain.

UN TERRITOIRE PROFESSIONNEL DISPUTE

Le commerce n'est pas un territoire vierge que les collectivités sont venues conquérir. D'abord, la liberté du commerce a durant longtemps limité les possibilités d'intervention publique sur le commerce local. Ce n'est qu'avec la mise à l'agenda de problèmes causés par le développement commercial que les acteurs politiques ont pu bénéficier d'une légitimité (limitée) pour intervenir sur le tissu commercial. Dans les esprits, le commerce reste une activité qui « ne se planifie pas » et qui doit être laissée aux forces du marché. De plus, depuis la Révolution Française, l'expertise du commerce appartient à une autre organisation : les chambres de commerce et d'industrie. Ces chambres consulaires sont les organes représentatifs des marchands chargés de fournir à l'État et au préfet des conseils avisés sur la santé du commerce et de l'artisanat locaux, profitant du manque d'expertise des fonctionnaires et des élus (Lemercier, 2003). Ce sont aussi des autorités morales — au même titre que les tribunaux de commerce, les chambres syndicales et les conseils de prud'hommes — qui veillent au respect des « lois marchandes », règlent les différends entre « pairs » et assurent le maintien d'un ordre marchand, consistuant là une forme d'autorégulation du commerce (Lemercier, 2008). Ces chambres consulaires sont aussi devenues les représentantes des intérêts économiques locaux, sans toujours se présenter directement ainsi (Lemercier, 2007).

La montée en puissance des collectivités locales sur la problématique du commerce transforme les relations entre les acteurs politiques locaux et les chambres consulaires. Elle incite à redéfinir les territoires professionnels de chacune de ces institutions et de leurs travailleurs. Alors que les chambres de commerce détenaient le monopole de l'expertise et étaient chargées de représenter les intérêts économiques locaux, les nouveaux managers de centre-ville remettent en cause cette

position en se plaçant à l'interface entre le monde du commerce et les collectivités locales, et en apportant une expertise nouvelle aux collectivités locales. Les efforts déployés par les managers de centre-ville pour former un groupe professionnel, faire reconnaître leur juridiction (Abbott, 1988) et conquérir un marché (Paradeise, 1984) bouleversent l'écologie professionnelle en place (Abbott, 2003) et l'activité des chambres consulaires. Collectivités locales et chambres consulaires se retrouvent en compétition pour effectuer des tâches liées au gouvernement du commerce. Si les managers peuvent entrer en compétition avec les conseillers de chambres consulaires pour l'exécution de tâches en lien avec l'organisation du commerce urbain, ils ne sont pas forcément portés par les mêmes objectifs, les mêmes logiques d'action que les acteurs consulaires. Ainsi, il convient d'étudier la place que ces managers occupent dans la gouvernance locale du commerce, mais aussi la manière dont ils exercent leur activité professionnelle afin de comprendre les changements engendrés par leur existence.

Un travail politique et marchand d'*agencing* des marchés

Le second axe de réflexion porte sur le travail marchand effectué par le manager de centre-ville. En effet, le manager de centre-ville participe à l'animation des marchés immobiliers, fonciers et de consommation. Son rôle consiste essentiellement à valoriser le commerce de centre-ville en améliorant les performances des commerçants, en veillant aux équilibres et à l'attractivité du *mix* commercial et en maîtrisant les facteurs de commercialité du territoire (accessibilité, qualités des espaces publics, etc.). Par conséquent, l'activité du manager semble correspondre (au moins à titre partiel) à la définition des « professionnels du marché » dont la tâche consiste à « travailler le marché, à le construire, à l'animer, à l'organiser, à le gérer et à le maîtriser » (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000 : 359). Son existence résulte de la mise à l'agenda d'un problème urbain et économique, la dévitalisation des centres-villes, dont les causes sont communément attribuées au fonctionnement contestable des marchés et aux dynamiques de la distribution. Les débordements[16] des activités commerciales sur le tissu social, économique et urbain ont poussé

[16] Le débordement est une notion utilisée par Michel Callon pour désigner les externalités de l'échange marchand, autrement dit, les entités humaines et non-humaines laissées hors du cadre des échanges marchands (ex : l'écologie, la pollution, la pauvreté, etc.). Pour plus de précisions, cf. M. Callon, « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement », dans Foray, D. et Mairesse. J (dir.), *Innovations et performances*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, pp. 399-431.

l'État et les collectivités locales à mettre en place des instruments de régulation politique et à s'impliquer dans un travail politique de concernement (Mallard, 2015) et d'*agencing* des marchés (Cochoy, Trompette et Araujo, 2016) dont la thèse tente de dépeindre les contours. Avant de poursuivre, il convient de faire un point sur les notions de concernement et de *market agencing* afin de les resituer dans un courant de recherche de la sociologie économique.

La dynamique des agencements marchands concernes

Inspiré de la sociologie de la traduction (Akrich et al, 2006), une part des travaux de sociologie économique se donne pour objectif d'étudier les marchés comme des dispositifs permettant le déroulement des transactions économiques et comme des arènes où sont débattues les conditions des échanges. Le concept d'agencement marchand proposé par Michel Callon propose ainsi une vision élargie du marché en comparaison de l'économie classique (Callon et al, 2013) : au lieu de considérer uniquement le marché comme l'espace de rencontre entre une offre et une demande, la sociologie des agencements marchands analyse l'ensemble des pratiques, des dispositifs et des acteurs humains et non-humains concourant au déroulement des transactions entre des offreurs et des demandeurs. Ainsi, le cercle des protagonistes pris en compte dans l'analyse englobe tous les acteurs susceptibles de participer à la gouvernance des marchés, y compris les acteurs « non marchands » : les offreurs et les demandeurs, mais aussi les gestionnaires de places marchandes, les professionnels du marché, les prescripteurs, les intermédiaires, les associations et organisations non-gouvernementales, les mouvements de consommateurs et de citoyens, les lanceurs d'alerte, les malades, les pouvoirs publics, les scientifiques, les ingénieurs, les économistes, etc.

Les agencements marchands, définis comme « l'ensemble de pratiques et d'actions ayant pour but d'organiser matériellement la confrontation entre agences[17] et biens » (Callon, 2017 : 234), constituent des « dispositifs collectifs qui permettent d'atteindre des compromis, non seulement sur la nature des biens à produire et à distribuer, mais aussi sur la valeur à leur attribuer » (Callon et Muniesa, 2013 : 195). Cette valeur n'est pas seulement financière (prix) mais prend également en considération, un ensemble de préoccupations sur les qualités des biens, dont le prix peut être ou non, le reflet. Cet espace de *qualcul*[18] est organisé par une multitude de professionnels, ce qui

[17] Le terme d'agences désigne des acteurs individuels ou collectifs, humains et/ou non-humains, engagés dans des transactions bilatérales et dotés de puissances *de qualcul* variables (Callon et al, 2013).

[18] Le *qualcul* peut se définir comme « cognition distribuée qui subordonne la différenciation raisonnée des produits à l'appréciation de leur(s) qualité(s) » (Cochoy, 2002). Michel Callon l'utilise pour désigner les « opérations

ne l'empêche pas d'être soumis à la critique sociale. Les choix effectués (cadrages) quant à ce qui peut être marchandisé (Steiner et Trespeuch, 2014) ou sur ce qui est *qualculé* et échangé peuvent être l'objet de revendications, notamment lorsque des entités n'ont pas été prises en compte dans cet espace de *qualcul* (on pense par exemple aux impacts sur la santé et sur l'environnement) (cf. Geiger et al, 2015). Ces débordements (les effets et les entités non-pris en compte dans l'échange marchand) ont pour effet de « réchauffer » le marché, c'est-à-dire de rouvrir la discussion sur les modalités de *qualcul* et sur l'organisation des transactions marchandes (Geiger et al, 2015). Pour désigner ce processus, Michel Callon utilise volontiers le terme de concernement des marchés (cf. Callon, 2017 et avant Mallard, 2016), inspiré de la notion de *Concerned Markets*, utilisée pour les marchés où le social, le politique et l'économique sont imbriqués (Geiger et al, 2015).

De nos jours, les marchés font l'objet de nombreuses controverses qui viennent transformer le fonctionnement du marché. Ces controverses constituent autant d'opportunités de ré-agencer le marché pour faire tenir ensemble l'ensemble des préoccupations politiques et marchandes, par exemple en restructurant les espaces de qualcul. Ainsi, les agencements marchands forment des espaces intrinsèquement politiques qui ne sont pas hermétiques à la circulation de valeurs et de préoccupations *a priori* non-marchandes (la justice, l'éthique, la morale, etc.). La mise à l'agenda de préoccupations sociales, morales et politiques permet au contraire de transformer les marchés (Geiger et al, 2015), même si ces dernières peuvent aussi contrarier la marchandisation (Steiner et Trespeuch, 2014). Pour la sociologie des agencements marchands, les marchés sont des outils de gouvernement des intérêts et des préoccupations, des espaces où se discutent les objectifs à donner aux marchés et où se construisent les combinaisons, les conciliations et les compromis entre les divers intérêts de la société (Callon, 2017).

matérielles et cognitives, quantitatives et qualitatives, par lesquelles les agents dûment équipés pour mener ces opérations évaluent les biens » (Callon, 2017 : 175). Par exemple, un consommateur équipé de son smartphone forme une agence plus apte à prendre en considération la dimension éthique de ses produits, si le smartphone est doté de l'application mobile adaptée (ou d'une connaissance sur les produits !). Le producteur peut aussi favoriser l'émergence d'un consommateur plus citoyen en apposant un label ou une mention particulière sur son produit. De tels dispositifs concourent à favoriser (ou non) la prise en compte de préoccupations non-marchandes dans l'espace de calcul des consommateurs. Les opérations de qualification des biens par les agences et la production des biens sont de fait initimement liées : « l'évaluation, du fait même de ses modalités pratiques, transforme et requalifie les biens, participant pleinement au processus de production » (Callon, 2017 : 175).

Le role des acteurs politiques sur les marches

L'État peut jouer un rôle central dans l'agencement des marchés dans la mesure où il arbitre entre des intérêts difficilement conciliables. Il définit et hiérarchise les valeurs et préoccupations à prendre en compte sur les marchés. La sociologie des agencements marchands a accordé une grande place aux acteurs marchands dans ses analyses, contrairement aux acteurs non-marchands — notamment les acteurs politiques — dont le rôle est plus rarement placé au centre des recherches (Pellandini, 2016). Cette affirmation est plus vraie encore pour les acteurs politiques locaux que nous proposons d'étudier. Nous retrouvons une lacune similaire du côté de l'économie politique institutionnaliste. Les politiques publiques y sont appréhendées comme des institutions pouvant à la fois restreindre et permettre l'activité économique (Jullien et Smith, 2012). Les travaux menés portent essentiellement sur les relations entre l'État et les firmes industrielles, dans des secteurs variés tels que l'industrie pharmaceutique (Smith, 2017), le vin (Jullien et Smith, 2012) ou encore l'automobile (Meckling et Nahm, 2018). Si cette discipline s'est attachée à comprendre le rôle de l'État dans la production des institutions économiques, elle a plus timidement abordé la question de l'échelle locale — une lacune qui ne manquera pas d'être soulignée par certains économistes et politistes (Jullien et Smith, 2012).

Que ce soit la sociologie économique ou l'économie politique institutionnaliste, ces courants de recherche rompent avec le postulat d'une séparation entre le politique et l'économie. Chacune à leur manière, ils abordent la thématique du gouvernement des marchés. D'un côté, la sociologie économique étudie la manière dont les marchés se reconfigurent sous l'effet de la mise à l'agenda de préoccupations morales et politiques. Michel Callon parle de « concernement du marché » pour évoquer ces processus de reformulation des cadres marchands (Callon, 2017). De l'autre côté, l'économie politique analyse la co-production des institutions économiques par des acteurs privés et publics. Andy Smith utilise la notion de « travail politique » (Smith, 2019) pour désigner les luttes visant à changer ou à maintenir les institutions économiques, en y intégrant de nouvelles valeurs ou en défendant les valeurs en place (Smith, 2016, 2019). Le gouvernement des industries passe ainsi par des « séquences successives d'institutionnalisation, de désinstitutionnalisation et de ré-institutionnalisation » que le chercheur peut retracer pour comprendre l'évolution croisée du fonctionnement des firmes et de l'État (Jullien et Smith, 2011 : 369).

Ces travaux invitent à repenser le rôle des acteurs politiques dans la gouvernance des marchés. Ceux-ci ne se limitent pas à contraindre l'activité économique, ils participent à la production et

à la révision des institutions structurant l'action économique (Hay et Smith, 2018), à favoriser la prise en compte de certaines préoccupations et valeurs au détriment d'autres, à arbitrer entre les différents cadrages existants. Mais ils peuvent aussi produire leurs propres cadrages et concourir au processus de concernement des marchés (Mallard, 2015). De cette façon, ils peuvent infléchir sur le fonctionnement des marchés, favoriser la prise en charge marchande de problèmes publics et mobiliser les dynamiques marchandes comme des leviers pour atteindre leurs propres objectifs (Dubuisson-Quellier, 2016). Dès lors, il convient de s'interroger sur les conditions et les outils permettant à l'État et aux acteurs politiques de façonner les agencements marchands à des fins politiques.

Les marches dans l'action publique

La thématique des liens entre action publique et marchés semble connaître un regain d'intérêt depuis une dizaine d'années, en témoigne la publication récente de deux dossiers spéciaux sur le thème du gouvernement par les marchés (Ansaloni et al, 2017 ; Ansaloni et Smith, 2017). Ces deux dossiers incarnent plutôt bien les récentes orientations de la recherche sur les liens entre marchés et acteurs politiques, divisée entre l'économie politique institutionnaliste d'une part ; et de l'autre part, la sociologie économique ; auxquelles on peut ajouter la science politique. Loin de constituer des champs de la recherche clos et hermétiques, les chercheurs de ces disciplines renouvellent les collaborations autour de la thématique du gouvernement des marchés/par les marchés (François, 2011 ; Jullien et Smith, 2012).

Ces travaux ont recensé plusieurs formes d'instrumentation politique du marché, dont nous allons à présent esquisser quelques contours. En premier lieu, plusieurs chercheurs ont montré la capacité de l'État à initier la mise en place de marchés pour répondre à des problèmes sociaux. Le cas le plus célèbre est sûrement celui du marché des droits d'émission de carbone (MacKenzie, 2009 ; Aykut, 2016). À partir du cas des pesticides, Matthieu Ansaloni a montré que le Ministère de l'Agriculture a instauré un marché de la formation pour sensibiliser les utilisateurs à réduire leur usage des pesticides et atteindre ses objectifs de diminution de la pollution des sols (Ansaloni, 2017). L'administration étatique a fait le choix de déléguer à des prestataires en concurrence, le soin d'assurer ces formations. Ces prestataires devaient en théorie être contrôlés par les agents de l'État mais leur faible capacité d'action n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés, si bien que la qualité des formations a été vivement critiquée par les acteurs du secteur. Ce cas de figure

renvoie à une forme de gouvernement spécifique : la mise en concurrence d'acteurs économiques pour l'exécution de tâches déléguées par l'administration publique. Ce qui est en jeu dans ces situations, c'est la capacité des agents de l'État à contrôler le comportement des acteurs privés dans la réalisation de ces tâches que l'État ne peut, souvent par manque de moyens, accomplir lui-même. Le numéro dirigé par Andy Smith et Matthieu Ansaloni dans la revue *Gouvernement et Action Publique* réunit essentiellement des recherches appréhendant le recours au marché comme moyen d'externaliser et de privatiser la prise en charge de problèmes publics (Ansaloni et Smith, 2017). Néanmoins, le management de centre-ville tel que nous l'étudions relève du ré-agencement de marchés existants plutôt que de la création de nouveaux marchés.

Du côté de la sociologie économique, Sophie Dubuisson-Quellier a dédié une partie de ses recherches à analyser le rôle de l'État dans le gouvernement des acteurs économiques (Dubuisson-Quellier, 2016). Elle défend l'idée que l'État ne s'est pas retiré de la régulation économique mais que ses modalités d'interventions se sont transformées avec le temps. La responsabilisation des individus n'est pas une preuve du reçul de l'État mais une forme d'intervention à part entière de ce dernier. Partant de là, Sophie Dubuisson-Quellier a décidé d'analyser plus finement les ressorts de l'instrumentation spécifique (Lascoumes et Le Galès, 2004) permettant ce gouvernement des conduites économiques. Selon la chercheuse, le gouvernement des conduites repose sur quatre opérations liées ; 1) l'établissement d'un lien entre un problème social et des conduites individuelles ; 2) la création chez les individus d'une réflexivité sur les conséquences collectives de leurs choix individuels ; 3) le ré-agencement de l'espace de choix des individus et la re-définition de leurs rationalités ; et enfin 4) l'organisation de sanctions destinées à orienter les conduites des acteurs économiques. L'économisation des conduites devient un ressort essentiel de ce gouvernement des conduites économiques (*cf.* figure 1). La mise en place de *nudges* (Thaler et Sustein, 2008) peut ainsi favoriser des choix vertueux en exploitant les biais de la rationalité des consommateurs. L'économie comportementale vient soutenir ce mouvement en promettant de révolutionner l'action publique, de la rendre plus efficace, moins coûteuse et plus respectueuse des libertés individuelles (Bergeron et al, 2018).

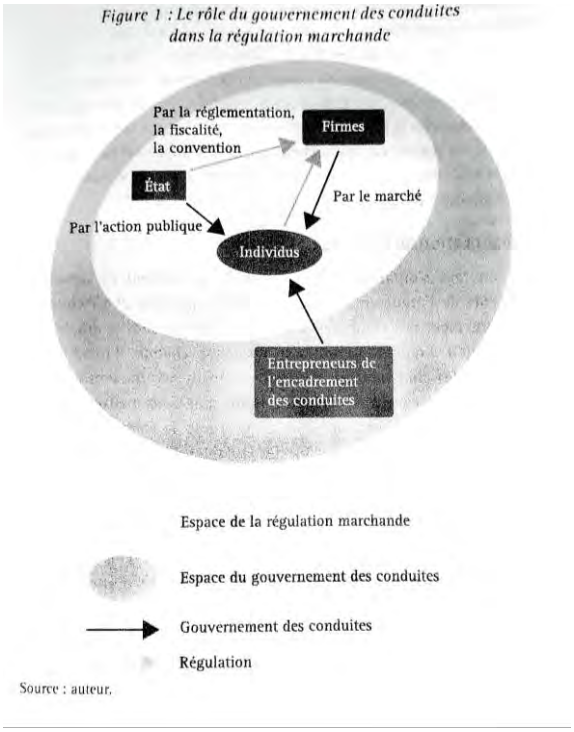


Figure 1. Le gouvernement des conduites dans la régulation marchande (Dubuisson-Quellier, 2016)

Sophie Dubuisson-Quellier étudie les articulations entre ce gouvernement des conduites et les formes plus « classiques » de l'intervention étatique sur les marchés. Souvent, les interventions publiques visent à faire bouger les acteurs économiques et à les impliquer dans la prise en charge de problèmes collectifs. Elles reposent sur la mise en œuvre d'instruments « classiques » tels la contractualisation (Gaudin, 1999) et les outils fiscaux et règlementaires, mais elle joue aussi sur les phénomènes d'imitation entre les acteurs économiques (White, 1981) et sur leurs dynamiques de distinction (Karpik, 2007) pour arriver à ses fins. Ainsi, on peut dire que l'État produit aussi un « travail marchand » puisqu'il participe à transformer à la fois les contours de l'offre et ceux de la demande pour faire advenir des comportements économiques vertueux :

> « Le gouvernement des conduites correspond à un gouvernement des marchés par leurs conduites économiques » au sens où il cherche à modifier les conduites des acteurs économiques, ceux de l'offre et ceux de la demande, en proposant de leur donner une orientation qui vise des objectifs de bien commun. (...) Faire advenir des opportunités marchandes, modifier les structures de la concurrence, jouer sur des effets de levier dans les secteurs sont autant de moyens d'articuler sanctions économiques et symboliques, afin de signifier la nécessaire réorientation des pratiques économiques » (Dubuisson-Quellier, 2016 : 44).

Dans le gouvernement des conduites, l'enrôlement des acteurs économiques ne peut réussir que si les conduites des consommateurs ont été travaillées en amont par l'action publique. C'est face à la figure du consommateur responsable aux conduites rationnalisées que les entreprises peuvent transformer leur engagement vertueux en avantage concurrentiel.

En définitive, l'ouvrage de Sophie Dubuisson-Quellier offre un aperçu stimulant des formes d'instrumentation politique des dynamiques marchandes. Ses analyses concernent des marchés où la rationalité des consommateurs est invoquée et mobilisée comme vecteur de gouvernement des firmes. Or, dans le cas du management de centre-ville, le consommateur est relativement absent des interventions des professionnels. Sa responsabilisation n'est pas mobilisée comme un ressort de l'action publique, ni comme un levier pour enrôler les firmes. Nous dirions que c'est même plutôt l'inverse : l'espace de choix n'est pas « moralisé » en mobilisant la rationalité et la responsabilité des chalands, il est seulement réagencé de façon à favoriser, à orienter, à limiter des pratiques de consommation sans que la rationalité des consommateurs ne soit invoquée comme levier. Le concernement du marché passe ici principalement par le ré-agencement de l'offre commerciale locale, par l'éviction des offreurs indésirables et par la redirection des flux de consommateurs dans la ville. L'enrôlement des firmes s'appuie ici sur d'autres leviers que la responsabilisation des individus, bien que des opérations de requalification de la demande soient aussi utilisées pour refaçonner l'offre locale. Ce constat nous pousse à continuer à explorer les formes d'instrumentation publique du marché, à partir de situations relevant d'autres formes de régulation marchande.

Le travail d'agencing des managers de centre-ville

Par conséquent, nous avons pris le parti d'analyser le travail des managers de centre-ville afin de comprendre comment ces professionnels contribuent à agencer les marchés dans le cadre de l'action publique. Les acteurs politiques produisent en effet leur propre travail politique de *market agencing*[19] dont les spécificités méritent d'être mieux connues. Notre hypothèse est la suivante : les managers de centre-ville opèrent à la fois un travail marchand et politique. En effet, d'un côté, les managers réalisent des tâches qui consistent à gérer, à organiser, à animer le marché (Cochoy

[19] Le concept de *market agencing* propose de porter une attention à la fois aux processus destinés à produire des dispositifs et des agencements spécifiques et à ceux consistant à transformer des entités humaines et non-humaines en acteurs sur le marché (Cochoy, Trompette et Araujo, 2018).

et Dubuisson-Quellier, 2000) mais nous pensons que leurs pratiques possèdent nécessairement leurs spécificités dans la mesure où le caractère public des institutions qui les emploient tend à orienter les finalités de leur travail, mais aussi les moyens, outils et ressources à disposition pour agir sur le fonctionnement du marché. De multiples travaux ont dépeint le rôle de professionnels marchands dans l'agencement des marchés (cf. Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000), mais peu de travaux étudient le concernement des marchés comme l'une des facettes de leur métier, voire comme condition de leur existence.

Les transformations des agencements marchands sont principalement abordées comme des processus impliquant une multitude d'acteurs, marchands et non-marchands. Nous avons fait le choix d'opter pour une focale différente et d'analyser le travail de professionnels dont le rôle est de peser sur le fonctionnement du marché afin d'y incorporer de nouvelles valeurs. La notion de travail politique redéfinie par Andy Smith dans un article récent (2019) nous paraît intéressante pour appréhender les efforts déployés par des acteurs dans le but de promouvoir certaines valeurs sur le marché. Elle est aussi propice à saisir l'entremêlement des actions de problématisation et d'instrumentation de l'action publique à l'origine des changements institutionnels. L'activité des managers de centre-ville semble correspondre, au moins partiellement, à la définition du travail politique. La co-articulation[20] des sphères économique, urbaine et politique est une dimension essentielle de l'activité professionnelle des managers de centre-ville. Ainsi, nous avons cherché à analyser comment travail politique et travail marchand se mêlent et s'articulent dans leur activité.

L'organisation de l'offre commerciale en ville est principalement le produit de l'action libre et intéressée des acteurs privés tels que les propriétaires-bailleurs et les commerçants, mais aussi des intermédiaires comme les agents immobiliers. Le commerce forme l'un des secteurs où la liberté d'entreprise constitue une liberté quasi-sacrée, limitant de fait l'intervention de l'État dans les affaires économiques. La mise à l'agenda des problèmes urbains, économiques et sociaux liés à la modernisation du commerce a néanmoins poussé l'État à déployer des instruments capables de peser sur l'offre commerciale des territoires (cf. Mallard, 2015). Le concernement du marché a autorisé des formes d'intervention étatique, mais cette dernière reste limitée en raison de l'idée que le commerce ne peut prospérer dans un environnement trop contraint. Ainsi, le déploiement de pratiques de management commercial est tendu entre deux théories *a priori* concurrentes : la première idée considère que l'action publique pourrait corriger les effets néfastes des marchés de

[20] Cf. Marres, 2011 cité par Cochoy, Trompette et Araujo, 2016.

l'immobilier commercial sur la ville, voire se substituer au marché pour organiser la répartition des activités commerciales dans la cité ; la seconde suggère au contraire que « le commerce ne se décrète pas » et que le marché reste le moyen le plus efficace d'assurer la prospérité du commerce et de répondre aux besoins des consommateurs. Prise entre ces représentations concurrentes du marché, les acteurs estiment que l'action publique doit trouver les moyens de peser sur l'offre sans contraindre fortement les acteurs économiques. Les managers doivent concilier la valeur de liberté avec la nécessité d'agir sur les problèmes urbains causés par l'activité commerciale.

Ces arrangements prennent des formes très différentes d'un territoire à l'autre. Effectivement, l'activité des managers de centre-ville repose sur plusieurs niveaux de concernement. À l'échelle étatique, la mise à l'agenda des problèmes urbanistiques causés par le développement commercial a poussé l'État à mettre en place des dispositifs et des mesures pour peser sur l'organisation du paysage commercial. Mais la plupart de ces outils sont confiés aux mains des collectivités locales, auxquelles L'État laisse le soin de décider des enjeux qu'elles souhaitent prendre en charge. Grâce au flou de ses injonctions, l'État laisse une latitude aux collectivités locales dans l'interprétation des objectifs[21]. De fait, la prise en charge politique du commerce est très contrastée d'un territoire à l'autre selon les mobilisations locales, les problématiques du territoire et le degré d'engagement des élus locaux. Chaque collectivité locale décide des préoccupations qu'elle souhaite mettre en avant dans ses politiques locales. Pour cette raison, le management commercial doit être analysé à deux échelons : l'échelle locale, car c'est au niveau des villes que se définissent les modalités de l'intervention publique sur les marchés et le rôle que les acteurs publics locaux souhaitent jouer dans ces nouveaux agencements ; mais aussi l'échelle nationale puisque c'est l'État qui définit le cadre d'action des collectivités locales, qui leur fournit les ressources et les outils rendant possible l'intervention des élus locaux. Une attention particulière sera portée au travail d'*agencing* effectué par les acteurs politiques locaux, mais nous prendrons également en compte le rôle de l'État.

Ce travail d'*agencing* repose sur l'application fine et quotidienne des instruments mis en place par l'État à destination des collectivités locales. Les acteurs politiques locaux agissent en fonction « d'enjeux locaux qui prennent sens localement » (Briquet et Sawiski, 1989 : 10), désignés par les chercheurs comme un « bien commun local » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), un « intérêt public territorial » (Jobert, 1998) ou un « intérêt général local » (Rangeon, 2005). Les acteurs locaux ont une certaine marge de manœuvre dans la définition de ces enjeux légitimes et dans l'application

[21] Padioleau a observé le même phénomène sur le défrichement des forêts (Padioleau, 1982).

concrète des outils mis en place par l'État. Il est crucial d'analyser le rôle des managers de centre-ville dans ce processus car selon Vincent Dubois (2010), les politiques publiques contemporaines laissent une marge de manœuvre aux agents intermédiaires dans les modalités de mise en œuvre des politiques. Cette liberté peut les conduire à fabriquer des solutions dans l'action, quand les orientations publiques n'ont pas été clairement formalisées en amont. Néanmoins, leur action reste limitée car l'intervention publique doit se cantonner aux enjeux légitimes qu'elle entend prendre en charge. Ces derniers peuvent ainsi agir pour redéfinir les enjeux de l'action publique. Activités de concernement et d'agencement sont finement liées dans l'activité des managers.

Nous souhaitons examiner la façon dont les managers de centre-ville articulent dans les espaces discrétionnaires de leur travail, des activités de concernement et d'agencement, afin de peser sur le périmètre et le sens de leurs actions et plus largement, des politiques publiques de management commercial. Si le travail de concernement répond souvent à la mise en évidence de débordements des activités économiques sur les autres sphères de la vie sociale, le travail des managers de centre-ville ne vise pas à « refroidir le marché » en intégrant les entités débordantes aux cadrages produits — en reconfigurant les espaces de qualcul, par exemple — mais à contrôler ces débordements sur un marché « tiède », à réorienter leur production pour arriver aux fins de l'action publique. Il ne s'agit pas de supprimer les liens entre la sphère économique et les autres sphères de la vie sociale, mais plutôt de reconfigurer ces liens de façon à produire des effets positifs sur ces autres sphères. Le management commercial poursuit des finalités non-marchandes telles que la fabrique durable de la ville, l'équipement et l'animation des quartiers ou encore à la sécurité des habitants. Ainsi, les managers ont besoin que le marché reste un peu « tiède » pour légitimer leur intervention, ce qui pousse leur groupe professionnel à se mobiliser tant au niveau local qu'à l'échelle nationale, pour alimenter le processus de concernement — et assurer ainsi la pérennité de leur métier.

Agencer le commerce pour fabriquer la ville

L'analyse du travail d'*agencing* des managers de centre-ville s'inscrit dans la lignée des travaux portant sur le rôle des « acteurs de marché » dans la fabrique de la ville (Pollard et Halpern, 2013) et plus précisément, sur celui des collectivités locales appréhendées comme des acteurs de marché. L'expression « acteurs de marché » désigne « les individus et organisations qui interviennent dans la fabrique matérielle ou dans la gestion des villes et dont les modes d'action sont empruntés à la

sphère marchande, par opposition aux sphères politiques et de la société civile », y compris des acteurs qui « ne sont pas *a priori* du marché » (Pollard et Halpern, 2013 : 3) tels que les collectivités locales, les acteurs de l'État, les chambres consulaires, les groupes professionnels, etc. Ces travaux se sont notamment intéressés aux pratiques marchandes des collectivités locales sur le marché du logement (Bonneval et Pollard, 2017 ; Piganiol, 2017), en parallèle de l'étude des pratiques des professionnels marchands plus « classiques » — tels que les promoteurs (Topalov, 1973 ; Pollard, 2009 ; Callen, 2011 ; Taburet, 2012 ; Vergriete, 2013 ; Maurice, 2014 ; Trouillard, 2014 ; Citron, 2016), les organismes de logement social (Steinmetz, 2013 ; Gimat, 2017) ou encore les agents immobiliers (Bonneval, 2011) — et de celle de leurs interactions avec les acteurs publics, dont les activités sont de plus en plus indépendantes (Dupuy, 2010 ; Gimat et Pollard, 2016). Ces travaux décrivent les formes d'intervention contemporaines des acteurs publics sur les marchés du logement. Selon les coordinateurs du dossier sur le logement (Bonneval et Pollard, 2017), les politiques publiques déployées visent essentiellement à orienter le comportement des acteurs privés et semi-privés, par des modes d'intervention moins directs fondés sur les partenariats et sur l'attraction de capitaux privés. De cette manière, les acteurs publics empruntent de plus en plus aux registres d'action des acteurs marchands, les soutiennent tout en contrôlant leurs activités (Persyn, 2017). La présence des acteurs publics sur le marché peut aussi induire des stratégies de marché particulières chez les promoteurs immobiliers (Maurice, 2012). Les objectifs de tels travaux visent à cerner les modalités d'intervention des acteurs publics sur les marchés urbains mais aussi de mesurer leur poids dans la gouvernance des villes et de qualifier les effets de leurs actions sur l'organisation de la ville.

Ces analyses ont été menées sur le marché du logement mais il n'est pas sûr que ces résultats soient extrapolables au marché de l'immobilier commercial, étant donné les spécificités du droit de l'urbanisme commercial et des dynamiques propres à ce marché. Par exemple, le marché de l'immobilier commercial ne souffre pas d'une « crise » causée par une pression trop forte de la demande et par une gestion « malthusienne » du foncier. Au contraire, il se caractérise plutôt par une « crise de l'offre » dont attestent les études récentes sur la vacance commerciale (cf. Madry, 2013 ; IVC, 2017). En effet, la croissance extensive des surfaces commerciales dans un contexte de décélération de la consommation suscite des pressions concurrentielles de plus en plus fortes sur les commerçants, sans compter l'augmentation croissante des loyers. Ces difficultés plongent les villes contemporaines dans un processus de déprise commerciale. Peu de sociologues ont pris pour objet le fonctionnement concret du marché de l'immobilier de commerce, ses logiques, ses

acteurs et ses professionnels, même si l'on peut citer ceux d'Alexandre Mallard sur les mesures législatives destinées à organiser la diversité commerciale (Mallard, 2015) et ceux d'Alexandre Coulondre sur le travail des promoteurs de centres commerciaux (Coulondre, 2015).

À l'inverse, la géographie du commerce forme un champ d'études florissant sur le commerce de détail, sur les stratégies des acteurs du commerce, les tissus commerciaux, le comportement des consommateurs ou encore sur la place des pouvoirs publics dans l'organisation du paysage commercial. Les orientations de ces recherches ont été résumées par plusieurs chercheurs, par le biais de plusieurs grilles de lecture classant les travaux existants (Merenne-Schoumaker, 2003 ; Lemarchand, 2009 ; Desse, 2009 ; Dugot, 2019). Des géographes et dans une moindre mesure, des sociologues et des politistes, ont analysé le(s) rôle(s) du commerce dans la fabrique de la ville. Deux axes de recherche nous semblent pertinents pour alimenter notre réflexion. Le premier axe analyse l'évolution des instruments ainsi que les effets (sur la ville, sur les relations entre acteurs publics et privés, sur les flux urbains) des politiques d'urbanisme commercial déployées depuis les années 1960 (Péron, 1993 ; Desse, 2001 ; Gasnier, 2010 ; Desse, 2013 ; Mallard, 2015 ; Madry, 2018 ; Dugot, 2019). Le second axe de ces travaux interroge quant à lui, les liens entre évolutions commerciales et mutations urbaines[22].

De tels travaux semblent avoir validé l'existence de liens entre le fonctionnement des marchés du commerce de détail et les mutations urbaines, mais ils n'abordent qu'en pointillés la question de l'instrumentation publique des dynamiques marchandes dans la fabrique de la ville. L'objectif de cette thèse est de comprendre la manière dont les dynamiques marchandes du commerce sont cadrées, agencées, mobilisées par les acteurs publics pour fabriquer (au sens de concevoir, animer, gérer) la ville. Ce travail d'*agencing* se fonde sur l'usage d'outils législatifs et règlementaires, sur l'emprunt aux registres d'action marchands et sur le recours aux ressorts de la concurrence pour orienter le comportement des acteurs économiques dans le sens désiré par la collectivité locale (Dubuisson-Quellier, 2017). Il articule une dimension politique, incarnée par des actions visant

[22] Un ensemble d'analyses interroge les rôles du commerce et des commerçants dans les processus de gentrification. Celui-ci est analysé comme marqueur (Ley, 1996 ; Bridge, Dowling, 2001 ; Authier, 1989 ; Fleury et Van Criekingen, 2006), comme moteur (Beauregard, 1986 ; Rose, 2006 ; Zukin et al, 2009 ; Chabrol, 2011 ; Ranking et McLean, 2015 ; Daniau, 2017) voire comme frein (Clerval, 2011 ; Chabrol, Fleury et Van Criekingen, 2013) aux processus de gentrification. D'autres chercheurs interrogent la place du commerce ethnique dans la formation de centralités immigrées (Raulin, 1988 ; Ma Mung, 1994 ; Zalc, 2001 ; Endelstein, 2009 ; Hassoun, 2010). Enfin, certains travaux ont décrit le rôle du commerce dans la production de nouvelles centralités (Gueit, 2015), dans la promotion de la mixité sociale (Madry, 2010), dans la requalification des quartiers sensibles (Lestrade, 2004) et des centralités populaires (Fleury et Fol, 2018), dans les opérations de renouvellement urbain (Gasnier, 2013) ou encore dans la requalification des centres-villes (Filjakow et al, 2014 ; Daniau, 2017).

à légitimer l'intervention publique, à définir les enjeux de l'action publique, à mettre en œuvre les politiques publiques, et une dimension marchande, quand son activité prend la forme d'un travail du marché (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000), mêlant des opérations de qualification (Callon, 2000) et de valorisation (Vatin, 2009, 2013 ; Berthoin Antal et al, 2015) — dont les cibles sont des biens atypiques : les quartiers, les locaux, les commerçants, les rues, l'offre commerciale locale dans son ensemble — et des formes d'intermédiation marchande qui donnent au manager la capacité de peser sur la définition de l'offre commerciale locale.

Méthodologie et enquête de terrain

Comme nous l'avons exposé dans l'introduction, l'objet de la thèse est le métier de manager de centre-ville que nous analysons au prisme de sa trajectoire en tant que groupe professionnel et du travail effectué par ses membres. Ainsi, notre travail de terrain a poursuivi deux objectifs de recherche. Le premier objectif était de retracer l'essor et l'évolution du management de centre-ville au travers des dynamiques professionnelles et institutionnelles ayant permis sa structuration et sa diffusion. Le second objectif consistait à analyser le management de centre-ville « en train de se faire », c'est-à-dire au plus près des pratiques d'agencement des managers de centre-ville. Ces deux objectifs ont balisé notre travail de terrain dès son démarrage en 2013, bien qu'ils se soient légerement mus sous l'effet de l'avancement du terrain et des opportunités qui se sont offertes à nous.

Notre questionnement s'est construit de façon inductive : aucune hypothèse n'avait été posée avant de nous rendre sur le terrain et nous n'avions pas opté pour un cadrage théorique préalable à l'enquête. Nous savions que nous nous aventurions sur un objet-frontière, situé au croisement de plusieurs univers sociaux — l'économie, la ville, les marchés, les professions, la politique — que la sociologie étudie de façon segmentée, victime de sa propre division du travail. Il nous semblait (sûrement à tort) que choisir un cadrage théorique prélable allait nous amener à occulter certaines dimensions de notre objet : faire de la sociologie de l'action publique aurait pu nous conduire à délaisser la dimension marchande du management de centre-ville ; à l'inverse, entreprendre une sociologie du marché urbain aurait pu nous conduire à ignorer ses dimensions politiques. L'autre risque contre lequel nous avons voulu nous prémunir est la prédétermination des associations. Il serait aisé d'attribuer des comportements intéressés et opportunistes aux acteurs privés, et aux acteurs politiques, la volonté de poursuivre l'intérêt général. Comme le signale Patrick le Galès, des élus et des techniciens municipaux peuvent tout à fait se comporter comme des spéculateurs et les acteurs privés s'engagent pour des causes collectives (Le Galès, 1995).

Ainsi, nous avons opté pour une approche inductive inspirée de la consigne de Bruno Latour : « suivre les associations » (Latour, 2007). Le management de centre-ville est intrinsèquement une

affaire d'associations puisque sa vocation consiste à tisser des associations entre des élus locaux, des techniciens municipaux, des représentants de chambres consulaires, des commerçants, des managers de centre-ville, des agents immobiliers mais aussi des cartes de fidélité, des trottoirs, des façades, des boutiques, des documents d'urbanisme ou encore des réseaux de transports collectifs. Dans cette optique, nous avons pris le parti de centrer notre analyse sur le manager de centre-ville, considéré comme le pilote des démarches de management de centre-ville, et de déplier les associations autour de lui sans définir à l'avance les acteurs pris en compte dans l'analyse. Cette posture a évidemment des défauts, notamment celui de laisser dans l'ombre des pratiques et des acteurs cruciaux pour la fabrique ordinaire des centres-villes ou encore, de placer la centralité du réseau sur le manager alors que celui-ci n'est peut-être qu'un acteur mineur (voire isolé) dans la gouvernance urbaine. Le management de centre-ville a souvent été étudié au prisme de ses actions ou des jeux d'acteurs au sein du partenariat (cf. les travaux de l'Institut du *Place Management)*, mais nous avons fait le choix de nous centrer sur le professionnel plutôt que sur la dynamique partenariale car nous souhaitions comprendre le rôle des managers dans la construction d'intérêts collectifs et dans l'alignement des intérêts publics et privés.

L'enquête de terrain sur laquelle s'appuie notre thèse s'est déroulée de septembre 2013 à mars 2019. Elle mêle des données qualitatives et quantitatives, mais s'appuie surtout sur des matériaux qualitatifs : entretiens, archives et observations. Le cadre de notre étude est la France, mais il est possible que nous évoquions des expériences étrangères pour discuter notre propos car la gestion de centre-ville existe aussi outre nos frontières. Nous avons divisé notre enquête de terrain en quatre chantiers de recherche : 1) l'analyse de l'évolution du management de centre-ville en France, et des controverses liées à la professionnalisation du métier de manager de centre-ville ; 2) l'identification des profils sociaux, des trajectoires et des missions des managers de centre-ville français ; 3) la réalisation d'une étude de cas portant sur la politique de management commercial mise en œuvre à Toulouse ; 4) l'analyse d'une opération spécifique de cette politique sur trois quartiers toulousains. Chacun de ces chantiers de recherche mobilise des données particulières que nous allons présenter dans les paragraphes suivants, mais qui sont dès lors synthétisés dans le schéma ci-dessous (*cf.* figure 2).

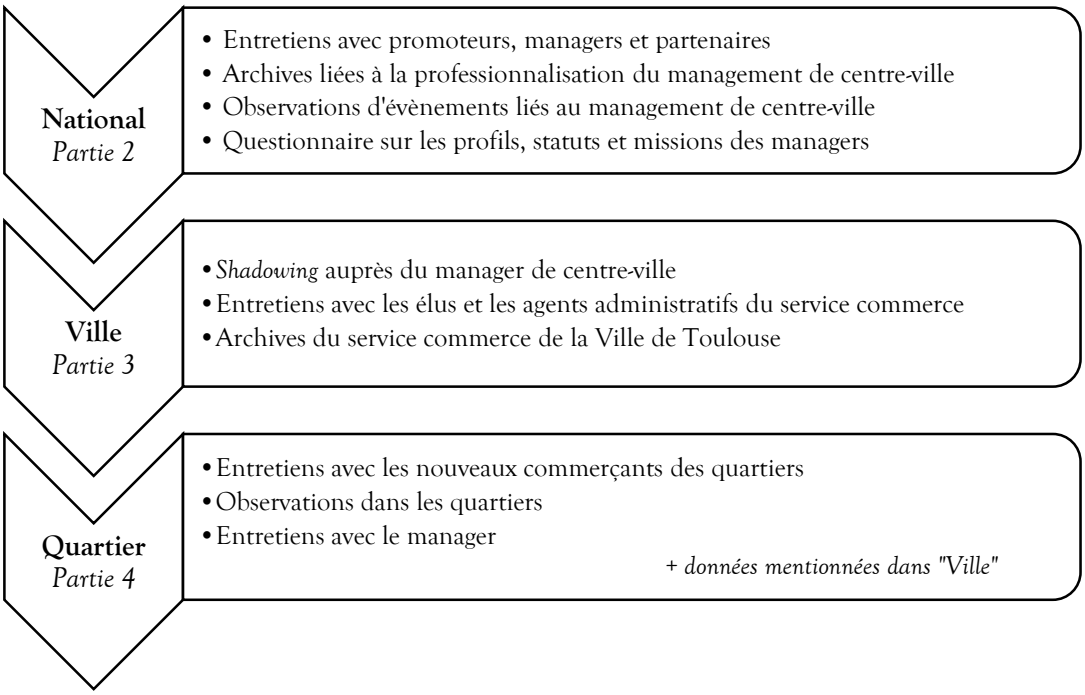


Figure 2. Articulation des terrains de la thèse

Cette méthodologie combine plusieurs échelles d'analyse : d'un côté, c'est à l'échelle nationale que l'on peut étudier la diffusion du concept de management de centre-ville en France, analyser les interactions entre la communauté professionnelle, les promoteurs de la gestion de centre-ville, l'État et les autres partenaires, suivre les décisions prises quant à l'avenir du métier et appréhender la diversité des appropriations locales du concept ; de l'autre côté, c'est à l'échelle locale qu'il est possible d'analyser en finesse le travail du manager de centre-ville dans un contexte sociopolitique et économique particulier et de suivre les associations « en train de se faire ». Cette double échelle d'analyse possède des avantages. Premièrement, elle permet de resituer notre étude de cas dans un panel de pratiques et de configurations plus larges, que l'étude globale permet de répertorier. Nous avons pu relativiser la portée de nos résultats en connaissance de cause : nous avons ainsi pu constater que le management de centre-ville pratiqué à Toulouse possède des spécificités que l'on ne retrouve pas ailleurs et constitue de fait, plutôt une exception au regard des pratiques répertoriées.

Deuxièmement, l'étude de cas permet d'aller plus loin dans l'analyse du travail des managers que les entretiens réalisés à l'échelle nationale. En effet, beaucoup de managers peinent à décrire finement leurs activités et laissent de côté les aspects de leur travail qu'ils ne jugent pas importants tels que le tri des mails, la gestion du téléphone, leurs échanges avec les élus et les commerçants,

etc. Pourtant, ces activités sont essentielles pour saisir le travail du manager et mesurer sa marge d'action. Les enquêtés avaient tendance à produire un discours préétabli sur leur profession, voire à reprendre les grandes lignes de leur fiche de poste pour nous expliquer leur métier. Cette façon de se présenter est directement liée à la situation du métier, récent et peu connu, obligeant les managers à faire preuve de pédagogie pour se présenter et à exposer leur fonction à des personnes extérieures. L'observation permettait de pallier ces lacunes et surtout d'étudier la façon dont ces professionnels fabriquent des compromis (ou non) dans leur activité quotidienne. C'est grâce à l'observation que nous avons pu analyser comment se forment les micro-ajustements entre logiques politiques et marchandes, se légitiment les décisions d'intervenir — et celles de ne pas intervenir —, se construisent les rhétoriques, etc.

Ainsi, la thèse se structure autour de ces quatre chantiers de recherche, qui correspondent peu ou prou aux différentes parties de la thèse. Nous allons maintenant décrire les matériaux récoltés pour chacun de ces chantiers de recherche.

Retracer le processus de professionnalisation du management de centre-ville à l'échelle nationale

RETRACER LES CONTROVERSES EXISTANTES AUTOUR DE LA DEFINITION DU METIER

Les entretiens : saisir les représentations contrastées du management de centre-ville

Pour analyser l'essor controversé de la profession de manager de centre-ville, nous avons choisi de réaliser des entretiens semi-directifs auprès des acteurs investis dans la promotion de la gestion de centre-ville, de travailler à partir d'archives récoltées auprès de ces enquêtés et de mener des observations dans les espaces dédiés à la promotion du management de centre-ville. Au total, nous avons réalisé une cinquantaine d'entretiens formels — sans compter les nombreux échanges informels que nous avons eu avec les managers et promoteurs lors des salons, journées d'études, etc. — auprès de plusieurs acteurs que nous classons ici en trois catégories : les promoteurs (14 entretiens), les managers (30 entretiens) et les partenaires (10 entretiens)[23]. Les promoteurs sont

[23] Les entretiens sont reportés en annexe pour plus de détails, cf. table des entretiens.

les acteurs investis dans le développement du management de centre-ville français. Le concept de management de centre-ville fait l'objet de controverses entre ces promoteurs et chacun défend sa définition du métier et de la démarche. Les entretiens nous ont permis d'identifier les postures défendues par ces derniers, les points de désaccords et les stratégies mises en place pour peser sur le processus de professionnalisation. En parallèle, nous avons interrogé d'anciens managers de centre-ville ayant exercé à la fin des années 1990 et au début des années 2000 afin d'appréhender leurs conditions de travail et leurs missions. Nous avons effectué la même démarche auprès de managers en poste pour apprécier les différences potentielles avec les anciens professionnels. De manière générale, les entretiens avec les managers portaient sur leur trajectoire professionnelle, la configuration de management de centre-ville en place (employeur(s), financeur(s), partenaire(s), statut(s), mission(s), etc.), les enjeux du territoire et leurs pratiques quotidiennes. Pour finir, nous avons interrogé une dizaine de « partenaires », soit des acteurs qui gravitent autour des managers et de leurs promoteurs sans être directement investis dans la promotion du concept. Ce sont pour la plupart des entreprises, des consultants, des fédérations, des acteurs publics qui suivent de près l'activité des promoteurs voire qui sont des partenaires officiels. Nous avons souhaité comprendre pourquoi ces acteurs s'intéressaient au management de centre-ville, comment se représentaient-ils cette démarche et comment celle-ci transformait-t-elle leur activité.

Les archives : des traces d'une professionnalisation controversée

Les entretiens nous ont permis de repérer un réseau d'acteurs investis dans le management de centre-ville[24] et de suivre l'évolution du métier au fil du temps, même si cela comporte des lacunes dans la mesure où notre analyse repose sur la mémoire des promoteurs et des anciens managers. Pour compléter les données reçueillies par entretiens, nous avons travaillé à partir d'archives que nous avons collectées nous-mêmes. La faible institutionnalisation du management de centre-ville a rendu cette récolte un peu difficile dans la mesure où les organisations promouvant le concept n'ont pas conservé systématiquement de la documentation sur leur activité passée. Néanmoins, en multipliant les requêtes auprès des promoteurs et des managers, nous avons pu collecter des traces de l'activité des promoteurs : comptes-rendus de réunions de travail, correspondances officielles, anciens prospectus, référentiels métiers, ouvrages, etc. En outre, la Belgique possède

[24] Il manque quelques acteurs centraux tels que le gouvernement (que nous n'avons pas réussi à contacter) ou encore le président de la FNCV (qui n'a pas souhaité répondre à nos questions, mais nous avons eu un entretien avec une chargée de mission).

une structure de management de centre-ville plus ancienne que les structures françaises. Depuis sa création, cette structure a alimenté un fonds d'archives à partir de comptes-rendus de leur travail mais aussi des résultats de leurs démarches de *benchmarking* auprès des autres pays. C'est en Belgique, auprès de l'association belge de management de centre-ville (AMCV) que nous avons ainsi récolté la majeure partie de nos archives car le fondateur de l'association avait conservé des traces des premières expériences françaises de gestion de centre-ville, au moment où il structurait les démarches de gestion de centre-ville en Belgique.

Figure 3. Des controverses qui laissent des traces : référentiel métier annoté par un manager

Ces archives ont deux utilités pour notre recherche : d'une part, elles offrent une trace des échanges passés, des prises de position, des négociations, des luttes, et ainsi viennent compléter le contenu des entretiens ; de l'autre côté, les documents formels tels que les référentiels métiers concrétisent des positions officielles et expriment les compromis effectués entre les différents intérêts. Ils donnent à voir des rapports de pouvoir dès lors que l'on s'intéresse à leur conception. Ainsi, nous avons accordé une importance particulière à la rédaction des documents officiels tels que les référentiels métiers car ce sont des étapes cruciales du processus de professionnalisation. En effet, la publication d'un référentiel doit permet de stabiliser certaines caractéristiques d'un métier. Elle comporte une dimension normative et définit moins « ce qui est » que « ce qui est souhaitable » pour le métier. Sa rédaction suscite ainsi des controverses sur les informations à faire figurer, sur les termes à employer ou sur les préconisations adressées aux futurs recruteurs. Ces moments sont excellents pour saisir la dimension controversée du métier, mais aussi pour

jauger qui pèse sur la définition du métier. Par le biais d'échanges avec les protagonistes engagés dans les discussions et en assistant aux réunions de travail préalables à la rédaction de ces documents, nous avons ainsi pu retracer ces débats.

Les observations : une communauté professionnelle en voie de structuration

Par ailleurs, nous avons assisté à de nombreux évènements destinés à promouvoir, à organiser, à discuter le modèle de management de centre-ville *à la française* : congrès du Club des Managers de Centre-Ville, Assises Nationales du Centre-Ville, rendez-vous du commerce, groupes de travail, visites de terrain, réunions entre managers, etc. Il nous est difficile de quantifier précisément cette présence sur le terrain : dès que nous avions l'occasion de participer à ces évènements et de saisir des moments collectifs de cette communauté professionnelle, nous nous sommes rendue pour observer les réseaux et les interactions, les discours officiels et officieux, les problématiques émergentes, les solutions mises en avant, etc. Ces évènements sont importants pour comprendre le métier car ce sont des lieux où s'échangent les bonnes pratiques, où s'affirment des identités et des rôles (d'élu, de technicien, etc.) et où circulent les informations. Isolés sur leur territoire, les managers ont assez peu de contacts avec leur communauté professionnelle, sinon durant ces évènements. Ainsi, ce sont des moments opportuns pour le chercheur car c'est au cours de ces formations, assises ou congrès que le groupe se construit une identité professionnelle.

En définitive, la participation à ces évènements nous a offert des avantages pour notre travail de terrain. Premièrement, cette participation fut un bon moyen d'étendre, puis de consolider notre réseau d'enquêtés. Deuxièmement, ces espaces constituent des lieux concrets où se réunissent les acteurs investis dans le management de centre-ville, ce qui facilite leur identification et l'observation de leurs relations. Troisièmement, la participation aux évènements fait partie du métier de manager de centre-ville : ces derniers y viennent pour entretenir leurs réseaux de connaissances, évoquer leurs problématiques plus librement, partager des bonnes pratiques et des informations, défendre leur conception du métier face aux définitions « officielles » diffusées par les promoteurs, etc.

REPERTORIER LES CONFIGURATIONS ET PROFILS DE MANAGEMENT DE CENTRE-VILLE

Pour analyser le développement du management de centre-ville, il était nécessaire d'étudier les jeux d'acteurs et les stratégies mises en œuvre à l'échelle nationale pour peser sur la définition du métier et pour durcir les contours du groupe professionnel. Néanmoins, l'essor du management de centre-ville ne se limite pas à ces efforts de cadrage : il se donne aussi à voir dans la multitude d'expériences menées au niveau local, dans les diverses appropriations que les acteurs locaux font de cette démarche. Le management de centre-ville est tendu entre deux tendances : une première tendance centripète de cadrage de la démarche et du métier ; une deuxième tendance centrifuge produite par les appropriations locales du concept qui viennent éprouver le cadrage établi. Les expériences de gestion de centre-ville locales, les trajectoires professionnelles des managers et leurs bricolages participent également à construire les démarches de management de centre-ville. Ainsi, nous avons décidé de prendre en compte dans l'analyse les caractéristiques des démarches locales et des professionnels chargés de les mettre en œuvre. Pour ce faire, nous avons reçueilli deux ensembles de données : d'une part, nous avons utilisé la trentaine d'entretiens réalisés avec des managers de centre-ville (cf. ci-dessus) pour analyser les configurations d'acteurs investis dans le management de centre-ville, les trajectoires des managers et leurs missions, ainsi que la manière dont ces éléments sont imbriqués dans la mise en œuvre locale ; d'autre part, nous avons procédé à une enquête par questionnaire auprès de 120 managers de centre-ville afin d'estimer la part des configurations identifiées sur le territoire français.

Cette enquête par questionnaire s'est déroulée dans un cadre de recherche un peu spécifique. En effet, ce questionnaire est le résultat d'un partenariat avec le Club des Managers de Centre-Ville, un club professionnel rassemblant des managers de centre-ville. Les responsables du Club souhaitaient mener une enquête de type « baromètre » sur leurs membres. Nous avons saisi cette opportunité pour leur proposer un partenariat de recherche afin d'effectuer cette enquête[25]. La rédaction du questionnaire résulte ainsi d'un travail collaboratif avec le vice-président du CMCV. Le questionnaire comporte une cinquantaine de questions, qui sont le résultat d'un compromis entre les objectifs de connaissance du CMCV et les nôtres. Ceci a relativement contraint notre

[25] Pour des raisons de neutralité, il aurait été sûrement préférable de réaliser cette enquête indépendamment de toute organisation. Néanmoins, bénéficier du réseau, de la légitimité et de l'aide du Club des managers de centre-ville était un atout non négligeable pour notre enquête, même si nous sommes consciente que le résultat de notre passation dépend étroitement du réseau du Club des Managers de Centre-Ville. Nous nous exposons au risque de laisser de côté une partie de la population, notamment ceux qui n'adhèrent pas au Club des managers, ceux qui sont en conflit avec ses membres et enfin les managers les plus isolés qui restent souvent loin des enquêtes et des évènements.

marge de manœuvre dans le choix des variables — on regrettera l'absence de questions sur la CSP des parents par exemple — puisque la trame du questionnaire se basait sur le baromètre préétabli par les membres du Club. Les questions portent sur le profil des managers, leur trajectoire scolaire et professionnelle, les caractéristiques de leur poste et celles de leur territoire, leurs missions, les difficultés rencontrées dans leur activité et leur participation aux évènements organisés par le CMCV. L'objectif du questionnaire était de caractériser la population des managers, d'identifier des profils de managers et d'élaborer, en adéquation avec les souhaits du Club, un baromètre des missions.

La passation s'est déroulée en collaboration avec le vice-président du CMCV entre mars et mai 2018. Elle s'est principalement effectuée sur l'Internet. Le CMCV a d'abord envoyé un mail à ses adhérents (près de 150 personnes) pour les inviter à remplir le questionnaire en ligne. Par la suite, le vice-président du Club et nous-mêmes avons publié le lien de l'enquête sur nos réseaux professionnels respectifs, notamment sur le réseau social Linkedin. Puis nous avons relancé plusieurs managers par message individuel en leur demandant de remplir l'enquête s'ils ne l'avaient pas déjà fait. De plus, nous avons encouragé les répondants à partager l'enquête sur leurs réseaux professionnels afin de permettre une diffusion la plus large possible. Le vice-président du Club a aussi relancé certains managers qu'il rencontrait en face-à-face lors d'évènements ou de salons. L'idée était de multiplier les canaux pour toucher le plus de managers et sortir du cercle des adhérents au Club. Au total, nous avons récolté 120 réponses au questionnaire (*cf.* figure 4). Il est assez difficile d'estimer si ce panel est représentatif du groupe professionnel car il n'existe aucun recensement exhaustif des managers. Toutefois, les promoteurs estiment que leur nombre oscille entre 150 et 300 managers sur le territoire français. Ainsi, notre panel représenterait *a minima* un tiers de la population globale si l'on en croit ces estimations.

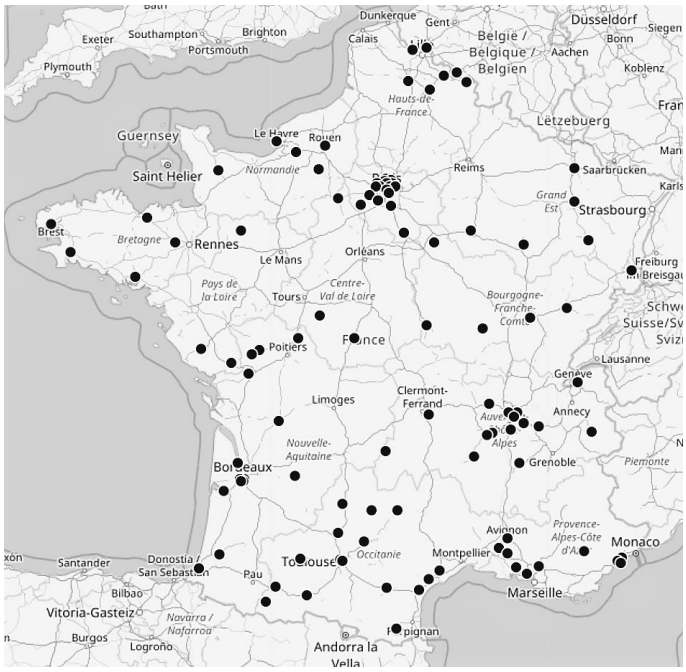


Figure 4. Cartographie des 120 répondants au questionnaire

Observer le management de centre-ville « en train de se faire » à l'échelle locale

LE *SHADOWING* : SUIVRE LE MANAGER DANS SON ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Une observation en mouvement

Le second objectif de cette thèse consiste à analyser le travail des managers de centre-ville, afin de comprendre comment s'agencent les logiques d'action et les préoccupations dans leur activité quotidienne. Pour être au plus proche de l'activité des managers, nous avons négocié la réalisation d'un *shadowing* (Czarniawska, 2007) au sein de la collectivité locale toulousaine, plus précisément auprès du manager de centre-ville. Le *shadowing* (Czarniawska, 2007) est une méthode de terrain décrite par Barbara Czarniawska comme une « ethnologie mobile », une méthode d'observation consistant à suivre des personnes lors de leurs occupations quotidiennes. Selon l'autrice, l'avantage de cette technique, contrairement à une observation directe « classique », se situe dans la possibilité pour le chercheur de se déplacer avec l'enquêté. C'est donc une observation qui se concentre sur un individu en mouvement et non sur un lieu ou sur un groupe défini. Partant du postulat que le manager devait être un acteur qui bougeait au-delà des frontières institutionnelles

et une figure d'interface avec le secteur privé (c'est ce que défendent les discours officiels sur le métier en tout cas), cette méthode semblait appropriée pour suivre le manager dans sa mobilité présumée. Aussi le *shadowing* permet-il de suivre la continuité des actions, même si nous verrons que cette possibilité est finalement assez restreinte parfois.

Dès la négociation de l'enquête, le *shadowing* possède une particularité : l'ouverture du terrain se négocie avec une personne plutôt qu'avec une institution ou une communauté. Cette méthode est en effet plus contraignante pour l'enquêté qui sera pris en filature que lors d'une ethnographie classique où l'attention du chercheur est distribuée entre plusieurs agents. Elle ne laisse que peu d'intimité à la personne suivie et le sentiment d'être sans cesse observé peut être lourd à supporter sur le long terme. Ainsi, la constitution d'un lien préalable avec l'enquêté peut être un atout pour négocier le terrain. Ce lien peut en effet le rassurer sur la démarche d'enquête, sur les intentions et la personnalité du chercheur. Dans notre cas, nous avons tissé une relation avec ce manager depuis le début de la thèse, d'abord par le biais d'entretiens successifs réalisés dans le cadre de la thèse, puis en se retrouvant au sein d'évènements liés au management de centre-ville (Assises Nationales du Centre-Ville, salon de la franchise, etc.). Petit à petit, une relation de confiance s'est tissée entre nous, ce qui a permis de négocier dans un premier temps des petites filatures sur le temps d'un salon par exemple. Puis, nous avons obtenu l'accord de l'enquêté pour réaliser un *shadowing* sur une plus longue durée. Le manager s'est chargé de négocier notre présence au sein de la collectivité locale auprès de sa hiérarchie et des élus. Il a ensuite servi d'intermédiaire pour la formalisation du partenariat de recherche. Après réflexion, nous pensons que si nous avions tenté de négocier directement avec les élus ou l'institution, cela nous aurait été plus difficile, en particulier en période d'élections municipales.

Nous avons signé une convention de partenariat de recherche avec la collectivité pour une durée de trois mois, entre octobre et décembre 2014, au sein du service commerce de la Ville de Toulouse où travaillait le manager. Il faut comprendre au regard des éléments mentionnés ci-dessus que le choix de la ville de Toulouse s'est fait de façon stratégique et non selon des critères définis à l'avance. D'abord, du point de vue pratique, nous habitions la ville ce qui facilitait la présence quotidienne sur le long terme, ce qui aurait été impossible ailleurs étant donné nos contraintes financières et temporelles[26]. Par ailleurs, posséder une connaissance préalable du

[26] Nous étions enseignante à Toulouse durant le *shadowing*. Il aurait été difficile de faire notre observation dans une autre ville. Nous avons obtenu le droit d'effectuer le même type d'observation dans une autre ville mais pour des raisons financières et matérielles, il nous a été impossible de résider sur place pour effectuer l'observation.

territoire s'est avéré un atout pour la compréhension de ce qui se passait sur le terrain, surtout quand le travail étudié porte sur des enjeux territoriaux bien spécifiques. Pour avoir effectué l'expérience sur un territoire que nous ne connaissions pas (en Belgique), nous pouvons dire *a posteriori* que la connaissance du territoire facilite le travail de terrain surtout sur une durée courte. L'autre critère de sélection, nous l'avons déjà évoqué, c'est la nécessité de tisser une relation de confiance au préalable pour négocier l'entrée sur le terrain. Enfin, le (pseudo-) choix de la ville de Toulouse nous a semblé aussi « chanceux » dans la mesure où Toulouse était considérée dans l'univers du management de centre-ville comme une ville exemplaire, soit un exemple de « *best practice* » en termes d'intervention municipale sur le tissu commercial. En effet, depuis 2006, la Ville de Toulouse a déployé une large palette d'outils pour « maîtriser son commerce », si bien qu'en 2016, elle fut parmi les cinq villes lauréates dans le palmarès des centres-villes commerçants établi par la fédération des enseignes Procos. Le travail de son manager de centre-ville était aussi reconnu par ses pairs comme un exemple de sérieux et de management de centre-ville « réussi ». Prendre pour objet d'étude un « cas exemplaire » est instructif pour saisir ce que la communauté professionnelle considère comme une réussite et ce qu'elle définit comme le « bon travail ».

Concrètement, nous avons été présente du lundi au vendredi sur le lieu de travail du manager de centre-ville, en essayant de se caler sur ses horaires. Nous le suivions tout au long de la journée, lors des réunions, de ses rendez-vous, dans son bureau ou à l'extérieur. Nous pouvions entendre ses conversations téléphoniques, lire ses mails, mais aussi échanger avec lui assez librement sur plusieurs sujets. Sur ce point, notre enquêté était plutôt loquace et a souvent pris le temps de nous expliquer ce qu'il faisait, à qui il parlait, quels étaient les enjeux du dossier traité, ce qui nous a été très utile car cela a grandement facilité notre compréhension de certaines situations. Une fois sur place, nous avons décidé de compléter notre *shadowing* en analysant les archives du service commerce auxquelles nous avions accès librement et en menant des entretiens avec les élus référents du service et l'ensemble des agents administratifs du service, complétés parfois par des mini-observations de leur travail. Nous avons décidé d'ajouter ces matériaux empiriques pour deux raisons : d'abord, sur place, il nous a fallu occuper certains moments où le manager était absent (nous y reviendrons) ; puis, l'observation des conditions de travail du manager nous a fait prendre conscience que certains aspects de son activité étaient intimement connectés au travail des autres membres du service tel que la production de données sur le commerce, le traitement préalable des dossiers ou encore l'application concrète de certaines mesures. De ce fait, nous

avons élargi notre étude à l'ensemble du service, même si le *shadowing* portait essentiellement sur le manager.

Un contexte tendu

Il nous semble important de revenir sur le contexte particulier dans lequel nous avons effectué ce travail de terrain. L'observation s'est déroulée entre octobre et décembre 2014, soit quelques mois après les élections municipales de mars 2014, qui se sont traduites par une alternance politique et donc par le remplacement du maire en place. Au lendemain des élections, une tension palpable régnait sein de l'organisation, due en grande partie à la « chasse aux sorcières »[27] menée par les nouveaux élus pour restructurer l'administration, et aux formes de suspicion et d'inquiétude que cela suscitait chez les employés. Par deux fois, le début du terrain a été retardé en raison d'inquiétudes sérieuses du manager quant à son avenir dans la collectivité. Suspecté de conserver des relations avec une ancienne élue, la loyauté du manager était remise en question par les nouveaux élus et par conséquent, celui-ci a fait l'objet d'une surveillance particulière pendant plusieurs mois suivant les élections.

Nous sommes arrivée à un moment où il avait particulièrement à cœur de fournir les preuves de sa loyauté envers la nouvelle équipe (dans l'optique de conserver son poste) et de faire bonne figure. Malgré la méfiance ambiante et la nécessité pour lui de contrôler ses propos dans un contexte aussi tendu, je ne pense pas qu'il ait eu quelque méfiance envers nous ou qu'il se soit censuré durant notre observation (ce qui n'était pas forcément le cas avec ses collègues) : malgré quelques plaisanteries sur le fait que nous étions possiblement une espionne au service du nouveau maire, l'enquêté partageait assez librement de ses pensées et opinions personnelles avec nous. Au contraire, nous avons eu l'impression que notre présence fut accueillie comme une opportunité, pour lui comme pour les autres personnes du service, de parler de ce contexte compliqué (parfois douloureux) avec quelqu'un de détaché. Cette situation a selon nous, plutôt joué en notre faveur et nous en avons fait un objet d'analyse à part entière (*cf.* chapitre 7).

Il est important de garder à l'esprit le contexte particulier dans lequel notre observation a été réalisée : loin d'être un contexte de « marche normale », nous avons plutôt été le témoin d'une

[27] Nous avons repris ici le terme utilisé par les techniciens pour désigner les processus de restructuration de l'organe administratif. Cette expression nous semblait traduire leur sentiment d'inquiétude, ainsi que la suspicion ambiante dans l'organisation.

période de bouleversements qui a affecté à la fois l'activité du professionnel que nous étudions, son environnement ainsi que le comportement de ses interlocuteurs. Le contexte était propice à des activités de formulation de nouveaux cadres politiques et de stabilisation institutionnelle. Au début, nous étions un peu frustrée de ne pas pouvoir observer un contexte « normal » et pensions que cela allait « déformer » l'analyse du travail du manager. Au cours de l'observation, nous nous sommes rendues compte que c'était l'inverse et que ce contexte a largement enrichi notre analyse. De longues habitudes de travail tendent à harmoniser les décisions politiques et administratives. Ces cadres d'action communs sont totalement remis en question par l'alternance politique et par l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, porteuse d'une autre vision politique. Cette période après l'alternance politique est finalement un moment opportun pour observer le processus de construction de cadres d'action communs avec les nouveaux élus, les opérations de négociation, de traduction déployées par l'administration pour enrôler la nouvelle équipe municipale et les convaincre du bien-fondé des dispositifs existants, etc. Ainsi, l'alternance politique s'est avérée être un bon révélateur de la manière dont les associations politico-administratives se fragilisent, se cristallisent et se reconfigurent.

Les limites du shadowing

La méthode du *shadowing* a néanmoins ses limites. Certaines ont déjà été soulevées par Rosemary Stewarts (Stewarts, 1967 in Czarniawska, 2014) : le manque de compréhension de ce qui se passe, la taille de l'échantillon et une exclusion des activités confidentielles. Nous avons été confrontée aux mêmes difficultés durant notre *shadowing*. Le manque de compréhension est une difficulté surmontable, dans la mesure où nous étions déjà sensibilisée aux problématiques de management de centre-ville, mais surtout, comme nous l'avons déjà signalé, le manager avait pris l'habitude de nous expliquer ce qu'il faisait en même temps qu'il le faisait. Cela s'est révélé extrêmement pratique car les activités observées étaient fréquemment suivies de justifications, qui constituaient aussi des éléments susceptibles d'être analysés — bien que produits à notre intention contrairement aux interactions observées. Ces interactions avec le manager font partie intégrante de notre observation, même si elles ont contrarié la posture extérieure que nous avions prévu d'adopter.

Cette extériorité, considérée comme un atout pour le chercheur selon B. Czarniawska (2007), était mise à mal quand le manager tentait de nous inclure dans ses réflexions sur la manière de

réorganiser le service ou encore, lorsqu'il nous demandait son avis sur sa pratique. Nous avons tenté de rester réservée mais de temps en temps la prise de posture peut libérer la parole et faciliter l'établissement d'un lien de confiance entre le chercheur et l'enquêté. En définitive, il est difficile de rester extérieur lors d'un *shadowing* et nous doutons de la plus-value d'une telle posture. D'abord, celles-ci peuvent mettre en péril le bon déroulement de l'enquête si le contexte est propice à la méfiance ; en outre, les enquêtés ne nous laissent pas être « extérieurs » durant longtemps, ne serait-ce que parce que sur la durée, la coprésence trop longue sans interactions peut instaurer un malaise que les enquêtés comblent en nous donnant un rôle à tenir (celui de confident, de conseiller, de « regard extérieur », etc.). Dans notre cas, nous avons accepté les rôles que l'on nous donnait, si nous jugions que cela pouvait nous donner accès à des informations et favoriser la confiance sans compromettre significativement le cours des choses.

L'exclusion des activités confidentielles est plus laborieuse à éviter. Elle fournit tout de même des indications quant à ce qui est considéré comme tabou ou trop délicat pour être exposé aux yeux et aux oreilles du chercheur. Dans notre cas, nous n'avons pas pu assister aux rendez-vous avec les élus locaux ou avec la hiérarchie administrative (directeur des opérations d'aménagement, etc.), ainsi qu'aux rendez-vous mêlant personnel et professionnel. Ce dernier point consiste déjà un résultat en soi, sur lequel nous reviendrons dans le corps de la thèse. Le manager jugeait qu'il était encore trop délicat de nous emmener aux rendez-vous individuels avec son élu étant donné la méfiance visible de l'équipe politique à son égard ; de même, pour des réunions importantes mais « trop politiques » pour qu'une présence extérieure comme la notre soit acceptée. Afin de pallier cette difficulté, notre enquêté nous rapportait systématiquement le contenu de ses rendez-vous passés, mais il était difficile de savoir ce qui était réellement censuré dans ses rapports. Néanmoins, étant donné le contexte politique tendu entre l'administration et la nouvelle équipe d'élus locaux, le manager semblait vouloir être transparent avec nous.

Nous ajouterons une limite au shadowing : la distribution de l'activité dans des espaces et des temporalités diverses. C'est pour adapter la méthode ethnographique à la souplesse croissante du travail d'organisation contemporain que Barbara Czarniawska a proposé de recourir au *shadowing* pour analyser les organisations (Czarniawska, 2007, 2014). Dans notre cas, il est vrai que l'emploi du temps du manager était souple et brouillait les frontières entre professionnel et personnel : celui-ci partageait son temps entre travail au bureau et rendez-vous à l'extérieur, en tant que cadre, il travaillait parfois le soir et pouvait assister à des rendez-vous personnels au milieu d'une journée

de travail. Cette souplesse organisationnelle ne facilite pas la recherche dans la mesure où notre engagement repose sur l'observation des temps de travail, et non des temps privés. Certains jours étaient entrecoupés d'activités à caractère personnel où nous étions absente, par souci de ménager l'intimité de notre enquêté.

Outre le brouillage privé-professionnel, l'usage des NTIC rend ardue l'observation de certaines tâches telles que les activités informatisées, le traitement des mails ou des appels téléphoniques (nous entendions une seule partie de la discussion). Parfois, le manager nous rendait compte de ses activités mais ce n'était pas systématiquement le cas. En outre, cet usage des NTIC conduit les enquêtés à se disperser (Datchary, 2011). Voici une anecdote tirée du *shadowing* qui illustre bien nos difficultés à saisir ce qui ce passe quand l'enquêté est dispersé :

> Nous sommes à une réunion sur la logistique urbaine, à l'extérieur de la collectivité locale. Plusieurs intervenants viennent exposer les nouvelles mesures portant sur la gestion des livraisons en ville, les plateformes logistiques, etc. Un point doit être fait sur la logistique en centre-ville, et c'est pour cela que le manager et moi-même sommes venus assister à cette réunion qui rassemble une quarantaine d'agents, mais aussi des élus, des techniciens consulaires, etc. Nous sommes assis dans l'assemblée. J'écoute ce qui se dit, mais je vois que le manager est sur son téléphone, à lire ses mails et à écrire des messages. Il est impossible pour moi de voir ce qu'il fait, si cela relève du personnel ou du professionnel. (…) À la fin de la réunion, il m'explique qu'il a reçu un SMS de son élu et qu'il a répondu à un agent à propos d'un dossier que nous avions eu l'occasion de traiter plus tôt dans la journée.
>
> *Extrait de carnet de terrain, shadowing*

Cette situation nous pousse à soulever deux difficultés. D'abord, l'éclatement des temporalités et des espaces rend difficile le suivi du traitement des « dossiers ». Une partie des échanges destinés à résoudre certaines situations se déroule dans des espaces inaccessibles au chercheur : dans la sphère privée (le soir ou le weekend au domicile), dans les transports et par le biais des NTIC (*cf.* notre anecdote). Les NTIC accentuent cette inaccessibilité des actions entreprises. La seconde difficulté concerne la gestion de l'attention du chercheur face à une situation de dispersion. En effet, la dispersion des enquêtés peut s'avérer problématique à gérer pour le chercheur, qui doit parfois arbitrer entre suivre ce qui se passe (la réunion) et suivre ce que l'enquêté fait réellement (écrire des messages auxquels le chercheur n'a pas accès).

Pour toutes ces raisons, la compréhension du travail du manager peut être incomplète, sans compter que la courte durée du *shadowing* accentue cette lacune. Barbara Czarniawska défendait l'idée que la méthode du *shadowing* permettait de suivre l'enchaînement des opérations. Mais sur

une temporalité comme la nôtre (trois mois d'observation), le *shadowing* n'était pas assez long pour saisir l'intégralité du traitement des dossiers. Ceci a créé chez nous une frustration lors de l'observation du traitement de certains dossiers dont nous n'avons pu connaître le résultat ou pour lesquels nous n'avions pas accès à l'historique. Cela peut gêner la compréhension de ce qui se passe, mais surtout, nous nous posions la question de l'intérêt d'analyser seulement une phase d'un processus plus long. Dans l'écriture, nous avons ainsi privilégié les dossiers pour lesquels nous avions une masse de données assez solide pour étayer nos analyses, en délaissant les dossiers pour lesquels nous n'avions que des fragments parcellaires d'informations.

ANALYSER UNE OPERATION D'ACQUISITION DE COMMERCES

Pour compléter l'analyse de la politique de management commercial de Toulouse, nous nous sommes intéressée à une opération singulière de la Ville : l'opération « Commerce Avenir ». Cette opération consiste à acquérir des boutiques dans plusieurs quartiers dans le but d'en requalifier l'offre commerciale. Cette opération nous semblait centrale dans le processus de requalification de l'offre locale. Dans l'optique d'analyser le travail marchand de la collectivité locale, nous avons décidé d'étudier de plus près cette opération d'acquisition de boutiques en analysant les formes d'instrumentation marchande de la municipalité et les objectifs poursuivis par les élus locaux et les techniciens. Ce chantier de recherche s'appuie principalement sur les données récoltées dans le cadre du shadowing à savoir : deux entretiens avec le manager, un entretien avec le chef de service, trois entretiens avec les élus, un entretien avec un commercialisateur afin de cerner les objectifs de cette opération ; mais aussi des extraits du *shadowing* et des archives du service en lien avec cette opération pour comprendre la mise en œuvre de l'opération. Pour saisir les effets d'une telle opération, nous avons procédé à plusieurs observations dans les quartiers concernés en nous focalisant sur l'offre commerciale et les usages du quartier. Nous avons également réalisé neuf entretiens avec les nouveaux commerçants implantés dans ces quartiers afin d'analyser le rôle de l'opération Commerce Avenir dans leur choix d'investir sur le quartier. L'objectif principal de ce travail terrain consistait à analyser la manière dont l'action publique instrumente les dynamiques marchandes à ses fins, mais aussi à saisir les effets de l'opération sur le comportement des acteurs économiques et sur les usages de la ville.

Cette opération aurait sans doute mérité la réalisation d'une thèse entière. Il faut comprendre que nous avons centré notre analyse sur les objectifs de l'opération, notamment sur sa capacité à

attirer des entrepreneurs sur le quartier respectant des critères établis par la collectivité. Pour cette raison, l'analyse porte essentiellement sur les attentes exprimées par les élus et les techniciens, sur les moyens mis en œuvre pour attirer les entrepreneurs souhaités, et enfin sur le profil des acteurs économiques bénéficiaires de l'opération à savoir les nouveaux commerçants du quartier. De fait, nous avons délaissé des acteurs essentiels du quartier : les habitants, les anciens commerçants, les travailleurs et les associations qui participent à faire vivre le quartier. D'autres acteurs investis dans la politique institutionnelle tels que l'Établissement Public Foncier Local ou certains agents immobiliers ont également été laissés de côté, parfois en raison de refus ou de difficultés à obtenir les contacts. Le caractère distribué et multisite de cette forme d'action publique a rendu difficile une analyse fine de sa mise en œuvre concrète. L'autre problème que nous avons rencontré sur le terrain est relatif à la temporalité de l'opération : celle-ci a démarré en 2013, c'est-à-dire au début de notre thèse et elle a été interrompue pendant près d'un an et demi après les élections municipales. Cette temporalité a rendu difficile l'appréhension de ses effets étant donné son caractère relativement récent. Ainsi, ce terrain mériterait *a posteriori* d'être prolongé au-delà du présent mémoire. Néanmoins, les archives, les observations et les entretiens menés fournissent quelques pistes stimulantes pour cerner les contours de l'instrumentation marchande de l'action publique.

Plan de la thèse

Cette thèse examine le rôle tenu par les managers de centre-ville dans la fabrique de la ville et dans la qualification de son offre commerciale. Elle interroge à la fois le processus par lequel les managers de centre-ville ont pu légitimer leur existence et leurs savoir-faire auprès des collectivités locales ; et la manière dont ces professionnels articulent des considérations urbaines, marchandes et politiques dans leur activité quotidienne. Comme mentionné plus haut, le commerce apparaît à première vue comme un secteur d'activité faiblement règlementé par la puissance publique et hermétique aux logiques et préoccupations extérieures. Pourtant, les managers de centre-ville ont pour mission de « revitaliser le commerce » des territoires, de lui redonner de l'attractivité, ce qui les conduit à intervenir sur le fonctionnement du marché. De ce constat est née l'envie d'enquêter sur les modalités d'action et d'existence de ces managers : comment ces derniers ont pu négocier leur existence et leurs interventions sur les marchés ? Notre hypothèse centrale est que le manager de centre-ville profite (voire encourage) des phénomènes de concernement du marché pour se dégager une capacité d'intervention sur le commerce et poursuivre des objectifs qui débordent de la prise en charge des problèmes initialement dénoncés. Aussi, nous supposons que les actions du manager reposent sur des instruments peu contraignants, qui n'entravent pas ou peu la liberté du commerce. Afin de répondre à ces questions et éprouver ces hypothèses, nous avons conçu un plan, en quatre parties.

La **première partie** de la thèse aborde de façon assez générale, **les relations entre la ville et le commerce**. Le déclin des centres-villes a souvent été associé à l'érosion de son tissu commercial. Encore aujourd'hui, la dévitalisation des centres-villes français se mesure grâce au taux de vacance commerciale. Ainsi, le management de centre-ville a pris parti de redynamiser les centres urbains grâce au commerce : d'un côté, l'amélioration de l'environnement urbain doit favoriser la réussite du commerce ; de l'autre côté, la redynamisation du commerce a vocation à redonner vie et attractivité aux centres urbains. Les acteurs font ainsi le pari que la double prise en compte du commerce et de l'urbain serait susceptible de produire des effets vertueux pour le territoire. C'est ainsi que le métier de manager de centre-ville s'est développé à mi-chemin entre métier urbain et

professionnel du commerce. Pour comprendre l'essor du management de centre-ville, il convient avant tout de revenir sur l'histoire de la ville et de son commerce pour appréhender les évolutions qui ont conduit les acteurs politiques à se saisir de la question du commerce et à en faire un objet d'intervention publique. Alors que les chapitres 1 et 2 reviennent sur des moments précis de l'histoire où se sont reconfigurées les relations entre le commerce et la ville, les chapitres 3 et 4 retracent l'évolution des politiques publiques déployées dans le but de cadrer les modalités d'implantation du commerce dans la ville.

- Le premier chapitre prend place au XIX^{ème} siècle. Ce détour historique nous permet de montrer l'existence de formes d'interventions publiques sur le commerce dès la fin du XVIII^{ème} siècle. Jusqu'au XVIII^{ème} siècle, l'activité commerciale se déployait surtout dans les rues et sur des espaces extérieurs. Le succès du mouvement hygiéniste et la volonté croissante de rationaliser la ville ont conduit les pouvoirs locaux à gouverner plus fermement les pratiques commerciales dans la ville. Le commerce ambulant s'est trouvé ainsi plus contraint dans l'optique de favoriser le repli des activités marchandes dans des espaces privés intérieurs. En parallèle, de nouveaux formats de commerce ont émergé et ont reconfiguré l'appropriation de la ville par les classes ouvrières et bourgeoises.
- Le deuxième chapitre retrace l'évolution vers la société de consommation de masse, au prisme de ses impacts sur la ville. L'essor de l'hypermarché est lié à l'organisation du tissu urbain : c'est en raison du prix élevé du foncier dans les centres urbains que le commerce s'est petit à petit déplacé en périphérie des villes. La progressive segmentation du marché a entraîné la polarisation de la ville. Celle-ci est alors divisée entre des zones commerciales périphériques tournées vers le *discount*, et des centres urbains contraints de se restructurer autour de segments de marché spécifiques.
- Le troisième chapitre porte sur les prémices de l'urbanisme commercial. Mis en place par l'État planificateur pour pallier le manque d'équipement commercial dans les nouveaux quartiers, le développement massif des commerces en périphérie des villes a rapidement rendu caduques les mesures étatiques destinées à cadrer les implantations commerciales. Néanmoins, l'urbanisme commercial fut petit à petit mobilisé comme outil de régulation de la concurrence entre petits et gros commerces, délaissant les préoccupations urbaines qui avaient pourtant motivé la mise en place des premières mesures étatiques.
- Le quatrième chapitre prolonge le troisième chapitre. Y sont dépeints les efforts pour réinscrire les préoccupations urbanistiques dans l'urbanisme commercial. Néanmoins,

cette réintégration de « l'urbain » dans les instruments de régulation du commerce peine à se faire complètement. En effet, la régulation du commerce urbain se réalise selon deux voies parallèles : d'un côté, il s'agit d'intégrer le commerce dans l'urbanisme, par exemple en incluant des mesures sur le commerce dans les documents d'urbanisme ; d'autre part, c'est l'urbain qui doit réinvestir l'urbanisme commercial, en ajoutant l'aménagement du territoire à la liste des arguments susceptibles d'être pris en compte lors de l'examen des projets d'implantations commerciales par les autorités locales. Bien que certains acteurs militent en faveur d'une régulation unique fondée sur le droit de l'urbanisme, la dualité de la régulation se maintient en raison de résistances à délaisser la fonction de régulation économique de l'urbanisme commercial.

Cette première partie permet de comprendre comment le commerce est devenu progressivement un objet d'intervention publique. Néanmoins, elle met également en évidence que la légitimité et la forme de l'intervention publique sont fréquemment remises en question, en fonction des préoccupations politiques et sociales du moment.

La **deuxième partie** de la thèse porte sur l'émergence du management de centre-ville et sur les processus d'institutionnalisation et de professionnalisation ayant soutenu son développement. À l'inverse de la première partie, cette partie traite directement de notre objet de recherche à savoir l'émergence d'un corps professionnel spécialisé dans le développement du commerce urbain : les managers de centre-ville. Ici, l'analyse est menée à l'échelle nationale, sur l'ensemble du territoire français.

- Le cinquième chapitre retrace l'essor du management de centre-ville en France depuis la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Des premières expériences collectives de gestion de centre-ville aux efforts déployés pour professionnaliser ces pratiques, le chapitre révèle les luttes et les associations qui se sont formées entre les différents promoteurs de la démarche. Il éclaire les modalités de développement d'un concept sous lequel se sont rassemblées des initiatives hétéroclites, que les promoteurs ont tenté d'homogénéiser par la suite. Le chapitre souligne par ailleurs l'ambiguité du management de centre-ville, à mi-chemin entre nouvelle forme de *lobbying* des commerçants et instrument politique de contrôle d'un groupe social.
- Le sixième chapitre s'intéresse aux profils et aux trajectoires des managers de centre-ville. Mobilisant les résultats du questionnaire et les entretiens réalisés avec les managers, il met

en lumière la diversité des profils et des formes de management de centre-ville existantes. Le chapitre explore également quelques aspects du travail des managers, opérant ainsi la transition avec la troisième partie de la thèse.

La **troisième partie** quitte l'échelle nationale et opte pour une focale locale afin d'analyser la mise en œuvre d'une politique de management de centre-ville à l'échelle de la ville de Toulouse. Elle est scindée en deux chapitres, assez distincts dans leur contenu.

- Le septième chapitre évoque la mise en place de cette politique au sein de la municipalité de Toulouse, mais aussi les conditions dans lesquelles cette politique a pu se maintenir à la suite des élections municipales. En effet, l'alternance politique a remis en question les orientations politiques qui avaient permis l'émergence d'une démarche de management de centre-ville et d'une politique commerciale. Pour garantir la continuité de leur travail, les agents administratifs du service commerce se mobilisent pour stabiliser de nouveaux cadrages politiques favorables à leur existence et à leur autonomie professionnelle. Ainsi, ce chapitre retrace l'institutionnalisation de la compétence commerce au sein de la Ville de Toulouse, puis le travail de traduction et de négociation opéré par l'administration en vue de stabiliser leur activité professionnelle.
- Le huitième chapitre examine de près le travail quotidien du manager de centre-ville. Sur la base d'extraits du *shadowing* effectué, le chapitre évoque certaines tensions rencontrées par le manager dans son activité quotidienne entre logiques politiques et administratives, entre efficacité marchande et volonté politique, etc. L'étude des aspects particuliers du travail du manager permet de mettre en évidence les rhétoriques mobilisées par le professionnel en situation d'arbitrage et les représentations de la ville défendues dans les choix opérés. Le chapitre tente de cerner les moyens d'action et le degré d'autonomie que ce manager possède dans son activité.

La **quatrième partie** se focalise sur l'opération Commerce Avenir, menée par la municipalité de Toulouse. Cette opération consiste pour la Ville à acheter des locaux commerciaux par le biais de son établissement public foncier local, puis à les relouer à des commerçants de son choix. Elle porte sur trois quartiers toulousains.

- Le neuvième chapitre porte sur le choix des quartiers visés par l'opération, afin de cerner comment ces quartiers ont été sélectionnés et quelles sont les caractéristiques communes de ces espaces. Ces quartiers se caractérisent par une fréquentation populaires des espaces

publics et privés, voire par des consommations jugées problématiques (communautaires, dangereuses, discriminantes, etc.) sur lesquelles la municipalité espère agir en requalifiant l'offre commerciale de ces quartiers. Le chapitre revient ainsi sur les ambitions politiques ayant conduit à mettre en œuvre l'opération Commerce Avenir et examine comment ces objectifs se déclinent singulièrement sur chaque quartier concerné.

- Le dixième chapitre entre dans la boîte noire des arbitrages effectués, en se focalisant sur le processus de sélection des boutiques à acquérir dans le cadre de Commerce Avenir. À une échelle plus fine, ce chapitre a plutôt vocation à identifier les préoccupations prises en compte dans le choix des locaux commerciaux. Il nous conduit à dépeindre le double travail de qualification et de valorisation opéré par la collectivité locale et ses partenaires et permet d'éclairer les aspects spécifiques du travail politico-marchand de la collectivité.
- Le onzième chapitre clôture la quatrième partie par l'examen du profil des commerçants implantés dans le quartier par le biais de l'opération Commerce Avenir. Il s'agit de saisir comment le profil de ces commerçants participe aux efforts de requalification déployés par la collectivité locale. Les motivations, la trajectoire et les représentations du quartier de ces commerçants y sont exposés de façon à cerner le rôle de l'opération Commerce Avenir dans la requalification commerciale des quartiers

PARTIE I.
LE COMMERCE COMME OBJET D'INTERVENTION PUBLIQUE

Introduction partie I

« Car il n'y a pas de sentiment dans le commerce, il n'y a que des chiffres »

Au bonheur des Dames, Zola, 1883

Quiconque travaillant sur le commerce a déjà entendu le célèbre adage de l'historien Henri Pirenne : « la ville est fille du commerce ». Si des controverses existent sur la nature exacte des liens qui associent l'essor des villes au commerce, les historiens s'accordent sur l'importance des activités marchandes dans l'histoire des villes. C'est au cœur des cités, à la lisière des bourgs que se développent de grandes foires où les marchands se donnent rendez-vous (Braudel, 1985). Aux XII^{ème} et XIII^{ème} siècles, les villes deviennent des espaces privilégiés pour l'échange de produits de luxe et de première nécessité. Sur la foire de Bruges, grande ville de commerce au Moyen-Âge, on pouvait trouver du vin et du sel de France, du bois et du poisson de Norvège, du cuir et des fourrures de la Baltique, de la laine et de l'étain d'Espagne, de la soie et des épices d'Orient et même des fruits importés de Grèce ou de Castille (Stabel, 2011). Les cités marchandes n'hésitent pas d'ailleurs, à se transformer pour accueillir cette activité commerciale florissante : on érige des entrepôts pour stocker les marchandises, on construit des halles pour héberger les marchés. La foire rythme la vie urbaine. Les quartiers de la ville sont investis par les métiers de l'artisanat et il n'est pas rare de voir encore aujourd'hui, les rues de nos villes porter le nom des activités qu'elles accueillaient jadis : qui n'a jamais parcouru une rue des filatiers ou une rue des changes ?

Les activités marchandes participent aux transformations des sociétés urbaines et c'est toujours vrai de nos jours. Le commerce constitue encore aujourd'hui un marqueur fort d'urbanité. Avec la densité du bâti, c'est bien l'alignement des vitrines et des devantures commerciales qui nous donne cette impression « d'être en ville » (Péron, 1993). Le commerce, par les flux qu'il engendre et par son architecture, contribue à façonner et à animer la ville contemporaine. Cette dernière offre en échange un cadre plus ou moins propice à l'activité économique. Le commerce et la ville : présentée d'abord comme une « relation d'évidence » (Lemarchand, 2008), les discours tendent de nos jours à en dresser un portrait inquiétant. Depuis les années 1960, on assisterait en effet à un « divorce » progressif, mais potentiellement radical, entre ces deux entités. Le commerce qui

avait toujours « construit » la ville contribuerait maintenant à la « défaire », à la déstructurer. De fait, il faudrait « réconcilier » le commerce avec son environnement urbain et « reconstruire » les conditions de l'entente historique entre ville et commerce.

Derrière ces discours, c'est l'ambivalence du commerce et de ses fonctions dans la société qui sont mises en exergue par politiciens et chercheurs. En effet, d'un côté, le commerce est au cœur de l'économie marchande. En raison de son rôle de distribution, il participe à la circulation des marchandises, assure le lien entre les fonctions de production et de consommation. C'est l'objet économique par excellence : quelle meilleure illustration que le marché comme lieu de rencontre entre une offre et une demande ? Pourtant, nous sommes loin de l'économie « froide » du marché néoclassique. Il suffit de parcourir l'histoire du commerce pour constater que les mutations de l'appareil commercial entraînent souvent des réactions virulentes et passionnées de la part des citoyens, de la sphère politique et du monde économique lui-même. Si le commerce suscite autant de passions, c'est bien parce qu'il bénéficie d'un statut à part dans la société française. Dans les discours produits à son propos, le commerce, ce n'est jamais « que » de l'économie : c'est aussi la facette humaine des échanges marchands, du lien social, « l'âme d'une ville », une partie de son histoire et de son animation.

Le commerce apparaît donc comme un objet « chaud », un marché sans cesse « réchauffé » par les représentations, intérêts et sentiments qui lui sont associés (Geiger et al, 2015). Le commerce est successivement paré des meilleures vertus et décrié pour être à la source de nombreux maux. Son développement suscite des réactions contradictoires. Vecteur de brassage social, le commerce produit du lien, s'inscrit au cœur des sociabilités de quartier, constitue un espace public où se rencontrent et se forment des identités collectives. Mais il concourt aussi à de multiples formes de ségrégation — sociale, sexuelle, ethnique et spatiale — et exacerbe les inégalités existantes, forme des enclaves pour les groupes aisés et offre des lieux de rassemblement pour les communautés ethniques. Le commerce, c'est la convivialité du café, l'interconnaissance chez le coiffeur, mais aussi l'anonymat du supermarché et « la sociabilité froide » des centres urbains (Joseph, 1998). La contribution des nouvelles formes de distribution au sentiment d'urbanité fut par ailleurs reniée dès lors que ces dernières enlaidissaient les entrées de ville. Emmanuelle Lallement a souligné dans un article le rôle ambigu du commerce comme composante de l'identité des territoires et catalyseur de leur banalisation (Lallement, 2010).

Ces discours annonçant la séparation de la ville et du commerce donnent à réfléchir sur les représentations sous-jacentes de la ville qu'ils portent en eux. Il y a fort à parier que derrière ces constats alarmistes, ce soient des mutations profondes des fonctions sociales et économiques du commerce qui soient dénoncées, voire des transformations plus globales de la vie urbaine. Comme le disait Jean-Pierre Bondue :

> « Le commerce, par sa très grande réactivité aux changements, apparait comme un révélateur pertinent des mutations et des paradoxes qui affectent la dynamique des territoires » (Bondue, 2000 : 100).

De ce fait, il paraît nécessaire dans un premier temps, de décrire les dynamiques ayant poussé les observateurs à déplorer la division ville-commerce pour saisir les enjeux et les représentations qui motivent la production de tels discours. Les deux premiers chapitres visent à fournir au lecteur quelques repères historiques sur la relation entre ville et commerce. Nous y retraçons, au fil de la modernisation de la distribution, le rôle joué par le commerce de détail dans la vie urbaine, en décrivant les rapports singuliers qu'entretiennent les divers formats de distribution à la ville, à sa population, ainsi qu'à leurs concurrents. Le premier chapitre porte sur des mutations ciblées du commerce du XIX^{ème} siècle, qui ont fondé selon nous, le rapport contemporain entre commerce, ville et consommation. Le deuxième chapitre porte sur la deuxième moitié du XX^{ème} siècle et vise à retracer la progressive modernisation des formats de vente, essentiellement au prisme de leur inscription urbaine.

Du point de vue méthodologique, cette partie repose sur un examen de la littérature existante sur l'histoire du commerce et de la distribution de détail. La première chose qui étonnera le chercheur curieux d'explorer cette thématique sera le relatif désintérêt des sciences humaines et sociales pour cet objet de recherche (cf. encadré 1). Dès lors qu'elle est prise pour objet d'étude, l'histoire du commerce[28] est classiquement appréhendée par les chercheurs en sciences sociales sous l'angle des différentes « révolutions commerciales » ayant marqué l'évolution des formats de distribution[29]. Ces « révolutions commerciales » — que l'on pourrait définir comme des étapes,

[28] L'histoire que nous allons retracer concerne principalement la France, mais nous serons aussi amenée à voyager aux États-Unis dans la mesure où les entrepreneurs nord-américains ont largement inspiré les pratiques commerciales françaises (Villermet, 1993).

[29] Parfois perçues comme de simples « ajustements des structures commerciales à l'évolution démographique française » (Messerlin, 1982 : 28) ou comme des adaptations à l'environnement social et urbain, les révolutions commerciales sont unanimement perçues comme importantes dans l'histoire du commerce. Néanmoins, les catégorisations proposées, la reconnaissance du caractère plus ou moins révolutionnaire des innovations, sont sujettes à discussion. René Péron évoque deux grandes phases de modernisation du commerce dans son livre *La fin des vitrines* (1989) : la première renvoie à l'émergence de la société de consommation avec la création des passages,

des moments décisifs dans le processus de modernisation de la distribution — sont volontiers associées dans la littérature, aux formes de commerce considérées comme les plus abouties ou les plus représentatives des transformations en cours des différentes phases historiques identifiées (*cf.* figure 5) :

> « Les grands magasins au milieu du XIXe siècle ; les coopératives de consommateurs et le succursalisme dans son dernier tiers ; les magasins populaires vers 1930 ; les grands surfaces périphériques à la charnière des années soixante et soixante-dix » (Péron, 1993 : 35).

Pourtant, on ne saurait limiter l'histoire du commerce de détail à une simple description des innovations techniques ayant marqué la distribution, ni même aux *success story* des pionniers de la modernisation commerciale. D'une part, la focalisation sur la dimension technique ne doit pas faire oublier les transformations sociales, techniques, urbaines et économiques qui ont préparé et soutenu les mutations du commerce de détail (Péron, 1993). À titre d'exemple, la diffusion massive de l'automobile et l'invention du réfrigérateur sont venues soutenir l'apparition des grandes surfaces en périphérie des villes (Daumas, 2006a). D'autre part, l'évolution du commerce de détail ne peut être réduite à une série d'innovations ponctuelles. Comme le souligne Franck Cochoy (2008), la distribution moderne émane « d'une petite distribution en mouvement », qui ne subit pas passivement les efforts de modernisation mais participe au contraire à forger les nouveaux modèles de consommation et de vente. Autrement dit, l'histoire de la distribution n'est pas uniquement « celle de créations successives de nouveaux magasins, qui prendraient la place des magasins précédents, plus petits, devenus "primitifs" ou "démodés" » (Chatriot et Chessel, 2006 : 6). C'est aussi celle des petits commerçants qui contribuent par leurs pratiques, leurs relations et leurs résistances, à la genèse de la société de consommation (Cochoy, 2014 ; Démier, 2017 ; Hodson, 1998). Ces précautions posées permettent d'appréhender la modernisation du commerce de détail comme un processus complexe, qui engage les formats de distribution les plus modernes mais incite aussi les petits acteurs du marché à se mettre en mouvement.

---

des grands magasins et plus tard, des magasins populaires, tandis que la seconde concerne la transformation du commerce dans un contexte de consommation de masse, avec l'arrivée de formats tels que le discount, l'hypermarché et les grandes surfaces périphériques. Jacques Marseille quant à lui parle de trois vagues d'innovations dans le grand commerce (Marseille, 1997) : les années 1890-1910 avec les succursales et les grands magasins, les années 1930 avec les magasins populaires, et enfin les années 1960 avec le discount, le libre service et les grandes surfaces alimentaires.

Par ailleurs, l'État joue également un rôle dans l'évolution des formats commerciaux : c'est en réaction ou en prévision de ses interventions que certains commerçants décident de transformer leur activité. Nous souhaitons replacer les acteurs politiques dans l'histoire de la modernisation commerciale afin d'éclairer leur rôle dans les mutations contemporaines du commerce. En effet, les politiques déployées par les acteurs politiques viennent transformer l'activité des commerçants et les conditions d'implantation du commerce dans la ville. La mise en œuvre de telles politiques résulte souvent de la dénonciation des externalités du développement commercial sur la ville et sur la société. Ces controverses appelent à repenser le fonctionnement des marchés du commerce de détail afin d'y intégrer de nouvelles préoccupations urbaines. Néanmoins, les instruments de régulation du commerce sont eux-mêmes soumis à la critique sociale : que les débats portent sur le degré d'intervention politique souhaitable ou sur la nature des intérêts à prendre en compte dans la régulation, les instruments de l'action publique sont fréquemment l'objet de demandes de révision. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ces débats n'opposent pas des acteurs politiques en quête de régulation à des acteurs économiques soucieux de conserver leur liberté.

Analyser le processus continu de révision de ces outils constitue un bon moyen d'appréhender les controverses relatives au degré de concernement de ces marchés, et par extension, aux limites de l'intervention publique. Cela nous permet de retracer le processus par lequel le commerce est progressivement devenu un objet d'intervention publique, mais surtout de souligner que celui-ci est loin d'être un processus figé et linaire. À tout moment, la légitimité de l'action publique peut être remise en cause par de nouvelles controverses. C'est ce que démontrent les chapitres 3 et 4 portant sur l'instrumentation publique de la régulation du commerce urbain. En retracant l'essor et l'évolution des outils de l'intervention publique, nous souhaitons mettre en évidence le travail de conception de ces instruments dont le design doit permettre de concilier des objectifs difficiles à faire coexister.

ENCADRE 1. Le commerce : un continent vierge ?

Que ce soit en sociologie, en anthropologie ou en histoire, des chercheurs s'accordent à dire que le commerce est le « parent pauvre de la recherche » (Leblanc, 2017a : 5). Force est de constater que dans ce domaine, la recherche s'est surtout effectuée « de l'intérieur » par des administrateurs, des économistes, des gestionnaires, des urbanistes, des aménageurs, des géographes, voire par le monde du commerce lui-même. Cette caractéristique donne une coloration particulière à ces travaux dans la mesure où la plupart sont motivés par l'action immédiate (Gresle, 1973).

Du côté des historiens, le commerce et la distribution peinent à trouver leurs spécialistes — contrairement au secteur industriel sur lequel les travaux abondent — si bien qu'en 1979, Alain Faure évoquait un « continent vierge » (Faure, 1979). Trente ans plus tard, le vide historiographique ne semble pas comblé puisque Alain Chatriot et Marie-Emmanuelle Chessel (2006) parlent encore « de chantier inachevé » pour qualifier l'histoire de la distribution. Si de nombreux auteurs se sont attachés à décrire l'essor des grands magasins (Miller, 1987), de la société de consommation (Strasser, 1989 ; Tedlow, 1990), plus rares sont les travaux portant sur les autres formats de vente, sur les innovations des petits commerçants (Cochoy, 2014) et sur « la révolution de l'hypermarché » (Chatriot et Chessel, 2006 ; Daumas, 2006). Ce désintérêt est encore plus étonnant au regard de la richesse des sources qui sont produites par le monde du commerce, en témoigne la création d'une association pour l'histoire du commerce[30], la multiplicité de magazines dédiés à la distribution[31] ou encore les archives personnelles conservées par des experts du commerce comme Étienne Thil.

Quant à la sociologie et de l'anthropologie, la distribution et le commerce connaissent depuis quelques années un regain d'intérêt avec la parution de plusieurs numéros thématiques consacrés à cette question[32]. À première vue, l'appel du sociologue F. Gresle à développer une sociologie du commerce (1973) semble être resté sans écho, mais c'est surtout parce que les travaux existants sont disséminés dans plusieurs champs de la sociologie. Effectivement, la thématique du commerce a souvent été étudiée au prisme d'autres questionnements portant sur les bifurcations professionnelles, le travail, la qualification, le phénomène migratoire, les marchés ou encore les politiques urbaines (Leblanc, 2017a). Dans la littérature sociologique francophone, on peut tout de même citer les travaux menés sur la grande distribution, ses paysages (Cochoy, 2006 ; Péron, 2004) et ses professionnels (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000 ; Cochoy, 2002 ; Barrey, 2004), sur les relations entre distributeurs et fournisseurs (Billows, 2017), sur la vente en libre-service (Cochoy, 2014 ; Grandclément, 2008), sur le travail des caissières (Alonzo, 1998 ; Benquet, 2011, 2013 ; Soares, 1998 ; Waelli, 2009) et celui des clients (Dujarier, 2008 ; Tiffon, 2009), dont l'automatisation vient redistribuer les rôles (Bernard, 2012). D'autres chercheurs ont pris le parti d'analyser les comportements politiques des consommateurs au travers d'enquêtes portant sur le commerce équitable (Le Velly, 2004) et sur la consommation engagée (Dubuisson-Quellier, 2009).

Si la grande distribution a fait l'objet d'une attention particulière, d'autres travaux se focalisent sur d'autres secteurs du commerce tels que le livre (Chabault, 2014 ; Leblanc, 1998, 2008), les télécommunications (Kessous et Mallard, 2014) et le prêt-à-porter de luxe (Peretz, 1992) ; ainsi qu'à d'autres formats de vente tels que les marchés de fruits et légumes (Bernard de Raymond, 2013) ou encore la brocante (Sciardet, 1999). À ce titre, on doit évoquer les travaux pionniers de Michèle de la Pradelle sur les marchés de plein vent (de la Pradelle, 1996) car ceux-ci ont ouvert la voie à une anthropologie des situations d'échange marchand (Lallement, 2013). Que ces échanges possèdent une dimension spectaculaire (de la Pradelle, 1996 ; Lallement, 1999) ou qu'ils relèvent au contraire, de l'ordinaire et du quotidien (Miller, 2005), l'anthropologie s'est appliquée à montrer leur inscription au sein de réseaux de sociabilités et de voisinage (Chevalier, 2007) et leur capacité à produire une urbanité particulière (Lallement, 2010). Enfin, le « faire ses courses » (Perrot, 2009) reste également une pratique dont les multiples composantes restent à explorer. Malgré les travaux de Franck Cochoy sur la modernisation du « petit commerce » aux États-Unis (Cochoy, 2014), on ne connaît pas grand-chose du monde ordinaire de la boutique. Rares sont les travaux qui portent sur les trajectoires sociales des commerçants indépendants (Leblanc, 2017a, 2017b), sur leurs pratiques politiques (Mayer, 1986) ou leurs tentatives d'action collective (Varanda, 2005). C'est souvent au prisme de phénomènes migratoires que ces thématiques sont abordées (Battegay, 2011 ; Berbagui, 2005 ; Ma Mung, 1992 ; Raulin, 1986 ; Zalc, 2010). De la même façon, l'inscription du commerce dans la ville reste peu étudiée par les sociologues, même si quelques uns ont

[30] Site internet de l'association pour l'histoire du commerce (en ligne) : http://www.histoireducommerce.com/ (consulté le 14 juin 2017).

[31] À titre d'exemple, nous pouvons citer les plus populaires dans le milieu : Libre-Service Actualités (qui existe depuis 1958) et Points de Vente (1988).

[32] Voir sur ce point les différents numéros d'Ethnologie Française consacrés aux « Négoces dans la ville » (2005), aux « Restaurants en ville » (2014) ou aux « Gens de commerce » (2017) ; les numéros de la revue Réseaux sur « Internet et le commerce électronique » (2001) ou sur « Distribution et marché : une affaire de taille et de détail » (2006) ; enfin, le numéro de la Revue Française de Socio-Economie consacré aux « crises de la grande distribution » (2016).

produit des analyses sur les politiques publiques d'urbanisme commercial (Péron, 1993 ; Mallard, 2016) ou sur l'évolution des quartiers commerciaux (Authier, 1989). Des sociologues ont parfois incorporé le commerce en creux dans leurs analyses sur les processus de gentrification (Clerval, 2013 ; Corbillé, 2010 ; Giraux, 2009 ; Leblanc, 2017b ; Tissot, 2011) ou sur les quartiers populaires (Peraldi, 2001 ; Sciardet, 2003) et leurs dynamiques de paupérisation (Larchet, 2017).

Comment expliquer ce relatif désintérêt des sciences humaines et sociales pour le commerce, en comparaison à d'autres lieux de l'économie ? Pour commencer, nous reprendrons une phrase de l'historienne Claire Zalc (2012) : l'historien, et plus généralement le chercheur en sciences sociales, est le fils de la société dans laquelle il évolue. Il y a fort à parier que le désintérêt dans le champ scientifique ne soit que le reflet de mépris, de méconnaissance présents dans nos sociétés. La figure du commerçant est assez ambivalente : elle suscite à la fois envie et méfiance. Envie car ils profitent de possibilités inédites de mobilité sociale. Que ce soient l'épicier Edouard Leclerc, ayant démarré en vendant des biscuits dans son salon, Jean-Pierre Le Roch (Intermarché), fils de paysan, ou encore Marcel Fournier (Carrefour) qui a repris la mercerie de son père, tous les trois ont bâti des empires de la distribution dont le succès laisse encore songeur aujourd'hui. Méfiance, car le commerçant fut souvent mal perçu au cours des époques (cf. les développements de Dugot, 2019). Dans une « société salariale conquérante », le monde de la boutique indépendante pouvait apparaître comme la survivance d'un modèle économique dépassé (quoi que revenu à la mode depuis) (Zalc, 2012). Aussi, le commerçant fut souvent désigné comme un marginal, attaché à sa liberté, peu enclin à se soumettre à l'État (Mersselin, 1982). L'attrait des petits indépendants pour les mouvements réactionnaires et fascistes au cours de l'histoire a pu renforcer le mépris et la suspicion qui planaient autour d'eux (Zalc, 2012).

Au-delà des représentations qui leur sont associées, la fonction des commerçants dans l'économie nationale est souvent mal comprise : le commerçant ne produit rien et s'enrichit en parasitant l'économie (Marx). Quant au poids du commerce de détail dans l'économie nationale, il est largement sous-estimé dans les représentations collectives[33] (Mersselin, 1982). Cette lacune incombe en partie à la disponibilité parcellaire des données (Chatelain, 1958). Les informations sur le paysage commercial sont produites par de plusieurs organismes (chambres consulaires, INSEE, organismes privés, etc.) au moyen de différentes classifications, qui rendent difficile le recoupement des données. Il faut attendre 1967 pour que la France se décide à recenser pour la première fois son appareil commercial (Martin, 1970). À côté de cela, l'économie n'a pas fait du commerce un objet à part entière. Selon Frédérique Leblanc (2017a), il représente une circulation de capitaux trop faible pour être analysée en tant que telle. Dans les études menées, les commerces de détail sont régulièrement inclus au sein de catégories plus larges telle que les services aux particuliers. Une dernière explication au désintérêt observé réside peut-être dans la représentation que se font les chercheurs en sciences sociales, des formats actuels de distribution. Considérés comme des non-lieux vides d'identité et de contenu culturel (Augé, 1992), les commerces modernes apparaissaient comme un objet peu digne d'intérêt pour les sciences sociales.

.

[33] Patrick Messerlin illustre bien cette méconnaissance dans son ouvrage sur la révolution commerciale : « Obsédés par leur rêve industrialiste, les Français ignorent l'importance du commerce dans la vie économique nationale. Ils ne savent pas que l'ensemble du commerce, de gros et de détail, produit une richesse égale à la moitié de celle fournie par l'ensemble de l'industrie et au double de celle prodiguée par l'agriculture. Ils ignorent que le seul commerce de détail est une activité économique comparable en importance à celle du bâtiment, ou à trois fois celle de l'industrie automobile. Peu de Français, enfin, savent que les seules grandes surfaces, supermarchés et hypermarchés, produisent autant de richesses que l'ensemble du textile et de l'habillement, et emploient deux fois plus de travailleurs que la sidérurgie » (Messerlin, 1982). Malgré la relative ancienneté du texte de Patrick Messerlin, il a fort à parier que cette méconnaissance soit encore forte aujourd'hui.

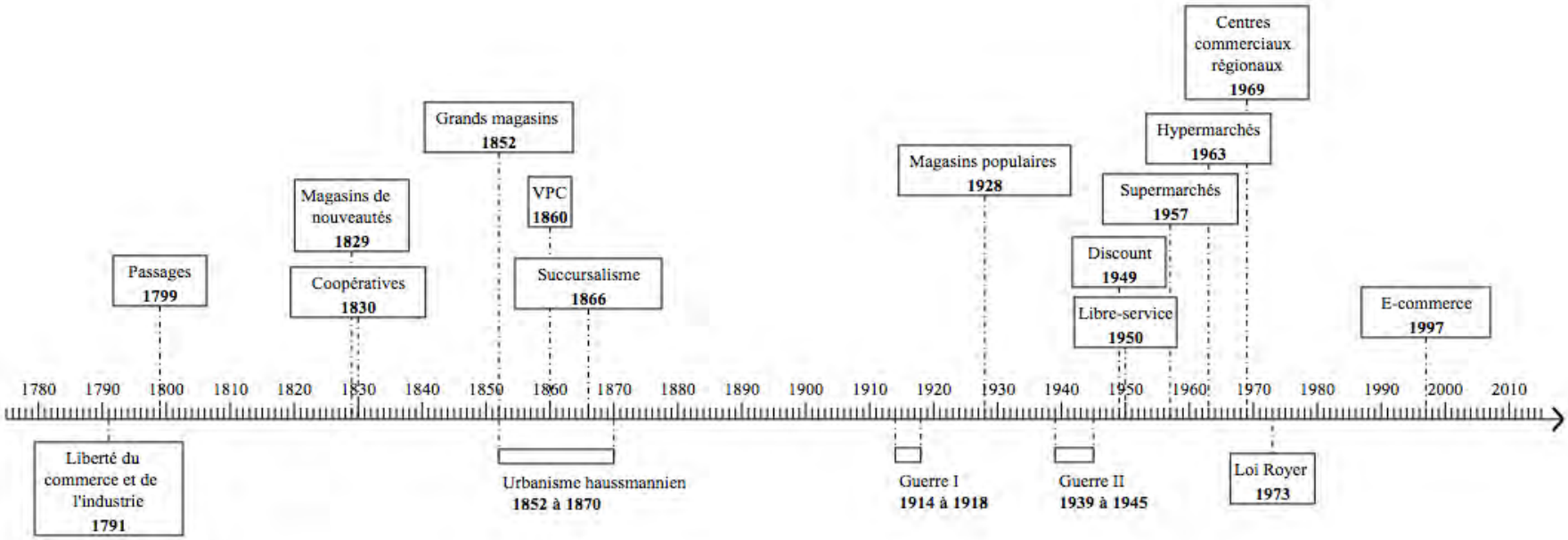


Figure 5. Chronologie des différents formats de commerce de détail

Chapitre 1.
L'émergence de la société de consommation : reconfigurations des usages marchands dans la ville

Le XIX^{ème} siècle est marqué par l'apparition des passages et des grands magasins, perçus au même titre que les boulevards haussmanniens, comme des marqueurs de la modernité et de l'émergence d'une nouvelle culture de consommation. Les historiens sont nombreux à s'être penchés sur la fréquentation de ces nouveaux lieux marchands ayant considérablement impacté la vie urbaine[34]. Au-delà des innovations qu'ils représentent en termes de techniques de vente, de gestion des magasins ou de séduction des clientèles, ces formats de vente ont introduit des changements non négligeables dans le rapport du commerce à son environnement urbain. Par ailleurs, leur apparition, facilitée par l'adoption d'un nouveau cadre législatif et réglementaire, découle de la montée en puissance d'une nouvelle vision de l'espace urbain et de la façon dont celui-ci doit être organisé. L'organisation des espaces urbains s'accompagne d'un processus de repli du commerce au sein d'espaces privés, impulsé par les pouvoirs locaux. Ce chapitre s'organise en deux parties : dans un premier temps, nous allons expliquer comment le contrôle du commerce s'intègre au processus plus large de ré-organisation des espaces urbains ; puis dans un second temps, nous évoquerons l'émergence de deux formats de vente que sont les passages et les grands magasins pour analyser comment se transforme le lien entre ville et consommation au XIX^{ème} siècle.

[34] Sans en faire une revue de littérature exhaustive, on peut suggérer au lecteur quelques travaux effectués sur les différents formats de distribution de détail tels que les grands bazars (Beau, 2001), les grands magasins (Bouveret-Gauer, 1990 ; Caracalla, 1997 ; Dasquet et Ambrières, 1955 ; Verheyde, 1990 ; Ydewalle, 1965), les magasins de nouveautés (Collinet, 2002) ou encore les passages (Delorme, Dubois, 2002).

1.1. Contrôle des usages marchands, gouvernement des populations

1.1.1. PARIS, DE LA VILLE MALADE A LA VILLE EMBELLIE

Le XIX[ème] siècle fut le théâtre de métamorphoses spectaculaires concernant la vie urbaine. De nouveaux paysages urbains se dessinent, autorisant de nouvelles formes d'occupation de l'espace urbain. Avant d'entamer la description de ces changements, il paraît nécessaire de dresser le portrait des rues parisiennes[35] à la fin du XVIII[ème] siècle pour saisir l'ampleur des mutations à venir. À l'aube des années 1800, la majeure partie des rues gardent un aspect quasi-médiéval ; elles sont exiguës, tortueuses et non-pavées. La hauteur des bâtiments et l'étroitesse des rues sont telles qu'elles empêchent la lumière de passer. L'espace de la rue est sombre et surtout bruyant, pris entre les cris des colporteurs et des marchands, le bruit des voitures ou celui des artisans. Une multitude d'activités s'y déploie, formant un paysage assez chaotique pour l'observateur extérieur. Marchands et petits métiers pullulent et côtoient une foule toujours plus dense, gonflée par l'arrivée des migrants issus de la campagne. Les carrosses avancent sans égard pour les piétons, si bien qu'on dénombre de nombreux accidents de circulation. L'espace est saturé et encombré, sans compter la saleté qui y règne. Les rues ne sont pas encore pavées donc la boue recouvre facilement les vêtements ; les excréments et détritus sont jetés à même la rue, tout comme le sang des bêtes tuées par les bouchers. Les visiteurs de l'époque dépeignent volontiers la brutalité de leur rencontre avec le vacarme et la saleté de Paris (Farge, 1992). Le récit de voyage de l'écrivain russe Karamzine illustre parfaitement la stupeur qui frappe les étrangers séjournant à Paris. L'auteur dépeint par exemple l'aptitude des parisiens à se mouvoir sans se salir dans cet environnement boueux et glissant :

> « Une voiture est indispensable ici, au moins pour nous autres étrangers ; mais les français savent d'une façon merveilleuse marcher au milieu des saletés sans se salir ; ils sautent artistement de pavé en pavé, et se garent dans les boutiques des voitures qui vont vite » (Karamzine, 1885 : in Farge, 1992 : 12).

Cadre essentiel de la vie quotidienne parisienne, la rue attise la curiosité autant qu'elle suscite l'inquiétude. La peur de la vie débordante et mal canalisée de la rue, volontiers associée à la présence massive des « classes dangereuses » (Chevalier, 1958) marquera profondément les politiques urbaines déployées au cours du XIX[ème] siècle. Effectivement, une grande partie de la population est touchée

[35] La littérature porte essentiellement sur cette aire géographique qui a vu naître les premiers passages et grands magasins. Pour cette raison, cette partie se focalisera sur le cas parisien, même si on observe des dynamiques similaires dans d'autres villes françaises.

par la misère et, comme le souligne Arlette Farge, la rue constitue pour ces gens un espace de vie à part entière « pour la seule raison qu'on n'en possède guère d'autre » (Farge, 1992 : 14). À cette époque, la distinction entre espace privé et espace public a peu de consistance. Il n'existe pas de réelle rupture entre le dehors et le dedans, en particulier pour les plus démunis. Les logements précaires sont ouverts sur la rue, les cloisons minces provoquent une promiscuité continuelle (et conflictuelle) avec le voisinage. L'intimité reste à l'époque, un privilège de la bourgeoisie. Les activités de travail ne s'établissent pas dans des espaces clos : les ateliers débordent sur les trottoirs, les petits métiers s'exercent au sein même de la rue, les boutiquiers étalent leurs produits dehors tandis que les vendeurs à l'étalage investissent les recoins de la ville. La rue brasse et mêle un ensemble d'activités, elle est le théâtre d'une animation qui fascine, mais aussi d'une violence qui effraie (Farge, 1992). Les maladies, la misère, les agressions, les accidents, les crimes, la mendicité conduisent les observateurs de l'époque à dresser le portrait d'une « ville malade », qu'il est nécessaire de soigner.

Dès le XVIII^{ème} siècle, la mauvaise gestion de l'espace urbain fait l'objet d'une attention particulière. La police de Paris tient depuis plusieurs décennies un rôle important dans la lutte contre les « pathologies » sociales et sanitaires de la ville (Milliot, 2005), ils veillent par exemple à ce que l'approvisionnement des populations se fasse dans de bonnes conditions sanitaires, ils gèrent les conflits dans la rue et facilitent la circulation. Mais il faut attendre le second Empire pour que se déploient de façon systématique des politiques urbaines portées par l'ambition de soigner la ville délétère (Barles, 1999). La recrudescence des épidémies et la dégradation des conditions de vie dans les quartiers pauvres, accentuée par une immigration rurale massive, suscitent l'apparition de préoccupations d'hygiène publique. L'essor du mouvement hygiéniste, dont le développement sera soutenu par la production nouvelle de statistiques sur la situation urbaine, impacte fortement l'organisation de la ville du XIX^{ème} siècle (Jorland, 2010). En effet, les hygiénistes inciteront vivement les pouvoirs locaux à intervenir sur le tissu urbain pour garantir l'ordre sanitaire et moral. Dans leur vision, les pathologies urbaines sont liées aux problèmes socioéconomiques des populations les plus démunies, dont il faut alors améliorer les conditions d'existence. En parallèle de cela, les hygiénistes conseillent d'organiser l'espace urbain selon des logiques sanitaires et fonctionnelles. Dans ce cadre, les réflexions sur la localisation des activités se multiplient : il faut séparer les lieux d'habitat et de loisirs des lieux de production, et isoler les activités les plus insalubres telles que les abattoirs (Guillerme et al, 2004 ; Massard-Guilbaud, 2010). Le Paris moderne dont on rêve à l'époque est une ville saine, propre, aérée, lumineuse et fluide.

La réalisation de grandes percées haussmanniennes dans les années 1850 reste certainement l'une des manifestations les plus célèbres des rénovations urbaines opérées au XIX^{ème} siècle. Pourtant, plusieurs transformations sont visibles dès le début du siècle (Bowie, 2001) : des rues plus larges et plus droites sont construites et on aménage des voies pour relier la ville aux communes périphériques (Barles, 2016). Dès les années 1830, les trottoirs se développent le long des lieux de promenade bourgeoise, près des théâtres, des cafés naissants ou encore des restaurants :

> « Le trottoir permet aux idéaux bourgeois de s'exprimer : la propreté de l'habillement (…) et le pas décidé (…). Inutile ici de chercher ses pas, le regard est tout entier occupé à dévisager, reconnaître, mesurer, pavoiser » (Barles, 2016 : 17).

De manière générale, la propreté des rues devient un enjeu majeur pour l'aménagement urbain : plusieurs traverses sont créées pour permettre aux piétons de passer d'un côté à l'autre de la chaussée sans se salir et des dispositifs de nettoiement des rues sont mis en place (Barles, 2016). Ces opérations sont la résultante du désir des ingénieurs des Ponts et Chaussées de promouvoir la circulation dans les rues. Ils souhaitent faire de ces dernières, de véritables espaces de flux au détriment des sociabilités qui s'y déploient (Barles, 2006, 2016). Une réorganisation du trafic, adossée à un contrôle plus serré de l'occupation de la rue doivent permettre de limiter l'encombrement des voies et ainsi fluidifier le flux humain et animal alors très dense. Les usages jugés gênants font l'objet de régulations de plus en plus sévères. À titre d'exemple, la présence de musiciens ambulants et de faiseurs de tours est encadrée pour éviter les nuisances faîtes aux boutiquiers et l'obstruction de la voie publique. La répression envers les vagabonds se durcit également (allant parfois jusqu'à l'exil) dans l'objectif de réduire ces « présences inquiétantes » (Wagniart, 1999). D'un espace de rencontre multiforme, la rue tend à devenir un espace de flux, à l'ordre maintenu (Bowie, 2001).

1.1.2. ENTRE CONTROLE ET REPLI DU COMMERCE

Dans ce cadre, l'activité commerciale informelle fait l'objet d'attentions particulières. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, une grande partie des échanges commerciaux se réalise en extérieur, directement sur l'espace ouvert de la rue. Si les boutiques tiennent une place importante dans les pratiques d'approvisionnement de l'époque, beaucoup d'achats se font sur les marchés de plein air, au cœur des foires, auprès de colporteurs ou de vendeurs ambulants, sur des étals situés à même l'espace public (Monnet, 2006). Les ménagères, gardiennes du budget, y viennent pour effectuer leur approvisionnement et échanger des commérages autour de l'éventaire de la laitière (Perrot, 1980).

Ces pratiques « d'ambulantage »[36] sont d'autant plus répandues que le commerce à l'étalage constitue pour les migrants et les plus démunis, un moyen de subsistance facile d'accès (Chatelain, 1971 ; Farge, 2002). Chacun peut aisément s'approprier un bout de rue, y installer son étalage et vendre des objets récupérés, glanés voire volés. Ainsi :

> « l'essentiel des transactions se déroulait alors à l'air libre, le client n'entrait pas physiquement à l'intérieur des boutiques ou des échoppes ; la distinction moderne entre espace privé et espace public commençait à peine à être fonctionnelle » (Monnet, 2006 : 98)

II s'opère un changement significatif durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle : les activités commerciales se replient petit à petit à l'intérieur d'espaces privés et fermés[37]. Jean-Michel Roy dépeint ce mouvement dans son article consacré aux marchés alimentaires :

> « À partir du XVII^{ème} siècle, l'équipement de la ville en commerces se fait par l'intermédiaire de lieux collectifs ; règne alors jusqu'au premier XIX^{ème} siècle, un véritable temps des marchés. Les boutiques qui se développent constamment prennent le pas et la Seconde République marque l'avènement individuel et libéral du boutiquier » (Roy, 1998 : 702).

Les pouvoirs locaux encouragent vivement cette transition en changeant le modèle de taxation : autrefois basé sur un système de péage urbain, il évolue en faveur d'une taxe prélevée sur les établissements (Monnet, 2006). En parallèle, la chasse aux vendeurs de rue et aux colporteurs[38] est lancée par les autorités locales : échoppes et étalages sont contrôlés par la police[39] afin d'éviter qu'ils ralentissent la circulation (Barles, 2016) et qu'ils concurrencent les boutiquiers (qui eux payent la patente). Ces derniers n'hésitent pas de leur côté à dresser un portrait noir des colporteurs et à les dénoncer au préfet, critiquant la malhonnêteté de leurs pratiques (vol, intimidation, fraude, mensonges) et la mauvaise qualité des produits vendus (Chatelain, 1971). Ainsi, les autorités locales

---

[36] Pour consulter la définition du néologisme « ambulantage », voir Monnet, J., « L'*ambulantage* : représentations du commerce ambulant ou informel et métropolisation ». *CyberGEO : Revue européenne de géographie* n°355, 17 oct. 2006, 20 p. [http://193.55.107.45/articles/355.pdf]

[37] Nous simplifions ici un peu notre propos, il ne faudrait pas imaginer un mouvement linéaire tout au long du XIX^{ème} siècle. Pour commencer, le rassemblement du commerce non-sédentaire dans des halles débute bien avant le XIX^{ème} siècle. Dès le XVIII^{ème}, on commence à héberger l'activité marchande dans des halles. De surcroît, ce mouvement est loin d'être linéaire, le rapport de l'État aux marchands ambulants et aux commerces sédentaires change selon le contexte politique et économique, tantôt en faveur des premiers, tantôt en faveur des seconds (Chatelain, 1971).

[38] Cette hostilité envers les colporteurs est assez généralisée en Europe durant la période préindustrielle, puisqu'on retrouve le même type de politiques répressives dans les villes de Londres (Green, 1982) ou de Bruxelles (Geyzen, 2012). Néanmoins, cette mauvaise image ne concerne que les marchands ambulants exerçant au cœur des villes, car les colporteurs ruraux tiennent encore un rôle crucial dans l'approvisionnement des campagnes et venaient même soutenir l'activité des boutiques en étendant leur rayon de distribution (Fontaine, 1996).

[39] Sur ce point, les historiens débattent sur la vigueur de la répression policière, tantôt présentée comme sévère et violente (Bluestone, 1991 ; Green, 1982), tantôt comme souple et pragmatique, voire favorable aux marchands ambulants (Farcy, 2011 ; Geyzen, 2012).

n'auront cesse de jouer le rôle d'arbitre dans la lutte ouverte entre marchands ambulants et commerçants sédentaires, en se positionnant tantôt en faveur des premiers (les années suivant 1815), tantôt en faveur des seconds (sous le second Empire) (Chatelain, 1971).

De son côté, la police tente de regrouper les marchands ambulants dans des lieux dédiés à l'activité commerçante et ainsi éviter « la foire permanente des rues populaires et passantes » (Azemar et de la Pradelle, 1981 : 74-75). Les marchés de rue sont progressivement hébergés dans des halles (*cf.* figure 6) (Roy, 1998 ; Monnet, 2006), dont la construction accélérée répond à une triple nécessité. En premier lieu, la réunion des marchands au sein d'une même halle[40] doit faciliter l'exécution de contrôles policiers sur les conditions d'approvisionnement urbain pour garantir leur salubrité. En deuxième lieu, elle doit permettre une meilleure gestion des flux de marchandises dans la ville (Milliot, 2005) et éviter que les colporteurs ne viennent entraver la circulation par leurs arrêts fréquents (Fontaine, 1996). Enfin, au-delà des impératifs d'hygiène et de rationalisation de la ville, les halles doivent assurer la sécurité des citoyens. Le marché de rue, la boutique et tout autre lieu d'échange monétaire, appellent la violence car le marchandage tourne souvent à la bagarre entre les protagonistes de l'échange et ces derniers ne manquent pas d'entraîner la foule dans leurs altercations (Farge, 2002). Par ailleurs, si le boutiquier est un personnage connu voire influent dans la ville, le colporteur est souvent un inconnu, possiblement suspect (Chatelain, 1971).

Figure 6. Halles centrales, Paris (1867 et 1874, Charles Marville[41]).

Notons que les autorités locales, en favorisant le repli des marchands dans des espaces clos, encouragent également celui des femmes à l'intérieur des boutiques. La spécialisation croissante des

[40] Pour une histoire des contrôles administratifs et policiers des halles, voir le travail d'Antoine Bernard de Raymond sur le marché national des fruits et légumes (Bernard de Raymond, 2004).
[41] Source : site internet Vergue (en ligne) : http://vergue.com/post/212/Les-halles-centrales (consulté le 7 juillet 2017).

espaces urbains se double d'un phénomène de ségrégation sexuée, qui vient soutenir la redistribution des rôles sociaux entre hommes et femmes. Les classes bourgeoises — auxquelles appartiennent les autorités urbaines — se montrent soucieuses d'imposer un nouvel ordre social. Elles revendiquent petit à petit les espaces public et politique comme des espaces masculins (Perrot, 1980). Alors qu'elles participaient pleinement aux sociabilités de rue, les femmes sont progressivement exclues de l'espace public, notamment des cafés et des pubs où se préparent les manifestations et les grèves (Fuchs and Thompson, 2004 ; Lalouette, 1979). Avec la disparition progressive des éventaires et la raréfaction des marchandes de quatre-saisons, les boutiques deviennent progressivement le lieu privilégié de rencontre des femmes. La distinction émergente entre public et privé porte en elle une certaine redistribution des rôles sexués dans la ville, dans laquelle se dessinent petit à petit des espaces masculins, féminins ou mixtes (Perrot, 1980).

L'importance croissante des boutiques dans le paysage commercial parisien, rendue visible par l'augmentation des patentes durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, peut se comprendre au regard de deux éléments : d'une part, la hausse générale du niveau de vie notée entre les années 1850 et 1870 ; d'autre part, les nouvelles réglementations qui entrent en vigueur à ce moment[42] (Gaillard, 1997). Les nouveaux commerces se développent principalement dans les quartiers centraux du vieux Paris, sur la rive droite (Gaillard, 1997). C'est à cette époque que s'embellissent les vitrines des commerces, sous l'impulsion des grands magasins et de leurs nouvelles pratiques commerciales. Comme le rappelle Claire Leymonerie (2006), la vitrine est un dispositif charnière qui favorise la transition entre l'espace ouvert de la rue et celui privé de la boutique. D'abord réservées aux commerces de luxe (Leymonerie, 2006), les vitrines offrent une nouvelle proximité avec l'objet, elles attisent le désir de consommer. Ainsi, d'une certaine manière, elles accompagnent et concrétisent le mouvement de sédentarisation du commerce en offrant à ce dernier une nouvelle manière de s'ouvrir sur la rue. Les artisans spécialisés dans la décoration commerciale (enseignes, peintures sur stores, coffrages, etc.) connaissent un certain élan à cette période. Les boutiques se transforment petit à petit, soignent leurs enseignes, transforment l'intérieur de leur boutique. Leur mutation supporte l'émergence de la culture de consommation que les passages puis les grands magasins sont venus promouvoir (Chessel, 2012).

[42] À titre d'exemple, jusqu'en 1858, le commerce de la boucherie était soumis à des règles très strictes de ravitaillement. L'assouplissement de la règlementation en 1858 favorisera la multiplication des établissements de boucherie : en 1860, on comptabilise 1132 bouchers contre seulement 299 en 1850 (Gaillard, 1997).

1.2. Passages et grands magasins : de nouveaux espaces marchands qui reconfigurent le rapport à la ville

C'est dans ce contexte de mutations que de nouveaux formats de vente au détail voient le jour dans la capitale. Les mœurs de l'Ancien Régime laissent petit à petit la place à un nouvel ordre social basé sur la consommation et sur l'échange de marchandises, que le commerce vient accompagner et refléter. Le commerce de détail est en plein essor suite à la Révolution : le nombre de boutiques croît considérablement (Péron, 1993), associé à la montée en puissance de la bourgeoisie — sans pour autant que le monde du commerce se résume à cette population (Faure, 1989). Cet élan s'explique par le contexte législatif postrévolutionnaire qui délivre le commerce des contraintes imposées par les corporations. Sous l'Ancien Régime, l'activité des boutiquiers était placée sous le contrôle de maîtres-artisans. Elle restait souvent confinée dans une extrême spécialisation. Chaque profession n'ayant le droit de vendre que des objets qu'elle fabriquait elle-même, la vente non spécialisée restait peu développée à quelques exceptions près. Suite à la Révolution, le décret d'Allarde (1971) et la loi Le Chapelier (1973) proclament la liberté de chacun à s'installer et à exercer n'importe quelle activité, sous seules conditions de se déclarer aux municipalités et de payer un droit de patente. Cette refonte du cadre législatif et fiscal facilitera l'émergence de nouvelles formes de commerce de détail tels que les passages, les grands bazars et les magasins de nouveautés (Péron, 1993).

1.2.1. LES PASSAGES, UNE PRATIQUE CONFIDENTIELLE DU COMMERCE

Au début du XIX^{ème} siècle apparaissent les premiers passages couverts. Situés à proximité des Grands boulevards, au sein des quartiers aisés de la rive droite de Paris, ces galeries marchandes s'immiscent dans le cœur des immeubles parisiens (*cf.* figure 7). Recouvertes de grandes verrières de fer et de verre, elles offrent un bel aperçu d'une architecture moderne, inspirée des arts décoratifs. Une myriade de commerces élégants investit ces passages : on y trouve des orfèvres, des gantiers, des bottiers et des tailleurs, des libraires et des vendeurs de jouets, des coiffeurs, des décrotteurs, des pâtissiers et des tabagiers ou encore des marchands de bibelots (Lemoine 1983). Les produits vendus sont surtout des produits luxueux (les passages forment en quelque sorte l'avant-garde du commerce de luxe), des bibelots ou des chinoiseries, très prisées par les classes bourgeoises. Ces passages accueillent aussi des cafés, des théâtres, des restaurants, des panoramas optiques et autres attractions propices au loisir et au spectacle. Au milieu des années 1850 (période où le succès des passages

commence à s'essouffler), c'est près de 150 passages couverts qui parsèment le territoire, y compris en province dans des villes telles que Niort, Bordeaux ou Nantes. Avec la fréquentation des théâtres, des salons et des cafés littéraires, ces passages deviennent des éléments constitutifs de l'identité de la ville moderne émergente (Lenoir et Gribaudi, 2013).

Figure 7. Passage Choisel (Paris) en 1908 (Lemoine, 1983)

Ce qui captive à propos de ces passages couverts, c'est justement la fascination qu'ils semblent exercer sur les témoins de l'époque. Décrits comme des lieux secrets et mystérieux, à l'atmosphère feutrée, les passages envoutent leurs visiteurs par leur architecture savante et par leurs décors somptueux. On évoque, non sans une certaine poésie, les sensations d'évasion et de rêverie éprouvées lors de leur traversée, les multiples tentations que ces passages alimentent ou encore l'étonnement ressenti face à ces lieux magiques. Walter Benjamin, qui s'est attaché à dépeindre les passages parisiens dans son œuvre *Paris, capitale du XIXème siècle* (Benjamin, 1989), parle de fantasmagorie[43] pour désigner ces lieux propices à l'achat, à la flânerie, à la distraction et à la jouissance. Selon Benjamin, pénétrer dans un passage, c'est oublier tout le reste et entrer dans un « espac[e] paradisiaqu[e], coup[é] des questions d'argent » (Berdet, 2013 : 67) et dans un imaginaire sociétal qui occulte et esthétise la réalité sociale du capitalisme naissant :

> « Même si ils sont privés, ces espaces naissent dans le nouvel espace public formé par la ville moderne. Ils ont pour fonction de refouler la présence du capital et de l'industrie dans la cité, même s'ils sont construits avec eux » (Berdet, 2015 : 13).

[43] La fantasmagorie regroupe les lieux « magiques » qui embellissent l'environnement urbain du capitalisme naissant (Berdet, 2015)

Il dénoncera avec virulence le caractère féérique, hypnotisant et aliénant de ces passages, auquel s'adosse selon lui, le fétichisme de la marchandise (Benjamin, 1989).

Avec les passages, c'est donc un nouveau rapport aux marchandises et à la consommation qui se met en place. L'achat se mêle à la promenade et à l'oisiveté ; l'art et l'architecture se mettent au service du commerçant et de son activité. La marchandise, ainsi mise en valeur dans un univers esthétisé propice à l'ostentation, devient support à l'affirmation d'une différence sociale. Cette mise en scène trouve écho dans les expositions universelles organisées à l'époque dans la ville de Paris. Les produits y sont exposés mais on ne peut y toucher, leur valeur d'usage passe ainsi au second plan. La consommation y revêt une dimension identitaire (Veblen, 1899). Les passages deviennent le lieu de promenade et de rencontre de « la belle société », formée par la nouvelle bourgeoisie commerçante. Ils encouragent, dans une atmosphère d'entre-soi, la pratique confidentielle du commerce (Gaillard, 1997), qui se mêle volontiers au loisir et à l'art. Cette forme de consommation tranche avec les pratiques commerciales en usage à cette époque.

Face aux passages esthétisés des beaux quartiers de Paris dédiés à la promenade bourgeoise (Péron, 1989), des passages ouvriers verront le jour au sein de quartiers plus populaires. Des espaces vides de la ville (cimetières, cloîtres, cul-de-sac, etc.) sont saisis et transformés en ateliers et autres lieux de commerce pour les populations moins aisées. Moins connus que leurs homologues bourgeois (que l'on pourrait plutôt désigner comme leurs contraires), ces passages ouverts accueillent l'activité industrielle du quartier et incarnent l'autre pendant de la société moderne : l'industrialisation de la production (Lenoir et Gribaudi, 2013). Se développent alors à Paris deux catégories de passages, correspondant aux deux évolutions majeures qui caractérisent la ville du XIXème siècle : « ces deux ensembles de passages s'opposent par le projet de modernité dont ils sont porteurs : d'une part, la modernité qui s'identifie peu à peu à l'image de la ville-lumière, centre d'une culture de loisir et de consommation de luxe ; d'autre part, la modernité du monde de la fabrique parisienne, avec ses formes nouvelles d'organisation du travail et ses modèles inédits d'organisation de l'espace urbain » (Lenoir et Gribaudi, 2013 : 75).

Les commerces traditionnels ne manqueront pas de réagir à l'arrivée des passages. La pièce de théâtre *Les Passages et les Rues, ou la guerre déclarée*, jouée en 1827, offre une belle représentation des conflits commerciaux qui émergent à l'époque entre les commerces de rue et ces nouveaux passages (Terni, 2001). Elle illustre particulièrement bien les tensions existantes entre l'ancien et le nouveau, mais surtout elle montre l'importance croissante que prend la consommation dans la société

moderne. Dans cette pièce, les commerces traditionnels de rue font un procès aux passages couverts qui absorbent leur meilleure clientèle et génèrent une rude concurrence par leur éclat et leurs décors somptueux. En effet, les Rues craignent de voir les « bouches béantes » des Passages « avaler leurs habitués » et que disparaisse ainsi le mode de vie parisien associé aux Rues. Dans ce procès, le juge est incarné tantôt par une vieille femme vêtue de noir, représentant Lutèce et le passé de Paris ; tantôt par Paris, une déesse richement vêtue incarnant parfaitement la ville moderne. En dernier lieu, cette juge hybride implorera les Rues et les Passages de faire la paix au nom de la santé commerciale de Paris :

> « Laissons embellir et construire,
> Paris encore s'agrandira,
> Plus il étendra son empire,
> Plus le commerce y gagnera »
> (in Brazier, Gabriel et Dumersan, 1827).

Ce conflit, mis en scène dans la cette pièce de MM. Brazier, Gabriel et Dumersan, permet de prendre la mesure des ruptures instaurées par les passages. Contrairement aux commerces de rues, les passages usent de méthodes modernes de promotion et accordent une importance particulière à l'esthétique des boutiques et celle de leur environnement. Pour reprendre les termes de Bertrand Lemoine, ils « transcendent le commerce en phénomène élégant, presqu'intellectuel, proche du gratuit, dans la mesure où, à tout niveau, il devient une quête artistique » (Lemoine, 1983 : 8). Leur diffusion impactera significativement les pratiques des commerces traditionnels, les poussant à soigner de plus en plus la présentation de leur boutique et de leurs produits.

En outre, les passages proposent une modalité singulière de rencontre entre la ville et le commerce. De prime abord, le passage semble se nourrir pleinement de la ville en s'installant directement dans ses « entrailles ». Avec les passages,

> « le commerce donnait à la ville une architecture nouvelle (…). La ville, quant à elle, accueillait le commerce dans le dédale de ses artères et la chair de ses tissus, au plus intime de son histoire ; et ces lieux étaient habités par tout un chacun » (Péron, 1993 : 49).

Pourtant, le passage tourne le dos à la ville en offrant une solution alternative à la vie des rues, une sorte d'artefact d'urbanité. Comme le décrit Walter Benjamin, le passage incarne à lui seul une petite ville : « des deux côtés de ces galeries, éclairées par en haut se succèdent les plus élégantes boutiques, en sorte qu'un pareil passage est une ville, voire un monde en miniature » (Benjamin, 1989 : 35). Cependant, contrairement à la rue, le commerce n'est plus ouvert sur l'espace public. Il est rassemblé

dans un espace spécialisé, coupé du linéaire ouvert de la rue avec lequel il tranche nettement en ce qui concerne les usages et les formes d'occupation qu'il suggère. Ces « temples » de la consommation introduisent en effet de nouvelles pratiques dans l'espace urbain telles que flâner, se promener ou fumer en public (Terni, 2001). Mais surtout, il apparaît comme un lieu de promenade apaisé et harmonieux, une sorte de « ville dans la ville » (Lemoine, 1983) épurée et fréquentée essentiellement par « la belle société », qui contraste avec l'univers chaotique des rues que l'on a pu décrire plus haut :

> « Ne sont-ils pas en effet les seuls, à l'aube du XIXème siècle, à méconnaître la saleté et les dangers des rues, étroites et tortueuses de Paris ? N'évitent-ils pas les bousculades et les bagarres des ivrognes qui, sur des chaussées, sans pavés ni trottoirs, maltraitent les passants, quand ils n'en abusent pas ? » (Lemoine, 1983 : 8)

En définitive, les passages marquent une double rupture avec le commerce du XVIII^{ème} siècle. Premièrement, ils constituent une forme de privatisation de l'espace public (Berdet, 2013) et servent d'enclave pour les classes les plus aisées, sécurisée et coupée de la vie populaire et débordante de la rue parisienne. Les passages amorcent aussi le processus d'autonomisation des dispositifs de vente de la ville (Péron, 1993), qui voit le commerce petit à petit désinvestir la rue pour se loger dans des espaces spécialisés, dédiés à la fonction marchande. Nous verrons que cette monofonctionnalité des espaces marchands sera au cœur des critiques adressées aux centres commerciaux un siècle et demi plus tard. De ce point de vue, les passages forment un échelon intermédiaire entre l'échoppe traditionnelle et les grands magasins qui verront le jour quelques décennies plus tard. Les grands magasins vont transformer le rapport entre consommation et vie urbaine : le culte de la marchandise n'est plus borné à l'espace privé et intimiste du passage, il se déploie aussi au dehors sur l'espace public des paysages urbains nés de l'haussmannisation.

1.2.2. LES GRANDS MAGASINS, ERIGER LA CONSOMMATION EN PRATIQUE URBAINE

Comment ne pas évoquer le roman d'Émile Zola quand il s'agit des grands magasins ? Dans le *Bonheur des Dames* (Zola, 1880), É. Zola conte en effet la naissance d'un grand magasin parisien « Au Bonheur de Dames ». Pour ce faire, l'écrivain s'inspire directement de l'histoire réelle du Bon Marché d'Aristide Boucicaut. Conformément au souci réaliste de l'époque, il offre une description fine des conséquences sociales et économiques de l'arrivée de ces machines à vendre dans la capitale française. Il y dépeint notamment le déclin progressif des boutiques traditionnelles, écrasées par la concurrence du grand magasin qu'il qualifie volontiers « d'ogre dévorant le quartier ». Si les répercussions

économiques des grands magasins sur les commerces environnants ont été en réalité moins dramatiques que voudrait nous le faire croire la plume d'É. Zola, les grands magasins marquent tout de même deux changements significatifs du point de vue de l'inscription du commerce dans le tissu urbain. Commençons par le changement d'échelle évident en ce qui concerne la taille des magasins et l'emprise au sol : la surface au sol du Bon Marché avoisinait les 50 000 m2 (*cf.* figure 8), ce qui contraste nettement avec la taille des boutiques de l'époque, y compris les magasins de nouveautés. Ces surfaces laissent présager de l'autre changement important : l'ampleur de la valeur foncière acquise par les commerçants-spéculateurs, inédite pour l'époque (Péron, 1993). L'avènement des grands magasins montre et accompagne une emprise de plus en plus forte du commerce sur l'espace central des villes (Gaillard, 1997).

Si le succès des grands magasins tient en partie à leur politique commerciale[44] et à un contexte favorable[45], il est aussi largement soutenu par les grands travaux entrepris dans Paris à cette époque. C'est au milieu du XIX^{ème} siècle que se développe avec force l'urbanisme haussmannien, caractérisé par la construction de larges boulevards et de grandes places dégagées qui viendront encourager la vocation commerciale des parties de la ville concernées (Chessel, 2012). Les grands magasins majoritairement installés sur les boulevards haussmanniens, profitent de ces nouveaux lieux de flux tandis que des petits commerçants éloignés des axes passants périclitent, faute de clientèle. En retour, l'engouement pour ces grands boulevards ne saurait s'expliquer sans la présence des activités commerciales qui y fleurissent alors : cafés, restaurants et magasins forment un « ensemble panoramique » qui vient refléter la force de l'industrie française (Hazel Hahn, 2006). L'animation produite par ces commerces attire les flâneurs et crée l'intérêt de la promenade. Par ailleurs,

[44] Les grands magasins transforment les méthodes de vente et proposent de nouvelles manières de faire les achats (Chessel, 2012). Ils appliquent avec méthode l'ensemble des évolutions apparues durant le XIX^{ème} siècle : prix fixes et bon marché, échanges et rendus, publicité, catalogues, entrée libre, promotions, etc. Les techniques de gestion utilisées dans ces grands magasins (gestion du personnel, gestion des stocks, paiement des salaires) (Péron, 1989). Ce faisant, les grands magasins ont pris le contre-pied des pratiques commerciales de l'époque (Du Closel, 1989) sans en être totalement les précurseurs car plusieurs de ces innovations avaient déjà été testées auparavant. Sur plusieurs aspects tels que l'aménagement intérieur des magasins, les techniques de vente ou encore les procédés de captation de la clientèle, les magasins de nouveautés et les grands bazars apparaissent comme les précurseurs des grands magasins (Péron, 1993). Marie-Emmanuelle Chessel dans son histoire de la consommation (2012) invite d'ailleurs à relativiser l'importance des grands magasins et à ne pas tomber dans l'idéalisation de la modernité de ces nouveaux formats commerciaux en dressant un portait archaïque des petits boutiquiers. Les petits boutiquiers transforment aussi leurs intérieurs et leurs vitrines, adoptent petit à petit le libre service, mettent en scène leurs produits et participent de fait à la modernisation des points de vente (Chessel, 2012 ; Cochoy, 2014).

[45] L'essor des grands magasins se comprend au regard d'une poussée démographique en milieu urbain, surtout dans la région parisienne où le nombre d'habitants atteint presque 2 500 000 (Du Closel, 1989). Ils naissent dans un contexte économique propice (croissance forte) et suite à des évolutions technologiques qui favorisent leur développement (Péron, 1993).

l'architecture des grands magasins privilégie des matériaux modernes tels que le verre ou le fer (Boucicaut a fait appel à Eiffel pour construire le Bon Marché) qui leur confèrent un caractère spectaculaire (*cf.* figure 8). La fantasmagorie observable au cœur des passages l'est désormais en extérieur. La mode, la consommation et le spectacle sont parties prenantes de la vie urbaine moderne (Hazel Hahn, 2006). On vient sur ces grands boulevards pour se donner en spectacle, flâner, faire le curieux, observer les passants et les marchandises en vitrine. Ces boulevards offrent l'image d'une société apaisée et « panachée » pour reprendre les termes d'Albert Wolff (1866 : in Hazel Hahn, 2006) : ils paraissent réunir la société dans son ensemble dans un contexte où se met en place la nouvelle société de classe (Goffette, 2006).

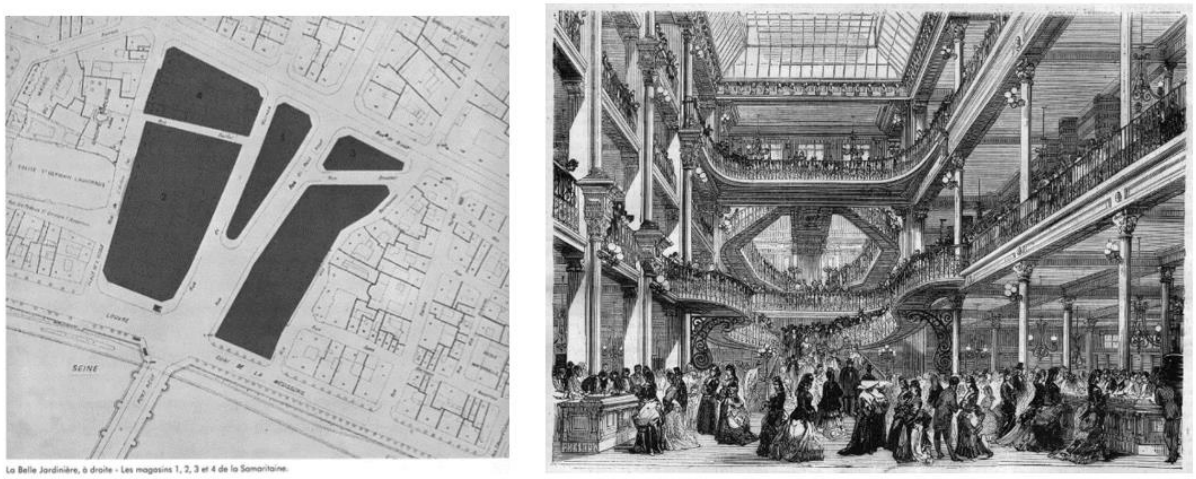


Figure 8. Emprise foncière des grands magasins : la Belle Jardinière et la Samaritaine (Marrey, 1979) / Grand magasin : vue de l'intérieur de « Au Bon Marché » (Gravure in "L'Univers illustré", 1872[46]).

De ce fait, l'installation des grands magasins transforme le rapport entre consommation et l'espace urbain. Ils offrent un espace dans la ville où peut s'afficher librement la consommation ostentatoire théorisée par T. Veblen (1970). Jeanne Gaillard (1997) analyse cette évolution comme un passage de l'introverti à l'extroverti. Avant, la pratique du commerce était confidentielle, maintenue dans l'étroitesse du marché de la consommation, dans le tissu social des relations privilégiées entre vendeurs et acheteurs, prise dans le cloisonnement des quartiers. L'échange était pratiqué dans des lieux fermés (boutiques, cafés, passages) caractérisés par l'entre-soi et l'évitement des classes populaires. L'urbanisme haussmannien et les grands magasins changent ici la donne : la relation marchande est mise en vitrine, voire exhibée dans ces nouvelles rues, tout comme l'est Paris dans les

[46] Source : https://www.citeco.fr/10000-ans-histoire-economie/revolutions-industrielles/le-bon-marche-premier-grand-magasin-en-france

multiples expositions universelles de l'époque. René Péron (1993) nuance les propos de J. Gaillard. Selon lui, on assiste moins à l'extroversion de l'échange qu'à une « rénovation de ses manifestations », permise par des formes de réappropriation de l'espace urbain : destruction des ilots tortueux, mise en place d'éclairages sur la voie, réglementation plus stricte du commerce de plein air, présence policière continue, etc. Alors que les petites rues étaient fréquentées par le peuple et investies par une foule d'activités marchandes plus ou moins formelles, les grandes artères haussmanniennes forment le territoire de la bourgeoisie, elles donnent à voir un nouvel ordre urbain, plus policé que l'était celui des anciennes rues.

Dans ces lieux, la consommation est érigée en pratique urbaine à part entière, mais elle reste un privilège social réservé à une frange particulière de la population, celle ayant les moyens de participer « à la course aux apparences » (Péron, 1993). Véritables institutions sociétales, les grands magasins participent à la diffusion du style de vie bourgeois et d'un autre rapport à la dépense. Par exemple, les catalogues délivrés par les grands magasins ne sont pas seulement des guides d'achats : ils proposent aussi des conseils sur l'art de vivre bourgeois, sur l'éducation des enfants, les loisirs à pratiquer ou encore les voyages à faire, etc. (Miller, 1987). Des critiques émergeront et viendront dénoncer l'omniprésence commerciale sur ces boulevards, considérés à l'instar des passages quelques années plus tôt, comme autant de lieux de promotion de valeurs superficielles, consuméristes et hédonistes (Hazel Hahn, 2006 ; Goffette, 2006). Cette critique rejoint celle qui concerne le mépris de l'histoire que porte en lui l'urbanisme haussmannien, qui fait table rase du vieux Paris[47] (Berdet, 2015) pour reconstruire de nouvelles rues aseptisées, vides de vie et d'animation (Gaillard, 1997). De leur côté, les boutiquiers dénoncent les appétits capitalistes des gestionnaires des grands magasins, la concurrence déloyale, l'abus de monopole, le gigantisme de ces magasins et l'immoralité de leurs pratiques (Péron, 1993). Si bon nombre de petits commerces des quartiers centraux périclitent avec l'arrivée de ces grands commerces, ceux des faubourgs continuent de prospérer loin de la concurrence (Faure, 1979). Il faut dire que les ménages populaires fréquentent peu les grands magasins à l'époque, faute de moyens, ils continuent de s'approvisionner dans leurs circuits de distributions traditionnels.

[47] Haussmann fut perçu par ses contemporains comme un « artiste démolisseur ». L'urbanisme haussmannien, qui détruit le vieux Paris, cherche à oublier le souvenir des populations inquiétantes, celui des révolutions et des contre-révolutions. Il veut célébrer l'Empire Napoléonien (Berdet, 2015).

1.2.3. CONSOMMATION BOURGEOISE, CONSOMMATION POPULAIRE

Cette nouvelle culture de la consommation concerne principalement les classes bourgeoises, dont l'ascension s'accélère à la suite de la Révolution Française et le déclin de la société de cour. L'achat d'objets de luxe, la fréquentation de grands magasins, la possession et l'échange d'objets anciens (Charpy, 2010) deviennent des pratiques familières des familles bourgeoises, soucieuses de se distinguer dans un contexte de production et de diffusion de produits industrialisés. De leur côté, les paysans et les ouvriers n'accèdent pas à ce mode de vie en raison de leurs pauvres revenus. L'alimentation et le logement constituent près de 90% de leur budget. Bien qu'ils consultent les catalogues des grands magasins, se familiarisent avec les produits et regardent les vitrines, ils ne fréquentent que peu ces établissements. Pour les ouvriers, l'approvisionnement s'effectue encore majoritairement dans des boutiques et des épiceries intégrées aux espaces de vie populaires. La vente y est effectuée au détail, on marchande et on paye cher à crédit, ce qui créé de nombreux conflits, exacerbés à cause de la dureté des conditions d'existence des clients et des vendeurs, et en raison de la récurrence des pratiques frauduleuses. Les pratiques de récupération sont fréquentes, notamment pour les vêtements qui sont encore très chers. La consommation est à cette époque, limitée au minimum vital et reste ancrée dans des circuits proches de l'économie informelle (Lhuissier, 2007 ; Péron, 1993) ou/et du monde rural. Les travaux d'Alain Faure sur la petite épicerie (1979) montrent que ce modèle a subsisté tout au long du XIX^{ème} siècle, et ce malgré le développement de la grande alimentation (cf. le cas de Felix Potin) que les modalités d'achat (suppression du crédit) et la localisation des établissements rendaient encore inaccessibles aux catégories les plus pauvres. Ainsi, à l'aube du XX^{ème} siècle, la situation économique des familles populaires et leurs résistances face à certaines consommations bourgeoises jugées futiles (Nadau, 2005) restreignent les possibilités d'évolution du commerce en leur direction.

Il faut attendre le début du XX^{ème} siècle pour voir apparaître de nouveaux formats commerciaux dédiés aux catégories populaires. Alors que le salaire des ouvriers augmente après les années 1880, l'industrialisation croissante de la fabrication de produits tels que la quincaillerie ou encore les vêtements favorise la distribution massive de ces produits (Péron, 1993). La conquête des parts de marché populaires devient alors un enjeu fort à la veille de la première guerre mondiale. Dès les années 1900, de nouvelles structures commerciales naissent, à mi-chemin entre le bazar et le grand magasin, et montrent clairement leurs intentions d'attirer les ménages populaires. En 1900, le grand magasin « Aux Classes Laborieuses » ouvre ses portes (*cf.* figure 9) : on y vend du linge de maison, des vêtements, des meubles, des jouets, de la vaisselle et d'autres produits ménagers. Les prix

pratiqués sont bas et on autorise l'utilisation du crédit. Par ailleurs, les industriels créent de nouvelles marques, spécifiquement dédiées à ces franges de la population (Chessel, 2012). En dehors de ces magasins, les coopératives, les économats et les succursales viennent faciliter la consommation chez les ménages ouvriers. Leur succès déclenche de nombreuses levées de boucliers chez les commerçants indépendants ou encore de la part de la Ligue Syndicale pour la défense des intérêts du travail, de l'industrie et du commerce, qui s'opposera fermement à cette nouvelle forme de concurrence (Péron, 1993).

Figure 9. Affiche publicitaire "Aux Classes Laborieuses", 1892 (Source : BnF).

L'amélioration progressive des conditions de vie des ouvriers et des employés dans les années 1920 s'avère propice à l'apparition de nouveaux magasins. Un long processus d'éducation porté par les réformateurs bourgeois participe par ailleurs à introduire les familles ouvrières à la consommation. La promotion du mariage, la lutte ouverte contre le cabaret et les buvettes, l'apprentissage d'une meilleure gestion du budget — il faut apprendre à l'ouvrier à « se priver » pour consommer alors que la consommation bourgeoise se caractérise par des incitations constantes à la dépense (Ion, 1978) — constituent autant de stratégies déployées par les réformateurs pour convertir les classes populaires à la société de consommation. En 1927, soit un demi-siècle plus tard qu'aux États-Unis, ouvre en France le premier magasin à prix unique. Créés par les sociétés de grands magasins, les magasins populaires (Uniprix, Monoprix, Prisunic, Priminimes pour citer les plus célèbres) appliquent les mêmes méthodes de gestion que les grands magasins tout en s'adaptant aux attentes des nouveaux consommateurs : choix restreint d'articles à bas prix, suppression des services coûteux (livraison, catalogues, etc.), choix esthétiques sobres, pratique du crédit (Péron, 1993). Le succès de ces magasins

signe l'extension de la société de consommation moderne aux ouvriers et aux employés (Péron, 1993).

Conclusion

Les phénomènes observés au long du XIX^{ème} siècle semblent attester d'une reconfiguration de l'occupation marchande de l'espace urbain. Celle-ci s'opère au bénéfice de lieux fermés et dédiés à l'activité commerciale, dont la croissance est encouragée par la spécialisation accrue des espaces urbains et par de nouvelles réglementations favorables à leur essor. Que ce soit au travers de travaux effectués sur l'espace public, d'autorisations délivrées pour des acquisitions foncières ou par le biais de formes de contrôle de l'occupation de l'espace public, les autorités urbaines accompagnent ce mouvement de sédentarisation du commerce. Force est de noter que ces contrôles sont partiellement motivés par la volonté de contrôler les franges indésirables de la population, et par l'objectif de limiter les débordements de l'activité commerciale sur l'organisation urbaine que souhaitent voir advenir les réformateurs de l'époque. L'urbanisme d'Haussmann soutient la vocation commerciale de certains espaces centraux de la ville et par extension, l'appropriation bourgeoise de ces espaces au détriment des usages populaires de la rue. Dans cette situation, le gouvernement du commerce par les autorités locales — incarné par la réglementation, par des procédures de contrôle mais aussi par des formes de soutien plus ou moins directes — constitue un moyen de refaçonner la ville moderne.

Certaines expressions de ce repli intérieur du commerce ont pu être appréhendées comme une rupture de son lien intime avec la ville, comme une césure avec une certaine forme d'urbanité et de lien social[48]. La mutation des espaces marchands transforme l'organisation de la ville et les pratiques qui s'y déploient. Elle accompagne des phénomènes de ségrégation sexuelle et sociale, plus ou moins désirés par le pouvoir local, reconfigure le rapport de chacun à la ville et introduit progressivement la consommation comme pratique urbaine, même si celle-ci reste pour le moment cantonnée aux fractions les plus aisées de la population. La démocratisation de la consommation aux autres franges

[48] Ce mouvement trouvera son aboutissement au XX^{ème} siècle avec l'arrivée des centres commerciaux intégrés de centre-ville et encore plus, avec les concepts de centres commerciaux souterrains. Ces derniers signent en effet le retrait des activités commerciales de la surface de la ville, qui devient alors proie à l'occupation par des activités dites « souterraines » telle que la prostitution ou les trafics. De la même façon que le passage proposait un espace urbain alternatif dans un espace privé, ces centres offrent une ville alternative sous la terre, exclusivement commerciale (Péron, 1989). C'est un premier pas dans le processus de dissociation du commerce et de la ville, qui trouvera encore un autre écho avec le départ des activités commerciales en périphérie des villes au milieu du XX^{ème} siècle.

de la population viendra néanmoins changer la donne. L'essor d'une « société de consommation de masse » va en effet ouvrir la voie à de nouvelles formes de segmentation de l'espace urbain.

Chapitre 2.
Vers la consommation de masse : dynamiques marchandes et mutations urbaines

On ne note pas de grand chamboulement dans les pratiques commerciales entre la fin du XIX^{ème} siècle et le premier tiers du XX^{ème} siècle[49]. Les guerres successives, l'inflation, la lente évolution des conditions de vie ont ralenti le processus de modernisation du commerce. Il faut attendre le milieu du XX^{ème} siècle, après la seconde guerre, pour que se dessine une autre étape décisive dans le processus de « dissociation » entre le commerce et la ville : le départ d'une partie des activités commerciales en périphérie des villes. En effet, l'avènement des grandes surfaces à l'entrée des villes va marquer une nouvelle rupture dans les modalités d'inscription du commerce dans le tissu urbain. Alors que la première modernisation du commerce se caractérisait par une forte concentration du commerce non-alimentaire dans le centre de la ville et par des équipements commerciaux de proximité au sein des différents quartiers, la seconde modernisation dont nous allons maintenant dépeindre les contours, renverse totalement ce schéma. L'appareil commercial se diversifie et trouve des ancrages en lisière de la ville, ce qui donne à la concurrence une dimension spatiale qu'on ne lui connaissait pas avant.

Ce chapitre est organisé en trois parties. La première partie retrace le processus de modernisation du commerce au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'État encourage fortement la mutation de l'appareil commercial afin d'aligner la distribution à la cadence de la production. L'hypermarché, incarnation de cette « distribution de masse », apparait comme la synthèse de plusieurs innovations commerciales expérimentées au cours des années 1950. L'installation de ces « machines à vendre » en périphérie des villes prend appui sur les mobilités émergentes, mais aussi sur diverses innovations techniques ayant permis de reconfigurer les pratiques d'approvisionnement. Cantonnée à quelques

[49] Des innovations significatives verront tout de même le jour en ce qui concerne l'organisation des ventes et les techniques commerciales. Le succursalisme par exemple nait au début du XXème siècle et apporte des nouveautés telles que le contrôle des livraisons et des ventes à partir d'un entrepôt central, l'uniformité des prix de vente, la suppression de la vente à crédit, la compression des frais généraux, etc. (Daumas, 2006b).

secteurs d'activité, cette distribution de masse s'est peu à peu étendue à la quasi-totalité des produits. La deuxième partie du chapitre retrace alors les étapes de ce processus, en prenant en considération ses impacts sur la morphologie des entrées de ville. Face à la croissance des pôles périphériques, les commerces de centre-ville connaissent des sorts plus ou moins enviables : alors que certaines formes de commerce périclitent, d'autres s'adaptent et se modernisent. Ces mutations du commerce central ne sont pas toutes impulsées par le renforcement de la concurrence « extérieure » (comprendre, celle des commerces en périphérie) : elles sont aussi le résultat de bouleversements socio-économiques et urbains plus généraux, que la troisième partie du chapitre vient présenter. En définitive, ce deuxième chapitre dépeint les dynamiques marchandes du commerce de détail afin de comprendre comment l'évolution des modalités de la concurrence entre différents formats de commerce (et d'implantation) a conduit à redessiner les espaces de la ville.

2.1. De la boutique à l'hypermarché : la lente évolution vers la distribution de masse (1945-1963)

2.1.1. Un paysage commercial atomise et sclerose

Dans les années 1950, l'essentiel de l'activité commerciale des villes françaises se concentre dans les espaces centraux de la ville et dans les campagnes (Villermet, 1993). La figure du petit commerce indépendant traditionnel domine largement le paysage commercial français. Suite au recouvrement de la liberté d'entreprise en 1945, le nombre de boutiques est en pleine hausse. La pénurie entraîne un contexte de spéculation qui pousse des entrepreneurs motivés par le profit à se lancer dans une activité commerciale (Vin Detiche, 1998). Le statut d'indépendant attire, il est perçu comme un vecteur de mobilité sociale, voire comme un accomplissement personnel. L'entrée dans la profession est d'ailleurs relativement facile au vu de la faiblesse des capitaux économiques et culturels nécessaires à une installation. Dans de telles conditions, les inscriptions au registre du commerce explosent sur la période 1940-1954 : c'est près de 100 000 boutiques qui sont créées chaque année (Vin Detiche, 1998), essentiellement dans les secteurs les plus rentables : le textile et l'alimentaire (Rives, 1958). Ainsi, en 1950, on comptabilise 795 827 commerces sur le territoire français, dont 375 850 dans l'alimentation (Quin, 1964). Le commerce prospère, y compris les grands magasins qui retrouvent leur vigueur originale.

Pour autant, les structures commerciales n'ont pas connu de transformations fulgurantes depuis la fin du XIX^{ème} siècle. La majorité des commerçants sont toujours des indépendants : ils possèdent et gèrent leurs entreprises familiales, et sont généralement peu qualifiés. Les boutiques sont petites et étroites, et n'emploient, pour la plupart, aucun salarié. Du côté des techniques de vente, elles sont encore archaïques : les assortiments sont restreints, le libre-service et le *discount* ne sont pas encore généralisés, la règle est de vendre peu et cher (Daumas, 2006a). Cette cherté des produits est en grande partie due à l'atomisation de l'appareil de distribution qui pousse les fabricants à prévoir des marges de risque face à l'incertitude du nombre de commandes à venir. La longueur des circuits de distribution, qui comptabilisent encore 6 intermédiaires en moyenne, est une seconde explication au prix élevé des produits (Daumas, 2006b).

Certes, un processus de concentration du commerce s'amorce timidement tout au long des années 1950 (Quin, 1964) : le salariat prend de l'ampleur au sein des établissements commerciaux, les surfaces de vente augmentent sensiblement et les collaborations entre détaillants se multiplient. Mais en 1960, le poids du commerce concentré reste encore limité sur le territoire français : les commerces concentrés (grands magasins, magasins populaires) ne réalisent que 11,19 % du chiffre d'affaire global du commerce de détail et ne s'implantent que dans les grandes villes. À l'inverse, les magasins à succursales (Casino, Docks de France) se situent principalement dans les communes de 1 500 à 5 000 habitants (Daumas, 2006b). Ils introduisent timidement le libre-service mais leurs tentatives se limitent souvent à des essais sporadiques, sans compter que les prix pratiqués restent les mêmes que ceux des commerces traditionnels. Les groupements d'achat en commun se développent chez les détaillants (Leclerc, Codec, Una, Unico) mais ne représentent que 6% du marché du commerce de détail en 1960 (Daumas, 2006a). Ainsi, pour résumer la situation à l'aube des années 1960, l'appareil commercial français reste largement atomisé et « sclérosé » (Daumas, 2006b). L'usage de techniques de vente « modernes » est encore très limité en comparaison aux autres pays européens[50] (Jefferys, Knee, 1963 cité par Moati, 2011).

[50] En 1959, on comptabilise 1 663 magasins en libre-service en France contre 17 132 en Allemagne, 6 350 au Royaume-Uni et 4 754 en Suède (Costes, 1961).

2.1.2. La necessaire reforme du commerce, entre inspiration americaine et resistances du commerce traditionnel

Conscients du retard de la France en matière de distribution, l'État français et les spécialistes de la vente vont encourager la modernisation de l'appareil commercial, malgré un certain scepticisme quant à la capacité du pays à évoluer vers la consommation de masse (Daumas, 2006b). Les acteurs de la planification économique vont déléguer aux États-Unis ces missions de productivité. De ce fait, l'inspiration américaine a joué un rôle particulièrement important dans la refonte des structures commerciales françaises. Bernardo Trujillo — connu comme le « gourou de la distribution » — et la *National Cash Register Company* (NCRC), premier fabricant mondial de caisses enregistreuses, ont très largement participé à la diffusion du libre-service en France par le biais de leurs séminaires (Daumas, 2006b ; Jacques, 2017). En effet, de nombreux spécialistes français du commerce[51] se déplacent aux États-Unis pour découvrir les méthodes de distribution américaines — notamment le libre-service et le supermarché — dans le cadre de missions organisées à la faveur du Plan Marshall. À la suite de ces voyages, plusieurs congrès, journées d'étude et salons sont organisés en France pour promouvoir ces innovations et réfléchir aux difficultés concrètes de leur mise en œuvre dans le contexte français[52]. La presse spécialisée se structure et alimente les débats sur les progrès de la distribution (Daumas, 2006b). Les experts n'hésitent pas à dénoncer les obstacles à la productivité (Leymonerie, 2006). En parallèle, l'État encourage la réalisation d'enquêtes sur la consommation, avec la création en 1953 du Centre de Recherches pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie (Leymonerie, 2006).

Peu à peu se répand l'idée d'une nécessaire modernisation du commerce inspirée des pratiques américaines. Néanmoins, le commerce traditionnel va s'opposer à cette réforme avec virulence (Roy, 1971). Celle-ci incarne en effet un changement d'orientation radical de la part du gouvernement qui vantait jusqu'alors les vertus de la boutique et du petit commerce (Vin Datiche, 2011). Il faut aussi rappeler à quel point le contexte précédant l'arrivée des grandes surfaces est source de tensions. Suite à la pénurie, la France connaît une période d'inflation importante dans les années 1950 : la cherté

[51] Plus exactement, c'est 2347 français, dont toutes les figures marquantes de la distribution, qui ont participé à ces séminaires entre 1957 et 1965 (Daumas, 2006b).

[52] « C'est ainsi que, en 1948, le Centre d'Etudes du Commerce organise une journée d'études sur la thème « La vente visuelle : le supermarché et le libre-service » qui est l'occasion pour M. Zimmerman, fondateur en 1938 du Super Market Institute, de présenter les expériences américaine et belge et de réfléchir sur les difficultés rencontrées par les premières tentatives françaises de libre-service. En 1950, le même Zimmerman organise à Paris le premier congrès de l'Association internationale de distribution alimentaire (AIDA). En 1952, le Salon de l'alimentation présente le matériel indispensable à l'équipement d'un supermarché, alors que dans les années suivantes des sociétés spécialisées dans la vente de ce matériel installent à l'occasion de salons ou de congrès, tel celui de l'AIDA à Rome en 1956, des magasins-modèles afin de convaincre les commerçants de la supériorité des méthodes américaines (Walker, 2002) » (Daumas, 2006b : 66-67)

de la vie est source de mécontentement collectif et encourage les petits trafics. Cette situation incite les pouvoirs publics à multiplier les procédures de surveillance pour enrayer le marché noir (Grenard, 2008). Les marges excessives pratiquées par les commerçants attisent la méfiance des consommateurs, qui voient alors les marchands comme responsables du coût élevé de la vie (Leymonerie, 1950). En parallèle, les contrôles fiscaux se multiplient dans les boutiques et provoquent des manifestations qui ne manquent pas d'être relayées dans la presse en raison de leur violence (Grenard, 2010). La fin de l'inflation, l'augmentation agressive des impôts au début des années 1950[53] couplée au durcissement des procédures de contrôle fiscal (Perrin, 2001) poussent les artisans et les commerçants à se révolter. L'actualité des années 1950 est profondément marquée par l'émergence du mouvement antifiscal de Pierre Poujade et de l'Union de Défense des Commerçants et des Artisans (UCDA). Ce mouvement s'est opposé aux contrôles fiscaux en organisant des grèves de l'impôt. Il gagna 52 sièges aux élections législatives de 1956 (Souillac, 2007). Si le mouvement poujadiste s'est éteint aussi rapidement qu'il est apparu, il marqua durablement les esprits. Encore aujourd'hui, le poujadisme incarne la colère réactionnaire et corporatiste à laquelle l'État risque de se confronter s'il n'écoute pas « les petits commerçants ».

Dans une telle atmosphère, il est peu étonnant que la petite distribution ait été réfractaire au renforcement de la concurrence occasionné par la diffusion de nouvelles techniques commerciales. Néanmoins, elle ne restera pas passive face à la modernisation. Les écrits de Claire Leymonerie (2006) sur les pratiques commerciales des boutiquiers dans les années 1950 sont éclairants à ce propos, et d'autant plus appréciables au vu de la rareté des études disponibles dans le domaine. Elle montre les efforts de modernisation déployés par les commerçants pour faire face à la concurrence : ils refont leurs assortiments, embellissent leurs vitrines, affichent les prix de leurs produits et instaurent de nouveaux rapports entre clients et vendeurs dans l'espoir de restaurer la confiance perdue durant l'inflation. La presse professionnelle tente de soutenir ces efforts en prodiguant des conseils sur les techniques de vente et sur l'agencement des boutiques[54]. Claire Leymonerie souligne l'importance des vitrines dans la modernisation des boutiques. Dispositifs intermédiaires entre l'espace urbain et commercial, les vitrines doivent « assouplir la transition entre la rue et le magasin » et « introduire la rencontre » du chaland avec le commerçant (Leymonerie, 2006), en suscitant la curiosité des passants (Cochoy, 2011). Avec l'ouverture et l'embellissement des vitrines commerciales, les fonctions urbaine

[53] F. Tristam (2005) estime la hausse de la charge fiscale moyenne par contribuable à 40% sur une période de deux ans (1952-1953).

[54] Voir les travaux de Franck Cochoy (2014) sur l'histoire de la revue nord-américaine *Progressive Grocer* pour avoir un aperçu du rôle de la presse spécialisée dans le mouvement de modernisation du petit commerce aux États-Unis.

et architecturale de la boutique s'affirment. Cette dernière tisse une relation particulière avec la ville et les personnes qui la pratiquent. Le promeneur devient un consommateur potentiel à séduire. Ses motivations à fréquenter la ville sont plurielles, d'où l'importance de la vitrine comme dispositif de captation et de transition :

> « Si la vitrine doit provoquer un arrêt, une bifurcation, c'est que l'espace de la ville n'est pas exclusivement dévolu au commerce et que les déplacements des citadins n'ont pas d'emblée une vocation d'achat et de consommation. Ce n'est donc pas seulement la trajectoire du piéton que la vitrine modifie, mais aussi le but, le sens de son parcours dans la ville » (Leymonerie, 2006 : 97).

La vitrine captivante ne prend sens que dans un espace qui n'est pas uniquement affecté à l'activité commerciale. Cette représentation du lien entre commerce et ville est importante à souligner car nous verrons qu'elle impactera tangiblement les politiques urbaines menées dans les années 1980. À titre d'exemple, la construction de plateaux piétonniers propices à la déambulation constitue une illustration du rapport particulier que suggère la boutique entre une présence urbaine multiforme et les pratiques d'achat. L'essor des grandes surfaces — et avec elles, la disparition des vitrines remplacées par la tôle et de grandes enseignes publicitaires — bousculera cette relation établie, dans la mesure où l'implantation en périphérie urbaine implique de nouveaux liens entre mobilité et consommation. Effectivement, la mobilité périphérique est pleinement motivée par une volonté d'achat à bas prix : la raison du parcours est définie à l'avance, ce qui tranche avec la vision plus « sérendipitaire » de la consommation dans un cadre urbain combinant déambulation urbaine et vitrines. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

2.1.3. Le *discount* et le libre-service, deux innovations prealables aux hypermarches

Malgré les résistances que suscite la consommation de masse chez les commerçants en place (Daumas, 2006b ; Roy, 1971), il devient nécessaire que la distribution emboîte le pas à la production de masse. Pour reprendre l'heureuse formule d'A. Detoeuf : « Que sert de produire au rythme de la locomotive si l'on distribue au rythme de la brouette ? » (*in* Moati, 2001). Si le contexte des années 1940 n'était guère favorable à une évolution des pratiques[55], la conjoncture des années 1960 s'avère

[55] Les acteurs de la grande distribution contemporaine apparaissent dès les années 1940 : Leclerc (1949), Carrefour (1959), Auchan (1961), Promodès (1961) et Intermarché (1970) (Chatriot et Chessel, 2006).

plus propice aux mutations de l'appareil commercial (du Closel, 1989 ; Daumas, 2006b ; Moati, 2001) :

- une croissance démographique rapide après la guerre (près de 1 % par an entre 1946 et 1968),
- un taux d'urbanisation croissant puisque celui-ci passe de 54% à près de 80% en trente ans (1946-1976),
- une forte croissance économique stimulée par l'entrée dans le fordisme, par la salarisation croissante de la population active et par une hausse générale des revenus des ménages (+2,53% par an entre 1949 et 1974),
- enfin, la démocratisation du réfrigérateur et de l'automobile chez les ménages français.

C'est dans cette configuration qu'apparaissent deux innovations majeures à la fin des années 1950 : les supermarchés et les magasins *discount*. Les supermarchés vont systématiser le libre-service comme système de vente. La formule, bien que simple (on laisse le client se servir lui-même) connaît des obstacles dans son application concrète[56]. Ce sont d'abord les succursalistes qui tenteront de diffuser ce système par le biais de magasins-laboratoires, mais c'est globalement grâce aux supermarchés que le libre-service remporte l'adhésion des clients (à tel point qu'ils en viendront à bouder les systèmes traditionnels de vente au comptoir). Importés des États-Unis, ces nouveaux magasins proposent une vente en libre-service sur des surfaces de vente importantes, comprises entre 400 et 2 500m^2. Sur ce point, les premiers supermarchés ne possédaient pas de parking. Ils étaient situés en centre-ville et leurs prix proposés restaient relativement identiques à ceux du commerce classique. Au début de leur aventure, les supermarchés offraient moins une rupture qu'un prolongement des formes existantes de commerce intégré. D'ailleurs, le premier commerce de ce type, créé en 1957 à Paris, résultait de la transformation d'une épicerie fine (Daumas, 2006b).

Contrairement au supermarché importé des États-Unis, la guerre des prix initiée par l'épicier Édouard Leclerc semble déconnectée des influences nord-américaines. É. Leclerc ouvre le premier « centre distributeur » *discount* en 1949 dans le Finistère. C'est dans une pièce de 16m^2 sans rayons, ni comptoir que É. Leclerc entame son activité de détaillant. Il ne vend alors qu'un seul produit, des

[56] Paul Du Gay résume bien le défi que représente l'acceptation du libre-service par la clientèle : « Comment obtenir d'une population rompue au service au comptoir, voire à la livraison à domicile, qu'elle accepte de prendre en charge le travail que des employés de magasins réalisaient auparavant pour son compte ? Et comment lui faire admettre, par-dessus le marché, d'y voir un regain de liberté économique et personnelle ? » (Du Gay, 2006). Plusieurs articles (Daumas, 2006b ; Du Gay, 2006 ; Grandclément et Cochoy, 2006) viennent souligner à quel point le succès du libre-service ne fut pas mécanique mais nécessita des investissements de la part des commerçants. Il fallait en effet faire accepter aux clients de se mettre au travail (Dujarier, 2009), plus qu'un défi économique et technique, l'avènement du libre-service relève du défi culturel.

biscuits, mais 25 à 30% moins cher que ses concurrents. Le succès initial d'É. Leclerc réside dans le fait de vendre à marge réduite en allant se fournir directement auprès du producteur et en évitant les coûts supplémentaires liés aux nombreux intermédiaires. Cette expérience menée par Édouard Leclerc introduira une rupture dans les représentations de l'époque car elle semble prouver, malgré les croyances ancrées, que le succès d'un commerce est indépendant de sa localisation. Effectivement, quand il ouvre son premier magasin, c'est dans le séjour de sa maison située dans une voie peu passante et loin des artères commerçantes. Ce faisant, il démontre que les bas prix et la notoriété sont des raisons suffisantes pour que le consommateur se déplace. De cette initiative, découleront de futures implantations plus audacieuses, en périphérie des villes, même si É. Leclerc n'en sera pas à l'origine (Péron, 1993).

En réduisant au maximum les services proposés au consommateur et l'esthétique de son magasin pour contracter les frais généraux et ainsi baisser ses prix, É. Leclerc rompt avec le rapport bourgeois à la consommation instauré par les grands magasins. Il promeut au contraire, un rapport purement utilitariste aux marchandises (Péron, 1993). Les commerçants déjà installés, notamment les grands magasins, ont vivement rejeté ces nouveaux centres en raison leur apparence misérabiliste. Les locaux choisis par Leclerc s'avéraient en effet inadaptés à l'activité commerciale. Ils étaient sélectionnés en fonction des opportunités foncières qui se présentaient et ressemblaient plutôt à des entrepôts qu'à des magasins, même si avec le temps É. Leclerc améliorera l'esthétique de ces commerces. Ces centres distributeurs étaient encombrés car les cartons s'entassaient partout dans ces « anti-magasins » :

> « Ce discount (« simple résurgence de la vente au déballage ») tournait le dos au vrai plaisir de la consommation, qui ne pouvait naitre dans l'univers désolé de ces antres de laideur, de pauvreté et de servitude (au lieu que l'acheteur désire être servi), de ces hangars sans lumière et sans hygiène encombrés de caisses d'emballages et de bousculades » (Péron, 1993 : 91).

É. Leclerc se moquait des critiques qui lui étaient adressées dans la mesure où ce qui l'intéressait était de répondre au souhait des consommateurs de réduire leurs dépenses courantes pour investir dans des biens durables ou dans les loisirs. Il n'hésite pas à ironiser de la situation et à retourner les arguments de ses détracteurs contre eux-mêmes :

> « À lire le Commerce Moderne, on peut croire que ceux qui ont la vocation de moderniser la distribution ne sont ni des hommes d'affaires ni des économistes, mais des architectes, des décorateurs et des marchands de meubles pour magasins » (Thil, 1964 : 77-89)

Comme le souligne René Péron dans l'analyse qu'il livre de ces confrontations (Péron, 1993), ce sont deux cultures entrepreneuriales et sociales qui s'opposent : la culture bourgeoise héritée des passages

et des grands magasins contre la culture populaire d'É. Leclerc, positionné en faveur d'une réforme de la distribution allant dans le sens d'une meilleure justice sociale.

Les bénéfices réalisés par É. Leclerc grâce à son premier magasin lui ont ensuite permis d'élargir son assortiment et d'ouvrir de nouveaux magasins en Bretagne. Il exportera son concept au reste de la France, y compris dans la ville de Paris où il séduira les nouvelles classes moyennes en quête d'économies (Daumas, 2006b). Les centres Leclerc forment alors un large réseau de boutiques de centre-ville liées par une politique commune innovante de prix *discount* (Carluer-Lossouarn, 2008). Cette guerre des prix initiée par Leclerc aura un impact considérable sur le commerce traditionnel. Beaucoup de boutiquiers seront en effet incapables de concurrencer les prix pratiqués par Leclerc et par ses concurrents[57] (Villermet, 1991). De leur côté, les succursalistes et les magasins populaires répliqueront en faisant pression sur les fournisseurs, mais ils finiront par capituler en voyant que les ménagères sont plus attentives aux économies réalisées qu'aux services rendus (Péron, 1993). Dans cette lutte ouverte entre commerces installés et *discounteurs,* l'État prendra position en faveur d'É. Leclerc qu'il perçoit alors comme un allié dans sa lutte contre l'inflation.

Si É. Leclerc introduit le principe du *discount* dans le paysage commercial, il n'applique pas pour autant le principe du libre-service dans ses centres. C'est Roger Berthier, son concurrent moins connu (ou du moins oublié), créateur des magasins Saveco, qui réunira pour la première fois le libre-service et le *discount* au sein d'un même magasin (Tristan, 2015). Néanmoins, ces deux innovations réunies n'ont eu qu'un impact restreint sur le petit commerce indépendant. Les implantations en milieu intra-urbain limitaient fortement le développement de ces commerces. Les surfaces de vente étaient encore trop petites (elles dépassaient rarement les 100 m^2) pour permettre d'augmenter le chiffre d'affaires en offrant des gammes de produits plus larges. Ni Leclerc ni Berthier ne furent assez audacieux pour tenter des implantations périphériques. De son côté, R. Berthier estimait encore que « les supermarchés [devaient] être placés au cœur des cités » pour être « directement en concurrence avec la distribution traditionnelle afin de peser sur les prix et la qualité du service » (Thil, 1975, in Tristan, 2015 : 11). Aucun d'entre eux n'avait anticipé les impacts des transformations de la mobilité des consommateurs.

[57] Sur ce point, il est tout à fait stimulant d'aller consulter l'histoire de Roger Berthier et des magasins Saveco, et de sa lutte contre Leclerc (Jacques, 2015).

2.1.4. L'EMERGENCE DU COMMERCE PERIPHERIQUE : VERS UNE CONCURRENCE SPATIALISEE DU COMMERCE

Quelques entrepreneurs se risqueront finalement à implanter leur commerce en périphérie des villes. Par exemple, Emile Barnéoud[58], spécialiste de l'électroménager, acquiert des terrains à l'entrée de ville d'Aix-en-Provence. Il en profite pour proposer à ses clients de venir chercher leurs produits à l'entrepôt contre des rabais sur les prix (Péron, 1993). Mais c'est l'enseigne Carrefour qui ouvrira en 1963, le premier hypermarché du monde en périphérie de Paris. Le succès de cet hypermarché tient certainement dans sa capacité à réunir « sous un même toit » (Walker, 2002), l'ensemble des innovations nées sous la décennie précédente — le libre-service et le *discount* — tout en anticipant les évolutions en cours, notamment la motorisation croissante des ménages :

> « Jusqu'alors les succursalistes n'ont pas pratiqué le *discount* dans leurs supermarchés et, de leur côté, les *discounter* n'ont guère anticipé l'accroissement de la mobilité des consommateurs et n'ont pas créé de grands magasins périurbains » (Jacques, 2017 : 134).

Forts des enseignements de Trujillo (« *no parking, no business* »), les créateurs de Carrefour ouvrent à Sainte-Geneviève des Bois, en région parisienne, une surface commerciale de 2 300m^2 entourée de 350 places de parking, située à proximité de l'autoroute (*cf.* figure 10). Cette décision était bien plus volontariste qu'opportuniste car le succès n'était pas garanti. Pourtant, il est immédiat[59].

L'hypermarché occasionne de réels changements dans les pratiques d'approvisionnement, mais on ne saurait déconnecter son succès de la diffusion élargie de technologies telles que la voiture ou le réfrigérateur. Avant les années 1960, on ne disposait pas de moyen de conservation semblable au réfrigérateur, si ce n'est des glacières ménagères nées durant l'entre-deux guerres. La conservation des produits se faisait principalement grâce à des techniques telles que le séchage, la mise en conserve ou la salaison, au sein de caves fraiches. L'approvisionnement alimentaire était effectué sur une base quotidienne, dans des commerces de proximité qui constituaient « en quelque sorte une extension de la sphère domestique » (Marenco, 1992 : 43) où l'on continuait de cultiver ses propres produits.

[58] Il est intéressant de noter que le profil social des entrepreneurs tels qu'Edouard Leclerc ou Emile Barnéoud tranche, ni l'un ni l'autre n'appartiennent à la bourgeoisie commerçante des Centres-villes mais viennent d'un monde d'indépendants issus du milieu populaire (Péron, 1993), ce qui explique leur ouverture aux conditions de vie des ménages.

[59] Ainsi est contée la journée d'ouverture du premier hypermarché par Jean-Claude Daumas : « l'ouverture a lieu le samedi 15 juin 1963 dans une atmosphère d'euphorie ; le parking est complet, la clientèle venant de 10 à 25 km à la ronde ; la foule est si dense que la direction est contrainte de fermer les portes pour décongestionner le magasin ; les rayons, pris d'assaut, sont rapidement dégarnis et doivent être réapprovisionnés plusieurs fois au cours de la journée ; le personnel est débordé et les patrons retroussent leurs manches pour donner un coup de main. Le succès dépasse encore une fois les prévisions les plus optimistes : 146 000 F de chiffre d'affaires en une seule journée et 5 200 clients qui ont dépensé en moyenne 28 F chacun, soit trois fois plus que dans un supermarché classique. » (Daumas, 2006b : 76).

Ces commerces alimentaires participaient à l'animation du quartier, en offrant un lieu de sociabilité entre voisins : on y échangeait des nouvelles, on y envoyait les enfants faire les courses, on y faisait des rencontres ou on s'y donnait rendez-vous. Mais la généralisation du réfrigérateur va permettre l'espacement des temps de ravitaillement : on achète plus mais moins souvent (Marenco, 1992). Les grandes surfaces alimentaires vont profiter de cette innovation pour impulser un nouveau modèle d'approvisionnement, alimenté par une toute autre logique : le consommateur est invité à se déplacer plus loin pour l'achat des biens anomaux et pour le ravitaillement alimentaire courant. Les grandes surfaces proposent alors d'autres motivations au consommateur pour l'inciter à consommer hors de son quartier : des prix attractifs, une certaine ambiance festive, un choix élargi de produits, etc. La voiture, dans ce schéma, facilite le découplage entre espace domestique et espace commercial.

Figure 10. Ouverture du premier Carrefour, 1963. (Source : Carrefour.com)

L'implantation du commerce en entrée de ville, loin des centralités commerçantes traditionnelles, constitue une réelle rupture dans les pratiques existantes. Pour la première fois, le commerce quitte le tissu urbain pour lui préférer les marges de la ville. Par ces choix, la concurrence entre petit et gros commerce prend une dimension spatiale qu'on ne lui connaissait pas avant, qui continue de marquer les discours actuels sur l'avenir des centres-villes. Certes, l'usage intensif de la voiture individuelle a favorisé l'émergence des grandes surfaces périphériques mais René Péron tient à nuancer les raisons du développement périurbain du commerce. D'après cet auteur, cette localisation périurbaine n'est pas tant la cause que la conséquence du succès des hypermarchés, car ce sont les prix bas qui incitent à y aller et non les commodités d'accès (Péron, 1993). Ce sont les garages et les magasins de meubles qui sont partis en premier à la lisière des villes avec des raisons multiples à ces départs : une meilleure superficie au sol, un coût foncier réduit en comparaison du centre-ville, de meilleures conditions

d'accès aux marchandises et des facilités pour leur enlèvement. L'encombrement automobile en centre-ville étant encore limité à l'époque, le taux d'équipement automobile ne causait pas encore de vrais problèmes de stationnement. On peut donc supposer qu'il ne constitue pas l'argument majeur au départ des activités en périphérie (Péron, 1993).

Il faut attendre quelques années avant que les grandes surfaces s'installent massivement aux portes de la ville. En effet, en 1968, on ne compte que 6 hypermarchés mais leur succès ira grandissant jusqu'aux années 1980 où ils seront plus de 400 sur le territoire français (Daumas, 2006a). Malgré leur scepticisme initial, les acteurs traditionnels de la grande distribution (surtout les succursalistes comme Casino), stimulés par les échanges outre-Atlantique, finissent par se convertir au modèle et érigent leurs propres hypermarchés (Daumas, 2006b ; Péron, 1993). En premier lieu, les nouveaux hypermarchés s'installent dans les grandes agglomérations et touchent plutôt les classes moyennes, mais rapidement, ils gagnent tous les niveaux de la hiérarchie urbaine et la quasi-totalité des couches de la population viendra s'y approvisionner (Péron, 1993). Comme le souligne Claudine Marenco dans ses travaux sur les pratiques d'approvisionnement (Marenco, 1992), c'est plutôt au sein des milieux populaires que les hypermarchés recrutaient leurs premiers clients car l'anonymat permis par le libre-service — chacun est en relation directe avec la marchandise — permettait de cacher des choix modestes de consommation (Du Gay, 2006). En outre, les ménages qui résidaient loin des centres-villes se situaient souvent dans des zones de sous-équipement commercial. Autrement dit, ils étaient déjà habitués à faire leur approvisionnement hors du quartier (Marenco, 1992).

L'équipement commercial participait d'une nouvelle forme de discrimination sociale : les grandes surfaces étaient perçues comme « le lot des pauvres gens » alors que les classes aisées continuaient de fréquenter leurs petits commerces traditionnels. Aux yeux des ménages contraints de se rendre dans les grandes surfaces, le commerce traditionnel apparaissait comme un lieu plus « humain », loin de l'anonymat et de l'utilitarisme des hypermarchés :

> « Le petit commerce, où l'on peut faire ses achats au quotidien se parait à leurs yeux de tous les attraits, participant à une vision idéalisée d'un passé où les rapports humains étaient moins durs, la vie moins tendue, les contraintes moins sévères, où la confiance, la fidélité, la reconnaissance de l'un comme l'autre comme « personnes » caractérisaient les rapports entre clients et commerçants » (Marenco, 1992 : 45).

Les ménages plus aisés ne bouderont pas les grandes surfaces : ils ne les fréquenteront pas de la même manière. L'effet de discrimination sociale reste présent : pour ces ménages, les grandes surfaces sont réservées à l'achat des produits ordinaires — qu'ils apprécient de pouvoir payer moins cher — et à la

consommation quotidienne. Ils s'y rendent hors des jours d'affluence. Pour les autres produits plus « exceptionnels », ils continuent d'aller sur les marchés ou dans les commerces spécialisés, sans considération pour le prix. La sélection de fournisseurs réputés pour des produits « frais » tels que le pain, le vin, le fromage, les desserts ou encore la viande, marque la distinction entre les classes. Elle devient la nouvelle modalité de la consommation ostentatoire (Marenco, 1992). Avec l'arrivée des grandes surfaces, la diffusion du libre-service et le rapport impersonnel aux marchandises que ce dernier suggère, le petit commerce apparaît comme un lieu hautement symbolique, comme le reflet d'un passé idéalisé où les relations marchandes étaient plus humaines, la vie plus facile et agréable. Mais surtout, dans un contexte de distribution de masse, la fréquentation de ces « petits commerces traditionnels » joue le rôle de marqueur de distinction sociale (Marenco, 1992).

Ainsi, la croissance de la consommation observée durant les Trente Glorieuses a rendu viable la modernisation des structures du commerce, qui en retour, ont pu mettre à disposition des produits de plus en plus nombreux à des prix accessibles au plus grand nombre (Daumas, 2006a). Les grandes surfaces alimentaires[60] ont dynamisé la consommation de masse et ont opéré des changements dans la morphologie générale de l'appareil commercial urbain, à présent disloqué entre le centre-ville et la périphérie. Pourtant, le passage du capitalisme industriel fordien à une nouvelle ère postfordiste, marquée par l'émergence de marchés segmentés et « relationnels » (Moati, 2011), augure de nouveaux changements quant à la manière dont les différents formats commerciaux vont s'inscrire dans la ville.

2.2. Aux portes de la ville : évolutions de l'appareil commercial périphérique (1969-2000)

Le départ des activités commerciales en marge des villes transforme les contours de la concurrence en leur adjoignant une dimension spatiale. À la concurrence entre petit et gros commerces s'ajoute une concurrence entre centre-ville et périphérie, dont nous allons dépeindre les dynamiques. En effet, le commerce périphérique a connu de multiples mutations durant la seconde partie du XX^{ème} siècle qui impactent en retour la morphologie du commerce central. Trois transformations attirent particulièrement notre attention[61], dans la mesure où elles bouleversent la répartition spatiale des

[60] Il faut préciser que cette stratégie est spécifiquement française car les autres pays européens n'ont pas privilégié des surfaces de vente aussi grandes (Ducrocq, 1991).
[61] Arnaud Gasnier évoque quatre étapes dans un article de 2007, similaires aux nôtres (Gasnier, 2007).

activités établie au cours des années 1960 : la naissance des premiers centres commerciaux dans les années 1970, la multiplication des « boîtes » au cours des années 1980 et l'arrivée d'une seconde génération de centres commerciaux dans les années 1990-2000. L'essor de chacun de ces dispositifs commerciaux est souvent révélateur de logiques plus profondes qui touchent le commerce et plus généralement la consommation. En effet, les trois phases que nous allons décrire dans cette partie renvoient à des formes de plus en plus complexes de spatialisation des activités commerciales dans la ville, qui traduisent selon nous, le passage progressif d'une consommation de masse à des marchés de plus en plus segmentés (Moati, 2011).

2.2.1. Les annees 1970 : la premiere generation de centres commerciaux.

À l'aube des années 1970, les zones commerciales périphériques se composent principalement de supermarchés et d'hypermarchés, de magasins de meubles et de centres de bricolages. Dès la fin des années 1960, des boutiques viennent s'ajouter aux hypermarchés, qui s'entourent progressivement de galeries marchandes et forment les premiers centres commerciaux (Metton, 1980). Ce ne sont pas les premiers regroupements commerciaux qu'on observe en France : déjà dans les années 1950, des petites copropriétés réunissaient des commerçants au pied des grands ensembles d'habitations (Quin, 1964). Mais les complexes commerciaux les plus célèbres sont certainement les centres commerciaux régionaux (CCR) inspirés des *shopping malls* américains. Ils apparaissent en France à la fin des années 1960. L'exemple le plus emblématique est certainement Parly 2, ouvert en 1969 près de Versailles (*cf.* figure 11). Ce centre fut perçu comme l'importation directe de *l'AmÉrican Way of Life* en France. Par la suite, ce n'est pas moins de 138 centres commerciaux qui seront construits en France entre 1972 et 1974 (Koehl, 1990).

Il faut savoir que le concept original de centre commercial vient des urbanistes américains. Leur idée originelle de regrouper sur une même dalle, un *department store* (grand magasin), des commerces et des services publics et privés, a évolué pour devenir le *shopping mall* couvert et climatisé que l'on connaît aujourd'hui (Howard, 2015 ; Péron, 2004). Néanmoins, tous les centres commerciaux ne se ressemblent pas. Certains émergent de l'adjonction de galeries marchandes aux hypermarchés et sont pilotés par les groupes de la distribution ; d'autres relèvent plutôt d'opérations planifiées par les autorités publiques et/ou sont portés par des promoteurs commerciaux[62] puis gérés par des sociétés

[62] Cf. la thèse d'Alexandre Coulondre sur le travail des promoteurs de centres commerciaux (Coulondre, 2015).

spécialisées (Desse, 2001). Dès les années 1960, les urbanistes français s'intéressent de près au concept de CCR dans le cadre de leurs réflexions concernant la planification de l'équipement commercial des banlieues intermédiaires et des villes nouvelles[63]. Mais leur désir de voir s'implanter ces complexes dans les espaces urbains émergents s'est très vite heurté aux stratégies des investisseurs (qui préféraient cibler des zones plus riches) et aux difficultés des grands magasins (censés jouer le rôle de « locomotives »[64]) à s'implanter dans ces zones. Malgré quelques essais d'implantation en CCR, la concurrence des hypermarchés poussera les grands magasins à rester dans leur giron initial : les centres-villes (Péron, 2004). Ce faisant, le modèle français va rapidement se distinguer de son homologue américain en intégrant les hypermarchés et les supermarchés comme « locomotives » à la place des grands magasins.

Figure 11. Parly 2 en 1969 (source : site internet d'Ingrid Nappi-Choulet[65]).

2.2.2. LES ANNEES 1980 : « BOITES » ET DIVERSIFICATION DU COMMERCE PERIPHERIQUE.

La deuxième transformation que nous allons évoquer concerne l'arrivée massive de grandes et moyennes surfaces spécialisées (les GMSS ou les fameuses « boîtes ») et la diversification des activités qui en résulte. Jusqu'au début des années 1980, l'activité commerciale périphérique concernait principalement les secteurs de l'alimentaire (hypermarchés) et l'équipement de la maison (meubles,

[63] Pour en savoir plus sur l'origine des centres commerciaux, nous invitons le lecteur à lire la thèse d'Alexandre Coulondre sur les centres commerciaux (Coulondre, 2015).
[64] Une locomotive désigne une enseigne, qui par sa capacité d'attraction et sa notoriété, garantit un certain flux et joue un rôle moteur dans l'animation de la zone commerciale.
[65] « Parly 2, l'histoire immobilière d'un des centres commerciaux régionaux les plus performants », site internet d'Isabelle Nappi-Choulet (en ligne) : https://ingridnappichoulet.com/2013/06/12/parly-2-lhistoire-immobiliere-dun-des-centres-commerciaux-regionaux-les-plus-performants/ (consulté le 23/06/2017).

bricolage). Mais les nombreuses moyennes et grandes surfaces qui voient le jour au cours de la décennie se déploient dans des secteurs de plus en plus variés tels que l'habillement (la Halle aux Chaussures, la Halle aux Vêtements), les biens culturels, le loisir, l'électroménager (Darty, Boulanger), le sport (Décathlon), l'alimentation spécialisée ou encore le bricolage (Bricomarché, Castorama, Leroy Merlin). On peut voir dans ce développement, le résultat de stratégies de diversification menées par des succursalistes déjà présents en centre-ville comme le groupe André, qui souhaitent tester de nouveaux formats de vente localisés en périphérie basés sur le *discount* (la Halle aux Chaussures et la Halle aux Vêtements). Certains groupes de la grande distribution tirent leur épingle du jeu en se positionnant à l'initiative de la création de ces parcs commerciaux. M. Mulliez (Auchan) fut pionnier dans ces pratiques : dès les années 1960, il acquiert de grandes réserves foncières pour y installer ses hypermarchés et y développer ses propres filiales non-alimentaires. Enfin, les consommateurs encouragent ce mouvement de leur côté : habitués au libre-service par le biais de l'hypermarché, ils supportent de moins en moins la présence des vendeurs dans les magasins spécialisés traditionnels (Péron, 1993).

La présence croissante des GMSS aura deux conséquences majeures. D'une part, on observe un renforcement de la concurrence pour les établissements existants, qu'ils soient situés dans le centre-ville ou en périphérie. La prolifération de moyennes et grandes surfaces spécialisées naît en effet d'une segmentation du marché croissante. L'émergence de nouveaux spécialistes, notamment dans le secteur de l'ameublement et de l'électroménager, vient fragiliser les généralistes existants et les hypermarchés qui commercialisent le même type de produits mais qui ne bénéficient pas de l'image de spécialistes dont se targuent ces nouvelles grandes surfaces spécialisées. On observe alors le même phénomène que pour l'alimentaire dans les années 1960. L'arrivée de l'hypermarché avait fragilisé le commerce alimentaire de centre-ville, sans provoquer nécessairement le déclin des autres types de commerces. Mais l'existence de *discount*s sur des secteurs qui étaient jusque dans les années 1980 exclusivement présents dans les centres-villes (les loisirs, la culture, le sport, etc.) inquiète et fragilise les petits distributeurs traditionnels spécialisés (Desse, 2001).

En dehors de ces considérations économiques, on assiste à une transformation du paysage des entrées de ville, marqué par la prolifération anarchique de ces « boîtes » (Péron, 1993, 2004) :

> « Entrer en ville, c'est effectivement d'abord franchir une zone plus ou moins vaste où les espaces commerçants s'ajoutent aux surfaces marchandes, dans un agglomérat, souvent disgracieux, de tôles, d'enseignes lumineuses et de cubes dites encore boîtes à chaussures » (Gibout, 1998 : 109).

Les boîtes sont posées les unes à côté des autres, chacune possède son propre parking sans cheminements piétonniers, ni espaces verts entre les différentes entités dont les abords sont pour la plupart laissés à l'abandon. Pour assurer leurs chances de survie dans un univers toujours plus concurrentiel, les entrepreneurs multiplient les publicités, les pancartes et les enseignes. Ces artefacts saturent le paysage et gênent la lisibilité générale de la zone (Péron, 2004). Même l'intérieur des magasins est réduit à une décoration sommaire et un aménagement sobre. On est loin de la fantasmagorie des passages ou des grands magasins. L'architecture des boîtes et leur esthétique minimaliste traduit bien le nouveau rapport à la marchandise induit par le *discount*. En effet, la laideur et la sobriété des hangars n'est pas seulement le résultat de la crise économique : elle permet directement la formulation du prix bas en réduisant les coûts liés à la recherche architecturale. Elle laisse de côté le confort d'achat pour se concentrer sur l'économie (Péron, 2004). Pour reprendre la formule de René Péron, « le *discount* produit ses formes » (2004 : 120) : la sobriété des nouveaux commerces appelle autant qu'elle révèle le rapport utilitariste à la marchandise. Elle exhale la démocratisation de la consommation en abandonnant tout ce qui était capable d'être support de pratiques de distinction sociale : l'architecture sophistiquée, la mise en scène des produits, les services au consommateur, etc. Le choix d'une architecture rudimentaire est en symbiose avec la banalisation des produits et leur distribution en masse auprès de toutes les catégories sociales. Alors qu'on a longtemps critiqué l'esthétique des boîtes, il faut se dire que la population de l'époque ne repoussait pas cette architecture. Au contraire, elle y adhérait car celle-ci incarnait la modernité, la science, le progrès et l'extension de la consommation à tous (Péron, 2004).

Ces formes commerciales se bonifieront durant la décennie suivante pour se distinguer des *hard-discounters* et répondre aux critiques sur leur laideur. L'embellissement des boîtes s'inscrit d'ailleurs dans la mouvance d'une troisième génération de zones périphériques plus esthétique, renouant avec la vision bourgeoise de la consommation (Péron, 2004).

2.2.3. Les annees 1990 : vers le re-enchantement de la consommation ?

Le dernier élément sur lequel nous souhaiterions revenir dans cette partie concerne l'arrivée d'une deuxième génération de centres commerciaux dans les années 1990. Au début des années 1990, la plupart des grands centres commerciaux font l'objet de projets de restructuration. Le nombre de centres a considérablement augmenté en trente ans. La concurrence est rude et les points d'implantation stratégiques deviennent rares à l'entrée des villes (Desse, 2002). Les gestionnaires de

centres commerciaux se lancent dans des opérations de restructuration pour se démarquer de la concurrence. Les concepteurs de cette nouvelle vague de centres parient sur une montée en gamme de leurs établissements dans l'optique de se distinguer des *hard-discounts* et répondre à une nouvelle demande sociale. Ils cherchent aussi à diversifier les usages dans ces zones commerciales en implantant des activités ludiques autour des centres commerciaux.

Pour ce faire, les promoteurs français s'inspirent des *megamalls* américains pour revisiter leurs concepts. Ils proposent des complexes commerciaux à mi-chemin entre le *mall* commercial et l'espace de loisirs et d'attraction, dans des proportions plus petites et raisonnables qu'aux États-Unis. Les centres commerciaux français mêlent de plus en plus activités de *shopping* et activités de loisirs (fast-food, piscine, cinéma, bowling, discothèque, etc.). Malgré des débuts compliqués dans les années 1990, les pôles régionaux de commerces et de loisirs vont connaître un certain succès au cours des années 2000. Leur essor vient marquer l'avènement à plus large échelle, de la synergie entre loisir et commerce (que l'on trouvait déjà dans les passages) qu'incarneront les néologismes de *fun shopping*, de *retail-tainment* ou de magasinage ludique (Desse, 2002). La concentration de diverses activités autorise de nouveaux usages dans ces lieux exclusivement dédiés au *shopping* (Desse, 2001).

En parallèle, les parcs d'activités commerciales développent de nouvelles identités visuelles. Les constructeurs optent pour des paysages visuellement plus homogènes et plus ouverts. Ils favorisent la déambulation piétonnière au sein des zones commerciales, créent des espaces de promenade à ciel ouvert et des espaces verts. Cette évolution peut s'expliquer par les nouveaux modèles de gestion des parcs d'activités commerciales. À l'instar des centres commerciaux, ils sont de plus en plus gérés par des opérateurs uniques, ce qui facilite l'établissement d'un plan d'aménagement général du site, la création d'une unité paysagère et l'adoption d'une gestion commune à l'ensemble du parc. Dans la même mouvance, les centres commerciaux vont aussi transformer leurs intérieurs : des portes automatiques sont mises en place, de grandes verrières laissent passer la lumière naturelle et remplacent l'éclairage au néon, le sol se couvre de marbre.

Figure 12. l'Avenue 83, un centre commercial nouvelle génération[66]

René Péron livre dans son ouvrage sur les boîtes, une analyse stimulante pour expliquer le retour de l'esthétisme dans le commerce (Péron, 2004). Alors que la banalisation des produits et la distribution de masse avaient créé dans les années 1980 les conditions du brassage social dans les centres commerciaux et les *discount*, la croissance des inégalités sociales dans les années 1990 est venue réactiver l'intérêt des consommateurs pour des commerces de standing. Les classes moyennes boudent les hypermarchés pour chercher des preuves d'affiliation sociale dans la fréquentation de galeries commerciales plus soignées. De leur côté, les classes aisées, motivées par leur enrichissement, réactivent des conduites ostentatoires (Péron, 2004). Ces facteurs favorisent selon René Péron, « l'éclatement social des conduites et des lieux d'achats » (Péron, 2004). La mixité sociale tend à régresser dans les lieux de commerce, tout cela en corrélation avec la mise en œuvre de nouvelles stratégies marketing au sein des enseignes, de plus en plus dirigées vers la conquête et la segmentation des clientèles. Ces nouvelles stratégies auront un impact non négligeable sur la fréquentation des espaces de la ville. Elles produisent des espaces commerciaux diversifiés, adaptés à certaines clientèles, moins à d'autres, et contribuent de fait à l'éclatement des pratiques d'achat au sein et autour de la ville.

[66] Source : « L'avenue 83, le nouveau centre commercial de La-Valette-du-Var », site internet Agorabiz (en ligne) : http://edito.agorabiz.com/locaux-pros/dossiers/l-avenue-83-le-nouveau-centre-commercial-de-la-valette-du-var-article-8595.html (consulté le 14/08/2017)

2.3. Le commerce de centre-ville : entre crises et adaptations

2.3.1. Une mutation du commerce central, tendue entre specialisation et banalisation

En réaction au développement du commerce périphérique et à sa diversification, le paysage commercial de centre-ville va lui aussi connaître plusieurs mutations. D'une ville à l'autre, les situations diffèrent, sont vécues de façon plus ou moins dramatique, mais comme le souligne René-Paul Desse (2001), la diversité n'empêche pas la compréhension de dynamiques plus générales :

> « Chaque ville a ses spécificités liées à sa situation, son site et son histoire. À partir de ce rapide constat, nous serions tentés de réaliser autant de monographies que de villes concernées. (...) Il nous semble que leurs spécificités sont moins décisives dans l'explication des mécanismes de fonctionnement de l'espace commercial que les « lois » générales de l'économie de marché et les processus de régulation mis en place par l'État et les collectivités locales. Certes des nuances existent (...) [mais] elles ne sont pas assez nombreuses pour empêcher la compréhension de phénomènes plus généraux, plus universels » (Desse, 2001 : 116)

Évidemment, ce qui nous vient à l'esprit en premier lieu serait l'hypothèse d'un essoufflement commercial des centres-villse, tant les discours dressent depuis un quart de siècle, des portraits alarmistes sur leur situation. Pourtant, d'un point de vue strictement quantitatif, on peut dire qu'entre les années 1970 et le début des années 1990, « le commerce des centres-villes n'a pas connu, sauf cas particuliers, de régression angoissante » (Metton, 1998). En 1993, René Péron écrivait qu'à quelques unités près, on dénombrait autant de pas-de-porte que quinze ans auparavant. Il ajoute néanmoins que la radicalité du basculement est en réalité « cachée à la vue par la continuité physique des points de vente localisés dans les centres-villes et par la vitalité du marché immobilier des locaux commerciaux bien placés » (Péron, 1993 : 139). De surcroît, le maintien du nombre de points de vente en centre-ville ne signifie pas qu'il n'y a pas un changement de rapport de force entre commerce périphérique et commerce central. En 1975, la part d'activités commerciales en centre-ville (toutes activités confondues) était toujours plus importante qu'en périphérie avec un rapport de 2/3 contre 1/3. En 1985, ce rapport était de 50/50. En 1993, il avait basculé avec seulement 35% des activités dans le centre-ville contre 65% en périphérie (Péron, 1993).

Pourtant, derrière l'apparente stabilité du commerce central sur le plan quantitatif, de profonds changements s'opèrent sur le plan qualitatif. En premier lieu, le commerce de centre-ville se replie sur ses places fortes : il se densifie autour de l'hypercentre et des nouveaux centres commerciaux

intégrés qui se construisent dans les années 1970. Le tissu commercial tend à se concentrer autour des axes majeurs, les commerces disparaissent des zones moins passantes et les boutiques augmentent en surface. L'évolution du paysage commercial de centre-ville suit deux tendances majeures, qui peuvent apparaître comme contradictoires de prime abord : d'un côté, une hyperspécialisation du commerce, doublée d'un affinage des activités en direction des classes aisées ; de l'autre côté, une banalisation des produits vendus, dirigés cette fois vers les jeunes, les touristes ou les employés de bureau qui travaillent dans le centre-ville. On note enfin une prolifération des activités de service. De fait, si la concurrence externe des périphéries est un facteur important dans l'évolution du paysage central (ce que les discours dans la sphère publique tendent à mettre en avant), la concurrence interne entre les diverses activités commerciales du centre-ville, couplée à la pression foncière et immobilière qui en résulte, contribuent encore plus fortement à la formation du paysage commercial de centre-ville que l'on connaît aujourd'hui.

Le premier phénomène, la spécialisation du commerce, est rendue visible par le déclin rapide du commerce courant alimentaire et des commerces d'équipement de la maison (Metton, 1998). Le dispositif commercial de centre-ville tend à se spécialiser autour de secteurs particuliers tels que l'habillement, les loisirs, la culture ou le sport. On observe également une forme « d'affinage » du commerce : les boutiques proposent des consommations raffinées en direction des franges de la population aisées : chocolatiers, maroquineries, épiceries fines, pâtissiers, traiteurs, bijouteries, chausseurs de luxe, boutiques de prêt-à-porter haut-de-gamme, etc. (Péron, 1993). Les grands magasins hésitent dans leur évolution, mais finissent par suivre la même tendance. Après quelques tentatives d'évolution en direction des formules de l'hypermarché, les dirigeants des grands magasins optent pour un retour aux sources et se focalisent sur leurs clientèles bourgeoises. La plupart abandonnent leur vocation généraliste et se spécialisent dans les ventes de produits moyenne et haut-de-gamme, le luxe, l'élégance, la mode, renouant ainsi avec l'image prestigieuse du grand magasin du XIX^{ème} siècle. Certains intègrent, avec plus ou moins de succès, les nouveaux centres commerciaux intégrés de centre-ville (Péron, 1993) tandis que d'autres ferment au profit de supermarchés (Metton, 1998). Le dispositif commercial de centre-ville se spécialise dans les achats « personnalisés », « plaisir », à caractère exceptionnel (Péron, 1993). Mais comme le souligne le sociologue René Péron (1993), cette spécialisation est aussi une résultante de la spéculation immobilière grandissante sur les emplacements centraux. En effet, les enseignes sont contraintes de se diriger vers des activités permettant de réaliser des marges élevées (le prêt-à-porter féminin et jeune, les marques, le luxe, la

rareté, la nouveauté) pour payer les loyers et les charges de plus en plus importantes sur les locaux commerciaux de centre-ville.

Le second phénomène renvoie à la banalisation du commerce central. La création des réseaux de franchises dans les années 1950-1960 et leur arrivée massive dans les villes au cours des années 1980 va transformer le rapport du commerce à la ville. Le commerce indépendant tend à régresser au profit des franchisés et des succursalistes (Desse, 2001). En parallèle, les enseignes internationales viennent concurrencer les enseignes locales et nationales, qui doivent alors se repositionner (Desse, 2001). Leur présence crée des tensions sur le marché immobilier : les succursales favorisent la précarisation des baux commerciaux (bail précaire, loyer libre) et donc la spéculation (Péron, 1993). Jusqu'aux années 1990, les vrais leaders des centres-villes sont encore absents des périphéries : FNAC, Habitat, Marks-and-Spencer, Sephora… (Péron, 1993). Cette volonté de ne pas s'exporter en périphérie leur permet de se distinguer vis-à-vis des concurrents et d'affirmer leur vocation à approvisionner les couches moyennes et supérieures de la population.

À ces deux tendances s'ajoute un phénomène non négligeable : la multiplication des services à la personne dans le centre-ville. Des agences immobilières, des banques, des boutiques de téléphonie mobile, des agences de voyages viennent peu à peu remplacer les commerces traditionnels de biens et occuper les meilleures places sur le marché foncier local (Metton, 1989). Au début des années 2000, ils représentent plus d'un quart des pas de porte de l'espace central (Desse, 2001). Cette multiplication des activités de services au sein des centres-villes est partiellement le résultat du renchérissement des loyers sur les locaux commerciaux de centre-ville. Seuls les établissements de services à la personne sont aptes à payer les charges élevées. Les banques n'hésitent pas dans leur course aux emplacements *premium* à encourager la hausse des valeurs locatives par leurs pratiques de surenchère (Péron, 1993).

En conclusion, le commerce de centre-ville semble suivre plusieurs tendances, qui semblent de prime abord contradictoires et difficilement conciliables :

> « Il en résulte une image de plus en plus difficile à gérer entre commerce de prestige et de rareté et commerce populaire et ludique pour les jeunes, commerce pour la clientèle de bureau, les touristes et promeneurs, tandis que l'offre de biens courants pour la clientèle résidant encore en centre-ville ne cesse de s'amenuiser » (Metton, 1998 : 49)

Mais ces tendances fournissent quand même une certaine spécialité au centre-ville, qui apparaît pour certains observateurs de l'époque, comme complémentaire de l'appareil commercial périphérique : le premier serait dédié aux achats spéciaux, à la consommation « plaisir », aux loisirs tandis que le

second serait consacré au ravitaillement alimentaire et aux achats encombrants. La complémentarité entre centre et périphérie rassure quelque peu les urbanistes de l'époque quant au devenir des centres urbains. Mais pour s'assurer de la vitalité des centres, certains urbanistes conseillent d'encourager la vocation commerciale des centres et de renforcer leur identité commerciale particulière. Pourtant, la distinction entre « centre plaisir » et « périphérie *discount* » ne sera opérationnelle que jusqu'à la fin des années 1980 :

> « À la dichotomie centre-périphérie, chacun spécialisé dans l'une ou l'autre branche du commerce, se substitue un espace marchand plus flou » (Desse, 2002 : 6).

La diversification de l'offre commerciale périphérique dans les années 1990 vient remettre en cause cette spécialisation des espaces urbains. L'arrivée massive des GMSS sur des secteurs d'activités traditionnellement présents en centre-ville, couplée à l'installation d'activités de loisirs dans les zones commerciales périphériques bousculent le monopole des centres-villes sur les secteurs évoqués ci-dessus. Néanmoins, le contexte socioéconomique des années 1990 s'avèrera propice à un retour de la distribution dans les centres urbains.

2.3.2. Vers un nouveau regime de croissance : retour a la proximite et revers d'un regime extensif

Au cours des années 1990, l'individualisation croissante de la consommation et le durcissement de la règlementation sur les ouvertures de magasins ont poussé les enseignes à repenser leur régime de croissance extensif (Daumas, 2006). Jusqu'à cette période, la croissance des enseignes se réalisait principalement par l'extension du parc de magasins et par la distribution d'un panel de produits de plus en plus large pour les hypermarchés (essence, parapharmacie, livre, etc.). Le ralentissement et la complexification de la consommation, dus à la diminution du budget des ménages et de leur besoin d'équipement durable, rendent difficiles l'élaboration d'un modèle de consommation stable pour les distributeurs (Daumas, 2006). En outre, la progressive saturation du marché foncier et le coût élevé des emplacements disponibles limitent l'extension du parc de magasins. Ainsi, les distributeurs ont du se tourner vers un nouveau mode de croissance, basé sur une segmentation fine des marchés et une consommation de plus en plus personnalisée. Cet essouflement du modèle de la consommation de masse (Moati, 2001) est lié aux transformations socio-démographiques des années 1990 — la taille des ménages diminue, le nombre de personnes seules augmente, la famille perd de son importance,

les clients sont plus diplômés — et à l'épuisement progressif du potentiel de développement (Moati, 2005). Le commerce de masse devient alors un commerce de précision (Moati, 2011).

Cette stratégie de marketing qualitatif ne signifie pas l'abandon de la recherche des prix les plus bas. La croissance extensive continue d'ailleurs à se faire par le biais de l'internationalisation et par des procédures de fusion-acquisition (Daumas, 2006). Mais la multiplication des points de vente a créé une clientèle mobile et instable, plus exigente en matière de qualité de produits et de service. Le défi pour les distributeurs consiste alors à fidéliser cette clientèle. Les compétences en marketing sont de plus en plus importantes pour les distributeurs (Moati et Volle, 2011) et amorcent la transition d'un régime de croissance extensif vers un régime de croissance intensif, basé sur la performance des ventes sur chaque niche de marché identifiée. Le marketing d'enseigne vise alors à singulariser l'acte de consommation afin de l'adapter aux caractéristiques de leurs clients et à leurs styles de vie (urbain, célibataire, retraité, etc.). De plus en plus, les magasins s'adaptent aux caractéristiques de la ville et de leurs clients.

Ainsi, au cours des années 2000, les enseignes de la grande distribution se sont tournées vers la création de nouveaux formats de magasins de proximité dans les centres-villes[67]. Ces superettes et ces petits supermarchés, situés dans les centres urbains ou dans les quartiers péricentraux, ont connu une forte progression depuis la fin des années 2000 (Pinlon et al, 2016). L'essor de ces magasins de proximité s'explique par plusieurs facteurs : le vieillissement de la population, la diminution de la taille des ménages, la réduction du temps attribué aux courses, le phénomène de dé-consommation, la crise économique, la place de plus en plus importante du développement durable dans les critères des consommateurs, la recherche de lien social (Pinlon et al, 2016). Mais c'est également la saturation des espaces périphériques qui a motivé le retour en ville des enseignes : les autorisations d'ouverture sont plus simples à obtenir en centre-ville qu'en périphérie et le territoire central ouvre la possibilité de capter des clientèles particulières et d'offrir des expériences de consommation différenciantes par leur ancrage urbain[68]. Les nouveaux magasins de centre-ville possèdent leur propre identité visuelle et architecturale, ainsi que des gammes de produits (et de prix) spécifiques. Par ailleurs, à partir des années 1990, la menace du commerce électronique pousse les commerces physiques à se différencier et à cultiver ce qui les distinguent du commerce électronique (Moati, 2005). Les valeurs immatérielles

[67] Nous citons à titre d'exemples : Petit Casino, Spar, Monop', Carrefour City, U-Express, Utile, Intermarché Contact, Leclerc Express, etc.
[68] Les politiques urbanistiques favorables aux centres urbains ont aussi encouragé la venue de ces distributeurs dans les centres urbains.

et symboliques prennent une place de plus en plus importante dans la consommation, ce qui pousse les enseignes à s'éloigner d'une vision strictement utilitariste et fonctionnelle de l'acte d'achat pour travailler sur l'expérience d'achat des clients que ce soit par la création d'ambiance.(Grandclément, 2004), l'animation des points de vente, les services, etc. Ces éléments deviennent des supports de pratiques de distinction pour les consommateurs en quête de différenciation.

Cette saturation du potentiel de croissance a poussé les enseignes à accroître leur parc de magasins et de produits, ce qui a eu pour effet de renforcer la concurrence et d'amoindrir la rentabilité des points de vente (tout format compris). Couplée à la stagnation de la consommation, à la pression foncière croissante et la hausse des loyers continue, la baisse de rentabilité fragilise les commerces et entraîne la fermeture des points de vente les moins rentables. Les territoires les moins attractifs, tels que les centres de villes petites et moyennes ou les centres commerciaux vieillissants, sont ceux qui pâtissent le plus de ce phénomène. L'augmentation alertante de la vacance commerciale dans les rues des centres-villes et dans les galeries commerciales à partir des années 2010 constitue la conséquence visible de ce phénomène de découplement entre offre et demande (Madry, 2011). Alors que l'offre commerciale continue de croître, la consommation stagne, provoquant le déclin des offreurs les plus fragiles. La hausse du nombre de cellules commerciales vides dans les centres urbains a transformé les paysages urbains centraux (*cf.* le cas d'Albi dans l'introduction de la thèse), appelant un certain nombre d'observateurs à regretter le déclin des centres-villes français. Pour remédier à cette situation, les acteurs publics et privés des centres-villes se sont mobilisés pour redonner de l'attractivité à leurs territoires et ainsi attirer des commerçants et des enseignes commerciales. Nous reviendrons sur ces mobilisations dans les chapitres suivants.

Conclusion

L'implantation du commerce en entrée de ville a permis la modernisation du commerce en réduisant les coûts liés au foncier, au autorisant une certaine liberté architecturale et l'accroissement des surfaces de vente et en favorisant le parking automobile. Ce choix d'implanter les commerces en périphérie des villes est directement lié à la volonté de distributeurs audacieux de réduire les coûts liés à la construction architecturale afin de proposer des prix plus attractifs aux consommateurs. Elle s'inscrit dans la lignée du *discount,* soucieux de distribuer en masse des produits au plus grand nombre de consommateurs. Ce faisant, ces implantations périphériques ont renforcé la dimension spatiale

et le rôle de l'environnement urbain dans la concurrence entre les formats de commerce. En réaction à l'émergence du commerce périphérique, le commerce central n'a pas totalement périclité mais s'est largement adapté. Une part des activités centrales se sont affinées en direction d'un commerce moyen et haut de gamme spécialisé, tourné vers des classes plus aisées. L'essor d'une offre anomale, tournée vers « l'achat plaisir » et la tertiarisation progressive des activités dans le centre-ville est aussi le résultat des politiques de piétonnisation menées par les acteurs politiques locaux. La patrimonialisation des centres urbains viendra affirmer cet imaginaire du centre-ville européen comme espace d'authenticité et de lien social. À l'orée des années 1980, la ville semble polarisée entre centre et périphérie. Chacun de ces espaces accueille des rapports différents à la marchandise et à la consommation : pour le centre-ville, un rapport bourgeois, hérité des passages et des grands magasins ; pour la périphérie, un rapport utilitariste, incarné par le *discount*.

Néanmoins, les évolutions croisées des offres périphérique et centrale, impulsées par les stratégies de conquête des marchés et par les politiques publiques, tendent à remettre en question cette division du commerce. Le commerce urbain semble avoir suivi des phases similaires à celles que Tedlow décrit à propos du marketing : une première phase de fragmentation caractérisée par des petits producteurs distribuant des faibles volumes sur lesquels ils réalisent de hautes marges (commerce atomisé des années 1950) ; une deuxième phase d'unification, où les coûts unitaires diminuent et permettent la diffusion d'un panel plus large de produits à une majeure partie de la population (hypermarchés des années 1970) ; puis enfin, une troisième phase de segmentation, où la différenciation remplace la guerre des prix (commerce de précision des années 1990) (Tedlow, 1997). Jusqu'aux années 1990, l'extension du *discount* à des secteurs de plus en plus diversifiés a poussé les commerces centraux à se retrancher sur certaines niches de marchés. Mais à partir des années 1990, le succès de la franchise, l'installation des distributeurs en centre-ville et la restructuration de l'offre périphérique ont bousculé ce partage entre commerce périphérique *discount* et commerce central affiné :

> « Faut-il, dans ces conditions, parler d'un centre et de périphérie ou plutôt de la mise en place d'un système multipolaire où chaque élément tend à entrer en concurrence avec les autres ? » (Desse, 2002 : 6).

Par ailleurs, ce chapitre nous a permis de déconstruire certains discours médiatiques sur la « crise des centres-villes », notamment l'idée selon laquelle le commerce périphérique serait responsable du déclin du commerce central. Certes, l'émergence des grandes surfaces en périphérie des villes a forcé les commerçants indépendants de centre-ville à s'adapter. Néanmoins, le renforcement général de la concurrence aux échelles urbaine et interurbaine ne touche pas seulement le commerce central mais

l'ensemble des formats de commerce. Par ailleurs, la pression que ressentent les « petits commerçants indépendants » n'est pas seulement liée à l'essor du commerce périphérique. Elle est aussi provoquée par le renforcement de la concurrence infra-urbaine pour la conquête des emplacements attractifs et par les dynamiques propres au marché immobilier. Les mutations du commerce central sont aussi le résultat de transformations sociales et économiques qui affectent le métier de commerçant ou encore de la perte de vitesse de secteurs d'activité destinés à péricliter en raison des évolutions culturelles et techniques de la société.

Pourtant, les discours médiatiques et politiques contemporains insistent sur la concurrence entre périphérie et centre-ville. Bien qu'il y a ait certainement une part de réalité dans ce propos, il n'épuise pas la totalité des causes ayant conduit les observateurs à déplorer « la crise des centres-villes ». Comme le rappelle Sylvie Tissot (2012), centres-villes et périphéries forment deux constructions symboliques opposées : alors que les centres-villes étaient parés de toutes les vertus, les banlieues tombaient dans la disgrâce et étaient perçues comme les lieux de tous les maux (Tissot, 2007). Les politiques urbaines menées depuis les années 1960 ont largement encouragé cette division symbolique de la ville (Bidou-Zachariasen, 2003). Jacques Donzelot a tenté de dépeindre ces évolutions par le tryptique des notions gentrification, périurbanisation et rélégation (Donzelot, 2004). Ainsi, il semblerait que les évolutions du commerce aient suivi et encouragé ce processus de construction politique et symbolique de la ville et de ses quartiers. Mais ce procédé n'est pas uniquement le résultat des stratégies déployées par les acteurs économiques — ce que ce chapitre pourrait laisser penser au vu de l'attention particulière que nous leur avons porté — il est aussi le produit de politiques publiques ayant contribué à façonner les particularités de l'offre commerciale de centre-ville afin que celle-ci soit conforme à l'imaginaire créé autour des centres-villes :

> « Comment ne pas voir que l'attachement ou le retour au centre-ville, au même titre que le renouvellement des modes, peut avoir vocation à s'affirmer comme un des traits distinctifs de quelque néo-style ? » (Péron, 1993 : 105)

De fait, les deux prochains chapitres aborderont le rôle des publiques publiques étatiques et locales dans l'organisation du commerce urbain.

Chapitre 3.
Les prémices de l'urbanisme commercial : une vocation urbaine oubliée

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en lumière l'existence d'influences mutuelles entre développement commercial et mutations de l'environnement urbain. L'emplacement des commerces dans une ville et plus généralement sur un territoire suscite des effets plus ou moins prévisibles, plus ou moins souhaitables, dont les acteurs politiques pourraient vouloir se protéger ou tirer profit. Par conséquent, la formation des paysages commerciaux n'est pas uniquement la résultante de l'action des protagonistes de la distribution ; elle engage aussi les acteurs politiques et leur capacité à réguler et à encadrer les marchés, à mettre en mouvement les acteurs économiques, à peser sur les conditions de l'échanger et à façonner les lieux de cette rencontre. Sur ce point, les représentations communes tendent volontiers à opposer un État interventionniste à des acteurs économiques assoiffés de liberté. Pourtant, l'histoire nous prouve que l'État peut favoriser la libéralité des marchés[69] et que les acteurs économiques n'hésitent pas à solliciter l'État pour acquérir des protections. En effet, les stratégies de conquête marchande reconfigurent sans cesse les relations concurrentielles entre les protagonistes de la distribution. Elles bouleversent les équilibres établis et incitent les entreprises déjà installées à réclamer à l'État une protection face à ces nouvelles sources de concurrence. Les deux précédents chapitres regorgent d'exemples : sédentaires contre colporteurs, boutiquiers contre passages et grands magasins, petits commerçants du centre-ville contre grande distribution périphérique. L'État et les autorités locales sont sans cesse saisis par les acteurs économiques pour réguler (et garantir) le jeu de la concurrence[70] (Chevallier, 2004), autrement dit pour organiser le marché.

[69] Sur ce point, voir les travaux fondateurs de Karl Polanyi (1944) ou encore les analyses de Pierre Rosanvallon (1989) et Albert O. Hirschmann (1980) sur l'émergence du libéralisme.

[70] « La régulation signifie que l'État reste présent dans l'économie, mais de manière différente : son rôle consiste à superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble; par la régulation, l'État ne se pose donc plus en acteur mais en « arbitre » du jeu économique, en se bornant à poser des règles aux opérateurs et en s'efforçant d'harmoniser leurs actions » (Chevallier, 2004 : 478)

Néanmoins, l'intervention de l'État sur l'économie constitue un sujet controversé, qui fait l'objet de nombreux débats dans la sphère publique. C'est encore plus vrai dans le contexte français où la liberté du commerce possède une valeur quasi-constitutionnelle. Alors que certains acteurs réclament à l'État un contrôle plus serré de l'activité marchande au nom de causes écologiques, urbanistiques, sociales ; d'autres acteurs remettent en cause la légitimité d'une telle ingérence au regard du principe de liberté d'entreprise, de la nécessité de supporter la modernisation du commerce, le développement économique, de soutenir la création d'emplois ou de maîtriser l'inflation. L'organisation des marchés est régulièrement remise en question par les revendications de différents groupes sociaux et par la mise à l'agenda de préoccupations auxquelles les acteurs politiques tentent de répondre par la mise en œuvre de politiques publiques visant à réorganiser le marché. Ces politiques publiques font elles-mêmes l'objet de protestations dans la mesure où elles ne transforment pas toujours les agencements marchands dans le sens voulu par les acteurs sociaux. À titre d'exemple, la politique publique du ministre Jean Royer n'aura pas empêché la prolifération du commerce périphérique comme promis, mais elle aura provoqué des effets inattendus tels que la modernisation du commerce indépendant ou encore la restructuration des pôles commerciaux périphériques.

Les révisions successives des instruments de l'action publique, motivées par la dénonciation de leurs lacunes, entraînent nécessairement en retour d'autres mutations des agencements marchands. Pour cette raison, les instruments d'action publique doivent être appréhendés comme des parties intégrantes des agencements marchands. Loin d'être « extérieurs » aux marchés, ces outils participent à assurer et à organiser leur fonctionnement, à mettre en mouvement les acteurs économiques et à peser sur leurs comportements, à favoriser (ou non) la prise en compte de certaines préoccupations[71]. La conception de ces instruments constitue un révélateur de la manière dont les concepteurs pensent la hiérarchisation et la coexistence des valeurs et des objets de concernement (Stark, 2009 ; Callon, 2013). Par conséquent, une réflexion sur les marchés ne saurait se passer de l'analyse de la conception

[71] Si la relation entre État et économie fait partie des thématiques centrales de la sociologie économique depuis ses origines, les travaux menés sur la question tendent souvent à présenter la régulation économique par le politique comme un phénomène « extérieur » et contraignant, conçu en dehors du marché. Pourtant, comme le souligne Alexandre Mallard : « les processus règlementaires ne viennent pas seulement formuler des règles que les acteurs n'auraient plus qu'à appliquer : ils contribuent à définir les biens qui font l'objet de l'échange, à mettre en mouvement les acteurs économiques, à structurer les espaces au travers desquels ils se rencontrent, à organiser les qualifications et les calculs qui entrent en ligne de compte dans les transactions » (Mallard, 2013).
Les politiques publiques transforment les agencements marchands « de l'intérieur » et force est de constater que les acteurs économiques jouent aussi un rôle crucial dans le façonnage des politiques publiques et dans leur instrumentation, que ce soit par le biais de leurs pratiques de lobbying, par leur place au sein des instances décisionnelles ou encore par les résistances et oppositions qu'ils manifestent à l'encontre de l'action publique. Effectivement, la capacité des différents groupes sociaux à influer sur l'orientation future des agencements marchands dépend étroitement de leur capacité à peser sur la conception des instruments des politiques publiques qui entendent les agencer.

et de la réception des politiques publiques qui entendent les façonner. Pour emprunter l'heureuse formule de Michel Callon : « l'organisation marchande est une invention (conflictuelle) permanente » (Callon : 2017 : 466) à laquelle les acteurs politiques locaux concourent de façon active en arbitrant entre les intérêts en présence. En effet, non seulement ceux-ci tiennent une place centrale dans les controverses censées définir les objectifs à poursuivre sur les marchés, mais ils participent également à l'instrumentation de ces agencements marchands. À titre d'exemple, si le respect du principe de liberté d'entreprise est important pour que le commerce puisse prospérer, la prolifération anarchique de centres commerciaux sur le territoire urbain se révèle peu souhaitable du point de vue écologique ou urbanistique. Face à telle situation, le rôle des acteurs politiques relève de ce que Michel Callon nomme l'agencement des marchés (Callon, 2013), autrement dit, la recherche de dispositifs propices à opérer les compromis entre le besoin de liberté du commerce, les inquiétudes environnementales et les nécessités d'aménagement du territoire.

Les instruments des politiques publiques apparaissent à la fois comme des moyens utilisés par l'État pour tendre vers une configuration particulière du marché — dont les effets peuvent néanmoins leur échapper (Halpern et al, 2014) — mais aussi comme d'excellents révélateurs pour le chercheur de la définition l'agencement marchand que ces acteurs politiques entendent défendre et instituer. Les recherches menées sur l'instrumentation des politiques publiques montrent en effet que le choix des outils de gouvernement n'est jamais neutre : les instruments « conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres », « contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources » et « véhiculent une représentation des problèmes » qu'ils entendent résoudre (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 16). Appréhender le travail d'agencing des marchés des acteurs politiques (État et collectivités essentiellement) au prisme des instruments qui le matérialise forme une approche stimulante pour saisir le rôle des acteurs politiques dans l'organisation des agencements marchands et des inquiétudes qui leur sont associées, au delà des discours et des rhétoriques que ces acteurs peuvent produire à ce sujet :

> « L'approche par les instruments constitue un excellent traceur du changement au au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques (…) L'instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure » (Lascoumes et Simard, 2011 : 6).

De cette manière, nous pouvons vérifier si les préoccupations affichées lors de la mise en place de politiques d'urbanisme commercial reflètent les ambitions réelles des acteurs politiques. Ou alors, nous pouvons voir si les instruments déployés provoquent les effets escomptés par leurs concepteurs

ou si au contraire, si ces dispositifs subissent des détournements et créent des effets inattendus sur le fonctionnement du marché de l'immobilier commercial.

Par ailleurs, l'action politique est elle-même prise dans un ensemble de contraintes qui encadrent et limitent son champ d'action. Le pouvoir politique contemporain est dilué : la régulation est dès lors assurée par une myriade d'acteurs au sein d'espaces politiques variés, situés à des échelons de gouvernement distincts. Le recours fréquent dans la littérature aux notions « d'action publique » ou de « gouvernance » vient illustrer cette complexité croissante des systèmes de régulation politique contemporains (Le Galès, Thatcher, 1995). Ainsi, l'analyse du gouvernement des marchés ne saurait plus se limiter aux actions de l'État central car dans un tel système, « l'État est tout autant régulé que régulateur » (Chevallier, 2004 : 479).

Ce troisième chapitre se donne pour objectif de revenir sur les motivations ayant poussé les acteurs politiques à s'impliquer dans l'organisation spatiale du commerce et sur le travail d'instrumentation mené par ces acteurs pour peser sur les implantations commerciales. Pour ce faire, nous retraçons les évolutions des politiques d'urbanisme commercial depuis les années 1960 jusqu'aux années 1990. Cette période correspond à la mise en place d'un « urbanisme commercial régulateur », où les acteurs locaux et l'État jouent le rôle d'arbitre de la concurrence économique entre petit et gros commerces. Cette vision de la régulation commerciale prédominera jusqu'aux années 1990, décennie caractérisée par la remise en question des instruments déployés. La première partie du chapitre aborde la mise en place des premières grilles d'équipement commercial dans les années 1960, motivée par la volonté de garantir un certain niveau d'équipement dans les quartiers périphériques émergents. Néanmoins, ces mesures deviennent très vite caduques avec l'essor croissant du commerce en lisière des villes. La partie suivante traite de la mise en place d'un dispositif de régulation des implantations commerciales et des controverses que cet instrument suscite dans les années 1990. Enfin, la troisième partie aborde les tentatives de réforme de cette loi et l'émergence de nouvelles préoccupations dans la régulation du commerce.

Les principaux textes de lois de l'urbanisme commercial

Textes	Principales dispositions
Circulaire n°61-43 du 24 août 1961	*Mise en place des premières grilles d'équipement commercial*
Circulaire du 27 août 1969	*Création de comités départementaux consultatifs pour le suivi des projets d'implantations commerciales*
Loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969	Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. *Instauration des commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) et de la commission nationale d'urbanisme commercial (CNUC) chargées d'examiner les commerces de plus de 3 000 m² de surface de vente au préalable à la délivrance des permis de construire.*
Loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 dite « loi Royer »	**Loi d'orientation du commerce et de l'artisanat** *Renforce le rôle des commissions d'urbanisme commercial en leur donnant un pouvoir de décision* *Abaissement du seuil de passage en commission à 1000 m²/1500 m² selon la taille de la commune d'implantation.* *Instaure une procédure d'appel devant le ministère du Commerce.*
Loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 dite « loi Doubin »	**Loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social** *Introduit des dispositions relatives aux magasins constituant un même ensemble commercial.*
Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin »	**Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques** *Recomposition des CDUC, qui se transforment en commissions départementales d'équipement commercial (CDEC). Modifie le fonctionnement et la composition des commissions.* *Renforce le rôle de la commission nationale en la substituant au ministre pour les décisions d'appel.*
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier »	**Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement** *Interdiction des constructions commerciales dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et de 75 mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.*
Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 dite « loi Raffarin »	**Loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat** *Modifie la composition des commissions et les critères d'examen des projets.* *Abaisse le seuil de passage en commission à 300m2.* *Soumet les changements de destination à demande d'autorisation, et les projets de plus de 6000m2 à une enquête publique.*
Loi n°96-987 du 14 novembre 1996	**Loi du Pacte de relance pour la ville** *Crée l'EPARECA, structure étatique qui possède la capacité d'exproprier, d'acquérir des fonds et de les confier en gestion dans les zones urbaines sensibles.*
Circulaire du 21 juin 1999	*Étend le champ d'application du FISAC aux opérations urbaines.*
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite « loi SRU »	**Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain** *Crée les SCOT, qui définissent des objectifs liés à l'équipement commercial et qui s'imposent aux autorisations délivrées par les CDEC et au SDC.*
Loi n°2005-882 du 2 août 2005 dite loi « Dutreil »	**Loi en faveur des petites et moyennes entreprises** *Étend le droit de préemption du foncier aux activités commerciales*
Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 dite « loi LME »	**Loi de modernisation de l'économie** *Relèvement du seuil de surface de vente soumises à autorisation à 1000m².* *Recomposition des CDEC, qui se transforment en Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).* *Redéfinition des critères d'appréciation des projets au regard de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la protection du consommateur.* *Possibilité pour les collectivités locales d'intégrer un Document d'Aménagement Commercial (DAC) à leur SCOT.*
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « loi ENE » ou « loi Grenelle 2 »	**Loi portant Engagement National pour l'Environnement** *Instauration de l'obligation d'intégration d'un DAC dans les SCOT.*
Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite « Loi ALUR » ou « loi Duflot »	**Loi pour un Accès au logement et un urbanisme rénové** *Suppression des DAC, remplacés par les orientations relatives à l'équipement commercial du document d'orientation et d'objectif (DOO) des SCOT.* *Soumission des drives au régime des autorisations d'exploitation commerciale.* *Instauration d'une taxe sur les friches commerciales.*
Loi n°2014-626 du 18 juin 2014 dite « loi ACTPE » ou « loi Pinel »	**Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE** *Création d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) au sein du DOO déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire.* *Recomposition des CDAC.* *Instauration un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, sur la base d'un dossier unique.* *Encadrement des loyers commerciaux.*
Loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite « loi NOTRe »	**Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République** *Inscrit la politique locale du commerce dans les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération.*

Source : Madry, 2014, actualisé par l'autrice

3.1. Les premières mesures de planification commerciale : équiper les nouvelles zones urbaines ou encourager la modernisation du commerce ?

Les premières mesures d'urbanisme commercial remontent aux années 1960, suite aux opérations de reconstruction du pays dans un contexte post-guerre. Celles-ci avaient pour vocation d'orienter le développement commercial dans les nouvelles zones urbaines, sous équipées d'un point de vue commercial. Alors que les banlieues se peuplaient et que les grands ensembles sortaient peu à peu de terre, la desserte commerciale de ces quartiers restait insuffisante, inégale en comparaison du centre de la ville où se concentraient encore la majorité des points de vente (Péron, 1993). La thèse du géographe Alain Metton (1980) sur le commerce dans la banlieue parisienne montre bien le sous-équipement commercial dont ont souffert les banlieues à la veille de l'essor de la grande distribution. L'explosion démographique couplée à l'incapacité des acteurs privés à remplir rapidement les besoins des nouvelles populations avaient créé un décalage qui ne cessait d'empirer au vu de la rapidité des mutations urbaines. En 1964, Claude Quin notait :

> « Si le rythme de développement de la construction doit se maintenir, nous avons pu estimer à 7 millions de personnes, la population amenée à vivre dans de nouveaux ensembles d'habitation entre 1960 et 1970. Suivant les normes retenues, il y a lieu d'envisager un équipement commercial qui comporte au minimum la création de 25 000 magasins groupés en 1 500 centres commerciaux à construire en dix ans » (Quin, 1964 in Madry, 2016).

L'urbanisme planificateur instauré au début des années 1960 n'a pas su pallier ce sous-équipement (Péron, 1993). Il faut dire que lzs premières mesures étatiques restaient surtout au stade d'incitations et d'orientations. Ce sont les sociétés HLM, les SEM et quelques promoteurs privés qui avaient mis au point les premières grilles d'équipement commercial que le Ministère de la construction a ensuite repris et codifié pour donner lieu à la circulaire de 1961 (Péron, 1993).

La circulaire interministérielle n°61-43 du 25 août 1961 opère un changement puisqu'elle donne pour la première fois, des directives normatives en termes d'équipement commercial en imposant un niveau d'équipement commercial minimum aux constructions immobilières dans les nouvelles zones urbaines. Néanmoins, les directives énoncées furent très vite critiquées en raison de leur incapacité à assurer cette fonction. En effet, en se basant sur la trame commerciale existante et non sur les besoins réels en équipement (Metton, 1978), force est de constater que ces grilles d'équipement ont plutôt reproduit le sous-équipement commercial des banlieues. Et pour cause : les revendications politiques à l'aube des années 1960 allaient plutôt dans le sens d'un maintien des équilibres existants.

Les acteurs politiques ne souhaitaient pas bouleverser la hiérarchie urbaine établie. Michel Coquery dans son étude des commissions préparatoires au IV^{ème} Plan (1963) montre que les recommandations de programmation commerciale du début des années 1960 visaient surtout à garantir le monopole commercial du centre de la ville en évitant la dispersion d'éléments commerciaux attractifs en dehors de ce périmètre.

Dans un contexte où l'État encourageait la modernisation commerciale (cf. chapitre 2), de telles directives urbanistiques peuvent paraître étonnantes. Mais René Péron (1993) invite à voir dans ces réserves le compromis nécessaire entre le besoin d'équipement des nouveaux quartiers et la volonté étatique de ne pas froisser les commerçants traditionnels, en raison du mouvement poujadiste qui avait marqué les esprits quelques années plus tôt. En parallèle de cela, les commerçants du centre-ville bénéficiaient fréquemment de l'appui des municipalités dans leur résistance : plusieurs études monographiques soulignent leur capacité à s'opposer aux projets de nouvelles zones commerciales ou à investir les instances de décision locales. Pour finir, notons que les directives de l'État n'avaient pas été pleinement suivies par les acteurs économiques : l'équipement commercial se cantonnait à un rôle de proximité dans les quartiers périphériques car les candidats étaient peu nombreux à l'installation (Péron, 1993).

C'est ainsi qu'au milieu des années 1960, Roger Bataille, rapporteur du groupe « urbanisme commercial » au cinquième plan, dresse le constat de l'échec de la planification étatique :

> « La majorité des 550 centres commerciaux construits dans les nouveaux ensembles d'habitation depuis 15 ans donnent des résultats très décevants » (in Thil, 1966).

En effet, selon les experts, la plupart des centres commerciaux sont trop petits, peu attractifs et ne possèdent pas de parkings (Péron, 1993). Les études de consommation montrent quant à elles que les clients continuent de s'approvisionner en dehors du quartier, en raison du manque d'attractivité de l'offre présente. Comme l'explique Pascal Madry (2016), la logique marchande n'avait pas du tout été prise en compte dans la planification étatique :

> « Dans la plupart des cas, les besoins en commerces des nouveaux quartiers de grands ensembles ont été appréciés à partir de ratios de population, indépendamment des caractéristiques de la demande de consommation des habitants et de l'environnement concurrentiel des quartiers. La logique d'équipement a primé sur celle d'aménagement » (Madry, 2016 : 87)

Quelques années plus tard, c'est un virage à 180 degrés que l'on observe. Le travail de René Péron (1993) qui compare les orientations du IV^{ème} Plan et du V^{ème} Plan offre une vue saisissante du

changement de doctrine (*cf.* table 1). En effet, la planification étatique de l'équipement commercial, qui était jusqu'ici motivée par des nécessités d'équipement des nouveaux quartiers se trouve remise en cause par le groupe 3 chargé de l'urbanisme commercial et du commerce rural. Selon les rapporteurs de ce groupe, limiter le développement des centres commerciaux dans le but de respecter la hiérarchie urbaine conduit à restreindre leur modernisation, leur attractivité et les possibilités d'extension. L'arrivée d'acteurs de la grande distribution émergente dans le groupe 3 — que M. Fournier (fondateur de Carrefour) présidait — y est évidemment pour beaucoup dans ce changement d'orientation. Le lobbying effectué par ces acteurs explique en effet la posture plus libérale adoptée par la commission et le choix de placer en priorité les nouveaux équipements commerciaux près des axes routiers (au détriment des grands ensembles comme c'était le cas avant), dans la mesure où les commerçants pourraient bénéficier de charges foncières réduites. La capacité des acteurs économiques à intégrer les instances de décision joue significativement dans la forme future que prennent les instruments d'action publique.

IVème Plan (1963)	**Vème Plan (1965)**
« La question se pose de savoir s'il faut laisser jouer les différentes forces de l'économie ou s'il est préférable de préserver un certain équilibre. »	« Ce qu'enseigne l'exemple américain c'est l'avantage qu'il y a de laisser librement jouer la concurrence entre les différentes formes de distribution »
« Il faut établir des normes. La création de centres commerciaux doit obéir à une certaine planification, et en conséquence devrait entraîner une restriction du droit d'établissement ».	« Il semble que l'urbanisme soit en France d'inspiration dirigiste. On ferait erreur en révoquant la liberté d'établissement ou en imposant a priori une localisation »
« Une telle politique ne faciliterait pas l'épanouissement d'une vie sociale dans les grands ensembles. (...) La coexistence de magasins dans une ville est génératrice d'animation, il n'est pas encore prouvé qu'en leur absence il soit facile de susciter la vie dans ces nouveaux ensembles ».	« Le groupe 3 estime que l'animation des cités nouvelles par le commerce a fortement été exagéré. En effet le commerce a essentiellement un rôle économique »

Table 1. Comparaison des orientations du IVème Plan et du Vème Plan (source : Péron, 1993, p.212)

En 1969, une nouvelle circulaire interministérielle vient remplacer celle de 1961 et consacrer ces transformations (Péron, 1993). Les grilles d'équipement mises en place au début des années 1960 s'étaient révélées obsolètes face à l'arrivée de nouveaux formats de commerce et face au changement des habitudes de consommation. En définissant un seuil minimum d'équipement, elles avaient été incapables d'encadrer l'essor des grandes surfaces. Abandonnant alors l'idée d'édicter des normes d'équipement commercial, la nouvelle circulaire tente plutôt d'organiser et d'encadrer la

concertation entre pouvoirs publics et professionnels de la distribution, à qui reviendront la charge de statuer sur la manière d'intégrer leurs nouveaux centres commerciaux dans le développement urbain. Comme Alain Metton (1980) l'explique bien, la posture de l'époque n'est plus la même :

> « Il n'est plus question d'équipements commerciaux de première nécessité, mais au contraire de créer de toute pièce des équipements importants dispensateurs de biens anomaux et ainsi capables de retenir sur place une partie de la clientèle jusqu'alors tributaire des centres-villes pour tous les besoins occasionnels » (Metton, 1980 : 602).

Pour accompagner au mieux cette concertation entre acteurs publics et privés, cette circulaire instaure des comités consultatifs départementaux réunissant des représentants du commerce et des représentants des administrations de l'équipement et du commerce intérieur et des prix. Ces comités devaient donner leur avis sur les dossiers litigieux et les gros projets d'implantation (dont la surface excédait 10000m^2) (Péron, 1993). La circulaire de 1969 constitue, pour ainsi dire, un préambule à la loi Royer qui verra le jour quelques années plus tard.

Pascal Madry (2016) souligne que c'est à ce moment précis que se développera une géographie de l'action, destinée à accompagner les décideurs dans leurs politiques publiques. Suite à l'échec de ses premières mesures d'urbanisme commercial, l'État promeut l'essor d'une ingénierie d'étude au sein de ses composantes. Petit à petit, des géographes rejoignent les services d'État pour aider à la mise en œuvre des politiques urbaines. Comme témoigne Alain Fournié (1974 *in* Madry, 2016) à propos de cette démarche :

> « Face à ces nouvelles formes d'implantations commerciales, les planificateurs et les aménageurs français se sont trouvés forts démunis, ignorant quelles étaient leurs stratégies d'implantation, leurs contraintes de fonctionnement tant techniques que financières, les effets qu'elles pouvaient engendrer sur le plan de l'urbanisme, les moyens dont on pouvait disposer pour sauvegarder la cohérence entre implantations commerciales et planification urbaine, les stratégies qu'il était possible de tenir. »

Selon lui, il était nécessaire de faire le point sur les connaissances disponibles afin de fournir aux responsables de l'aménagement urbain les informations nécessaires « à une meilleure prise en compte des aspects commerciaux dans la programmation et la planification urbaine ». On ne saurait étudier les politiques publiques d'urbanisme commercial sans suivre également l'histoire des experts et des savoirs ayant accompagné leur conception et leur mise en œuvre. Nous y reviendrons par la suite.

3.2. Protéger le commerce indépendant de la modernisation : controverses autour de l'urbanisme régulateur

Suite à la croissance rapide et massive de la grande distribution, des inquiétudes s'expriment quant au devenir du commerce indépendant. Dans un contexte de tension avec le monde du petit patronat, l'État français décide de mettre en place un dispositif de contrôle pour réguler l'implantation des grandes surfaces. C'est le ministre du commerce, Jean Royer, qui porte cette réforme de pacification sociale en 1973. Néanmoins, le gouvernement français ne semble pas avoir renoncé totalement à son ambition de modernisation du commerce. De fait, le dispositif adopté se montre peu efficace à enrayer l'essor de la grande distribution et, par extension, le déclin du commerce indépendant.

3.2.1. UN DISPOSITIF DE PACIFICATION SOCIALE

La loi d'Orientation du commerce et de l'artisanat, plus connue sous le nom de loi Royer (1973) est certainement l'un des avatars les plus emblématiques de l'action étatique en matière d'urbanisme commercial et par la même occasion, des controverses et réactions que ce type de politique publique peut susciter. La loi Royer, qui porte le nom du ministre du Commerce ayant porté avec conviction ce projet de loi, avait pour vocation principale d'apaiser les relations entre les différents commerçants d'une ville — plus particulièrement entre la grande distribution naissante et les commerçants traditionnels de centre-ville. Mais surtout, elle s'inscrit dans le prolongement des efforts déployés par l'État depuis les années 1960 pour pacifier ses relations avec le monde du petit patronat[72] (cf. Gresle, 1980). En effet, les pouvoirs publics craignent le mécontentement des commerçants indépendants, rendu palpable par la montée en puissance du mouvement Cid-Unati (cf. encadré 2). Les épisodes de révolte portés par ce nouveau mouvement contestataire et par son leader, Gérard Nicoud, rappellent au gouvernement le mouvement poujadiste dont les actions revendicatives avaient marqué les esprits quelques années plus tôt. La peur de revoir les mêmes dérives incitera les parlementaires à prendre le parti des « petits commerçants ». Ainsi, la loi Royer est votée à l'unanimité (sur 308 députés, 304 voteront pour et seulement 4 s'abstiendront !), dans un contexte social tendu caractérisé par le déploiement progressif des grandes surfaces et par un malaise

[72] Le ministre Royer fut perçu comme le ministre des petits patrons, luttant pour perpétuer leur existence. Il réalise un tour de Province à l'été 1972 pour rencontrer les commerçants et artisans et leurs représentants. Par sa démarche originale et son style particulier, il réussit même à emporter le soutien du Cid-Unati (Gresle, 1980).

social perceptible chez les commerçants indépendants qui constituent encore à l'époque, une force électorale redoutée.

ENCADRÉ 2. Le Cid-Unati

Depuis l'expérience poujadiste, les travailleurs indépendants n'étaient pas été très présents sur la scène politique. Pourtant, à la fin des années 1960, le mécontentement des commerçants refait peu à peu surface. Les politiques de développement industriel et de modernisation commerciale menées à partir de 1962, la faiblesse des politiques sociales qui leur sont destinées, les opérations de restructuration des centres urbains (et les expropriations qui peuvent en résulter) donnent le sentiment aux commerçants d'être oubliés du gouvernement, voire volontairement tenus à l'écart. Une vague de défaitisme touche les petits patrons à partir de 1967, qui ne faiblira pas malgré la relance de l'économie dans les années suivantes. La hausse brutale des charges sociales, la multiplication des grandes surfaces sur le territoire, les contrôles administratifs de plus en plus serrés sur les prix de vente et l'alourdissement des taux de TVA finissent par rendre la situation insupportable pour les indépendants. Ceux-ci se retournent contre la puissance publique.

Plusieurs mouvements de mécontentement spontanés émergent (dans l'Isère et la Loire notamment) et s'attaquent à l'administration fiscale. Ils protestent contre les conditions d'application de la loi de 1966 sur le risque maladie et les retraites. Se constitue alors le Cid (Comité interprofessionnel de défense des commerçants, artisans et professions libérales), avec à sa tête Gérard Nicoud, le meneur du mouvement en Rhône-Alpes. En 1969, le Cid occupe le devant de la scène. Gérard Nicoud organise un tour de France dans le but de sensibiliser l'opinion publique à la cause du petit patronat. Il organise des opérations d'envergure nationale, auxquelles répondront brutalement les pouvoirs publics. En juin 1970, le Cid fusionne avec l'Unati (Union NAtionale des Travailleurs Indépendants), lui conférant alors une nouvelle force.

Le Cid-Unati (Confédération Intersyndicale de Défense et d'Union NAtionale des Travailleurs Indépendants) n'hésite pas à utiliser la violence pour en venir à ses fins (ce qui vaudra à ses membres de nombreuses condamnations en justice). Il traque les sièges lors des élections des chambres consulaires et des caisses d'assurance maladie, organise des grèves de l'impôt et organise plusieurs manifestations. Il n'hésite pas à recourir à d'autres formes de mobilisation telles que des blocages de la circulation routière, des grèves de la faim, l'occupation clandestine de caisses de retraite ou de chambres consulaires, voire l'enlèvement de certaines personnalités. La personnalité de G. Nicoud donne sa coloration au mouvement : c'est le héros du vent contestataire, il incarne la lutte du monde de la boutique et de l'atelier contre les pouvoirs publics. Chacune de ses arrestations insuffle un regain d'énergie au mouvement et favorise des prises de conscience.

Le mouvement affirme sa représentativité au début des années 1970 en renforçant sa position aux élections des caisses de l'assurance-maladie où elle gagne de nombreux sièges. La nomination de M. Royer comme ministère du Commerce et de l'Artisanat et le changement de stratégie de la part de G. Nicoud, décidé à adopter une attitude plus responsable, encouragent le Cid-Unati à renouer le dialogue avec les pouvoirs publics. Le mouvement — qui avait jusqu'à présent montré un fonctionnement marginal et violent, aux marges de la légalité — montre alors un nouveau visage (non sans scissions internes) et envisage de soutenir le nouveau projet de loi d'Orientation du Commerce et de l'Artisanat, sous condition d'obtenir satisfaction sur leurs revendications, notamment sur le contrôle de l'ouverture des grandes surfaces.

Source : Gresle, 1980.

Afin de maintenir la paix sociale et ralentir l'essor de la grande distribution, la loi met en place un instrument de contrôle des implantations commerciales : les commissions départementales et nationale d'urbanisme commercial (respectivement CDUC et CNUC), qui viennent alors remplacer les comités consultatifs instaurés en 1969. Ces commissions départementales ont pour mission de statuer sur l'ensemble des projets d'ouvertures et d'extensions d'établissements commerciaux dont la surface de vente égalerait ou dépasserait 1 500 m^2 de surface de vente pour les villes de 40 000

habitants et plus, et 1 000 m^2 pour les villes de taille inférieure. Les commissions perdent leur caractère consultatif. L'autorisation des CDAC vient s'ajouter à la procédure existante et devient un préalable à l'obtention d'un permis de construire. Les commissions départementales sont composées de 20 membres, issus à la fois du monde de l'administration publique et du monde commerçant : y siègent 9 élus locaux issus du conseil général, 9 représentants du commerce et de l'artisanat locaux (dont 6 du monde de la petite entreprise indépendante) désignés par les chambres consulaires et 2 représentants des consommateurs désignés par le préfet. Les décisions de ces commissions doivent être validées par le ministre du Commerce. Elles peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel auprès de ce dernier, qui après avis de la Commission Nationale d'Urbanisme Commercial[73], se prononce dans un délai de trois mois. Voilà pour ce qui est du fonctionnement général du dispositif.

La loi d'Orientation marque une rupture historique dans les pratiques existantes. Pour la première fois depuis 1789, le gouvernement substitue au libéralisme commercial, un système juridico-administratif de contrôle des ouvertures d'entreprises commerciales (Péron, 1993). En outre, la loi introduit un contre-pouvoir local (la CDUC) face à l'État central (Monnet, 2008). En effet, les commissions bénéficient d'une certaine souplesse dans leur prise de décision dans la mesure où la loi d'Orientation n'édicte pas de normes précises concernant la forme de la délibération ou des critères à partir desquels doivent être évalués les projets. Confier une partie des privilèges de la puissance publique à une commission où sont représentés des intérêts privés a suscité plusieurs controverses dans la sphère publique, la démarche ayant été perçue par certains comme un retour au corporatisme (Gresle, 1980).

Que ce soit au niveau de la composition des commissions — où les indépendants du commerce et de l'artisanat sont majoritaires[74] — ou de la manière dont le texte de loi est rédigé, la loi Royer affiche clairement son objectif de protéger les « petits commerçants » face à la grande distribution conquérante[75] :

[73] Cette commission nationale est composée quant à elle de neuf représentants d'élus locaux, de neuf représentants d'activités commerciales et artisanales et enfin de deux représentants de consommateurs.

[74] La loi prévoit que les petits patrons du commerce et de l'artisanat représentent à peu près 35 % de l'effectif des commissions. Pour autant, une enquête menée par LSA auprès de 91 commissions départementales estime qu'en réalité, ceux-ci occupent plus de 45 % des sièges (Gresle, 1980).

[75] René Péron (2004) qui analyse les débats parlementaires entre 1842 et 1996 identifie 7 griefs récurrents dans l'histoire contre les grandes surfaces : la concurrence entre petits et grands commerces est inégale ; les grandes surfaces leurrent les consommateurs ; les grandes surfaces en attaquant le petit commerce détruisent un tremplin de promotion sociale ; les grandes surfaces tuent la liberté d'entreprise ; les grandes surfaces abaissent la qualité des produits ; les grandes surfaces suscitent de dangereuses tentations ; le bas prix produit de néfastes effets économiques. Il souligne par ailleurs que les représentations et accusations sont les mêmes peu importe la classe politique.

> « Art 1er. La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'une concurrence claire et loyale (…) Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux »[76]

Et la loi sera perçue comme telle dans l'opinion publique : les commerçants l'appréhendent comme la loi de défense des « petits » commerçants contre les « gros ». Pour maintenir « cette saine concurrence » entre petit et gros commerce, le dispositif entend filtrer l'entrée des acteurs les plus concurrentiels sur le marché. Dans les faits, en 15 ans d'application de la loi Royer, les commissions départementales ont examiné près de 5000 dossiers et ont autorisé près d'un tiers des surfaces demandées. En moyenne, c'est près de 600 000 m^2 qui ont été autorisés chaque année contre 900 000 m^2 refusés (Metton, 1989).

Par conséquent, la dimension urbanistique de « l'urbanisme commercial » de la loi Royer est relativement peu présente : les considérations relatives à la qualité du cadre de vie, à l'environnement, à l'équilibre entre les différentes parties de la ville ou à la mixité des fonctions urbaines sont quasiment absentes des délibérations. René-Paul Desse, qui s'est intéressé aux procès-verbaux des séances de CDUC dans le Finistère dans les années 1970-1980 (Desse, 1989) montre que deux tiers des refus d'autorisation sont motivés par l'état de la concurrence entre des intérêts privés divergents. Seulement un tiers des décisions convoque des problèmes d'adéquation avec les documents d'urbanisme, des enjeux relatifs à l'aménagement du territoire ou des considérations d'animation des territoires urbains et ruraux. Et quand bien même ces arguments sont évoqués, c'est souvent le devenir du centre-ville[77] qui est en jeu dans les délibérations et ç travers lui, celui des petits commerçants indépendants. Si ces lacunes ont pu être dénoncées lors des débats parlementaires sur la loi Royer, elles n'ont jamais provoqué la refonte du texte initial (Péron, 1993).

Au regard de ces éléments, les experts qualifient volontiers la loi Royer de « police de la concurrence » (Joye, 2007). Dans un esprit de protectionnisme économique, les enjeux spatiaux semblent relégués au second plan. Ils sont dominés par des considérations socio-économiques telles que la défense des travailleurs indépendants ou la lutte contre l'inflation. Mais pour comprendre l'importance donnée au monde du commerce indépendant, il faut rappeler la place que celui tient

[76] Source : Legifrance (en ligne) : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000509757

[77] Dans son bilan de l'application de la loi Royer, Alain Metton (1986b) montre que les autorisations des CDUC étaient plus facilement accordées en centre-ville qu'en banlieue, certainement parce que ces projets étaient perçus comme des éléments contribuant à la revitalisation des centres.

dans la société dans les années 1970. Non seulement les petits patrons représentent une fraction importante de la classe moyenne, mais le travail indépendant constitue aussi un des majeurs vecteurs de promotion sociale dans les années 1970. Il offre une possibilité d'évolution vers la liberté et l'autogestion pour les ouvriers, une chance de sortir du prolétariat. À ce propos, François Gresle conduit une analyse stimulante de la loi Royer. Selon lui, la loi « voudrait modifier les rapports sociaux sans que soient remis en cause les rapports économiques qui les sous-tendent » (Gresle, 1980 : 624). En effet, dans un système de lutte des classes, l'existence de l'indépendance constitue un « salut » pour les classes populaires en leur permettant d'accéder à la petite bourgeoisie. Elle offre une solution à leur situation qui ne nécessite pas de passer par le renversement du système établi. Conserver et promouvoir l'indépendance est perçu comme essentielle au maintien du système socioéconomique de l'époque.

Par leur position intermédiaire dans la formation sociale, située entre le prolétariat et la bourgeoisie, entre les salariés et les grands entrepreneurs, les commerçants indépendants constituent un enjeu électoral fort, tant pour la gauche que pour la droite :

> « La gauche insiste sur les responsabilités du capitalisme et de la concentration économique. Préoccupée de préserver au sein de la société une force capable d'atténuer les écarts entre positions sociales, de voiler les intérêts contradictoires du patronat et du salariat, la droite promet de réguler le marché » (Péron, 1993 : 248)

Pour lui, le consensus politique[78] établi autour de la loi Royer (votée comme on l'a vu à l'unanimité) n'est guère étonnant. Dans un contexte de modernisation et de concentration économique, il fallait réaffirmer l'universalité du droit d'entreprendre. L'esprit de la loi consistait donc à protéger la liberté d'entreprise en limitant le développement des acteurs dont la puissance mettait alors en danger le droit des plus faibles à entreprendre (du moins, il fallait maintenir l'illusion de cette possibilité pour les raisons de cohésion sociale explicitées ci-dessus) (Péron, 1993) :

> « En écrasant les petits, il en résultera une lutte des grandes surfaces entre elles, la disparition ou du moins l'absorption d'un certain nombre et finalement la domination du marché par les plus puissants, et ainsi serait créée la situation de monopole » (M. Royer, débat parlementaire autour de la loi Royer de 1973 in Péron, 1993).

> « Qu'est-ce que la liberté du commerce et d'implantation d'une activité économique si dans l'immédiat ou à terme elle entraîne la disparition de la liberté de commerce et d'implantation

[78] François Gresle (1980) incite à ne pas se faire d'illusions sur le succès de la loi. Il existe encore des adversaires au sein du gouvernement. En effet, certaines dispositions de la loi Royer vont à l'encontre de certaines intentions affichées par le gouvernement.

> des plus faibles ? » (M. Royer, débat parlementaire autour de la loi Royer de 1973 in Péron, 1993).

Plusieurs chercheurs incitent à relativiser la portée idéologique de cette loi. Ils rappellent qu'il s'agissait surtout de gérer en douceur la modernisation du commerce (souhaitée par le gouvernement, *cf.* chapitre 2) en laissant un sursis au petit commerce pour s'adapter aux transformations en cours (Gresle, 1980 ; Péron, 1993) :

> « On pourrait dire que la loi Royer a permis de lisser une évolution qui autrement aurait été beaucoup plus brutale » (Ecalle, 1986 : 14).

Les syndicats et les organisations de défense du petit patronat n'ont pas caché leur déception à la lecture des textes de la loi d'Orientation. En effet, ce dernier semblait davantage insister sur la nécessaire transformation du milieu indépendant que sur sa conservation, délaissant par la même occasion, les considérations sociales et fiscales chères aux petits patrons (cf. ci-dessus) (Gresle, 1980). Malgré cela, la satisfaction, bien que discrète, fut quasi-générale. La loi apaise (temporairement) les tensions entre le petit patronat et les pouvoirs publics, une paix favorisée par la collusion grandissante entre le Cid-Unati et le ministre Jean Royer[79] (Gresle, 1980).

3.2.2. Quels effets sur les jeux d'acteurs locaux ?

3.2.2.1. Des initiatives locales déjà présentes

L'État réussit plus ou moins à assurer la transition vers la modernisation du commerce en gérant les flambées contestataires des organisations de défense des indépendants notamment celles du Cid-Unati. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'à côté de cette régulation politique centrale existaient déjà avant la loi, des initiatives locales visant à enrayer ou à accompagner la modernisation du commerce en cours (Bachelard, 1985 ; Lazzaroti, 1986). Contraintes par la liberté d'entreprise, les municipalités possédaient certes un droit d'intervention limité sur les implantations commerciales. Par ailleurs, le commerce était plutôt marginalisé dans les politiques municipales. Il était rarement traité de manière frontale, ni même abordé comme une compétence à part entière. Les actions sur le commerce étaient fréquemment rattachées à d'autres préoccupations telles que l'emploi, l'économie, la sécurité ou les marchés. Même si les maires affichaient leur volonté de protéger le

[79] Gérard Nicoud soutient vivement le ministre M. Royer et deviendra même président de la CANAM en 1974.

commerce et l'artisanat locaux, conscients des enjeux électoraux sous-jacents (le commerçant est perçu comme un électeur fidèle et comme un relais politique influent), les moyens financiers attribués à cette mission étaient rarement à la hauteur des discours.

Les politiques commerciales des municipalités se cantonnaient souvent à un soutien indirect aux commerçants du centre-ville. Ce soutien était multiforme : il pouvait s'agir de campagnes de réhabilitation susceptibles d'améliorer l'environnement commercial, d'actions menées sur la circulation et sur l'accessibilité (nouveaux plans de circulation pour le centre-ville, piétonisation des rues les plus commerçantes, mise à disposition de parkings gratuits) ou de participation aux animations commerciales (illuminations de Noël, financement et aide à l'organisation d'évènements de type braderies, foires et brocantes). Globalement, ces actions visaient à améliorer l'attractivité de l'environnement commercial ; elles jouaient sur la concurrence non pas en essayant de la réguler directement par un mécanisme de contrôle du marché à l'entrée, mais en offrant des avantages indirects aux acteurs considérés les plus faibles sur le marché. L'hétérogénéité et la discrétion de ces actions rendaient difficilement visible l'existence d'une politique municipale en matière de commerce (Lazzaroti, 1986). Ces soutiens n'étaient d'ailleurs pas toujours bien reçus par les premiers concernés. Si les projets de parkings étaient généralement bien accueillis par les commerçants locaux, les aménagements piétonniers et la refonte des plans de circulation engendraient souvent clivages et mécontentement (Péron, 1993). La création (parfois spectaculaire) de centres commerciaux intégrés dans les grandes agglomérations françaises à partir des années 1980 a certainement été l'initiative qui a suscité la plus grande hostilité dans le monde commerçant (Bachelard, 1987 ; Péron, 1993).

Pour finir, une des actions directes que pouvaient effectuer les maires sur leur paysage commercial concernait la délivrance (ou non) du permis de construire. Les projets soutenus par la municipalité avaient évidemment plus de chances de voir le jour. Par conséquent, les promoteurs avaient tout intérêt à entretenir de bonnes relations avec les responsables locaux car ces derniers pouvaient faciliter leurs démarches administratives. Certaines municipalités, sous l'impulsion des petits commerçants locaux, tentaient à l'inverse d'enrayer la prolifération de la grande distribution en refusant des permis de construire. Mais certains distributeurs passaient outre les interdictions comme Edouard Leclerc qui ouvrit en 1972 un centre distributeur dans la ville de Flers en dépit du refus du maire. Ces pratiques illégales contribuèrent à accentuer les tensions entre petit commerce et grande distribution. Mais la loi d'Orientation et ses conditions d'application ont contribué à affaiblir les défenses locales, homogénéisant les pratiques locales de régulation en faveur de positions plus modernistes.

3.2.2.2. Des disparités territoriales qui tendent à s'effacer

Si la loi Royer a permis d'apaiser les relations avec un monde indépendant en ébullition, elle aura aussi eu pour conséquence de transformer les conditions d'exercice de la régulation locale qui étaient alors assez contrastées d'un territoire à l'autre. À l'aube de l'application de la loi Royer, malgré l'unanimité du discours visant à voir dans l'apparition des hypermarchés une menace pour le petit commerce, on constate encore des disparités importantes entre les territoires concernant l'accueil que ces derniers réservent à la grande distribution (Péron, 1993). Le taux d'équipement en grandes surfaces est variable selon les agglomérations, une variation dont il est intéressant de comprendre les causes. Pour le sociologue René Péron, si les variables spatiales et économiques (liées à la demande des consommateurs) expliquent en partie ces écarts, l'origine de telles disparités réside aussi dans « les conditionnements socio-politiques des processus décisionnels locaux » (Péron, 1993 : 227). S'appuyant sur plusieurs indicateurs tels que le poids et la composition sociale du milieu des indépendants, la nature et les stratégies de la grande distribution et le fonctionnement du pouvoir local, le chercheur propose une analyse multivariée des stratégies politiques locales (Péron, 1991). En fonction des positionnements locaux adoptés[80] et de l'intensité des transformations, il distingue trois modèles : les « bastions », où le protectionnisme du commerce local a pu triompher ; les « villes ouvertes » caractérisées par un consensus local à l'arrivée de nouvelles formes de distribution ; et enfin, « les places conquises » où l'expansion du commerce s'est imposée de l'extérieur.

Parmi les facteurs importants qui expliquent les distorsions entre les territoires, il note que la place des commerçants indépendants au sein de l'activité économique du territoire et au sein des structures décisionnaires locales joue un rôle essentiel. En effet, les villes dotées d'une économie diversifiée, plus ouverte à la « logique capitaliste d'entreprise » ou retranchée « dans le patronat des vieux sites industriels » se montrent moins réceptives à la cause du petit commerce (Péron, 1993). La présence et la force du mouvement contestataire incarné par le CID-Unati constitue une autre variable déterminante pour expliquer la position plus ou moins protectionniste des élus locaux, même si son effet n'est pas mécanique (Péron, 1993). De la même façon, la cohésion et l'engagement du commerce de centre-ville — en particulier celui du grand commerce local — sont autant d'éléments

[80] Il distingue deux logiques de développement : 1) le modèle « conservateur » des équilibres anciens, caractérisé par deux orientations : protéger l'ensemble de l'agglomération de l'arrivée des grandes surfaces et minimiser/retarder les impacts sur l'activité commerciale de centre-ville ; 2) le modèle « transformiste » marqué par des conditions favorables au développement précoce des grandes surfaces et par des initiatives de réaménagement des places centrales. Ces dynamiques furent tantôt le résultat du consensus entre les acteurs locaux (« villes ouvertes »), soit la résultante de l'offensive d'investisseurs extérieurs et de la faiblesse de la défense locale (« places conquises ») (Péron, 1991).

qui concourent à accentuer les disparités entre les territoires. Bon nombre de commerçants locaux ont réagi à l'installation des premiers hypermarchés en se lançant eux-mêmes dans la création de points de vente, voire pour certains à ouvrir leurs propres hypermarchés et à contribuer de fait à gonfler le taux d'équipement en grandes surfaces commerciales (Péron, 1993).

Deux facteurs liés à l'exercice du pouvoir politique sont également en cause : l'orientation partisane des élus et la force de l'intercommunalité. Concernant la première, selon François Gresle (1980), le clivage des positions ne s'inscrit pas dans une classique division gauche-droite. Chaque camp possède en son sein des positions « conservatrices » et « modernistes ». Alors que la droite accueille les grandes surfaces au nom du libéralisme, de son lien avec le monde de l'entreprise, la gauche le fait au nom de la lutte contre l'inflation et la vie chère. Ainsi, on recense aussi bien des équipes de gauche que de droite dans chacun des modèles de ville proposés par René Péron (Péron, 1993). Pourtant, ce dernier constate que dans les « bastions », les équipes municipales en place (qu'elles soient de gauche ou de droite) sont souvent associées à des centristes, plus détachés du pouvoir central et donc plus soucieux de leur ancrage local. Ces derniers se montrent particulièrement réceptifs à la cause des couches indépendantes, qui forme une de leurs bases électorales (Péron, 1991). À côté de ces positionnements locaux, la cohésion intercommunale joue aussi un rôle déterminant dans la réussite du protectionnisme local : « une forte concurrence intercommunale peut-être retenue parmi les causes qui expliquent leur suréquipement relatif d'alors (Delobez, 1986) » (Péron, 1993 : 235).

Ces différences ont donné lieu à diverses configurations spatiales selon les stratégies locales adoptées (Péron, 1993). Les « places conquises » se caractérisent par des implantations basées uniquement sur des intérêts commerciaux, c'est-à-dire sur les terrains les moins chers, au plus près des infrastructures routières et loin de la population. C'est aussi le cas des « villes ouvertes » mais l'engagement des communes-centres aura tout de même permis d'améliorer la connexion au tissu urbanisé. À l'inverse, dans les « bastions », les implantations de grandes surfaces se concentrent surtout dans les communes dissidentes qui ne jouent pas le jeu du protectionnisme à l'inverse du reste de l'agglomération. La solidarité intercommunale n'est pas parfaite y compris dans les bastions. De ces trois types, le modèle du bastion était le plus répandu avant l'application de la loi Royer (Péron, 1991).

Avant 1973, le permis de construire constituait le seul outil règlementaire à disposition des municipalités pour refuser des implantations commerciales. L'application de la loi Royer n'a pas radicalement transformé les pratiques décisionnelles locales : les décisions négatives des CDUC

étaient souvent le fait des « bastions » tandis que les décisions positives revenaient principalement aux sites bien équipés. Cette continuité s'explique par le fait que les CDUC réunissaient les trois grandes catégories d'acteurs qui participaient déjà au contrôle des implantations commerciales. Toutefois, la mise en place des CDUC a eu pour conséquence de polariser le débat « sur les problèmes économiques et sociaux plutôt que sur la ville à construire » (Péron, 1993 : 236). En effet, en déplaçant le pouvoir règlementaire vers des instances corporatistes au niveau départemental, elle aura pour effets directs de fragiliser les résistances locales, de favoriser des arbitrages centralisés et d'atténuer la capacité des politiques locales à enrayer le développement commercial (Metton, 1989 ; Péron, 1991).

> « Il n'est pas sans intérêt de souligner que les politiques défensives qui y étaient appliquées ont trouvé à s'imposer au mieux quand les implantations de grandes surfaces étaient formellement libres » (Péron, 1991 : 201).

La loi d'Orientation aura eu pour conséquence directe d'homogénéiser les positionnements politiques locaux. Les acteurs réunis en commission départementale ont peu à peu changé d'orientation. Dans les commissions des « bastions », on a commencé à accorder des autorisations plus facilement (Péron, 1991). À l'inverse, au sein des « places conquises », la CDUC offrait aux voix opposées une nouvelle chance de s'exprimer, indépendamment de leur influence politique ou de leur poids économique dans la cité comme c'était le cas lors des négociations locales informelles avant la loi (Péron, 1993). Par voie de conséquence, le modèle de la « ville ouverte » fut petit à petit promu comme le modèle souhaitable.

En parallèle, les procédures d'appel au Ministère du Commerce donnaient souvent lieu à des arbitrages en faveur des dynamiques dominantes (Péron, 1991). Alain Metton (1989) a fait le bilan de 15 ans d'application de la loi Royer. Il note que les procédures d'appel au ministère forment une procédure courante[81], dont la fréquence augmente avec le temps. Faute de pouvoir résoudre les conflits au niveau local, on observe un transfert progressif des décisions vers l'échelon national (Metton, 1989). La plupart des recours concernent des refus de projets de création et d'extension de grandes surfaces alimentaires et spécialisées ou des centres commerciaux de magasins d'usine (Bondue, 1989). Ces recours émanent le plus souvent des promoteurs ; certains recourent systématiquement à cette procédure en cas de refus, conscients que les arbitrages ministériels leur

[81] 43,6% des décisions font l'objet d'un recours. Ce taux est encore plus élevé pour les projets refusés où deux dossiers sur trois font l'objet d'une procédure d'appel (Metton, 1986b).

seront plus favorables que ceux de la commission départementale (Bondue, 1989). À l'inverse, les procédures d'appel en cas d'autorisation des projets sont moins nombreuses dans la mesure où les représentants du petit commerce peinent à trouver un septième membre pour rendre leur démarche recevable (*nb.* il faut l'accord de sept membres de la CDAC pour lancer une procédure d'appel).

Quels sont les effets d'un tel transfert du pouvoir ? À première vue, les décisions nationales recoupent à peu près les décisions départementales, mais à bien y regarder, elles montrent tout de même un solde positif supérieur à celui des commissions départementales (Metton, 1989). Seules 4 années (1976, 1977, 1980 et 1981) sur la période étudiée par Alain Metton montrent un solde négatif. Selon le géographe, l'action ministérielle explique une partie des irrégularités de bilans observées :

> « L'application de la loi Royer a progressivement été plus sévère entre 1974 et 1977, s'est assouplie sous les Ministères Monory-Barrot (1978-1979), est revenue rigoureuse sous les Ministères Charretier et Delelis (1981-1983) et s'est de nouveau assouplie sous les Ministères Crépeau et Chavanes (1984-1987) » (Metton, 1989 : 14).

Une deuxième conséquence de ce transfert du pouvoir de décision est l'appauvrissement des débats concernant l'urbanisme commercial à proprement parler et la manière dont les équipements s'intègrent au tissu urbain (Bondue, 1989). En effet, les préoccupations d'aménagement du territoire étaient moins prises en compte lors des arbitrages ministériels qu'à l'échelon départemental, où rappelons-le, elles étaient déjà peu présentes. En définitive, on peut conclure que le ministère tient un rôle important dans l'application de la loi Royer. Plus précisément, ce dernier tend à lisser les particularismes locaux en maintenant les taux d'équipement dans la moyenne nationale (Metton, 1989). Progressivement, les disparités d'équipement commercial qui existaient entre les agglomérations s'atténuent en accord avec l'homogénéisation des postures politiques. Celles-ci évoluent en faveur d'un libéralisme accru dans les commissions départementales et nationales que l'on couple volontiers au déploiement de politiques locales de réaménagement des centres-villes (Péron, 1991). Les opérations de piétonisation, la refonte des plans de circulation/stationnement en faveur des transports collectifs ou encore l'édification de centres commerciaux intégrés se banalisent pour pallier les effets du libéralisme des décisions et accompagner l'inévitable transformation du commerce indépendant de centre-ville (Péron, 1993).

3.2.3. L'ECHEC DE LA LOI ROYER : ENTRE MUTATIONS SOCIALES ET FAILLES DU DISPOSITIF

3.2.3.1. Entre dépérissement et renouvellement du commerce indépendant

En dépit du positionnement malthusianiste de la loi Royer, l'action étatique fut considérée comme un échec. Les commissions se sont révélées inefficaces à enrayer le développement de la grande distribution, et par extension, elles n'ont pas pu « sauver » le petit commerce. Dans les faits, on a observé le dépérissement d'une bonne partie de la population des commerçants indépendants — dans l'alimentaire principalement, mais aussi dans une fraction des secteurs non-alimentaires — impuissante face à la concurrence des grandes surfaces. Entre 1954 et 1975, c'était une diminution de 28 % des effectifs que l'on observait dans la catégorie « petits commerçants » de l'INSEE (employant moins de deux salariés) (Péron, 1991). Selon les relevés de Marenco et Quin (1977), cela équivaut à près de 100 000 unités en moins. Si certaines branches furent préservées du phénomène croissant de concentration (les achats exceptionnels par exemple), de manière générale, les commerçants traditionnels perdaient peu à peu les « niches » dans lesquelles ils arrivaient à exister. Certains d'entre eux finissaient par se tourner vers la distribution moderne. Concrètement, la loi Royer n'aura fait que retarder l'adaptation nécessaire aux changements d'habitudes de consommation impulsés par les grandes surfaces[82].

Néanmoins, il faut nuancer le propos du déclin du commerce indépendant car celui-ci s'accompagne de phénomènes de renouvellement. En effet, en vingt ans, le monde de l'indépendance connaît de nombreuses mutations, qui participent à expliquer le déclin des postures défensives locales. Les travaux de Nonna Meyer sur les pratiques politiques des commerçants soulignent par exemple l'hétérogénéité croissante des intérêts au sein du monde des indépendants (Meyer, 1986). Bien que l'autrice conclut à l'existence d'une entité sociale spécifique, l'affaiblissement du CID-Unati sur le plan national témoigne tout de même d'un certain déclin du mouvement contestataire au sein de cette catégorie sociale à la cohésion déjà fragile[83]. Les fragmentations sociale et politique du monde des indépendants ont contribué à l'affaiblissement de

[82] Sur ce point, René Péron note qu'il est difficile de savoir si le ralentissement observé dans le rythme d'ouverture des grandes surfaces commerciales est lié aux effets de la loi ou à la saturation progressive de certains territoires ou à des dynamiques locales de marché (Péron, 1993).

[83] L'identité et par extension, l'association des commerçants et artisans repose souvent sur des éléments « négatifs », telle que des réactions de défense contre les évolutions qui menacent leur survie (les grands magasins, les magasins populaires, les taxations, le discount, la grande distribution, etc.). François Gresle (1980) rappelle que ce manque de cohésion s'explique par la nature du métier, intrinsèquement individualisante.

leurs revendications politiques. Leurs associations professionnelles sont divisées. Certaines éclatent sous le coup des tensions croissantes. Le monde commerçant semble se diviser entre les indépendants « traditionnels » d'un côté et les nouveaux commerces adaptés et modernistes de l'autre. Ces derniers adoptent des stratégies opportunistes. Ils s'éloignent des revendications purement défensives des commerçants « traditionnels » et veulent tirer parti des transformations en cours en s'engageant dans la conception des nouveaux aménagements et en participant aux efforts collectifs d'animation commerciale (Péron, 1991). Cette fragmentation du commerce central a causé la perte des unions commerciales qui assuraient jusque là l'animation commerciale du centre urbain.

Cette fracture politique recoupe une hétérogénéité croissante au sein de la catégorie sociale des commerçants indépendants. De nouveaux comportements émergent suite à l'adaptation du petit commerce, notamment le rapport à l'argent et à la propriété, la vision du métier, la gestion des points de vente, les relations avec les fournisseurs, les collaborateurs ou avec les clients. Sur de nombreux aspects, l'indépendance est « peu à peu vidée de ses contenus économiques » (Péron, 1991). Le développement de nouvelles formes d'organisation du commerce indépendant — telles que les chaînes volontaires, les coopératives de détaillants mais surtout dans le contexte français, les franchises[84] — viennent transformer les conditions d'exercice de l'indépendance (Péron, 1991). Les entreprises artisanales sont poussées à se moderniser par l'intermédiaire du crédit mais les commerçants indépendants accèdent peu à ce type de financement (Gresle, 1980). La sujétion de plus en plus grande du commerce aux financements extérieurs — notamment ceux des banques — motivée par l'obligation d'évoluer dans un environnement de plus en plus compétitif, constitue un premier changement notable. Le remplacement de la propriété bâtie (qui constituait jusqu'alors un gage d'existence pour le commerçant établi) par des pratiques de location-bail en forme un deuxième. En parallèle, l'importance grandissante des marques, des labels ou encore des enseignes dans les pratiques de consommation contribue à dévaloriser les savoir-faire du métier de détaillant qui n'est plus l'unique garant de la qualité des produits. Poussé à se retrancher derrière la renommée des producteurs et des groupes, le commerçant s'occupe de la relation au client, des services au consommateur et de l'après-vente (Péron, 1991).

[84] « La franchise est un contrat d'association entre un commerçant indépendant, le franchisé, qui apporte l'outil de vente et prend les risques de l'exploitation, et soit un producteur soit un distributeur, le franchiseur, qui fournit l'enseigne, l'approvisionnement et une aide à la gestion, contre rémunération » (in Péron, 1991 : 190).on n'a pas besoin de cette définition ; par ailleurs elle n'appartient pas à Péron mais à des textes juridiques

Au-delà du rapport à l'indépendance qui évolue, c'est aussi la population commerçante qui se diversifie. L'examen du profil social des franchisés dans les années 1980 nous donne quelques premiers éléments pour saisir les mutations en cours. Ceux-ci viennent de milieux éloignés du commerce et de la vente, ils sont plus jeunes et plus instruits que les commerçants « traditionnels ». Ce sont en majorité des femmes. La plupart d'entre eux (d'entre elles) sont d'anciens salariés — surtout d'anciens cadres ou venant de professions intermédiaires — et des inactifs pour qui le commerce indépendant constitue alors une évolution professionnelle attractive[85] (Péron, 1991). Outre les franchisés, de nouveaux profils de commerçants tendent à émerger. Ces derniers s'éloignent du modèle d'exploitation familial traditionnel : que ce soient les épiciers asiatiques et maghrébins, les boutiques bourgeoises (qui ne sont pas tant gérées selon des logiques de rentabilité que dans une optique d'offrir un passe-temps aux épouses bourgeoises) ou les entreprises qui survivent en vertu d'une autre activité capable de financer l'existence de l'affaire, les modes de gestion et les représentations de ces nouveaux commerçants tranchent avec le fonctionnement des indépendants « traditionnels » (Péron, 1991).

Ces transformations socioéconomiques qui touchent le monde indépendant participent à expliquer le déclin du mouvement contestataire, la faible capacité du commerce traditionnel à peser sur les décisions politiques et à assurer sa survie. Même au sein des municipalités protectionnistes, les commerçants conservateurs perdent foi en la capacité de leurs élus à les protéger des agressions extérieures (Péron, 1993). Néanmoins, la permissivité observée n'est pas uniquement due aux évolutions politiques, économiques et sociales observées, ni à la transformation des rapports de force mais aussi à l'incapacité de la loi à enrayer les changements en cours.

3.2.3.2. Les failles de la loi Royer

La loi Royer et les conditions de son application n'ont pas mis longtemps à être décriées par les acteurs du commerce, quelle que que soit leur taille. La grande distribution n'a cessé d'opérer un travail de lobbying auprès des différents ministères pour faire connaître ses positions sur la loi. Michel-Edouard Leclerc qualifiait volontiers la loi « d'antiéconomique », « d'irrationnelle » et « d'inflationniste ». Le président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD), Jacques Perrilliat, se déclarait quant à lui opposé au « commerce administré » (Desse, 2001).

[85] Selon un sondage de l'Institut français d'Opinion publique mené en février 1975, 34 % des français interrogés souhaiteraient pouvoir créer leur propre entreprise (Gresle, 1980).

De leur côté, le commerce indépendant réagissait au niveau local dès lors qu'il considérait qu'une autorisation était donnée de façon trop laxiste (Desse, 2001). Les failles de la loi Royer ont donné lieu à une littérature assez abondante en sciences humaines et sociales, particulièrement chez les géographes[86]. Selon René Péron, la loi d'Orientation n'aurait pas pu contrarier les évolutions observées puisqu'elle n'avait prise sur « aucun des facteurs qui modifient les rapports entre la production et la distribution, sur aucun des changements qui travaillent en profondeur les relations des consommateurs aux marchandises » (Péron, 1991 : 203). Par ailleurs, plusieurs critiques ont pu être émises à l'encontre de la loi et de ses conditions d'application. Quatre arguments récurrents sont mobilisés pour expliquer l'échec de l'urbanisme commercial (Bonneville et Bourdin, 1998) : les carences techniques du texte de loi, les soupçons de corruption qui planent sur le fonctionnement des commissions, le manque de fiabilité et d'objectivité des documents décisionnels et la dualité de la législation entre urbanisme commercial et urbanisme.

Concernant les carences techniques de la loi, les acteurs économiques ont rapidement trouvé les moyens de contourner la loi en déposant des projets aux limites des seuils, en scindant leurs complexes en plusieurs îlots ou en rachetant des surfaces existantes au lieu d'opérer des créations — le rachat n'étant pas soumis au passage en commission. Pour se soustraire au passage en commission, les distributeurs n'hésitent pas déposer des projets situés juste en dessous du seuil de passage en commission, quitte à prétexter dans les années qui suivent « l'inadaptation imprévue des locaux » pour effectuer des agrandissements. À Paris, la majorité des supermarchés possèdent une surface de vente située en dessous des seuils : alors qu'une quarantaine de supermarchés ont une surface de vente supérieure à 1000 m^2, près de 150 unités se situent dans une surface inférieure (Metton, 1986b). Pour cette raison, certaines CDUC se sont montrées particulièrement agressives par la suite face aux demandes d'extension des supermarchés, bien plus qu'elles ne l'étaient face à des projets de centres commerciaux ou de grandes surfaces spécialisées (Bondue, 1986b).

Une deuxième stratégie employée par les promoteurs pour déjouer le passage en commission consiste à réaliser des parcs d'activités commerciales, distincts du modèle classique du grand centre commercial unifié (lui-même inspiré du *shopping mall* à l'américaine). Composées d'une grande surface alimentaire et d'un archipel de moyennes et grandes surfaces spécialisées, ces « zones planifiées » ne nécessitent pas de passage en CDUC. Certains promoteurs vont jusqu'à confier la

[86] Pour un aperçu de ces recherches, voir la critique de la loi effectuée par René Péron (1991, 1993) ou encore les actes du colloque sur l'application de la loi Royer (Metton, 1986a).

gestion des différents établissements à des sociétés distinctes. En effet, la majorité des magasins *discount* non alimentaires (GMSS) ouverts dans les années 1980 se sont installés autour des polarités existantes, sans frein quantitatif étant donné que leur création nécessitait rarement un passage en commission. L'inconsistance juridique de la notion d'unité économique et le seuil choisi par la loi encouragent de nouvelles stratégies de conception chez les promoteurs. Alors que certains optent pour la diversification de leur activité avec la création de moyennes surfaces spécialisées, d'autres se tournent vers les marchés étrangers (ex : Carrefour) ou réalisent leur extension d'activité par voie de fusions-acquisitions.

Les choix de cadrage effectués dans la loi — que l'on pourrait résumer en une lutte fervente contre le « gigantisme » américain — ont encouragé des évolutions impromptues de l'appareil de distribution telles que la promotion d'un petit et moyen commerce adapté et concurrentiel sur les marchés où tentaient alors de survivre les commerçants indépendants (Péron, 1991) ou encore l'essor du moyen commerce spécialisé face auquel les pouvoirs publics étaient plus permissifs[87] dans la mesure où il ne reçueillait pas le mécontentement que pouvait susciter à l'époque les hypermarchés (Metton, 1986b). En souhaitant limiter la création d'entités commerciales géantes, la loi a favorisé l'émergence des paysages d'entrée de ville diffus, atomisés (*cf.* chapitre 2). Ces jeux de cadrage-débordements autour des seuils ont permis le gonflement des pôles périphériques existants (Bondue, 1986b). Pour reprendre la formule d'Alain Metton, l'application de la loi « oriente autant le commerce nouveau qui lui échappe que celui qu'elle réglemente » (Metton, 1986b : 24).

Outre les stratégies d'évitement des acteurs économiques, le fonctionnement des commissions fut aussi remis en cause. Premièrement, les décisions des commissions étaient tendues entre des appréciations du projet réalisées sur des critères économiques et d'autres sur des critères urbanistiques, redoublant ainsi la dissociation artificielle entre urbanisme et urbanisme commercial. Aussi, l'incapacité des documents d'urbanisme à intégrer le commerce, à prendre compte ses dynamiques et ses contraintes, à anticiper et à influer son développement ne facilite pas la prise en compte des considérations urbanistiques dans les commissions. L'échelle des documents de planification ne correspond pas aux aires de rayonnement des équipements commerciaux visés par la réglementation (Péron, 1998) et les POS (Plan d'Occupation des Sols)

[87] Alain Metton constate que le taux d'acceptation pour les magasins spécialisés n'a fait qu'augmenter durant les 15 ans étudiés, attestant de la souplesse des pouvoirs publics en la matière (Metton, 1986b).

laissent peu de possibilités d'encadrement en ce qui concerne le commerce[88]. Par ailleurs, les distributeurs ont su jouer de la concurrence entre les municipalités et de la faiblesse du pouvoir intercommunal pour implanter des grandes surfaces. Les municipalités avaient tout intérêt à avoir de tels équipements sur leur territoire, que ce soit pour les emplois qu'ils créaient ou pour toucher la taxe professionnelle. Ces carences dans la planification urbaine ont renforcé le poids des commissions départementales dans leur rôle décisionnaire. En abandonnant la décision aux jeux d'acteurs des commissions, la loi privilégie des négociations au cas par cas au détriment d'orientations générales établies en amont dans le cadre d'un travail de programmation (Bonneville et Bourdin, 1998).

Cette liberté de négociation dans les commissions a donné lieu à plusieurs dérives telle que la corruption. La composition des commissions départementales constitue l'un des premiers points remis en cause. *A priori*, la loi Royer ne permet pas à des intérêts particuliers de dominer la commission. Pourtant, les analyses de Jean-Pierre Bondue sur la CDUC du Nord (1986b), de René-Paul Desse sur celle du Finistère (2001) et celles de Jean Soumagne sur la CDUC des Deux-Sèvres (1986), effectuées sur une dizaine d'années de fonctionnement, offrent des éléments tangibles pour appréhender la nature et le poids des différents intérêts au sein des commissions. Pour commencer, les auteurs relèvent que l'appréciation des projets par les chambres consulaires entre souvent en contradiction avec celle des services techniques de l'administration. La Direction de la Concurrence et de la Consommation affiche « une attitude ouverte » et tend à promouvoir les projets au nom de la modernisation de l'appareil commercial ou des consommateurs qui profiteraient alors directement de la concurrence engendrée. Les représentants des consommateurs interviennent peu dans les débats. De leur côté, les Chambres de Métiers optent pour une posture malthusienne : elles s'opposent systématiquement aux projets et dénoncent l'impact du capitalisme sur les structures artisanales familiales et la défense des structures commerciales existantes.

Les positions des Chambres de Commerce semblent plus nuancées. 6 fois sur 10, celles-ci votent en faveur du projet, guidées par le souci de maintenir les équilibres commerciaux et par les études de marché que réalisent leurs services techniques. Jean.-Pierre Bondue montre qu'un avis positif de la Chambre de Commerce joue souvent un rôle significatif dans l'acceptation finale du projet, mais ceci est moins vrai pour ses avis négatifs qui ne sont pas systématiquement pris en compte, attestant

[88] Ils peuvent délimiter des zones où seront favorisés ou interdits des usages commerciaux mais ils ne peuvent en aucun cas cibler des formes particulières de commerce (Bonneville et Bourdin, 1998). René Péron remarque que les documents de l'époque comportaient peu de prescriptions relatives aux localisations commerciales (Péron, 1988).

du poids mesuré du commerce local dans les décisions. René-Paul Desse montre que les CCI encouragent les procédures de concertation locale entre les demandeurs, les différents organismes et les collectivités locales. Face à ces prises de position plutôt figées, les élus locaux jouent souvent le rôle d'arbitre dans les commissions. Néanmoins, leurs positions sont plutôt ambiguës, une ambiguïté que le vote secret participe à entretenir. La municipalité d'accueil est très souvent favorable à l'implantation (9 fois sur 10). Ils justifient souvent l'acceptation du projet par le sous-équipement commercial de la commune et par l'essor récent de la population. Il y a fort à parier que derrière la volonté de développer le commerce périphérique (et celui du centre-ville), ce soit le désir d'accroître les recettes liées à la taxe professionnelle qui motive leurs décisions. Les élus des communes voisines semblent avoir un jugement plus réservé (5 voix contre 10). Le « non » l'emporte quand le projet d'équipement commercial devient trop concurrentiel pour leur propre commerce.

Selon René-Paul Desse (2001), les commissions sont rarement des lieux de débats. De fait, la foi dans le pouvoir régulateur des CDUC semble s'amenuiser au fil du temps, en atteste l'absentéisme de plus en plus fréquent aux commissions. Les recours au ministère de plus en plus fréquents participent à décrédibiliser l'échelon départemental et à en faire une sorte de préalable aux décisions ministérielles, décisions qui ne respectent pas forcément les *desiderata* locaux. En outre, les positions des CDUC peuvent changer au cours du temps. Jean-Pierre Bondue (1986) a montré que la multiplication des demandes pour un même projet favorise son acceptation à terme. Sur plusieurs projets réexaminés par la CDUC du Nord, celle-ci a changé d'avis à de nombreuses reprises sans que des modifications majeures du dossier ou des évolutions liées à la situation locale ne puissent justifier d'un tel revirement. Si l'obstination des dépositaires de dossiers semble payer, ces revirements laissent perplexe quant à l'objectivité des débats dans la commission (Bondue, 1986).

Sur ce point, l'indépendance des membres de la commission a provoqué de vives réactions chez les distributeurs. Edouard Leclerc s'est exprimé publiquement à plusieurs reprises pour dénoncer la corruption présente dans les CDUC. En effet, un des effets directs de la loi fut de resserrer les liens entre distributeurs et élus locaux, et les nombreux services rendus entre les deux parties ont continué d'affirmer les liens tissés. Les lois de décentralisation votées en 1982, en renforçant le pouvoir des municipalités, ont par ailleurs accru la facilité de recours à des pratiques douteuses que décortique Yann Tanguy dans un article au titre évocateur : « Quand l'argent fait la loi » (Tanguy, 1988). Sans contrôle, ni contre-pouvoir, la porte était ouverte à la corruption et au financement occulte des partis politiques par les CDUC. La réservation de panneaux publicitaires, l'achat de sondages ou de pages

de journaux par le distributeur pour les campagnes électorales étaient devenues pratiques courantes. Certains élus n'hésitent pas à faire financer des projets d'équipement (une extension de mairie, un aménagement de voirie, etc.), parfois sans lien direct avec le projet d'implantation commerciale (Bonneville et Bourdin, 1998). Ces pratiques de « racket municipal » que subissent les distributeurs seront dénoncées par Edouard Leclerc dans un article de son journal *Le Parti Prix* en 1987[89].

En conclusion, la loi Royer avait pour ambition de maintenir un climat de paix entre l'État et les travailleurs indépendants en adoucissant le processus de modernisation du commerce impulsé par les grandes surfaces. Elle a transformé les conditions de la régulation locale et impulsé de nouvelles orientations au développement commercial. Pourtant, la loi sera fortement critiquée par la suite, en raison de son incapacité à enrayer le développement périphérique du commerce et à assurer la cohérence urbanistique des projets mais aussi à cause des pratiques illicites qui viennent entacher le fonctionnement du dispositif. Il faut attendre les années 1990 pour que le dispositif soit réformé.

3.3. La réforme de la loi Royer : foisonnement des préoccupations et diversification des instruments

Malgré la dénonciation récurrente des écueils de la loi, la révision de cette dernière fut sans cesse repoussée (Péron, 1991). Votée dans un esprit de pacification sociale et de conquête d'un électorat mécontent, la loi Royer a été accueillie unanimement comme une loi de défense des petits contre les gros. À ce titre, elle est devenue intouchable et aucun des gouvernements successifs n'a osé s'attaquer à une réforme jusqu'aux années 1990. Et pour cause, avec l'évolution de l'appareil de distribution, l'enjeu électoral lié à la situation des indépendants avait perdu de son importance au vu de leur diminution numérique dans le paysage commercial (Péron, 1993). Mais la médiatisation de plus en plus fréquente des pratiques illicites dans les commissions d'urbanisme commercial a remis au cœur du débat public la possibilité d'une réforme de la législation. Trois textes de lois sont venus corriger et compléter le dispositif juridique existant :

- la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990, dite loi « Doubin »,

[89] Dans le journal du groupe Leclerc *Le Parti Prix* publication du 27 avril 1987 « Halte au Racket » : il définit le « racket municipal » de la sorte : « le maire vous demande de casquer pour que votre entreprise puisse obtenir des autorisations » (in Tanguy, 1988).

- la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi « Sapin »,
- la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, dite loi « Raffarin ».

Les évolutions apportées par ces lois cherchent bien évidemment à corriger les défauts de la loi d'Orientation mais elles se révèlent assez ambigües quant à leurs finalités. D'un côté, la nouvelle réglementation semble confirmer les commissions d'urbanisme commercial dans leur rôle d'arbitre économique ; de l'autre, plusieurs éléments amènent à penser que de nouvelles préoccupations intègrent les débats sur l'urbanisme commercial. Par ailleurs, les années 1990 semblent marquer le retour de tentatives de planification locale de l'équipement commercial. À terme, ces deux tendances couplées pourraient augurer d'un rapprochement croissant entre aménagement du territoire et urbanisme commercial.

3.3.1. LA REFORME DU REGIME D'AUTORISATION PREALABLE

3.3.1.1. La lutte contre la corruption : une priorité des réformes

La loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « Sapin »,prend à bras le corps le problème de corruption. L'augmentation des charges occultes pour obtenir une autorisation d'implantation a poussé les distributeurs — dont Michel-Edouard Leclerc — à dénoncer ces pratiques. Les porteurs de projet avaient fini par intégrer dans leurs calculs prévisionnels le versement de cette « dîme ». Un rapport préalable à la loi Sapin abondait dans le même sens, révélant les pratiques frauduleuses de financement des partis politiques, pourtant déjà connues de la population au vu des éclats médiatiques que ces affaires pouvaient provoquer. La loi de janvier 1990 sur le financement des partis n'avait pas apporté de changement significatif. En 1991, Pierre Mazeaud, président de la commission d'enquête parlementaire sur le financement des partis politiques, avait demandé au gouvernement de supprimer la loi « Royer » :

> « La loi Royer a perdu une grande part de son utilité. Il faut donc réviser, voire abroger l'ensemble des dispositions relatives à l'urbanisme commercial et faire ainsi rentrer les grandes surfaces dans le droit commun de l'urbanisme »[90]

[90] Source : « La loi Royer a organisé le racket politique des grandes surfaces », Les Echos, publié le 25/11/1991 (en ligne) : https://www.lesechos.fr/25/11/1991/LesEchos/16021-039-ECH_la-loi-royer-a-organise-le-racket-politique-des-grandes-surfaces.htm (consulté le 6 octobre 2017).

Avec la loi Sapin, l'État affiche son désir de réglementer plus fermement les conduites au sein des commissions départementales et d'y instaurer plus de transparence. Pour ce faire, il redéfinit le fonctionnement du dispositif d'autorisation préalable afin de prévenir les dérives. Les commissions d'urbanisme commercial sont dès lors remplacées par des commissions d'équipement commercial (CDEC/CNEC) dont la composition est modifiée. Le nombre de ses membres est réduit à 7, parmi lesquels figurent 4 élus locaux[91], 2 représentants élus des professionnels du commerce (CCI et CMA) et un représentant d'association de consommateurs. Cette réduction du nombre de membres et leur rotation plus rapide visent à limiter les risques de surenchères dans les commissions. On constate qu'elle se fait au détriment des professionnels du commerce, en particulier de la grande distribution, évincée de la concertation. La loi Raffarin corrigera partiellement ce déséquilibre en réduisant la taille de la commission à 6 membres (3 élus locaux, 2 élus du commerce et un représentant des consommateurs). Quatre voix sont alors nécessaires à l'acception d'un projet. De plus, le vote des membres n'est plus à bulletin secret mais rendu public. La commission nationale d'équipement commercial connaît les mêmes modifications de composition qu'à l'échelon départemental mais le changement le plus important concerne la perte de son caractère consultatif. À partir de 1993, la CNEC se substitue au ministre pour les procédures d'appel des commissions départementales. La confiscation du pouvoir d'arbitrage aux ministres laisse penser que ces derniers étaient également soupçonnés d'abus de pouvoir (Desse, 2001).

3.3.1.2. Une réglementation malthusienne renforcée : la guerre contre le *hard discount*

En parallèle de la lutte contre la corruption, l'État affirme sa volonté d'accroître son contrôle sur les implantations commerciales. Cette volonté fait suite aux dérives observées et participe au travail de recadrage de l'État face aux stratégies d'évitement des acteurs économiques. Elle arrive également dans un contexte particulier, marqué par le développement massif du maxi discompte sur le territoire français, qui bouleverse les relations entre fournisseurs, distributeurs et commerçants indépendants. Par conséquent, le nouveau cortège de lois a sensiblement renforcé le régime d'autorisation préalable et a élargi son champ d'action de trois façons.

[91] Ces quatre élus représentent la commune d'implantation, la structure intercommunale d'implantation et les deux communes les plus peuplées (autrement dit les deux plus susceptibles d'être en concurrence avec la commune d'implantation)

Premièrement, les lois votées étendent la procédure à de nouveaux établissements commerciaux. La loi Doubin soumet les lotissements commerciaux au passage en CDEC. Rappelons-le, la manière dont la loi Royer définissait une entité commerciale avait donné lieu à plusieurs jeux de « seuils ». Pour se soustraire au passage en CDUC, les promoteurs et distributeurs scindaient leurs projets en îlots, formant les fameux parcs d'activité commerciaux que l'on connaît encore aujourd'hui. Dès 1976, le problème avait été identifié et une première circulaire avait introduit la notion « d'unité économique ». Mais c'est la loi Doubin qui fixera le cadre juridique définissant ces « ensembles commerciaux ». L'État ambitionne de résoudre le problème du contournement de la loi grâce à l'introduction dans le régime d'autorisation préalable, de dispositions spécifiques pour les magasins formant un même lotissement commercial[92]. Six ans plus tard, la loi Raffarin (1996) viendra de nouveau étendre le dispositif en soumettant à une autorisation les hôtels de plus de 30 chambres, les multiplexes et les stations-services accolées à un magasin de commerce.

Deuxièmement, les lois votées élargissent le spectre des opérations concernées par la procédure d'autorisation. Sous la loi « Royer », seules les créations et les extensions étaient concernées par le passage en commission. La loi Raffarin instaure pour la première fois, un contrôle des cessions de fonds de commerce, poussant encore la restriction à la liberté d'entreprise. Dès lors, les changements d'activités sont soumis à autorisation préalable à partir de 300 m^2 dans le cas d'un magasin à dominante alimentaire et à partir de 2 000 m^2 pour du non-alimentaire. Encore une fois, cette mesure a pour objectif de limiter les possibilités de corruption qui pouvaient se produire au moment de la cession.

La dernière mesure concerne l'abaissement des seuils de surface pour lesquels une autorisation préalable est nécessaire. Dans un contexte tendu, marqué par une concentration du commerce de plus en plus forte, le premier ministre Édouard Balladur adopte dès 1993 un moratoire sur la création de nouvelles grandes surfaces et déclare le gel des implantations (Monino et Turolla, 2008). Deux ans plus tard, cette concentration du commerce et l'avenir des PME font partie des points centraux du débat présidentiel. Le Syndicat national des associations de commerçants demandent à chaque candidat de prendre position sur l'urbanisme commercial. À cette occasion, le candidat Jacques

[92] Dans le Code du Commerce, « un ensemble commercial » est défini en fonction de deux conditions : premièrement, les magasins doivent être réunis sur un même site ; deuxièmement, l'ensemble de bâtiments doit posséder une des quatre conditions suivantes : être conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, bénéficier d'aménagement communs, faire l'objet d'une gestion commune ou être réunis par une structure juridique commune. Source : « La définition de la notion « d'ensemble commercial » impacte les autorisations de surfaces commerciales », *AC-Franchise*, publié le 10/04/2017 [en ligne] : https://ac-franchise.com/article/la-definition-de-la-notion-densemble-commercial-impacte-les-autorisations-de-surfaces-commerciales-3924 (consulté le 2/10/2017)

Chirac s'engage à porter un coup d'arrêt à l'essor des grandes surfaces : « la loi Royer ne suffit plus ». Les propositions du candidat Chirac vont dans trois directions : inviter au regroupement des unions commerciales de centre-ville, réformer le droit de la concurrence pour « prévenir les abus manifestes » et maîtriser l'urbanisme commercial. Après son élection en 1995, Jacques Chirac annonce qu'il souhaite mettre un coup d'arrêt à la croissance des grandes surfaces conformément à ses promesses électorales. Il déclare le gel des implantations pour une durée de six mois. Le discours dénonciateur qu'il tient à propos de la grande distribution ne s'amenuise pas avec le temps :

> « Il nous faut aujourd'hui détruire les tours et les barres, mais il faut aussi mettre un terme à certaines formes d'urbanisme commercial »
>
> « La grande distribution, phénomène purement français qui n'existe pratiquement nulle part ailleurs, peut faire état d'un bilan extraordinairement négatif, s'agissant de la distribution, de l'équilibre de l'aménagement de notre territoire et de la convivialité »[93]

Le ministre des PME, Jean-Pierre Raffarin proclame :

> « on est allé trop loin. L'équipement commercial est maintenant proche de la saturation. Il doit être maîtrisé et cette maîtrise, nous l'avons évaluée à 300 m^2 » (*in* Monino et Turolla, 2008 : 143).

La loi Raffarin, première vraie réforme de l'urbanisme commercial depuis 1973, porte un coup d'arrêt aux demandes d'ouvertures et d'extension de grandes surfaces[94]. D'une part, elle abaisse les seuils de passage en commission départementale à 300 m^2 de surface de vente ; d'autre part, elle durcit la procédure pour les plus grands projets commerciaux (de plus de 6 000 m^2) en les soumettant à la lourde démarche de l'enquête publique pour s'implanter. Afin de limiter les implantations illégales, la loi renforce les sanctions contre les exploitations sans autorisation et oblige les projets refusés à respecter un délai d'un an avant de repasser en CDEC.

[93] Source : « Chirac rajoute un couplet anti-hypersLe Président n'en finit pas de stigmatiser la grande distribution », *Libération*, publié le 2/05/1996 [en ligne] : http://www.liberation.fr/futurs/1996/05/02/chirac-rajoute-un-couplet-anti-hypersle-president-n-en-finit-pas-de-stigmatiser-la-grande-distributi_172837 (consulté le 30/09/2019)

[94] En parallèle de la loi Raffarin, la loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, (dite loi Galland) promulguée quelques jours plus tard participera au même freinage de la croissance de la grande distribution, cette fois par le biais des relations entre distributeurs et fournisseurs. En effet, la loi Galland se donne pour objectif de rééquilibrer la concurrence entre les distributeurs et les commerçants traditionnels par un encadrement resserré des prix de vente. Par ces nouvelles mesures, le gouvernement espère rétablir un rapport de force plus équitable entre les distributeurs (tout puissants) et les fournisseurs afin d'éviter un recours trop massif au discount par la grande distribution. Face au succès explosif du hard-discount, la grande distribution a dû répliquer en créant ses propres réseaux de maxi discompte ou en développant des gammes premier prix. Cette guerre des prix — et la pression constante des distributeurs sur les fournisseurs qui l'accompagne (Billows, 2017) — provoquent des effets inflationnistes que la loi Galland veut pallier dans l'intérêt du consommateur.

Ces mesures donnent à penser que la cible du législateur a changé. Contrairement à la loi Royer qui attaquait frontalement les hypermarchés et les galeries commerciales, le dispositif de la loi Raffarin semble viser le *hard-discount,* dont les prix pratiqués font pression sur la grande distribution et sur le commerce traditionnel. L'abaissement du seuil de passage en commission à 300 m^2 de surface de vente est assez significatif de cette volonté politique puisque la majorité des magasins *hard-discount* qui se développent en France à partir de la fin des années 1980 possèdent des surfaces de vente comprises entre 600 et 800 m^2, ce qui les dispensait de l'autorisation préalable des CDEC. De fait, la réévaluation du seuil avait pour objectif de limiter le développement de ce *hard-discount* mais elle aura aussi eu pour effet secondaire d'étendre le régime d'autorisation aux moyennes surfaces du centre-ville et de freiner leur développement.

Avec ces nouvelles mesures, la France se place en tête des pays européens en matière de restrictions à la liberté d'entreprise pour ce qui concerne le commerce de détail (Monino et Turolla, 2008). Quels sont les effets de ces nouvelles mesures sur le paysage commercial ? À première vue, la période de gel des ouvertures, couplée à la saturation du marché foncier et à la méconnaissance des mécanismes réglementaires instaurés ont fortement ralenti la création de mètres carrés commerciaux jusqu'à la fin des années 1990 (*cf.* figure 13). Après cette date, les hypermarchés ont repris leur croissance mais celle des supermarchés s'est stabilisée, attestant d'une certaine maturité du marché sur ce segment (Monino et Turolla, 2008). En ce qui concerne les maxidiscomptes, leur croissance fut gênée par l'application de la loi Raffarin mais à en croire l'analyse des économistes Jean-Louis Monino et Stéphane Turolla (2008), cette rupture serait moins liée aux politiques déployées qu'à la dynamique propre de ce marché[95]. Néanmoins, ils reconnaissent que la loi a permis de temporiser l'extension du *hard-discount* jusqu'au début des années 2000 — où sa croissance connaîtra un nouveau départ — et d'encourager des phénomènes de concentration en faveur des leaders allemands Aldi et Lidl.

[95] Selon les chercheurs, l'âge d'or du hard-discount était déjà révolu depuis deux ans quand la loi est entrée en vigueur.

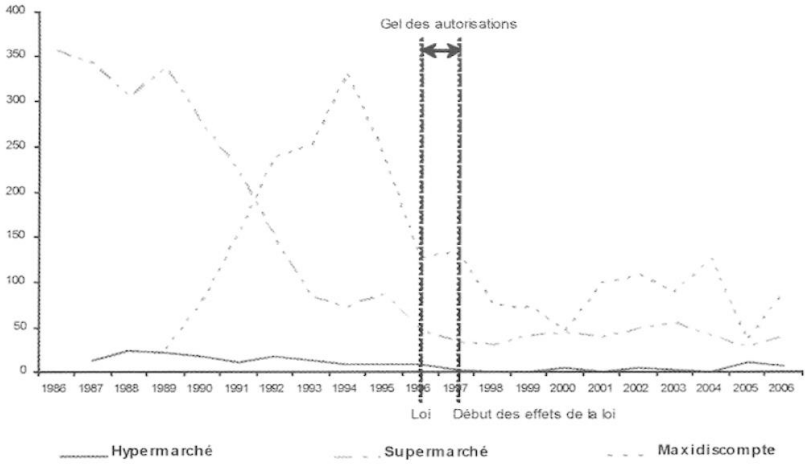


Figure 13. Evolution du nombre d'ouvertures par format de vente (source : Monino et Turolla, 2008).

Dans de telles conditions, la grande distribution doit se montrer inventive. Les distributeurs ont dû revoir leurs schémas de développement pour s'adapter au nouveau contexte législatif et faire face à la concurrence du maxidiscompte. Les procédures de rachats de parts de marchés et les opérations de fusion[96] se multiplient. Le modèle de croissance extensif que l'on connaissait depuis les années 1970 évolue : la croissance se réalise de plus en plus par externalisation. Plusieurs distributeurs profitent de ces opportunités pour transformer leurs supermarchés vieillissants en maxidiscomptes sans passer par la CDEC, mettant à mal les objectifs du gouvernement de limiter l'essor du *hard-discount* (Monino et Turolla, 2008). Par ailleurs, les distributeurs cherchent de nouvelles niches pour croître : ils élargissent la gamme de leurs produits, multiplient les concepts de magasins et testent de nouvelles localisations dans les espaces centraux et péri-centraux des villes (voire à l'étranger). Ils adaptent leurs magasins aux caractéristiques des zones de chalandise où ils s'implantent (Bonneville et Bourdin, 1997). Cette diversification des concepts renvoie à ce que Philippe Moati nomme la « nouvelle révolution commerciale », définit comme le passage d'un modèle de conquête d'un marché de masse à des pratiques de segmentation des marchés et de différenciation des biens (Moati, 2011).

En réalité, la loi Raffarin a renforcé les distributeurs en place. En effet, ceux-ci bénéficiaient d'une rente de position dans un contexte où l'entrée sur le marché devenait plus coûteuse financièrement (en raison de la rareté des emplacements, du coût du foncier et celui lié aux demandes d'autorisation) et plus lourde sur le plan administratif. Ces éléments permettent de comprendre pourquoi, à la suite de la loi Raffarin (1996), la création de surfaces de vente s'est en grande partie réalisée par le biais d'opérations d'extension, à défaut de nouvelles créations d'établissements (Monino et Turolla, 2008).

[96] Carrefour et Promodès ont fusionné en 1999, Casino a racheté Franprix et Leader Price en 1997.

En définitive, on peut affirmer que la loi a favorisé la concentration de la grande distribution et un fonctionnement oligarchique du marché[97]. Dominé par les acteurs les plus anciens — et les plus capables de supporter les coûts liés à l'immobilisation foncière, au montage de dossiers et aux procédures de recours — le marché ainsi régulé donne alors un accès restreint aux nouveaux entrants, et aux acteurs les plus petits et les plus faibles économiquement. Cette réduction de la concurrence aura pour conséquence de renforcer l'inégalité du rapport de force qui liait les fournisseurs aux distributeurs — que la loi Galland essayait pourtant de rectifier.

De ce point de vue, la loi Raffarin fut considérée comme un échec. L'administration croissante du commerce a été plutôt mal accueillie par les acteurs du commerce, en témoigne le discours de J. Bédier, président de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) :

> « Il est dangereux de croire ou de faire croire que des décisions administratives peuvent régler des problèmes économiques »[98].

Et outre la créativité dont ont fait preuve les acteurs économiques pour contourner la règlementation mise en place, les élus locaux — qui constituent rappelons-le la moitié de l'effectif des commissions départementales — n'avaient pas les mêmes motivations que l'État. Ils ont continué à encourager l'implantation d'équipements commerciaux dans les CDEC, ces dernières étant sources de revenus fiscaux et d'emplois pour leurs communes. Certaines municipalités se montrent aussi favorables à l'arrivée des *hard-discount* car ces magasins sont volontaires pour s'installer dans les zones urbaines sensibles, là où les acteurs classiques de la distribution rechignent à aller[99]. Enfin, il faut ajouter à cela la « professionnalisation » des acteurs économiques face aux demandes d'autorisation : ceux-ci n'hésitent pas à confier le montage des dossiers de CDEC à des sociétés spécialisées dans l'urbanisme commercial pour augmenter leurs chances de voir leurs projets autorisés (Monino et Turolla, 2008).

3.3.1.3. L'émergence de nouvelles préoccupations ?

À première vue, le changement de vocable opéré par la loi Sapin semble témoigner de l'échec de la loi Royer à faire véritablement de « l'urbanisme » commercial. Si les CDUC ont réussi à ralentir

[97] « En 1993, les cinq premiers groupes de distribution détenaient 59,7% de ce marché, à comparer au 78,3% pour l'année 2006 » (Monino et Turolla, 2008 : 166).
[98] Source : « Chirac sévère contre les grandes surfaces. Le projet de loi limitant les ouvertures a été adopté hier en Conseil des ministres. », *Libération*, publié le 30/04/1996 [en ligne] : http://www.liberation.fr/futurs/1996/04/30/chirac-severe-contre-les-grandes-surfacesle-projet-de-loi-limitant-les-ouvertures-a-ete-adopte-hier-_170048 (consulté le 30/09/19)
[99] Source : « Le hard-discount fait sa mue », LSA Conso, publié 24/04/2008 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/le-hard-discount-fait-sa-mue,66716 (consulté le 30/09/19)

l'expansion des grandes surfaces commerciales, elles ont délaissé la fonction urbaine des équipements commerciaux et leur pouvoir structurant sur le tissu urbain (Desse et al, 2008 ; Metton, 1986b). De fait, il serait logique de penser que le changement d'intitulé des commissions départementales de « l'urbanisme commercial » vers « l'équipement commercial » atteste de l'abandon des prérogatives d'aménagement du territoire au sein des outils d'urbanisme commercial. Au contraire, l'État a plutôt confirmé le rôle d'arbitre de la concurrence des ces commissions (Desse, 2013).

Pourtant, l'intensification de la régulation du jeu économique semble s'accompagner de l'arrivée de nouvelles préoccupations. Sous le régime de la loi Royer, l'appréciation d'un projet en commission départementale reposait essentiellement des critères économiques, c'est-à-dire sur le fait de garantir une concurrence claire et loyale, de maintenir un équilibre entre grande et petite entreprises, de lutter contre le gaspillage des équipements commerciaux, de subvenir aux besoins du consommateur, d'accroître la compétitivité de l'économie nationale et enfin, de veiller à l'animation de la vie urbaine et rurale. À cette multitude de préoccupations instaurée par la loi Royer, les lois Sapin et Raffarin ajoutent de nouveaux critères telles que la promotion de l'emploi, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la qualité de l'urbanisme et des paysages urbains. Cette multitude de critères susceptibles de justifier les décisions des CDEC introduit un flou que les distributeurs ont su exploiter à leur profit (Monino et Turolla, 2008).

Pourquoi un tel foisonnement de critères ? Donnons des précisions sur ce qui a motivé leur insertion. Pour commencer, l'emploi a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et médiatiques lors de la préparation de la loi Raffarin. Le gouvernement voit d'un mauvais œil le mouvement de concentration du commerce qu'elle considère comme un danger pour l'emploi :

> « Le développement du commerce de proximité est davantage créateur d'emplois que la grande distribution. Il représente surtout un élément de stabilité sociale et territoriale ».

Jacques Chirac dénonce un bilan « extrêmement négatif » sur l'emploi pour la grande distribution. De son côté, Jean-Pierre Raffarin, ministre du Commerce et de l'Artisanat affirme que « le critère de l'emploi doit devenir prioritaire lors de l'examen des dossiers ». Pour cette raison, la loi Raffarin prévoit la présence d'une nouvelle personnalité qualifiée dans la commission nationale d'équipement commercial (réformée par la loi Sapin trois ans plus tôt) qui sera choisie pour ses compétences en matière d'emploi.

Si le gouvernement semble convaincu de l'impact négatif de la grande distribution sur l'emploi, la source de cette inquiétude laisse perplexe certains experts dans la mesure où aucune étude étayée

ne semble venir soutenir les arguments du gouvernement. En 1995, l'Insee publie un bilan sur le commerce qui semble même démentir les propos du gouvernement : les emplois créés par la grande distribution seraient plus nombreux que les emplois perdus dans le commerce traditionnel. Le faux procès étatique de la grande distribution est dénoncé par la presse. Les journalistes questionnent les motivations réelles du gouvernement[100]. L'impossibilité de démontrer scientifiquement l'hypothèse du gouvernement crée polémique. Toutefois, l'opinion publique semble s'accorder sur un argument majeur contre la grande distribution : la déqualification des emplois[101]. En outre, le développement des NTIC au sein des commerces et la délégation d'une partie du travail au consommateur (Dujarier, 2014) inquiète les parlementaires, qui se positionnent contre la grande distribution.

Outre l'emploi, l'aménagement du territoire devient également un sujet de préoccupations. Au rétrécissement présumé du champ de compétence des commissions semblent s'opposer des éléments prouvant au contraire un retour timide des préoccupations urbanistiques dans le régime d'urbanisme commercial. Dans les travaux parlementaires menés en amont de la loi Raffarin, de nombreuses voix s'étaient élevées contre l'enlaidissement des entrées de ville. Une vague politique et médiatique s'était levée dans les années 1990 contre l'esthétique des « boîtes à vendre » et des « hangars à acheter », et par la même occasion, contre l'urbanisme à l'américaine (Péron, 2004). À l'État « protectionniste » des années 1970 soucieux de protéger les petits commerces de la modernisation se substitue petit à petit un État « paysagiste » chargé de protéger l'environnement et les activités de proximité (Monnet, 2008). L'enjeu de la protection du « petit commerce » se déplace vers « la sauvegarde des activités de proximité ». L'activité commerciale est fragilisée dans les espaces ruraux et dans les espaces urbains de voisinage, sauf dans les espaces d'habitat les plus solvables où ils sont appréciés pour la convivialité et la sécurité qu'ils participent à créer (Péron, 1998). À l'inverse, certains quartiers touchés par la paupérisation et composés des habitants les plus captifs ne disposent plus d'aucun commerce, ce qui pose la question du rôle de la puissance publique face à ce manque de commodités quasi-vital (Péron, 1998).

Pourtant, l'analyse que René Péron effectue à propos des débats sur les lois Royer (1973) et Raffarin (1996) montre que les attaques contre les modalités de localisation de commerce, bien qu'elles empruntent à un vocable différent et semblent dénoncer les conséquences urbanistiques des

[100] Source : « Oui, ils créent plus d'emplois qu'ils n'en détruisent mais… », *l'Expansion*, publié le 15/05/1996 (en ligne) : http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/oui-ils-creent-plus-d-emplois-qu-ils-n-en-detruisent-mais_1422466.html (consulté le 30/09/2019)

[101] Emplois précaires et peu qualifiés, temps partiels imposés, *turn-over* important, recours aux prud'hommes fréquents, etc.

implantations commerciales, renvoient en réalité aux mêmes arguments que la loi Royer (Péron, 2004). Dans les débats de 1973, les termes de paysage, patrimoine, environnement sont rarement invoqués ou quand ils le sont, c'est dans le sens de cette accusation (les petits commerçants comme patrimoine sociologique de la France) ou dans un sens différent (l'environnement comme contexte et non comme entité à défendre). Ce n'est plus le cas en 1996 où René Péron relève 16 occurrences du terme « paysage » et une vingtaine de celui « d'environnement » (au sens d'une entité). La notion de patrimoine urbain et l'image du centre-ville historique prennent de l'importance dans les discours. Ces nouvelles rhétoriques semblent consacrer la formation d'une nouvelle thématique dans la loi de 1996 : celle de la localisation des activités et de la dimension esthétique du commerce. Les modèles du centre commercial de périphérie, des « zones commerciales bardées de tôle » et de leurs parkings bétonnés sont réprouvés par les parlementaires : « nous ne pouvons accepter l'installation de cités-parkings où gravitent l'hypermarché, le *fast-food* et le multiplexe » (Mr. Saint-Ellier, député UDF-PR).

Mais comme le souligne René Péron, l'émergence de préoccupations spatiales et esthétiques ne vient pas remplacer les condamnations socio-économiques ; elles les complètent en se basant sur le même modèle d'opposition binaire : le couple centre-ville/périphérie remplace le couple petit/gros. De plus, il note que les catégories de « petit commerçant indépendant » et de « commerçants du centre-ville » renvoient à la même construction idéelle, au point de se confondre dans les discours. Les deux sont parés des mêmes vertus : ils incarnent la convivialité, le lien social, l'harmonie, la face humaine du commerce, l'animation et la vitalité de la ville, la beauté du travail bien fait, la beauté du centre-ville. À l'inverse, les périphéries, assimilées aux grandes surfaces, renvoient au chaos et à l'anarchie, à l'uniformisation et à l'anonymat, à l'absence d'âme et d'identité. Malgré un changement de vocable, ce sont deux constructions idéelles similaires qui sont en jeu : les mêmes phénomènes, le même rapport de force décrit et la priorité donnée aux centres-villes et à leurs commerces. Les centres représentent le monde humain, l'esprit, l'âme, la beauté tandis que les périphéries renvoient au monde matérialiste, aux objets, à la matière et à la laideur. Dans de tels discours, la guerre entre centre-ville et périphérie s'annonce comme la bataille de la vie contre la mort (Péron, 2004).

Conclusion

L'histoire des premiers temps de l'urbanisme commercial semble marquée par un rapide abandon des considérations urbanistiques au profit d'une régulation du commerce motivée par la nécessité de

pallier les effets socioéconomiques liés à la croissance rapide de la grande distribution en périphérie des villes. Les premières grilles d'équipement commercial ont en effet mises en place avec l'espoir de pallier le sous-équipement commercial des nouveaux quartiers. La mobilité croissante des ménages, couplée à l'installation des grandes surfaces en périphérie de la ville, ont rapidement rendu ces grilles inutiles. La création d'un dispositif de contrôle des implantations commerciales devait permettre de freiner l'essor de la grande distribution et de protéger les petits commerçants. Ce dispositif fut perçu comme un échec par bon nombre de contemporains. De notre côté, nous pensons qu'il a rempli le rôle que l'État (et les grands distributeurs, investis dans la conception de ces outils) souhaitaient lui donner à l'époque, c'est-à-dire d'adoucir le processus de modernisation du commerce et de contenir la colère des commerçants indépendants. Sur ce point, les décisions prises en CDUC et CNUC, souvent favorables à l'installation des nouveaux projets commerciaux, semblent confirmer le fait que l'État et certains élus locaux ne voulaient pas entraver trop fortement le développement des grandes surfaces. Pour limiter la dimension controversée de cet agencement marchand, le soutien aux centres-villes et au commerce indépendant fut perçu par les acteurs politiques comme une solution propice à contenir les effets néfastes du renforcement de la concurrence sur les acteurs les plus faibles du marché. La mise en place du FISAC à la fin des années 1980 et le déploiement de politiques locales (peu institutionnalisées) de soutien aux commerçants de centre-ville sont à appréhender comme des mesures politiques de compensation censées rétablir un certain équilibre dans la concurrence entre gros et petits commerces.

Force est de constater qu'avec l'essor de cet urbanisme commercial régulateur, les préoccupations urbanistiques ont relativement disparu du travail d'*agencing* de l'État. Il faut attendre les années 1990 pour voir revenir ce type de considérations dans les débats sur l'urbanisme commercial. La mise à l'agenda de préoccupations urbanistiques est en partie la résultante des débordements provoqués par l'application des mesures d'urbanisme commercial. En soumettant les grandes surfaces commerciales (de plus de 1 000 m²) au passage devant la CDUC, l'État a indirectement encouragé le morcellement des grandes surfaces en magasins plus petits. L'archipelisation du commerce en entrée de ville forme une conséquence directe de la loi Royer et des stratégies d'évitement des distributeurs qui ont résulté de l'application de la loi. On observe un phénomène similaire dans les années 1990 : les lois Sapin (1993) et Raffarin (1996), censées renforcer le régime d'autorisation préalable, ont consolidé le poids des distributeurs en place, créant alors une situation oligopolistique sur le marché. Une telle situation est préjudiciable pour les commerces indépendants dans la mesure où le renforcement des géants de

la distribution aura eu pour effet d'inverser le rapport de force avec les fournisseurs et de favoriser l'inflation des prix du commerce de détail (Monino et Turolla, 2008).

Ainsi, le travail d'agencing mené par l'État a produit des débordements imprévus : il n'a pas réussi à anticiper les réactions des acteurs économiques ou les effets de la régulation sur le fonctionnement du marché. Il est difficile de savoir si ces effets sont voulus ou non, mais en tout cas, ils sont contraires aux ambitions affichées par les gouvernements ayant mis en place les instruments coupables de ces travers. Force est de constater que le travail d'*agencing* mené par l'État au début des années 1990 se caractérise par le désir de repenser les agencements marchands afin de permettre une meilleure prise en charge des débordements relatifs au fonctionnement des commissions d'urbanisme commercial, sans pour autant remettre en question ni le mode d'instrumentation adopté, ni le bien-fondé d'une régulation de la concurrence. Au contraire, l'État renforce le poids des commissions d'équipement commercial et durcit le contrôle des implantations commerciales. Néanmoins, il multiplie les motifs susceptibles de justifier la régulation de la concurrence pour y intégrer la protection de l'emploi et l'aménagement du territoire. Par conséquent, la régulation de la concurrence ne s'opère plus sur des motifs strictement économiques. Si l'invocation de motifs extérieurs ne change pas profondément les arbitrages opérés pour le moment, le retour des préoccupations urbaines dans le travail d'*agencing* de l'État ouvre la voie à d'autres formes d'instrumentation : l'intégration de mesures commerces dans le droit de l'urbanisme et dans la planification urbaine.

Chapitre 4.
Intégrer le commerce dans l'urbanisme, un processus inachevé

Au cours du chapitre précédent, nous avons dépeint la mise en œuvre des premiers instruments d'urbanisme commercial. Si les premières tentatives d'encadrement du développement commercial avaient vocation à pallier le sous-équipement dans les quartiers, la loi Royer votée en 1973 a instauré un nouveau dispositif de régulation du commerce, les commissions d'urbanisme commercial. Dès sa création, cet instrument avait vocation à réguler la concurrence entre grandes surfaces périphériques et petits commerçants de centre-ville, délaissant de fait la vocation urbanistique des premières grilles d'équipement commercial. Néanmoins, à l'aube des années 1990, on observe un retour des motifs urbanistiques dans la régulation du commerce. En effet, la mise à l'agenda public des effets néfastes du commerce sur l'esthétique des entrées de ville, la valorisation du commerce de centre-ville comme patrimoine urbain, la disparition des commerces de proximité réhabilitent l'urbanisme comme motif légitime dans les commissions d'urbanisme commercial. L'essor de ces problèmes urbains pousse des parlementaires à proposer de revenir à des formes de planification commerciale afin d'harmoniser le développement commercial avec celui du territoire au lieu de traiter les ouvertures de commerces au cas par cas dans les commissions.

Jusqu'aux années 1990, le travail d'*agencing* de l'État reposait essentiellement sur la mise en place d'un instrument de régulation de la concurrence entre petit et gros commerces, qui certes avait fait l'objet de nombreuses critiques mais dont l'existence n'avait pas été fondamentalement remise en cause. À partir des années 1990, les débats parlementaires sont marqués par l'affrontement entre des élus soucieux de conserver le régime existant d'urbanisme commercial et leurs pairs positionnés en faveur de l'intégration du commerce dans le droit de l'urbanisme. Conséquence directe de ces luttes, la prise en compte de la ville dans la régulation du commerce semble s'être réalisée selon un double processus consistant d'un côté à intégrer l'urbanisme dans l'urbanisme commercial et de l'autre côté, à favoriser la prise en compte du commerce dans l'urbanisme. Ainsi, jusqu'aux années 2010, le travail

d'*agencing* politique est tendu entre ces deux formes d'instrumentation sans que l'État ne se prononce totalement en faveur de l'une ou de l'autre, malgré l'invitation de certains parlementaires à achever le mouvement d'intégration du commerce dans l'urbanisme. En définitive, la coexistence de ces deux formes d'intervention, l'une reposant sur le droit et les outils de l'urbanisme, l'autre sur le droit de l'urbanisme commercial, est révélatrice d'une difficulté de l'État à trouver les instruments capables de faire tenir ensemble les préoccupations.

Dans ce chapitre, nous voudrions revenir sur ces évolutions afin de comprendre la difficulté pour les acteurs politiques à trouver les instruments pertinents pour agencer le marché à leur guise. Cela nous permet également de montrer comment la ville et le commerce ont progressivement été pensés conjointement dans le travail d'*agencing* des marchés, ouvrant la voie à l'apparition du management de centre-ville. En effet, une hypothèse que nous émettons est que le management commercial repose sur la maîtrise des liens existants entre aménagement urbain et organisation du commerce. Une telle entreprise nécessite avant tout que ces éléments aient été pensés conjointement, que des influences mutuelles aient été mises en évidence et que des outils aient été mis en place pour contrôler ces effets d'interdépendance. Par conséquent, ce chapitre a vocation à décrire les processus par lesquels travail d'*agencing* du commerce et aménagement du territoire ont progressivement été pensés ensemble, puis à identifier les résistances à faire reposer ce travail d'agencing uniquement sur le droit de l'urbanisme. Le chapitre s'organise de la manière suivante. Dans une première partie, nous évoquerons le retour de tentatives de planification du commerce, au travers des multiples dispositifs mis en place par l'État pour réintégrer le commerce dans l'urbanisme. La deuxième partie questionne l'impossibilité à faire reposer la régulation du commerce sur le droit de l'urbanisme et à supprimer les outils de régulation de la concurrence. La dernière partie évoque l'émergence du problème de la vacance commerciale et les outils déployés pour remédier à ces maux.

4.1. Favoriser l'intégration du commerce dans l'urbanisme

4.1.1. Les annees 1990 : le retour de tentatives de planification du commerce

4.1.1.1. L'échec des schémas de développement commercial et des observatoires départementaux

Les années 1990 sont marquées par le retour de tentatives de planification du commerce. Certains parlementaires défendent l'idée qu'il faudrait plutôt planifier les ouvertures commerciales, en accord avc le développement du territoire urbain, plutôt que de gérer ces ouvertures au coup par coup sans vision d'ensemble. Les lois de décentralisation (1982-1983) ont certes donné du pouvoir aux maires en matière d'urbanisme, mais elles ont aussi accru la concurrence entre les communes pour l'arrivée de nouveaux équipements commerciaux, qui contribuent par le versement de la taxe professionnelle, à alimenter les recettes communales (Desse, 2013). Les communes ont la main sur l'urbanisme et sur le foncier. Les communes périphériques, grâce leurs réserves de foncier et à leur taxe professionnelle attractive, réussissent à attirer plus facilement les nouveaux équipements commerciaux, au détriment des communes-centre. L'exacerbation de la concurrence territoriale a ainsi favorisé le développement commercial et relancé les débats sur la nécessité d'une planification commerciale.

La loi Sapin (1993) prévoit la mise en place de schémas de développement commercial (SDC) censés orienter les installations d'équipements commerciaux. En parallèle des CDEC, la loi Sapin crée des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) dans le but de supporter les CDEC dans leur fonction d'arbitrage, de favoriser la prise en compte des équilibres commerciaux dans la ville. Ces observatoires, présidés par le préfet, sont composés d'élus locaux, de représentants de commerçants, de consommateurs et de personnalités qualifiées. Leur mission consiste à établir un inventaire annuel des commerces du territoire et à vérifier que celui-ci est conforme aux besoins des consommateurs. Mais la loi reste floue sur l'organisation de ces nouveaux services : certains sont intégrés aux services préfectoraux tandis que d'autres sont pris en charge par les chambres consulaires locales — qui rappelons-le sont aussi présentes dans les CDEC, leur conférant alors le double rôle de juge et d'expert dans les délibérations (Monnet, 2008). Faute de moyens financiers et humains dédiés à ces nouveaux services, les observatoires peinent à fonctionner correctement (Desse, 2001). Ils sont en effet incapables de réaliser leurs propres inventaires et doivent collecter des données de seconde

main émanant de l'INSEE, de la DGCCRF[102] ou encore des CCI locales. Au vu de la pauvreté des informations disponibles, les débats menés au sein des observatoires ne permettent pas réellement aux ODEC de remplir leur rôle de conseil et d'expertise pour les CDEC (Desse, 2001).

Des débats parlementaires auront lieu entre 1993 et 1996 pour aller plus loin dans la planification et ne pas se limiter à l'observation de l'équipement commercial (Desse, 2001). À titre d'exemple, le sénateur Ambroise Dupont préconise que les ODEC puissent proposer une réflexion prospective sur l'avenir du commerce. Pour sortir de la logique purement régulatrice de la loi Royer, la loi Raffarin prévoit l'expérimentation nationale de schémas de développement commercial dont les résultats sont consignés dans un rapport[103]. La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) pilote cette expérimentation menée sur 18 de ses agences. Elle sera complétée par d'autres expériences initiées à titre individuel par des collectivités locales souhaitant tester le dispositif. La FNAU définit le SDC de la manière suivante :

> « Il s'agit d'un document de planification stratégique, une charte d'action et un règle du jeu partenariale ; une visée stratégique à long terme de l'équilibre entre les formes de distribution et entre les divers pôles commerciaux qui s'intègrera au schéma directeur. Une charte d'action à court et moyen termes combine règlementation (POS), maîtrise foncière et actions opérationnelles » (*in* Desse, 2001).

René-Paul Desse identifie jusqu'à quatre niveaux de contrainte juridique dans les SDC expérimentés, allant du schéma purement indicatif (niveau le moins contraignant) aux orientations inscrites règlementairement dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) (niveau le plus contraignant). Quelle que soit la solution choisie, elle ne remet pas en question le rôle des CDEC qui continuent d'exister en parallèle des SDC.

Le rapport fourni au ministre du commerce en février 1998 est extrêmement négatif. René-Paul Desse consigne ainsi l'avis des rapporteurs :

> « La mise en place d'un instrument rigide de planification constituerait une réponse inadaptée à des situations complexes et changeantes. Par ailleurs, développer les schémas préconisés par les différents groupes de réflexion reviendrait à rechercher à travers un nouvel instrument de planification urbaine, la capacité à saisir l'insaisissable, c'est-à-dire l'orientation de l'investissement privé dans une démarche assise fondamentalement sur une vision de service public ».

[102] Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
[103] FNAU, 1998

Le chercheur René-Paul Desse identifie trois grandes réticences face à l'instauration des SDC (Desse, 2001). Premièrement, se pose la question du territoire pertinent pour instaurer une planification du commerce : est-ce l'agglomération, l'intercommunalité, le département ou la région ? Des problèmes technico-institutionnels se posent dans la mesure où les territoires pertinents du commerce et les territoires administratifs — ceux de la CCI ou de l'intercommunalité par exemple — ne se recoupent pas nécessairement. Les acteurs économiques pensent en termes de zone de chalandise et font fi des frontières administratives et politiques. Deuxièmement, la valeur juridique des schémas (opposable aux tiers ou non) et leur intégration dans une législation complexe prise entre le droit de l'urbanisme et celui de l'équipement commercial suscitent de nombreuses questions. Les juristes du ministère de l'Équipement commercial semblent vouloir éviter tout blocage lié à un document trop contraignant (notamment si les documents d'urbanisme doivent s'y conformer ensuite) et pour cette raison, ils favorisent l'option d'un document indicatif. Enfin, le dernier argument concerne le processus de décentralisation et le retrait progressif de l'État de la gestion des territoires. Le commerce ne fait pas exception : l'État renvoie aux concernés la responsabilité de trouver un accord sur le développement commercial local. Il se positionne comme un animateur des dynamiques partenariales locales (Estèbe et Béhar, 1999) en encourageant l'usage de chartes élaborées collectivement par les acteurs locaux ou en favorisant les projets contractuels par le biais du Fonds d'Intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) (*cf.* encadré 3).

ENCADRÉ 3. Fonds d'Intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Créé en 1989 par la loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (ou FISAC) a pour mission de répondre aux menaces pesant sur l'existence des commerces existants dans des zones rurales ou urbaines fragilisées. Concrètement, son action se traduit par le versement de subventions aux collectivités locales et/ou aux entreprises commerciales et artisanales pour financer des actions individuelles ou collectives de fonctionnement (animation, communication et promotion commerciale, recrutement d'animateurs de centre-ville, diagnostics, modernisation d'un point de vente…) ou d'investissement (halles et marchés, centres commerciaux de proximité, signalétique commerciale, aides directes aux entreprises…). Il est financé par l'excédent du produit de la TACA.

Au départ, le FISAC avait vocation à financer « des actions collectives visant à la sauvegarde de l'activité des commerçants dans des secteurs touchés par les mutations sociales consécutives à l'évolution du commerce ainsi que, dans les zones sensibles, à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales ». C'est ainsi que le FISAC a pu financer des opérations « à caractère territorial » — en milieu rural telles que les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) ou encore les opérations « 1000 villages de France » et en milieu urbain avec les opérations « cœur de pays » ou encore « centre 2000 » — et des opérations sectorielles. Peu à peu, son champ d'intervention s'est étendu. La circulaire du 21 juin 1999 redéfinit les opérations éligibles et les classe en cinq catégories : les opérations urbaines, les opérations en quartiers sensibles, les opérations halles et marchés, les opérations rurales et les opérations sectorielles. En 2003, le dispositif FISAC est de nouveau modifié. Ce n'est plus seulement un instrument de sauvegarde du commerce et de l'artisanat, mais aussi un outil d'aide à la modernisation, à la création et à la transmission d'entreprises. Le dispositif est élargi aux activités de services et deviant alors le Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC). Les conditions d'intervention sont de nouveau élargies en 2008 par la loi de Modernisation de l'Économie (LME) et précisées dans

une circulaire de 2009. Cette loi permet au FISAC de financer des actions de fonctionnement et d'investissement, ce qui a engendré une forte augmentation des demandes.

En définitive, le champ d'intervention du FISAC n'a cessé de s'élargir et le nombre de dossiers déposés n'a cessé d'augmenter (783 dossiers en 2008, 1018 dossiers en 2009, 1366 dossiers en 2010, 1570 dossiers en 2011). Pourtant, selon Dominique Moreno (2014), le montant attribué au FISAC diminue constamment :

- en 2005 : 71,5 Millions d'euros (loi de finances pour 2005)
- en 2008 : 60 Millions d'euros (loi de finances pour 2008)
- en 2012 : 42 Millions d'euros (loi de finances pour 2012)
- en 2013 : 32,3 Millions d'euros (loi de finances pour 2013)

Depuis 2012, on observe une tendance au resserrement du dispositif. En 2012, le FISAC a été recentré sur les actions bénéficiant directement au commerce de proximité. En 2014, la loi ATCPE change le fonctionnement général du dispositif en le dirigeant vers un système d'appel à projets (et non plus de guichet comme c'était le cas auparavant), limitant alors le nombre d'opérations éligibles et de dossiers retenus.

Sources :
Moreno, 2014
Enquête de la Cour des comptes relative au Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce[104]

4.1.1.2. L'affirmation du rôle des collectivités locales dans l'organisation du commerce

Utiliser l'urbanisme comme un moyen de soutenir le commerce n'est pas une pratique nouvelle pour les pouvoirs locaux. En effet, nous avons déjà évoqué l'existence de politiques municipales de soutien au commerce dans les années 1980. Dès les années 1950, certaines municipalités ont converti certaines parties du centre-ville en plateau piétonniers afin de confirmer la fonction centrale de ces espaces dans la ville (Fériel, 2015). Les premières politiques piétonnières avaient vocation à revitaliser les centres urbains face à l'éclatement progressif de la ville. Les rues concernées par ces opérations sont le plus souvent les axes commerçants car l'ambition de ces aménagements est d'encourager la fonction commerciale et tertiaire des centres urbains[105] (Fériel, 2015). Les espaces piétonniers doivent redonner du confort au piéton et favoriser les échanges dans le centre. Jusqu'aux années 1970, l'État était relativement absent de ces initiatives, ce sont surtout les échanges intercommunaux (par le biais de voyages d'études, de publications) qui ont permis la diffusion de ces projets (Fériel, 2015). Ainsi, si les communes utilisaient déjà l'urbanisme comme un moyen d'encourager la vocation commerciale des espaces urbains, il faut attendre les années 1990 pour que l'État confirme le rôle des collectivités dans l'organisation et le maintien du commerce.

[104] Source : « Enquête de la Cour des comptes relative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) », site internet du Sénat [en ligne] : https://www.senat.fr/rap/r05-257/r05-2574.html (consulté le 22/09/2019)
[105] À partir des années 1970, la piétonnisation doit aussi favoriser la patrimonialisation et « l'humanisation » des rues centrales (Fériel, 1970)

Depuis les lois de décentralisation (1982), le rôle des collectivités locales dans l'aménagement du territoire s'affirme et c'est aussi vrai pour l'organisation du commerce urbain. La loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV) institue le commerce comme une compétence des collectivités locales. Elle déclare que celles-ci doivent « prendre toute mesure tendant à maintenir et [à] développer le commerce et les autres activités économiques de proximité ». Petit à petit, le gouvernement donne aux collectivités locales des outils pour peser sur le développement du commerce. Par exemple, la loi du 2 février 1995 sur « le renforcement de la protection de l'environnement » permet aux communes d'interdir les constructions sur les grands axes routiers si celles-ci n'ont pas la « qualité » architecturale et esthétique requise. Par cette mesure, l'État espère ainsi lutter contre l'amoncellement des « boîtes à chaussures » à l'entrée des villes, dans la même lignée que la loi Raffarin. En outre, la circulaire du 21 juin 1999 étend le champ d'application du FISAC aux opérations urbaines destinées à « aider les communes à conserver et à fortifier un tissu commercial et artisanal diversifié en centre-ville ou dans certains quartiers délimités de la ville par des actions et travaux d'intérêt général »[106]. Avec le FISAC, l'État opère un certain renversement dans le lien entre commerce et ville : c'est l'urbanisme qui doit s'adapter aux besoins du commerce (et non plus l'inverse). Le commerce doit répondre aux besoins des consommateurs, défini officiellement comme l'intérêt général motivant l'intervention publique (Monnet, 2008).

Dans le domaine du commerce, la mise en place de l'intercommunalité à la fin des années 1990 doit permettre de tempérer la concurrence intercommunale évoquée plus haut. De ce fait, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a renforcé l'échelon intercommunal comme un niveau d'action publique pertinent. Cette loi propose de substituer aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) des nouveaux Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) conçus à l'échelle de l'intercommunalité pour les communes réunies dans un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Dans ces SCoT, les EPCI peuvent définir des objectifs relatifs à « l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention

[106] Le but du FISAC est « d'aider les communes à conserver et à fortifier un tissu commercial et artisanal diversifié en centre-ville ou dans certains quartiers délimités de la ville par des actions et travaux d'intérêt général. Cet objectif de redynamisation du tissu commercial et artisanal doit être inséré dans une démarche globale de développement économique et d'adaptation de l'urbanisme aux besoins du commerce et de l'artisanat. [ ] Une convention de partenariat doit déterminer le périmètre d'intervention et le programme d'actions et de travaux de l'opération envisagée. Elle doit être précédée d'une ou plusieurs études portant sur l'adaptation quantitative et qualitative du tissu commercial et artisanal aux besoins du consommateur, sur l'accès aux zones commerciales (circulation et stationnement), et sur l'aménagement des locaux destinés à accueillir des activités commerciales et artisanales ».

des risques ». Le commerce est désigné comme l'un des grands secteurs d'intervention urbanistique, au même titre que le logement, le transport et l'environnement. Ces SCoT[107] doivent donner à voir les choix des collectivités locales en matière d'urbanisme commercial mais dans les faits, seul un petit nombre de collectivités territoriales s'est attelé à concevoir des SDC (Desse et Fournié 2008).

Pour résumer, l'État encourage le recours aux outils de planification commerciale et délègue aux collectivités locales la responsabilité d'encadrer le développement commercial en collaboration avec les acteurs économiques locaux. Petit à petit, les collectivités deviennent des acteurs majeurs dans le travail d'*agencing* politique des marchés. Toutefois, ces tentatives peinent à émerger au vu du manque de moyens déployés par l'État leur fonctionnement ou de la complexité juridique et administrative de ces dispositifs. La planification est souvent perçue soit comme trop contraignante, manquant de souplesse pour s'adapter à la rapidité des évolutions marchandes ; soit à l'inverse, trop latitudinaire pour être pleinement efficace et suivie par les acteurs économiques. Pour toutes ces raisons, le travail politique d'*agencing* des marchés peine à reposer sur la planification commerciale et à trouver le bon équilibre entre liberté des acteurs économiques et encadrement des implantations commerciales en lien avec les considérations urbanistiques. Ces tentatives de planification confirment néanmoins le rapprochement progressif entre urbanisme et agencement du commerce. Plus généralement, elles participent à diffuser l'idée que l'action publique est nécessaire pour organiser le développement commercial, compte tenu des impacts que produisent les équipements commerciaux sur le territoire et sur sa structuration.

4.1.2. LES ANNEES 2000 : DES NOUVEAUX OUTILS POUR AGENCER LA DIVERSITE COMMERCIALE

Parallèlement aux tentatives de planification, l'État souhaite donner un rôle plus important au commerce dans la production urbaine. Si le contrôle de l'occupation des sols constitue un moyen d'encadrer le marché, de réguler la concurrence entre les différents formats de vente, une action plus directe sur les implantations commerciales peut également favoriser l'émergence d'effets positifs sur la ville. Dans cette vision, le commerce est considéré comme un outil d'aménagement du territoire à part entière, au même titre que le transport ou que le logement. L'émergence d'une telle vision n'est certainement pas à détacher des inflexions que connaît alors la géographie du commerce, soucieuse

[107] La loi SRU exige que les Schémas de Développement Commercial et les autorisations de la CDEC soient compatibles avec les SCoT.

d'étudier les liens existants entre localisation du commerce et organisation urbaine (*cf.* encadré 4). De nouveaux instruments se déploient et permettent d'intervenir plus directement sur l'organisation de l'espace commercial, laissant entrevoir un nouveau modèle d'instrumentation que l'on pourrait qualifier « d'aménagiste marchand » en lien avec la nature des outils mobilisés. Le travail d'*agencing* permis par ces outils semble en effet se distinguer du modèle d'urbanisme commercial régulateur et des tentatives de planification commerciale que nous avons décrit jusqu'ici ; il ne vise pas seulement à réguler la concurrence entre gros et petit commerces ou à orienter les choix des distributeurs et des promoteurs en matière de lieu d'implantation des commerces, mais à refaçonner l'offre commerciale dans certains quartiers de la ville et à agir directement sur ses qualités (Callon, 2000).

ENCADRÉ 4. La géographie du commerce : une science de l'action au service de l'aménagement commercial

À ses débuts, la géographie du commerce se présente comme une branche de la géographie économique, dans la filiation des théories de la localisation. À partir des années 1980, la géographie du commerce se détache petit à petit des approches quantitatives (incarnées par les modélisations de localisation des activités[108]) pour privilégier des approches plus qualitatives, inspirées par la sociologie et plus sensibles aux mécanismes urbains. Ces analyses se centrent sur l'étude des logiques d'acteurs au sein du secteur de l'immobilier commercial. La diversification des stratégies de développement commercial, l'émergence et la structuration d'une filière de promotion de l'immobilier de commerce, la mondialisation et la financiarisation des réseaux de distribution ou encore la saturation de certains marchés poussent les géographes à s'intéresser plus aux stratégies de développement des groupes de distribution, ainsi qu'aux incidences de ces dernières sur le tissu urbain.

Parallèlement, une partie de la géographie du commerce incorpore dans ses analyses le rôle des pouvoirs publics dans la formation des paysages commerciaux. Ces travaux portent sur les politiques déployées par les collectivités locales (étude d'opérations de piétonisation ou études portant sur la mise en place de politiques de transports en commun par exemple) et sur les volets réglementaires de l'urbanisme commercial (suivi de l'évolution de l'équilibre commercial sur un territoire, étude du fonctionnement du régime d'autorisation préalable) mais ils délaissent les instruments fiscaux ou juridiques qui pourraient pourtant intégrer ces analyses. Ces travaux offrent des éléments pour mieux saisir les interactions entre politiques publiques d'aménagement du territoire et stratégies de distribution.

À partir des années 2000, la géographie du commerce s'intéresse à la rétraction des espaces commerciaux dont les *food desert*, les *grey fields* et les *dead malls* forment les manifestations. On voit aussi se développer le concept de résilience du commerce (cf. Soumagne et al, 2013), qui décrit la capacité du commerce à s'adapter aux changements urbains et sociaux et, par extension, son aptitude à se poser comme facteur de résilience urbaine (Dugot, 2015).

Connaissant la place privilégiée des géographes auprès des décideurs, on peut supposer que leur vision ait permis l'émergence de nouveaux outils fondés sur l'idée d'un véritable aménagement commercial des villes.

Sources : Madry, 2016

Les premières actions de l'État ne concernent pas les centres-villes en priorité mais les quartiers prioritaires de la ville. En effet, l'un des premiers instruments mis en place l'État est l'Établissement national Pour l'Aménagement et la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (appelé

[108] Les travaux de B. Merenne-Schoumaker constituent un bon exemple de ces approches.

EPARECA) instauré par la loi du Pacte de relance pour la ville du 4 novembre 1996[109]. L'EPARECA constitue le premier opérateur public de commerces en France, financé par l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (la TACA). Il fait partie du panel d'outils déployés dans le cadre des nouvelles « politiques de la ville ». Il intervient dans les zones urbaines sensibles[110] au service de la revitalisation commerciale de ces quartiers qui ont les premiers touchés par les problématiques de déclin et de sous-équipement commercial (*cf.* les origines de l'urbanisme commercial). Pour mener à bien sa mission, l'EPARECA peut assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations sur les quartiers concernés. Mais surtout, il peut également acquérir des fonds commerciaux ou artisanaux et/ou des biens immobiliers qu'il peut ensuite céder à des acteurs privés ou louer à des commerçants. En outre, cet établissement dispose des prérogatives de la puissance publique : il peut procéder à des expropriations pour acquérir certains immeubles et mettre en œuvre ses projets. Contrairement aux commissions d'équipement commercial, l'EPARECA passe par le circuit marchand pour influer sur les dynamiques marchandes locales, ce qui fait de lui à la fois « un acteur urbanistique dans la mesure où il choisit ses zones d'intervention » mais aussi « un acteur économique puisqu'il peut acquérir des fonds commerciaux et les confier en gestion » (Monnet, 2008 : 5).

Par la suite, plusieurs initiatives locales vont user de mécanismes marchands similaires pour arriver à leurs fins. Face au manque d'outils mis à disposition par l'État, les collectivités locales se montrent créatives. Elles utilisent les marchés fonciers et immobiliers (sur lequels elles ont une certaine maîtrise grâce à leur rôle urbanistique) pour peser sur l'offre commerciale. La Société d'Economie Mixte de la ville de Paris (SEMAEST) constitue une belle illustration de ce type d'initiative. Depuis 2004, cet aménageur historique de l'Est parisien mènent des opérations de maîtrise foncière et immobilière intitulées « Vital'Quartier ». Le principe est le suivant : la société d'économie mixte rachète des locaux commerciaux pour les remettre en location à des commerçants triés sur le volet dans le but de garantir le maintien d'une certaine « diversité commerciale ». Elle peut également faire pression auprès des propriétaires-bailleurs pour les inciter à accueillir dans leurs locaux, certaines formes de commerce au détriment d'autres. Pour arriver à ses fins, la SEM menace d'utiliser son droit de préemption,

[109] Son conseil d'administration est composé de 20 sièges : la moitié est contrôlée par l'État tandis que l'autre moitié est occupée par deux parlementaires, deux maires, cinq représentants du commerce/de l'artisanat et un représentant du secteur associatif. Il est soumis à une triple tutelle : les ministères chargés de l'urbanisme, de la ville et enfin celui du commerce et de l'artisanat. L'EPARECA intervient à la demande du maire ou du président de l'EPCI concerné.

[110] « Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » (Le 3 de l'article 42 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé).

instauré par la loi Dutreil en 2005, qui constitue le principal outil mis à disposition par l'État pour permettre aux collectivités locales de peser sur l'implantation des commerces.

La loi « Dutreil » du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises doit permettre aux communes d'étendre leur droit de préemption aux activités commerciales. L'extension d'un outil de l'urbanisme aux activités commerciales est assez révélatrice de la manière dont s'est progressivement constituée une capacité d'action des collectivités locales sur le commerce. Néanmoins, cette mesure, pourtant sollicitée par les élus locaux, fut controversée en raison des nombreux contentieux qu'elle serait susceptible de susciter. Pour cette raison, le gouvernement retarda de plusieurs mois la parution du décret d'application[111]. La loi permet au Conseil Municipal de définir un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et de baux commerciaux seront soumises au droit de préemption. Pour le dire autrement, grâce à la loi dite « Dutreil », une municipalité peut se substituer à un acquéreur pressenti dans le cadre d'une transaction engageant le transfert d'une propriété commerciale. L'opération doit être motivée par une raison d'intérêt général, par exemple être réalisée dans le cadre d'une opération d'aménagement du territoire ou dans un but de sauvegarde des commerces de proximité. Ce faisant, la collectivité locale se pose comme acteur économique, ce qui peut engendrer maintes difficultés car concrètement, la municipalité doit faire vivre et exploiter les fonds qu'elle préempte sans participer à la dévaluation du fonds de commerce. Concrètement, ce droit est peu utilisé par les élus locaux en raison de son coût financier et surtout des risques de contentieux juridique qu'il est susceptible de susciter.

Que ce soit l'EPARECA ou le droit de préemption commercial, ces deux instruments permettent aux collectivités locales de se positionner comme acteurs marchands sur le marché de l'immobilier de commerce. Ainsi, ils participent à la transformation des agencements marchands « de l'intérieur » en jouant sur les dynamiques marchandes propres au marché. Les acteurs politiques n'agissent plus « de l'extérieur » avec les outils de régulation et de planification, ils deviennent des acteurs du marché à part entière puisqu'ils achètent, gèrent, vendent et louent des biens, dont ils contribuent à définir les qualités. Ce renouvellement des instruments de l'action publique observé au cours des années 2000 ne peut être découplé selon nous des nouvelles préoccupations qui peuplent le débat public à

[111] Il faut attendre le 26 décembre 2007 et plusieurs relances de parlementaires pour que soit enfin publié le décret permettant aux municipalités d'exercer ce droit.

cette époque. En effet, les années 2000 voient les termes du débat public se transformer et marquent l'arrivée d'une nouvelle inquiétude dans les médias : l'appauvrissement de la diversité commerciale.

Si les acteurs publics montrent depuis quelques décennies leur volonté de « garantir un équilibre » entre les différentes formes de commerce — notamment entre petit et gros — et de « sauvegarder » le commerce et l'artisanat dans les zones moins équipées telles que les zones urbaines sensibles ou les campagnes, les débats sur le maintien de la diversité commerciale intègrent de nouveaux phénomènes tels que l'appauvrissement de l'offre commerciale dans certains quartiers ou l'homogénéisation des paysages commerciaux dans les centres-villes. Ces thématiques prennent une importance croissante au long des années 2000. Alexandre Mallard, par le biais d'une analyse d'une revue de presse portant sur la « diversité commerciale », montre que la production d'articles de presse sur le sujet a augmenté de manière continue depuis le début des années 2000 (Mallard, 2013). En 2000, il comptabilisait 5 articles de presse abordant la thématique de la diversité commerciale, c'est entre 30 et 50 articles par an qui sont produits dans la seconde moitié de la décennie.

Pour l'auteur, la « diversité commerciale » est un problème public « à plusieurs visages » (Mallard, 2013) : elle renvoie à des situations diversifiées telles que le développement d'une mono-activité sur un quartier ou sur une artère commerciale, le remplacement des commerçants indépendants par des enseignes nationales et internationales, la tertiarisation des artères du centre-ville ou encore la communautarisation des commerces dans certains quartiers. Derrière ce qui semble être posé comme un même combat, la lutte pour le maintien de la diversité commerciale, Alexandre Mallard montre qu'il existe en réalité une pluralité de préoccupations derrière l'usage de ce vocable. Il identifie quatre arguments fréquemment sollicités dans la presse ou le discours public : soutenir les petits commerces et artisans face à la grande entreprise commerciale, assurer l'attractivité marchande du quartier grâce à un mix commercial équilibré, garantir la mixité sociale sur un quartier et favoriser le dynamisme des espaces urbains par la diversité des activités qui s'y déroulent[112] (Mallard, 2013). En définitive, le problème de la diversité commerciale recouvre en réalité une pluralité de préoccupations d'ordre divers dont on peut questionner la désirabilité (Mallard, 2013).

L'incapacité des commissions d'urbanisme commercial et des documents de planification à avoir prise sur ces phénomènes explique certainement la création de ces nouveaux outils d'aménagement commercial. D'un côté, le régime d'autorisation préalable ne concerne que les surfaces commerciales de plus de 300 m² tandis que de l'autre côté, les documents de planification urbaine ne permettent

[112] On peut relier ces préoccupations aux dynamiques évoquées dans le chapitre 2.

pas d'inclure des préconisations concernant la nature des commerces. Par conséquent, aucun de ces dispositifs n'était capable de répondre aux problématiques de diversité commerciale telles qu'elles se posaient. Néanmoins, les mobilisations conjointes de la population locale et de leurs élus ont poussé l'État à mettre à disposition des collectivités locales des outils capables de peser sur l'implantation des commerces et surtout sur la nature des activités. À titre d'exemple, c'est près de 500 riverains du 11ème arrondissement de Paris qui ont manifesté à plusieurs reprises depuis 2003 contre la mono-activité « envahissante » des grossistes du textile dans leur quartier. Lors de la préparation de la loi SRU à l'aube des années 2000, une quarantaine d'amendements ont été déposés au nom de la « sauvegarde de la diversité commerciale ». Participant à ce mouvement, Georges Sarre, député-maire du 11ème arrondissement, a déposé un amendement pour que tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal soit subordonné à l'autorisation du maire :

> « La situation actuelle découle d'une interprétation abusive de cette liberté du commerce, explique-t-il, selon laquelle seules les règles du marché régissent le changement de destination des locaux commerciaux. Les élus municipaux devraient avoir les moyens de contrôler les changements de destination des locaux commerciaux et artisanaux. Il faut répondre par la loi à la mort du commerce de proximité et aux nuisances qu'engendrent les mono-activités dans les quartiers concernés. »[113]

Néanmoins, la mesure fut rejetée par le Conseil Constitutionnel sous prétexte qu'elle atteint trop fortement la liberté d'entreprise et qu'elle créerait une inégalité entre communes étant donné que la mesure devait concerner uniquement Paris, Lyon et Marseille. L'importante restriction que de telles mesures représentent pour la liberté d'entreprise constitue souvent un frein à l'instauration d'outils capables de peser sur la composition du paysage commercial. Cela pousse les collectivités locales à trouver d'autres moyens — telle que l'acquisition de locaux commerciaux — pour avoir prise sur les dynamiques marchandes locales.

En définitive, les lois votées au long des années 1990 et au début des années 2000 signent une évolution ambivalente. D'un côté, le gouvernement renforce la logique interventionniste de la loi Royer, tout en étendant le panel de motifs susceptibles de justifier l'action publique ; d'un autre côté, les années 1990 marquent le retour de la planification commerciale selon des modalités adaptées aux systèmes politiques post-décentralisation. Le commerce est peu à peu intégré dans l'urbanisme et de nouveaux outils ambitionnent de faire du commerce un ressort pour l'aménagement du territoire.

[113] Source : « La mairie du XI e en guerre contre les grossistes du textile », site internet du Parisien [en ligne] : http://www.leparisien.fr/paris/la-mairie-du-xi-e-en-guerre-contre-les-grossistes-du-textile-19-11-2003-2004550529.php (consulté le 22/09/2019)

Dans les années 2000, le travail d'*agencing* des collectivités locales peut se réaliser grâce à une pluralité d'outils mis en place par l'État, sans qu'il n'y ait nécessairement de cohérence entre eux : un système de régulation économique freinant l'entrée de concurrents les plus puissants sur le marché, des outils de planification locale du commerce qui peinent à être effectifs et enfin des outils d'aménagement commercial déployés pour résoudre les problèmes d'appauvrissement de « la diversité commerciale ». C'est aux collectivités que revient le travail de tirer parti de ces dispositifs, de leur fixer des objectifs, de jouer sur leur complémentarité et d'assurer leur mise en cohérence dans une politique publique commerciale. Ce modèle d'urbanisme commercial « à la française » (Péron, 1998), divisé entre Code du Commerce et Code de l'Urbanisme, partagé entre régulation socio-économique et planification territoriale, persiste jusqu'au milieu des années 2000. Néanmoins, les injonctions néolibérales de la Commission Européenne vont pousser l'État français à faire évoluer son système de régulation. Reste à savoir si ces évolutions, transcrites dans la loi de Modernisation de l'Economie de 2008, permettent de sortir de la dualité de l'urbanisme commercial typiquement française.

4.2. Vers une sortie de l'urbanisme commercial régulateur ?

La fin des années 2000 constitue le théâtre de changements cruciaux dans l'urbanisme commercial français. La remise en cause du régime d'autorisation préalable par les autorités européennes pousse l'État français à réviser ses outils d'urbanisme commercial. Cette réflexion est marquée par une forte hésitation entre le maintien du dispositif de régulation du marché à l'entrée et l'intégration complète des mesures d'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme. Le rapprochement entre le commerce et l'urbanisme s'opère par le biais de deux processus parallèles : d'une part, les critères d'examen des projets commerciaux au sein du régime d'autorisation préalable sont révisés en faveur de motifs d'aménagement du territoire et de développement durable. D'autre part, le commerce est davantage pris en compte dans les démarches d'aménagement du territoire, en témoigne l'intégration de mesures d'urbanisme commercial dans les outils classiques de l'urbanisme.

4.2.1. LA LOI LME (2008) : UNE NOUVELLE REFORME DE LA LOI ROYER

4.2.1.1. La remise en cause européenne du rôle de régulation de la concurrence

L'urbanisme régulateur de la loi Royer a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment à propos de son incapacité à enrayer ou à encadrer les dynamiques marchandes[114]. À partir des années 2000, il subit une autre vague de contestation émanant cette fois des autorités européennes. Ces dernières remettent en cause la légitimité des commissons d'équipement commercial à statuer selon des critères économiques. Plusieurs cas de contentieux opposant l'État français aux distributeurs ont suscité cette remise en cause mais surtout, les échanges entre le gouvernement français et la Direction Générale Marché Intérieure ont poussé la Commission Européenne à intervenir et à demander à l'État français de réviser son régime d'urbanisme commercial[115]. L'abaissement du seuil de surface de vente à partir duquel une autorisation spécifique est nécessaire, le nombre de représentants du secteur économique dans les commissions départementales d'équipement commercial et l'exigence pour les demandeurs d'autorisation de fournir une étude d'impact économique sont les mesures remises en cause par la Commission Européenne. La directive « Services » qui sera adoptée en 2006 par l'Union Européenne conforte cette position[116].

L'État français, contraint de remettre en conformité son régime d'urbanisme commercial avec le traité européen, lance une consultation sur la réforme à mener. La Commission de modernisation de l'équipement commercial[117] présidée par le ministre Renaud Dutreil est chargée de formuler des propositions, consignées dans un rapport rendu en 2007. Les membres de la commission semblent s'accorder sur la nécessité de réviser et de simplifier la procédure existante pour pallier ses défauts et éviter les nombreux contentieux qu'elle suscite[118]. Aussi la majorité des membres souhaite-t-elle une

[114] « Alors que le dispositif législatif devait assurer une meilleure régulation, le nombre de mètres carrés demandés chaque année aux CDEC est passé de 1,7 million en 1996 à plus de 3,7 millions en 2005. Le nombre de mètre carrés autorisés chaque année a pour sa part été multiplié par trois en dix ans, passant de 1 million en 1996 à 3,5 millions en 2005 ». (Fiche 7 : les enjeux de la réforme.)

[115] Dans une lettre du 5 juillet 2005, la Commission Européenne déclare le droit français incompatible avec l'article 43 du Traité sur l'Union Européenne relatif à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

[116] L'article 14-5 du projet de directive interdit l'application au cas par cas d'un test économique lors de l'octroi d'autorisation et l'article 14-6 réprouve l'intervention d'opérateurs concurrents dans l'octroi d'autorisations individuelles.

[117] Cette commission est composée de parlementaires, de représentants de fédérations professionnelles, de responsables consulaires, d'architectes, d'urbanistes et d'universitaires : le conseil national des entrées de ville, la FNAU, l'EPARECA, l'ACFCI, l'APCM, la DGCCRF, la FCD, la CGAD, la CdCF, l'UCCV, le CNCC, les Vitrines de France, des architectes, la FSIF, la FNSCMF, la Fédération française du paysage, la FNH, des universitaires, l'ADCF.

[118] En effet, le nombre de recours devant le conseil d'État a augmenté au cours des années 2000, contre les décisions de la CNEC. Ces recours sont portés par des associations de défense du petit commerce pour la plupart. Les recours n'ont

meilleure prise en compte des impératifs de développement durable et d'aménagement du territoire dans l'urbanisme commercial. Au lieu de supprimer le régime préalable d'autorisation, les membres de la commission proposent de remplacer les critères économiques des commissions par des critères d'un autre ordre tels que l'intégration paysagère, la qualité architecturale, la cohérence urbaine du projet ou encore la mise en place de dispositifs de coopération entre centres-villes et périphéries. Les membres de la commission veulent également que le rôle des schémas de développement commercial (SDC) soit renforcé et que les documents de planification urbaine puissent inclure des mesures liées au commerce et orienter les décisions des commissions d'équipement commercial.

Malgré l'ambition commune de vouloir relier urbanisme et urbanisme commercial, les conditions de ce rapprochement font débat au sein de la commission. L'opportunité de supprimer totalement les commissions d'équipement commercial au profit des schémas de développement commercial et de rendre ces SDC opposables aux tiers forment une source de désaccord majeur entre les membres de la commission. Alors que les acteurs du commerce (la FDC et le CNCC) soutiennent le maintien d'une réglementation spécifique à l'urbanisme commercial alors que les autres membres souhaitent son intégration complète au sein des outils de l'urbanisme. Par ailleurs, la question du périmètre pertinent pour gouverner persiste sans que les différents membres n'arrivent à se mettre d'accord sur l'échelle souhaitable de régulation (bassin de vie, département, commune, intercommunalité). Dans cette configuration, comment articuler les avis de la commission départementale, les possibilités de recours devant une commission nationale, les directives (plus ou moins précises) des SDC et les mesures commerce des documents d'urbanisme existants (PLU, SCOT) dans le nouveau dispositif législatif ? La commission doit repenser l'articulation entre les outils déployés. Mais le seuil de passage en commission départementale et la présence des chambres consulaires au sein des CDAC forment les deux principaux éléments de réflexion dans la mesure où ils sont réprouvés par la Commission Européenne.

Malgré la volonté de certains membres de supprimer le régime d'autorisation préalable, le rapport final de la Commission penche en faveur du maintien du régime spécifique d'urbanisme commercial. Les critères d'octroi d'autorisation seraient rénovés et prendraient en compte, de manière équitable :

1) la concurrence : le dispositif doit éviter les positions dominantes sur le marché ;

plus pour objectif de « défendre les intérêts des requérants » mais servent « d'arme contre la concurrence, en vue d'empêcher ou de ralentir la réalisation d'un projet ».

2) l'aménagement du territoire : il s'agit de promouvoir « un aménagement équilibré du territoire » au niveau commercial, de « favoriser l'animation des centres-villes » et le « rééquilibrage des agglomérations », et « l'économie des équipements publics » ;
3) l'esthétique, la qualité de l'urbanisme et de développement durable : l'objectif est de « protéger l'environnement » et de « favoriser la qualité de l'urbanisme » ;
4) les besoins des consommateurs : satisfaire les consommateurs par le biais d'une « offre diversifiée », la « modernisation des équipements commerciaux », le « développement des nouvelles formes de services » et le « maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ».

Le rapport propose aussi d'insérer l'urbanisme commercial au sein du régime général de l'urbanisme : le seuil de passage en commission d'aménagement commercial serait fixé localement par le biais du SDC, les autorisations délivrées par ces commissions feraient office d'accord préalable à la délivrance du permis de construire et enfin, les commissions devraient laisser une plus grande place aux acteurs urbains[119]. Enfin, le rapport précise le contenu des SDC, renforce leur poids juridique et veille à leur cohérence avec les documents de planification[120].

L'ensemble de ces propositions est soumis à l'avis du Conseil de la Concurrence[121] mais celui-ci regrette une réforme en demi-teinte. Il préconise l'abandon total du régime d'urbanisme commercial. Il conseille la suppression de la procédure d'autorisation au profit du permis de construire, qui ferait office d'autorisation d'implantation. Cela permettrait selon le Conseil de simplifier les procédures administratives jugées trop lourdes par les acteurs économiques, mais aussi de confier le pouvoir aux maires. En parallèle, le Conseil propose d'intégrer au sein des SCoT, plusieurs mesures dédiées aux équipements commerciaux qui s'imposeraient lors de la délivrance des permis de construire. Peu de temps après, la Commission pour la Libération de la Croissance Française présidée par Jacques Attali, publie en octobre 2007 un pré-rapport afin de présenter ses réflexions sur le pouvoir d'achat. Le pré-

[119] Celles-ci seraient composées de quatre élus locaux et de quatre personnalités qualifiées respectivement dans le domaine du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'architecture/de l'urbanisme
Ces quatre personnalités seraient désignées par le préfet, sur proposition des deux chambres consulaires en ce qui concerne le commerce et l'artisanat, permettant leur maintien officieux au sein des commissions.

[120] Au vu de l'hétérogénéité des pratiques dans l'élaboration des SDC, la commission souhaite définir plus précisément leur contenu et les conditions de leur élaboration. Ces documents devraient contenir des éléments obligatoires tels qu'un diagnostic de l'urbanisme commercial existant, un document d'orientation résumant la stratégie retenue en matière de développement commercial et un programme d'action détaillé à l'échelle de l'EPCI. Concernant la force juridique du SDC, la commission propose de rendre le PLU (qui est opposable aux tiers) compatible avec le SDC et de veiller à la cohérence entre le SDC et le SCoT. Par ailleurs, le schéma de développement commercial serait élaboré à l'échelle intercommunale (EPCI) et validé par le Conseil Général.

[121] Avis n° 07-A-12 du 11 octobre 2007 relatif à la législation relative à l'équipement commercial.

rapport préconise l'abrogation des lois Royer et Raffarin qui contribuent trop selon les rapporteurs à la concentration des activités de distribution et au maintien des situations oligopolistiques. De plus, il encourage la création de dispositifs de contrôle locaux basés sur le droit de l'urbanisme qui serait révisé en profondeur. En complément de ces deux rapports, le rapport de Robert Rochefort délivré en février 2008 au Ministre du Logement et de la Ville (« Un commerce pour la Ville ») semble pencher aussi en faveur d'une autorisation unique pour les implantations commerciales — le permis de construire — et de l'intégration de mesures relatives au commerce dans la planification urbaine. Il ne nie pas la nécessité d'une commission des équipements commerciaux, mais préconise que celle-ci soit seulement consultative et veille surtout à l'existence des SDC :

> « Il faut trouver une voie médiane entre le maintien des CDEC/CNEC et la suppression totale de toute instance qui ferait exclusivement reposer les procédures sur le SCOT et les PLU » (Rochefort, 2008 : 25).

Ces trois rapports illustrent les postures et les intérêts défendus dans cette période de réforme de l'instrumentation des politiques publiques. Bien qu'ils aillent tous à l'encontre des préconisations de la Commission de Modernisation de l'urbanisme commercial, ces rapports témoignent par leurs diverses positions, des hésitations quant à la manière de faire évoluer le dispositif juridique, et avec lui, la manière de hiérarchiser les préoccupations qui habitent alors le débat public. Certains agissent en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs, d'autres pour le maintien d'une saine concurrence, d'autres pour l'urbanisme.

4.2.1.2. La loi LME (2008) : une réforme en demi-teinte…

La loi de Modernisation de l'Économie est le produit final des réflexions menées sur l'urbanisme commercial depuis le milieu des années 2000. Pour résumer l'esprit de cette loi, nous reprendrons cette phrase de Jérôme Monnet, extraite de son analyse :

> « La LME apparaît donc comme une loi hybride, voire contradictoire, abrogeant les dispositions réglementaires les plus explicitement contraires à la Directive mais en renouvelant d'autres qui seront peut-être inapplicables ou attaquées en justice, sans clairement tourner la page de la « police de la concurrence » instituée par la loi Royer en faveur des « petits commerces » tout en poursuivant l'évolution vers un retour en force des principes et des instruments urbanistiques » (Monnet, 2008 : 8).

La LME reprend en grande partie les propositions de la Commission de Modernisation et intègre certaines critiques formulées dans les rapports successifs émis en 2007-2008. Le régime d'autorisation

spécifique d'urbanisme commercial est maintenu et transformé. Certains des ajustements effectués « semblent correspondre à l'efficacité de certains lobbys et d'autres à des logiques urbanistiques » (Monnet 2008 : 7). Les critères d'évaluation dans les commissions reposent sur les impacts des projets commerciaux en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs, signant l'éviction des critères économiques. Jérôme Monnet (2008) souligne tout de même le manque de précision de la loi quant à la définition de ces critères :

> « « L'animation de la vie urbaine » comme la « qualité environnementale du projet » sont des notions tellement floues qu'elles seront probablement inutilisables sous peine d'être formellement contestées » (Monnet, 2008 : 8)

La composition des commissions évolue également. Les représentants locaux du commerce et de l'artisanat sont évincés des commissions malgré les réticences exprimées par les chambres consulaires. Les élus locaux deviennent majoritaires dans la commission (5 sur 8) et sont accompagnés par trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire, nommées par le préfet. Le seuil de passage en commission est relevé à 1000 m^2 de surface de vente[122]. Conformément à la Directive Services, les porteurs de projets ne doivent plus fournir d'étude d'impact économique, ni passer par la procédure d'enquête publique pour les projets de plus de 6000 m^2.

En parallèle, la loi LME procède à l'intégration partielle de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme. En ce qui concerne le Code de l'Urbanisme, la LME autorise l'intégration de mesures commerce dans les documents d'urbanisme (PLU/SCoT). Les collectivités locales peuvent consigner dans le Document d'Orientation et d'Orientation des SCoT des objectifs relatifs aux implantations commerciales, identifier dans le SCoT et dans le PLU des espaces où doit être préservée la diversité commerciale et préciser les besoins répertoriés en matière de commerce dans le PLU. Néanmoins, selon l'étude menée par le Certu et la Fnau en 2010 sur les 300 SCoT français, peu de ces documents dépassaient le stade de considérations générales et ils restaient flous quant à l'état de l'équipement commercial (Certu-Fnau, 2010). Quant aux collectivités locales, elles sont peu nombreuses à avoir prévu des dispositions réglementaires concernant le commerce dans le PLU (Desse, 2013).

Une autre mesure apportée par la loi LME : les collectivités peuvent dès à présent intégrer à leur SCoT, un Document d'Aménagement Commercial (DAC) — rendu obligatoire par la suite par la loi Grenelle 2 (2010). L'analyse réalisée par René-Paul Desse sur six DAC en 2013 montre la diversité

[122] Les communes de moins de 20 000 habitants peuvent saisir la CDAC pour les projets de plus de 300 m^2. En outre, les hôtels sortent du champ d'application de la procédure (mais pas les cinémas).

des approches adoptées par les collectivités locales en matière d'aménagement commercial. La plupart de ces DAC se réfèrent à des objectifs généraux tels que l'aménagement du territoire et d'urbanisme durable, la revitalisation des centres-villes, la restriction des créations de nouveaux pôles commerciaux ou encore développer le commerce de proximité dans le cadre d'un maillage équilibré (Desse, 2013). Pourtant, ces documents restent globalement peu contraignants. En effet, la majeure partie des DAC proposent des typologies hiérarchisées de pôles commerciaux — par exemple, le DAC du Mans distingue pôle majeur, pôle d'agglomération, pôle intermédiaire et pôle de proximité — et définissent à partir de cette typologie, des préférences en matière d'implantation pour les commerces. La planification territoriale peine à dépasser le stade du *gentlemen's agreement* : des DAC s'articulent avec le PLU intercommunal comme c'est le cas de Brest mais le DAC de Besançon ne propose aucune contrainte (Desse, 2013). De fait, les membres des commissions départementales ne possèdent que trop rarement des documents d'urbanisme fiables pour asseoir leurs décisions (Gasnier, 2010).

Loin de sortir du dilemme entre régulation à l'entrée et planification locale, la loi LME (renforcée plus tard par la loi Grenelle 2) vient tout de même officialiser et renforcer le rôle des collectivités locales en termes d'aménagement commercial. Si cette loi n'apporte pas de modification cruciale du système d'autorisation préalable, elle permet tout de même de reconstruire la légitimité de l'action publique en ramenant la régulation du commerce dans le champ de l'urbanisme, soit dans le champ de compétences des collectivités locales.

4.2.2. De nouvelles tentatives de reforme a portee limitee

Le bilan de la loi LME réalisé par Jean-Paul Charrié en 2009 est mitigé (Desse et Gasnier, 2014). Dans son rapport au premier ministre « Pas de cité réussie sans commerce, pas de vitalité sans intérêt général – Avec le commerce, mieux vivre ensemble », celui-ci propose de rompre avec « l'économie administrée », de supprimer les commissions départementales et nationales et d'achever l'inscription de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun. L'ambition de Jean-Paul Charrié est de donner aux élus locaux l'autorité nécessaire pour agir sur l'environnement des points de vente et sur le commerce dans l'intérêt général. Malheureusement, Jean-Paul Charrié décède à la fin de l'année. Ses propositions seront reprises dans un projet de loi relatif à l'urbanisme commercial, dit projet de loi Piron-Ollier déposé en 2010 (Desse, 2013). Conformément à l'esprit du rapport Charrié, ce projet considère que le commerce doit être inscrit dans les documents de planification. Pour cela, le projet de loi propose que le Document d'Aménagement Commercial comprenne une typologie de

localisations préférentielles pour les futurs commerces : d'un côté les centralités urbaines qui seraient libres de prescriptions, de l'autre côté, les zones d'aménagement commercial qui seraient soumises à des prescriptions particulières. Le projet de loi spécifie que les Plans Locaux d'Urbanisme devraient aussi être compatibles avec les Documents d'Aménagement Commercial, ce qui permettrait aux élus de refuser ou d'accepter un commerce dès le dépôt d'une demande de permis de construire.

Nous pourrions penser qu'avec ce projet de loi, l'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme touchait à son terme mais c'était sans compter sur l'action d'un certain nombre d'acteurs décidés à retarder les débats parlementaires. Deux ans plus tard, le projet de loi, sujet à l'enlisement, n'est toujours pas voté. Bien que les sénateurs aient transformé le texte au printemps 2011, celui-ci est toujours en attente de relecture par l'Assemblée nationale à l'automne. Si l'objectif de rapprocher urbanisme et urbanisme commercial semble unanime et partagé, la définition des moyens pour y parvenir fait débat entre le gouvernement et les sénateurs. La typologie des activités commerciales proposée par les parlementaires fait partie des points contestés car la classification proposée tient peu compte des évolutions de l'appareil commercial. La possibilité d'interdire de nouvelles implantations sur certaines zones est perçue comme source de contentieux avec les directives européennes. Au final, le projet est abandonné. Il faut dire que ce *statu quo* profitait à de nombreux acteurs — promoteurs, distributeurs, élus locaux — qui ne souhaitent pas voir disparaitre les commissions départementales et avec elles, leur souplesse de négociation à l'échelon local (Desse, 2013).

Les années 2010 sont marquées par l'arrivée de nouvelles réformes dans l'urbanisme commercial, durant le nouveau mandat présidentiel : les lois ALUR et Pinel. Ces deux lois, qui se complètent, viennent prolonger le processus d'intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme sans pour autant achever ce dernier. Autrement dit, ils n'offrent pas la réforme tant attendue de l'urbanisme commercial — qu'avait incarnée le projet de loi Piron-Ollier — mais proposent tout de même des ajustements du régime existant. Il faut noter que ces deux lois ont fait l'objet de vives discussions. La loi ALUR, défendue par la ministre Cécile Duflot, a fait l'objet de plusieurs relectures par le Sénat et l'Assemblée Nationale et a suscité une quarantaine d'heures de débats, tant elle représente des contraintes et des coûts supplémentaires pour le monde de la grande distribution.

Quant à la loi ALUR dîte « Duflot », celle-ci vient renforcer les instruments de planification locale en matière de commerce. Elle consacre le SCoT comme instrument privilégié pour la construction

de l'armature commerciale urbaine[123]. Quelques mois plus tard, la loi Pinel renforcera le pouvoir du SCoT en offrant la possibilité d'y introduire un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) dans le SCoT mais cette possibilité demeure facultative et le contenu du DAAC reste assez imprécis. Dans la mesure où ces DAAC peuvent poser des conditions d'implantation restrictives, par exemple en instaurant des seuils de surface par typologie de commerce, ils sont mal accueillis par les acteurs du commerce — notamment la Fédération du Commerce coopératif et Associé (FCA) — qui y voient un danger pour la liberté d'entreprise. Par ailleurs, cette loi propose une réforme du régime d'aménagement commercial issu de la loi LME du 4 août 2008. Elle instaure la fusion des procédures de permis de construire et d'autorisation d'exploitation commerciale. Cette mesure aurait donné aux maires le contrôle total sur les implantations commerciales mais on peut remettre en question la portée réformatrice de cette loi dans la mesure où les CDAC conservent un rôle crucial dans l'examen des projets commerciaux étant donné qu'elles se prononcent pour l'instruction des permis de construire. Si la loi accomplit le mouvement final d'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit général de l'urbanisme, la gouvernance ne s'en trouve pas radicalement transformée.

Ces lois viennent aussi introduire de nouvelles mesures sur les friches commerciales. Alors que la loi ALUR désigne les propriétaires de terrains en friche comme responsables du démantèlement et de la remise en état des zones en friche, la loi Pinel prévoit une taxe anti-friches commerciales[124]. Si un local cesse d'être exploité pendant trois ans successifs, l'autorisation d'exploitation commerciale devient caduque et une taxe annuelle est alors appliquée. L'objectif d'une telle mesure est de lutter contre la vacance commerciale en incitant les propriétaires de locaux inoccupés à réaliser des travaux et à remettre sur le marché leurs biens immobiliers. En outre, la loi Pinel entend réformer les baux commerciaux afin de réguler les rapports entre commerçants-locataires et propriétaires-bailleurs en encadrant l'évolution des prix des loyers[125]. La hausse des loyers lors du renouvellement du bail est plafonnée (10 % du dernier loyer) pour éviter que des hausses spectaculaires de loyers en fin de bail ne viennent compromettre la survie des activités en place[126]. Enfin, la loi Pinel offre plus de souplesse

[123] Le document d'aménagement commercial (DAC) et les zones d'aménagement commercial (ZACom) sont supprimés au profit d'orientations relatives à l'équipement commercial inscrites dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCoT.

[124] Ce sont les communes ou les EPCI qui décident de mettre en place cette taxe, sur décision du conseil municipal.

[125] Alors que l'évolution des loyers pouvait être indexée sur l'ICC (indice du coût de la construction, indice très volatil), la loi oblige les bailleurs à utiliser l'ILC (indice des loyers commerciaux) comme indice de référence pour le calcul de l'évolution des loyers.

[126] La loi favorise aussi l'acquisition des murs commerciaux par les locataires des locaux en leur permettant d'être prioritaires en cas de cession des murs.

aux baux dérogatoires[127] (aussi appelés « baux précaires ») en allongeant sa durée maximale d'un an (passant alors d'une durée de deux à trois ans). La loi se veut favorable aux locataires avec pour souci de protéger les commerçants et artisans touchés par la hausse des loyers en centre-ville. Ces dernières mesures doivent permettre de lutter contre la désertification commerciale qui touche de plus en plus de territoires et qui apparait comme la préoccupation majeure des pouvoirs publics dans les années 2010.

4.3. « Bail à céder » : vacance commerciale et instruments marchands

4.3.1. LANCEURS D'ALERTE ET DEBATS ELECTORAUX : LE COMMERCE DANS LA FRACTURE TERRITORIALE

4.3.1.1. Vacance territoriale et égalité des territoires

Au cours des années 2010, un autre problème public se dessine et vient prolonger, d'une certaine façon, la problématique de la diversité commerciale. Il s'agit de la hausse de la vacance commerciale, autrement dit de la part de locaux commerciaux non occupés dans les centres-villes et dans les centres commerciaux français. Alors qu'en 2001, le taux moyen de vacance commerciale des centres de villes moyennes était de 6,1 %, en 2015, ce taux avait augmenté de quatre points (10,4 %)[128]. Cette hausse du nombre de commerces fermés conduit les pouvoirs publics, les médias et les citoyens à dénoncer le phénomène de désertification — notamment commerciale —de certains territoires. Depuis le début des années 2010, les reportages et les émissions sur la « dévitalisation » des villes et des centres-bourgs fleurissent. Les témoignages exposant les difficultés des commerçants et/ou le désarroi des habitants s'accumulent tandis que les journalistes se plaisent à filmer les rideaux baissés et les pancartes « bail à céder » dans les artères principales des villes. Les titres alarmistes — « la ville se meurt », « le centre-ville est à l'agonie » — se multiplient dans la presse locale et viennent renforcer le sentiment d'urgence.

[127] Parfois, les locataires souhaitent tester leur activité sans s'engager dans un bail commercial classique de neuf ans. Les propriétaires et locataires peuvent alors signer un bail dérogatoire de « vingt-quatre mois maximum ».
[128] Institut de la Ville et du Commerce, « La vacance commerciale dans les centres-villes en France. Mesure, facteurs et premiers remèdes », mai 2017 (en ligne) : https://www.institut-ville-commerce.fr/index.php/component/attachments/download/228 (consulté le 27/08/2019)

De leur côté, les commerçants et les citoyens se mobilisent également pour alerter sur leur situation. C'est le cas d'Albi par exemple, où le blogueur et résident Florian Jourdain réalise régulièrement des inventaires des locaux commerciaux vides pour sensibiliser à la désertification commerciale[129]. Sur sa page Facebook « Albi, centre-ville en perdition », le blogueur poste des photos de commerces vacants, des statistiques et les messages de contestation apposés sur les vitrines vides pour dénoncer l'impact des zones commerciales périphériques sur les commerçants du centre albigeois (*cf.* figure 14). De la même façon, en 2014, les commerçants de Breteuil avaient installé des planches en forme de cercueil sur leurs vitrines avec l'inscription « morts pour la France » pour exprimer leur « ras-le-bol » face à une fiscalité agressive.

Figure 14. Mobilisation des commerçants à Albi[130]

L'article du journaliste Adam Nossiter publié en 2017 dans le *New York Times* à l'occasion de la campagne présidentielle française[131] n'a pas manqué de faire réagir les citoyens et les élus albigeois, dont la ville avait été prise comme illustration du phénomène de déclin des centres-villes français[132]. Le journaliste, alors en visite à Albi, y dépeint le silence des rues désertes, le nombre inquiétant de locaux commerciaux à louer (*cf.* figure 15), la mort du marché couvert autrefois « lieu central de la vie de quartier et de commerce » ou encore la fermeture de l'école historique de la ville. C'est sur un ton nostalgique qu'Adam Nossiter regrette « l'extinction du mode de vie français » provoqué par le « déclin visible d'innombrables centres-villes historiques ». Selon le journaliste, ce « coup de plus porté à l'identité française » explique en partie la « droitisation » croissante du discours politique

[129] https://albicentreville.wordpress.com/galerie-photos/
[130] Source : Page Facebook « Albi Centre-Ville en perdition » [en ligne] : https://www.facebook.com/pg/Albi.Centre.Ville.En.Perdition/photos/?ref=page_internal (consulté le 22/09/2019)
[131] Adam Nossiter, « En France, le déclin des villes de province est celui d'un marqueur de son identité », *New York Times* (en ligne) : https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/europe/france-albi.html (consulté le 13/03/2019)
[132] Source : « La ville d'Albi en colère après un article du New York Times », site internet Le Parisien [en ligne] : http://www.leparisien.fr/societe/la-ville-d-albi-en-colere-apres-un-article-du-new-york-times-08-03-2017-6744318.php (consulté le 22/09/2019)

français, rendue visible par la poussée du Front National aux élections municipales de 2014 et par les sondages encourageants de la candidate d'extrême droite aux élections présidentielles de 2017.

Des locaux commerciaux à louer à Albi. Adam Nossiter/The New York Times

Figure 15. Photos de la vacance commerciale tirées de l'article du New York Times

Pour cette raison, la dévitalisation des centres urbains a tenu une place particulière dans le débat électoral français entre 2014 et 2017. Les médias et les candidats politiques se sont particulièrement intéressés à la question de « la France périphérique » (Guilluy, 2014). En effet, plusieurs chercheurs, chroniqueurs et journalistes ont pu alimenter à l'occasion le débat sur la fracture territoriale entre d'un côté, les métropoles bien loties, gagnantes de la mondialisation, et de l'autre côté, les territoires délaissés tels que les banlieues, les campagnes, les petites et moyennes villes ou encore les territoires péri-urbains, qui subiraient quant à eux, les conséquences de ce modèle économique. Par ailleurs, l'élection de Donald Trump aux États-Unis en 2016 a fait planer sur la France une crainte — discrète mais pas moins présente — que les habitants de ces territoires « oubliés » portent au pouvoir un candidat populiste. La crise urbaine qui touche la France en 2017 ne saurait alors être oubliée des candidats à la présidentielle.

4.3.1.2. Mesurer le phénomène de désertification commerciale

La mise à l'agenda de la désertification commerciale ne saurait être détachée des acteurs et des instruments de mesure qui permettent de mettre en exergue ce phénomène. Force est de constater que durant ces dernières années, le taux de vacance commerciale s'est imposé comme l'indicateur privilégié pour mesurer la « vitalité » d'un territoire. La Fédération des enseignes Procos fut l'une des premières organisations à mesurer le taux de vacance commerciale et donc un des premiers à lancer

des alertes significatives quant au phénomène de désertification commerciale des centres urbains. Les études de Procos réalisées mensuellement sur les bases de données Codata[133] ont montré au fil des années une augmentation constante et rapide de la vacance commerciale, et pas seulement dans les centres urbains. En effet, déjà en 2014, la Fédération avait publié une étude sur la vacance au sein des centres commerciaux, un dossier qui n'avait pas manqué de susciter des réflexes défensifs du côté des promoteurs. Cette étude, qui annonçait une augmentation de près de 50% de la vacance commerciale en deux ans[134], a été fortement contestée par les acteurs de l'immobilier commercial[135]. Par exemple, le promoteur Unibail-Rodamco a démenti le taux de vacance commerciale annoncé par Procos en lui opposant ses propres résultats. Le CNCC lui-même s'était exprimé pour critiquer les chiffres amenés par Procos qui ne reflétaient pas, selon lui, le dynamisme commercial réel des centres commerciaux.

Le dossier publié par LSA à la fin du mois de novembre 2014, intitulé « ces centres commerciaux qui vont mal »[136] a prolongé la controverse en soulignant les tensions existantes sur le marché de l'immobilier commercial. Dressant un état des lieux sur la santé des centres commerciaux, le dossier évoque le cas des *dead malls* américains[137] — les centres commerciaux désaffectés qui se multiplient aux États-Unis (*cf.* figure 16) — et vient questionner la pertinence du modèle d'urbanisme commercial français. Ce système continue d'autoriser une production croissante de mètres carrés commerciaux sans qu'une hausse de la consommation ne vienne justifier cette surproduction. Pour mettre fin à cette polémique médiatique, un large débat fut organisé durant la vingtième édition du MAPIC[138] en novembre 2014[139], spécialement dédié à la question de la vacance commerciale.

[133] L'entreprise Codata réalise des inventaires commerciaux.
[134] Elle aurait atteint 7,6% en 2014 contre 4,6% en 2012. Source : « Le taux d'occupation des centres commerciaux en chute libre selon Procos », *site internet LSA Conso,* publié le 05/11/2014 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/le-taux-d-occupation-des-centres-commerciaux-en-chute-libre-selon-Procos,190888 (consulté le 22/09/2019)
[135] Source : « Procos se justifie sur son calcul contesté des taux de vacance en centres commerciaux », *site internet LSA Conso*, publié le 12/11/2014 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/le-taux-d-occupation-des-centres-commerciaux-en-chute-libre-selon-Procos,190888 (consulté le 22/09/2019)
[136] Source : « A lire dans LSA : Ces centres commerciaux qui vont mal », *site internet LSA Conso*, publié le 13/11/2014 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/a-lire-dans-lsa-ces-centres-commerciaux-qui-vont-mal,191590 (consulté le 22/09/2019)
[137] Un site recense les centres commerciaux désaffectés aux États-Unis : http://www.deadmalls.com/. Pascal Madry fait la même chose sur son site personnel : https://pascalmadry.wordpress.com/french-dead-malls/
[138] Un salon annuel consacré au commerce et réunissant l'ensemble des professionnels de l'immobilier commercial.
[139] Source : « MAPIC 2014 : mais qu'entendez-vous vraiment par "vacance commerciale" ? », *site internet LSA Conso,* publié le 24/11/2014 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/mapic-2014-mais-qu-entendez-vous-vraiment-par-vacance-commerciale,192409 (consulté le 22/09/2019)

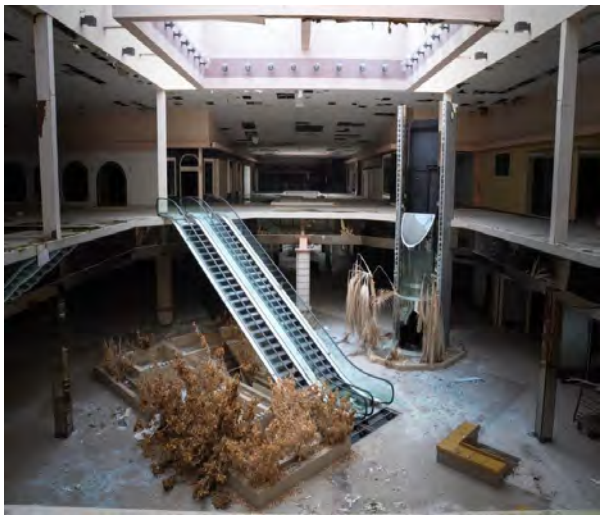


Figure 16. « Dead Mall » (source : site internet Silex[140])

Mais là où le phénomène de désertification se donne le plus à voir, c'est certainement au cœur des villes et des centres-bourgs, plus fortement touchés par la vacance commerciale que les centres commerciaux. Plusieurs rapports publiés au cours des années 2010 ont permis de mettre en exergue le phénomène croissant de désertification commerciale dans les espaces centraux urbains. En effet, si l'on en croit les chiffres émis par Procos en 2015, la vacance commerciale augmenterait à une vitesse de près d'un point par an depuis 2012 (*cf.* figure 17). Selon l'Inspection générale des finances, alors que le taux de vacance commerciale était en moyenne de 6 % en 2001, il atteint 10,4 %[141] en 2015. Pour les villes les plus touchées comme Nevers, Vierzon ou encore Béziers — devenue depuis la référence de la ville déserte sur le plan commercial — ce taux avoisine les 20 à 25 %[142]. L'analyse réalisée par Procos sur la vacance commerciale des centres-villes montre des différences dans la manière dont le phénomène touche les territoires (*cf.* figure 18). Petites et moyennes villes seraient en effet plus touchées que les métropoles, qui résisteraient plutôt bien de leur côté à la désertification commerciale. De la même façon, les territoires qui tirent leur revenus de l'agriculture, de l'industrie ou du tourisme sont généralement moins touchés par la vacance commerciale que les villes dont l'économie repose sur le commerce, les anciennes cités industrielles ou encore que les villes dont les atouts touristiques sont éloignés du centre urbain (*cf.* figure 18). Les villes où l'on observe une diminution de la population et/ou une baisse des revenus sont plus sujettes à la vacance tandis que

[140] https://silex-id.com/take-your-time/petite-histoire-du-shopping-le-debut-dune-nouvelle-ere

[141] Source : « La carte de la vacance commerciale en France », *site internet LSA Conso,* publié le 21/10/2016 [en ligne] https://www.lsa-conso.fr/la-carte-de-la-vacance-commerciale-en-france,247557

[142] Source : « La vacance commerciale s'est encore accrue dans les centres-villes » *site internet LSA Conso,* publié le 29/06/2016 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/la-vacance-commerciale-s-est-encore-accrue-dans-les-centres-villes,24148 (consulté le 22/09/2019)

les villes situées à l'écart des grandes métropoles se retrouvent plutôt protégées de la désertification dans la mesure où elles réussissent à garder leur clientèle « captive ».

Figure 17. Évolution de la vacance commerciale selon Procos (2015)

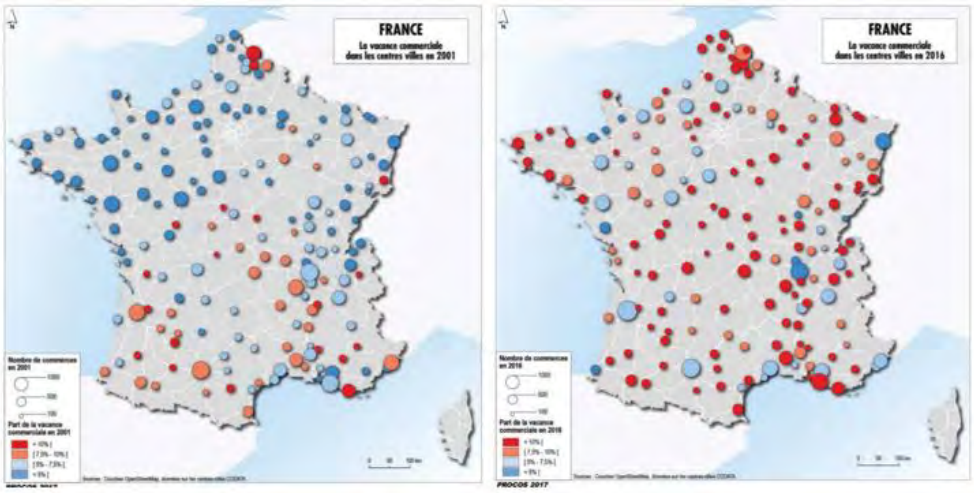


Figure 18. Vacance commerciale en 2001 (à gauche) et en 2016 (à droite) selon Procos[143]

4.3.1.3. Bulle immobilière et inflation des loyers

Alors comment expliquer cette hausse soudaine de la vacance commerciale ? Parmi les causes possibles énoncées par Procos figure la surproduction de surfaces de vente, déconnectée de la consommation. Depuis les années 2000, le parc de surfaces commerciales français a progressé de 3 % tandis que la consommation n'aurait augmenté que de 1,5 %. En 2016, le volume de surfaces commerciales autorisées a augmenté de 22 % (dont 90 % en périphérie) tandis que le pouvoir d'achat

[143] Source : « La vacance commerciale dans les centres-villes en France Mesure, facteurs et premiers remèdes », Institut de la Ville et du Commerce, publié en mai 2017 [en ligne] : https://www.institut-ville-commerce.fr/index.php/component/attachments/download/228 (consulté le 22/09/2019)

n'a augmenté que de 1,6 % selon l'INSEE[144]. Pour reprendre les termes de Pascal Madry (2010), « le commerce est entré dans sa bulle », autrement dit, les prix d'échange sur le marché — qu'il s'agisse des valeurs locatives, des actifs ou des valeurs foncières — sont de plus en plus déconnectés de leur véritable valeur économique[145].

Selon le directeur de l'Institut pour la Ville et le Commerce, les différents acteurs du marché de l'immobilier commercial seraient tous engagés dans une spirale de surproduction, pour des raisons distinctes à chacun mais qui participent pourtant toutes au même phénomène. Pour les enseignes, la multiplication des points de vente leur permet à la fois de réaliser des économies d'échelles pour la gestion de leurs magasins et de gagner des parts de marché face aux concurrents. Par ailleurs, la création d'un centre commercial est le résultat d'un travail de négociation entre les attentes parfois divergentes des acteurs locaux (propriétaires fonciers, élus locaux, locataires, investisseurs), mais elle doit aussi permettre au promoteur de générer du profit (Coulondre, 2017). Cependant, dans un contexte financier plutôt défavorable, le centre commercial constitue un placement attractif et moins risqué pour les investisseurs que d'autres types de produits immobiliers[146]. Le poids croissant de la « main discrète » (Lorrain, 2011) dans la production des espaces urbains n'épargne pas le secteur de l'immobilier commercial qui subit aussi un mouvement de financiarisation[147] (Nappi-Choulet, 2013). De fait, de nouveaux acteurs financiers apparaissent sur le marché de l'immobilier de commerce à l'instar des fonds d'investissement. Mais ces derniers sont porteurs de logiques différentes des acteurs « traditionnels ». Petit à petit, le centre commercial est considéré et géré comme un actif financier, avec une vision court-termiste et centrée sur la rentabilité financière. Enfin, les centres commerciaux représentent pour les collectivités locales une source non négligeable d'emplois et de revenus fiscaux, sans oublier qu'ils constituent des leviers pour renforcer l'attractivité du territoire (Coulondre, 2016). Ces éléments poussent les élus locaux à accepter des projets sans prendre en compte les besoins réels

[144] Source : « Le centre-ville déclaré Grande Cause Nationale 2018 par le député Patrick Vignal », *site internet LSA Conso*, publié le 08/09/2017 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/le-centre-ville-declare-grande-cause-nationale-2018-par-le-depute-patrick-vignal,265207 (consulté le 22/09/2019)

[145] Dans un rapport de 2016, le Haut Conseil de Stabilité Financière soulignait les prix anormalement haut de l'immobilier commercial qui pourraient « présenter une surévaluation, dans une fourchette de 15%-20% ». Source : « Immobilier commercial, une bulle prête à exploser ? », *site internet Les Echommerces*, publié le 16 octobre 2017 [en ligne] : http://www.lechommerces.fr/bulle-immobiliere-zones-commerciales/ (consulté le 22/09/2019)

[146] Le marché est tellement porteur que même les acteurs de la grande distribution créént leurs propres filiales d'immobilier commercial : Carmilla pour Carrefour, Immochan pour Auchan, Mercialys pour Casino. Même l'enseigne suédoise Ikea a créé sa propre filiale immobilière (Inter Ikea Center Groupe). En faisant cela, les groupes de la grande distribution et les enseignes locomotives s'assurent des rendements supplémentaires pour pallier le faible rendement de leur activité principale.

[147] Que la création des Sociétés d'Investissement Immobilier Cotées sont venues encourager. Cette nouvelle structure permet une meilleure rentabilité et plus rapide.

du bassin de chalandise ou la pertinence urbanistique du projet. Ces trois stratégies participent à une surproduction de mètres carrés commerciaux qui renforce la concurrence sur les territoires et vient fragiliser les équipements les plus faibles, notamment les centres commerciaux les plus anciens et les centres-villes.

La saturation du marché foncier et la hausse inquiétante de la vacance commerciale ont permis de mettre en exergue le phénomène de « bulle immobilière ». Au milieu des années 2010, le ton des experts se veut plus alarmiste. En 2016, le Haut Conseil de Stabilité Financière publie un rapport où il s'inquiète des prix anormalement hauts de l'immobilier commercial et de l'éclatement possible de la « bulle immobilière » mise en lumière par Pascal Madry de l'Institut pour la Ville et le Commerce quelques temps plus tôt[148]. Cette inquiétude semble partagée par les citoyens qui n'hésitent pas à se mobiliser contre des projets qu'ils jugent insensés. Les mégaprojets commerciaux tels que Val Tolosa ou encore EuropaCity[149] sont particulièrement visés tant leur impact écologique et leur déconnexion avec la réalité choquent. Ces projets provoquent de vives controverses et suscitent des mobilisations locales intenses, mêlant procédures judiciaires et mise en place de Zones à Défendre (ZAD). Ces collectifs citoyens mêlent écologistes, riverains, élus et commerçants. Unis contre l'ouverture de ces méga-complexes, ils dénoncent leur impact écologique et leur pertinence économique dans des zones déjà très équipées au niveau commercial.

De surcroît, l'inflation des loyers et l'augmentation constante des charges, couplées à la crise économique, poussent les enseignes à revoir leurs stratégies de développement. Jusqu'au milieu des années 2010, les enseignes n'hésitaient pas à se développer en multipliant les points de vente sur le territoire, avec des modalités de maillage différentes selon les enseignes mais globalement toutes tournées vers l'extension. Pourtant, au milieu des années 2010, les enseignes semblent reconsidérer cette stratégie et deviennent plus sélectives quant à leurs choix d'implantation. L'heure n'est plus à l'accroissement du nombre de points de vente mais à l'arbitrage. Elles n'hésitent pas à fermer les points de vente les moins rentables et ceux qui ne contribuent pas à l'image de marque. En 2014, la fédération Procos annonçait que pour la première fois, le taux d'ouverture de points de vente par les enseignes serait certainement inférieur au taux de fermeture. Les enseignes n'hésitent pas à s'opposer

[148] Source : « Immobilier commercial, une bulle prête à exploser ? », *site internet Les Echommerces*, publié le 16 octobre 2017 [en ligne] : http://www.lechommerces.fr/bulle-immobiliere-zones-commerciales/ (consulté le 22/09/2019)

[149] EuropaCity est gigantesque complexe commercial comprenant un cirque, un parc d'attractions, des espaces d'exposition, une piste de ski mais surtout des hôtels, des restaurants et plus de 500 boutiques, réunira peut-être 12 000 employés et 30 millions de visiteurs. L'ouverture est prévue pour 2024.

aux bailleurs pour contester la hausse des loyers, en particulier au sein des centres commerciaux[150]. Alors que la fréquentation de ces derniers diminue, les loyers eux ne cessent d'augmenter dans la mesure où ils permettent d'améliorer le rendement du centre commercial pour les investisseurs[151]. Les intérêts des enseignes et des promoteurs, autrefois alignés, semblent peu à peu diverger tant la pression des loyers et des charges pèse sur les commerçants.

4.3.2. INGENIERIE TERRITORIALE, MAITRISE FONCIERE ET PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

Au milieu des années 2010, le sujet de la dévitalisation des centres-villes devient de plus en plus prégnant sur l'agenda public. L'État et les collectivités locales se mobilisent contre la dévitalisation des centres urbains. En 2015, le gouvernement annonce qu'il débloquera 300 millions d'euros pour accompagner des expériences de revitalisation de 56 centres bourgs. L'année suivante, en mars 2016, la Caisse des Dépôts (CDC) présente son nouveau dispositif d'accompagnement à la revitalisation des centres-villes : « Centres-villes de demain ». Ceci consiste en une série de conventions signées avec les collectivités locales pour financer et accompagner des programmes de revitalisation ayant recours à des approches globales liant actions sur le foncier, l'aménagement, la mobilité, le développement économique, etc. L'opération concerne neuf villes moyennes fragilisées[152]. En 2017, le FISAC est réorienté de manière à pouvoir prendre en charge en priorité les centralités fortement touchées par la vacance commerciale. Par ces multiples initiatives, l'État confirme son rôle d'animateur et de financeur d'opérations collectives de revitalisation. De tels financements doivent avant tout stimuler les investissements publics et privés sur le territoire.

De leur côté, les collectivités locales militent pour obtenir des pouvoirs règlementaires renforcés. L'Assemblée des Communautés de France a réalisé un lobbying continu pour soutenir une réforme de l'urbanisme commercial en faveur des communes et des intercommunalités. En septembre 2016, elle organise en partenariat avec l'Institut pour la ville et le commerce (IVC) un colloque sur le sujet

[150] Source : « Les enseignes se rebellent contre les centres commerciaux », *site internet Les Echos*, publié le 21/01/14 [en ligne] : https://www.lesechos.fr/21/01/2014/LesEchos/21609-063-ECH_les-enseignes-se-rebellent-contre-les-centres-commerciaux.htm (consulté le 22/09/2019)

[151] « Chez Klépierre par exemple, qui gère 35 centres commerciaux en France, les loyers ont augmenté de 1,9% sur un an au premier trimestre 2014 ». Source : « Pourquoi les boutiques sont inoccupées dans les centres commerciaux », *site internet Journal du Net*, mis à jour le 10/12/14 [en ligne] : https://www.journaldunet.com/economie/distribution/1146809-pourquoi-les-boutiques-sont-inoccupees-dans-les-centres-commerciaux/ (consulté le 22/09/2019)

[152] Châlons-en-Champagne, Vierzon, Perpignan, Cahors, Nevers, Valence, Flers, Lunéville et Miramas.

« Commerce et territoires : la nouvelle donne pour les collectivités et les acteurs privés ». Selon les participants à ce colloque, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) instauré en 2014 doit devenir un document-maître en matière d'urbanisme commercial et les communautés de communes et d'agglomération doivent assumer leur rôle dans la définition de politiques commerciales. La loi NOTRe[153] (2016) réalise en souhait en inscrivant le commerce dans les compétences obligatoires des intercommunalités. Cette nouvelle prérogative intitulée « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » est intégrée à la compétence de développement économique des intercommunalités. Si l'échelon intercommunal devient l'échelon pertinent d'une régulation du commerce, la réforme en profondeur du régime d'urbanisme commercial se fait encore attendre par les intercommunalités (réunis au sein de l'ACdF[154]).

Deux rapports successifs déposés au gouvernement semblent abonder dans le même sens. Le premier rapport portant sur la « revitalisation commerciale des centres-villes » rédigé par l'Inspection générale des Finances (IGF) et le Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) et déposé à la secrétaire d'État au commerce et à l'artisanat, Martine Pinville, revient sur les dérives passées et sur la menace de la vacance commerciale. Les rédacteurs du rapport encouragent la mobilisation conjointe des commerçants et des collectivités sur la question de la pérennisation des commerces de centre-ville. Ils suggèrent au gouvernement de travailler sur cinq leviers d'actions[155] :

- encourager la définition de stratégies locales pour le développement du commerce ;
- rénover les règles d'urbanisme commercial et assurer une meilleure prise en compte de l'aménagement commercial dans les documents de planification locaux ;
- coordonner les acteurs, promouvoir les managers de centre-ville et la mise en place d'organisation partenariale réunissant les acteurs publics et privés du commerce ;
- accompagner les commerçants dans leur adaptation au commerce de demain, notamment à la transition numérique ;
- mobiliser et gérer le foncier commercial : développer l'expertise sur la question du foncier commercial, encourager la création de foncières commerciales publiques et privées, mobiliser des financements dédiés à la revitalisation commerciale des centres-villes.

Le deuxième rapport « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable »[156] réalisé par le CGEDD et déposé en mars 2017, vient compléter leur premier rapport. Les rapporteurs y proposent

[153] La loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

[154] Depuis plusieurs années, l'ACdF milite pour la réforme de l'urbanisme commercial, en témoigne la pétition lancée en 2011 et signée par près de 400 présidents de communautés. Cf. la pétition en ligne : http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=731&num_thematique=12

[155] Source : « La carte de la vacance commerciale en France », *site internet LSA Conso,* publié le 21/10/2016 [en ligne] https://www.lsa-conso.fr/la-carte-de-la-vacance-commerciale-en-france,247557

[156] Rapport CGEDD « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable Les fondements d'une nouvelle politique des perripherries urbaines et commerciales », mars 2017 [en ligne] :

une analyse de l'urbanisme commercial périphérique au regard des enjeux de développement durable et de protection de l'environnement. Ils déplorent la prolifération continue d'espaces commerciaux en périphérie des villes et ce malgré une législation sans cesse réformée depuis cinq décennies :

> « La prolifération des espaces commerciaux qu'on observe en France depuis cinq décennies, aux confins ou à l'extérieur de la "tâche urbaine" constituée semble se poursuivre de façon continue, alors qu'observateurs et acteurs locaux sont de plus en plus nombreux à en déplorer les conséquences sur la qualité des paysages, l'organisation des villes et le devenir des centres urbains principaux ou secondaires, notamment dans les villes moyennes ».

Toujours selon les rapporteurs, une difficulté majeure réside dans la difficulté d'instaurer une forte gouvernance locale, que ce soit à l'échelon de l'intercommunalité où le manque de cohésion entre communes peut être un frein à une régulation efficace du commerce ; ou à l'échelle des centres-villes, qui sans projet urbain fort, perdent de leur vitalité face à une périphérie où les projets continuent de se multiplier. Les rapporteurs résument la situation ainsi :

> « Les retours d'expérience confirment tous que la principale difficulté qui s'oppose à une bonne organisation de l'offre commerciale est liée à des questions de gouvernance (…) l'intérêt est donc réel de construire, entre les collectivités territoriales et les acteurs économiques, une vision partagée des enjeux du commerce et de ses perspectives de développement » (CGEDD, 2017 : 56).

Si le renforcement de la planification commerciale à l'échelon intercommunal est perçu comme un horizon souhaitable par les rédacteurs de ces rapports, la collaboration entre acteurs publics et privés, la mise en place d'une ingénierie territoriale, l'intervention sur le foncier paraissent aussi nécessaires pour lutter contre la vacance commerciale et limiter un développement périphérique anarchique et peu durable.

Un an plus tard, Patrick Vignal, député de l'Hérault et président de l'association Centre-Ville en Mouvement (CVM) adresse un courrier officiel à Emmanuel Macron en août 2017 pour déclarer les centres-villes « grande cause nationale »[157]. « Plus qu'une problématique de commerçants, nous soutenons un projet de société » déclare le député lors d'une conférence de presse. L'argument de la fracture territoriale est toujours présent dans les discours : le député regrette que la transformation réussie des métropoles n'ait pas su « entraîner dans son sillage » les petites villes. Le député et Centre-Ville en Mouvement, soutenus par le président de Monoprix, demandent au gouvernement la mise

http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010468-01_rapport.pdf (consulté le 23/09/2019)

[157] Source : « Le centre-ville déclaré Grande Cause Nationale 2018 par le député Patrick Vignal », *LSA Conso*, publié le 08/09/2017 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/le-centre-ville-declare-grande-cause-nationale-2018-par-le-depute-patrick-vignal,265207 (consulté le 23/09/2019)

en place d'un moratoire d'une année sur l'extension des zones commerciales périphériques, dans le but de réfléchir à de nouveaux critères de régulation du commerce. En parallèle, ils défendent le rôle des régions dans la gestion de l'équilibre entre les territoires et souhaitent voir se développer des sociétés d'économie mixtes (SEM) régionales chargées de soutenir des actions dans les centres-villes les plus touchées, par exemple, en permettant de racheter des pieds d'immeubles.

En réponse aux propositions de l'association Centre-Ville en Mouvement, le Centre National des Centres Commerciaux publie deux mois plus tard, un communiqué intitulé « Pour une véritable concertation, contre un moratoire ». Sans surprise, le CNCC s'oppose à la création d'un moratoire car selon l'organisation, la moyenne d'âge des centres commerciaux est de trente ans et ces derniers ont besoin de se renouveler face au e-commerce et aux besoins changeants des consommateurs. Il rejette par ailleurs la responsabilité entière de la dévitalisation des centres-villes :

> « Accuser le commerce périphérique d'être seul responsable de ce phénomène n'est pas fondé. L'exode de la population vers les zones péri-urbaines a provoqué une obsolescence de l'immobilier en centre-ville avec pour conséquence une paupérisation et un vieillissement de ses résidents. Les services publics n'ont pas été les derniers à suivre le mouvement avec la fermeture de nombreux collèges, hôpitaux ou casernes. Certains élus ont en outre abusé de la piétonisation alors qu'ils n'avaient pas développé des infrastructures de transports en commun ou de parkings publics, rendant inaccessibles leurs centres-villes. Enfin, les situations sont très variables d'une ville à l'autre en termes tant démographique qu'économique. Décréter un moratoire généralisé serait inadapté et risquerait à l'évidence de provoquer les effets négatifs de toute politique malthusienne »[158]

Lors d'une journée de conférences organisée à leur initiative « (Ré)concilier la Ville et le Commerce », le CNCC présente ses contre-propositions[159]. Il y exprime sa totale opposition au moratoire souhaité par le député Patrick Vignal et propose trois solutions alternatives « au bénéfice du commerce en centre-ville ». En tout premier lieu, le CNCC propose de créer de « zones commerciales prioritaires » (ZCP) dans les centres-villes, à l'initiative des EPCI. Les projets commerciaux implantés sur ces zones bénéficieraient alors de trois privilèges : une exonération d'autorisation d'exploitation commerciale, une exonération fiscale sur une période de trois ans pour les primo-commerçants, et enfin, la création d'un bail commercial éphémère et une simplification de déclaration d'autorisation de travaux pour faciliter l'installation de *pop-up stores*.

[158] Source : « Les propositions "antigel" du CNCC pour revitaliser les centres-villes », *LSA Conso*, publié le 04/10/2017 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/les-propositions-antigel-du-cncc-pour-revitaliser-les-centres-villes,268002 (consulté le 23/09/2019)

[159] Source : « Les propositions "antigel" du CNCC pour revitaliser les centres-villes », *LSA Conso*, publié le 04/10/2017 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/les-propositions-antigel-du-cncc-pour-revitaliser-les-centres-villes,268002 (consulté le 23/09/2019)

Au nom de la liberté d'entreprise et en réponse à la pression des distributeurs et des promoteurs, l'État refuse de donner suite à la proposition de moratoire de Centre-Ville en Mouvement. L'année suivante, le gouvernement réfléchit tout de même à la possibilité de moratoires locaux décrétés par les élus locaux. La question de l'encadrement du développement commercial semble être encore au cœur de l'actualité, et la problématique de son instrumentation est toujours au cœur des discussions

Conclusion

Au long de ce chapitre, nous avons tenté de retracer l'évolution de l'instrumentation de l'action publique (Halpern et al, 2014) en matière de commerce depuis les années 1990. Cette période ouvre la voie à de nouveaux modes d'instrumentation basé sur le droit de l'urbanisme et sur la planification. D'un côté, l'urbanisme commercial régulateur, incarné par les commissions départementales, permet de filtrer l'entrée des acteurs les plus puissants sur le marché. Néanmoins, son fonctionnement est fréquemment remis en cause par de nombreux acteurs tantôt en raison de son inefficacité, tantôt au nom de la liberté d'entreprise. De l'autre côté, la planification du commerce est perçue comme un moyen d'harmoniser développements commercial et urbain et de favoriser l'émergence d'une vision globale (opposée à régulation au coup par coup des commissions). Mais la planification se révèle être un instrument à double tranchant, soit trop souple pour encadrer les acteurs économiques, soit trop contraignant pour s'adapter à la souplesse du marché. Depuis les années 1990, les débats menés sur l'instrumentation de l'action publique en matière de régulation des implantations commerciales ont systématiquement opposé ces deux visions.

L'absence de prise en compte des débordements de l'économie sur la ville, puis la difficulté à les intégrer à l'agencement marchand, ont petit à petit renforcé le poids des préoccupations urbaines et environnementales dans le débat public. Celles-ci ont donné du poids aux défendeurs d'une vision « aménagiste » de la régulation du commerce. L'intégration de ces préoccupations s'est réalisée selon deux mouvements parallèles : d'une part, par le remplacement des critères et des membres dans les commissions d'aménagement commercial (CDAC/CNAC) ; et d'autre part, la prise en compte du commerce dans les documents locaux d'urbanisme et dans l'aménagement du territoire. Néanmoins, jusqu'au milieu des années 2010, la constante réforme de l'urbanisme commercial n'a jamais permis l'intégration complète de la régulation du commerce dans l'urbanisme. Des acteurs, aussi bien privés que publics, s'opposent à la suppression totale du régime d'autorisation préalable. Les distributeurs

pèsent évidemment dans les décisions par leurs pratiques de lobbying mais leur positionnement est loin d'être figé : tantôt, ils s'opposent virulemment au renforcement de la régulation (l'abaissement des seuils de passage en commission départementale par exemple), tantôt ils défendent l'existence de ces commissions, plus souples et plus favorables à la négociation locale que la planification urbaine. Les différents ministères de l'État sont eux-mêmes divisés en témoignent les discussions autour de la loi LME.

L'examen de ces controverses liées à l'instrumentation des politiques commerciales donne à voir les problématiques auxquelles sont confrontées les acteurs politiques dans leur travail d'*agencing* du commerce. La difficulté à hiérarchiser et à faire coexister l'ensemble des préoccupations au sein d'un même dispositif d'action publique conduit au maintien d'une pluralité d'outils.

Conclusion partie I

Dans cette première partie, nous avons retracé le processus par lequel le commerce fut petit à petit intégré aux politiques publiques étatiques et locales. Dans le premier chapitre, nous avons opéré une focale sur la Ville de Paris au XIX^{ème} siècle afin de souligner l'existence préalable de mesures politiques censées encadrer l'exercice du commerce dans la ville. Dans cette capitale bouleversée par le succès de l'hygiénisme, l'organisation urbaine se rationalise progressivement et le commerce n'échappe pas à ces efforts modernes de gestion fonctionnelle de la ville. Les activités commerciales sont rapatriées au sein d'espaces privés afin d'assurer un meilleur contrôle sur elles et de libérer l'espace public pour d'autres fonctions. De fait, l'organisation politique du commerce ne débute pas au siècle précédent mais c'est dans les années 1960 que l'on entend parler pour la première fois d'urbanisme commercial, dans un contexte de planification centralisée de constructions de grande ampleur. À cette époque, l'enjeu consiste à assurer un certain niveau d'offre commerciale dans les nouveaux quartiers, encore caractérisés par la présence de populations captives. La diffusion de l'automobile et l'installation de surfaces commerciales en entrée de ville dès les années 1970 rendent caduques les préconisations en termes d'équipement commercial et soulèvent de nouvelles problématiques relatives au contrôle de la concurrence entre gros et petit commerces. À ce moment, le travail d'instrumentation se caractérise par une tension entre le besoin de moderniser l'appareil de distribution français et celui de protéger les indépendants, maillon indispensable de la structure sociale.

Les stratégies marchandes évoquées dans le chapitre 2 et les politiques locales et nationales décrites dans les chapitres 3 et 4 ont fortement orienté le développement commercial. Jusqu'aux années 1990, le modèle d'un urbanisme commercial régulateur de la concurrence domine, mais la mise à l'agenda des préoccupations urbaines a transformé le travail d'*agencing* des acteurs politiques et ses outils. En effet, celle-ci a favorisé l'intégration du commerce dans les instruments de l'urbanisme et a renforcé le poids des collectivités dans la gouvernance des marchés. Mais le lobbying constant des acteurs du commerce et l'impossibilité de trouver un dispositif capable de faire tenir ensemble les considérations économiques, urbaines et sociales de l'époque ont poussé l'État à ne pas parachever la transition de l'urbanisme commercial « régulateur » vers l'urbanisme commercial « aménagiste ». Néanmoins, cette progressive montée en force des préoccupations urbanistiques a permis de redonner une légitimité à l'intervention publique quand son rôle de régulation de la concurrence était profondément remis en

cause. Néanmoins, René Péron a montré au travers du cas des commissions départementales que même si leurs décisions invoquent des motifs urbanistiques, l'objectif inavoué reste parfois celui de la régulation des rapports concurrentiels entre les divers formats de commerce.

Par ailleurs, l'incapacité à abandonner le système de régulation des ouvertures de grandes surfaces, — qui paradoxalement apparait comme plus souple aux yeux des promoteurs et des distributeurs — a conduit l'État et les maires à déployer des politiques de soutien aux acteurs les plus faibles, faute de pouvoir entraver la croissance des acteurs puissants du marché. Que ces aides soient directes (FISAC) ou indirectes (pietonnisation, embellissement des espaces publics, etc.), elles doivent pallier les effets néfastes du développement commercial périphérique sur le commerce de centre-ville. Ces politiques commerciales sont encore peu institutionnalisées dans les années 1960-1980, sans cohérence globale. Mais à partir des années 1990, la mise en place de nouveaux outils permettant aux collectivités locales de peser sur les implantations commerciales rend nécessaire la présence d'une expertise sur ces sujets. Certes, les outils existent, mais leur mise en œuvre est complexe, controversée et les interventions les plus contraignantes doivent être finement justifiées, au risque de contentieux. De plus, ces dispositifs sont hétéroclites et n'autorisent qu'une faible marge d'action. De fait, pour améliorer leur « emprise » sur les marchés, les municipalités tentent de combiner ces outils au sein de politiques commerciales dont elles doivent alors définir les objectifs et la cohérence. Par ailleurs, la négociation avec les acteurs économiques apparait comme une solution à la morosité des centres-ville, sans compter qu'elle est nécessaire pour obtenir certaines aides étatiques (pour obtenir un FISAC par exemple).

Si les échanges de bonnes pratiques entre municipalités favorisent l'émergence d'un certain savoir-faire sur la question du commerce, des maires expriment le besoin d'être accompagnés dans la mise en œuvre de ces nouveaux outils. C'est dans ce contexte que les managers de centre-ville émergent et tentent de répondre à ce besoin.

PARTIE II.
LE MANAGEMENT COMMERCIAL : METIERS

INTRODUCTION PARTIE II

Après avoir retracé quelques étapes du processus par lequel le commerce fut petit à petit instauré comme problème public (Padioleau, 1982) et pris en charge par les institutions politiques nationales et locales, nous voulons maintenant examiner comment, dans un tel contexte, a pu émerger le métier de manager de centre-ville. Mais avant de parler de métier, il convient de parler de démarche puisque le management de centre-ville apparaît d'abord comme une méthode censée faciliter la dynamisation des centres urbains par la création de partenariats public-privé et par. la mise en œuvre d'une gestion centralisée et transversale du centre-ville. Ainsi, le management de centre-ville se définit moins par un contenu technique que par ses objectifs et les modes de gouvernance qu'elle promeut. L'essor de cette démarche partenariale et transervsale au milieu des années 1990 est assez illustrative de récentes transformations de l'action publique locale : le passage du gouvernement à la gouvernance (Le Galès, 1995), le succès de la logique de projet (Pinson, 2009) et de la contractualisation (Gaudin, 1999). En outre, la reconfiguration des modes d'action de l'État sur les villes, devenu animateur des démarches locales par le biais du FISAC (Donzelot et Estèbe, 2004), a favorisé l'émergence de projets collectifs sur le territoire et le recrutement de professionnels capables d'animer ces démarches.

Cette deuxième partie de la thèse analyse l'essor du management de centre-ville en France. Pour faciliter la coordination des acteurs investis dans ces démarches, ces partenariats sont animés par des managers de centre-ville censés faciliter la mise en œuvre d'actions de redynamisation de centre-ville. Néanmoins, dans le contexte français, l'émergence de la démarche semble avoir suscité l'abandon de sa vocation partenariale au profit du métier de manager. Nous souhaitons comprendre les raisons de ce revirement. Pourquoi la gestion partenariale de centre-ville a échoué à se mettre en place ? Par qui fut portée cette démarche ? Quelles finalités sont assignées à cette démarche émergente et aux acteurs censés la porter ? Plus précisement, nous souhaitons interroger l'émergence du groupe professionnel des managers de centre-ville. Claude Dubar définit ainsi la notion de groupe professionnel :

> « J'appelle « groupe professionnel » un ensemble flou, segmenté, en constante évolution, regroupant des personnes exerçant une activité ayant le même nom doté d'une visibilité sociale et d'une légitimité politique suffisantes, sur une période significative » (Dubar, 1999 : 51)

Les travaux de sociologie des groupes professionnels (Demazière et Gadea, 2009) se sont attachés à analyser les diverses modalités de développement d'une profession au sein de systèmes professionnels

ou d'écologie professionnelle pour reprendre les termes d'Andrew Abbott (2003). L'émergence d'un nouveau groupe professionnel implique des luttes pour l'appropriation de territoires professionnels (Abbott, 1988). Ce faisant, la légitimation d'une profession dépend des relations de pouvoir avec les groupes professionnels proches et avec les autorités étatiques :

> « il s'agit moins de rendre compte de l'influence d'un élément de la configuration sur le groupe, que de jeux pluriels d'influences réciproques et de combinaisons d'alliance et de luttes, d'emprunts et d'échos. » (Boussard, Demazière, Milburn, 2010, p. 167).

Appliquée aux managers de centre-ville, cette approche semble pouvoir fournir des éléments de réponse stimulants pour interroger l'échec de l'essor d'une démarche de gestion collective des centres urbains. Par sa position d'animateur du partenariat, le manager de centre-ville doit négocier sa place au sein d'un environnement d'acteurs déjà structuré qu'il doit mettre en mouvement. Le recrutement d'un manager suppose de transformer le rôle et les pratiques des protagonistes en place dans le sens d'une orientation collective. Cela peut susciter des tensions qui peuvent conduire les acteurs installés à déployer des stratégies pour peser sur l'orientation de la démarche partenariale et par extension sur le rôle du manager. Dans ce cadre, on peut supposer que la définition du métier du manager est alors intimement liée aux orientations que les promoteurs de la gestion de centre-ville souhaitent donner à cette démarche. Pour vérifier cette hypothèse, le chapitre 5 retrace l'émergence du management de centre-ville au prisme des luttes menées par divers promoteurs pour peser sur la définition du métier et plus généralement du concept de gestion de centre-ville. Ce chapitre permet de mettre en évidence le processus par lequel la démarche collective fut progressivement abandonnée au profit d'un objectif de professionnalisation du métier de manager de centre-ville. C'est pour cette raison que le chapitre 6 porte sur les trajectoires et les profils des managers de centre-ville. Ce chapitre permet d'examiner la diversité des profils de managers et la multitude de configurations de management de centre-ville.

Chapitre 5.
De la préoccupation du commerce urbain au métier de manager de centre-ville

Parmi les solutions expérimentées pour résoudre la crise des centres urbains, nous voudrions étudier l'émergence de pratiques de management commercial en examinant le mouvement de professionnalisation qui semble accompagner leur essor. Ces pratiques que nous entendons étudier sont le résultat de la mise à l'agenda de problématiques liées au commerce urbain. Conscients de la fragilité croissante du commerce de centre-ville dans un contexte concurrentiel accru, des acteurs publics et privés se sont mobilisés pour chercher des solutions aux problèmes relatifs à l'organisation du commerce en milieu urbain. Ces problèmes concernent aussi bien les impacts du développement commercial sur la structuration du tissu urbain (étalement urbain, création de flux non anticipés, impacts écologiques, etc.) que les effets des politiques urbaines sur le commerce local (désavantages dans le jeu concurrentiel, manque d'attractivité des espaces d'implantation, etc.). La mise en évidence et la dénonciation de ces débordements, tant du côté du marché que de l'action publique, ont suscité des rapprochements entre professionnels du commerce et acteurs engagés dans la fabrique de la ville, deux mondes considérés aux antipodes dans leurs principes et modes de fonctionnement.

Au départ, de telles initiatives sont motivées par la volonté de mieux penser la cohérence entre politiques urbaines et intérêts économiques et de rétablir un équilibre plus juste dans le jeu concurrentiel opposant commerce de centre-ville et commerce périphérique. Au fur et à mesure que les considérations commerçantes prenaient leur place dans les politiques locales, que se développait une expertise naissante sur ces sujets, soutenue par de nouveaux outils règlementaires mis en place par l'État, la gestion du commerce de centre-ville est devenue un levier des politiques urbaines, que ce soit pour améliorer l'attractivité du territoire ou comme outil de gestion urbaine. Cette montée en puissance de la question commerciale dans la fabrique et dans le gouvernement des villes a suscité la création de nouvelles professions parmi lesquelles figurent les conseillers commerce nés dans les années 1960, les animateurs FISAC à partir des années 1990 et enfin plus récemment, les directeurs

commerce et les managers de centre-ville. Si la naissance et l'évolution de ces métiers n'épuise pas la question de la prise en charge des questions commerciales dans les villes, elle offre une porte d'entrée pour étudier certaines reconfigurations des agencements politico-marchands urbains (Callon, 2013).

Ce chapitre propose de retracer l'histoire du management commercial et de relater les processus qui ont permis l'essor et la structuration de ce nouvel univers professionnel. À l'instar du travail réalisé par Philippe Hamman sur la prise en compte du développement durable dans les politiques urbaines (Hamman, 2011), il s'agit de comprendre comment de nouvelles injonctions liées au commerce ont suscité l'apparition de nouvelles compétences, motivé le développement d'expertises qui ont eu pour effet de réorganiser l'écologie professionnelle en place (Abbott, 2003). Par le terme de management commercial, nous désignons ici l'ensemble des démarches, pratiques, outils, métiers et savoirs déployés avec pour finalité d'organiser les activités commerciales en milieu urbain, que ce soit en amont de leur implantation (investissement, construction, règlementation, intégration) ou en aval (gestion, promotion, structuration). Il n'est pas question de donner une acception stricte du management commercial mais plutôt de circonscrire les pratiques concernées et de donner au lecteur une première appréciation d'un objet d'étude en mouvement. Si notre étude porte principalement sur le métier émergent de manager de centre-ville, elle embrasse aussi une constellation d'acteurs en prise avec l'organisation du commerce urbain. Plusieurs institutions, services, métiers proclament faire du management de centre-ville tandis que d'autres assument des missions et/ou occupent des fonctions similaires sans pour se ranger sous cette étiquette. Par conséquent, nous sommes partie de ceux qui se considèrent affiliés au management de centre-ville sans écarter systématiquement ceux qui ne s'en réclament pas, sans nous doter d'une définition *ad hoc* de ce concept pour laisser ses multiples définitions émerger. Cette diversité des positions sociales, des intitulés, des missions des managers de centre-ville est assez caractéristique des nouveaux métiers urbains qui apparaissent dans les années 1990 (Jeannot, 2005). Il s'agit de comprendre si cet éclatement de la prise en charge du commerce est le symptôme d'une professionnalisation inaboutie, le résultat de luttes pour l'obtention d'un nouveau marché ou encore le produit de visions différentes quant à l'organisation du commerce urbain… et peut-être tout cela à la fois.

Situés à l'interface du monde économique et de la sphère politico-administrative, les managers de centre-ville occupent une position frontière proche de celle de l'entrepreneur tel qu'il est defini par la sociologie économique. Bien que ces travaux mettent l'accent sur la capacité des entrepreneurs à transformer les univers qu'ils relient afin d'en tirer parti (Callon, 1986 ; Stark et al, 2009), certains

auteurs invitent à symétriser l'analyse pour envisager la façon dont les entrepreneurs sont agis par ces mêmes univers (Bergeron, Castel et Nouguez, 2013). Pour eux, le succès de certains entrepreneurs réside justement dans leur capacité à assouplir leur identité afin de permettre aux différents acteurs d'y projeter leurs propres logiques. Ils réussissent ainsi à se placer au confluent de plusieurs univers, sans pour autant prétendre en modifier les logiques et les frontières (Bergeron, Castel et Nouguez, 2013). Il nous semble que la professionnalisation des managers de centre-ville doit être analysée au prisme de cette dialectique car celle-ci est tendue entre d'un côté, les efforts déployés par les managers pour se faire une place légitime dans l'écosystème d'acteurs existants et défendre une vision qualifiée de leur activité, et d'autre part, les multiples appropriations que les acteurs de la ville font du concept de management de centre-ville, qui constituent tantôt des opportunités pour l'essor de la profession, tantôt des menaces pour sa professionnalisation. C'est dans ces luttes que se négocie constamment le rôle d'intermédiaire du manager mais aussi les ambitions de l'action collective destinée à organiser le commerce urbain. À la fin des années 1990, le manager est défini par les promoteurs comme un acteur a-politique chargé d'animer un partenariat public-commerce, mais cette position intermédiaire fut difficile à conserver si bien que la plupart des managers travaillent aujourd'hui pour le compte des collectivités locales. Revenir sur l'histoire de ce métier nous permet de saisir les processus ayant permis à cette figure professionnelle d'être considérée dans le paysage institutionnel comme « un point de passage obligé » (Callon, 1986) sur les questions d'organisation du commerce urbain mais aussi de comprendre la manière dont son rôle a évolué au cours des années sous l'impulsion des acteurs de la ville et de leur lutte pour des territoires professionnels (Abbott, 2003).

5.1. Les années 1990 : les pionniers des partenariats public-privé, une diffusion multipolaire initiée par les acteurs du commerce

5.1.1. Un rapprochement entre commerce et ville

5.1.1.1. La question du centre-ville réactualisée par les transformations commerciales

Lorsque l'on s'intéresse au management de centre-ville, il est commun d'entendre de la part des enquêtés que la paternité du concept de gestion de centre-ville revient à l'Angleterre et à la Belgique, voire au Canada. Cette méthode aurait traversé l'Atlantique, des pays de l'Amérique du Nord vers

le Royaume-Uni pour ensuite s'exporter en Belgique puis en France. C'est cette histoire que nous avons pris en compte pour démarrer notre recherche sur les origines du management de centre-ville français. Notre intention au départ de cette recherche était de saisir les processus à l'origine de l'essor de la gestion de centre-ville en France et de comprendre à quels enjeux répondait son développement. Plusieurs questions de départ ont guidé notre réflexion : dans quelle mesure la gestion de centre-ville se place-t-elle en rupture avec les pratiques existantes ? Comment s'est opérée sa diffusion en France ? Relève-t-elle de la circulation de « bonnes pratiques » (Bourdin et Idt, 2016) ? De l'application *top-down* d'une politique destinée à redynamiser les centres urbains ? De l'extension de pratiques existantes, d'un changement d'intitulé ? Quelles représentations portent en elle la gestion de centre-ville quant à l'agencement du commerce urbain ? Ici, l'objectif n'est pas tant de faire une sociologie de la diffusion des modèles urbains que de comprendre comment la gestion de centre-ville s'est constituée et légitimée comme une nouvelle forme d'expertise dans le champ des acteurs de la ville.

Si plusieurs acteurs reconnaissent la paternité du concept à la Belgique, en réalité il n'en est rien car les initiatives de gestion partenariales françaises et belges ont éclos à peu près au même moment. Comment expliquer que l'on accorde à la Belgique l'origine du management de centre-ville français ? Notre hypothèse est la suivante : la démarche s'est professionnalisée plus vite en Belgique et elle s'est diffusée de façon bien plus homogène sur le territoire, ce qui a accentué sa visibilité à l'extérieur. Prise en charge par l'Association de Management de Centre-Ville (AMCV), la diffusion de la gestion de centre-ville fut encadrée à l'échelon régional si bien que les initiatives locales appliquent la même méthodologie. En France, aucune structure faîtière n'a joué ce rôle centralisateur dans la diffusion de ce mode de gestion des centres urbains. Certes, des promoteurs ont tenté de prendre la main sur la démarche, mais les premières expériences de gestion de centre-ville naissent plutôt de manière spontanée.

Au milieu des années 1990, les démarches de gestion de centre-ville à la française fleurissent de façon hétérogène et peu structurée. Le contexte politico-économique est propice au surgissement de nouvelles formes de résistances de la part des commerçants du centre-ville. Les *maxi-discount* et les complexes cinématographiques s'implantent à la lisière des villes[160] et poussent la grande distribution à adopter des stratégies commerciales plus aggressives. Les commerçants des centres-villes s'inquiètent des impacts de cette nouvelle vague d'implantations et de l'absence de réaction de la part des pouvoirs

[160] Tous deux ne sont pas soumis au passage en commission départementale, l'un en jouant sur le format des magasins, l'autre n'étant pas concerné par la législation.

publics. Par ailleurs, de nouveaux arguments entrent dans la sphère publique, dénonçant les impacts du commerce périphérique sur l'esthétique de la ville et sur son organisation (*cf.* chapitre 4). Dans un tel contexte, les débats législatifs tentent de dessiner les contours d'une concurrence plus loyale. Au cœur de ces discussions, « le coût de la ville » constitue pour les acteurs économiques du centre-ville, l'une des causes de la distorsion de la concurrence entre centre-ville et périphérie. Une citation tirée d'un document de la Fédération Nationale des Centres-Villes (dont nous préciserons le rôle un peu plus tard) est illustrative des débordements dénoncés par les commerçants :

> « Si le rôle fondamental de la ville n'est guère contesté, sa contrepartie, le fait que la ville et ses réseaux forment une mécanique complexe, coûteuse à construire et à entretenir n'est par contre pas prise en compte. (...) La grande distribution périphérique s'est dispensée de participer au coût de la ville tout en se mettant en position de détourner sa clientèle. En réalisant la plupart de ces implantations dans des zones non urbanisées, elle s'est aussi exonérée de toute recherche architecturale, bénéficiant là encore d'un avantage très important par rapport aux implantations urbaines soumises au lois de l'urbanisme (...) Foncier moins cher, taxes fiscales plus légères, parkings et équipements de moindre coût, autoroutes de rocades financées par la collectivité pendant que les problèmes d'accès à la ville ou du stationnement n'étaient pas résolus, tout s'est additionné pour fausser totalement la concurrence entre ville et périphérie » (FNCV, 1996).

Le commerce est encastré dans le tissu urbain et le choix d'un emplacement implique des contraintes et des coûts disparates selon le lieu d'implantation retenu : il joue sur le prix de la construction de l'espace commercial, encourage ou contrarie la présence de certaines clientèles, influe sur la valeur du fonds de commerce, suscite plus ou moins de recettes pour la collectivité (taxe professionnelle), etc. Ces coûts sont inexorablement liés aux politiques urbanistiques, foncières et fiscales conçues aux échelons local et national. Faute de pouvoir affronter frontalement la grande distribution sur les prix de vente, les représentants du commerce de centre-ville s'emploient à obtenir des décideurs politiques une meilleure régulation des coûts induits par les politiques urbaines de centre-ville et de périphérie. Ainsi, les actions de lobbying se déploient à l'échelon national pour réguler l'essor du maxi discompte et la réaction des grands distributeurs (*cf.* chapitre 3) tandis que les négociations locales s'intensifient pour obtenir des décideurs des arrangements en faveur du centre-ville.

Le résultat de ces luttes donnera lieu à la promulgation de la loi Raffarin en 1996, qui aura pour effet de pousser les grandes entreprises de la distribution à revoir leurs leviers de croissance. Après une période faste d'ouverture de points de vente, les entreprises de grande distribution voient leur croissance freinée par les nouveaux cadrages législatifs, la saturation du marché foncier et les limites de la croissance. Elles doivent penser à de nouvelles stratégies pour se développer. La loi Galland

promulguée en 1996 dans le but de réguler la pression des distributeurs sur les fournisseurs, a eu pour effet direct de neutraliser pendant un temps la concurrence par les prix entre les distributeurs, et donc de déplacer cette dernière sur le registre du marketing et de la captation des clientèles (Moati et Volle, 2011)[161]. Le modèle fordiste de distribution, caractérisé par un écoulement des produits en masse, laisse place progressivement à un « commerce de précision » adapté aux différents types de clientèles (Moati, 2011). Concrètement, cela se traduit par l'essor de nouveaux formats de points de vente, plus modestes et plus proches des centres-villes.

Ce « retour en ville » des enseignes de distribution transforme le paysage socio-économique des centres-villes et redistribue les cartes du jeu politique dans la mesure où les acteurs de la grande distribution vont s'engager en faveur de la revalorisation des centres-villes — une revendication traditionnellement portée par les commerçants indépendants et les grands magasins de centre-ville. Si les pressions concurrentielles exogènes sur le commerce de centre-ville s'intensifient, le profil des commerçants, la nature des activités, les conditions pour entreprendre à l'intérieur des centres-villes tendent aussi à se diversifier. L'essor des franchises séduit de nouveaux profils d'entrepreneurs qui entretiennent un rapport différent au métier de commerçant. Des nouvelles formes de concurrence endogènes s'appliquent aux commerçants indépendants « traditionnels » pour la captation de parts de marché et l'accès aux emplacements dans les rues convoitées (*cf.* chapitre 2). Cette co-existence est perçue d'un œil mitigé par les acteurs historiques du centre-ville : la présence des grandes enseignes en ville est tantôt vécue comme une menace pour leur existence, tantôt comme une opportunité pour le centre-ville[162].

5.1.1.2. Le rôle du FISAC dans l'émergence de dynamiques partenariales

Dans un tel contexte, la question de l'avenir du centre-ville mobilise tant les acteurs de la ville que ceux du commerce. Les diverses institutions réfléchissent aux moyens de faire face à ces nouveaux enjeux. Cette question concourt à transformer les pratiques des métiers existants pour y intégrer de nouvelles considérations liées au commerce et à son intégration dans la ville. Du côté des acteurs du

[161] La segmentation et la fidélisation des clientèles apparaissent comme un moyen de gagner des parts de marché et constituent une rupture avec la distribution fordiste (Moati et Volle, 2011). Le développement des NTIC devient également un facteur de différenciation sur le marché. Les premières cartes de fidelité à puce apparaissent dans les années 1990 chez les distributeurs et les compétences en marketing sont de plus en plus recherchées pour analyser les données clients issues de ces outils (Moati et Volle, 2011). La mutation des régimes de croissance, couplée à l'essor des NTIC, transforme en profondeur la distribution et ses métiers.

[162] Les acteurs du commerce parlent volontiers de locomotives pour désigner des enseignes capables de drainer un flux de chalands et d'assurer une certaine attractivité.

commerce, l'Association des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI) se place en position d'aider les élus locaux en proposant son expertise. Et pour cause, la légitimité de l'institution est vivement controversée depuis que la décentralisation a confié la responsabilité du développement économique aux élus. Pourtant, l'ACFCI tente de négocier sa place dans les politiques urbaines[163] : en 1996, elle s'engage à devenir un opérateur de la politique de la ville et à défendre la fonction d'observation de l'économie locale des CCI. En 1999, elle organise un colloque sur la situation des centres-villes, preuve de sa détermination à exister sur ces sujets et travailler en collaboration avec les élus locaux.

Du côté des acteurs de la ville, les urbanistes et les aménageurs s'intéressent aussi de plus en plus aux questions d'intégration du commerce en milieu urbain. En 1997, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) organise un colloque intitulé « Commerces et modes de vie ». Les distributeurs viennent présenter leurs stratégies et leur vision du territoire auprès des professionnels de l'aménagement, tandis que des urbanistes viennent décrire l'impact des partenariats entre acteurs de la ville et du commerce sur les formes urbaines. À l'échelle locale, les agences d'urbanismes mènent leurs propres études sur le rôle du commerce en milieu urbain de façon à l'intégrer à leurs pratiques. L'ensemble de ces réflexions sont alimentées par les retours d'expériences des acteurs de terrain mais aussi par les travaux de chercheurs qui se multiplient sur la question. Une véritable expertise se développe sur les liens entre commerce et structuration urbaine, le plus souvent chez les urbanistes et les géographes[164]. Ces travaux analysant les mécanismes du développement commercial et tentent d'en mesurer les effets sur les pratiques urbaines[165]. Les multiples colloques IMHOTEP organisés à l'initiative du ministère du commerce rassemblent les acteurs concernés par ces questions.

C'est dans ce contexte de rapprochement que l'on voit fleurir en France des partenariats entre le monde commerçant et les décideurs locaux, sous l'impulsion du FISAC[166]. Ce dispositif étatique créé

[163] D'autant plus que les chambres consulaires sont soumises à des réformes qui réduisent leurs revenus fiscaux.
[164] Cf. Bouveret-Gauer M., Marenco C., Parizet M.-J., Péron R. (1994) *Le commerce et la ville ; bilan critique des études et recherches sur les pratiques urbaines du commerce,* Paris, CNRS Editions, 1994 ; 112 p., ann., bibliogr., coll. Cahiers du PIR-Villes ; ou encore Thevenard, C. (1994) *Commerce et espace public*, Grenoble, IUG, 1994 ; 163 p., cartes, phot., bibliogr. (DESS urbanisme-aménagement, dir. D. Hamelin) et Pamphile, L. (1993) « Evolution du commerce des centres-villes dans la proche banlieue Sud et Est de Paris », 1993 ; 131 p., bibliogr., tabl., phot. (DEA d'aménagement, dir. J.-R. Pitte, Université Paris IV-Sorbonne).
[165] BAILLY Gilles-Henri, LAURENT Philippe, GUNTZBERGER Bernard, IVERNEL David IMHOTEP 92 : centralité urbaine et fonction commerciale dans les villes moyennes Paris-La Défense, DAU, sept. 1992 ; non pag., cartes (étude financée par la Direction de l'architecture et de l'urbanisme)
Commerce et aménagement in Bulletin de l'association des géographes français n° 3, juin 1993 ; 295 p., fig., graph., tabl., plan, cartes
[166] Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce.

en 1989 vise à soutenir l'activité des commerçants et artisans de proximité par l'attribution d'une subvention aux collectivités locales ou d'aides directes aux commerçants en difficultés ou souhaitant se moderniser. Les aides allouées aux commerçants étaient destinées à financer la rénovation des vitrines, la création d'une vitrine internet, etc. La subvention attribuée aux collectivités permet de financer des opérations collectives de communication, de promotion et d'animation commerciale, de recruter un animateur de centre-ville et de couvrir des dépenses d'investissement (création d'une halle, restructuration de centres commerciaux de proximité, etc.). Le FISAC se présente comme un moyen de modérer la concurrence entre commerçants de centre-ville et distributeurs périphériques — même si cette dichotomie ne suffit plus vraiment à décrire la réalité complexe du paysage commercial. Tout comme lors de la première vague d'implantation périphérique dans les années 1960, l'État œuvre pour la modernisation du commerce indépendant dans l'espoir de limiter les dégâts provoqués par l'essor du maxi-discompte et d'anticiper la menace naissante du e-commerce dont on ne connaît pas encore les retombées. Les actions commerciales collectives doivent en effet permettre à une frange d'indépendants volontaires de se moderniser, de résister en mutualisant les ressources et en adoptant les mêmes outils que la grande distribution. En conditionnant le versement de l'aide à l'existence d'un projet commun financé par les différentes parties prenantes (entreprises, collectivités, région, chambres consulaires, etc.), le FISAC a aussi fait le lit d'une culture partenariale entre la sphère des décideurs et le monde du commerce. Au fil de la décennie suivante, l'État tentera d'entretenir ces dynamiques par la mise en place d'opérations collectives destinées à soutenir la redynamisation du commerce[167].

Ainsi, avant l'apparition des premières démarches de management de centre-ville, des partenariats commerce-ville avaient déjà éclos un peu partout en France sous l'impulsion du FISAC et des opérations précédemment citées. De ce point de vue, la gestion de centre-ville ne constitue pas une réelle nouveauté, mais apparaît plutôt comme la suite logique de ces initiatives partenariales destinées à soutenir le commerce de centre-ville. Les managers de centre-ville sont en partie le résultat d'une évolution du poste d'animateur FISAC dont la fonction commençait doucement à s'autonomiser du dispositif étatique. En effet, le FISAC n'est accordé que pour une durée de trois ans et de nombreux commerçants ont fait pression sur leurs élus locaux pour que ceux-ci trouvent un moyen de pérenniser ces initiatives partenariales (et les financements allant de pair avec). Il y a fort à parier que

[167] Le prix national du commerce récompense chaque année une association de commerçants et d'artisans pour son « dynamisme » ou encore l'opération « Centre 2000 » menée à l'orée des années 2000 propose de verser des subventions aux projets de redynamisation de centre-ville liant chambres consulaires, collectivités et commerçants.

les premiers managers de centre-ville aient été les preuves vivantes de la volonté des institutions politiques locales — les municipalités mais aussi et surtout les chambres consulaires — d'entretenir les dynamiques initiées par l'État ou de les susciter en l'absence de financements étatiques. Les initiatives de management partenarial des centres urbains que l'on voit émerger au cours des années 1990 ont en commun l'idée de créer une synergie entre les acteurs publics et privés autour du commerce de centre-ville. Les managers de centre-ville jouent parmi d'autres, le rôle de « passeurs »[168] : d'un côté, ils familiarisent les élus locaux et les techniciens municipaux à la culture commerciale, favorisent l'intégration du commerce dans les projets urbains ; de l'autre côté, ils traduisent les objectifs des élus aux commerçants et favorisent l'enrôlement de ces derniers aux politiques publiques locales. Ce nouveau métier apparaît alors comme une réponse au besoin croissant de faire travailler ensemble le monde du commerce et les acteurs de la ville.

Néanmoins, le contexte que nous venons de dépeindre tend à montrer que « la réconciliation du commerce et de la ville » que de nombreux acteurs promettent et s'attèlent à faire advenir comporte de multiples facettes et enjeux. En effet, les partenariats tissés entre acteurs du commerce et décideurs locaux visent à « redynamiser les centres-villes » et à renégocier leur poids sur le marché du commerce de détail et de la distribution. Mais derrière cette injonction à la « revitalisation des centres-villes » se cachent en réalité une multitude d'attentes auxquelles le management de centre-ville tentera alors de répondre. L'heure est autant à la modernisation du commerce qu'au changement des pratiques des acteurs de la ville. Le management de centre-ville n'aspire pas seulement à favoriser l'entente entre politiques et commerçants ; il entend aussi encourager la restructuration du commerce de centre-ville en soutenant les coalitions entre commerçants indépendants ou en négociant l'arrivée des enseignes de grande distribution en centre-ville. En parallèle, il encourage la prise en compte du commerce dans les politiques urbaines. Au départ, il s'agit essentiellement de relever et de faire remonter vers les services municipaux les dysfonctionnements urbains coupables du manque d'attractivité du centre-ville pour les chalands. Il tente aussi de faire en sorte que les impacts des projets urbains ne fragilisent pas trop l'activité commerciale. Dans ce cadre, les managers de centre-ville contribuent à la réorientation des pratiques professionnelles des acteurs de la ville de façon à défendre les intérêts des commerçants et à améliorer l'attractivité commerciale du centre-ville. Mais petit à petit, ils répondent aussi au besoin croissant des collectivités de maîtriser les débordements

[168] Cf. Nay et Smith, 2000 sur la notion d'intérmédiaires en politique.

du développement commercial sur la ville, de répondre à une demande électorale et d'améliorer l'attractivité de leur territoire.

5.1.2. Les premieres experiences de gestion de centre-ville

La multiplicité et la diversité de ces attentes a certainement encouragé l'adoption du management de centre-ville en France. Dès le milieu des années 1990, des initiatives partenariales de dynamisation du commerce de centre-ville fleurissent de façon spontanée dans l'Hexagone, tantôt sous l'étiquette de la gestion de centre-ville, tantôt sous d'autres intitulés. Initiées par les acteurs locaux, les modes de gouvernance, les objectifs et les actions varient considérablement d'un territoire à l'autre. Le flou du concept de management de centre-ville laisse l'opportunité aux acteurs du territoire d'y projeter leurs propres intérêts et de l'adapter aux particularités du territoire. Cette malléabilité du concept est un atout pour la diffusion du concept mais de fait, elle s'opère de façon déstructurée et pour cause, les initiatives de management de centre-ville répondent à des ambitions sensiblement différentes en fonction des acteurs qui initient ces démarches partenariales. D'un côté, les acteurs économiques voient la gestion partenariale de centre-ville comme un moyen de faire entendre leurs préoccupations auprès des édiles, voire d'obtenir les aides de l'État tandis que de l'autre côté, les élus profitent de ce concept pour restructurer le marché, déployer leurs politiques urbaines en limitant la contestation et répondre à une demande électorale. L'examen de trois villes pionnières (Nancy, Bayonne et Lille) dans le management de centre-ville permet de mettre en évidence que selon les initiateurs de la démarche, le sens donné à la gestion de centre-ville diffère, ce qui n'empêche pas d'autres acteurs de s'y impliquer et d'y projeter leurs propres besoins.

5.1.2.1. Les Vitrines de la FNCV : devenir porte-parole du commerce de centre-ville

Les promoteurs de la gestion de centre-ville s'accordent à dire que le premier manager de centre-ville français fut recruté en 1996 dans la ville de Bayonne. Néanmoins, avant même que l'on ne parle de management de centre-ville sur le sol français, plusieurs initiatives partenariales de redynamisation du commerce émergent au milieu des années 1990. Si des ententes et des collaborations existent déjà depuis longtemps entre les collectivités locales, les chambres consulaires et les commerçants, le milieu des années 1990 marque un tournant dans la mesure où une volonté de structuration s'exprime à l'échelle nationale : il ne s'agit plus seulement de promouvoir les partenariats entre commerçants et

décideurs mais de définir un cadre juridique et méthodologique à la mise en place de telles coalitions en les dotant de réelles capacités opérationnelles. Le concept des « Vitrines de France » créé par la Fédération Nationale des Centres-Villes (FNCV) forme un bel exemple de ces initiatives. Fondée en 1994, cette fédération rassemble plusieurs dizaines d'unions commerciales. Inspirée de l'expérience nancéenne, la FNCV fut créée dans le but de promouvoir le modèle de partenariat public-commerce expérimenté à Nancy. Son fondateur est Jean-Pierre Lehmann : commerçant depuis 1967 et dirigeant de grands magasins, il fonde en 1991 « les Vitrines de Nancy », une union commerciale fonctionnant en partenariat avec la municipalité et les chambres consulaires. En 1993, il décide de créer les Vitrines de France[169] — l'autre surnom de la Fédération Nationale des Centres-Villes — pour diffuser ce type de partenariats public-privé dans l'Hexagone et « renouveler le dialogue entre la ville et son commerce ».

L'objectif de ces structures associatives (loi 1901) intitulées « Les Vitrines » est d'aider les unions commerciales à se moderniser avec l'appui des décideurs locaux et d'encourager les commerçants du centre-ville à élaborer des stratégies communes. La métaphore du centre-ville comme « super centre commercial » de la ville joue le rôle de fil rouge à leurs actions. Elle traduit l'idée que si les acteurs économiques du centre-ville agissent ensemble et pensent comme une unité marchande unique, leur pouvoir d'attractivité peut rivaliser avec celui des centres commerciaux. Pour inciter et accompagner la mise en place de stratégies collectives, la Fédération propose à ses adhérents des fiches techniques portant sur des actions marketing à mettre en œuvre, sur des stratégies de communication ou encore sur des conseils pour la structuration et la gestion de l'association. Pour prendre le train en marche de la révolution de la distribution (Moati, 2001), elle propose également aux unions adhérentes, un panel de solutions marketing empruntées à la grande distribution et aux centres commerciaux censé moderniser et professionnaliser leur activité : animations clés-en-main, chèques-cadeaux, cartes de fidélité collectives à puce, plateformes de e-commerce, etc.

Ce faisant, la FNCV encourage la coopétition entre commerçants du centre-ville de façon à faire advenir une solidarité territoriale. Faute de voir advenir une régulation efficace de la concurrence, les acteurs économiques sont contraints de réagir pour élever leur niveau de compétitivité. Mais au-delà de cette dimension marchande, le renforcement des associations de commerçants possède aussi

[169] Elle prend place entre le SNAC (le syndicat national des associations de commerçants) et la FAC (fédération des associations de commerçants).

une dimension politique. Il permet de faire émerger un acteur politique structuré pour faire pression sur les décideurs locaux et nationaux :

> « Nous n'acceptons pas cette mort lente de nos villes. Si vous aussi refusez ce déclin, si votre choix est celui du modèle européen de la ville, une ville vivante, avec ses commerces, petits et grands (…) alors il est temps de vous exprimer avec nous haut et fort. Mais si vous voulez être entendus, obtenir enfin que la politique de rééquilibrage toujours promise se mette en place, vous savez quelle est la condition première : que le commerce de la ville se fédère, avec ses partenaires, aussi bien dans chacune de nos villes qu'au plan national » (fascicule FNCV).

À l'échelle locale, la présence d'acteurs du commerce et d'élus au sein d'une même association doit favoriser l'émergence de coalitions d'intérêts. Par ailleurs, le regroupement des commerçants au sein d'une même structure doit faciliter la prise en compte en compte de leurs intérêts par les élus locaux et encourager les unions de commerçants à se positionner comme des interlocuteurs légitimes sur les questions urbaines touchant de près ou de loin à l'activité commerciale : transport, propreté, sécurité, aménagements urbains, etc.

Mais ce regroupement sur le territoire est loin d'être évident. Souvent, les commerçants s'unissent pour faire entendre leurs intérêts à l'échelle d'une rue ou d'un quartier. Une collaboration à une échelle plus large peut rebuter les boutiquiers qui y perdraient la possibilité de défendre leurs intérêts particuliers liés à la situation particulière de leur rue ou de leur quartier. En résulte souvent une prolifération d'unions commerciales sur un même territoire, si bien que dans une ville comme Toulouse, on comptabilise presque une association de commerçants par quartier de centre-ville. Cet éclatement de la prise de parole politique restreint le poids de ces acteurs sur la scène politique et ne facilite pas la défense d'un enjeu commun auprès des décideurs locaux :

> « On n'a aucune force politique commune. Les associations se parlent peu entre elles, et il n'y a pas beaucoup de solidarité entre nous. J'ai essayé d'appeler la présidente de l'association de la Colombette, elle n'a jamais répondu… »
>
> *Extrait d'entretien, président dune'association commerçante de Toulouse.*

Les dispositifs proposés par la FNCV doivent offrir des avantages attractifs de manière à stimuler l'intérêt des commerçants pour ce type d'initiatives collectives et les pousser à s'impliquer dans la vie politique locale.

Mais comme le signale la FNCV, ces outils ont aussi vocation à « mieux positionner l'ensemble de l'offre commerciale de la ville et développer le sentiment d'appartenance des commerçants à une dynamique collective » (FNCV). Cette manière de traduire l'intérêt de tels dispositifs laisse entrevoir

le désir de la FNCV de constituer des collectifs plus efficaces tant du point politique que marchand, mais aussi de construire un discours à destination des élus locaux, partenaires et financeurs potentiels de ces outils. Les cartes de fidélité collectives forment un bel exemple de la capacité de ces dispositifs à faire converger les intérêts des commerçants et ceux des élus. En effet, elles visent autant à fidéliser le client à un commerçant qu'à un territoire sans que cela se fasse au détriment de l'intérêt privé des acteurs économiques. De fait, ces instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004) sont aussi capables d'enrôler les commerçants à une politique publique de marketing territorial. Ce rôle politique n'est pas négligeable dans un contexte où les élus locaux peinent à s'assurer de la loyauté de groupes électoraux. La transformation du pouvoir politique laisse entrevoir de nouvelles manières de fidéliser ces groupes, de consolider des relations avec eux (Cadiou, 2014). D'un côté, l'octroi de financements publics permet de pousser les commerçants bénéficiaires à s'engager dans des projets initiés par les municipalités. De l'autre côté, encourager la création d'unions commerciales permet de diversifier les acteurs en place lors des délibérations, qui peuvent dès lors concurrencer les acteurs traditionnels tels que les chambres consulaires dans la représentation des intérêts du commerce (Cadiou, 2014). Instruments d'empowerment des commerçants ou outils de gouvernement des intérêts privés ? La réponse à cette question dépend largement des configurations locales, mais structurer et améliorer la prise de parole chez commerçants constitue aussi une façon de mieux les gouverner dans la mesure où le cadre de prise de parole (les sujets à traiter, les lieux et les moments de cette prise de parole, les instances légitimes, etc.) est délimité par le pouvoir politique[170].

Ce rôle fédérateur de la FNCV s'accompagne aussi d'un travail de lobbying à l'échelle nationale. Rappelons en effet que la fédération a été créée au lendemain de la promulgation de la loi Sapin pour peser sur les négociations en amont de la loi Raffarin. Sa création répond autant à une ambition politique que marchande[171]. À l'orée des années 2000, la FNCV se constitue petit à petit comme un acteur majeur de la défense des commerces de centres-villes face à l'invasion périphérique : « plus de 80% de parts de marché en périphérie, moins de 20% dans la ville, c'est aujourd'hui le constat » (FNCV). L'association se veut fédératrice. Elle se présente comme « la première fédération nationale à rassembler tous les acteurs de la ville et du commerce » qu'ils soient issus du public ou du privé. Dans cette optique, elle inaugure en 1994, les premières assises du commerce de centre-ville au sein de la ville nancéenne suivie d'une seconde édition en 1996 à Nantes. Ces assises sont l'occasion de

[170] Sur le sujet, on ira consulter l'ouvrage collectif dirigé par S. Cadiou sur « Gouverner sous pressions ».

[171] En 1996, la FNCV créé une fédération européenne pour exercer son lobbying jusqu'à Bruxelles et confronter les expériences de revitalisation à l'échelle de l'Europe. À ce titre, les Vitrines de France ont activement contribué aux réflexions sur la loi Raffarin en 1996, si bien que le projet de loi a intégré plusieurs de ses propositions

créer des synergies entre les acteurs publics et privés autour de la question de la défense des centres-villes. Commerçants et élus y discutent de la nécessité de travailler en commun et essayent de dépasser leurs différences tout en évitant les prises de position manichéennes.

Mais les tensions entre les commerçants indépendants et les représentants de grandes enseignes sont encore fortes, si bien que l'image de la lutte des « petits commerçants du centre contre les grandes enseignes périphériques » peine encore à s'effacer dans les esprits. Si cela n'empêche pas la fédération Procos[172] d'adhérer à la FNCV, ces représentations sont des freins à la constitution de coalitions entre les commerçants indépendants et les enseignes qui s'installent de plus en plus dans les centres-villes. Cette diversité des commerçants ne rend pas aisée l'émergence d'un acteur politique unique qui porterait la voix du commerce de centre-ville. La représentation du commerce central reste encore éclatée entre plusieurs fédérations professionnelles et institutions. Malgré l'ambition de la Fédération Nationale des Centres-Villes de devenir le porte-parole de ce territoire, il reste difficile de représenter un groupe de professionnels hétérogène tant du point de vue social qu'économique, et qui n'a que pour seul élément de solidarité, son territoire d'implantation et les conditions que celui-ci fait peser sur l'activité économique. Néanmoins, même sur ce point, on ne peut pas dire que les différents commerces soient logés « à la même enseigne », si on peut se permettre ce jeu de mot : tandis que les services et les commerces organisés en franchise ou en réseau ont les moyens d'investir les emplacements n°1 dans les villes, les commerçants indépendants se voient relégués dans des rues périphériques sous l'effet de la pression immobilière et foncière.

De fait, bien que la fédération œuvre pour être reconnue comme l'instance représentative du commerce de centre-ville, celle-ci ne cesse de se heurter à des résistances de la part des acteurs en place. Un an après sa création, deux évènements viennent attester de ce manque de reconnaissance.

Le premier évènement est le refus du Conseil National du Commerce (CNC)[173] d'intégrer la FNCV en son sein. Dans un contexte où l'actualité sur le commerce est brûlante, la FNCV peine à faire entendre sa voix parmi les organisations représentatives du commerce au vu de sa récente existence. Pour cette raison, elle demande à entrer au CNC et à la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) avec l'espoir de faire entendre ses revendications de l'intérieur. Pour les administrateurs de la FNCV, « il est nécessaire que le commerce

[172] Pour rappel, Procos est la Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé. Elle rassemble près de 300 enseignes commerciales et se veut représentative du commerce spécialisé.
[173] Le CNC fédère des fédérations syndicales. Il est chargé de coordonner, représenter et défendre l'intérêt général du commerce auprès des pouvoirs publics français et européens. Il rassemble une trentaine de syndicats proessionnels.

puisse harmoniser ses positions et avoir la meilleure représentativité possible vis-à-vis des pouvoirs publics », un discours qui occulte sa crainte de ne pas voir les intérêts des commerçants du centre-ville défendus de façon univoque. Elle se voit néanmoins refuser l'adhésion au CNC car le président du conseil a décidé de laisser la représentation des intérêts du commerce de centre-ville aux mains de l'Union du Grand Commerce de Centre-Ville (UCV), privilégiant alors les grands magasins aux commerçants indépendants :

> « La position du CNC sur le Commerce de centre-ville ne serait exprimée dorénavant que par M. Perillat, nommé récemment président exécutif de l'Union du Grand Commerce de Centre-Ville. Il voit mal dans ces conditions l'intérêt pour la FNCV d'adhérer au CNC au risque de perdre sa spécificité et son image » (assemblée générale FNCV, octobre 1997, p. 4)

Alors que la FNCV fait son possible pour rencontrer les dirigeants de l'UCV, les tentatives de prise de contact restent sans réponse, fermant la porte à la possibilité d'une coalition entre grands magasins et unions commerciales.

Le second évènement est l'organisation par la Direction du Commerce Intérieur d'un colloque consacré au centre-ville à la fin de l'année 1997. La FNCV n'est pas invitée et demande au directeur du commerce intérieur, M. Cattiaux, de corriger cette lacune :

> « M. Cattiaux a montré qu'il connaissait mal le travail effectué par la FNCV sur le terrain, ou nos dossiers. Il est vrai que nous en sommes en partie responsables pour n'avoir pas assez tenu M. Cattiaux informé de nos travaux ». (Assemblée générale FNCV, octobre 1997, p. 4).

Ces deux évènements poussent la fédération à revoir son positionnement politique et « à s'exprimer davantage en tant que représentant du commerce de la ville », affirmant alors sa volonté de devenir un organe fédérateur. Mais la FNCV est souvent associée aux intérêts des commerçants indépendants ce qui a pour effet de repousser des acteurs tels que les grands magasins et à entraver ses velléités fédératives.

L'exemple de la FNCV montre à quel point la structuration d'une entité marchande et politique représentant le commerce de centre-ville fut difficile, tant au niveau local que national. Son travail est de double nature. À l'échelle nationale, elle exerce son pouvoir de lobbying pour être reconnue comme le « porte-parole » (au sens de Latour) du commerce de centre-ville dans un champ politique majoritairement constitué de syndicats et de fédérations professionnelles/interprofessionnelles qui ne basent pas leur existence sur la variable territoriale. À l'échelle locale, elle tente de faire exister ce « commerce de centre-ville » qu'elle entend représenter. En effet, cette catégorie est une construction politique qui peine à se traduire concrètement dans les pratiques économiques et politiques réelles

des commerçants. La FNCV tente d'impulser des stratégies de coopétition entre commerçants dans le but de faire exister concrètement ce « commerce de centre-ville » au travers des dispositifs collectifs mis en place par les unions commerciales. Ceci ouvre également la porte à des stratégies de marketing territorial que les élus locaux s'approprieront petit à petit.

5.1.2.2 L'office de commerce bayonnais : impliquer les élus locaux dans la modernisation du commerce de centre-ville

Selon les promoteurs de la gestion de centre-ville, le premier manager de centre-ville français aurait été recruté en 1996 dans la ville de Bayonne. Dans un contexte de dépeuplement du centre-ville[174] et d'étalement du commerce périphérique, l'union commerciale locale s'inquiète de cette situation et tente de sensibiliser leurs élus à la condition du centre-ville bayonnais. Le maire Jean Grenet (UDF) fait alors appel à un consultant en communication, travaillant pour les centres commerciaux, Léo Balachinsky, pour chercher des solutions au déclin du centre-ville. Il faut replacer cette initiative dans le contexte intercommunal tendu de Bayonne : l'arrivée de deux complexes cinématographiques sur l'agglomération accroît significativement les tensions entre Bayonne et sa voisine Anglet — si bien que les élus bayonnais refusent de siéger à l'agglomération pendant quelques temps pour montrer leur désaccord. Ce type de situations est assez courant à ce moment car la culture intercommunale balbutiante ne permet pas réellement d'instaurer une solidarité entre les territoires et les promoteurs de complexes commerciaux jouent sur la concurrence entre communes pour obtenir facilement leurs implantations.

Inquiet de l'attractivité future d'Anglet, Jean Grenet décide de mettre en place une politique en faveur des commerçants du centre-ville, qui s'étaient mobilisés contre le futur projet de multiplexe d'Anglet. Avec l'aide du consultant Léo Balachinsky, le maire découvre l'existence d'initiatives partenariales de redynamisation de centre-ville en Angleterre et demande à importer le concept sur son territoire, sous le label « d'office du commerce ». Cet office réunirait les acteurs publics locaux, les commerçants ainsi que leurs représentants. Il aurait pour mission de moderniser et dynamiser le commerce central bayonnais. Pour le consultant Léo Balachinsky, « il faut traiter le centre-ville comme une entité marchande. Et à l'instar d'un centre commercial, le centre-ville a besoin d'un directeur chargé de gérer son attractivité »[175]. Cette nouvelle structure serait donc dotée d'un

[174] Un logement sur quatre situé autour de la cathédrale historique est vacant.
[175] Source : « Les centres-villes se doitent d'un directeur commerçant », *LSA Conso*, publié le 14/05/1998 [en ligne] : https://www.lsa-conso.fr/les-centres-villes-se-dotent-d-un-directeur-commercant,25081 (consulté le 26/09/2019).

« directeur de centre-ville » capable d'animer le partenariat, d'accompagner la mise en place d'actions commerciales par le groupement de commerçants et enfin, de recenser les problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs (stationnement, signalisation, etc).

C'est à Pascale Mazzella-Di Bosco que sera confié ce poste en 1996[176]. Cette jeune bayonnaise de 32 ans a fait des études de droit avant de se diriger vers la communication. Après avoir travaillé au sein d'une agence de communication, elle revient vivre au Pays Basque et décide de postuler pour le poste de directrice de centre-ville. Ses compétences en marketing et en communication sont un atout pour incarner le nouveau poste de directeur d'office du commerce. C'est l'un des profils dominants chez les nouveaux managers de centre-ville qui émergent un peu partout en France. Pour assurer l'indépendance de la gestionnaire vis-à-vis des partenaires, Léo Balanchinsky la recrute au sein de son agence le temps que la démarche se structure. Il faut attendre l'année 1998 pour que l'office du commerce bayonnais se constitue juridiquement en association 1901 autour de ses cinq partenaires historiques[177].

L'office au slogan évocateur « Bayonne la belle vie » connaît alors une renommée internationale chez les acteurs intéressés par les démarches de management de centre-ville. Plusieurs villes françaises et européennes s'inspirent de Bayonne pour créer leurs propres offices. Dotée d'un budget d'un million de francs, les domaines d'interventions de cette structure sont l'animation, la communication et la formation auprès des commerçants. Dans un premier temps, les actions menées concernent principalement l'animation et la restructuration du commerce central : regroupement des deux associations de commerçants, organisation d'animations commerciales (fêtes des mères, village des enfants, foire au jambon, etc.), mise en place d'une carte de fidélité à puce commune à l'ensemble des commerçants du centre-ville, distribution de bons d'achat, etc. Ces actions doivent permettre d'entamer la modernisation du commerce mais surtout de convaincre de l'intérêt d'une telle démarche. Petit à petit, la directrice s'implique sur les futurs projets d'aménagement dans le centre-ville et contribue aux réflexions sur l'évolution du commerce bayonnais.

Bayonne est considérée comme la première association de management de centre-ville en France. Elle constitue à ce titre, un bel archétype des initiatives de gestion de centre-ville partenariales à l'aube

[176] Le poste sera repris en 2004 par Laetitia Letamendia. Formée au marketing, elle démarre sa carrière au sein d'une enseigne de cosmétique avant d'être recrutée au sein du groupe E. Leclerc. Elle prend quelques années plus tard, la responsabilité de la régie publicitaire d'un grand quotidien régional puis devient cheffe de publicité au sein d'une agence de communication.

[177] À savoir la mairie, la chambre de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et de l'artisanat, l'office du tourisme et l'association de commerçants

des années 2000. Cette brève description permet de mettre en évidence que la démarche s'écarte peu du système des Vitrines de France. Ces initiatives sont animées par une idée : celle de considérer le centre-ville comme une entité marchande unique à l'instar d'une galerie commerciale. « Gérons le centre-ville comme un centre commercial à ciel ouvert », tel est le slogan scandé par les promoteurs de cette méthode qui se diffuse petit à petit dans l'Hexagone. Au-delà de cette devise séduisante, les centres commerciaux et la grande distribution ont été des sources d'inspiration pour les managers de centre-ville. Le recrutement de managers de centre-ville issus du privé, formés à la communication et au marketing et ayant exercé dans le commerce ou la distribution, participe à transformer la gestion urbaine de l'intérieur, mais surtout dans le cas Bayonnais, à accompagner la professionnalisation des commerçants[178]. Les compétences et les savoirs accumulés au cours d'expériences professionnelles antérieures permettent aux nouveaux managers de concevoir leur nouvelle pratique professionnelle, une activité qui reste à inventer ! Ainsi, la trajectoire professionnelle de ces professionnels devient un ressort au service de ces politiques de management de centre-ville[179]. Sur ce point, la gestion de centre-ville ouvre la porte à de nouvelles niches de marché. Créateurs d'ambiances, spécialistes du marketing, vendeurs de solutions de fidélisation, consultants en communication, les professionnels qui travaillaient habituellement pour la grande distribution et les centres commerciaux voient d'un œil opportuniste la transposition de ces modèles de gestion aux centres-villes. Certains tentent d'élargir leur activité aux collectivités et politisent leur langage afin de vendre leurs produits.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une gestion unifiée doit permettre d'apaiser un groupe social en ébullition tout en favorisant l'émergence de stratégies collectives chez les acteurs fragiles du marché, faute de pouvoir freiner la croissance du commerce périphérique, parfois implanté au-delà des limites de la commune (ex : Bayonne et Anglet) :

> « C'est parti d'une réflexion en 1995 de la mairie, de la CCI, et de l'Union Commerciale qui est l'aspect historique des commerçants de Bayonne. Un centre commercial s'est installé dans l'agglomération, et pas en périphérie comme dans d'autres zones, ce qui faisait du mal aux commerces de centre ville. C'était aussi pour répondre à ça qu'ils ont décidé de créer un outil pour être plus forts. L'Union commerciale n'a pas de personne à plein temps pour pouvoir mettre en place des outils pour les commerçants, c'est pour cela que l'office a été créé en 1998 avec ces 5 partenaires qui se réunissent tous les mois en moyenne pour faire des points, voir

[178] Cette importation des compétences et savoirs du privé poursuit un objectif de modernisation du commerce de centre-ville car à la fin des années 2000, l'activité des commerçants indépendants est perçue comme suranée dans un contexte de mutation technologique et d'évolution de la distribution (Moati, 2001).

[179] L'essor de ce métier est lié à la croyance de plus en plus prégnante selon laquelle les savoirs et les compétences issues du secteur privé peuvent aider à réformer l'action publique et à la rendre plus efficace. On peut y voir un avatar du *New Public Management* (Bezes, 2009), ou a défaut, une volonté d'importer des pratiques issues du secteur privé pour les adapter à des fins de gestion du territoire.

où en sont les différentes actions. Chacun a ses intérêts propres et notamment les commerçants qui se demandent principalement "qu'est ce que ça m'apporte à moi à la fin de la journée ?". Pas forcément évident. Dans tout projet, il y a environ une vingtaine de personne qui vont être très dynamiques, porter les projets, être toujours partant pour tout, et les 600 autres qu'on n'arrive pas à diriger. »

Extrait d'entretien, directrice office de commerce

Perçus dans la société comme des acteurs individualistes et réticents au changement, l'organisation de cette coopétition chez les commerçants indépendants est particulièrement difficile. Marta Varanda, qui a consacré sa thèse à l'analyse de la coordination chez les petits patrons portugais (Varanda, 2003), constate que la mise en œuvre de stratégies groupées est un échec, malgré les pressions concurrentielles communes qui pèsent sur ces acteurs :

> « En ce qui concerne le marché de ce centre-ville, on pourrait s'attendre à ce que des acteurs, poursuivant apparemment les mêmes buts tels que l'attraction des consommateurs, désireraient adhérer à des programmes récompensant la modernisation de leur offre au moyen d'incitations financières puisqu'ils font partie du même secteur économique, de la même association professionnelle, se situent à proximité les uns des autres, et font face à des problèmes semblables, comme la concurrence de grandes surfaces et la dégradation du centre-ville. Cette homogénéité apparente et la similarité des objectifs pourraient à première vue paraître une motivation suffisante pour que les acteurs se coordonnent afin de faire face à leurs concurrents plus grands et plus puissants. Ces arguments ont pourtant été loin d'être suffisants dans les deux situations d'action collective que nous avons analysées » (Varanda, 2005 : pp. 332-333)

Parmi les causes établies par Marta Varanda, l'hétérogénéité du profil des commerçants semble jouer un rôle significatif dans le manque de coordination de ces acteurs (Varanda, 2005). L'ancienneté du commerçant sur le territoire joue un rôle crucial dans l'appréhension du contexte concurrentiel. Les nouveaux commerçants peuvent en effet être considérés comme des adversaires par les plus anciens tandis que les commerçants récemment installés voient l'implantation de concurrents d'un bon œil dans la mesure où elle renforce l'attractivité du quartier face à la menace périphérique. Cette diversité des représentations entrave l'émergence d'une capacité d'action collective. Outre l'ancienneté sur le territoire, les difficultés financières et l'impossibilité de recruter des employés représentent aussi des barrières à l'engagement financier et temporel requis pour la mise en place d'actions collectives, dont certains ne voient même pas la nécessité.

Le travail de Marta Varanda permet de mettre en lumière le fait que la coopétition chez les commerçants indépendants est loin d'être spontanée et ce, malgré les contraintes communes auxquelles ces acteurs sont confrontés. Ceci explique que des acteurs tiers, notamment les élus

locaux, s'engagent pour faciliter cette coopération — pour des raisons que nous avons déjà exposées plus haut. La mise en place de moyens financiers et humains supplémentaires par la collectivité locale et les chambres consulaires apparaissait comme une solution pertinente pour encourager la coopétition : tel fut le rôle attribué aux offices du commerce et aux managers de centre-ville. Mais l'existence de managers censés assurer la médiation entre politique et commerçants opère un glissement vis-à-vis du système des Vitrines. En effet, la représentation des intérêts commerçants n'est plus assurée directement par les membres de l'union commerciale mais passe par l'intermédiaire du manager chargé de faire remonter les doléances des commerçants.

5.1.2.3. Les *town center manager* : impliquer les élus pour améliorer la commercialité de l'espace urbain

Bayonne se dispute la paternité du concept de gestion de centre-ville à la française avec Lille. En 1998, la ville de Lille recrute aussi son premier manager de centre-ville. La position géographique de la cité lilloise a facilité les échanges avec l'Angleterre, déjà engagée dans le *Town Centre Management* (TCM) depuis la fin des années 1980. Au Royaume-Uni, le profil-type du *town centre manager* est un cadre de grande enseigne commerciale, détaché de sa fonction par ses supérieurs pour jouer le rôle de coordinateur entre les acteurs publics et privés dans l'optique d'améliorer l'attractivité des centres-villes. À l'aube des années 2000, il existe près de 200 *town center managers* en Angleterre, réunis dans une association nationale : l'*Association of Town Centre Management* (ATCM). Forte de son expérience, l'ATCM va entamer des actions pour promouvoir le concept de TCM en France. L'enseigne Marks & Spencer va jouer un rôle particulier dans le transfert de cette initiative. L'enseigne anglaise, qui possède près d'une vingtaine de boutiques en France, décide de charger l'un de ses directeurs, Michel Tapia, de diffuser le concept dans l'Hexagone, en priorité dans les villes où l'enseigne est implantée. C'est à ce titre que M. Tapia accompagnera la ville de Lille dans la mise en place d'une démarche de gestion de centre-ville à la demande des grandes enseignes de la ville, dont Marks & Spencer et Le Printemps. Un groupement d'acteurs économiques est créé pour l'occasion. Il se compose de la CCI, de la Ville et des associations de commerçants, mais la démarche est initiée et portée par les grandes enseignes commerciales (inspirée du modèle anglais), moins par le corps politique comme à Bayonne. Un ancien cadre de la distribution assure le rôle de directeur de cette nouvelle structure chargée de contribuer aux réflexions municipales sur la circulation, le stationnement et la signalétique.

Cette initiative sera dupliquée à Biarritz et à Bordeaux sous l'impulsion de M. Tapia et l'Union du Grand Commerce de centre-ville (UCV) qui y voit une opportunité de rallier les décideurs locaux à sa cause. Cette union regroupe une vingtaine d'enseignes de centre-ville telles que Marks et Spencer, les Galeries Lafayettes, Le Printemps, C&A et Monoprix. Dans la capitale, ces enseignes avaient déjà expérimenté le recrutement de stewards urbains sur le boulevard Haussmann. Ces nouveaux métiers étaient financés par des emplois-jeunes et avaient pour missions d'assurer un service aux chalands (information, portage, etc.) et d'alerter la municipalité en cas de dysfonctionnements urbains. À Bordeaux, c'est le directeur de l'association des grandes enseignes de Bordeaux qui prend la fonction de *town center manager*, preuve que sur ces territoires, la démarche émane de la volonté des grandes enseignes de faire entendre leurs préoccupations aux élus. Et pour cause, la loi Raffarin est encore dans les esprits et impose aux projets commerciaux dont la surface de vente dépasse 300 m² d'obtenir une autorisation de la CDEC pour s'implanter. Cette contrainte pousse les enseignes spécialisées à élaborer de nouvelles stratégies pour se développer. En parallèle, les progrès réalisés dans la logistique ouvrent la voie à l'ouverture de surfaces commerciales plus petites et par extension, au retour des enseignes vers le centre-ville — tout ça est paradoxalement encouragé par la loi Raffarin censée freiner le développement de la grande distribution. Le centre-ville fut alors perçu par les enseignes comme une nouvelle niche de marché, un espace peu investi hébergeant des consommateurs à hauts revenus. Dans leur quête des espaces centraux, les enseignes recherchent la collaboration avec les élus locaux et voient la fonction de *town center manager* comme une opportunité d'obtenir leur concours. Après la loi Royer, les arbitrages en termes d'implantations commerciales reposaient autant sur des critères économiques que sur leur facilité administrative. Les centres-villes avaient été délaissés au profit des périphéries en partie à cause des contraintes administratives qu'ils représentaient et de la complexité des opérations sur ces territoires. Dans l'optique de conquérir ces nouvelles niches de marché, les enseignes cherchent à faciliter les échanges avec les administrations locales pour faire entendre leurs doléances et obtenir le soutien des pouvoirs publics. Pour les grands magasins de centre-ville, c'est aussi l'opportunité de défendre leur territoire face à la croissance du commerce périphérique toujours menaçante[180].

Par le biais du *Town Centre Management*, les enseignes tentent de peser sur les décisions concernant la gestion des centres-villes. Une figure va incarner cette volonté de rapprochement, c'est Philippe Houzé, directeur général des Galeries Lafayette. Il publie en 1999 un ouvrage au titre évocateur « La

[180] 500 000 m² de surfaces commerciales périphériques autorisés en 1996, presque 1 300 000 m² en 1997.

vie s'invente en ville : quel commerce pour les villes ? » qui se veut être un véritable plaidoyer pour la gestion de centre-ville. Le directeur y dénonce le cloisonnement des politiques publiques et affirme la nécessité de rénover l'urbanisme commercial, mais aussi la pensée urbanistique dans son ensemble pour que l'urbanisme prenne mieux en compte la réalité du commerce : « les magasins ne s'installent pas à une place qu'on leur assigne mais là où se trouvent les clients. L'urbanisme doit prendre en compte cette réalité » (Houzé, 1996 : 6). Selon l'auteur, collectivités locales et chefs d'entreprises sont animés par des rationalités économiques *a priori* opposées. Leurs pratiques d'anticipations se basent sur des temporalités distinctes et sur des définitions plus ou moins larges de ce qui constitue la valeur d'un espace[181]. Ces différences sont la source de rendez-vous ratés entre la planification urbanistique et la réalité économique :

> « Les actions d'un chef d'entreprise sont soumises à un impératif de rentabilité et, s'il lui est possible d'anticiper, ce ne peut être que sur une courte période. Ceci est particulièrement vrai pour le commerce. Mais souvent les décideurs publics, omettant cet aspect des choses, ne comprennent pas pourquoi le secteur privé ne répond pas plus vite et plus fort à leurs sollicitations. (...) L'objectif des deux parties est commun, mais leurs approches sont assez différentes pour qu'il soit difficile de trouver des cheminements communs » (Houzé, 1996 : 31-32).

Philippe Houzé relève dans la gestion ordinaire de la ville, un ensemble d'impensés où « le dialogue entre commerçants et pouvoirs publics peut-être particulièrement fructueux pour les deux parties » : place des services publics, accessibilité, sécurité, propreté, partage de la voirie, autant de sujets « abordés de façon désordonnée, voire négligés ».

Il conclut son ouvrage par la promotion des expériences anglaises de *Town Centre Management* et lance un appel à développer ce concept en France :

> « L'idée de base est simple et part du constat qu'aucune action d'envergure ne peut être engagée tant que les différents acteurs économiques de la ville parlent et agissent sans concertation et de manière désunie. Elle consiste donc à rassembler toutes les énergies autour d'un thème consensuel du renouveau du centre-ville et à désigner un interlocuteur unique chargé de représenter l'ensemble des forces économiques du centre-ville et de parler en leur

[181] « Un chef d'entreprise à la recherche d'implantation aborde le problème du centre-ville de façon très pragmatique. Il étudie le site, examine les flux de circulation de toutes natures, considère l'environnement commercial, les charges et essaie d'anticiper les divers problèmes susceptibles de se poser. Ensuite il prend la décision d'investir ou pas. Mais bien entendu, il ne se demande pas comment transformer une zone qui pourrait présenter un potentiel inexploité. Il n'en a ni la responsabilité, ni les moyens. À l'inverse, le responsable public agit dans un contexte plus global et prend en compte les nombreux éléments de la vie collective. Mais ses analyses économiques sont plus abstraites, parfois mal fondées ne serait-ce que parce qu'en raisonnant sur le long terme, les chances de se tromper augmentent. Il résulte de ces démarches parallèles beaucoup de malentendus et certaines erreurs graves » (Houzé, 1996 : 31).

> nom face aux différentes parties prenantes que sont les pouvoirs publics et les autres acteurs privés » (Houzé, 1996 : 72-73).

Cet interlocuteur unique est le *town centre manager* défini par P. Houzé de la manière suivante :

> Le « *town center manager* » ou manager de centre-ville représente le commerce, mais aussi le secteur des services au sens large (…), les associations de consommateurs, de propriétaires ou de résidents. On le voit, la démarche ne procède pas d'un esprit de corporatisme étroit mais d'un large partenariat (…) Le rôle du manager est de mobiliser tous les commerçants, de coordonner leurs réflexions et leurs propositions sur des objectifs précis et de se poser en véritable force de proposition et de persuasion auprès des décideurs publics. Ses missions sont multiples. La première tâche consiste à recenser les problèmes et à dresser un diagnostic du centre-ville » (Houzé, 1996 : 73).

Pour les enseignes, le manager de centre-ville doit structurer les collectifs de commerçants et formater leurs revendications de façon à améliorer leur prise en compte par le pouvoir local. De cette manière, ils entendent aussi se distinguer des opérations FISAC et des Vitrines en faisant reposer l'attractivité commerciale non sur la modernisation de l'activité commerciale mais sur une meilleure adaptation de l'environnement urbain et des pratiques de gestion urbaine aux besoins et logiques du commerce :

> « Le caractère innovant réside dans le fait que, bien qu'émanant de commerçants, [ces démarches] ne placent pas l'animation commerciale au premier plan » (Houzé, 1996 : 73).

Pour cela, les enseignes commerciales inscrivent leurs considérations dans un registre technique largement inspiré du marketing et de la gestion. L'ambition est d'améliorer l'attractivité commerciale du centre-ville en utilisant les savoirs et techniques traditionnellement dans la distribution, mais de tels procédés concourent volontairement à dépolitiser la gestion de l'espace publique pour en faire une question technique à laquelle seuls les professionnels du marché seraient capables de répondre. Les enseignes aspirent ainsi à peser sur les pratiques relevant de la gestion et de l'administration du centre-ville afin de les aligner sur leur propre définition de l'attractivité :

> « l'UCV a rédigé en 1997 une plaquette sur le thème Centre-Ville – Mode d'Emploi. L'objectif de ce texte est de servir de guide méthodologique aux commerçants, non pas pour gérer leurs affaires mais pour comprendre le contexte urbain dans lequel elles se déroulent (…) je demande vigoureusement à toutes les organisations de commerçants de partir de cette base méthodologique pour organiser leur vision collective et pour agir en pesant de façon non pas politique mais technique sur les décisions qui sont prises dans la ville » (Houzé, 1996).

La métaphore du centre commercial vient appuyer ce mouvement décidé à instaurer une gestion de l'espace public similaire à celle des galeries commerciales, c'est-à-dire à penser et à gérer l'espace urbain à des fins de consommation. Les introducteurs du *town center management* en France se félicitent de leur pragmatisme, qu'ils opposent volontiers au fonctionnement politisé, sectorisé et

bureaucratique des municipalités : « les enseignes ont cherché à mettre en œuvre les moyens les plus efficaces sans trop se poser de questions préalables, ni s'auto-paralyser par des considérations politiques ou juridiques » (Houzé, 1996 : 74). Ainsi, les modes d'action du *Town Center Management* se détachent de ceux des associations commerciales, plus proche des groupes de pression.

5.1.3. Des partenariats pour un lobbying renforce

La description de trois épicentres du management de centre-ville permet de dresser un portrait-type des premières expériences partenariales de gestion du commerce central. Malgré des appellations différentes, des principes communs structurent ces démarches et poussent les acteurs à les assembler sous le vocable du « management de centre-ville » : construction d'un partenariat institutionnel entre le monde du commerce et le pouvoir local, recrutement de managers pour favoriser le dialogue entre partenaires, métaphore du « centre-commercial à ciel ouvert », adoption de méthodes inspirées du marketing et de la gestion, plaidoyer pour une meilleure prise en compte des besoins du commerce dans les politiques urbaines. Ces initiatives sont principalement lancées par les commerçants, même si comme à Bayonne, la municipalité peut être proactive dans l'accompagnement de telles démarches. La gestion de centre-ville trouve son origine dans la volonté des commerçants de sensibiliser les élus à la question de l'attractivité marchande des centres-villes. Chez les commerçants indépendants, cette préoccupation prend la forme d'une demande de soutien financier aux efforts de modernisation des commerçants de centre-ville. Chez les grandes enseignes de centre-ville, elle se caractérise plutôt par le désir d'infléchir sur les politiques urbaines de façon à améliorer la qualité marchande des espaces urbains (que l'on nomme commercialité). L'activité de la FNCV nous permet aussi de souligner les enjeux sous-jacents à la création d'une entité politique et marchande capable de défendre les intérêts du commerce de centre-ville. Ces trois enjeux forment le cœur des initiatives pionnières de gestion de centre-ville.

Selon les initiateurs de la démarche, les objectifs de la gestion de centre-ville varient sensiblement et tendent à privilégier certaines facettes (tantôt la modernisation, tantôt l'environnement urbain). Dans les discours, le management de centre-ville semble impliquer une double transformation des pratiques du secteur public et celles des commerçants : d'un côté, la gestion urbaine doit prendre en compte les besoins du commerce ; de l'autre côté, les commerçants doivent se moderniser et s'allier pour résister à la concurrence périphérique. L'émergence de ces coalitions ne peut être appréhendée simplement comme le résultat d'une capture de fonds et de politiques publics par les acteurs privés,

ni même comme la convergence naturelle des intérêts du public et du privé. L'exemple des outils de fidélisation mis en place par la FNCV a permis de mettre en évidence le fin travail d'agencement des dispositifs techniques et des rhétoriques qui permettent aux différents partenaires de se saisir de ce type d'outils, qui concourent à l'existence et à la consolidation de telles alliances. C'est cette capacité des promoteurs de la gestion de centre-ville à tenir ensemble et à agencer les intérêts publics et privés qui permettra l'adoption du concept. Mais ceci concourt à faire du management de centre-ville, une initiative ambigüe. Par exemple, la restructuration des associations de commerçants peut contribuer à l'empowerment des commerçants mais la constitution d'un interlocuteur unique peut aussi être souhaitée, voire instrumentalisée par la Ville à des fins de gouvernement des groupes privés[182]. De la même façon, la prise en compte du commerce dans les politiques urbaines peut être perçue comme une amélioration des pratiques d'aménagement du territoire mais elle peut aussi se lire comme une tentative de capture des politiques urbaines par les commerçants. Ces tensions seront présentes tout au long du processus de professionnalisation de ce métier et donneront lieu à des luttes entre acteurs pour peser sur l'orientation de ces démarches.

5.2. Les années 2000 : vers l'intégration des managers aux politiques publiques

Contrairement à d'autres pays comme la Belgique, les démarches de management de centre-ville françaises émergent sans le contrôle d'une institution mandatée. Ainsi, au début des années 2000, on comptabilise une cinquantaine de managers de centre-ville en France et presque autant de manières de faire du management de centre-ville. Par exemple, Virginie Cattiaux, manager recrutée à Lille, travaille pour un groupement d'acteurs économiques. Issue de la communication et de la publicité, cette manager a pour mission de faciliter la mise en place d'animations et d'aider les différents acteurs du territoire à communiquer. Son salaire est pris en charge conjointement par l'État, la Ville, la chambre de commerce, les acteurs économiques et la Région dans le cadre d'une expérience pilote. À Paris, Charles Compagnie exerce son métier de manager pour le compte de la Chambre de Commerce. Il accompagne la redynamisation de plusieurs quartiers à la demande d'élus

[182] Cette idée a déjà été soutenue par Franck Cochoy et Aurélie Lacheze dans un chapitre portant sur la RSE (Cochoy et Lacheze, 2010), ainsi que par Sophie Dubuisson-Quellier (2017). Ces auteurs montrent que les acteurs politiques ne se laissent pas « capturer » passivement mais profitent de ces tentatives de capture pour mener des politiques de « contre-capture » (Cochoy, 2007) visant à aligner les acteurs privés sur son programme.

locaux. À Montrouge dans la couronne parisienne, Marcel Valin est employé de la collectivité. Il apporte son expertise pour l'opération d'acquisition de boutiques initiée par la Ville. Dans de plus rares cas, les unions commerciales engagent elles-mêmes un manager pour moderniser leur activité, comme à Nîmes. Le renforcement du FISAC tout au long des années 2000, l'influence de la FNCV, le travail de l'AMCV en Belgique sont autant d'éléments qui ont favorisé l'émergence de partenariats entre les collectivités locales, les chambres consulaires et les associations de commerçants. Quelques structures partenariales voient le jour et emploient des managers de centre-ville pour animer le réseau d'acteurs, mais certaines municipalités et chambres de commerce décident de recruter directement ces professionnels pour elles-mêmes.

Plusieurs modèles coexistent, si bien que le métier de manager de centre-ville reste flou (Jeannot, 2005). Le profil, le statut et les missions des managers de centre-ville varient selon les caractéristiques du territoire, le réseau d'acteurs impliqué, la trajectoire professionnelle antérieure des managers, la volonté politique des élus ou encore l'orientation donnée à la démarche :

> « Selon qu'il exerce à Garges-lès-Gonesse, une ville nouvelle, ou à Enghien-les-Bains, une ville d'eaux, le manager en place devra faire preuve de compétences différentes : plus orientées vers l'urbanisme dans le premier cas, plus tournées vers le tourisme dans le second »
>
> *Evelyne Pelletier, responsable du pôle « manager de ville » à la chambre de commerce et d'industrie Val-d'Oise-Yvelines*[183]

Ce flou n'a pas contraint l'émergence de cette figure professionnelle, au contraire, il a certainement permis aux territoires et aux acteurs de s'approprier pleinement ce métier et cette démarche tout en tenant compte de leurs propres spécifités. Ainsi, le manager de centre-ville s'est imposé comme un professionnel de l'attractivité des centres-villes mais certains acteurs perçoivent tout de même le flou du métier comme une entrave à sa professionnalisation. Plusieurs acteurs et structures vont de fait participer à la promotion du concept et tenter par la même occasion de défendre une certaine définition du métier et de la démarche. Outre les enseignes, les chambres de commerce furent parmi les premières à s'investir sur ces questions, dans les mesure où elles ont considéré que le territoire professionnel (Abbott, 1980) des managers de centre-ville venait bouleverser leurs pratiques mais que l'intérêt croissant pour le commerce pouvait jouer en leur faveur. De fait, elles vont tenter de prendre la main sur le concept afin de défendre leur territoire professionnel, voire de saisir l'essor de la gestion de centre-ville comme une opportunité d'étendre leurs prérogatives.

[183] « Rendre vie aux centres-villes », *Le Figaro*.

5.2.1. Le monde du commerce en quete de gestion partenariale

5.2.1.1. Définir une méthodologie : les chambres consulaires proactives

Les Chambres de Commerce et d'Industrie sont restées pendant longtemps les seules organisations compétentes sur la question du commerce urbain à l'échelle locale. Depuis les années 1960, elles ont pris le pari de former et de recruter des assistants techniques au commerce (ATC) chargés d'aider les commerçants indépendants à se moderniser. Créés dans les années 1960, ces ATC avaient pour missions l'information, la formation, le conseil individuel et collectif auprès des associations de commerçants. Ils étaient mis à disposition des institutions « à but non lucratif ayant pour vocation le développement du commerce ». La création de ces conseillers commerce poursuivait les objectifs fixés par le gouvernement de l'époque : il s'agissait de préparer les commerçants indépendants aux transformations commerciales qui se dessinaient alors.

> « La révolution culturelle c'était de dire : on va mettre des conseillers commerce en place, qui vont accompagner la modernisation des commerces français de façon à ce que l'arrivée des grandes surfaces ne soit pas une trop grande catastrophe »
>
> *Extrait d'entretien, représentant du CEFAC*

Il fallait aussi empêcher l'émergence d'un nouveau mouvement politique de contestation :

> « Ils avaient eu avant l'expérience Poujadiste, avec 55 députés à la chambre, « les petits contre les gros, sortez les sortants », très beau slogan, mais c'était à peu près le programme. Donc le ministre s'est dit : on a déjà eu ça, les petits contre les gros, cette révolution culturelle, hein et il s'est pas trompé puisqu'il a créé le CEFAC en 1961 et le premier hypermarché c'était en 1963 »
>
> *Extrait d'entretien, représentant du CEFAC*

Rappelons que le contexte politique de l'époque était tendu, marqué par la colère des petits patrons. L'inquiétude de l'État était d'apaiser les tensions et de pacifier les rapports entre les commerçants et la puissance étatique. La création des ATC émane d'une volonté de l'État d'accompagner et de soutenir le petit commerce.

Depuis les années 1960, les chambres consulaires étaient considérées comme les interlocuteurs légitimes sur la question du commerce et avaient pour charge d'accompagner la modernisation du commerce. Dès lors que le concept de management des centres-villes a commencé à se répandre en Europe, plusieurs acteurs se sont intéressés à ce concept pour l'importer sur le territoire français. Les

initiatives de collectives se sont multipliées à la fin des années 1990 sous l'impulsion de l'État, de la Fédération Nationale des Centres-Villes, de l'Union du Commerce de Centre-Ville ou encore de l'Association des Maires de Grandes Villes qui soutient la démarche. Supposant que ces initiatives allaient se multiplier et prendre de l'importance à l'avenir, l'ACFCI (nb. l'organe représentatif des chambres de commerce) a pris le parti d'encourager leur développement en se positionnant comme interlocutrice privilégiée sur ces questions. Pour l'ACFCI, la gestion de centre-ville doit apporter une méthodologie capable de favoriser la mobilisation des acteurs locaux et d'aider ces derniers à formuler et à mettre en œuvre une stratégie commune de redynamisation économique des centres-villes en se basant sur des règles et des expériences éprouvées et validées. Si plusieurs expériences partenariales existent déjà en France, il n'existe pas encore de méthodologie à proprement parler et c'est sur ce terrain que l'ACFCI va tenter d'étendre ses prérogatives en définissant les principes structurants de ce nouveau modèle de gestion.

C'est ainsi qu'en 1999, l'ACFCI publie en partenariat avec EDF, un ouvrage sur la gestion collective des centres-villes. Celui-ci ouvre la voie à la constitution d'une expertise sur les sujets de redynamisation économique des centres-villes. Au début de cet ouvrage, la rédactrice Bernadette Roussy chargée de mission à l'ACFCI, expose les blocages freinant le développement commercial en centre-ville :

> « des actions réduites à de simples politiques d'animation commerciale, n'intégrant pas suffisamment les questions de logement, de circulation, de stationnement, etc.
> - des actions reposant trop souvent sur un seul partenaire,
> - une mobilisation insuffisante des acteurs du centre-ville (à commencer par les commerçants),
> - des moyens financiers insuffisants (et notamment au-delà des 3 années subventionnées par l'Etat) provoquant des difficultés de financement,
> - un manque de locomotives,
> - un manque de professionnalisme des opérateurs chargés de l'animation des projets de revitalisation (…) » (Roussy, 1999 : 10).

Si la revitalisation des centres-villes est au cœur de l'agenda politique, Bernadette Roussy avance que cette politique « sera d'autant plus efficace qu'elle permettra la mobilisation de tous les acteurs du développement local ». La gestion collective apparaît comme une solution capable de répondre aux enjeux qui se posent mais celle-ci appelle une nouvelle forme d'expertise sur la manière de créer de l'attractivité. C'est ainsi que Bernadette Roussy tente de poser les bases d'une méthode de gestion de centre-ville *à la française* permettant la valorisation du centre-ville « comme lieu de vie, d'achats, de culture, de tourisme et d'investissement ». Elle y décrit les différentes étapes relatives à l'élaboration d'une démarche collective de gestion de centre-ville puis dépeint les nouveaux métiers censés soutenir

et permettre la mise en œuvre de ces initiatives partenariales. En faisant cela, elle espère esquisser une méthode qui puisse convenir à l'ensemble des acteurs engagés dans ce type de démarche et restreindre la profusion de modèles observée jusqu'alors.

C'est donc un premier pas vers une homogénéisation des pratiques. Dans la méthode préconisée par B. Roussy, le partenariat public-privé se constitue originellement autour des élus et du monde du commerce mais peut être étendu à tout acteur du centre-ville : associations culturelles et de loisirs, promoteurs, banquiers, urbanistes, EDF, offices du tourisme, etc. Pour fonctionner, les commerçants doivent être réunis au sein d'une seule fédération rassemblant à la fois les indépendants et les grandes enseignes, dont la représentation sera assurée par une double présidence afin « d'équilibrer les forces entre ces deux types de commerces ». La gestion de centre-ville est assurée par une structure neutre, créée pour l'occasion et financée par ses membres principaux : la Ville, les deux chambres consulaires et la fédération commerçante. La neutralité de la structure doit permettre « d'éviter les tiraillements entre acteurs locaux » et de « gérer ses propres fonds, prendre des décisions importantes ». Elle permet surtout aux commerçants de s'impliquer dans les politiques publiques et de mobiliser les élus locaux. L'objectif d'une telle structure est avant tout de se pérenniser dans le temps, et de s'autonomiser du FISAC. Ce financement doit reposer sur les acteurs concernés, puis à terme sur des investisseurs si les résultats sont probants. Les actions menées par la structure peuvent poursuivre plusieurs objectifs tels que l'amélioration de la gestion de l'espace public et son accessibilité, l'animation du centre-ville, l'accueil et le service à la clientèle, l'amélioration de l'offre commerciale, la valorisation et promotion du site, etc. Ces objectifs doivent être évalués par le biais d'indicateurs (cf. table 2). Ainsi, la gestion de centre-ville doit asseoir l'image du centre-ville comme une « entité cohérente et non plus comme une multiplicité d'acteurs ». Elle doit permettre une meilleure capitalisation des moyens par la mise en commun des ressources et attirer ainsi de nouveaux investisseurs. Ce modèle est proche de celui de l'AMCV, avec qui l'ACFCI échange beaucoup sur ces questions.

Évolution de la population résidente	Variation des chiffres d'affaires des commerces
Évolution du nombre de piétons et de chalands	Taux d'occupation des parkings
Variation du prix de location des commerces et des logements	Taux de locaux et logements vacants
Évolution du nombre de locataires et de propriétaires	Évolution du nombre de propriétaires
Taux de frequentation des transports publics	Évolution de l'investissement commercial
Variation du nombre de commerces et d'activités (services, etc.)	Évolution de l'insécurité

Table 2. Indicateurs préconisés par l'ACFCI (Roussy, 1999 : 23)

L'ouvrage de B. Roussy réalise un premier pas vers la professionnalisation du métier de manager de centre-ville en publiant la première fiche-métier. Selon cette fiche, le gestionnaire de centre-ville doit servir de « catalyseur » pour le partenariat public-privé, il aide les acteurs à développer une « vision d'ensemble » et à mettre en œuvre un plan d'action. Il joue le rôle d'interface et doit coordonner les actions et gérer les litiges. C'est aussi à lui que revient la mission de réaliser un diagnostic du site. Après avoir identifié les besoins du territoire, il doit initier des projets pour y répondre, conseiller les acteurs, contrôler les actions mises en place, trouver des investisseurs potentiels. C'est le « porte-parole du centre-ville » mais il doit veiller à ne « pas empiéter sur le rôle des institutions et organisations en place ». Son profil est celui d'un directeur de centre commercial ayant une formation sur l'environnement urbain. Il doit connaître le commerce, maîtriser les techniques de communication et de marketing et posséder de bonnes connaissances en aménagement du territoire. Une bonne connaissance du « tissu local » est aussi appréciée. Les qualités indispensables du métier sont liées à des compétences relationnelles et à un certain savoir-être : « patience, charisme, opportunisme, esprit de synthèse, don des relations publiques, facilité à nouer des contacts, capacités d'écoute et de dialogue, gestion des conflits ». Cette fiche de poste (*cf.* encadré 5) est assez illustrative de la manière dont l'action publique horizontale et transversale reconfigure les métiers de la ville et leur contenu (*cf.* Les Annales de la Recherche Urbaine, 2000). En définitive, le métier de gestionnaire de centre-ville se constitue à la frontière de la ville et du commerce, que ce soit au regard du double bagage technique souhaité pour le poste ou des compétences relationnelles demandées que suppose l'action collective transversale.

Un point d'honneur est mis à distinguer les managers de centre-ville des animateurs commerciaux. À la fin des années 1990 et au cours des années 2000, les managers de centre-ville pouvaient en effet être perçus comme des animateurs FISAC ou des animateurs d'unions commerciales. Beaucoup de postes de managers étaient financés directement par le FISAC sur une durée de trois ans et nombre de ces professionnels avaient pour mission d'accompagner les unions commerciales dans la mise en place d'animations commerciales collectives. Un des enjeux majeurs pour les promoteurs de la GCV consistait donc à se démarquer de ces animateurs en affirmant la spécificité de la gestion de centre-ville, notamment sa capacité à proposer une démarche pérenne (en opposition avec le caractère éphémère des animations commerciales) qui ne vise plus seulement l'activité commerciale mais aussi l'aménagement de la ville, susceptible de créer des dommages concurrentiels aux commerces du centre-ville. Pour affirmer cette différence, B. Roussy crée deux fiches de postes dans son ouvrage : une pour les « gestionnaires de centre-ville » (*cf.* encadré 5) et une pour les « animateurs d'unions

commerciales » (*cf.* encadré 6), redéfinissant ainsi les territoires professionnels de chacun. En outre, l'écriture des fiches de poste a permis de défendre un certain niveau de qualification pour le métier de manager de centre-ville : l'animateur d'association commerciale a une formation commerciale de niveau Bac+2 tandis que le gestionnaire de centre-ville doit attester d'un niveau de diplôme Bac+4 et d'une expérience professionnelle de 3 à 5 ans dans le domaine du marketing, de la communication ou de la grande distribution. On peut lire dans le rapport de B. Roussy :

> « Ces nouveaux métiers pourront, pour certains, entrer dans les catégories d'emplois visés par les emplois jeunes. Tel ne sera pas le cas de ceux nécessitant une spécialisation ou une technicité poussée, un niveau très qualifié et une réelle expérience comme ceux de managers de centres-villes » (Roussy, 1999 : 34).

Elle ajoute pour conclure qu'un des écueils à éviter serait de « confondre le gestionnaire de centre-ville avec un animateur commercial » (Roussy, 1999 : 47). En définitive, les CCI tentent d'asseoir l'expertise du manager de centre-ville, dont on souhaite qu'il devienne un spécialiste de l'enrôlement (notamment des élus) à une démarche ayant pour finalité l'amélioration de l'attractivité commerciale.

ENCADRÉ 5. Fiche de poste : MANAGER DE CENTRE-VILLE

MISSION(S)

En vue de favoriser : le développement et l'attractivité du site, une vision stratégique à moyen terme, la promotion et l'animation du site, le manager de centre-ville aura pour missions :

- d'être catalyseur pour développer une vision d'ensemble et des objectifs d'action, gestionnaire d'intérêts et d'objectifs différents (divergents),
- de coordonner les idées et les actions des différents acteurs, gérer les litiges et conflits,
- d'obtenir un engagement, une collaboration de chacun des acteurs locaux (les impliquer dans la réflexion), d'être l'interface entre les différents acteurs du site et le tissu local pour une gestion commune des différentes activités du site, des services, commerces, accueil, ...,.

Il sera à la fois :

- « identificateur » des besoins (immédiats et futurs), initiateur d'idées (pour répondre aux besoins et proposer des actions au comité de pilotage) ;
- prospecteur et catalyseur de projets ;
- conseiller pour la recommercialisation de magasins à céder ;
- coordinateur des services de voirie, de transports publics, de sécurité, de propreté, de fluidité de circulation ;
- trouveur de fonds auprès d'investisseurs potentiels, des pouvoirs publics ;
- contrôleur des programmes d'action, interface, porte-parole et représentant de son périmètre, déclencheur, « facilitateur » de la synergie à l'échelle du site, etc.

La fonction de « gérant ou gestionnaire de ville » peut être d'une importance capitale pour l'avenir du commerce de centre ville. Mais il n'aura, pour mission directe d'animer ou de redynamiser le commerce. Ses domaines d'intervention : tous les secteurs d'activité du site.

TRAVAUX / TACHES

- établir des contacts avec les différents acteurs pour se faire connaître et faire connaître le projet de management collectif, planifier des réunions,
- dresser un inventaire, diagnostic du site, s'informer sur les actions et projets du site,
- proposer des solutions pour améliorer la fréquentation et l'image du site, et donc intervenir dans des opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation de logements, etc,
- bâtir et mettre en place le programme d'animations et de promotion,

- mettre en place une stratégie de communication,
- monter des dossiers de présentation du site destinés à attirer des investisseurs,
- agir en tant que médiateur afin de favoriser les initiatives et partenariats les plus bénéfiques,
- inciter et contrôler,
- mesurer et évaluer,
- animer une équipe.

PROFIL

Minimum 30 ans, Niveau Bac + 4

Qualités indispensables : Maturité, facilités à nouer des contacts, capacités de coordination et de communication, don des relations publiques, opportunisme, patience et charisme, dynamisme et esprit d'entreprise, capacités d'écoute et de dialogue, esprit de synthèse et d'analyse, imagination, sens du détail

Aptitudes nécessaires pouvant être acquises en formation complémentaire :
- Bonne connaissance du tissu local, du fonctionnement urbain et du commerce local (peut être acquise en formation complémentaire),
- Bonnes connaissances en urbanisme, logement, accessibilité, marketing commercial et en matière de sécurité
- Maîtrise des techniques de communication – promotion
- Aptitude au management de projet

Expérience professionnelle de 3 à 5 ans, de préférence dans le marketing et la communication

EMPLOI

EMPLOI JEUNES : non

EMPLOYEUR : Une association, le comité de pilotage ou une autre structure informelle réunissant les différents partenaires

FORMATION : 1 MOIS SUR :
- Connaissance de la région, du fonctionnement du site et des problèmes locaux, connaissance du tissu associatif local,
- psychologie,
- management de projet,
- gestion des conflits,
- stratégie de développement local,
- réglementation / code de l'urbanisme

FORMATEUR : CCI, Academie consulaire (ACFCI)

FINANCEMENT :
- Ville
- État
- CCI
- Union commerciale
- Chambre des metiers
- Edf
- Caisse des Dépôts et Consignations
- La Poste

PARTENAIRES INDISPENSABLES : La ville, la CCI et l'union commerciale

TYPE DE CONTRAT :
Contrat de droit privé
2 contrats de 18 mois suivis ou non d'un CDI ou CDI
Durée minimum du contrat : 3 ans

ENCADRÉ 6. Fiche de poste : ANIMATEUR D'UNION COMMERCIALE

Mis à la disposition des associations de commerçants et d'artisans, il sera l'élément opérationnel de la gestion de l'association, de son bon fonctionnement ainsi que de l'animation et de la promotion commerciale du site par le développement d'opérations collectives et de l'offre de services collectifs.

MISSION(S)

- Assurer la promotion et l'animation du commerce et de l'artisanat,
- Regrouper les commerçants, les artisans, les professions libérales,
- Trouver de nouveaux adhérents,
- Renforcer la représentativité de l'association
- Développer une offre de nouveaux services collectifs :
  - à la clientèle : services de livraisons, ...,
  - aux commerçants : cartes de fidélité, commerce électronique, ...,
- Gérer les liens avec les partenaires et notamment la municipalité,
- Assurer la gestion financière de l'association,
- Appuyer les adhérents dans le passage à l'an 2000 et leur adaptation aux nouveaux enjeux,
- Détecter les besoins d'adaptation des entreprises et proposer des formations adaptées

TRAVAUX

- Secrétariat et gestion quotidienne,
- fonctionnement des commissions de l'association,
- préparation de réunions,
- mise en place de la stratégie d'animation de l'espace marchand, et du plan de communication,
- création de manifestations et d'événementiels, mise en place et suivi,
- gestion du budget, recherche de partenaires financiers,
- gestion des cotisations,
- recherche et mobilisation d'adhérents,
- sensibilisation /Euro et commerce électronique

PROFIL

- 22-26 ans
- Disponibilité, esprit d'initiative, dynamisme, courage, rigueur, sens du contact
- Formation commerciale
- Bonne maîtrise de la gestion de budgets
- Bac + 2 + première expérience

MOYENS

- Un local
- Un équipement informatique

EMPLOYEUR : Union commerciale ou CCI

FORMATION :

- Communication et événementiel (mobiliser ses capacités à communiquer, créer un événementiel),
- techniques de marketing et de communication (psychologie de la négociation, techniques de vente, ...),
- nouvelles technologies de l'information (utilisation du courrier électronique, d'internet),
- techniques d'animation de groupe,
- nouveaux comportements du consommateur,
- connaissance du commerce local et du tissu associatif,

FORMATEUR : CCI

FINANCEMENT :

- Ville
- État / emploi jeunes
- CCI
- Union commerciale
- EDF
- Caisse des Dépôts et Consignations
- Fondation générale des eaux

5.2.1.2. La création d'une structure nationale par le privé : l'échec de l'AFMCV

Considérant les assistants techniques au commerce comme des ancêtres des managers de centre-ville, les chambres de commerce ont vu dans la gestion de centre-ville une manière de prolonger leur activité. Elles ont vite pris la main sur le concept en participant à sa structuration et en s'assurant une place dans les démarches futures qui allaient voir le jour. Mais il fallait pour cela convaincre les autres villes et les pousser à adopter ce programme. Suite à la publication d'un guide sur la gestion de centre-ville, l'ACFCI et la FNCV organisent conjointement un colloque national sur le sujet. Ce colloque rassemble des centaines de personnes : des consulaires, des élus locaux, des associations de commerçants, des grands groupes publics (EDF, GDF) et privés (Auchan, Logidis-Promodès, Accor, etc.), la fédération des enseignes Procos, la Caisse des Dépôts, des représentants de ministères (commerce, urbanisme et tourisme), des représentants étrangers et des journalistes. Cet évènement doit convaincre de l'intérêt d'une gestion collective du centre-ville. À cette fin, les témoignages se succèdent[184] et un collectif d'acteurs composé de l'ACFCI, la FNCV, la Caisse des Dépôts et la Direction des Entreprises Commerciales, Artisanales et des Services (DECAS) vient présenter aux participants leur modèle de gestion de centre-ville *à la française*. Cette organisation laisse transparaître le travail d'enrôlement mené en amont auprès de l'État et des représentants du commerce.

Ce colloque doit permettre de former une coalition d'acteurs publics et privés engagée pour la revalorisation des centres-villes. Cette coalition serait à terme incarnée par la création d'une structure nationale de réseau et de lobbying, proche de l'AMCV en Belgique. Il s'agit ici de susciter l'intérêt pour une telle structure et d'anticiper sa création en consolidant les ententes. Malgré une volonté de faire consensus, plusieurs acteurs expriment leur désaccord auprès des organisateurs, leur reprochent d'être trop consensuels, de faire fi de la question de du développement du commerce à la périphérie des villes sur laquelle le gouvernement maintient une position fermée (celle du refus de revoir encore une fois le régime d'urbanisme commercial). Alors que certains acteurs défendent l'idée que centre et périphérie sont complémentaires et que l'opposition entre les deux est dépassée, d'autres écartent de tels arguments en dénonçant les impacts de la croissance périphérique sur le commerce de centre-ville. Ici réside l'une des premières difficultés de la gestion de centre-ville : celle-ci peine à s'extraire de la question de la défense des commerçants de centre-ville, ce qui entrave l'adhésion des enseignes

[184] Parmi lesquels on peut citer l'AMCV, la fondation Rues Principales au Québec, les expériences suédoises, les villes de Bayonne, de Lille et de Bordeaux.

de la grande distribution au mouvement, considérée par certains comme nécessaire à la revalorisation des centres.

C'est certainement une des fractures les plus importantes qui ressort de ces débats et elle entrave fortement l'émergence de coalitions tant aux niveaux local que national. Les échanges laissent globalement transparaître un désir d'impliquer les décideurs dans la cause du commerce de centre-ville : les grands magasins regrettent que les aménagements urbains ne créent pas les conditions nécessaires à leur arrivée (ex : mise en place d'un tramway). Les consulaires évoquent quant à eux un manque de volonté de la part des pouvoirs publics de soutenir le commerce central. L'Association des Maires de France rétorque qu'il est impossible pour les élus locaux de prendre des décisions efficaces en termes d'urbanisme commercial car la commission nationale d'équipement commercial (l'État) donne systématiquement des avis contraires à ceux des commissions départementales (les élus et les représentants du commerce). L'évènement se clôture sous tension par l'allocution du représentant étatique de la Direction des Entreprises (DECAS) qui affirme son soutien à la gestion de centre-ville mais exclut toute possibilité d'entraver plus fortement la croissance périphérique.

En juin 2001, une structure nationale voit le jour à l'initiative de l'ACFCI et de la CCI de Lille, avec le soutien du Secrétariat d'État dédié au commerce et aux PME : l'Association Française de Management de Centre-Ville (AFMCV). Celle-ci se donne pour mission la création, la conduite et le développement du concept de management de centre-ville à l'échelle nationale[185]. C'est Jacques Coulon, vice-président de la CCI de Lille (ville pionnière), qui prend sa présidence. Elle rassemble les principaux partenaires évoqués précédemment, c'est-à-dire les associations consulaires (ACFCI et APCM), le groupe EDF[186], les maires (l'AMF), les unions commerciales (FNCV) et les grandes enseignes de centre-ville (UCV). Pour inaugurer sa création, l'AFMCV organise son premier colloque

[185] Quelques missions : être un point de centralisation d'informations sur les meilleures pratiques de gestion des centres-villes, conseiller les villes en matière d'initiatives de gestion novatrices et de grande qualité, donner accès à un vaste réseau d'échanges d'expériences, établir et faciliter l'accès à un réseau d'information et de promotion destiné aux gestionnaires de centre-ville, organiser des sessions de sensibilisation et de formation à la gestion des centres-villes ou des événements de concertation pour les différents intervenants et acteurs locaux, collaborer à la réalisation des diagnostics économiques et à l'évaluation des caractéristiques et spécificités des sites, de leurs composantes architecturales et urbaines, offrir une expertise particulière des besoins, de l'évolution des actions et des projets, créer des techniques d'audit et de gestion spécifiquement destinées aux gestionnaires de centre-ville, assister le comité de pilotage et le gestionnaire dans leurs actions et activités reliées au projet de revitalisation de la municipalité, suivre les expérimentations et apporter son soutien.

[186] La présence d'EDF peut surprendre à première vue mais EDF est présent sur l'ensemble du territoire pour vendre ses services et le groupe a été impliqué dans l'expérience de GCV lilloise. Le renouvellement de l'éclairage public est aussi un enjeu du moment.

dont l'enjeu est d'enrôler les décideurs publics à la question de l'amélioration de la commercialité du centre-ville :

> « Il devenait évident que les acteurs et décideurs défendaient des intérêts convergents (…) Il existe un postulat de base qui concerne les porteurs d'activité marchande (…) et également l'ensemble des acteurs et des décideurs. Ce postulat est que l'épanouissement de toute activité économique ne se réalise que dans un environnement favorable qui lui permette d'assurer pérennité et développement. Dès lors il convenait de passer du stade de la sensibilisation et de la concertation à celui de la gestion des centres-villes et de la démarche partenariale ». (Président AFMCV, Actes AFMCV : 2)

> « Les commerçants et artisans ont besoin d'outils fédérateurs leur permettant de faire aboutir leurs projets communs. Ceux qui ont les moyens nous accompagnent dans la réalisation et dans leur financement. » (Président ACPM, Actes AFMCV : 21)

Cet enrôlement est nécessaire car si les chambres consulaires sont « incontournables », le représentant de l'ACFCI rappelle que leurs moyens financiers sont faibles en comparaison des collectivités locales. Les CCI ne peuvent qu'« apporter du temps, des compétences et de la bonne volonté ». Cette phrase illustre bien les rôles qui se dessinent alors : les collectivités locales sont invitées à être des partenaires financiers et opérationnels du commerce tandis que les chambres consulaires tiendraient un rôle d'expertise. Ainsi, la gestion de centre-ville doit permettre :

> « [d'] assurer la représentation et la défense des commerçants et des acteurs économiques des villes auprès des collectivités locales : celles-ci ne sont pas des interlocuteurs prioritaires pour eux (…) il est indispensable d'avoir pour un maire, un interlocuteur extérieur compétent techniquement qui lui offre la possibilité d'élaborer ce projet sur la durée » (Président AFMCV, Actes AFMCV : 9).

Ce positionnement est risqué pour les CCI dans la mesure où il remet possiblement en cause leur rôle traditionnel d'interlocutrices des élus locaux sur la question technique du commerce. En effet, la gestion de centre-ville émane de la volonté des commerçants de faire entendre leurs préoccupations aux élus locaux par la restructuration de leurs moyens de pression. La traduction de leurs doléances dans un registre technique, la professionnalisation des porte-parole doit déboucher sur une meilleure prise en compte de leurs intérêts :

> « La problématique du management de centre-ville est partie du constat des disponibilités limitées des présidents d'unions commerciales. La nécessaire réflexion nous a conduit à envisager la professionnalisation de leurs tâches » (Président AFMCV, Actes AFMCV : 24).

Ce désir des commerçants (ou en tout cas de leurs représentants !) de recourir de nouveaux modes d'action pour défendre les commerces de centre-ville peut remettre en cause le rôle politique des chambres consulaires, déjà fragilisé. En effet, ces dernières sont fréquemment en conflit avec les élus

municipaux, notamment au sein des CDEC où elles refusent les projets d'implantations périphériques. De plus, la menace de réforme qui plane sur le réseau consulaire, les coupes budgétaires liées à la baisse de la fiscalité consulaire fragilisent la position des CCI. Par ailleurs, leur capacité à défendre l'intérêt général est remise en cause par les décideurs politiques en raison de la situation des représentants consulaires, qui sont juges et partis dans les décisions. Le fait que certains soient commerçants indépendants ou même gérants de centres commerciaux par exemple affectent les décisions prises par la CCI. Dans un tel contexte, les CCI cherchent des moyens de redorer leur blason et d'obtenir des moyens supplémentaires pour exercer leur activité.

En participant à la structuration des démarches de centre-ville, les CCI espèrent maintenir leur position dans la gouvernance du commerce urbain même si pour cela elles sont amenées à encourager l'empowerment des commerçants. Leurs prises de paroles durant le colloque ne cessent d'ailleurs de réaffirmer leur rôle dans les démarches à venir. Mais du côté des commerçants, l'UCV et la FNCV affirment leur volonté de bénéficier d'un « relai politique » et de faire du management de centre-ville « un outil de pression sur les détenteurs du pouvoir que sont les collectivités locales et les chambres de Commerce et d'Industrie ». Pour autant, les deux structures ne sont pas unies et les membres de l'UCV rechignent à adhérer aux unions commerciales locales que la FNCV tente tant bien que mal de moderniser. Le représentant de la FNCV évoque lui-même ces réticences :

> « Je comprends leur autonomie [parlant de l'UCV] s'ils se retrouvent face à des associations de commerçants qui se contenteraient de suspendre des guirlandes électriques (…) Le rôle d'une association de commerçants doit être d'engager la réflexion sur l'environnement de la ville, ses accès, sa politique de stationnement et de piétonisation et ses relations avec la périphérie » (représentant FNCV, Actes AFMCV : 9).

Cette division du monde du commerce n'est pas nécessairement mal vue du côté des consulaires qui profitent de cette dissension pour continuer à faire valoir leur rôle « d'interlocuteur capable de faire avancer les dossiers dans un esprit constructif ». Cela laisse entrevoir les changements suscités par la gestion de centre-ville quant à la représentation des intérêts du commerce, et notamment la tentative de technicisation de ces questions que J. P. Gaudin (1999) avait déjà souligné comme étant un moyen d'obtenir plus facilement des décisions consensuelles. Elle permet par ailleurs de justifier l'intervention d'experts extérieurs à l'action publique locale (Cadiou, 2014).

Les élus locaux sont encore en retrait. Ils prennent progressivement le train de la gestion de centre-ville au fur et à mesure que les impératifs d'attractivité urbaine prennent de l'importance dans leurs agendas politiques locaux. Comme le signale le représentant de l'Association des Maires de France :

« nous ne sommes plus dans une logique de construction de villes autour d'activités économiques mais dans celle de concurrence des territoires et d'offre territoriale » (actes AFMCV : 13). Ils sont souvent sollicités sur la question de la régulation de la concurrence urbaine entre centre-ville et périphérie qui les conduit à faire des choix politiques sans précédent. Face à l'émergence de villes multipolaires, les élus réfléchissent encore au positionnement du centre-ville dans une telle structure urbaine et commerciale, marquée également par la montée en puissance des intercommunalités :

> « Nous devons nous interroger sur le fait de savoir s'il y a encore, dans un centre-ville, une offre commerciale s'inscrivant dans un cadre concurrentiel dont la rentabilité est basée sur la maîtrise de l'inflation. Peut-on conjuguer la dimension de l'offre commerciale abaissant le prix et le besoin de proximité manifesté par la population ? » (représentant AMF, Actes AFMCV : 14).

L'AMF préconise que le commerce de centre-ville se positionne comme « l'achat plaisir et qualitatif » pour éviter la concurrence directe avec la distribution de périphérie, mais un tel positionnement est difficile dans la mesure où le départ des populations aisées en banlieue et la montée de l'insécurité en ville entraînent « une diminution de la potentialité de consommation ». Ainsi, l'AMF voit dans l'urbanisme, le moyen d'accompagner les tendances du commerce central :

> « Nous devons réfléchir à la notion du plaisir de vivre. Nous devons recréer dans nos villes, des lieux de renconre où l'urbanisme aurait un effet direct sur le comportement des individus. La simple offre commerciale n'est plus suffisante. (...) L'offre doit être globale et cohérente. Par exemple, les horaires des transports publics doivent correspondre à ceux des loisirs » (représentant AMF, Actes AFMCV : 14).

Pour encourager cette implication, l'AFMCV se donne pour mission de promouvoir les dispositifs dédiés au commerce auprès des maires[187]. Ces derniers ne bénéficient pas d'une expertise solide en la matière. Pour certaines municipalités, la création d'un office du commerce leur a donc permis de transférer leurs compétences en matière de commerce, même si elles conservent leurs prérogatives en matière d'urbanisme. Certains techniciens municipaux chargés du commerce sont ainsi devenus directeurs d'office du commerce, par cet effet de mobilité de compétences. Les maires ont aussi du mal à intégrer les commerçants aux démarches menées sur leurs territoires, notamment les franchisés qui sont absents des unions de commerçants (et donc des négociations). Les élus de villes moyennes

[187] Par exemple, J. Coulon (AFMCV) émet l'idée que le consomateur va « vers les lieux où il trouve une densité et une diversité de l'offre et que ces deux critères doivent être pris en compte dans la politique de réurbanisation commerciale d'un centre-ville ». Selon le président de l'AFMCV, la prise en compte du commerce dans les projets de réaménagement urbain pourrait se faire par le biais de cahiers des charges délivrés aux promoteurs afin d'éviter que ces derniers ne louent systématiquement leurs rez-de-chaussée d'immeubles aux banques : « une rue commerçante colonisée par les banques meurt à petit feu ».

voient la gestion de centre-ville comme une opportunité d'amorcer le dialogue avec les locomotives commerciales afin de les convaincre de venir s'installer sur leur territoire. À l'inverse, certains maires résistent et affirment leur opposition à une implication trop grande des municipalités car ils jugent que la concurrence a sa raison d'être et qu'il n'est pas du rôle des municipalités de dépenser de l'argent public pour créer des distorsions de concurrence. Les positions sont partagées, et si certains maires affichent leur soutien au commerce, de nombreux élus restent à convaincre.

Néanmoins, ces échanges véhiculent l'idée que les élus locaux ont un rôle à jouer dans l'attractivité commerciale des centres urbains. De nouveaux partages de compétences se dessinent entre le corps politique et les acteurs privés et concourent de la sorte à une hybridation des règles (Gaudin, 2007), et bien que la gestion de centre-ville soit à ce moment, surtout portée et saisie par les acteurs marchands comme une opportunité de faire entendre leurs doléances, les élus locaux y trouvent peu à peu leur intérêt car ces partenariats facilitent la concertation lors de la mise en œuvre des projets urbains :

> « À partir du moment où vous suivez une logique d'offre territoriale, votre démarche est similaire à celle d'investisseur. Plus vous réfléchissez à la conception de votre projet, plus vous sécurisez votre investissement. Demain, les conseils de développement ne seront plus pilotés par des élus mais par des acteurs du monde socio-économique. J'invite ces acteurs à investir le champ de l'intercommunalité et à s'engager dans les projets qui s'élaborent. Ceci est important dans la mesure où le regard du politique doit s'appuyer sur celui de l'acteur socio-économique » (représentant AMF, Actes AFMCV : 15).

Ces discussions laissent entrevoir deux finalités à la gestion de centre-ville : d'un côté, elle répond à la volonté des acteurs économiques locaux de défendre le commerce de centre-ville auprès des élus, de l'autre côté, elle permet aux élus locaux d'impliquer les acteurs marchands dans les projets urbains. Cette dualité affecte profondément le métier émergent de manager de centre-ville. En effet, son territoire professionnel et sa raison d'être se situent à l'interface de ces deux mondes, ce qui implique d'avoir une double expertise (la ville et le commerce), mais aussi des compétences qui lui permettent d'assurer un dialogue et une transversalité en matière d'action collective. Les discours tenus durant le colloque témoignent du fait que si les partenaires acceptent de contractualiser leurs relations, ils ne projettent pas les mêmes intérêts sur la gestion de centre-ville, voire s'opposent sur les solutions à mettre en place. Les sujets de discorde sont en effet nombreux : régulation du commerce périphérique, rôle des pouvoirs publics vis-à-vis d'un intérêt corporatif, place de la voiture et du tramway dans la ville, impacts des projets de réaménagement urbain sur la valeur immobilière, capacité des indépendants à accéder aux locaux de centre-ville, etc. Ainsi, la professionnalisation du métier est tendue entre ces deux finalités, qui s'agencent à la fois dans la structuration du poste par

les partenaires en amont du recrutement mais aussi au sein-même de l'activité des managers qui concourent à la conception et à la mise en œuvre des projets. La remarque d'un participant au colloque est très illustrative de cette dualité :

> « J'ai l'impression d'une dualité de gestion de centre-ville : d'une part, un management à l'instigation des commerçants et d'autres part, un management à l'initiative des mairies. Le poste de gestionnaire de centre-ville correspond-il à un nouveau poste consulaire ou émane-t-il d'une demande des commerçants ? » (participant, Actes AFMCV : 78)

Selon les promoteurs de la gestion de centre-ville, cette dualité du métier doit à terme être gommée par la construction d'un compromis entre les différentes parties, un compromis dont J. Coulon se félicite : « il s'agit du seul axe qui permette d'envisager de bonnes décisions (…) basées sur la réalité en prenant réciproquement en considération les obligations et prérogatives de chacun » (représentant AFMCV, Actes AFMCV : 15). Selon l'AFMCV, ce flou ne serait que le résultat de l'appropriation du concept par les territoires, un flou que les promoteurs maintiennent consciemment :

> « L'objectif de la mise en place de notre association n'était pas d'imposer un modèle de gestion de centre-ville. Il s'élabore à partir des spécificités locales et par la concertation de leurs acteurs en place » (représentant AMF, Actes AFMCV : 17).

Un tel discours cache la volonté de ne pas brusquer les acteurs en place et de faciliter l'adoption d'un concept qui pourrait entrer en concurrence avec le rôle de certains acteurs en place. L'AFMCV invite les participants à ne pas se focaliser sur la forme du management de centre-ville :

> « Il ne faut pas se focaliser sur l'appellation de manager, qui peut aussi s'appeler coordinateur. La mission n'est pas totalement définie de la même façon partout et dans l'esprit de tous. Il faut être large d'esprit » (représentant AFMCV, Actes AFMCV : 40).

Le rôle du manager reste pourtant à définir car les acteurs locaux ne savent comment structurer leur politique de gestion de centre-ville : le manager doit-il travailler à l'échelle de la ville ? Peut-il travailler sur des quartiers périphériques ? Quelles sont ses prérogatives ? Doit-il travailler pour une chambre consulaire, pour une association, pour une région ou une ville ? Les villes doivent-elles avoir une taille minimale pour engager une démarche de gestion de centre-ville ? Quels axes développer pour éviter les tiraillements entre les partenaires ? Qui finance la gestion de centre-ville ? Doit-elle se limiter à la question commerciale ou englober les questions de culture, de logement, administratives, patrimoniales ? Doit-on intégrer les distributeurs à la gestion de centre-ville ? Le manager doit-il travailler avec une seule ou plusieurs associations de commerçants ?

Un minimum de structuration est nécessaire pour permettre aux managers de se différencier des professionnels existants et pour prétendre s'extraire de l'animation commerciale :

> « Il existe deux versions du manager de centre-ville. La première porte sur l'animation commerciale. C'est très bien, mais cela ne nous offre aucune garantie de sécurité, de pérennité et de développement. La deuxième version est celle d'un individu positionné de manière transversale par rapport à un ensemble d'activités qui intègrent tous les services de la municipalité » (représentant Caisse des Dépots, Actes AFMCV : 77).

La création de l'AFMCV doit permettre à un réseau de techniciens de se former car les managers « isolés dans leur ville, risquent d'être d'inopérants et inefficaces ». L'échange de bonnes pratiques entre managers est une manière de trouver des solutions aux problématiques liées au commerce, de constituer une expertise sur cette question et de la partager avec les autres territoires. Il faut aussi former les nouveaux managers à ce métier, défendre leur territoire professionnel afin de professionnaliser la collaboration avec les élus et de les convaincre de l'intérêt de cette démarche. Soucieuses de conserver leur place, les chambres consulaires vont prendre la main sur la formation. Dès le début des années 2000, le CEFAC[188] met en place une formation-pilote de manager de centre-ville auprès d'une dizaine de participants. Elle comprend quatre modules : gestion des partenariats, gestion de projets de centre-ville, animation et communication du commerce de centre-ville, réalisation d'un diagnostic de centre-ville. Elle réaffirme l'expertise des chambres de commerce en termes de management de centre-ville et la filiation des managers avec les ATC :

> « Ces ATC ont une expérience de management de centre-ville : ils animent le commerce de centre-ville, conseillent les chefs d'entreprise et participent au développement local » (représentant CEFAC, Actes AFMCV : 77).

L'AFMCV semble en bonne voie pour prendre la main sur la promotion du concept et assurer la « sensibilisation des collectivités locales à la gestion d'un espace marchand » (pour reprendre les termes de Jacques Coulon). Néanmoins, cette structure faîtière n'aura pas eu le succès escompté, elle éclatera quelques années plus tard. Bernadette Roussy nous expliquait que « c'était trop tôt, il fallait attendre que le fruit mûrisse » mais visiblement, son échec est lié au refus des maires de financer ces démarches : « il n'y a pas de raison qu'on paye ». Rappelons ici que c'est la CCI de Lille qui a impulsé la création de cette association et de fait, la vision de la gestion de centre-ville défendue était proche du modèle anglosaxon tel que nous l'avons décrit, c'est-à-dire d'une démarche de lobbying dans

[188] Le centre d'études et de formation des assistants au commerce.

laquelle les élus ne se sont possiblement pas reconnus. C'est auprès de l'institut Idée Cœurs de Ville, que l'ACFCI entreverra la possibilité de sensibiliser les élus.

5.2.2. La progressive municipalisation du metier

5.2.2.1. Centre-Ville en Mouvement : les élus, nouveaux promoteurs de la gestion de centre-ville

La tentative étouffée dans l'œuf de l'AFMCV va pousser d'autres acteurs à se positionner comme promoteurs de la gestion de centre-ville. C'est le cas de l'Institut Idée Cœur de Ville qui deviendra par la suite l'association Centre-Ville en Mouvement. Ce changement de porte-parole est loin d'être anodin car il induit une récupération politique du concept de la gestion de centre-ville. Faute d'avoir réussi à enrôler les décideurs dans leur démarche, les représentants du commerce central n'ont pas pu créer la structure nationale qu'ils souhaitaient pour défendre les intérêts du commerce de centre-ville auprès des élus. Pour pallier ces difficultés, l'AFMCV et l'ACFCI se rapprochent d'IDEE Cœur de Ville, l'institut fondé par un certain Pierre Creuzet pour le développement économique des centres urbains. Cette structure valorise la mise en place de nouveaux services urbains (boutique de services, portage à domicile, navettes de transport, etc.) auprès des villes. Les promoteurs de la gestion de centre-ville ont vu dans cette structure l'opportunité d'enrôler des acteurs économiques extérieurs au commerce à leur démarche (ceux du transport et des services), mais aussi de se rapprocher du monde des élus par le biais d'un acteur installé dans le champ politique. Pour comprendre pourquoi IDEE Cœur de Ville était propice à cette fonction, il faut revenir sur le parcours de Pierre Creuzet, son fondateur.

Issu du monde du commerce et engagé dans le parti UDF (Union pour la Démocratie Française) depuis ses 18 ans, Pierre Creuzet connaît bien les problématiques du commerce et possède des liens étroits avec la sphère politique. C'est un acteur charnière. Élu conseiller municipal à Nanterre en 1989, il devient par la suite président de l'association de commerçants locale, où il lance plusieurs dispositifs destinés à redynamiser le centre-ville dont un système de portage à domicile et des relais courses dans les gares SNCF :

> « On a mis en place assez rapidement dans les six mois qui ont suivi, la ferme géante, le portage à domicile, et ensuite on a créé les relais course dans les gares. C'est comme ça que j'ai connu Christophe Rupert de l'ADEME, la DGCIS… Et puis, ensuite les commerçants ont tous été intéressés parce qu'on a fait la une de tous les médias télé, de TF1 avec Claire

> Chazal. Ensuite, on a créé l'association Ville Emploi Commerce pour créer des emplois, et en disant que le système de portage à domicile pouvait créer 3000 à 4000 emplois en France »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

La création de l'association Ville Emploi Commerce était destinée à promouvoir les services urbains et le portage à domicile à l'échelon national. L'activité de cette association a donné lieu à la réalisation d'une enquête sur l'apport de nouveaux services dans les villes :

> « L'étude a prouvé que les services apportaient du lien social, qu'ils créaient des nouveaux emplois pour les jeunes sans qualification et qu'ils permettaient d'augmenter de 10 % leur chiffre d'affaires pour les commerçants qui utilisaient ce service. Après cette étude, j'ai créé IDEE Cœur de Ville, l'institut du développement économique des cœurs de ville (…) On avait des villes qui nous commandaient des études dans le domaine des livraisons, des nouveaux services, du management de centre-ville (…) on s'est aperçus qu'on était précurseurs dans le domaine »
>
> *Entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement.*

Par le biais de ses activités dans l'association Ville Emploi Commerce, P. Creuzet a étendu le réseau qu'il s'était constitué dans le giron des partis politiques de l'UDF et du ModeM. Il tisse des liens avec plusieurs directions ministérielles — la DEcas[189] ou encore la DRAST[190] — et travaille avec des acteurs telles que le CEFAC, l'AFCFI, l'AFMCV ou encore l'ADEME. L'intérêt des élus pour ces questions de services urbains le pousse à créer une nouvelle structure de conseil et d'études sur ces questions : l'Institut du développement économique des cœurs de ville, aussi appelé IDEE Cœurs de Ville.

Cet institut se donne pour missions d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de projets en faveur du développement des centres-villes et d'apporter un regard transversal sur ces questions[191]. Son activité consiste principalement à livrer des études et des conseils aux collectivités territoriales en matière de redynamisation économique de leurs centres-villes. Il prolonge le travail entamé avec son association Ville Emploi Commerce en recherchant les moyens d'exporter et de pérenniser des expériences telles que le portage à domicile ou plus tardivement, le management de centre-ville. Les emplois jeunes créés par Martine Aubry facilitent l'émergence de telles initiatives car les services urbains et la gestion de centre-ville fonctionnent en partie grâce à la création d'emplois jeunes tels que les stewards. Au départ, la réflexion sur le devenir des centres-villes se structure autour

[189] Direction des Entreprises commerciales, artisanales et de services, rattachée au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
[190] Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et techniques, rattachée au Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer)
[191] Source : site internet IDEE Cœurs de ville, www.ideecv.com (le 20/03/2003, par le biais du site webarchive.org)

de la question du développement des services en ville, avec l'envie de pérenniser les initiatives lancées par Pierre Creuzet par un travail de sensibilisation des élus. En 2003, l'institut IDEE Coeurs de Ville co-organise avec la DEcas et le CEFAC un colloque sur les « nouveaux services de proximité »[192] dont la problématique principale était la suivante :

> « Comment mobiliser les différents partenaires, que ce soit les communes, l'État, les organisations consulaires, les organisations de consommateurs pour rendre le centre-ville plus appétant à l'achat, ce qui vous permettra éventuellement ensuite de poser la question : faut-il développer de nouveaux services en centre-ville ? (…) Vous devrez, à la fin, je pense, essayer de dégager des cas pratiques, des solutions afin d'assurer la pérennité de ces nouvelles formules ou de ces initiatives que l'étude semble dégager »
>
> *discours d'introduction de Christophe Martin, directeur de la DEcas, actes du colloque « nouveaux services de proximité », le 20 octobre 2003.*

L'institut, missionné par le PREDIT[193] et l'ADEME pour suivre des expériences-pilotes dans dix villes sur les nouveaux services de proximité[194], devait réfléchir à la manière d'exporter et de pérenniser ces expériences qui recoupent problématiques de commerce et de logistique urbaine.

Plusieurs experts du commerce et de la mobilité furent invités à communiquer sur cette question. En conclusion, l'Institut releva quatre contraintes concernant le développement des services urbains : la formation (1) et la gestion (2) d'un personnel souvent peu qualifié (emploi jeunes) dans ces structures de services, le risque expérimental pour les élus et les commerçants de lancer des opérations sans visibilité sur leur efficacité (3), et la nécessité de trouver une structure assez souple et des financements pérennes pour porter ces initiatives (4). Face à ces difficultés, les conférenciers ne manquèrent pas de souligner que « les services au commerce de proximité en centre-ville ne peuvent que s'inscrire dans un projet concerté de la municipalité et du commerce local » et que ces projets « doivent bénéficier du soutien financier des différents acteurs locaux » pour se pérenniser. S'opère ici un premier rapprochement avec le management de centre-ville. Celui-ci semble pouvoir apporter une réponse au besoin de structuration du tissu local exigé par la mise en place des services urbains. Pour reprendre les mots de Jacques Coulon (*nb.* le président de l'AFMCV), la gestion de centre-ville

[192] Les actes de ce colloque sont disponibles à l'adresse internet suivante : https://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.pme.gouv.fr/informations/editions/actes/ideecœurdeville.pdf

[193] Programme interministériel de recherche et d'innovation dans les transports terrestres

[194] Parmi les expériences pilotes suivies, on trouve les navettes de transports « Piéto + » à Amiens, la boutique des services à Bordeaux et à Metz, le portage à domicile à Versailles, le Port à Porte à La Ciotat ou encore le Shopping Aulnay Service à Aulnay-sous-Bois. Ces expériences portent pour la plupart des services de navette, de boutique de service (proposant plusieurs services tels que livraison, consigne, garde d'enfants, gestion de démarches administratives, etc.) et de livraisons à domicile.

« est une solution évidente et pertinente pour favoriser le développement de services de proximité aux consommateurs », et « l'intégration des services de proximité est une évolution incontournable de la gestion de centre-ville »[195]. Dans les discours, management de centre-ville et services de proximité apparaissent comme des alliés naturels. Les intérêts de leurs promoteurs respectifs se rejoignent, si bien que les deux entités figurent côte-côte sur l'affiche du colloque de 2003 (*cf.* figure 19). On pourrait questionner cette synergie au vu de la symbolique de cette affiche arborant deux flèches en sens opposé, présage des tensions futures qui opposeront certains managers de centre-ville à Pierre Creuzet.

Figure 19. Affiche du colloque « Les nouveaux services de proximité ».

En 2005, Pierre Creuzet saisit l'échec de l'AFMCV comme une opportunité pour créer sa propre association avec l'appui d'un petit groupe d'élus et de parlementaires : Centre-Ville en Mouvement. Il faut y voir une continuité dans le travail de lobbying et de sensibilisation effectué par ses différentes structures et selon Pierre Creuzet, l'institut IDEE Cœurs de Ville « a permis de lancer CVM » qui ne fait que « prendre la suite ». Néanmoins, la nature de cette structure est sensiblement différente de celle de l'AFMCV car elle réunit des décideurs locaux et nationaux engagés pour la redynamisation des centres-villes. Ce glissement du portage politique de la démarche, des chambres consulaires vers les élus locaux, traduit une appropriation croissante par ces derniers des questions de redynamisation économique des centres-villes. Mais ces démarches restent encore expérimentales et coûteuses. Ainsi, la création de l'association Centre-Ville en Mouvement (CVM) doit favoriser les échanges de bonnes

[195] Source : Actes du colloque « Les nouveaux services de proximité. Enjeux ville et commerce », lundi 20 octobre 2003 (en ligne) : https://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.pme.gouv.fr/informations/editions/actes/ideecœurdeville.pdf

pratiques, les retours d'expériences et permettre aussi de solliciter l'État pour obtenir la sécurisation et le soutien des initiatives locales :

> « On s'est aperçus qu'on était très en amont des demandes des maires qui ne voulaient pas prendre de risques. Par exemple, le portage à domicile fonctionnait avec les emplois jeunes à l'époque, enfin les emplois ville que Juppé avait mis en place et ensuite les emplois jeunes. Et on s'est aperçus que les maires ne pouvaient pas prendre le risque [financier] et assez vite on a travaillé sur une structure. Et qui est responsable de cette structure ? On s'est dit : les décideurs aujourd'hui ce sont les élus locaux. Et c'est comme ça qu'on a créé… je vous passe les détails, les conférences au ministère et tout. Et les élus se sont rencontrés et ils se sont dit : "il faut qu'on créé quelque chose". Donc on les a tous rencontrés et je suis le directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement qui est une association de parlementaires et d'élus »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

Cette association doit permettre de susciter des réflexions à l'échelle nationale sur des thématiques telles que l'urbanisme, le transport, l'habitat, l'économie mais surtout le management de centre-ville et la logistique urbaine, les deux « fonds de commerce » de l'Institut IDEE Cœur de Ville. Les primo-adhérents sont des élus locaux pour la plupart engagés dans des démarches de management de centre-ville[196], décidés à partager leurs bonnes pratiques et à faire pression sur le gouvernement pour obtenir les aides et les outils nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques de redynamisation de centre-ville. L'intégration de parlementaires et des députés à l'association doit favoriser l'inflexion des lois.

La raison d'être de cette association repose sur le besoin de sensibilisation les décideurs locaux et nationaux aux problématiques de développement des centres-villes. Pour cela, le recrutement d'élus locaux de tous horizons politiques doit démontrer que la question de l'avenir du centre-ville dépasse de loin les lignes partisanes, une condition exigée des partenaires :

> « Très vite, des partenaires nous ont rejoint. EDF Collectivités nous a dit que le monde de la gauche n'était pas très représenté, c'est comme ça que Louis Besson [maire PS de Chambéry] est devenu Vice-Président »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

[196] Jean Grenet (UDF), député-maire de Bayonne, pionnier de la gestion de centre-ville et participant à l'expérience-pilote sur les services urbains, Louis Besson (PS), maire de Chambery engagé dans une démarche de management de centre-ville, Philippe Laurent (UDI), maire de Sceaux, première ville à piétonniser sa rue commerçante, qui a aussi recruté un manager en 2003, Denis Badré, sénateur des Hauts-de-Seine et maire d'Avray impliqué au Modem tout comme Pierre Creuzet, Danielle Nicolas, présidence de la CMA Meurthe et Mozelle, le département où est né la FNCV, Danièle Patier, ingénieure de recherche au LET qui a participé à l'étude sur la logistique urbaine.

Il faut dire que le contexte politique est de plus en plus propice à cet investissement des élus locaux. En 2002, le secrétaire d'État Renaud Dutreil a élargi le champ d'application du FISAC de manière à permettre aux élus d'acheter des locaux commerciaux. Il a aussi signé une convention pour soutenir les libraires en centre-ville. Face à l'émergence de formes de monoactivité commerciale, R. Dutreuil soutient l'idée que le défense de la diversité commerciale tient de l'intérêt général et que l'État doit fournir aux maires des outils pour leur permettre de préserver l'équilibre commercial dans leurs villes, ce qu'il fera en 2005 dans la loi en faveur des PME avec l'élargissement du droit de préemption aux activités commerciales et artisanales. Ce faisant, l'État a largement encouragé l'implication des maires dans l'organisation du tissu commerçant local, même si cette politique nationale est le résultat d'un lobbying opéré par quelques élus locaux engagés, notamment à Paris où les problématiques de diversité commerciale se posent de plus en plus. Pour sensibiliser les élus à ces questions, dès 2006, CMV organise ses premières Assises Nationales du Centre-Ville pour rassembler les acteurs du centre-ville et convaincre de l'intérêt des démarches de redynamisation économique.

C'est ainsi que la promotion de la gestion de centre-ville s'est déplacée du commerce vers la sphère politique, qui s'est au fil des années, réappropriée la démarche en témoigne la création de Centre-Ville en Mouvement. L'intégration de problématiques liées à la logistique urbaine et au transport, le portage politique de l'association ont permis à Centre-Ville en Mouvement de bénéficier du soutien du Ministère de l'Écologie et du Ministère des Transports et d'attirer de nouveaux partenaires comme les grands groupes tels que La Poste, EDF, Vinci Parc, France Télécom, la Caisse des Dépôts, la RATP ou encore l'ADEME. Les réseaux nationaux de chambres consulaires (l'ACFCI et l'APCM) sont toujours présents mais l'importance de leur rôle s'est amoindrie au profit des élus municipaux. Par ce glissement, le management de centre-ville perd quelque peu sa fonction de lobbying pour les commerçants de centre-ville. Rappelons qu'à ses origines, la gestion de centre-ville fut importée par les acteurs du commerce pour peser sur les politiques urbaines et former les élus locaux à la gestion d'un espace marchand (le centre-ville). Maintenant que les élus locaux pèsent de manière significative sur la promotion et l'orientation du concept, doit-on voir dans cette récupération, un enrôlement réussi de la part des groupes de pression commerçants ou au contraire, une confiscation du concept où les élus deviendraient les porte-parole des intérêts privés, en tout cas de ceux qu'ils jugent utiles et légitimes ?

5.2.2.2. Référentiel métier et formation : homogénéiser les pratiques

Il faut attendre la fin des années 2000 pour que la professionnalisation du métier de manager de centre-ville prenne un nouvel élan. Hervé Novelli, le nouveau secrétaire d'État chargé au commerce, lance en 2008 un plan d'action pour le développement du commerce de proximité. Le management de centre-ville constitue une des pistes d'action envisagées pour favoriser le maintien du commerce central mais le ministre demande à structurer les démarches car celles-ci sont encore trop éparpillées. La création d'outils d'urbanisme commercial a suscité l'implication des élus locaux. Cette dernière a favorisé l'intégration des managers de centre-ville dans les politiques locales, si bien que de plus en plus de professionnels travaillent directement pour le compte des collectivités locales. Ce mouvement de municipalisation s'ajoute aux modèles existants et vient accentuer la profusion de configurations de gestion de centre-ville. L'État veut réduire cette multiplicité d'agencements, de statuts et d'intitulés de postes :

> « Dans cette recherche d'une nouvelle dynamique pour leurs centres-villes, les élus réagissent et innovent mais en ordre dispersé :
> - certains développent, aujourd'hui, une démarche de gestion partenariale de centre-ville et ont embauché un manager de centre-ville ou de ville,
> - d'autres attribuent à leurs animateurs des fonctions d'un manager,
> - d'autres ont des managers du commerce.
> Certaines villes ont formalisé un vrai partenariat en créant un Office de Commerce (...) ou en développant une structure sous forme associative (...). D'autres utilisent des concepts de partenariats existants ("Les Vitrines de ... "), d'autres encore ont signé des conventions de partenariat liant ainsi des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités locales pour la création d'un poste de manager de ville affecté à une commune ou une communauté » (ACFCI, 2009 : 5).

Pour les promoteurs du management de centre-ville, une harmonisation des pratiques est nécessaire pour gagner en reconnaissance et « en lisibilité » auprès des décideurs. Hervé Novelli demande alors à l'ACFCI de rédiger un « référentiel métier » afin de clarifier les missions des managers et le statut de ces professionnels. L'écriture de ce référentiel suscite de nombreux enjeux dans la communauté du management de centre-ville.

D'un côté, les managers de centre-ville sont de plus en plus nombreux, ils organisent petit à petit la représentation de leur profession et commencent à se penser comme un groupe professionnel à part entière (Gadéa, Demazière, 2009), uni autour d'une identité et de problématiques communes. Un « Club des Managers de Centre-Ville » (CMCV) est créé au milieu des années 2000, à l'initiative de quelques managers pour échanger les bonnes pratiques et dénoncer des conditions d'exercice et d'emploi jugées insatisfaisantes : reconnaissance insuffisante de la part des partenaires, manque de

légitimité de la profession, *turn-over* important lié à la précarité contractuelle (managers recrutés en CDD dans les temporalités du FISAC, soit des contrats de 3 ans), salaires insuffisants, absence de formation adaptée, manque de « volonté politique » pour faire vivre ces postes, etc. L'absence de référentiel encourage les dérives au niveau local, en particulier de la part des élus locaux : alors que des managers sont recrutés par opportunité suite à l'obtention d'un FISAC voient leur contrat non renouvelé à la fin des trois années de subvention, d'autres voient leur rôle limité à l'animation commerciale et n'ont aucun moyen d'agir en profondeur sur l'attractivité urbaine, faute de soutien politique et de moyens financiers suffisants pour exercer correctement leur profession. Par ailleurs, les élections municipales fragilisent les partenariats avec les chambres consulaires et les managers recrutés dans le cadre de ces alliances pâtissent de ces changements qui dégradent leurs conditions de travail voire fragilisent leurs emplois. Si une expertise technique se constitue sur le thème du management commercial, elle reste difficile à mettre en œuvre quand elle se heurte à un manque de volonté politique. De fait, la rédaction d'un référentiel métier constitue une opportunité pour les managers de défendre une définition qualifiée de leur métier et plus généralement de leur activité, de façon à avoir de meilleures conditions d'emploi et de travail. Ainsi, les managers réunis en club, vont s'engager plus fortement dans le processus de professionnalisation de leur métier, notamment pour asseoir la légitimité de leur profession et améliorer leurs conditions d'emploi et de travail.

D'un autre côté, face à la concurrence nouvelle des collectivités locales, les chambres de commerce et d'industrie doivent revoir leur rôle dans l'organisation du commerce urbain, ainsi que dans la promotion des démarches de management de centre-ville. En effet, alors qu'elles avaient porté les premiers efforts de structuration de la gestion de centre-ville, de nouvelles structures se sont créées avec l'objectif de promouvoir le concept. L'association Centre-Ville en Mouvement fondée par Pierre Creuzet s'est dotée d'une Délégation Nationale du Management de Centre-Ville. Celle-ci se donne pour mission de sensibiliser les élus locaux aux problématiques de management des centres-villes, de jouer le rôle de plateforme pour les différents acteurs investis dans des démarches et d'opérer un travail de lobbying auprès des ministères pour mettre à l'agenda public, la question de l'avenir des centres-villes :

> « Il n'y avait rien pour les élus qui existait. Autant le club des managers existe et fonctionne comme un syndicat, mais il a du mal à s'organiser, ce sont des bénévoles qui travaillent déjà pour les collectivités. Informer et donner le pouvoir un peu aux élus, que ce soit villes ou consulaires car on se rend compte avec l'enquête que ce sont eux qui recrutent les managers »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

Le Club des Managers de Centre-Ville (CMCV) réunit plusieurs professionnels concernés par la problématique du management de centre-ville, autrement dit, des managers de centre-ville mais aussi des assistants techniques au commerce, des chargés de mission, des directeurs de service, des consultants, etc. Il se donne pour objectif de faciliter la mise en réseau des professionnels, de valoriser le métier auprès des décideurs, de participer à son développement en aidant les employeurs dans leurs procédures de recrutement, et enfin d'offrir à ses adhérents des outils et des ressources dans le cadre de leurs fonctions. Il joue le rôle de syndicat pour les managers et incarne leur volonté de peser sur la définition de leur métier, qui jusqu'alors était plutôt laissée aux recruteurs (consulaires, élus, commerçants). L'ACFCI (nb. les chambres consulaires), qui avait été proactive dans la promotion du concept en France, voit son rôle remis en cause par l'insuccès de l'AFMCV et par l'émergence de ces deux nouvelles structures. Elle doit revoir son positionnement.

La rédaction de ce référentiel métier est par conséquent, au cœur de ces enjeux : reconnaissance étatique du métier, avenir des chambres consulaires, volonté des managers de peser sur les conditions d'emploi et de travail, etc. Bernadette Roussy, chef de projet commerce à l'ACFCI, est chargée de la coordination de cette initiative et travaille avec un comité de pilotage composé des principaux acteurs engagés dans la démarche : l'État (DGCIS), les élus par le biais de Centre-Ville en Mouvement, une poignée de managers interrogés à titre individuel, le Club des Managers de Centre-Ville, quelques représentants consulaires et enfin, le CEFAC, le centre de formations des conseillers consulaires. Le référentiel s'appuie sur une enquête réalisée par la Délégation Nationale du Management de Centre-Ville de CVM et sur les réflexions engagées dans le comité de pilotage. Le premier parti-pris de ce référentiel concerne l'intitulé du métier, une position qui laisse entrevoir une ligne de fracture dans la profession. Le référentiel opère une distinction entre deux intitulés de métier, supposant des fonctions plus ou moins élargies :

> « Le manager de centre-ville a pour mission essentielle, non de remplacer les acteurs déjà en place mais de coordonner les actions de tous pour faciliter et harmoniser des projets de développement économique des villes. Cette définition du rôle du manager fait suite aux initiatives étrangères qui ont inauguré la fonction : Canada, Royaume- Uni, Belgique, et Suède. Si le second, le manager du commerce, a pour finalité le développement des activités commerciales, il doit tout comme le manager de centre-ville, baser sa démarche sur une vision globale des fonctions et activités économiques de la ville » (ACFCI, 2009 : 5).

La coexistence des appellations de manager de centre-ville et de manager commerce est significative de l'évolution qu'a connu le concept en France. En effet, la gestion de centre-ville, telle qu'elle était promue dans le reste de l'Europe, reposait sur l'existence d'une approche transversale de la gestion

des centres urbains qui combinait des actions portant sur le logement, le transport, les espaces publics, le bâti, la circulation, la sécurité ou encore le commerce. Pourtant, en 2009, l'ACFCI fait état du constat suivant :

> « L'analyse des missions qui leur sont confiées, qu'ils soient managers de centre-ville, managers de ville ou managers du commerce, révèle une orientation très nette vers le développement des activités commerciales, ce qui nous amène à proposer la réalisation d'un référentiel du métier de manager du commerce » (ACFCI, 2009 : 6).

Ce glissement du management de centre-ville vers le management commercial s'explique d'une part, par la nature des acteurs qui ont participé à implanter la démarche en France — les chambres consulaires, les fédérations professionnelles du commerce, les associations de commerçants au niveau local, etc. — et d'autre part, par les besoins croissants qui se faisaient sentir dans les collectivités locales en matière d'expertise sur les questions de commerce. Quand les thématiques urbaines (circulation, espaces publics, etc.) sont abordées, la finalité reste tout de même l'amélioration de la commercialité du centre-ville et l'alignement des pratiques municipales sur les intérêts commerçants. D'une certaine manière, la sensibilisation des élus à cette question a fonctionné puisque ceux-ci se sont approprié la démarche au point de la confisquer à ses promoteurs originaux. Concrètement, cela se traduit par le recrutement de managers de centre-ville directement au sein des collectivités locales, ce qui revient à les détacher de l'autorité des chambres consulaires et des commerçants. Nous reviendrons sur les enjeux de cette internalisation plus tard. Pour Pierre Creuzet, un tel transfert était nécessaire puisque les collectivités locales étaient celles qui possédaient les capacités financières et donc étaient les plus aptes à alimenter ces démarches. Il fallait en conséquence que ce soient elles qui portent le concept et c'est pour cela qu'il créa Centre-Ville en Mouvement, une association essentiellement composée d'acteurs politiques.

Au départ, les municipalités ont délégué leurs responsabilités aux chambres consulaires, faute de connaissances et de savoir-faire sur le commerce. Mais de plus en plus de Villes réclament des « ATC municipaux » pour s'occuper du commerce sur leur territoire. Avec la décentralisation, cette demande s'est faite urgente. Bien que le commerce n'ait jamais fait partie de leur champ de compétences, les différentes lois promulguées au cours des années 2000 ont fourni aux collectivités locales des outils pour agir sur le commerce. N'ayant pas les compétences techniques en interne pour mettre en œuvre efficacement ces outils, les municipalités ont saisi l'émergence du management de centre-ville comme une chance d'exploiter l'expertise naissante sur ces questions. En effet, plusieurs managers de centre-ville se sont formés à la mise en œuvre de ces outils et ont mis leurs connaissances

à disposition pour accompagner la rédaction d'un volet commerce dans le PLu ou encore la création d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat. Cette montée en puissance des collectivités a aussi suscité des comportements opportunistes de la part des acteurs privés. Certains y ont vu une aubaine pour développer un marché autour du conseil et/ou de solutions techniques de redynamisation de centre-ville (outils marketing, logiciels de géomarketing, etc.). En définitive, la prise en charge du commerce par les Villes a favorisé l'émergence d'experts (managers, consultants, chargés de mission, ...) et l'essor de marchés spécialisés dans l'accompagnement technique et stratégique des collectivités territoriales. Après avoir délégué cette compétence aux CCI, les municipalités ont vu le recrutement en interne de managers de centre-ville comme un moyen d'internaliser cette expertise et de se passer des CCI :

> « L'assistance technique au commerce faisait le management de centre-ville (...) Les chambres ont eu la bêtise de penser que l'économie locale c'était eux et que de toute façon, personne n'y connaissait rien et que ça resterait eux. Ils n'ont pas vu qu'autrefois on allait demander à l'État pour demander des sous (...) et c'est la chambre qui avait les sous. Mais avec la décentralisation, ce sont les collectivités locales. L'arroseuse devenait locale. Au tout début, effectivement les collectivités locales avaient l'enveloppe mais n'y comprenaient rien, elles se sont adressées aux chambres, mais au bout d'un moment, « si je le faisais moi même ? », au lieu d'embaucher un gars... Les compétences je les connais, j'ai juste à mettre un peu plus de sous qu'eux. »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

Par ailleurs, le recrutement du manager par les chambres consulaires devenait aussi plus ardu. D'une part, les moyens financiers des chambres ont été relativement réduits avec la réforme de la fiscalité locale de 2012. D'autre part, le rattachement d'un manager de centre-ville, censé assurer la mise en œuvre d'un projet urbain et politique, à une chambre consulaire qui en théorie ne devrait pas être politisée, posait des problèmes d'ordre politique. À l'inverse, son intégration dans les municipalités lui permettait d'être au plus proche des décisionnaires et des services urbains, de bénéficier des outils mis à disposition des collectivités par l'État et d'avoir accès aux subventions étatiques accordées aux collectivités.

Le portage du métier par les acteurs du commerce et sa récupération par les collectivités locales ont contribué à orienter les missions du manager de centre-ville vers le commerce. En effet, certains maires voyaient d'un mauvais œil la fonction transversale des managers, affirmant que c'est à eux que revient la responsabilité d'avoir une vision globale sur le territoire : « le manager de centre-ville, c'est le maire ». Le recadrage de la profession autour de sa vocation commerciale répond ainsi au désir de ne pas brusquer ceux qui sont alors les financeurs principaux des postes de managers de

centre-ville. Ce référentiel de 2009 vient ainsi certifier le rôle des managers dans l'organisation du commerce urbain, au détriment d'une acception plus large et plus transversale du management de centre-ville. Certains professionnels réagissent violemment à l'adoption d'une vision restreinte de leur métier mais nous y reviendrons dans un prochain paragraphe. Malgré l'abandon de la fonction transversale du management de centre-ville, le référentiel conservera la dimension partenariale de ce concept. Un tel positionnement nous semble être une forme de résistance de la part des chambres consulaires, qui continuent de militer pour une gouvernance co-construite du commerce urbain où elles feraient encore figure d'autorité.

5.2.2.3. Quel rôle pour les chambres de commerce ?

La municipalisation croissante du métier tend à fragiliser la place des chambres consulaires dans la gouvernance du commerce. Par ailleurs, le gouvernement prépare une réforme pour régionaliser le fonctionnement des chambres consulaires, qui craignent de perdre leur proximité avec le territoire. Plusieurs stratégies sont mises en place par les chambres consulaires locales pour continuer à exister dans les politiques de gestion de centre-ville. Ces stratégies dépendent fortement des relations entre la chambre et la municipalité, du profil des élus consulaires et municipaux, du tissu économique de la ville ou encore des moyens de la CCI[197] :

> « C'est très différent d'un territoire à l'autre. Il y a par exemple des initiatives à Lyon où la CCI est très en avant la dessus. Elle savait que humainement et techniquement, elle ne pouvait pas suivre l'agglomération lyonnaise et qu'il a bien fallu un moment tisser des partenariats avec les villes pour mettre en place une méthodologie. Ils ont travaillé avec l'AMCV, ils ont identifié les sites possibles où cela pouvait se mettre en place, là où il y avait les bons ingrédients et ils ont mis des partenariats sous conditions. Ils finançaient, car je pense qu'ils avaient plus d'intérêt à verser une subvention annuelle à quelqu'un qui s'occupait de la ville que de passer une fois tous les six mois et de ne pas avoir une réelle satisfaction de ses ressortissants et de la collectivité »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Bien qu'elles ne recouvrent pas la totalité des situations possibles, nous avons pu repérer trois stratégies.

[197] Certaines CCI comme celles de Bordeaux sont historiquement puissantes, leur patrimoine hérité leur confère des moyens financiers significatifs. Par ailleurs, dans une ville comme Toulouse, qui s'est développée grâce au dynamisme de son secteur industriel, les orientations des actions des CCI privilégient les intérêts de l'industrie.

La première stratégie consiste à défendre leur territoire professionnel en continuant d'assurer leur activité de conseil pour s'adapter aux besoins des collectivités. Certaines chambres de commerce vont jusqu'à créer des « club commerce » proposant (contre rétribution) expertises, études ou dispositifs clés-en-main de redynamisation du commerce. Cette solution peut être source de tensions : parfois perçue comme un appui à l'activité du manager commerce, elle est aussi vécue par certains comme une concurrence directe de leur activité, créant des tensions sur le territoire. En outre, cette stratégie est risquée puisque la chambre de commerce peut se placer directement en concurrence avec des cabinets d'expertise ou des prestataires spécialisés qui sont bien souvent mieux armés et plus performants qu'elle sur le sujet (mais aussi possiblement plus chers). Une deuxième stratégie se situe plutôt dans le déplacement du territoire professionnel, en se dotant de nouvelles activités, par exemple en devenant des supports pour les managers. C'est le cas à Bordeaux ou dans les Hauts de Seine où les chambres de commerce ont mis en place des clubs de managers, leur permettant de se réunir, d'échanger sur leur activité et sur leurs problématiques. La chambre ici joue le rôle de réseau et d'appui technique aux managers. C'est une stratégie bien accueillie par les professionnels, qui en raison de l'aspect novateur de leur métier se sentent souvent esseulés, mais qui se confronte aux actions mises en place par le CMCV et CVM. Enfin, la dernière stratégie observée est celle de la négociation des territoires, qui passe par une distribution concertée des compétences entre les deux institutions. C'est le cas à Toulouse : alors que le manager de centre-ville a pris en charge les missions liées à l'urbanisme commercial, la chambre de commerce s'est positionnée sur l'accompagnement des commerçants. Pour le soutien des porteurs de projet, le manager et l'assistant au commerce se sont réparties les tâches : l'ATC assure l'accompagnement technique et le montage financier des dossiers des porteurs de projets (aspect technique) tandis que le manager de centre-ville aide les entrepreneurs à trouver un local (aspect stratégique). Les deux parties s'assurent ainsi que leurs territoires ne se recoupent pas[198].

À l'échelle nationale, si le référentiel métier confirme l'orientation commerce du métier, il résiste encore à l'acception « technicienne » du métier entérinée par les élus locaux : au sein de plusieurs municipalités, les managers de centre-ville jouent le rôle de technicien sur les questions de commerce. Leur fonction se rapproche plutôt du « chargé de mission commerce » que du coordinateur « centre-ville ». Le référentiel va réaffirmer l'importance du modèle partenarial de gestion de centre-ville et

[198] Nous aurions souhaité détailler plus ces stratégies et leurs impacts sur les missions de manager de centre-ville, mais cela aurait exigé une analyse systématique des territoires qui débordait le cadre assigné à cette thèse. Ceci pourrait être l'objet d'une étude future.

par extension, la fonction de coordination du manager. On peut voir dans cette préconisation, une tentative des chambres consulaires de résister à la municipalisation croissante du métier en défendant une gouvernance concertée du commerce, conforme à celle que défendaient les pionniers de la GCV dans les années 1990. Dans le référentiel, cela se concrétise par plusieurs préconisations de l'ACFCI valorisant un management collectif de centre-ville, opéré au sein d'une structure neutre représentant le partenariat public-privé (offices, etc.). Le référentiel rappelle également le rôle des consulaires dans ces démarches en tant que partenaires mais aussi en tant qu'autorités hiérarchiques :

> « Son action s'exercera en étroite collaboration avec les conseillers commerce des Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres de Métiers et de l'Artisanat, les associations de commerçants, la ville, …, dans le cadre de la création et de l'entretien de synergies entre les différents acteurs » (ACFCI, 2009 : 23)

> « **Encadrement** [du manager commerce] : sous l'autorité hiérarchique du président de la structure partenariale autonome créée entre la ville, la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre des Métiers et de l'Artisanat, l'association de commerçants, …
> **Localisation :** de préférence en centre-ville, dans un local indépendant » (ACFCI, 2009 : 23).

Selon le référentiel, le succès du management de centre-ville repose sur « l'engagement national de l'État » et sur « une politique volontariste de la collectivité et un partenariat tripartite de base (ville + chambres consulaires + association des commerçants) ». Pour appuyer cette définition du métier, les missions de coordination et de gestion du partenariat prennent une place cruciale dans le référentiel, confirmant ainsi la vocation de « coordinateur » du manager :

> « Le Manager du Commerce doit animer les acteurs locaux pour les fédérer autour d'un projet commun pour lequel il doit négocier un financement » (ACFCI, 2009 : 9).

Un tel modèle permet encore aux commerçants et à leurs représentants de peser sur la politique de gestion de centre-ville, ce qui serait plus difficile avec un manager municipalisé. Ces mêmes acteurs mettent en évidence le fait qu'un manager étiqueté « mairie » ne peut gagner la confiance des acteurs privés s'il est associé à un projet politique, voire « à un projet électoral, à la volonté d'un maire de se vendre ». Le positionnement du référentiel est donc en défaveur de l'internalisation des postes de managers par les Villes.

Face à la concurrence des nouvelles structures qui entendent développer le management de centre-ville, l'ACFCI décide de prendre en charge la formation des managers pour continuer à assurer la légitimité de son expertise et sa place dans les discussions. Ainsi, le référentiel de 2009 suggère :

> « l'intérêt de ce référentiel est d'initier la mise en place d'un parcours de formation spécifique menant à un titre ou un diplôme « Manager du Commerce » qui contribuera à la

> reconnaissance du métier, notamment par les élus, les chambres consulaires, présidents d'unions commerciales et, bien-sûr, les futurs professionnels. (...) Le CEFAC et les CCI qui disposent de centres de formation ou d'écoles, en partenariat avec tous les partenaires du projet, pourraient être les chevilles ouvrières de ce travail » (ACFCI, 2009 : 6).

La publication du référentiel en 2009 s'accompagne de l'ouverture en 2010, de la première formation de manager de centre-ville, assurée conjointement par NEGOCIA et le CEFAC. Ces deux centres de formations sont tous deux des émanations des chambres de commerce. NEGOCIA est une école de la CCI de Paris, spécialisée dans la formation aux métiers commerciaux, tandis que le CEFAC est le centre de formation des assistants techniques au commerce (ATC), les conseillers amenés à travailler dans les chambres consulaires. Les chambres consulaires ont pu ainsi garder la main sur la formation professionnelle des managers de centre-ville. Cette dernière constitue d'ailleurs une étape importante du processus de professionnalisation du métier : elle permet d'assurer une légitimité à la profession en assurant un certain niveau de qualification aux managers de centre-ville dont la réputation souffre de l'existence de profils moins qualifiés sur le marché, tel que des animateurs commerciaux ayant un niveau BAC+2 alors que le niveau d'étude recommandé par le référentiel est BAC+4/5.

Thèmes des séminaires	Durée	Dates	Intervenants	Lieux
1er séminaire :				
Accueil et mémoire	*1 jour*	*Le 24/10/2011*	*NEGOCIA/CEFAC*	*NEGOCIA*
Culture générale collectivités locales	*2 jours*	*25-26/10/ 2011*	*NEGOCIA*	
Aménagement et développement local	*2 jours*	*27-28/10/ 2012*	*NEGOCIA*	
2ème séminaire :				
Les acteurs du territoire et leurs organisations spécifiques	*3 jours*	*23-25/11/2011*	*CEFAC*	*CEFAC*
3ème séminaire :				
Etablir une veille économique,	*1,5 jour*	*14-16/12/2011*	*NEGOCIA*	*NEGOCIA*
Les réseaux de développeurs d'enseignes	*0,5 jour*		*NEGOCIA*	
Les fonctionnalités commerciales du centre-ville	*1 jour*		*NEGOCIA*	
4ème séminaire :				
Conduite de projet	*2 jours*	*10-11/01/2012*	*CEFAC*	*CEFAC*
Etudes d'implantation de point de vente	*2 jours*	*12-13/01/2012*	*CEFAC*	
5ème séminaire :				
Conduite de réunions	*2 jours*	*13-14/02/2012*	*CEFAC*	*CEFAC*
Leadership et communication interpersonnelle	*2 jours*	*15-16/02/2012*	*CEFAC*	
Communication	*1 jour*	*Le 17/02/2012*	*CEFAC*	
6ème séminaire :				
Gestion des conflits	*2 jours*	*13-14/03/2012*	*NEGOCIA*	*CEFAC*
Économie numérique au service des groupements de professionnels	*2 jours*	*15-16/03/2012*	*CEFAC*	
7ème séminaire :				
Événementiel	*3 jours*	*18-20/04/2012*	*NEGOCIA*	*NEGOCIA*
Budget d'animation			*NEGOCIA*	
8ème séminaire :				
Marketing direct	*3 jours*	*23-25/05/2012*	*NEGOCIA*	*NEGOCIA*
9ème séminaire :				
Droit commercial et spécifique	*3 jours*	*19-21/06/2012*	*NEGOCIA/CEFAC*	*CEFAC*
Évaluation	*1 jour*	*Le 22/06/2012*	*NEGOCIA/CEFAC*	
9 séminaires sur 9 mois avec une soutenance de mémoire en octobre 2012				

Figure 20. Formation Manager de centre-ville 2011-2012 (source : CEFAC-NEGOCIA)

Néanmoins, cette formation continue n'est pas obligatoire pour devenir manager. Elle est plutôt utilisée par quelques managers en poste comme un moyen de pallier certaines lacunes ou par des conseillers commerce et des animateurs de centre-ville comme une opportunité de faire évoluer leur carrière. La formation est ouverte à toute personne titulaire d'un BAC+2 et disposant « d'une bonne connaissance des enjeux de commerce ». De fait, cette formation n'assure pas la clôture du marché, elle vise surtout la formation à une problématique récente des professionnels dont l'expertise incertaine qu'ils soient managers ou non. Les modules proposés ont autant vocation à familiariser les managers à leur environnement de travail — en apportant des connaissances générales sur le fonctionnement des collectivités locales, sur les problématiques de développement local ou le marché de l'immobilier commercial — qu'à faciliter l'acquisition de compétences techniques et relationnelles en matière de gestion de projet, de management, de marketing, d'animation commerciale et de communication. Une partie importante de la formation porte sur le « savoir-être » du manager et sur sa fonction de coordinateur du partenariat (conformément aux orientations définies par le référentiel) tandis que les outils règlementaires mis à disposition des collectivités par le législateur sont peu abordés. Petit à petit, ces aspects techniques et législatifs seront incorporés aux formations, au fur et à mesure que la fonction sera intériorisée par les collectivités.

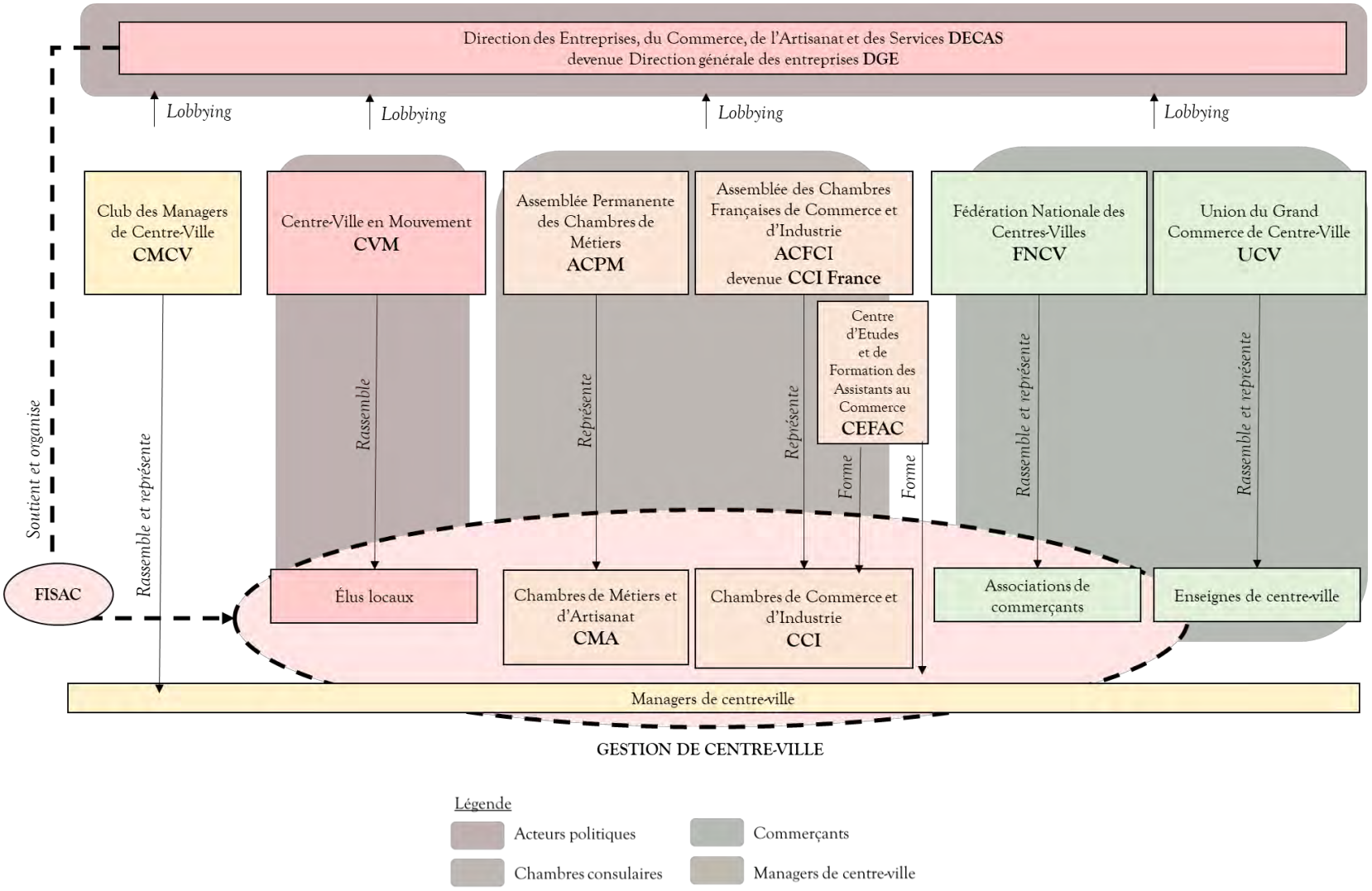


Figure 21. Schéma récapitulatif des acteurs participant à la professionnaliation du métier (source : schéma de l'autrice)

5.3. Les années 2010 : la mise à l'agenda comme stratégie de pérennisation

5.3.1. Des gestionnaires de partenariats public-prive aux managers commerce municipalises

Malgré les efforts des chambres consulaires pour conserver leur place dans la gouvernance locale, la fonction de manager de centre-ville est progressivement internalisée au sein des collectivités locales. Celles-ci deviennent les principaux employeurs des managers au détriment du modèle de partenariat public-privé. Les élus deviennent ainsi les principales cibles des promoteurs du métier de manager de centre-ville. En effet, l'essor du métier est largement tributaire de l'attention politique portée à la problématique de la redynamisation des centres-villes et notamment à sa dimension commerciale. Le contenu et la forme du métier sont intimement liés au degré de sensibilisation des élus locaux et nationaux à cet enjeu ainsi qu'à la façon dont ces derniers traduisent ces enjeux en politique publique et aux moyens qu'ils allouent à la prise en charge de ces problèmes. Les promoteurs du management de centre-ville ont donc tout intérêt à sensibiliser les élus à ces problématiques, tout en cadrant la façon dont ces derniers vont y répondre. D'un côté, Centre-Ville en Mouvement tente de convertir de plus en plus d'élus locaux à la cause des centres-villes pour convaincre le gouvernement d'allouer plus de moyens aux collectivités ; de l'autre côté, les managers de centre-ville veulent encourager la demande pour leur activité en sensibilisant ces potentiels employeurs et continuent de lutter pour améliorer leurs conditions d'emploi et de travail. La mise à l'agenda public devient dans ce cadre, une stratégie d'extension d'un marché et de pérennisation d'une profession encore fragile et précaire. Néanmoins, les choix effectués pour conquérir les élus locaux suscitent des conflits entre les professionnels et les promoteurs du management de centre-ville.

Comme évoqué plus haut, l'usage de l'appellation « manager commerce » ne fait pas l'unanimité dans la communauté professionnelle. En effet, plusieurs managers manifestent leur désaccord quant à l'utilisation du terme de « manager commerce » au détriment de celui de « manager de centre-ville ». Comme l'explique Didier Demazière dans un article sur les professions, les appellations sont au cœur des interactions professionnelles et participent à construire un ordre symbolique autour du travail : « les noms sont des ressources symboliques mobilisables pour établir des appartenances et fixer des exclusions, pour (se) qualifier ou pour disqualifier » (Demazière, 2010 : 44). Ainsi, pour les managers

de centre-ville, l'appellation « manager commerce » invite à cloisonner le manager dans son service et lui retire la légitimité nécessaire à une intervention transversale qui concernerait le commerce mais aussi l'habitat, la logistique, le stationnement, la circulation, le parking, etc. Selon ces professionnels, la redynamisation d'un centre-ville doit passer par l'ensemble de ces fonctions et ne peut se limiter à la dimension commerciale des centres-villes (*cf.* figure 22). Plus qu'une restriction de leurs domaines d'action, ces derniers y voient aussi le retour à une action publique sectorisée à laquelle la gestion de centre-ville originale s'efforçait de répondre par la mise en place d'une politique transversale. La force originelle du management de centre-ville était d'offrir une gestion intelligente du territoire grâce à la transversalité de l'action du manager qui permettait d'éviter des politiques « en silos ». Ainsi, si la « municipalisation » des postes a été plutôt bien accueillie par les professionnels, ceux-ci y voyant un moyen de pérenniser leurs postes et d'accroître leur capacité d'action en étant au plus proche des décisionnaires et des services techniques, le choix de l'intitulé « manager commerce » reste source de conflits dans la profession.

Figure 22. Commentaire d'un manager à propos du 4 pages

C'est lors de la rédaction d'un document de présentation du métier en quatre pages en 2014 que ce débat s'est donné à voir avec plus de virulence. En 2013, l'association Centre-Ville en Mouvement réalise avec la DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services), une enquête nationale sur les managers de centre-ville. Menée auprès de 85 managers, cette enquête vise à faire l'état des lieux sur les pratiques des managers, sur leurs conditions d'emploi et leurs territoires. Forts des résultats de cette enquête révélant une extrême diversité des pratiques et des appellations ainsi qu'une précarité du métier, Centre-Ville en Mouvement réaffirme la nécessité de promouvoir le métier auprès des élus locaux — les principaux employeurs des managers — afin d'homogénéiser les situations professionnelles :

> « Ce métier, il faut l'organiser absolument parce que si on impose pas certaines choses comme le nom du métier, on va arriver comme aujourd'hui à cinquante dénominations, ce qui n'est pas bon et ce qui fait que le métier va mourir s'il ne s'organise pas »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

> « Même 10 ans après, le management de centre-ville n'est pas organisé comme on voudrait. C'est pour ça que la DGCIS nous a commandé une enquête sur ce métier là »
>
> *Extrait d'entretien, directeur fondateur de Centre-Ville en Mouvement*

Cette enquête doit servir de support pour justifier la réorganisation du métier et sa clarification pour les employeurs potentiels. L'intitulé de l'enquête est assez parlant quant à la finalité du management de centre-ville selon Centre-Ville en Mouvement : « Enquête sur la contribution des managers de centre-ville à l'amélioration de la compétitivité des centres-villes ». Si depuis le départ, la gestion de centre-ville est perçue comme un levier de compétitivité pour les centres-villes, il faut rappeler que ce sont les acteurs économiques qui ont importé la démarche avec l'espoir d'obtenir le concours des élus locaux à leurs efforts de revalorisation du commerce de centre-ville et de son environnement. Le titre de l'enquête traduit un glissement sémantique non négligeable : les managers sont présentés davantage comme des outils au service de politiques de compétitivité urbaine, et moins comme des acteurs au service de la compétitivité des commerces. Ce dernier aspect est toujours présent mais il est lui-même intégré à une politique plus large d'attractivité dont les finalités sont fixées par les maires. Dès le préambule de l'enquête, les auteurs soulignent l'importance des acteurs publics dans le lancement des démarches de management de centre-ville, niant de fait le rôle joué par les acteurs économiques dans l'essor de cette fonction :

> « La création de la fonction de manager de centre-ville est justifiée par les acteurs publics (collectivités, CCI et SEM) qui souhaitent augmenter l'attractivité économique de la ville » (Enquête CVM, 2014 : 3).

Ainsi, l'enquête vient confirmer cette réorientation du métier vers des missions d'attractivité urbaine, une fonction conçue à destination des collectivités locales. L'étude doit permettre de saisir les besoins des élus afin de mieux y répondre et de comprendre le rôle joué par les managers dans la compétitivité des territoires, selon les caractéristiques de ces derniers.

Selon la synthèse de l'enquête publiée en 2014, la France comptait environ « 100 réels Managers de centre-ville ». Au même moment, le Club des Managers estimait leur nombre à plus de 300. Cette différence tient au fait qu'il est difficile de réaliser un inventaire exhaustif de la profession en raison

du fort taux de *turn-over* qui l'affecte et de l'isolement de certains managers. De plus, elle révèle des acceptions différentes du métier que l'expression « manager réel » tend à souligner : pour CVM, il y a « des vrais managers » et des « faux ». La constitution du panel par CVM et CCI France a ainsi permis d'éliminer une centaine de « faux » managers[199]. Pour le Club des Managers de Centre-Ville, leur comptage est avant tout basé sur la liste de leurs adhérents, qui rappelons-le, ne sont pas uniquement des managers *stricto-sensu* mais aussi des professionnels amenés à exercer dans le cadre de leur fonction, des missions proches du management de centre-ville. Les comptages sont tributaires de la définition retenue du métier : pour CVM, une définition restrictive basée sur un certain nombre de critères définis par l'association et pour le Club, une définition plutôt extensive reposant sur l'affiliation volontaire des professionnels concernés par ces problématiques. On entrevoit ici deux manières différentes de valoriser et de qualifier le métier, sur lesquelles ces deux structures n'auront de cesse de se battre durant toute la décennie :

> « **Enquêteur** : Le Club des managers, c'est quoi alors ?
> **Manager** : Je pense qu'ils ont fait des choses pour faire reconnaître la profession, instaurer une méthodologie, mais ils ont fait rentrer trop de gens dedans au lieu de rester à une dizaine d'expériences qui étaient intéressantes et qui fonctionnaient et d'essayer de pérenniser ces postes-là, ils sont partis à se dire : il faut qu'on soit un maximum. On est rentrés un peu dans la foire à dire : moi je travaille là-dessus, moi là-dessus… et la mission est devenue très floue. A une époque, ils ont essayé de faire un référentiel et ils ont voulu faire rentrer un peu tout le monde, les missions de chacun, et il n'y a rien de pire pour ne pas se mettre d'accord. Aujourd'hui, ils sont plutôt sur un positionnement de revendication d'un métier qui n'est pas clair, y a pas de démarche, y a pas d'outils. Il n'y a pas de méthodologie propre à l'initiative. Aujourd'hui, vous vous adressez au club des managers, ils vont vous dire qu'ils existent, que le métier consiste en ça, ça et ça, mais ils ne vont pas vous apporter une expertise particulière ».
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Pour revenir à l'enquête, celle-ci relève plusieurs points témoignant de l'intégration croissante du métier dans les collectivités locales, ainsi que les changements occasionnés par cette internalisation. Le premier point concerne le profil des managers : alors que les premiers managers avaient le profil de directeurs de centres commerciaux avec des formations essentiellement tournées vers le marketing et la communication, l'enquête révèle que 28% des managers possèdent une formation « urbanisme et aménagement du territoire » contre 33% « gestion et commerce » et 18% « économie ». La montée en puissance de ces profils « urbains » témoigne de l'intégration croissante du commerce au sein des

[199] Les « faux » étant les animateurs commerciaux ayant le titre de manager mais n'exerçant que des missions d'animation commerciale.

problématiques urbaines. Le deuxième point concerne les conditions de recrutement : plus de 60% des collectivités sont à l'initiative du recrutement et 60 % financent les postes de managers. Elles sont proactives dans l'embauche des managers mais continuent à assurer une gouvernance partagée avec les commerçants et les CCI puisque 81 % des managers possèdent un comité de pilotage, la plupart du temps tripartite (consulaires/Ville/union commerciale). Le troisième point concerne les missions des managers. CVM recense une cinquantaine d'intitulé de postes, dont 63 % mentionnant le terme « commerce » contre seulement 14% évoquant l'expression « centre-ville ». Ceci justifie l'orientation commerce du métier et le choix de l'appellation « manager commerce », au même titre que les missions identifiées puisque les plus fréquentes dans l'enquête sont : la sauvegarde de la diversité commerciale et artisanale (91 %), l'animation commerciale du centre-ville (89 %) et la communication (85 %). La sauvegarde de la diversité commerciale repose sur la maîtrise des outils d'urbanisme commercial mis à disposition des collectivités et sur la négociation/concertation avec les acteurs-clés de l'immobilier commercial. Sa régularité dans les missions des managers traduit une évolution du métier et de ses missions, centrées à l'origine sur l'animation des partenariats et la structuration des associations de commerçants.

Le succès de cette mission est à comprendre au regard du contexte des années 2010 marqué par la mise à l'agenda de situations problématiques impliquant des déséquilibres commerciaux ou/et des problèmes de vacance (monoativité, vacance commerciale, disparition des indépendants sur les axes n°1, etc.) (cf. Mallard, 2015). Ces problèmes concourent à transformer le rôle des collectivités locales dans la revalorisation des centres urbains. Celles-ci deviennent des acteurs à part entière du marché de l'immobilier commercial : elles sont censées assurer l'attractivité de leurs centres-villes auprès des enseignes et des promoteurs en organisant leur paysage commercial. Elles sont considérées dès lors comme les garantes de l'équilibre harmonieux entre les différentes formes de commerce. Ce rôle de régulation n'est pas nouveau mais il prend une coloration particulière dans la mesure où cette activité de régulation sert moins la défense d'un type de commerce par rapport à un autre ou la protection d'un groupe social (ce que faisait la loi Royer) mais plutôt l'amélioration de l'attractivité commerciale du centre-ville. Le « Centre-Ville Dating » organisé par CVM conforte cette tendance : ce mini-salon doit permettre aux élus d'apprendre à « vendre leur centre-ville » auprès des enseignes commerciales. Par ailleurs, la connaissance du marché et des stratégies d'implantation de ces acteurs constitue une compétence de plus en plus appréciée chez les managers de centre-ville, dont la fonction se rapproche du « développeur économique ». Sur ce point, on note un changement intéressant en ce qui concerne les territoires d'implantation des managers : l'enquête dénote une forte présence des managers dans

les villes moyennes alors que la fonction était née quelques années plus tôt dans le giron des grandes villes (Lille, Paris, Bordeaux, Metz, etc.). Un glissement que l'on pourrait interpréter comme la mise au diapason des villes moyennes à l'impératif d'attractivité dans un contexte de métropolisation, où la fermeture de points de vente les touche plus fortement que les métropoles.

Malgré cette évolution, les conditions d'emploi restent relativement précaires pour les managers : selon l'enquête, 50% de ces professionnels sont en CDD tandis que les salaires sont pour la majorité, inférieurs à 35 000 € brut par an. Ces deux points font partie des chevaux de bataille du Club des Managers mais aussi de CVM qui voit dans ces données, l'implication en demi-teinte des collectivités locales tant les conditions d'emploi réelles s'éloignent de celles préconisées par l'ACFCI en 2009 (*cf.* figure 23) :

> « L'efficacité du travail du Manager dépend de la continuité des actions menées sur un long terme mais également de l'avenir des capacités financières du FISAC » (Enquête CVM, 2014 : 36).

Ce constat réaffirme la nécessité de sensibiliser les élus locaux et nationaux aux conditions d'emploi de ce métier pour favoriser la pérennité de cette profession reposant sur une « volonté politique ». Cet enrôlement apparaît comme crucial car les rencontres organisées par Centre-Ville en Mouvement auprès des différents ministres laissent entrevoir de futures difficultés de financement des postes de managers :

> « On a eu deux rendez-vous avec la ministre [du commerce] Carole Delga, il faut faire quelque chose dans ce domaine. Il faut savoir qu'il n'y a plus d'argent au niveau du FISAC, les caisses de l'État sont vides ».
>
> *Intervention du directeur de Centre-Ville en Mouvement, extrait journal de terrain, réunion du comité de pilotage pour l'élaboration de la brochure de présentation du métier.*

Pour rappel, le management commercial est né à la fin des années 1990 avec le soutien de l'État par le biais d'opérations spécifiques telles que « Centre 2000 » ou grâce au FISAC qui permettait de financer des opérations de redynamisation urbaine, incluant le financement d'un animateur pendant trois ans. Durant les années 2000, de nombreux de postes de managers de centre-ville ont été financés par le biais de ce fonds mais ces postes n'étaient pas forcément reconduits au bout de ces trois années, alimentant le *turn-over* et la précarité de la profession[200]. Depuis sa naissance, l'évolution du métier de manager est tributaire de l'attribution de fonds étatiques, elle-même dépendante de l'intérêt porté

[200] En 2014, la moitié des postes de managers de centre-ville étaient des CDD (Centre-Ville en Mouvement, 2014).

par le gouvernement à la question des centres-villes. La baisse des dotations du FISAC et sa réforme en 2015 fragilisent fortement le métier. Si le financement pérenne des postes de managers de centre-ville est un enjeu majeur pour les acteurs engagés dans ces démarches depuis le début, il devient au milieu des années 2010, un enjeu de survie pour la profession. L'enrôlement des élus apparait comme la solution au désengagement de l'État et constitue un enjeu majeur pour les managers qui espèrent que les Villes, convaincues de l'utilité de la fonction, assumeront le financement des postes. Malgré la réforme annoncée du FISAC, Centre-Ville en Mouvement va tenter d'obtenir des aides de la part du gouvernement[201] :

> « Je pense que si on a des chances d'avoir quelque chose, c'est peut-être sur le management de centre-ville, pour organiser le métier et la démarche. Et c'est vrai que c'est la partie commerce, c'est le cabinet du ministre du commerce qui nous aide. Le ministère de la Ville, pas vraiment, ni du développement durable. Eux, ils vont nous aider sur la boîte du dernier kilomètre »
>
> *Intervention du directeur de Centre-Ville en Mouvement, extrait journal de terrain, réunion du comité de pilotage pour l'élaboration de la brochure de présentation du métier.*

Suite aux discussions avec les différents ministères, c'est le ministère du commerce qui semble le plus apte à fournir un soutien financier aux démarches de management de centre-ville, ce qui explique le choix de l'appelation « manager commerce ».

Fiche de poste empirique
après analyse des résultats de l'enquête

- **Nature du poste :**
  - ✓ Contrat à durée déterminée (CDD)
  - ✓ Statut employé
  - ✓ Rémunération brute annuelle en moyenne de 30 000 €
- **Moyens minimums mis à disposition :**
  - ✓ Equipement informatique et bureautique, ordinateur portable.
- **Conditions d'exercice :**
  - ✓ Disponibilité : horaires décalés, travail le soir (réunions et comités de pilotage, ...), travail le week-end possible (organisation d'événements)
- **Formation et expérience professionnelle :**
  - ✓ Un niveau de diplôme d'enseignement supérieur (Bac +4 et Bac +5), dans les domaines de gestion, commerce, d'urbanisme et aménagement du territoire ou de l'économie.

Référentiel de la CCI de France (2009)

- **Nature du poste :**
  - ✓ Contrat à durée indéterminée (CDI)
  - ✓ Statut cadre
  - ✓ Rémunération brute annuelle selon expérience et profil de 35 000 € à 60 000 €
- **Moyens minimums mis à disposition :**
  - ✓ Equipement informatique et bureautique, ordinateur portable, téléphone mobile, assistance administrative.
- **Conditions d'exercice :**
  - ✓ Disponibilité : horaires décalés, travail le soir (réunions et comités de pilotage, ...), travail le week-end possible (organisation d'événements)
- **Formation et expérience professionnelle :**
  - ✓ Un niveau de diplôme d'enseignement supérieur (Bac +4) et une expérience professionnelle d'au moins 3 années nécessaire, de préférence dans le commerce, les services et/ou la distribution.

Figure 23. Fiche de poste « empirique » de CVM (2014) et fiche de poste de l'ACFCI (2009)

[201] Par exemple, le « 4 pages » propose d'inclure dans le champ des dépenses éligibles au FISAC, un poste de « responsable réseau » qui aurait pour mission de fédérer et de former les managers d'une région.

En parallèle, l'association déploie de nombreux efforts pour convaincre les élus de l'intérêt d'une démarche de management commercial. Dès 2014, l'équipe de Centre-Ville en Mouvement se lance dans la production d'un document court visant à présenter le métier de « manager commerce » aux élus locaux, de façon à les intéresser :

> « Le référentiel était un pavé gros comme ça… mais les élus lisent moins qu'avant »
>
> *Extrait d'entretien, chargé de mission de Centre-Ville en Mouvement*

> « L'objectif est de faire quelque chose de ludique, il faut qu'on puisse intéresser les élus (…) par des supports de communication qui puissent les sensibiliser rapidement. Les maires ne lisent pas les rapports (…) S'ils veulent en savoir plus, on est à leur disposition. Puis c'est aussi les inciter à adhérer au réseau »
>
> *Extrait d'entretien, chargé de mission de Centre-Ville en Mouvement*

Lors des réunions de restitution de l'enquête censées préparer la rédaction de ce « 4 pages », CVM préconise l'utilisation du terme de » manager commerce » au regard des résultats de l'enquête (et de l'intérêt de la ministre du commerce). Selon CCI France et Centre-Ville en Mouvement, le choix d'une appellation unique doit favoriser l'identification et l'appropriation du métier par les élus, sans que cela change le fond et le contenu des missions :

> « Manager de centre-ville, manager de ville, manager commerce, ça n'a aucune importance, de toute façon, ses missions sont les mêmes (…) et un manager du commerce ne peut pas bien travailler s'il ne prend pas en considération les autres activités »
>
> *Extrait journal de terrain, réunion du comité de pilotage pour l'élaboration de la brochure de présentation du métier, CCI France.*

Pour CVM et CCI France, le choix de l'intitulé importe peu, ce qui compte c'est l'homogénéisation des intitulés et l'obtention d'une reconnaissance de la ministre du Commerce. Néanmoins, certains managers revendiquent que l'appellation « manager de centre-ville » soit utilisée, même si l'enquête démontre que les missions de ces professionnels sont centrées sur le commerce. Des représentants du Club des Managers de Centre-Ville (CMCV) défendront la même position face aux propositions de Centre-Ville en Mouvement (CVM) car les managers sont pleinement conscients que les intitulés de poste ont des effets performatifs sur leur activité de travail et sur leur capacité à peser sur les politiques de centre-ville. Ces revendications ne sont pas uniquement tournées vers la pérennisation de leurs postes, ils défendent également une conception politisée de l'action publique dont la profession est l'outil et le support (Champy, 2009) :

« On est consultés sur de plus en plus d'aspects de la ville, donc on n'est pas d'accord pour cette vision du manager commerce »

Extrait d'entretien, manager de centre-ville

« Le commerce n'est pas une compétence obligatoire pour les communes, elle peut aller aux chambres de commerce. Le manager lui doit pouvoir apporter de la coordination, une vision d'ensemble du territoire [...] le mandat transversal du manager est important »

Intervention d'un manager, extrait journal de terrain, réunion du comité de pilotage pour l'élaboration de la brochure de présentation du métier, manager de centre-ville

Néanmoins, les managers peinent à défendre leur vision du métier dans ce débat qui les oppose à des acteurs aux ressources bien supérieures. D'un côté, le Club des Managers de Centre-Ville pâtit d'une perte de légitimité en raison de son activité fluctuante, liée à la structure de l'association qui fonctionne essentiellement sur le bénévolat. De plus, la représentativité du bureau vis-à-vis du métier est remise en question par les professionnels eux-mêmes car certains membres du bureau sont des managers au chômage tandis que d'autres ont abandonné leur fonction de manager au profit d'une activité plus lucrative de consultant. Enfin, contrairement à Centre-Ville en Mouvement, association de hauts fonctionnaires, de parlementaires et d'élus locaux, le CMCV a un pouvoir moindre sur les décisions du gouvernement et un réseau moins ancré dans la sphère politique. Pour illustrer notre propos, voici l'argument de CCI France qui a décidé de se rallier à Centre-Ville en Mouvement[202] :

« Notre volonté était que ce métier soit porté au niveau national. Donc notre choix a été de nous associer à Centre-Ville en Mouvement. (...) L'association possède en son sein des interlocuteurs primordiaux pour que cette démarche se développe de la façon la plus efficace possible. Vous avez l'AMF qui représente les maires des différentes villes, vous avez les chambres consulaires, CCI France et les CMA. Donc pour nous c'était vraiment très important. Et Centre-Ville en Mouvement est le mieux placé pour faire ce travail de lobbying auprès de nos ministères pour que cette démarche en laquelle nous croyons vraiment se développe le mieux possible. »

Intervention de CCI France, extrait journal de terrain, réunion du comité de pilotage pour l'élaboration de la brochure de présentation du métier.

Cet argument a pour conséquence directe d'amoindrir le poids des professionnels dans la définition de leur métier et de laisser cette dernière aux mains d'un groupement d'acteurs politiques, qui par

[202] Il faut aussi relier ça aux changements opérés par la loi LME : en effet, depuis 2008, les CCI ne peuvent plus siéger aux commissions d'aménagement commercial. De fait, elles cherchent d'autres moyens d'intervenir sur l'urbanisme commercial.

leur capital social et leur légitimité politique, est considéré plus capable de développer la demande pour ce métier qui peine encore à être reconnu.

Ce document 4 pages confirme aussi l'affaiblissement des chambres consulaires dans la promotion du métier et dans la gouvernance locale du commerce. En effet, premièrement, la DGCIS a confié à Centre-Ville en Mouvement la rédaction de ce « 4 pages » quand quatre ans plus tôt, c'était encore l'ACFCI qui était chargée de la coordination du référentiel métier. De plus, si ce « 4 pages » propose de « maintenir avec la CCI de son territoire un observatoire du commerce », il concède sur la question du partenariat public-privé : la création d'une structure neutre incarnant le partenariat public-privé n'est plus la solution préconisée, au contraire, le « 4 pages » conseille aux élus de recruter les managers commerce directement au sein de la collectivité. Ce changement de discours officiel suit les tendances observées quant à la municipalisation croissante du métier, mais il est aussi facilité par la montée en puissance de l'Association Centre-Ville en Mouvement. Le « 4 pages » présente ce revirement comme le résultat de l'intégration du manager dans les politiques publiques locales :

> « L'émergence du métier de « Manager du commerce » témoigne de l'intégration du commerce et de l'artisanat dans les politiques urbains et reflète le nouveau positionnement des acteurs publics face à l'aménagement commercial. En effet, l'essor du métier de Manager de Commerce est symptomatique des nouveaux enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales (…) C'est donc au cœur d'une structure décisionnaire que le « Manager du commerce » pourrait être rattaché, à une collectivité locale (Mairie ou Agglo) » (4 pages).

Un tel positionnement doit favoriser la pérennité du métier et permettre à ces professionnels d'être en lien direct avec les décideurs et les services techniques. Il doit aussi encourager la prise en charge financière des postes de managers par les élus locaux, qui doivent être convaincus de l'utilité de ce métier. À ce moment, le développement et la professionnalisation du métier de manager de centre-ville reposent alors essentiellement sur la mise en forme de l'offre, mais surtout sur la mise en forme de la demande, c'est-à-dire sur la politisation des élus locaux, leur sensibilisation aux problématiques de commerce et l'adoption d'un comportement propice à la mise en place de politiques d'attractivité commerciale. C'est ce travail de transformation de la demande que nous nous proposons d'explorer au travers d'un espace propice à cette activité : les Assises Nationales du Centre-Ville.

5.3.2. Les Assises Nationales du Centre-Ville : sensibiliser les elus, construire la demande

La montée en compétences des collectivités locales face aux problématiques commerciales de leurs territoires reste un phénomène relativement récent, devant lequel les élus sont parfois désemparés et en recherche de solutions à l'efficacité éprouvée. Alors que l'organisation du paysage commercial semble s'imposer depuis quelques années comme un problème public à part entière (Céfaï, 1996), que se diffuse progressivement la conviction que les collectivités locales doivent se faire maîtresses de la prise en charge de ces problématiques, le degré de sensibilisation des élus locaux, leur niveau de connaissance et leur engagement vis-à-vis de ces sujets restent nettement contrastés d'un territoire à l'autre.

Pourtant, à plusieurs égards, l'enrôlement des élus locaux constitue un enjeu majeur pour les managers de centre-ville. Premièrement, la création de postes de managers de centre-ville dépend du degré d'intérêt des élus locaux envers les problématiques commerciales. En effet, la mise en œuvre de politiques de management commercial dépend essentiellement du bon vouloir des édiles. De fait, les managers sont amenés à sensibiliser leurs élus aux problématiques de gestion de centre-ville pour obtenir le déploiement de moyens techniques, humains et financiers au service de leurs missions. Deuxièmement, les managers sont actuellement confrontés à la nécessité de pérenniser des situations professionnelles précaires et souhaitent voir le contenu de leurs missions s'enrichir, car dans certains cas, les missions des managers se cantonnent à impulser la mise en place d'animations commerciales avec les commerçants — quand leur présence n'est pas réduite à un simple affichage politique destiné à apaiser les conflits avec les commerçants. Ils sont souvent contrariés dans leur activité, en raison de leur manque d'expérience et de formation et/ou par l'absence de « volonté politique » quand il s'agit d'obtenir le soutien des élus à leurs propositions d'actions. Par conséquent, l'enrôlement des élus, leur sensibilisation et leur montée en compétence sur le commerce apparaissent comme des enjeux pour la professionnalisation des managers de centre-ville et plus généralement, pour la mise en place de politiques de management commercial. Les managers de centre-ville fonctionnent fréquemment en binôme avec les adjoints au maire chargés du commerce.

Face à ces lacunes, plusieurs acteurs convaincus de la nécessité de professionnaliser le management des centres-villes vont mettre en place des espaces de discussion dans le but de permettre des formes d'apprentissage collectif entre acteurs concernés par ces enjeux. C'est ainsi qu'assises, congrès, salons, visites de terrain, journées d'échanges se multiplient aux échelles nationale et locale afin de faciliter

la circulation des savoirs et l'enrôlement des décideurs locaux[203]. Parmi ces évènements, nous allons nous focaliser un moment sur les Assises Nationales du Centre-Ville, organisées chaque année depuis 2006 par l'association Centre-Ville en Mouvement. L'évènement a vocation à rassembler l'ensemble des acteurs politiques concernés par l'avenir du centre-ville à l'échelle nationale : élus locaux, élus et techniciens consulaires, ministres et représentants de directions au gouvernement, etc. Fortes de leur ancienneté, ces Assises connaissent un certain succès et rassemblent des centaines de personnes chaque année[204]. La vocation politique de l'évènement n'empêche en rien la participation massive d'autres protagonistes à ces journées : on trouve des managers de centre-ville, des techniciens exerçant en collectivité locale ou en chambre consulaire, des partenaires institutionnels publics et privés, des fédérations professionnelles, des enseignes, des entreprises, des consultants, quelques associations de commerçants, des experts ou encore des journalistes qui viennent couvrir l'évènement. Sur ce point, les Assises combinent en leur sein plusieurs espaces aux logiques et publics relativement distincts et se présentent comme un regroupement de plusieurs formats mêlant plénières, ateliers, visites terrain et salons[205]. En 2013, les organisateurs ont créé le premier « salon du centre-ville », Centre-Ville Expo, avec pour ambition de mettre en relation les décideurs locaux avec une série de prestataires spécialisés dans la dynamisation de centres-villes. En 2016, ils lancent également le « Centre-Ville Dating », un micro-salon destiné à favoriser l'échange entre grandes enseignes et élus locaux afin de familiariser ces derniers au contact avec les acteurs du commerce.

Tout est pensé pour convaincre les élus de la nécessité d'une politique de dynamisation de centre-ville et apporter les solutions aux problèmes soulevés. Le vocabulaire utilisé par les organisateurs de ces Assises est d'ailleurs assez illustratif de cette ambition : il faut « convertir les élus ». Les plénières mèlent témoignages d'élus locaux et exposés d'experts pour ériger le « déclin des centres-villes » en problème public (Cefai, 1996), c'est-à-dire « un fait social (…) constitué comme problématique par des entrepreneurs qui le mettent habilement en récit et savent y intéresser d'autres acteurs » (Neveu, 2015 : 17). Les techniques utilisées sont très proches des opérations identifiées par Erik Neveu dans

[203] À titre d'exemple, citons quelques évènements récurrents tels que le Congrès du Club des Managers de Centre-Ville, les Assises Nationales du Centre-Ville organisées par Centre-Ville en Mouvement ou les rencontres régionales organisées par des chambres consulaires tels que MANACOM sur la région Aquitaine.

[204] Si l'on en croit les chiffres annoncés par les organisateurs, la première édition des Assises en 2006 aurait rassemblé près de 450 inscrits pour atteindre le nombre de 1200 pour la onzième édition en 2016. Ainsi, celles-ci se positionnent comme l'un des évènements majeurs pour les acteurs concernés dès lors que l'on aborde les thématiques de gestion de centre-ville et de développement commercial.

[205] Ce développement s'explique aussi par la fusion des Assises avec la Journée Nationale du Management de Centre-ville qui avait également lieu tous les ans sous l'égide de Centre-Ville en Mouvement.

le cadre d'un processus de mise à l'agenda[206] (Neveu, 2015) : les conférenciers, armés de statistiques, œuvrent pour faire percevoir la situation des centres-villes comme inquiétante et désastreuse pour le bien commun. Ceux-ci laissent ensuite la place aux témoignages d'élus engagés pour la revalorisation de leur centre-ville. Ces derniers doivent montrer l'exemple, incarner « la volonté politique » et indiquer aux maires leur rôle à tenir dans ce processus, tout en rassurant sur l'efficacité supposée de telles démarches. Supposée, car l'échec n'est jamais abordé dans les plénières, tout comme la contestation (*cf.* encadré). Celles-ci ne visent pas à échanger sur les problèmes concrets de mise en œuvre des politiques, ni à offrir un *feed-back* honnête sur l'efficacité de telles politiques mais plutôt à montrer l'attitude à adopter de la part des élus et des maires. Ceux-ci doivent « faire preuve de pédagogie et de persévérance » et sont présentés comme « volontaristes », comme les initiateurs et les moteurs d'une démarche. Ils doivent par ailleurs « résister aux pressions environnantes » que celles-ci émanent des citoyens ou des acteurs économiques. L'exemple des projets de piétonisation est à ce titre éclairant dans la mesure où ces projets ont tendance à susciter de vives réactions de la part de la population locale. Les retours d'expériences doivent rassurer les élus quant au risque politique de telles opérations :

> « La création d'une rue piétonne à Sceaux avait provoqué à l'époque des discussions et même des polémiques importantes. (…) Aujourd'hui toutefois, les opposants à la rue piétonne en sont fort heureux »
>
> *Extrait des Actes des Assises Nationales du Centre-Ville, 2006, p. 4.*

Un autre point souvent invoqué concerne la mobilisation de moyens humains et financiers au service de ces politiques. Ainsi, sans que la fameuse « volonté politique » ne soit jamais réellement définie, elle est néanmoins incarnée par les acteurs qui viennent témoigner de la force de leur engagement dans les différentes plénières.

[206] Erik Neveu (2015) distingue cinq opérations dans la carrière d'un problème public : identifier, cadrer, justifier, populariser et enfin mettre en politique publique. Identifier le problème signifie que des entrepreneurs de cause œuvrent à faire percevoir une situation, un fait social comme problématique. Cadrer le problème consiste à produire un ensemble d'images et de récits qui vont créer une certaine représentation de la situation. Justifier renvoie à la capacité des acteurs à lier la poursuite de cette cause à la poursuite d'un bien commun, qui n'est pas seulement un intérêt individuel ou sectoriel. Populariser concerne le fait de toucher l'opinion publique ou a minima les acteurs concernés qui peuvent participer à la résolution du problème. Enfin la mise en action publique apparaît comme la phase de formulation d'une réponse ou d'une solution aux problèmes soulevés et leur prise en charge par des institutions puissantes.

ENCADRE 7. Quand « centre-ville intelligent » rime avec « centre-ville aseptisant »
intervention de Jean-Paul Tual au Conseil Municipal du 27 juin 2016

Madame la maire, chers collègues,
La tenue des assises de centre-ville nous donne l'occasion de rappeler quelques divergences de fond avec la politique menée à Rennes en matière de « dynamisation de centre-ville ».
Tout d'abord, nous tenons à réaffirmer clairement ici notre opposition à l'interdiction de manifester dans le centre-ville. Cette décision prise très vite sous le coup de l'émotion a, en grande partie, contribué à alimenter les tensions de part et d'autre que tout le monde subit depuis 3 mois.
Notre centre-ville comprend un certain nombre de logements sociaux. Or nous constatons qu'aucun bailleur social ne fait partie des intervenants de ces Assises. Du coup, aucune association de locataires n'est partie-prenante, idem pour des associations de co-propriétaires.
Les 700 commerces concernés par le centre-ville emploient plusieurs centaines de salariés. Si les enseignes sont représentées dans ces assises, aucune organisation syndicale de salarié-es du commerce n'en fait partie.
Notre centre-ville est concerné par un Grand Projet Inutile et Imposé au travers du Couvent des Jacobins. Des habitant-es qui contestent encore ce projet ont notre soutien. De la même manière, ils n'ont pas été invités aux débats lors de ces Assises.
Plus généralement, ces Assises ont démontré que toute parole sortant du cadre établi n'a pas de place. Ces Assises ressemblent à un « entre-soi » posant des questions de nature politique mais vont chercher des réponses plutôt de nature marketing. Ainsi, pour avoir essayé d'apporter une parole contradictoire lors de ces Assises nous pouvons témoigner que la libre expression de citoyen-nes n'est pas de mise dans ce type de structure.
Ce rapide constat confirme un décalage qui grandit dans notre ville quant à son développement urbain. Nous défendions dans notre programme municipal la volonté de « ralentir la ville », nous la maintenons. Nous considérons que la ville, dont son centre, doit rester accessible à tous, nous contestons la « VIPisation » voulue et organisée pour capter du tourisme d'affaires.
Nous voterons contre les 35 000€ que la ville souhaite donner à l'Association Centre-Ville en Mouvement.
Merci de votre écoute.

Source : https://elus-frontdegauche-rennes.com/2016/06/28/quand-centre-ville-intelligent-rime-avec-centre-ville-aseptisant-intervention-de-jean-paul-au-conseil-municipal-du-27-juin-2016/

En parallèle des plénières, des ateliers font belle place aux managers, experts et prestataires qui viennent y présenter devant un public plutôt de techniciens, des solutions techniques et concrètes. Ces deux espaces font l'objet de mise en scène distinctes, censées affirmer la séparation de la fonction politique avec le rôle de technicien (*cf.* figure 24). Les Assises sont en effet un espace d'apprentissage et de socialisation pour les managers. C'est l'occasion pour les nouveaux managers de se familiariser avec les problématiques du métier, de rencontrer leurs pairs, de discuter des problématiques de leur territoire. Les cartes de visite s'échangent pour organiser de futures rencontres. Pour les plus anciens les Assises sont l'occasion de retrouver d'autres managers, de prendre des nouvelles et de s'informer des évolutions de certains dispositifs.

> « C'est un métier où l'on se sent assez seul, parce qu'on est parfois seul à exercer ces fonctions dans le service. On n'est pas toujours soutenu par son élu qui ne comprend pas forcément ce qu'on fait. Donc les Assises, c'est aussi un moment où je retrouve des personnes qui se posent les mêmes questions que moi »
>
> *Entretien informel manager de centre-ville, extrait du carnet de terrain.*

Certains managers saisissent les Assises comme une opportunité d'obtenir le soutien de leurs élus. Comme nous l'avons déjà mentionné, les élus montrent des degrés d'engagement disparates face aux différentes problématiques liées au centre-ville. De fait, certains techniciens convainquent leurs élus de participer aux Assises dans l'espoir de les sensibiliser à certains enjeux et d'accorder leurs visions sur les solutions à mettre en œuvre. C'est ce qui se passe lors de ruptures politiques, par exemple au lendemain d'élections municipales marquées par l'arrivée d'un nouveau maire porteur de visions différentes. Lors de telles césures, il faut remettre en adéquation les représentations politiques et les instruments déployés, convaincre du bien-fondé des politiques mises en œuvre par les prédécesseurs. Les Assises peuvent constituer un moyen pour les techniciens de peser sur les orientations prises par les élus, par exemple en les incitant à participer à certaines conférences sur les sujets qui leur semblent cruciaux :

> « J'ai invité mon élu à venir. C'est la première fois qu'il va assister aux Assises. C'est aussi pour le faire monter à bord sur certains sujets »
>
> *Discussion informelle avec un manager de centre-ville, extrait du carnet de terrain.*

Ils peuvent ainsi compter sur de nouvelles ressources symboliques, difficilement mobilisables dans le cadre local, pour peser sur les décisions politiques : par exemple, la parole de personnes bénéficiant d'une légitimité politique et/ou administrative (des élus) ou encore des formes d'expertise telles que la production de sondages spécifiques aux centres-villes ou l'intervention d'experts spécialisés sur ces questions (juristes, consultants, chercheurs, etc.).

> « Parfois, on leur dit les choses, mais l'entendre d'une personne extérieure, c'est cela qui fait pencher la balance. Même si c'est pour dire exactement la même chose que nous. »
>
> *Discussion informelle avec un manager de centre-ville, extrait du carnet de terrain.*

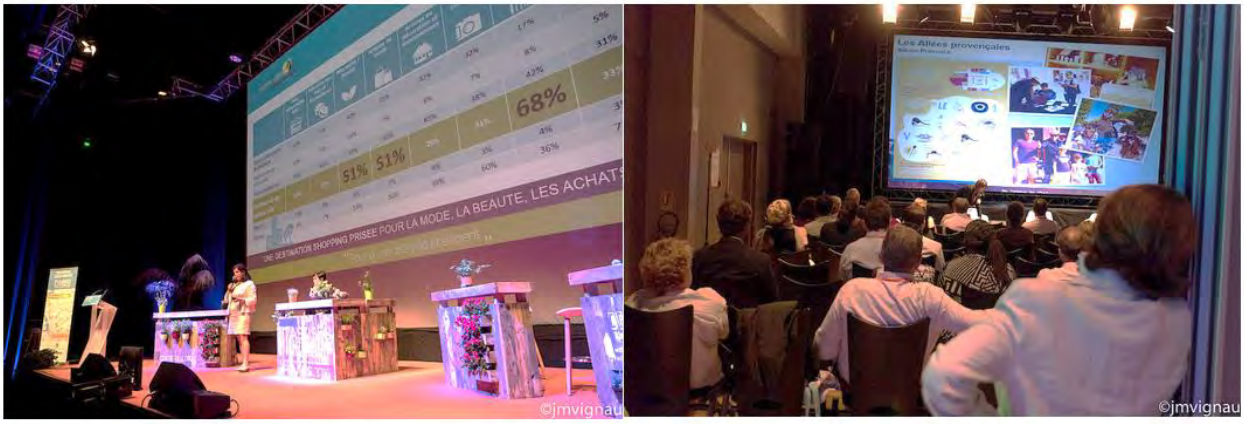


Figure 24. À gauche, les plénières ; à droite, les ateliers (source : centreville.org)

Si la promotion du management de centre-ville est l'occasion d'accroître la demande de managers de centre-ville au sein des collectivités locales, c'est aussi l'opportunité pour certaines entreprises de développer leur activité par la conquête d'une nouvelle clientèle. Nous pensons aux consultants mais aussi aux prestataires et vendeurs de solutions socio-techniques destinées à redynamiser les centres urbains : dispositifs marchands de fidélisation, packages de solutions marketing, compteurs piétons, mobiliers urbains innovants, etc. Parmi ces entreprises, certaines sont habituées à travailler avec les centres commerciaux et peuvent au prix de quelques adaptations, proposer leurs produits aux élus. D'autres entreprises se sont constituées sur ce marché particulier en surfant sur l'intérêt politique que la question des centres-villes suscite.

> « Le salon est important, ça fait trois ans qu'on vient, car le public ce sont les unions commerciales, les territoires. »
>
> *Extrait d'entretien informel, acteur économique, observation des 10èmes Assises Nationales du Centre-Ville.*

Ces entreprises sont amenées à politiser leur discours de vente afin de vendre leurs dispositifs. Par exemple, observons le dispositif de la JNCP. Le créateur de cet évènement « La journée nationale du commerce de proximité » était imprimeur avant de lancer cette activité. Cette journée consiste à offrir un label aux villes qui organisent une journée d'animation mettant en valeur les commerces du centre-ville. La JNCP, l'entreprise chargée d'aider les collectivités à organiser ces journées, propose aussi la vente d'un panel d'outils de communication (brochures, bannières, stickers, etc.) censés animer la journée. Cet entrepreneur a de fait, réussi à traduire son activité d'imprimeur pour la vendre aux collectivités comme un outil de redynamisation du commerce :

> « Il est malin parce que son dispositif est approuvé par la mairie, il vend de la com' et il était imprimeur avant »
>
> *Discussion informelle avec un consultant, extrait du carnet de terrain, observation des 10èmes Assises Nationales du Centre-Ville.*

Ainsi, ces acteurs privés concourent également à la mise à l'agenda de cette question, perçue comme un ressort pour leur activité marchande.

Figure 25. Salon Centre-Ville Expo (photo : J.M. Vignaud)

En définitive, ces Assises sont un espace de construction de la demande politique. Les élus locaux sont invités à se familiariser avec les enjeux de la revalorisation économique des centres-villes et de l'organisation du commerce urbain. Cette sensibilisation doit susciter chez les décideurs locaux, une demande d'expertise à laquelle les managers commerce aspirent à répondre. Néanmoins, il ne s'agit pas seulement de susciter la demande sur le marché de l'emploi mais aussi de cadrer le comportement des demandeurs afin d'éviter les dérives observées jusqu'alors dans le métier. Ces Assises apprennent aux élus à incarner « une volonté politique », qui se traduit dans les faits, par la mise en place d'une politique « volontariste » de management commercial et par le financement pérenne d'un poste de manager de centre-ville, en opposition aux recrutements opportunistes permis par l'obtention d'une aide FISAC. Ces Assises forment aussi un espace d'apprentissage où élus et techniciens apprennent à travailler ensemble, alignent leurs visions des enjeux et des solutions à mettre en œuvre y compris après le recrutement du manager. Pour reprendre des cadres chers à la sociologie économique, c'est un espace où s'ajuste et se consolide la relation entre l'offre et la demande, notamment dans des cas où cet ajustement n'était pas une condition préalable à l'échange : par exemple, suite à une embauche opportuniste où les missions du manager n'étaient pas précisées ou après les élections municipales, quand il faut convaincre le nouvel élu de l'utilité de la fonction de manager ou repenser les missions du professionnel de façon à coller à la nouvelle volonté politique.

5.3.3. La fin des annees 2010 : repenser l'offre face aux transformations de la demande.

5.3.3.1. La loi NOTRe : une montée en puissance des intercommunalités

Nous l'avons vu, le métier de manager est particulièrement soumis aux dynamiques politiques qui animent la vie des collectivités locales. Depuis la décentralisation, les maires des communes n'ont eu de cesse de gagner du contrôle sur les activités commerciales grâce aux diverses lois leur ayant mis à disposition des outils pour peser sur la structure commerciale locale. Les intercommunalités avaient aussi pu bénéficier de ce mouvement, par le biais de quelques dispositifs de planification tels que des mesures commerces dans le SCoT ou les documents d'aménagement de l'artisanat et du commerce (DAAC). Néanmoins, la loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République promulguée en août 2015 a redistribué les cartes entre municipalités et intercommunalités en donnant la possibilité aux intercommunalités d'intervenir sur des problématiques commerciales. Précisément, la politique locale du commerce est intégrée à la compétence de développement économique, qui devient par la même occasion, une compétence obligatoire des intercommunalités. Dès lors, ces dernières peuvent prendre en charge des missions/opérations qui jusque là étaient essentiellement prises en charge par les municipalités : soutien à des réseaux de commerçants, redynamisation de centres bourgs, la mise en place d'un observatoire du commerce, etc. La définition des « missions d'intérêt communautaire » est laissée à la libre appréciation des acteurs du territoire, ce qui leur laisse une marge de manœuvre importante pour décider de la répartition des compétences entre municipalités et intercommunalités. Empiriquement, ces partages de missions prennent des formes et des degrés différents d'un territoire à l'autre. Cette diversité n'est pas sans effet sur le rôle des managers des centres-villes car elle ne forme pas un mouvement homogène : étant donné que les territoires opèrent leurs propres répartitions des compétences, chaque manager est affecté différemment par le processus. L'entente communautaire est aussi un facteur déterminant.

Ceci a tout de même eu pour conséquence de déplacer une partie du pouvoir vers les structures intercommunales. Le Club des Managers a décidé de faire évoluer le métier, plus précisément de le segmenter pour répondre à cette nouvelle demande intercommunale : aux managers de centre-ville, se sont ajoutés les managers de ville et de territoire, susceptibles d'exercer dans les villes mais surtout dans les intercommunalités. Des managers exerçant dans des intercommunalités existaient déjà avant la modification du référentiel : en 2014, 6% des managers interrogés par CVM étaient employés des

intercommunalités. Néanmoins, en 2016, le Club des Managers a créé un nouveau référentiel métier pour institutionnaliser la présence des managers au sein des intercommunalités et ainsi favoriser les recrutements au sein des intercommunalités. Cette redéfinition de la demande a conduit le Club des Managers à redéfinir le contenu des missions de ces managers, et à proposer une nouvelle définition du métier de manager de ville et de territoire (*cf.* figure 26). Sa mission consiste à penser et organiser le « développement homogène de la structure commerciale du territoire, soit des centres-villes, des centres commerciaux et des zones d'activités commerciales périphériques ». Son action s'exerce donc sur un périmètre bien plus large que le manager de centre-ville, et englobe notamment les centralités commerciales périphériques. Une telle définition conduit à élargir le cercle restreint des acteurs avec lesquels le manager est amené à travailler : autrefois centré sur les unions commerciales et chambres consulaires, le manager de ville et de territoire peut dès lors collaborer avec les directeurs de centres commerciaux périphériques dans le but d'organiser le commerce au niveau de l'intercommunalité. Cette tâche est ambitieuse dans la mesure où les relations entre municipalités et intercommunalités sont parfois complexes, sans parler des tensions opposant les commerçants de centre-ville à ceux des autres polarités commerciales (centres-villes voisins, centres commerciaux périphériques, commerces péricentraux ou de quartiers). Ce référentiel, à vocation plutôt incantatoire pour le moment, illustre tout de même les ambitions grandissantes des collectivités de peser sur le commerce urbain.

Figure 26. Référentiels 3 métiers (Source : Club des Managers de Centre-Ville)

La loi NOTRe est intéressante pour saisir une caractéristique des métiers urbains, notamment du manager de centre-ville : à l'instar des chefs de projet, de tels métiers sont tributaires de la structure du pouvoir urbain. Les évolutions de l'action publique locale ont favorisé l'émergence de formes de gouvernement horizontales et la dispersion du pouvoir. Les politiques procédurales de l'État laissent en effet aux acteurs locaux la liberté de définir les rôles de chaque protagoniste dans la mise en œuvre de l'action publique. Cette multitude d'acteurs a suscité un besoin de coordination que les managers de centre-ville se proposaient de tenir. En vain. La liberté laissée aux acteurs rend très difficile l'institutionnalisation des métiers de la coordination tant les configurations observées sont nombreuses. À défaut de donner une définition stricte du métier, de ses conditions d'exercice et de ses missions, les promoteurs se contentent de délivrer une vague définition du métier de façon à laisser les différents acteurs s'approprier le concept. Une façon de répondre au désir de professionnalisation des promoteurs et à leur volonté de laisser les employeurs s'approprier le métier, le Club des managers a opté pour une solution consistant à « segmenter » le métier en trois fonctions (*cf.* figure 27). Une telle segmentation vise à favoriser l'homogénéisation des positions et des intitulés, tout en laissant divers employeurs s'approprier le concept à leur guise. Le référentiel reste d'ailleurs très flou quant aux missions de ces professionnels et ne donne que quelques indications sur le niveau de responsabilité de chaque fonction, calquée sur la hiérarchie des employeurs. Par exemple, seul le manager de territoire peut assurer « une fonction d'expertise et de conseil sur le développement et la dynamisation du commerce du territoire », conformément aux récentes évolutions de la loi NOTRe.

La stratégie mise en place par le CMCV n'est pas suivie de tous. En effet, l'autre promoteur central du métier, Centre-Ville en Mouvement, n'a pas nécessairement suivi cette voie. La collaboration avec les centres commerciaux constitue l'un des points de rupture entre les deux organisations déjà peu enclines à la collaboration. Depuis quelques années, le Club des Managers est devenu partenaire du Club National des Centres Commerciaux (CNCC), si bien que chaque année, il organise son congrès au sein même du Salon de l'Équipement Immobilier Commercial (SIEC) où sont exposés la plupart des nouveaux projets de complexes commerciaux. Ainsi, de plus en plus de collectivités exposent sur ce salon pour « vendre » leur territoire aux enseignes présentes sur le salon, et les managers sont aussi de plus en plus nombreux à parcourir les allées de ce haut-lieu du grand commerce. La rédaction du nouveau référentiel métier a donné l'occasion au CMCV de renforcer son partenariat avec le CNCC en l'érigeant comme partenaire des nouveaux managers de ville et de territoire, dans une optique de gestion globale et collaborative du paysage commercial de l'agglomération.

Par ailleurs, la formation de manager de « centralités commerciales » créée par le CMCV s'adressera également aux directeurs de centres commerciaux. Une telle position n'est pas partagée par Centre-Ville en Mouvement qui, en tant que structure de lobbying et de défense des centres-villes, ne défend pas la collaboration avec les centres commerciaux. En 2017, l'association CVM avait demandé au gouvernement un moratoire sur les ouvertures de surfaces commerciales hors des centres-villes et l'attribution du label « grande cause nationale » aux centres-villes. Si les deux organisations défendent la nécessité de réfléchir à plus large échelle à la question du développement commercial, les solutions proposées vont dans des directions différentes. CVM propose en effet de mettre en place des super-managers dans les conseils régionaux qui pourraient servir d'interface pour les différents managers d'une région, et de développer des SEM régionales chargées de mettre en œuvre des opérations foncières en faveur des centres-villes les plus touchés. L'association souhaitait ainsi recentrer le pouvoir d'organisation du commerce au niveau des conseils régionaux. Si la (re)distribution du pouvoir et des compétences modifie le métier, force est de constater que le travail de définition et de promotion du métier vise également à transformer la distribution du pouvoir entre les acteurs concernés (villes, intercommunalités, État).

Référentiel métiers CMCV	Manager du commerce	Manager de centre-ville	Manager de ville et de territoire
1/ Définir un plan d'actions	oui	oui	oui
2/Développer et gérer les partenariats financiers stratégiques pour le développement commercial du territoire	oui	oui	oui
3/ Animer les groupes d'acteurs dans le cadre de pilotage de projets du développement et de la dynamisation du commerce	oui, uniquement dans le cercle des unions commerciales (pas de gestion de projets transverses)	oui dans la cadre de la collectivité locale qui emploie	oui avec l'ensemble des acteurs impliqués (CCI, CMA, CG, CR, SEM, etc.)
4/ Bâtir une stratégie de communication et la mettre en oeuvre	non	oui	oui, y compris développer un système de SIG, véritable outil de pilotage
5/ Assurer une fonction d'expertise et de conseil sur le développement et la dynamisation du commerce du territoire	non	non	oui

Figure 27. Fonctions des 3 métiers de manager : commerce, centre-ville et territoire

5.3.3.2. Le plan « Action Cœur de Ville » : une demande grandissante des municipalités

À la suite des mouvements politiques ayant placé l'avenir des centres urbains et des territoires au cœur du débat politique (*cf.* chapitre 4), le gouvernement d'Emmanuel Macron a décidé en 2018 de lancer le plan national « Action Cœur de Ville ». Placé sous la tutelle du ministre de la Cohésion des Territoires, ce plan finance des opérations transversales de redynamisation de centres-villes qui visent à maintenir et développer les fonctions résidentielles et commerciales des centres urbains de villes moyennes. 222 villes ont signé une convention quinquennale avec l'État et divers partenariats publics et privés pour la mise en œuvre de projets financés selon les objectifs du plan (*cf.* figure 28). Le dispositif laisse une marge de manœuvre aux acteurs locaux pour décider des actions à mener. Le maire de la ville centre est le président du comité de projet et organise le pilotage des actions. Les municipalités, notamment des villes centres sont ainsi au cœur de l'action. Les intercommunalités peuvent participer, mais leur implication se fait à des degrés très divers. Grâce au lobbying des promoteurs auprès du ministère, le plan « Action Cœur de ville » intègre le métier de manager de centre-ville dans son programme. Ceci a pour effet de stimuler la demande pour ces professionnels, à la fois en amont et en aval de la mise en œuvre du plan. En effet, de nombreuses Villes ont anticipé l'annonce du plan ACV et la sélection des villes participantes en démontrant un volontarisme fort en termes d'action sur l'habitat et sur le commerce, de façon à accroître leurs chances d'être retenues. Des partenariats se tissent entre les acteurs du territoire et le recrutement d'un manager de centre-ville permet d'anticiper la sélection et la mise en œuvre du plan ACV. Conséquence directe du plan : une augmentation de la demande de managers de centre-ville dans les villes moyennes.

Figure 28. 222 territoires bénéficiaires du plan « Action Cœur de Ville »

Pour les promoteurs du métier et de la démarche, c'est une aubaine de voir leur métier consacré dans le plan gouvernemental, mais ces derniers doivent faire face à une nouvelle problématique : le manque de professionnels disponibles pour répondre aux nouvelles demandes. À la fin de l'année 2018, une quarantaine d'offres d'emploi pour des postes de managers n'étaient encore pas pourvues et les promoteurs affichent leurs difficultés à recruter de nouveaux managers. Les promoteurs (CVM et CMCV) ont été durant les années 2000-2010 dans une logique de stimulation de la demande, par la mise à l'agenda et le lobbying constant auprès des élus locaux. L'intégration du métier dans le plan Action Cœur de Ville les conduit à revoir leur stratégie et à se positionner en producteur de l'offre, face à la pénurie. De fait, en 2018, les deux organisations se sont lancées dans la création de cursus de formation pour attirer de nouveaux managers : Centre-Ville en Mouvement a collaboré avec l'IAE de Caen pour créer un diplôme universitaire de « manager développeur de centre-ville » tandis que le Club des Managers a inauguré la création de deux certificats de compétences[207].

Conclusion

Les objectifs de ce chapitre consistaient d'une part à comprendre pourquoi le management de centre-ville avait échoué à faire advenir une gestion partenariale et centralisée des centres urbains ; et d'autre part, à décrire comment s'est développé le métier de manager de centre-ville.

Le premier résultat qu'il faut mettre en avant est le caractère non planifié de l'essor de la gestion de centre-ville. À l'inverse de la Belgique où la démarche s'est diffusée plutôt de façon *top-down* grâce au travail d'une association faîtière, en France, le management de centre-ville nait de l'agrégation de diverses initiatives menées ça-et-là. Il n'y pas de généalogie unique de ce concept : la gestion de centre-ville nait au sein de plusieurs foyers portés par des philosophies différentes. Les animateurs du dispositif FISAC ont vu dans le métier de manager une possibilité de pérenniser leur poste et leur activité au-delà de la durée d'attribution du subsit. Pour les enseignes de centre-ville, le métier de *town-centre manager* constituait une opportunité pour peser sur les politiques urbaines, sans passer par des moyens de pression plus classique. En détachant des cadres de la distribution dans les collectivités, les enseignes espéraient favoriser la prise en compte de leurs intérêts dans la gestion de la ville, et ainsi améliorer la commercialité des espaces urbains. De son côté, la Fédération Nationale

[207] Les deux certificats de compétences sont ceux de « manager de commerce de centre-ville » et de « manager de centralités commerciales ». Les deux formations débutent à la rentrée 2019, de façon à absorber la nouvelle demande de managers.

des Centres-Villes, majoritairement composée de représentants d'unions commerciales, souhaite que le commerce de centre-ville soit représenté par des structures capables de mener des actions politiques et commerciales. Enfin, certains maires ont mis en place des offices du commerce en partenariat avec les chambres consulaires et les commerçants afin de répondre à la pression de ces derniers, soucieux du renforcement du commerce périphérique. Ces offices de commerce avaient vocation à moderniser l'activité des commerçants par l'apport de fonds publics. En définitive, ces initiatives poursuivent des ambitions sensiblement différentes mais les acteurs du commerce sont toujours fortement impliqués dans leur mise en œuvre.

Néanmoins, l'analyse des différentes étapes de la professionnalisation du métier semble montrer que cette démarche de lobbying — que l'on peut associer à une tentative de la capture (Stigler, 1971) — a fait l'objet d'une forme de « contre-capture » (Cochoy et Lacheze, 2010) par les élus locaux. En effet, les chambres consulaires ont progressivement été écartées du management de centre-ville pour des raisons budgétaires en premier lieu, puis pour des questions de légitimité et de manque de leviers en second lieu. Depuis les années 1990, l'implication des consulaires dans la professionnalisation du métier semble motivée par la volonté d'étendre et de protéger leur territoire professionnel (Abbott, 1988) face à la montée en compétence des collectivités sur la question du commerce. Par la suite, la professionnalisation du métier fut portée par les élus (Centre-Ville en Mouvement) et les managers eux-mêmes (Club des Managers de Centre-Ville). Mais la définition du métier fait l'objet de disputes entre ces deux structures concurrentes. Ces controverses, portant sur l'appellation et la définition du métier, opposent d'un côté les managers, soucieux de préserver leur autonomie professionnelle et la transversalité de leurs missions ; et de l'autre côté, les élus locaux, décidés à obtenir la reconnaissance du métier par l'État afin d'obtenir des aides pour financer les postes.

En définitive, la multiciplité des foyers d'initiatives, la diversité des configurations de management de centre-ville[208], l'hétérogénéité des profils de managers, ont rendu difficile le travail de définition, de mise en cohérence et de rationalisation réalisé par les promoteurs. Malgré les efforts déployés pour structurer le métier et promouvoir certaines pratiques, les acteurs locaux continuent de s'approprier le concept de management de centre-ville à leur guise. Néanmoins, il semble que le métier ait connu deux transformations notables. La première mutation est la progressive municipalisation du métier, qui n'est pas propre aux managers de centre-ville : on observe le même phénomène chez les chefs de

[208] Partiellement encouragée par l'État et ses politiques procédurales (Lowi, 1972). En effet, le FISAC permet de financer des opérations très diversifiées, ce qui accentue le côté non planifié du management de centre-ville.

projet et les agents de développement (de Maillard, 2000). Cette municipalisation est plus ou moins révélatrice de l'institutionnalisation de la compétence commerce au sein des municipalités : en effet, d'un côté, la municipalisation est opportuniste, elle permet de se passer des chambres consulaires et de placer le manager de centre-ville au plus proche des décideurs et des leviers d'action ; d'un autre côté, elle est aussi un peu subie, dans la mesure où la restriction continue des moyens des chambres de commerce a conduit ces dernières à militer pour que les collectivités locales financent les postes de manager. Ce volontarisme peut aussi être tempéré par le fait que les postes de managers soient en partie financés par des fonds étatiques, que les élus locaux ne cessent de solliciter. L'intégration des managers aux collectivités n'est pas sans effet sur le commerce : rappelons qu'à l'origine, le manager devait servir de porte-parole au commerce et faciliter la prise en compte des intérêts commerçants au sein des politiques urbaines. L'intégration du professionnel à la municipalité a donc eu pour effet de confisquer aux commerçants leur porte-parole, dans la mesure où le manager travaille pour l'intérêt de la collectivité (un effet renforcé par la mise à l'écart des chambres de commerce). Ainsi, la parole du commerce est portée par un technicien[209]. Les associations de commerçants sont restructurées par les managers de centre-ville de façon à faciliter leur contrôle par la collectivité (soucieuse de gérer ses relations avec un groupe de pression influent, cf. Cadiou, 2014).

La seconde mutation concerne le resserrement des missions du manager autour du commerce. À l'origine, le manager de centre-ville avait pour prérogatives d'agir sur l'ensemble des composantes qui permettent de redynamiser un centre-ville, à savoir le transport, le logement, les espaces publics, la propreté, le commerce, etc. Plusieurs éléments viennent expliquer cette spécialisation. D'une part, le commerce a largement contribué à importer la démarche de management de centre-ville. Quand les élus ont repris la main sur la démarche, ceux-ci étaient en demande d'expertise sur la problématique du commerce, notamment pour les gérer les dispositifs mis à disposition par l'État (FISAC, droit de préemption commercial, etc.). Cela a encouragé l'orientation du métier vers le commerce. D'autre part, en promouvant une gestion transversale du centre-ville, les managers s'attaquaient au territoire de professions installées (tels que les urbanistes par exemple) et à des corps de métiers bien intégrés aux administrations communales[210]. Ainsi, au lieu de tenir ses promesses initiales, le management de centre-ville est venu combler un besoin existant pour continuer à exister.

[209] Cette parole est rarement portée exclusivement par le manager de centre-ville, néanmoins la structuration des unions commerciales et la mise en place d'un « médiateur » participe à formater les moyens d'expression des commerçants.
[210] Rappelons qu'aux premiers colloques portant sur la gestion de centre-ville, les urbanistes étaient présents, mais ceux-ci ont rapidement délaissé le dispositif.

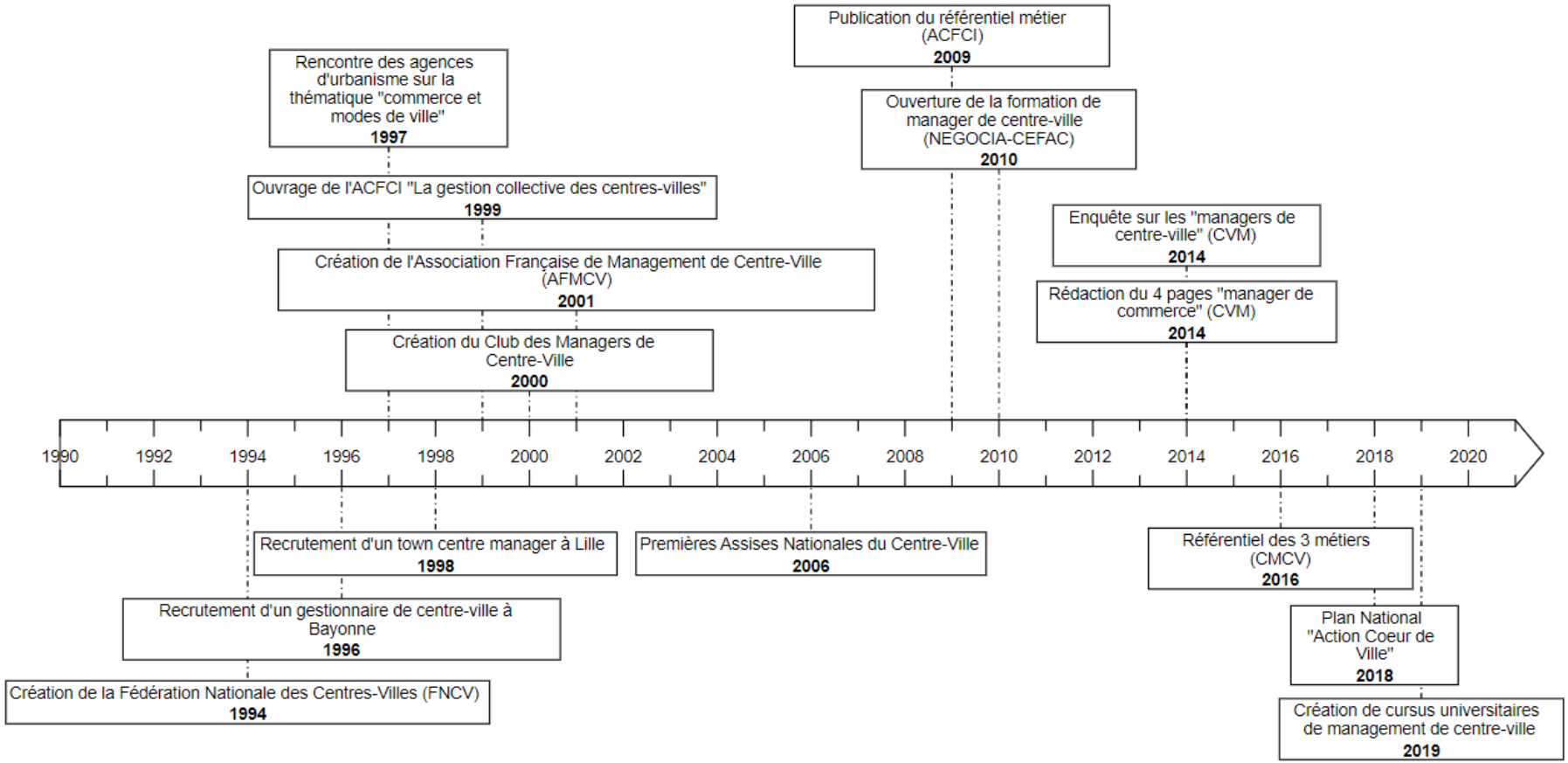


Figure 29. Récapitulatif des étapes du développement du métier de manager de centre-ville

Chapitre 6.
Profils et trajectoires de managers : du commerce à la ville

Après avoir dépeint le développement du métier de manager de centre-ville, analysons maintenant les profils, les trajectoires et les missions de ce professionnel. Ce sixième chapitre a pour ambition de répondre à une question *a priori* simple du point de vue de la sociologie des professions : qu'est-ce qu'un manager de centre-ville ? En effet, au cours du chapitre précédent, nous avons découvert que le management de centre-ville s'est développé en France au travers d'initiatives hétéroclites mais se réclamant toutes du concept de management de centre-ville. Ce faisant, nous avons plutôt cherché à analyser les dynamiques du groupe professionnel[211], au travers du travail de professionnalisation[212] réalisé par les promoteurs pour défendre l'existence et la légitimité du métier de manager de centre-ville. Malgré le travail de cadrage et de mise en cohérence des différentes expériences de management de centre-ville mené par les promoteurs, l'activité de manager de centre-ville reste floue et variable d'un territoire à l'autre, à tel point que l'on peut se questionner sur l'existence d'un métier au regard de la diversité des statuts, des profils et des missions existants. Bien qu'ils portent un même « nom de métier » (Dubar et Tripier, 1998), les managers de centre-ville partagent-ils aussi un socle commun de compétences, une culture professionnelle propre à eux ? Comment devient-on manager de centre-ville ? En dépit des différences de statuts, de missions et d'intitulés, observe-t-on des régularités dans la pratique du métier ? Comment la diversité des employeurs et des financeurs influe-t-elle sur les missions des managers ?

[211] La notion de groupe professionnel désigne « des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique. » (Demazière, Gadéa, 2009 : 20).

[212] Selon la sociologie des groupes professionnels, la professionnalisation désigne « des processus évolutifs, vulnérables, ouverts, instables. » (Demazière, Gadéa, 2009 : 20) visant l'obtention d'une reconnaissance et de formes de protection, le contrôle d'un territoire et la fermeture d'un marché du travail, etc.

À ce jour, il existe peu de données et d'études sur la population des managers de centre-ville. La diversité des intitulés de postes, les multiples définitions du métier, l'isolement des managers, le fort taux de *turn-over* dans la profession, la pluralité de promoteurs du métier sont autant d'éléments qui rendent difficile l'identification et le recensement des managers de centre-ville. De plus, le métier n'existe pas dans les nomenclatures officielles, telles que la classification ROME ou le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale. De fait, les sources sont contradictoires sur le nombre de managers de centre-ville présents sur le territoire français : alors que le Club des Managers de Centre-Ville évalue leur nombre à près de 300 managers, l'association Centre-Ville en Mouvement affirme qu'il n'existerait que « 100 réels managers de centre-ville »[213]. La différence d'appréciation s'explique par les définitions plus ou moins restrictives du métier, défendues par ces organisations (*cf.* chapitre 5), mais aussi par les réseaux plus ou moins étendus que ces dernières possèdent.

Les deux organisations comptent un certain nombre d'adhérents dont le métier ne se restreint pas à celui de manager mais englobe plusieurs corps de métiers concernés de près ou de loin par la question de la redynamisation des centres-villes : conseillers en chambres consulaires, chefs de service commerce, chargés de développement, aménageurs, consultants, représentants de fédérations professionnelles, journalistes, etc. Cela nous pousse à souligner que les réseaux constitués autour de la problématique du management de centre-ville se forment moins sur une logique de groupe professionnel que sur celle d'une communauté dédiée à la résolution d'un problème public. Ceci est à mettre en lien avec le phénomène croissant de circulation de modèles et de bonnes pratiques dans le domaine de l'urbanisme (Bourdin, Idt, 2016) et aux transformations de l'action publique (Jeannot, 2005). Néanmoins, il y a fort à parier que des managers restent isolés et ne soient connus d'aucune organisation. Ainsi, il est difficile d'avoir une vision exhaustive du paysage des managers de centre-ville en France.

Au moment de la rédaction de la thèse, seule une enquête existait sur les managers de centre-ville. Cette première enquête nationale sur les managers avait été réalisée en 2013 par l'association CVM, avec le soutien de la DGCIS[214]. Elle forme la première enquête formelle et « exhaustive » sur le métier. Néanmoins, les biais probables dus au mode de construction du panel interrogé[215] et à l'impossibilité

[213] « Enquête sur « la contribution des managers de centre-ville à l'amélioration de la compétitivité des centres-villes », Centre-Ville en Mouvement, 2013.

[214] Une synthèse de l'enquête sur « la contribution des managers de centre-ville à l'amélioration de la compétitivité des centres-villes » est disponible sur le site de Centre-Ville en Mouvement [en ligne] : http://www.centre-ville.org/wp-content/uploads/2014/03/Rapport-DGCIS-V6.pdf (consulté le 21/09/2019)

[215] L'association Centre-Ville en Mouvement a constitué son panel en fonction de la définition du métier de manager qu'elle voulait défendre. De fait, lors de la constitution de son panel d'enquête, elle a possiblement exclu certains profils

d'accéder aux données brutes[216] nous ont poussé à produire nos propres données, en partenariat avec le Club des Managers de Centre-Ville (*cf.* méthodologie). Pour étudier les caractéristiques du groupe professionnel, nous avons réalisé une enquête par questionnaire auprès de 120 managers de centre-ville (*cf.* figure 30) portant sur leur profil, leurs conditions d'emploi, leurs missions et leurs difficultés. Nous avons complété ces données quantitatives, nous avons réalisé une trentaine d'entretiens avec des managers pour approfondir l'analyse de leurs trajectoires et le contenu de leur travail.

Ce chapitre est organisé en deux parties. La première partie du chapitre porte sur le profil et la trajectoire des managers de centre-ville. Nous souhaitons voir s'il existe plusieurs profils de managers de centre-ville et identifier les modes d'entrée dans le métier. La seconde partie du chapitre examine les différentes configurations possibles d'emploi et de financement des managers de centre-ville, ainsi que les impacts sur l'activité de ces managers.

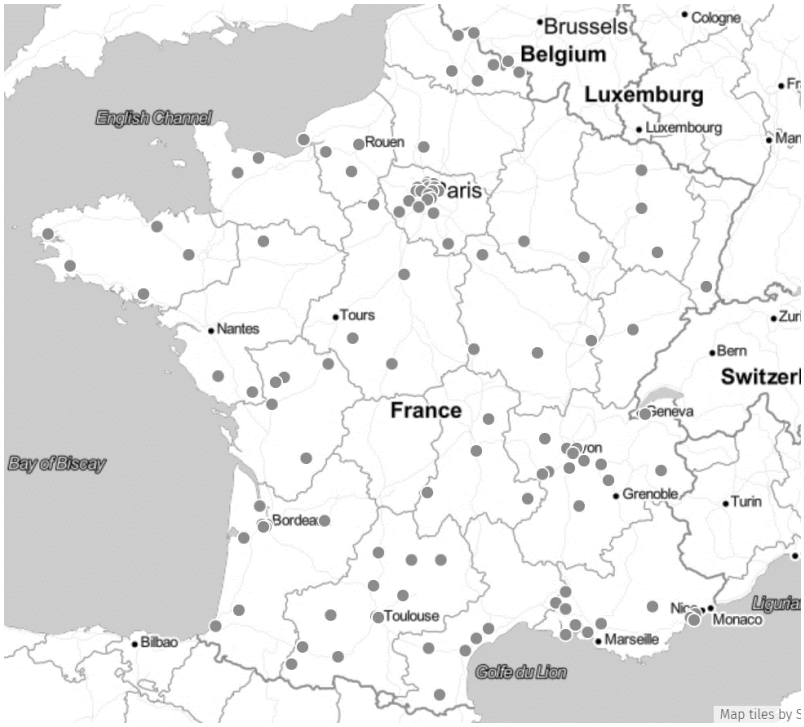


Figure 30. Carte représentant les 120 managers de notre échantillon

qu'elle jugeait indésirables. En outre, l'association a mobilisé son réseau d'adhérents pour diffuser l'enquête. Le profil des répondants dépend donc en grande partie du réseau de CMV et du dynamisme de ses partenaires. Par exemple, on constate dans l'enquête qu'un grand nombre de répondants proviennent de la région Sud-Ouest mais il est difficile de dire si cela est dû à un nombre effectivement plus élevé de managers dans cette région ou au fort dynamisme des réseaux locaux de managers (réseau en Occitanie et surtout du réseau MANACOM en Gironde, partenaire très actif) qui ont su relayer avec force cette enquête auprès des adhérents.

[216] Nous avons tenté de mettre la main sur les données brutes issues de l'enquête mais Centre-Ville en Mouvement nous a refusé l'accès à ces informations.

6.1. Profils de managers : quelles voies d'entrée dans le métier ?

Dans un premier temps, nous décrivons le profil sociologique de ces managers. Qui sont-ils ? De quelle(s) formation(s) sont-ils issus ? Quel est leur niveau de qualification ? Le métier partage-t-il des caractéristiques des « nouveaux métiers de la ville » (Annales de la Recherche Urbaine, 2000) à savoir des parcours ouverts et des profils diversifiés ? Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons ici sur le questionnaire passé auprès des 120 managers de centre-ville français.

Tout d'abord, essayons de nous faire une idée du profil des managers de centre-ville. Pour ce qui est du sexe des enquêtés, les résultats laissent transparaître une très légère surreprésentation de femmes au sein de l'échantillon interrogé (56 %). L'échantillon possède une distribution assez équilibrée en termes d'âge : l'âge moyen des managers est de 43 ans. C'est un métier qui se pratique à tout âge (*cf.* figure 31) : le panel interrogé va de 24 ans à 70 ans mais il est plus rare que de jeunes diplômés exercent ce métier dès la sortie des études[217]. Faute de formation initiale préparant au métier, une expérience professionnelle préalable est souvent exigée par les employeurs lors des recrutements. Cette nécessité, couplée à une exigence de « maturité » chez les candidats, explique la faible part de managers de moins de 30 ans dans notre échantillon (14 %). Elle peut aussi fournir une explication à la présence de managers peu diplômés et relativement âgés dans l'échantillon qui ont pu intégrer les rangs des managers de centre-ville grâce à la longue expérience professionnelle préalable.

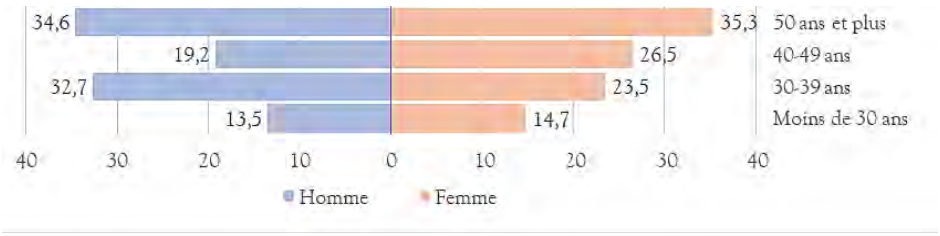


Figure 31. Pyramide des âges, en fonction du sexe du répondant (exprimé en %) (N=120)

[217] Dans l'échantillon, nous comptabilisons uniquement cinq jeunes diplômés n'ayant aucune expérience professionnelle préalable.

6.1.1. LE NIVEAU DE QUALIFICATION DES MANAGERS : UNE FRONTIERE AU GROUPE PROFESSIONNEL SOUHAITEE MAIS POREUSE

Examinons maintenant le niveau de qualification des managers de l'échantillon (*cf.* figure 32). La moitié des répondants possède un diplôme de niveau bac+4/+5, soit le niveau recommandé par le référentiel de l'ACFCI en 2009. Un quart des managers possède un niveau équivalent au bac+2/+3 tandis que 17 % des répondants ont validé un diplôme équivalent à bac+8. La part de managers ayant validé un niveau inférieur ou équivalent au baccalauréat est quant à elle minime (6 %)[218].

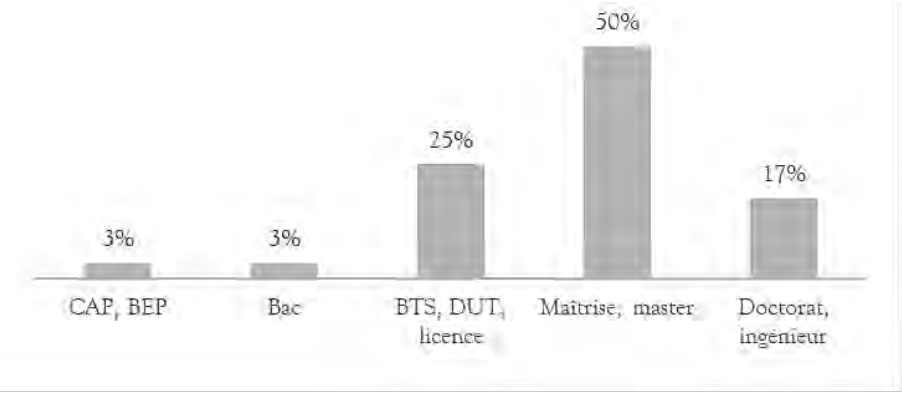


Figure 32. Niveau de diplôme le plus élevé du répondant (exprimé en %) (N=120)

Le niveau élevé de qualification est mobilisé par les promoteurs de la gestion de centre-ville comme un moyen de défendre le rôle stratégique du manager de centre-ville dans la conception des politiques urbaines. En effet, dès le départ, le management de centre-ville se pose comme une méthode de gestion à long terme du tissu économique du centre-ville opposée au caractère éphémère de l'animation commerciale :

> « La vision à long terme, on doit être pérenne. Quand on dépense 80% de son budget à faire des animations commerciales, l'animation attire des gens le jour de l'animation, mais vous n'améliorez rien sur le long terme, y a rien de structurel »
>
> *Extrait d'entretien, président AMCV*

[218] Il n'est pas inintéressant de regarder le profil de ces individus peu diplômés car ils sont les révélateurs d'une certaine manière d'accéder au métier. Ce sont en effet pour la plupart des hommes et des femmes âgées de 50 ans et plus, installés dans le métier (au moins 4 ans en tant que manager) et qui connaissaient bien le territoire sur lequel ils travaillent. Ils bénéficient d'une longue carrière dans le privé ou le public.

De plus, pour les promoteurs, la transversalité des missions du manager doit garantir la neutralité de la démarche de management de centre-ville et éviter qu'elle ne soit capturée par les commerçants ou par les élus soucieux de répondre à ce groupe de pression :

> « Les commerçants, ils veulent de l'animation commerciale optimisée. Le ravalement des façades, l'accessibilité, ils y sont moins sensibles et c'est normal. Alors que quand on a des propriétaires, des banques, des assurances, eux ils voient les intérêts sur le plus long terme car l'amélioration de l'espace crée de la valeur sur leurs bâtiments. (…) C'est pour cela qu'il faut un partenariat, c'est pour que la pression du monde du commerce ne soit pas trop forte sur les élus. C'est-à dire qu'on est dans une logique de rapport de force entre le petit commerce indépendant qui a un impact électoral évident et le politique a tendance à essayer de satisfaire une demande à court terme »
>
> *Extrait d'entretien, président AMCV*

Face à l'existence de managers peu diplômés et tournés vers des missions d'animation commerciale, les promoteurs du métier prennent ainsi le parti de défendre un niveau élevé de qualification afin de distinguer les managers de centre-ville des animateurs commerce. Dans les discours du Club des Managers de Centre-Ville, la qualification élevée des nouveaux recrutés doit constituer la preuve de la « complexité » du métier et lui conférer la légitimité nécessaire pour prendre en charge des missions stratégiques en lien avec l'aménagement du territoire[219].

L'examen de quelques variables relatives aux missions des managers semble confirmer les discours des promoteurs (*cf.* table 3). Nous observons que les managers ayant un niveau de diplôme inférieur ou égal à Bac+3 sont plus nombreux que les plus diplômés à prendre en charge des missions d'animation commerciale. Bien qu'il n'existe pas de corrélation avérée entre le niveau de diplôme et ce type de missions, un écart d'une dizaine de points sépare les moins diplômés (diplôme inférieur ou égal à Bac+3) des plus diplômés (supérieur à Bac+3). Ce rapport s'inverse pour les missions à caractère urbanistique telles que l'élaboration des documents de planification ou le suivi des projets urbains : les managers possédant un diplôme égal ou supérieur à Bac+4 sont plus nombreux que leurs confrères moins diplômés à assumer ces missions. À première vue, l'idée selon laquelle le niveau de diplôme élevé favorise la prise en charge de missions urbaines stratégiques semble avérée, même si on ne peut établir de corrélation significative.

[219] Ils détiennent alors un niveau de diplôme similaire aux urbanistes, principaux acteurs de la gestion des centres-villes.

Diplôme	Missions d'animation commerciale			
	Réaliser un programme d'animation commerciale	Réaliser des enquêtes commerçants	Réaliser des enquêtes consommateurs	Mettre en place des dispositifs de fidélisation
Jusqu'au Bac+3	92 %	63 %	42 %	55 %
Bac+4 ou plus	80 %	57 %	37 %	46 %

Diplôme	Missions de planification et participation aux projets urbains			
	Participer à l'élaboration d'un document de planification commerciale	Participer à l'examen des dossiers de CDAC	Faire des préconisations dans le cadre de projets urbains	Faire remonter des dysfonctionnements urbains
Jusqu'au Bac+3	45 %	42 %	58 %	68 %
Bac+4 ou plus	57 %	51 %	70 %	81 %

Table 3. Missions des managers en fonction du niveau de diplôme obtenu le plus élevé (exprimé en %) (N=120)

6.1.2. Trajectoires : entre professionnels de l'entreprise et professionnels de la ville

On doit néanmoins relier ce résultat avec les filières de formation de ces managers. Les filières de recrutement sont variées mais deux profils semblent émerger des statistiques collectées (*cf.* figure 33) : un premier groupe composé de managers issus de formations liées à la gestion et au commerce et un second groupe formé par des spécialistes de l'aménagement du territoire et du développement local. Ces deux groupes incarnent les deux pôles de compétences et savoirs qu'un manager de centre-ville doit en théorie posséder : d'un côté, une excellente connaissance des problématiques commerciales, des compétences en gestion et en marketing ; et de l'autre côté, des compétences en développement local et en aménagement du territoire, ainsi qu'une bonne connaissance de l'urbanisme commercial et du fonctionnement des collectivités locales. Fréquemment mentionnées dans les offres d'emploi, ces deux exigences sont assez difficiles à satisfaire tant les formations couplant ces deux aspects sont peu nombreuses. Ces deux groupes n'épuisent pas les parcours de formation des managers. Ils représentent les deux tiers de notre échantillon. L'autre tiers est formé par des managers provenant de formations diverses telles que la communication, le droit ou encore les sciences humaines et sociales. Nous allons maintenant présenter ces profils plus en détail.

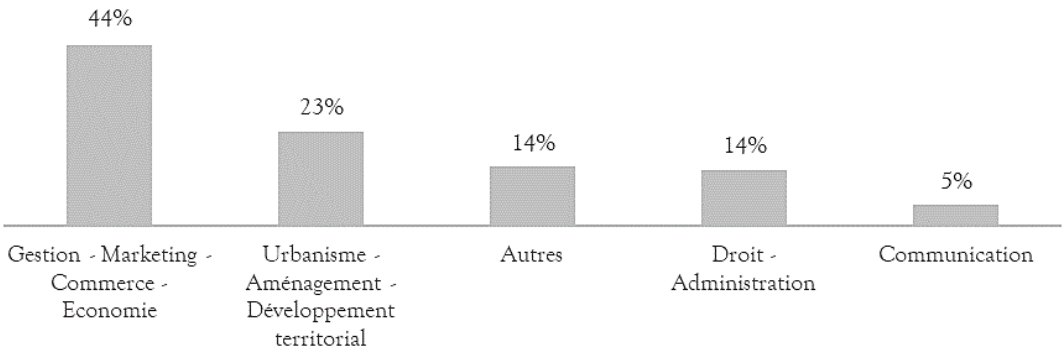


Figure 33. Filière du diplôme validé (exprimé en % de managers) (N=118[220]).

6.1.2.1. Les managers « entreprise » : captation des compétences, autochtonie et quête de mobilité sociale

Le premier groupe (44 % des répondants) se compose de managers issus de formations de sciences économiques, gestionnaires et commerciales. C'est le plus important de l'échantillon mais il englobe des profils hétéroclites. Les managers y sont de tout âge ; leur distribution est assez proche de celle de l'échantillon étudié. Les niveaux de diplôme sont assez épars et vont du CAP au niveau BAC+8. Le groupe comprend à la fois des diplômés d'écoles de commerce, des personnes issues de formations commerciales, de gestion et de marketing et des universitaires ayant validé des diplômes d'économie. On peut opérer une distinction entre les managers issus de formations courtes (un tiers du groupe), souvent en lien avec le commerce, tels que des BTS techniques de commercialisation ou gestion des entreprises, des licences en commerce international ou le premier cycle d'une école de commerce, et ceux qui ont validé des formations longues (masters/MBA) (deux tiers du groupe) dans des domaines tels que le marketing, la gestion de projet, le management ou les ressources humaines. Les premiers ont pour la majorité effectué le début de leur carrière dans le domaine commercial : on y trouve des agents immobiliers, des commerçants, des commerciaux (dans des secteurs divers tel que la banque ou la communication), des gérants de magasins, un responsable de service marketing, sans compter un journaliste et un animateur en éducation routière dont la présence fournit la preuve de la variété des parcours professionnels[221]. Les seconds, plus diplômés, étaient commerçants (franchisés) et cadres du secteur privé — directeurs et responsables de réseaux de magasins, directeur d'agence de publicité, directeur de centre commercial, *research manager* — et dans une moindre mesure, techniciens et cadres

[220] Nous avons eu deux non-réponses à cette question.
[221] Cette liste, ainsi que les autres, ne sont pas exhaustives mais donnent à voir la variété des métiers concernés.

en collectivité territoriale sur des postes de chargés de mission, développeur économique, responsable de pôle en collectivité.

La majorité des personnes interrogées de ce groupe ont travaillé dans le secteur privé, en particulier les moins diplômés (*cf.* figure 34). Le secteur de la distribution fournit de nombreuses recrues — telles que des chefs de rayon, des responsables d'enseigne, des directeurs de magasin, des commerçants — mais ce ne sont pas les seuls secteurs concernés. Pour ces profils, leur fine connaissance des logiques commerciales et leur expérience du domaine sont considérées comme des atouts pour le contact avec les administrés et pour la mise en place de stratégies d'attractivité. Quand elles ne sont pas en lien direct avec le commerce, les fonctions occupées possèdent tout de même une vocation commerciale dans la plupart des cas relevés : commerciaux, chargé de mission évènementiel, directeurs d'agence de publicité, agent immobilier, formatrice en marketing, etc. Certains ont tout de même des liens au commerce, comme cet agent immobilier qui a exercé durant vingt ans son métier sur la ville où il est ensuite devenu manager de centre-ville :

> « Je vendais pas mal de commerces, c'était moi qui m'en occupais personnellement, parce que c'était un peu spécifique, il faut savoir lire les bilans, les analyser, donc c'est quelque chose que je savais faire. Je recherchais pas tellement cette activité mais lorsque des clients me le demandaient, c'est moi qui m'en occupais »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Pour ces personnes, l'accès au métier semble permis par la détention de compétences liées au marketing, à la gestion, à la communication, et ces compétences entrent directement en écho avec le désir des employeurs de moderniser l'activité commerçante locale et de favoriser le changement. Le parti-pris des employeurs — qui était également celui de certains pionniers de la gestion de centre-ville — consiste à tirer parti de l'expérience des managers ayant exercé au sein d'organisations privées réputées plus performantes pour « dynamiser » et professionnaliser des unions commerciales jugées atones :

> « L'office de commerce recherchait au moment du recrutement une personne qualifiée dans le marketing et la communication, qui sait mettre en place des outils professionnels pour les commerçants. Pour moi c'était un métier inconnu mais j'avais des compétences qui répondaient à 80% de leurs attentes, et les 20% restant je les ai appris au fur et à mesure ».
>
> *Extrait d'entretien, directrice d'office commerce*

Le cas le plus illustratif de cette posture est celui d'un ancien directeur de centre commercial devenu manager de centre-ville dans une agglomération.

L'ouverture de postes de manager de centre-ville a offert aux acteurs du commerce, notamment aux personnels de chambres consulaires et aux présidents d'union de commerçants les plus engagés, des possibilités de valoriser leur expérience au sein d'une carrière dans le secteur public. Après avoir travaillé en tant que manager de centre-ville, certains continueront d'évoluer sur des postes similaires au sein de la fonction publique, d'autres retourneront dans le secteur privé sur de « meilleurs postes » après avoir accumulé des années d'expériences en tant que manager. Par exemple, après avoir exercé la fonction d'animateur de l'union commerciale locale durant six ans, un permanent d'association de commerçants a effectué la formation complémentaire de manager de centre-ville au CEFAC pour devenir responsable du service commerce dans une collectivité. De la même manière, un conseiller commerce de chambre consulaire a pu intégrer le milieu des collectivités locales en tant que manager de centre-ville, métier qu'il exerça durant douze années (sur trois postes différents) avant de devenir agent général dans une compagnie d'assurance privée :

> « Je suis issu de formation commerce, j'ai fait des études de commerce et j'ai travaillé dans le commerce et dans la distribution. Puis, j'ai fait la formation du CEFAC pour être conseiller commerce en chambre de commerce. J'y ai exercé durant trois ans et je m'étais spécialisé dans les problématiques de revitalisation de centre-ville et les FISAC car il y avait une demande sur ces questions au début des années 2000. Cela m'a amené à me professionnaliser sur le métier de manager, et un jour, un poste s'est libéré. Il fallait tout créer, c'était un territoire que je connaissais car j'exerçais en tant que conseiller consulaire sur le département mais là c'était plus facile de travailler sur un échelon plus petit et il y avait une vraie volonté politique de faire bouger les choses »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Les cas évoqués ci-dessus montrent le rôle de la formation complémentaire dans la circulation des professionnels du privé vers le public mais aussi le désir de mobilité de ces acteurs, en particulier chez les professionnels moins diplômés. Pour ces derniers, leur niveau de qualification peu élevé ne facilite pas l'entrée dans le métier mais leur bonne connaissance des problématiques commerciales constitue un atout. La formation complémentaire peut légitimer leur prétention au poste de manager de centre-ville, comme ce fut le cas pour le conseiller consulaire et le permanent d'union commerciale cités ci-dessus. Au total, plus d'un quart des managers de ce groupe a effectué une formation complémentaire de management de centre-ville[222]. Partant de là, on peut émettre l'idée que l'absence de formation initiale de management de centre-ville a permis aux chambres consulaires de favoriser la mobilité de

[222] Ces formations complémentaires sont parfois effectuées après la prise de poste, pour combler les lacunes ressenties, notamment sur les problématiques urbaines et/ou sur l'environnement des collectivités.

leurs membres et celles de leurs ressortissants[223]. À bien y regarder, la formation complémentaire dispensée par l'école de commerce NOVANCIA et le CEFAC semble plutôt faciliter la bifurcation de professionnels issus de la distribution et des conseillers commerce des chambres consulaires vers des postes de managers de centre-ville[224], que celle de professionnels issus des collectivités locales. Il peut ainsi s'agir d'une stratégie mise en place par les chambres consulaires pour maintenir l'accès des représentants du commerce aux collectivités locales, dans un contexte qui voit leur rôle politique réduit. Cette mobilité est aussi le résultat d'un désir de mobilité des professionnels du commerce.

En outre, dans le questionnaire que nous avons fait passer, nous avons demandé aux managers s'ils connaissaient bien le territoire avant d'y être recrutés (que ce soit en tant qu'habitant ou en tant que travailleur). Cet indicateur n'est pas parfait mais permet de mesurer le degré global de familiarité du manager avec son territoire. En effet, certains employeurs notifient sur leurs offres d'emploi que la connaissance préalable du territoire est un « plus » pour le recrutement (mais pas un prérequis) :

> « Je n'étais pas originaire du pays basque, mais d'Alsace, je pensais que ce serait un frein à ma candidature mais cela n'a pas été le cas »
>
> *Extrait d'entretien, directrice d'office commerce*

Nous avons souhaité savoir pour qui la proximité avec le territoire peut constituer un atout lors du recrutement. Pour le groupe des managers « entreprise », les résultats à cette question montrent que la proximité sert plutôt les moins diplômés : alors que 70 % des managers ayant validé un diplôme inférieur ou équivalent à bac+3 déclaraient bien connaître leur territoire avant d'être recrutés sur le poste de manager, cette part diminue à 50% chez les bac+4 et plus. Nous constatons que la possession d'un capital d'autochtonie (Renahy, 2010) sert avant tout les moins diplômés[225]. La familiarité avec

[223] Rappelons que les chambres consulaires étaient très actives dans la professionnalisation du métier. Ce sont elles qui ont mis en place l'unique formation complémentaire de manager de centre-ville. Ainsi, on peut supposer que cette formation ait permis d'élargir les perspectives d'emploi pour leurs membres et leurs ressortissants. Néanmoins, il y a des chances que l'absence de formation initiale soit aussi le résultat du manque de reconnaissance du métier dans le champ des métiers de la ville et dans l'agenda politique national, causant à l'échec des promoteurs à mettre en place cette formation.

[224] Sur les 22 managers enquêtés ayant effectué une formation complémentaire de manager de centre-ville, la plupart sont issus du commerce au regard de l'ancienne profession exercée : animateur d'union commerciale, animateur FISAC, commerçante, conseiller commerce, directeur de magasin, formatrice en marketing, franchisé, cadre dans l'immobilier commercial, etc. Une petite part de managers provient de postes de la fonction publique territoriale, par exemple un ancien chef de service développement économique et un directeur général adjoint d'une communauté d'agglomération.

[225] Le capital d'autochtonie désigne des ressources constituées sur un territoire à partir de relations interpersonnelles, de connaissance des lieux construites dans le temps. Nicolas Renahy la définit ainsi : « une définition minimale de la notion de capital d'autochtonie pourrait consister à dire qu'elle est l'ensemble des ressources que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisés. Il s'agit de nommer des ressources symboliques, symboliques en ce qu'elles ne tiennent ni d'un capital économique, ni d'un capital culturel, mais d'une notoriété acquise et entretenue sur un territoire singulier » (Renahy, 2010 : 9)

le territoire et ses problématiques, l'insertion dans un réseau d'acteurs du territoire (susceptible de former des ressources dans l'activité) et l'existence de liens préalables avec la sphère politique sont susceptibles de favoriser le recrutement. Ce constat n'est pas spécifique aux managers « entreprise » mais il peut avoir une signification particulière dans ce groupe.

En effet, l'existence de commerçants, de permanents et présidents d'unions commerciales devenus managers de centre-ville, bien que modeste dans le panel, est révélatrice d'autres logiques de recrutement et de modes d'entrée dans le métier. Si une bonne connaissance du territoire peut être un atout pour les managers lors des recrutements, elle peut également attester d'une forte connivence entre le candidat recruté et le pouvoir politique en place. Certains recrutements prennent la forme de procédures de « récupération » politique de certains acteurs du commerce. Prenons l'exemple d'une commerçante devenue manager de centre-ville à la suite des élections municipales : la commerçante en question était inscrite sur la liste du candidat qui a remporté l'élection en 2014. Ainsi, elle est devenue conseillère municipale de sa ville et a été recrutée la même année comme manager de centre-ville sur ce même territoire par le maire entrant (à savoir sa tête de liste). D'autres cas nous ayant été rapportés décrivent l'arrivée de présidents d'associations de commerçants sur des postes de managers au sein de leur ville avec le soutien du maire. Dans ces situations, la logique politique prime sur la logique de compétence lors de l'entrée dans le métier, sans compter que de tels recrutements permettent de capturer les leaders commerçants. En effet, l'intégration de ces derniers à la collectivité peut dès lors servir les intérêts politiques, avec le risque que ces acteurs perdent leur légitimité auprès des pairs au cours de leur changement de fonction. Ces « placements politiques » de managers sont considérés par des promoteurs comme un danger pour la légitimité du métier qu'ils souhaitent voir reposer sur la compétence.

QUELQUES PROFESSIONS ANCIENNEMENT EXERCÉES (GROUPE « ENTREPRISE »)	
Agent immobilier	Directeur commande publique
Animateur d'une union commercial	Directeur agence de publicité
Animateur programme LEADER	Directeur de centre commercial
Chargé de mission commerce	Directeur de magasin
Chargé de développement d'un site d'événementiel	Formatrice en marketing
Chef de rayon	Journaliste
Chef de projet	Permanent d'une association de commerçants
Commerçant	Responsable commerciale
Commercial	Responsable de service dans un EPCI
Conseiller commerce CCI	Responsable d'une enseigne de sport

Table 4. Anciennes professions des managers du premier groupe « entreprise »

6.1.2.2. Les managers « urbains » : des cadres de la fonction publique territoriale aux savoirs généralistes

Le deuxième groupe (23 % des répondants) est issu de formations dites « urbaines » : ces managers ont validé des DESS de développement territorial, des masters en urbanisme, en aménagement du territoire ou en géographie, des masters en IAE en lien avec le développement territorial ou encore des diplômes universitaires de management des villes et des territoires. Globalement, c'est un groupe plus jeune que le premier puisque les trois quarts des managers « urbains » y ont moins de 42 ans. Ils sont aussi plus diplômés : tous ont un niveau égal ou supérieur à Bac+4. Contrairement au premier groupe, un seul manager du groupe « urbain » a suivi la formation complémentaire de management de centre-ville, ce qui confirme notre hypothèse selon laquelle la formation du CEFAC concernerait surtout les professionnels issus du privé. Ces éléments laissent supposer que les modes d'entrée dans la profession sont différents pour ce groupe que pour le premier. La part importante d'enquêtés issus de formations de développement local/territorial est un signe que le management de centre-ville est considéré par ces travailleurs et leurs employeurs comme une forme de développement économique des territoires, dont ils peuvent réutiliser les méthodes génériques et standardisées.

Néanmoins, la majeure partie des fonctions précédemment occupées par ces managers montre un lien avec le commerce, ou *a minima* avec l'économie locale. Pour les trois quarts des managers de ce deuxième groupe, le dernier emploi occupé était au sein de la fonction publique territoriale, un avenir auquel leur formation les avait préparés (*cf.* figure 34). La majorité d'entre eux ont exercé sur des postes de chargés de mission en collectivité en lien avec le tourisme, le développement local et/ou le commerce. Ils sont aguerris au statut de contractuels, certains ont déjà occupé plusieurs postes au sein des collectivités territoriales :

> « J'ai atteri dans un Pays [une intercommunalité], où il y avait quatre communes. Il y avait des projets de développement économique, donc j'étais chargée du développement économique. Dans ce cadre-là, j'ai été chargée de mettre en place une opération de modernisation grâce au FISAC. Il y avait plusieurs volets tels que la dynamisation sur les marchés hebdomadaires de non-sédentaires, des petites choses avec les associations de commerçants et l'investissement direct à destination de certains commerçants. Puis suite à cela, il y a eu la création d'un poste de manager commerce sur l'une des communes, j'étais à la fin de mon contrat avec le Pays, du coup j'ai enchaîné sur le poste de manager ».
>
> *Extrait entretien, manager de centre-ville*

On trouve aussi des cadres de la fonction publique territoriale tels que des responsables de service et des directeurs de pôles, et quelques conseillers issus de chambres consulaires. Une bonne part a déjà

été confrontée aux problématiques commerciales et pour les autres, leurs compétences et leur expérience en développement territorial sont considérées comme des ressources re-mobilisables en tout lieu. Leurs parcours sont plus homogènes que ceux des managers du groupe « entreprise » et leur carrière s'effectue principalement au sein de la fonction publique.

Étant donné que ces managers « urbains » bénéficient de formes de mobilité internes à la fonction publique territoriale et s'inscrivent dans une vision générique du développement local, l'argument de la proximité est bien moins présent lors des recrutements que pour les managers « entreprise » : seul un tiers des managers de ce groupe connaissait son territoire avant d'être recruté sur le poste de manager qu'il occupait au moment de l'enquête. Les auteurs ayant mobilisé la notion de capital d'autochtonie (*cf.* la synthèse produite par Renahy, 2010) l'ont originellement utilisée pour désigner les ressources spécifiques utilisées par les classes défavorisées face au déficit de capital culturel ou économique. Ce deuxième groupe de managers étant globalement plus diplômé que le premier, on peut supposer qu'il ressente moins le besoin de combler un déficit scolaire. En définitive, l'entrée dans le métier des managers « urbains » est principalement permise par la détention d'un capital scolaire élevé et de compétences liées au développement local, acquises lors d'une formation initiale et d'une expérience professionnelle sur des postes similaires.

QUELQUES PROFESSIONS ANCIENNEMENT EXERCÉES (GROUPE « URBAINS »)	
Animatrice d'association de commerçants	Conseiller d'entreprise
Chargée d'affaire	Directeur de l'économie (collectivité territorial)
Chargée de développement (CMA)	Directeur d'association de CMA
Chargée de mission (CCI)	Directeur d'une collectivité locale
Chargée de mission animation et développement du commerce local	Directeur du pôle grand projet du territoire et urbanisme commercial
Chargée de mission économie/directrice office de tourisme	Responsable d'un Pays
Conseiller développement commerce (CCI)	Technicienne en accessibilité handicapée

Table 5. Anciennes professions des managers du deuxième groupe « urbains »

6.1.2.3. Les managers issus d'autres formations

Le dernier groupe comprend ceux qui ne sont pas compris dans les deux premiers groupes, qu'on ne peut classer ni dans les managers « entreprise », ni dans les « urbains ». On ne peut pas réellement parler de groupe en raison de l'hétérogénéité des profils répertoriés, mais il est intéressant d'examiner les caractéristiques qui se dégagent de ce dernier ensemble. Notons d'abord la présence remarquable de managers issus de formations de droit et d'administration, qui composent 13,6 % de l'échantillon global. L'essor de nouveaux outils juridiques d'urbanisme commercial, la complexité des dossiers

relatifs aux projets urbains ont eu pour effet de susciter l'appétence des recruteurs pour ces profils. Ces managers possèdent des DESS/masters en droit, en management public et en administration des collectivités locales. 19 % des diplômés de ces filières ont effectué une formation complémentaire de management de centre-ville. Ils ont fréquemment exercé des fonctions proches de celle de manager de centre-ville au sein des collectivités locales telles que chargés de mission FISAC, directeur de développement économique, coordinateur commercial en collectivité locale, etc. Leurs parcours professionnels sont proches des « urbains » mais ces managers ne présentent pas les mêmes caractéristiques sociologiques : la part de femmes y est légèrement plus élevée (62 %) et ces managers sont en moyenne plus âgés que les « urbains » (37 % d'entre eux ont 50 ans et plus). Ils sont aussi plus nombreux à faire partie de la fonction publique territoriale que les « urbains » qui exercent plutôt en tant que contractuels.

Outre ces profils, il existe aussi une faible part de managers issus de formations en communication (5,1 % de l'échantillon global, soit 6 managers). Ceux-là sont moins diplômés (essentiellement niveau Bac+2/+3) que les profils précédents et occupaient des postes en lien avec la communication. Ce petit groupe est marqué par une population plutôt féminine (4 femmes) et assez jeune (la moitié ont moins de 35 ans). Depuis le départ, les compétences en communication sont recherchées par les employeurs des managers de centre-ville, notamment lorsque les missions impliquent d'accompagner et de moderniser des unions commerciales. Le reste de l'échantillon (14 %) comprend des profils très diversifiés issus de formations atypiques telles que l'histoire de l'art, l'informatique, le médical ou les sciences politiques. Ces personnes ont souvent exercé dans le public ou le privé sur des postes à responsabilité, parfois en lien avec le développement territorial : chargée de mission économie, responsable des activités sportives et culturelles, directeur général adjoint d'une collectivité, manager dans l'hôtellerie-restauration, responsable communication d'un office de tourisme ou directeur dans le secteur de l'immobilier commercial. Malgré des formations éloignées, la trajectoire de ces managers se rapproche de celle des profils examinés plus haut.

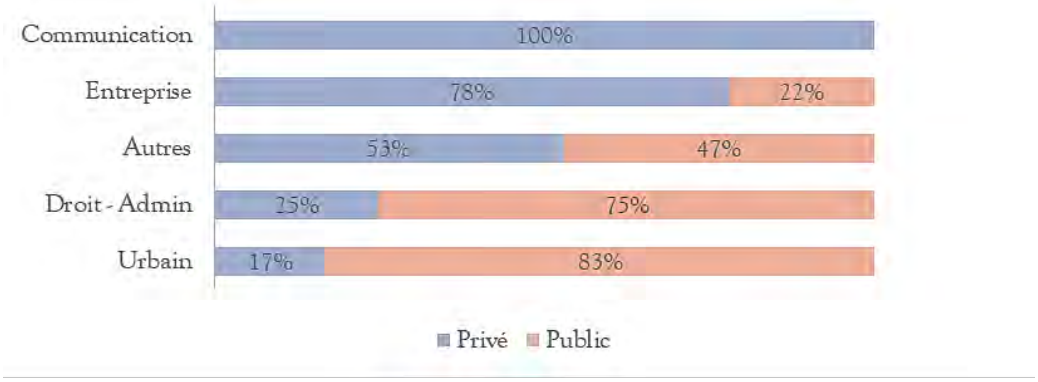


Figure 34. Secteur de la dernière expérience professionnelle en fonction de la filière de formation

Pour conclure sur ce point, les filières de recrutement des managers de centre-ville sont diversifiées et délivrent des informations sur les voies d'accès au métier. Il est possible de distinguer deux profils de managers : les anciens cadres du public ayant exercé en collectivité locale sur des postes de chargés de mission et ayant validé des formations en aménagement du territoire, en administration publique et en droit ; et les managers issus de formations de gestion, de marketing, d'économie, de commerce ou de communication, ayant effectué leur carrière dans le secteur privé et plus exceptionnellement dans le secteur public (*cf.* figure 34). Ce dernier profil a certainement été le plus répandu aux origines de la gestion de centre-ville, mais la professionnalisation croissante des métiers du développement local (Jeannot, 2005) a certainement permis l'ouverture du métier[226]. L'examen de ces profils aide à mettre en évidence la pluralité des logiques et des voies d'accès au métier : alors que les managers les plus diplômés sont plutôt recrutés selon une logique de compétence (parfois généraliste surtout pour les profils « urbains »), les moins diplômés peuvent mobiliser d'autres atouts tels que leur expérience préalable du commerce et leur capital d'autochtonie (connaissance préalable du territoire, inscription dans les réseaux locaux, etc.), voire leurs liens avec la sphère politique. Tout comme la médiation sociale (Marlière et Fontaine, 2011), la proximité avec les administrés peut être utilisée par les municipalités comme une ressource pour adoucir les relations avec les commerçants.

[226] À partir du nombre d'années d'exercice en tant que manager, nous pouvons examiner s'il existe une évolution du profil des managers. À première vue, les managers « entreprise » possèdent en moyenne 4,6 années d'expérience en tant que manager (tout postes confondus) contre 3,6 années pour les « urbains » et 7,3 années pour les managers formés à la communication. On peut supposer que le recrutement de profils « urbains » constitue une tendance plus récente dans les recrutements, mais il est aussi possible que les managers « entreprise » et « communication » se maintiennent plus longtemps au sein du métier. En effet, leurs modes d'accès au métier les inciteraient à rester sur des postes de managers dans la mesure où contrairement aux « urbains », leurs compétences centrées sur le commerce limitent leur mobilité vers d'autres métiers. A contrario, les managers « urbains » ont des compétences généralistes sur le développement territorial qui facilitent leur mobilité vers d'autres postes de chargés de mission.

6.1.3. SOCIALISES A TRAVERSER LES FRONTIERES ?

La posture de manager de centre-ville semble reposer sur leur capacité à se positionner à l'interface entre le commerce et l'administration publique, entre développement économique et aménagement du territoire, entre travail marchand et travail public. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une telle position intermédiaire exige de posséder des compétences en gestion, de connaître le milieu de l'entreprise, mais aussi d'être à l'aise avec les élus, avec la posture d'agent public et l'environnement des collectivités locales :

> « Apprendre à travailler avec tous ces indépendants et tout ce secteur privé au milieu d'un secteur et d'un environnement public, c'est différent, on est dans un espace public. On est dépendant de la ville pour beaucoup de choses et en même temps on est là pour faire du commerce, là pour augmenter le chiffre d'affaire des commerçants, répondre aux règles établies par la ville, et comment faire sachant que ce sont des indépendants, on ne peut pas les forcer, contrairement à un centre commercial, à payer une cotisation chaque mois ou chaque semaine ».
>
> *Extrait d'entretien, directrice office de commerce*

Dans quelle mesure les managers recrutés sont-ils socialisés à cette posture ? L'idée que nous souhaitons développer ici est que la plupart des managers que nous avons interrogés ont déjà été socialisés lors de leur parcours de formation ou d'expériences préalables à travailler entre public et privé. En effet, ces managers que nous avons rencontrés sont rarement restés dans le carcan de leur discipline : leur trajectoire de vie est marquée par des bifurcations qui les ont conduits à être au contact de la sphère privée — la majeure partie des entretiens que nous avons menés étaient avec des managers issus de formations « entreprise » — et de la sphère publique.

Ce goût pour l'interdisciplinarité peut s'exprimer assez tôt dès le parcours universitaire. En effet, certains diplômes validés par les managers de centre-ville prédisposent déjà à l'interdisciplinarité. On pense par exemple aux diplômes de « développement économique des territoires » ou aux masters de « management des entreprises, spécialité administrations publiques ». Dans le questionnaire, nous avons demandé au manager quel était le dernier diplôme obtenu. Cela ne nous permet pas de saisir la complexité de leur parcours universitaire. Les entretiens menés révèlent que nombre de managers se sont réorientés en cours de parcours, certains ont validé des doubles diplômes. Ils sont plusieurs à avoir ainsi franchi les frontières de leur formation d'origine. Par exemple, une manager que nous avons interrogée avait démarré ses études supérieures dans le domaine du commerce et les a terminées dans l'aménagement :

> « J'ai fait un DUT techniques de commercialisation, puis j'ai fait un DEUG en immobilier et j'ai attaqué des études en aménagement et urbanisme. J'ai fait une maîtrise « Aménagement et développement urbain durable » et ensuite j'ai fait un master en projets urbains (...) Il y a l'immobilier qui m'a permis de faire le lien »
>
> *Extrait d'entretien, manager commerce*

Ce fut aussi le cas de ce manager issu d'une formation en management des entreprises et intelligence économique, qui après avoir travaillé en tant que commercial pour une petite entreprise en création, a décidé de revenir vers son intérêt premier pour le développement économique des territoires :

> « Mon job c'était commercial, d'aller chercher des gens qui avaient besoin de ce service, travailler avec des entreprises et essayer de nouer des partenariats, après faire des visites d'appartement avec les clients, il y avait toute la chaîne. (...) ça marchait très bien, mais [mes patrons] n'étaient pas très bons manager, c'est la raison pour laquelle je suis parti, problèmes relationnels. J'ai postulé pour travailler dans le développement économique, puisque j'y avais fait mon apprentissage, j'avais bien aimé les projets de développement économique sur lesquels j'avais bossé, mais à chaque fois que je candidatais, on me disait que je manquais de compétences sur l'aménagement du territoire. Donc j'ai repris une année d'étude en aménagement du territoire. J'ai fait un master 2 à Angers « chargé de développement et aménagement du territoire ». J'ai voulu garder le lien avec l'entreprise et développer des connaissances en aménagement ».
>
> *Extrait d'entretien, manager commerce*

Pour ces individus, leur double socialisation au monde de l'aménagement du territoire et à la gestion des entreprises démarre dès le cursus universitaire. Ce choix de double cursus s'inscrit souvent dans un projet, celui de travailler pour des collectivités locales sur des projets urbains ou de développement territorial.

Pour ceux qui n'auraient pas fait de double cursus, cette « double socialisation » peut intervenir plus tard, lors des expériences professionnelles. En effet, les personnes qui arrivent sur ces postes ont souvent eu l'occasion d'être à la fois au contact des entreprises et des collectivités. Pour les managers issus du secteur public, leurs anciennes missions les ont fréquemment conduits à être au contact des entreprises, qui n'étaient pas forcément des entreprises commerciales d'ailleurs. On trouve beaucoup de chargés de missions développement économique ayant exercé au sein d'autres collectivités avant de devenir manager de centre-ville. Du côté des managers issus du privé, plusieurs d'entre eux ont déjà été confrontés au contact avec les collectivités, par exemple en travaillant pour elles en tant que prestataire ou consultant :

> « J'ai une formation Bac+4 en science économiques. Après j'ai tout le temps travaillé dans le privé, d'abord dans l'intérim puis je suis parti 10 ans dans une société de concession de marché forain. Les mairies font appel à des sociétés en Île de France qui gèrent complètement tout leur marché ».
>
> *Extrait d'entretien, manager du commerce*

> « J'ai fait une formation en marketing communication dans une école de commerce. En sortant de cette école, je suis entrée chez Microsoft au service éducation, j'étais au service marketing. J'étais en charge d'accompagner les écoles dans la conduite de changement, leur expliquer pourquoi avoir des nouvelles technologies au sein des établissements (…) on travaillait vraiment en amont avec l'équipe pédagogique en se demandant comment ça peut leur être utile (…) puis j'ai travaillé dans un cabinet de conseil en télécom avec les collectivités. Je suis arrivée il y a trois ans maintenant dans cette région. (…) Il y avait cette opportunité [le poste de directrice de l'Office de Commerce] qui alliait bien à la fois la partie marketing et communication, c'était vraiment mes études et ce que j'avais fait à Microsoft, puis la partie collectivités rencontrée pendant un an dans le cabinet de conseil, ça allait un peu tout cela, et la découverte d'un nouveau monde le commerce »
>
> *Extrait d'entretien, directrice d'office commerce*

Le dernier extrait d'entretien est intéressant car il caractérise bien le travail de mise en cohérence du parcours professionnel avec le nouveau métier. D'une certaine façon, l'exercice de l'accompagnement au changement auquel s'est livrée cette ancienne directrice dans le secteur de l'enseignement requiert la même pédagogie que celle qui lui sera demandée pour faciliter l'adoption de nouveaux outils par les commerçants. Quand bien même ces managers n'auraient pas été sur des postes à l'interface entre le public et le privé, certains d'entre eux ont déjà été socialisés au travail d'intermédiation, à la gestion de projet ou à des missions de coordination.

Il faut noter que la plupart du temps, les managers ne connaissent pas le métier avant de postuler. Beaucoup doivent se renseigner sur la fonction avant de passer leurs entretiens de recrutement. Mais loin d'être désœuvrés face à ce métier inconnu, ils cherchent ce qui dans leur expérience passée peut les relier au métier qu'ils aspirent à exercer au moment du recrutement :

> « J'ai cherché du travail, ce poste c'est ouvert, on m'en a parlé, j'ai passé un entretien devant un jury et j'ai été embauché. Ça me plait énormément car avec mes études dans le commercial, ça convient parfaitement »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville, ancien agent immobilier*

Cela les pousse à aborder le métier au prisme de leurs propres savoir-faire, à se focaliser sur le segment du métier avec lequel ils se trouvent des affinités, sans pour autant délaisser les autres missions qui sont alors perçues comme des opportunités de monter en compétence. À titre d'exemple, l'ancien

agent immobilier mobilise ses connaissances en baux commerciaux pour aider des commerçants en cas de conflits éventuels avec leurs propriétaires. De son côté, l'ancienne directrice marketing met au point des dispositifs de gestion et de fidélisation. Cela donne une coloration particulière au métier et plus généralement au management de centre-ville pratiqué.

6.2. Des conditions d'emploi qui façonnent la pratique du métier

Depuis ses origines, le management de centre-ville est porté par diverses institutions investies dans la redynamisation des centres-villes. Leurs initiatives dispersées ont petit à petit alimenté les pratiques des managers de centre-ville, que les promoteurs ont ensuite rassemblées puis institutionnalisées dans le but de professionnaliser le métier. Ce processus est inachevé puisqu'on observe encore une grande diversité de structures de recrutement, de statuts et de missions. L'hypothèse émise dans le chapitre précédent était celle d'une municipalisation croissante de la fonction.

6.2.1. Recrutement et financement : les collectivites au premier plan

6.2.1.1. Les collectivités locales, principaux employeurs et financeurs des managers

Tout d'abord, nous allons revenir sur une hypothèse évoquée dans le chapitre précédent, celle de la municipalisation de la fonction. Au regard des résultats de l'enquête, cette hypothèse semble valide puisque la moitié des managers de centre-ville exerce au sein d'une municipalité (*cf.* figure 35). Mais elles ne sont pas les seules collectivités investies : 17,5 % des managers enquêtés travaillent pour une intercommunalité tandis que 4,2 % exercent à la fois pour le compte d'une municipalité et d'une intercommunalité. En somme, les managers employés par une collectivité forment 70 % de notre échantillon, plaçant les collectivités en tête de liste des employeurs des managers[227]. Les expériences pionnières de management de centre-ville étaient structurées autour de l'idée de partenariats public-privé entre les acteurs du commerce (consulaires, associations de commerçants) et les municipalités. Au regard des statistiques, cette configuration de management de centre-ville est la deuxième plus

[227] Nous avons déjà évoqué les raisons pour lesquelles les villes ont pris la main sur le management commercial dans le précédent chapitre donc nous ne reviendrons pas sur ce point.

fréquente dans l'échantillon (10 %)[228], suivie de près par les managers travaillant dans les chambres consulaires (9,2 %). Pour terminer, les managers qui exercent au sein d'unions commerciales sont le profil le moins fréquent puisqu'ils forment 7,5 % de l'échantillon. Si la municipalisation de la fonction semble avérée, elle ne fait pas office de modèle unique : d'autres configurations de management de centre-ville coexistent et se maintiennent dans le temps. De telles données démontrent que l'intérêt prononcé d'un acteur pour le management de centre-ville n'a pas entravé le recrutement de managers par d'autres institutions, selon des modalités et des finalités qui leur sont propres.

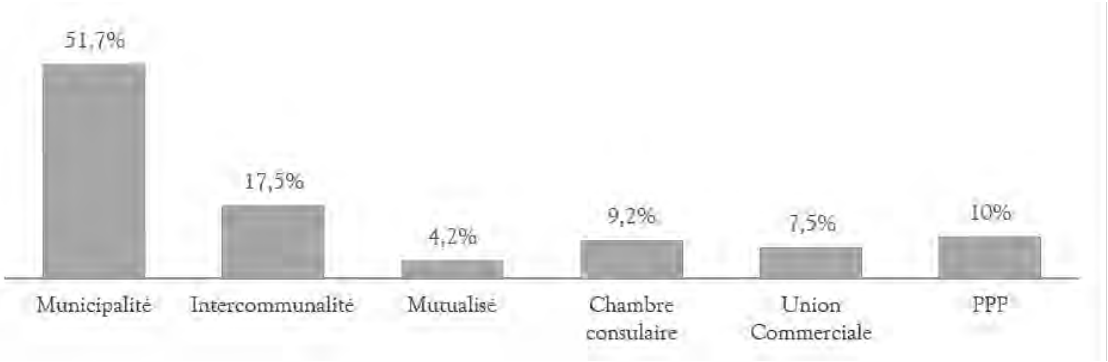


Figure 35. Distribution des managers selon l'employeur (N=120)

La diversité de financements des postes est plus importante encore que celle des employeurs (*cf.* figure 36). En effet, le rattachement du manager à une institution n'empêche pas d'autres acteurs de contribuer au financement du poste. De cette manière, un manager exerçant en union commerciale peut être financé par une collectivité tandis qu'un manager consulaire peut être mis à disposition d'une ou plusieurs municipalités. Sur les 120 managers interrogés, nous avons répertorié près de 36 configurations différentes de financement de poste de manager. Les acteurs quasi-omniprésents dans le financement de postes de managers sont les collectivités locales puisqu'elles financent près de 73 % des postes, seules ou en partenariat avec d'autres institutions. Les représentants du commerce sont des acteurs financiers mineurs : les chambres consulaires participent au financement de 12,5 % des postes recensés et les associations de commerçants à 8,8 % des postes. L'État intervient aussi dans le financement des postes (11 %) par le biais d'aides telles que le FISAC. L'intervention financière de l'État joue un rôle important quand elle existe puisque l'attribution du FISAC repose sur l'existence

[228] Il faut savoir que derrière la notion de partenariat public-privé se cachent de nombreuses configurations de partenariats et de statuts. Elle renvoie souvent aux offices de commerce incarnant les partenariats entre municipalités et commerçants, ainsi que leurs représentants.

d'un partenariat entre commerçants et municipalités. Ainsi, la contribution de l'État au financement du poste de manager favorise la participation financière des unions commerciales (22 % avec l'État, 10 % sans l'État). En revanche, elle n'a aucun impact sur celle des chambres consulaires.

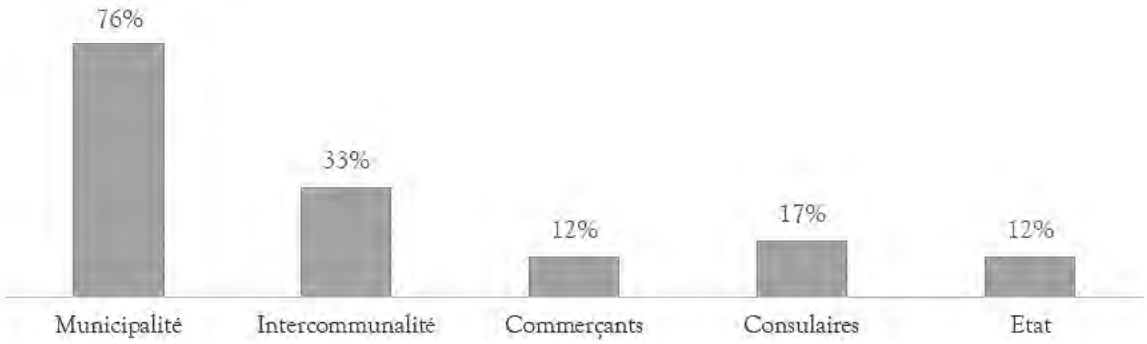


Figure 36. Taux de managers financés selon l'institution (N=120)

Ainsi, bien que le management de centre-ville ait été pensé au départ comme une action collective, force est de constater que la plupart des postes (61 %) sont financés à titre exclusif par une institution unique (*cf.* figure 37). Le financement partenarial des managers est une réalité minoritaire dans notre panel. Les collectivités locales sont les seules qui soient réellement autonomes sur le plan financier : 42 % des postes sont financés exclusivement par une municipalité, 11 % par une intercommunalité, et enfin, 9,2 % sont financés conjointement par les deux collectivités. En comparaison, les chambres consulaires ne financent seules qu'une part minoritaire des postes (4,2 %) et il est rare pour les unions commerciales de réussir à financer un poste en autonomie (1,7 %). Les acteurs du commerce ne sont pas autonomes sur le plan financier : alors que les associations de commerçants peinent à collecter de l'argent par leurs cotisations, les chambres consulaires voient leurs ressources diminuer depuis les réformes du réseau consulaire et de la fiscalité associée. Par voie de nécessité, ces acteurs sont plutôt associés aux collectivités comme partenaires institutionnels et financiers, quand leurs ressources leur permettent de contribuer au financement des postes qu'ils ne peuvent prendre en charge seuls. Ces postes financés en partenariat public-privé ne forment au final, que 15 % de l'échantillon. La faible capacité financière de ces acteurs influe sur leur poids dans les décisions et contribue à leur sujétion aux politiques municipales, y compris quand ils sont les employeurs principaux des managers[229].

[229] À titre d'exemple, 36% des postes en chambres consulaires sont pris en charge exclusivement par les consulaires eux-mêmes et 22% des postes en associations de commerçants sont financés uniquement par les commerçants.

Figure 37. Distribution des managers en fonction du nombre de financeurs du poste (N=120)

Nous n'avons que peu de moyens de savoir si la structure des financements a changé depuis une décennie. Nous pouvons néanmoins utiliser quelques indicateurs à notre disposition pour tenter de trouver des traces (fragiles) de ces évolutions. Si on examine la participation financière des différents acteurs en fonction de l'année de création des postes[230] (parmi les managers encore en poste, *cf.* figure 38), on constate que plus la création du poste est récente, plus la participation des commerçants et des consulaires tend à diminuer. C'est aussi vrai pour les recrutements : plus l'année de recrutement est récente, plus la présence des acteurs du commerce est faible (excepté pour les commerçants en 2014 et après). Ces données semblent aller dans le sens d'un reçul du modèle partenarial depuis la fin des années 2000. La seconde observation concerne la place des intercommunalités qui semblent gagner en importance dans le financement des postes depuis 2014. On peut certainement imputer ce changement à la loi NOTRe et plus généralement à la montée en puissance des intercommunalités dans le paysage administratif français[231]. Cela vient relativiser notre hypothèse de la municipalisation de la fonction puisque parmi les postes créés entre 2014 et 2018, la part de postes financés par les municipalités est moins forte qu'entre 2009 et 2013. Autrement dit, si la municipalisation semble être une évolution plausible[232] au long des années 2000, les récentes évolutions laissent présager une future dualisation de la fonction de manager, tendue entre municipalités et intercommunalités. Ce

[230] Nous avons défini trois périodes pour mesurer ces évolutions : avant 2009, l'année de publication du référentiel métier et de l'ouverture de la formation de manager de centre-ville au CEFAC ; la période charnière entre 2009 et 2013, et enfin la période entre 2014 et 2018 car l'année 2014 fut marquée par les élections municipales et la promulgation de lois ayant transformé le cadre d'exercice des managers (ALUR en 2014, Pinel et la loi Notre en 2015).

[231] La loi NOTRe a confié la compétence commerciale aux intercommunalités.

[232] L'analyse de variables telles que l'année de création du poste occupé et l'année de recrutement du manager interrogé offre quelques informations pour éprouver cette hypothèse, mais l'interprétation de ces indicateurs est nécessairement imparfaite. Étant donné que l'échantillon ne comporte que des informations sur les managers en poste, nous n'avons aucune donnée sur ceux qui ont quitté la profession et sur les postes supprimés. Néanmoins, ces données peuvent toutefois fournir des indices sur des processus à l'œuvre, à condition de faire preuve de vigilance et de modestie dans leur interprétation.

transfert du métier vers l'échelon intercommunal n'est pas anodin : il traduit un renforcement des intercommunalités dans la gouvernance du commerce dont les objectifs ne sont pas ceux des municipalités.

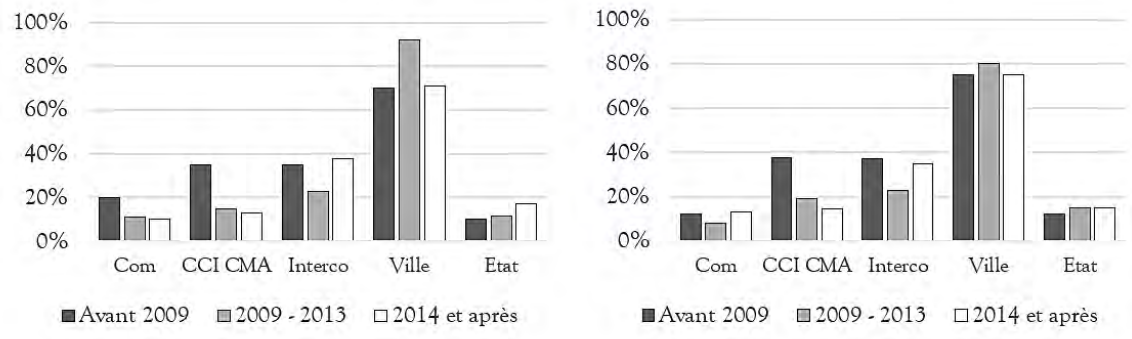


Figure 38. Participation financière des acteurs en fonction de l'année de création du poste (à gauche) et de l'année de recrutement du manager (à droite)[233]

6.2.1.2. Un *turn-over* important : une profession qui peine à se stabiliser

Cette diversité de recruteurs impacte les conditions d'emploi des managers de centre-ville. Celles-ci sont aussi importantes pour comprendre le métier car elles affectent l'essor de la profession mais aussi la pratique du métier. Bien que les premiers managers aient été recrutés à l'aube des années 2000, le métier semble en constant renouvellement. Un examen global de l'échantillon nous indique que l'année moyenne de création des postes est 2012 alors que l'année moyenne de recrutement est 2014 (*cf.* figure 39). Autrement dit, la plupart des managers exerçent sur des postes récents : la moitié des enquêtés occupent un poste créé après 2015, soit après les dernières élections municipales. Les nombreuses créations de poste depuis les dernières élections locales laissent penser que le métier connaît un certain dynamisme mais aussi de possibles difficultés à maintenir les postes dans le temps. Dans le panel, le nombre moyen d'années d'exercice sur le poste occupé est de 3,8 ans. La moitié des managers interrogés exercent le métier depuis 2 ans ou moins sur leur poste. Les managers ayant une longue expérience sur leur poste — et dans le métier (*cf.* figure 40) — ne sont pas si nombreux. Le *turn-over*, difficilement mesurable sans suivi régulier des membres de la profession, semble constituer une

[233] Afin de comprendre les modalités des diagrammes, voici à quoi renvoient les codes utilisés : « com » désigne association de commerçants, « CCI CMA » les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et d'artisanat), « Interco » les intercommunalités (EPCI, communauté de communes, communauté d'agglomération, etc.), « Ville » les municipalités et enfin « Etat » désigne les dispositifs étatiques destinés à soutenir le financement des postes d'animation et de managers de centre-ville.

facette réelle du métier qui inquiète le Club des Managers de Centre-Ville. La présence sur le terrain nous a permis de ressentir ce *turn-over* : plusieurs managers interrogés au cours de la thèse n'étaient plus en poste en 2018. Certains avaient quitté la profession, d'autres avaient évolué vers d'autres postes ou travaillaient au sein d'autres collectivités.

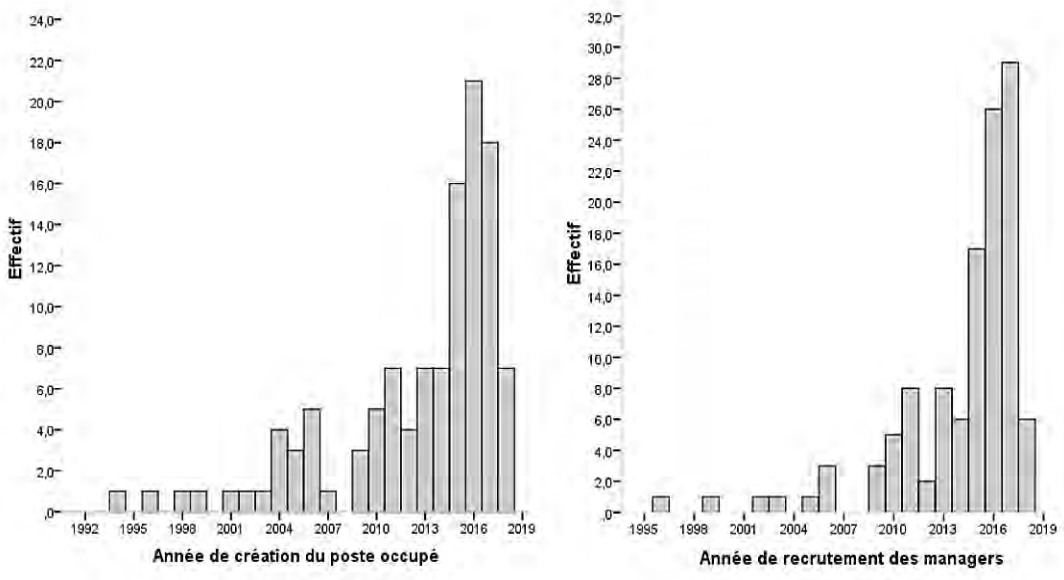


Figure 39. Distribution des managers selon l'année de création du poste occupé (à gauche) et l'année de recrutement sur le poste (à droite)

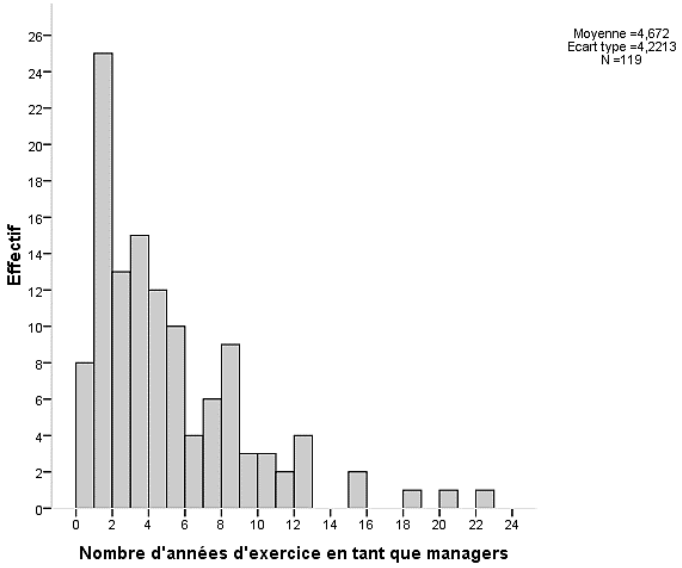


Figure 40. Distribution des managers en fonction du nombre d'années d'exercice en tant que manager (N=119)

Plusieurs éléments viennent expliquer ce *turn-over*. D'abord, le CDD (42,5 %) constitue le contrat le plus fréquent proposé aux managers. Cette part importante de contractuels s'explique par le grand nombre de nouveaux entrants dans la profession et par les pratiques de recrutement spécifiques aux collectivités territoriales : ces dernières recourent de plus en plus aux contractuels pour réaliser leurs missions et à gagner en flexibilité (INSEE Première[234]). L'entrée dans la fonction publique repose avant tout sur un savoir généraliste évalué lors d'un concours, mais la complexité du commerce appelle le recrutement par voie contractuelle de spécialistes du domaine. Nombreux sont les reproches adressés au statut de contractuel de la fonction publique territoriale : ces agents non-titulaires ne bénéficient pas de la sécurité offerte par les contrats à durée indéterminée, ni des possibilités de carrière liées au statut de fonctionnaire. Cette forme de précarité n'est pas réservée aux managers de centre-ville mais concerne l'ensemble des personnels contractuels de la fonction publique territoriale, parmi lesquels figurent beaucoup de « nouveaux métiers de la ville » (Annales de la Recherche Urbaine, 2000).

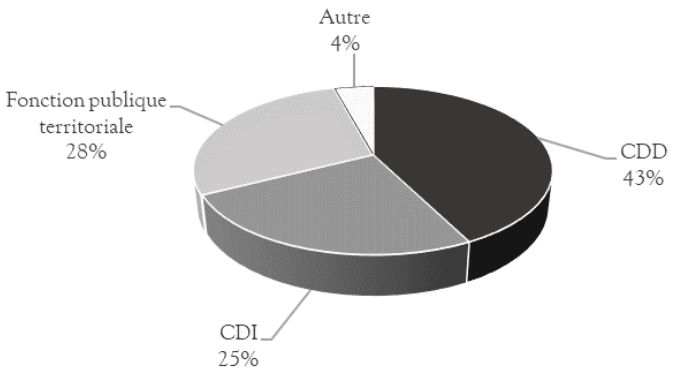


Figure 41. Distribution des managers en fonction de la nature du contrat (N=120)

Par ailleurs, la dépendance des postes vis-à-vis des fonds étatiques alimente la précarité du métier et plonge les travailleurs dans l'incertitude quant au maintien à long terme de leur poste. De ce point de vue, ils se rapprochent des médiateurs (Barthélémy, 2009). Pourtant contrairement à ces derniers, le métier de manager requiert un niveau de qualification élevé. En effet, la mise en place d'aides de l'État en faveur du commerce a suscité le besoin de professionnels capables de suivre le déroulement des opérations collectives et le suivi des procédures complexes du FISAC. Ce fonds permet en effet de financer partiellement un poste d'animateur FISAC à hauteur de 15 000 euros sur une durée de

[234] Donzeau N., Duval J. (2018) « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », Insee Première n° 1691, mars 2018.

trois ans (CDD d'un an, renouvelable deux fois). Plusieurs managers ont été recrutés pour monter les dossiers complexes du FISAC et pour assurer la mise en œuvre des actions financées par cette aide étatique :

> « Il y avait une réflexion de longue date. Au début du mandat il y a eu une nouvelle élue à l'action économique ; ils ont mené des actions sur le commerce, notamment un périmètre de préemption, une étude préalable à l'obtention d'un FISAC et ils ont repris des locaux pour installer des commerces. Puis il y a eu la création du poste de manager commerce. Ils avaient des actions à mener avec les commerçants et quand je suis arrivé, on m'a dit voilà y a douze ou quinze propositions d'action, maintenant tu montes le dossier FISAC et tu le déposes au plus vite »
>
> *Extrait d'entretien, manager commerce*

Si l'obtention de subsides de l'État peut motiver la création d'un poste de manager de centre-ville sur trois ans (financé partiellement par le FISAC), le retrait de l'aide étatique entraîne souvent la suppression du poste de manager, faute de volonté de la part des cofinanceurs de prolonger cet investissement. Un enjeu primordial des managers recrutés dans le cadre de FISAC consiste alors à pérenniser leur poste en se rendant indispensable sur le territoire et en sensibilisant les élus à la nécessité de poursuivre les actions menées.

Les élections municipales (et consulaires dans une moindre mesure) sont aussi des causes de cette faible longévité des managers. Les élections municipales constituent des moments particuliers pour la profession : la période pré-électorale peut pousser des maires soucieux d'obtenir l'adhésion des commerçants — groupe électoral réputé pour son impact local — à recruter des managers de centre-ville. Après les élections, les changements de maires peuvent à l'inverse causer le remplacement de managers en place (par méfiance politique envers le professionnel ou envers les partenaires) voire la suppression du poste quand la question du commerce n'est plus à l'agenda politique de la nouvelle équipe[235]. Le commerce n'est pas une compétence obligatoire des municipalités ; s'y intéresser dépend avant tout du bon vouloir des élus. Le management du commerce peine à se détacher de la sphère politique — à supposer que les managers veuillent s'en autonomiser. Ainsi, la gestion de la relation aux élus forme un élément constitutif du métier (Jeannot, 2005). Les managers entretiennent un rapport proche au politique — 13 % d'entre eux rencontrent quotidiennement leur élu — mais ce

[235] Sur ce point, les données que nous possédons sont trop fragiles pour établir un lien solide entre l'appartenance politique du maire et la présence d'un manager de centre-ville, mais elles nous fournissent des pistes de travail : sur les 62 managers municipaux, ceux-ci travaillent aussi bien pour des maires de gauche (23 %), de centre (23 %) que de droite (39 %). Il faut relier la part importante de maires de droite avec les tendances nationales marquées en 2014 par un reçul important du parti socialiste.

rapport suscite également des suspicions, tant du côté de la collectivité que des commerçants. Le recrutement d'un manager, couplé à l'absence de moyens financiers et humains dévolus à sa mission (12% des managers ne possèdent aucun budget de fonctionnement alloué à leur mission) est souvent interprété comme le signe d'une « absence de volonté politique » ou plus précisément comme le désir des élus de pacifier la relation aux commerçants au détriment de la mise en place d'une « vraie politique publique » :

> « Le métier sans moyen, ça n'existe pas, mais ça existe encore dans l'idéologie de certaines personnes. On prend quelqu'un et c'est le dindon de la farce. Il est là, il sert de caution quand les commerçants gueulent, c'est lui qui va leur parler. Ça ne peut pas marcher, ce n'est pas un médiateur le manager de centre-ville. C'est quelqu'un qui a une expertise, et qui est au service d'un partenariat, qui met en place des actions décidées par le conseil d'administration »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Le *turn-over* ne résulte pas uniquement de départs contraints mais aussi d'une mobilité volontaire des managers. Plusieurs managers sont partis de leur propre chef lorsqu'une opportunité de carrière plus satisfaisante s'est offerte à eux. Une raison invoquée par ces derniers concerne la rémunération considérée comme peu attractive : 64 % des managers reçoivent un salaire annuel inférieur à 35 000 euros bruts (*cf.* figure 42). S'ajoutent à cela d'autres difficultés telles que le manque de moyens financiers perçu comme une « difficulté majeure » par 38 % des enquêtés, le manque de moyens humains (32 %) et de leviers pour agir (20 %), la diversité des dossiers à traiter (29 %), le positionnement difficile du manager (27,5 %), la complexité des circuits de décision (24 %), la précarité du métier (20 %) la difficulté à mobiliser les acteurs (19 %), le manque de reconnaissance (17,5 %), le flou des missions (20 %) et du plan d'action (17 %) ou encore l'absence de volonté politique (16 %). Ces difficultés poussent certains managers ayant la notoriété et les ressources nécessaires à quitter leurs postes si une occasion d'évoluer se présente. Certains utilisent leur expérience cumulée pour se lancer en tant que consultants, d'autres peuvent être approchés par d'autres municipalités pour occuper un poste de manager de centre-ville ou de directeur de service :

> « J'ai été pris sur le poste, j'ai trouvé cela intéressant, il y avait des moyens limités mais une vraie volonté politique de faire avancer les choses. C'était une petite strate de ville, 10 000 habitants, il y avait des vrais problèmes. (…) Ensuite, j'ai été appelé à prendre des missions à [VilleDomTom] pour m'occuper de la mise en place d'un projet de manager de centre-ville. Cela faisait dix ans qu'ils étaient dessus et cela s'annonçait compliqué, il leur fallait quelqu'un pour mettre en place ce projet, le plan d'action, les financements mais aussi le lobbying politique pour mettre des choses en place, qui est long à initier. (…) J'ai travaillé deux ans là-bas et ensuite, j'ai eu l'opportunité d'attraper le poste à [VilleMoyenne] (…) À

[VilleDomTom], on a mis le même modèle, et j'ai fait la même chose à [VilleMoyenne]. (…) On est toujours venu me chercher pour ce que j'avais fait avant »

Extraits d'entretien, manager de centre-ville

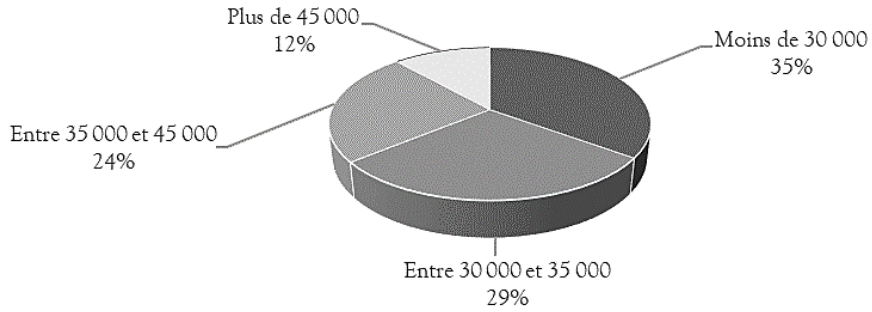


Figure 42. Distribution des managers en fonction du salaire annuel brut (exprimés en euros) (N=120)

Les caractéristiques des territoires d'exercice entrent en compte dans la trajectoire des managers et peut constituer une motivation à leur mobilité et à leur décision de partir. Les managers exerçant sur des villes sinistrées ressentent parfois de la lassitude dans leur activité. Certains expriment le désir de travailler sur un territoire « dynamique », « où les choses bougent »[236] :

« **Enquêteur** : Pourquoi êtes-vous parti de vos postes ?
Manager : C'était pour faire évoluer ma carrière. J'allais difficilement refuser une offre de travail à [VilleDomTom]. J'étais célibataire donc j'y suis allé. Ca me faisait passer d'une ville de 10 000 à 135 000 habitants. C'était aussi faire un bond à ma carrière. [VilleMoyenne], c'était aussi un beau challenge d'arriver sur cette ville, je me rapprochais de mes réseaux, c'est ce qui m'a intéressé, je savais que j'avais plus de moyens et plus rapidement accès à mes moyens »

Extrait d'entretien, manager de centre-ville

Une grande part des managers travaille dans des villes moyennes (65 %) qui sont les premières touchées par le phénomène de vacance commerciale (*cf.* figure 43). Ils sont plus rares sur les grandes villes où des services entiers prennent en charge ces problématiques, sans compter que celles-ci sont globalement moins touchées par la désertification commerciale (même si elles ne sont pas épargnées). En outre, nous pouvons supposer que le poids de l'économie résidentielle joue un rôle crucial dans le choix de recruter un manager de centre-ville mais nous n'avons pas les données quantitatives nécessaires pour éprouver cette hypothèse. Ce serait une piste à explorer car nombre de villes comme

[236] Paradoxalement, les territoires en manque d'attractivité peinent à trouver leurs managers.

Cahors ou Tarbes[237] — qui possèdent un manager de centre-ville depuis plusieurs années — se caractérisent par le poids important de leur économie résidentielle.

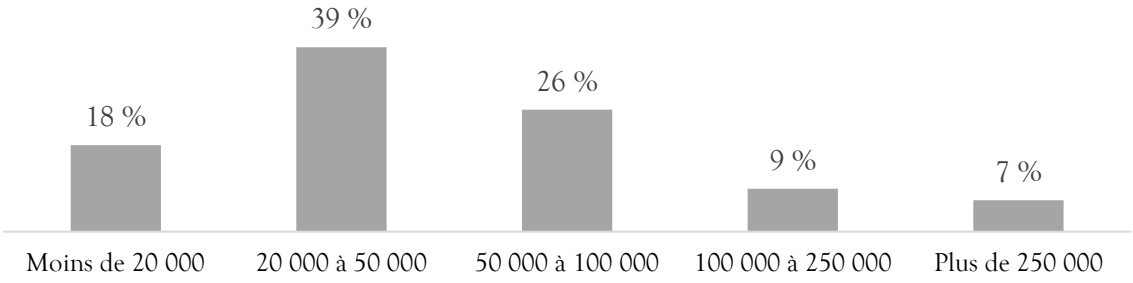


Figure 43. Part de managers en fonction de la démographie du territoire d'exercice (en nombre d'habitants) (N=119)

6.2.2. MANAGERS « VILLE » CONTRE MANAGERS « COMMERCE » ?

Maintenant que nous avons dépeint les conditions d'emploi des managers de centre-ville, nous voudrions examiner l'influence de ces diverses configurations sur l'activité du management de centre-ville. Dans le chapitre 5, nous avons décrit les luttes entre collectivités locales et chambres consulaires pour peser sur la définition du métier de manager de centre-ville. De fait, nous voudrions maintenant appréhender le type de missions prises en charge par les managers selon l'institution qui les emploie et les finance. Plus précisément, l'hypothèse que nous souhaitons vérifier est la suivante : l'emploi et le financement par des acteurs privés (consulaires ou commerçants) tendent à orienter les missions du manager vers le soutien aux commerçants. Cette hypothèse est à relier avec l'hypothèse sur la municipalisation du métier (*cf.* chapitre 5). En identifiant de potentielles différences de missions entre les managers employés/financés par les acteurs du commerce (CCI, union commerciale, PPP) et ceux qui sont employés/financés par le public, nous pourrons émettre des hypothèses sur les effets de la municipalisation sur le métier. Déjà, les collectivités offrent aux managers des leviers pour agir que n'ont pas les chambres consulaires et les unions commerciales. Mais on peut aussi supposer que ces institutions ont des visions différentes de la redynamisation commerciale.

Étant donné la faible part de managers exerçant pour des chambres consulaires, pour des unions commerciales et pour des structures de partenariat public-privé, nous avons fait le choix de mutualiser ces trois modalités de la variable « employeur » en une seule modalité « acteurs du commerce et PPP »

[237] L'économie présentielle constitue 72,7% de l'emploi total sur la ville de Cahors, 73,3% sur la ville de Tarbes, . Source : INSEE, 2009.

afin d'obtenir une masse critique susceptible d'être analysée (33 personnes). Dans la mesure où nous cherchons en priorité à cerner l'influence des acteurs du commerce (quels qu'ils soient) sur les missions du manager, ce rassemblement nous semble cohérent pour vérifier notre hypothèse. Nous sommes consciente que les acteurs du commerce possèdent chacun leurs intérêts propres et qu'il conviendrait de les étudier séparément. Néanmoins, notre échantillon de 120 managers ne nous permet pas d'élaborer une analyse solide de leurs spécificités en raison des faibles effectifs dans chaque modalité. Cela pourra faire l'objet d'une recherche ultérieure.

Par ailleurs, l'examen des structures de financement des postes de managers (partie 6.2.1) nous a indiqué que malgré la diversité d'employeurs, le financement des postes de managers était en grande partie pris en charge par les collectivités locales. En effet, les acteurs du commerce jouent plutôt le rôle de partenaires financiers mais nous supposons que ce rôle peut aussi les conduire à orienter les missions des managers. De fait, nous avons souhaité compléter nos analyses en mesurant l'impact de la contribution financière des acteurs du commerce sur l'orientation des missions des managers. Les missions ont été réparties en trois groupes : les missions d'observation du commerce, les missions de développement commercial et les missions d'animation et de communication[238].

6.2.2.1. Les missions d'observation : agencer l'offre sans la demande ?

Commençons l'analyse par les missions d'observation de l'offre et de la demande. Avant d'étudier l'influence des employeurs sur les missions du manager, examinons d'abord la part de managers dans l'échantillon global (N=120) ayant déclaré prendre en charge ce type de missions (*cf.* table 6).

MISSIONS D'OBSERVATION			
Recensement des commerces	Recensement des locaux vacants	Veille sur les loyers des commerces	Collecte d'informations de seconde main sur le commerce
90 %	89 %	79 %	91 %

Réalisation d'enquêtes commerçants	Réalisation d'enquêtes consommateurs	Lecture de la presse spécialisée	Veille sur l'évolution des lois
59 %	38 %	96 %	90 %

Table 6. Part de managers ayant déclaré prendre en charge des missions d'observation (en %, N = 120)

[238] Ces missions sont inspirées des catégories construites par le CMCV pour la passation du questionnaire.

Au regard de ce premier tableau, la majorité des managers effectuent des missions d'observation. Les recensements de commerces et de locaux vacants, la collecte d'information de seconde main (telles que les bases de données INSEE, SIRENE, etc.), la réalisation d'une veille sur les loyers des commerçants, le suivi de l'évolution des lois ou encore la lecture de la presse spécialisée constituent le socle de missions du métier de manager de centre-ville. Néanmoins, la réalisation d'enquêtes à destination des chalands et des commerçants semble plus discriminante. Ces enquêtes, directement inspirées des pratiques du marketing, permettent d'une part de reçueillir des informations sur les attentes et les pratiques d'achat des consommateurs, et d'autre part, de collecter des données sur l'activité des commerçants :

> « Donc on essaye d'avoir le maximum de renseignements possibles. Mis à part l'adresse et le numéro de téléphone, on essaye d'avoir le nom de l'employé, la surface de vente, les horaires d'ouverture, … bon le chiffre d'affaires, c'est plus compliqué… »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

En analysant la prise en charge de ces missions en fonction de l'employeur (*cf.* table 7), on constate que la présence des acteurs du commerce joue un rôle discriminant dans la réalisation d'une enquête commerçants : alors que seulement 51 % des managers « collectivités » déclarent procéder à de telles enquêtes, cette part s'élève à 84 % chez les managers employés par les PPP et les acteurs du commerce. Grâce au test du Chi2 de Pearson[239], on peut établir l'existence d'une corrélation significative entre ces deux variables (p=0,001).

Employeur		Réalisation d'enquêtes commerçants		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	45	43	88
	% employeur	51%	49%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	26	5	31
	% employeur	84%	16%	100%
TOTAL	*Effectif*	71	48	119
	% employeur	60%	40%	100%

Chi2 = 10,207 ; ddl = 1 ; p = 0,001.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 12,50.

Table 7. Prise en charge de la mission « réalisation d'enquêtes commerçants » en fonction de l'employeur (N=119)

[239] Les conditions du test ont été remplies puisque 100% des cellules possèdent un effectif théorique supérieur à 5.

Nous observons le même résultat en ce qui concerne les enquêtes sur les consommateurs (*cf.* table 8) : 65 % des managers « commerce et PPP » réalisent ce type d'enquête mais seuls 30 % des managers « collectivités » déclarent le faire. La corrélation est aussi significative (p=0,001)[240]. L'existence de corrélations est intéressante car elle traduit selon nous une différence dans la manière d'appréhender le commerce. Au regard de ces données et des observations que nous avons menées, le consommateur semble constituer l'angle mort des collectivités locales. Les données produites par les collectivités concernent surtout l'offre commerciale, mais peu de dispositifs permettent de saisir la demande des consommateurs. Par conséquent, on peut se demander si le travail municipal d'agencement de l'offre commerciale tente de répondre à une demande ou s'il suit une logique qui lui est propre. Sur les autres missions d'observation, nous n'avons pas observé de corrélation ou d'écarts significatifs.

Employeur		Réalisation d'enquêtes consommateurs		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	26	62	88
	% employeur	30%	70%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	20	11	31
	% employeur	65%	35%	100%
TOTAL	*Effectif*	46	73	119
	% employeur	39%	61%	100%

Chi2 = 11,823 ; ddl = 1 ; p = 0,001.
0 cellules (,0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 11,98.

Table 8. Prise en charge de la mission « réalisation d'enquêtes consommateurs » en fonction de l'employeur (N=119)

Enfin, il semble que le financement (partiel ou complet) des postes de manager par les acteurs du commerce joue le même rôle que la variable employeur. Globalement, il n'existe pas de corrélation entre le financement par les acteurs du commerce et les missions d'observation, sauf pour les deux missions identifiées ci-dessus à savoir : la réalisation d'enquêtes à destination des commerçants et des consommateurs (*cf.* table 9). Plus de 8 managers financés par le privé sur 10 réalisent des enquêtes commerçants contre seulement 53 % des managers financés par le public. En outre, deux tiers des managers financés par le commerce prennent en charge les enquêtes consommateurs alors qu'ils sont moins d'un tiers des managers non-financés par le commerce à le faire.

[240] Les conditions du test ont été remplies puisque 100% des cellules possèdent un effectif théorique supérieur à 5.

	MISSIONS D'OBSERVATION			
	Réalisation d'enquêtes commerçants[241]		Réalisation d'enquêtes consommateurs[242]	
FINANCEMENT DU POSTE PAR	Finance	Ne finance pas	Finance	Ne finance pas
ACTEURS DU COMMERCE	81%	53%	67%	30%

Table 9. Missions d'observation en fonction de la participation des acteurs au financement du poste de manager (N=119)

6.2.2.2. Les missions de développement commercial : entre gestion de la vacance et marketing territorial

Le deuxième ensemble de missions est relatif au développement commercial. Comme pour les missions d'observation, le tableau ci-dessous consigne la part des managers qui assurent ces missions dans l'échantillon global (*cf.* table 10). À première vue, ces missions sont moins systématiquement prises en charge que les tâches d'observation. Le développement commercial constitue en effet une orientation possible de la gestion de centre-ville parmi d'autres et toutes les villes ne mettent pas en place des instruments d'urbanisme commercial. À titre d'exemple, dans notre échantillon, 62 % des villes ont mis en place un droit de préemption commercial, 46 % d'entre elles ont inscrit des mesures commerces dans leur Plan Local d'Urbanisme, 25 % achètent des boutiques pour les commercialiser. Néanmoins, plusieurs missions sont quasi-systématiquement prises en charge telles que l'accueil des porteurs de projet (92 %) ou la collaboration avec les agents immobiliers (83 %). D'autres missions comme le suivi des comptages piétons (27 %), la consultation pour les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) sont plus rares puisque plus de la moitié des managers ne les prend pas en charge. Cette dernière information est tout de même importante à noter car elle traduit une difficulté importante du manager de centre-ville, celle de ne pas avoir accès aux leviers permettant de maîtriser le commerce en périphérie de la ville. Cette difficulté sera peut-être résolue à l'avenir car dans le cadre de la loi ELAN, la CDAC doit impérativement consulter le manager de centre-ville en place pour délivrer les autorisations d'implantation, même si ce dernier ne dispose pas d'un pouvoir contraignant.

[241] Chi2=7,181 ; ddl=1 ; p=0,007. Nombre de cellules à l'effectif théorique inférieur à 5 : 0 %.
[242] Chi2=11,831 ; ddl=1 ; p=0,001. Nombre de cellules à l'effectif théorique inférieur à 5 : 0 %.

MISSIONS DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL			
Suivi des dossiers du droit de préemption commercial	Suivi des opérations de maîtrise foncière	Aide à l'élaboration des documents de planification	Consultation pour les dossiers de CDAC
58 %	73 %	53 %	48 %

Participation aux salons de l'immobilier commercial	Accueil des porteurs de projets	Démarchage auprès des enseignes nationales /internationales	Réalisation de comptages piétons
62 %	92 %	68 %	27 %

Collaboration avec des opérateurs privés de centres commerciaux	Collaboration avec les agents immobiliers	Négociation avec les propriétaires de locaux commerciaux	Aide à la commercialisation des locaux vacants
61 %	83 %	74 %	79 %

Table 10. Part de managers ayant déclaré prendre en charge des missions de développement commercial (en %, N=120)

En ce qui concerne l'influence de l'employeur sur les missions, notre hypothèse est la suivante : les collectivités seraient plus intéressées par le développement commercial que les acteurs du commerce. De fait, les managers « collectivités » se tourneraient plus vers ces missions que les autres. Premièrement, ce sont les collectivités qui possèdent les instruments réglementaires pour maîtriser les implantations commerciales. Deuxièmement, nous supposons que les acteurs du commerce sont moins enclins que les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs contraignants pour le commerce (même si certains outils peuvent également les protéger de l'arrivée de nouveaux concurrents). Pour vérifier l'hypothèse, nous avons croisé l'employeur avec la prise en charge des missions de développement commercial. À la lecture des résultats, notre hypothèse semble se confirmer pour cinq missions : le suivi des dossiers du droit de préemption, la consultation des dossiers de CDAC, la négociation avec les propriétaires, l'aide à la commercialisation des locaux vacants, la collaboration avec les opérateurs de centres commerciaux (*cf.* annexe 3[243]). Sur ces missions, on observe en effet des corrélations significatives entre les variables, ainsi qu'une prise en charge plus fréquente des missions par les managers « collectivités »[244]. À titre d'exemple, 83 % des

[243] Nous avons placé les tableaux en annexe pour plus de lisibilité.

[244] Pour certaines missions telles que la maîtrise foncière, l'accueil de porteurs de projet et la collaboration avec les agents immobiliers, les données reçueillies ne nous permettent pas de conclure rigoureusement à l'existence de corrélations significatives, parfois parce que les conditions du Chi2 ne sont pas remplies, parfois les conditions sont remplies mais la valeur de p est légèrement supérieure à 0,05. On observe tout de même que les managers « collectivités » prennent plus en charge ces missions que les autres, même si on ne peut affirmer l'existence d'une corrélation.

managers « collectivités » comptent parmi leurs missions la négociation avec les propriétaires de locaux contre seulement 52 % des managers « commerce et PPP » (*cf.* table 11).

Employeur		Négociation avec les propriétaires de locaux commerciaux		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	73	15	88
	% employeur	83%	17%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	16	15	31
	% employeur	52%	48%	100%
TOTAL	*Effectif*	89	30	119
	% employeur	75%	25%	100%

Chi2 = 11,943 ; ddl = 1 ; p = 0,001.
0 cellules (,0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 7,82.

Table 11. Prise en charge de la mission « négociation avec les propriétaires de locaux commerciaux » en fonction de l'employeur (N=119)

Cela confirme notre hypothèse sur l'orientation « développement commercial » des managers de collectivités locales, même si cette hypothèse ne fonctionne pas sur l'ensemble des missions[245]. On peut supposer que ce sont surtout les impacts urbains du manque d'attractivité commerciale qui inquiètent les élus locaux. L'aide à la location des boutiques vacantes, la négociation avec les propriétaires, le suivi du droit de préemption témoignent par exemple d'un souci d'organiser la diversité commerciale et de résoudre le problème de la vacance commerciale. Les activités de développement commercial ne sont pas indépendantes de l'activité de production de données sur le paysage commercial. Effectivement, les données produites peuvent ensuite permettre d'ouvrir la négociation avec les acteurs privés :

> « C'est ce qu'on dit à l'agent immobilier : si vos clients veulent des données socio-économiques sur le centre-ville, ils viennent nous voir et vous venez avec eux. Les agents aimeraient avoir ces données mais je ne peux pas payer de la recherche d'informations et ensuite leur donner carte sur table. Ce n'est pas formel tout ça. On leur dit : vous venez avec des investisseurs, des gens sérieux, avec des dossiers, on voit si cela nous intéresse et si cela fait partie de nos critères de recherche, on vous constitue un dossier [de données]. Et vu que [les agents] n'ont pas cette information, ils sont intéressés par cela. Et quelque part, cela légitime leur conseil car eux, ils sont dans une relation commerciale avec un client, ils essayent de vendre un ou plusieurs locaux professionnels et nous on va donner un avis neutre : telle rue est dans une bonne dynamique ou pas »

[245] En ce qui concerne le démarchage des enseignes par exemple, le rapport s'inverse : les managers « commerce et PPP » sont plus nombreux (74 %) que les managers « collectivités » (67 %) à prendre en charge cette mission. Mais on n'observe pas de corrélation significative.

« Quand on commence à avoir de l'information, on commence à devenir intéressant. Les gens viennent vous contacter, les investisseurs, les propriétaires, et là on peut rentrer dans le système »

Extraits d'entretien, manager de centre-ville

De la même façon, l'inventaire des locaux vacants permet de repérer les propriétaires avec lesquels la collectivité va pouvoir entrer en contact pour faciliter la relocation des biens immobiliers inutilisés. Ces deux ensembles de missions sont fortement liés.

6.2.2.3. Les missions d'animation et de communication : le territoire professionnel des consulaires et des unions commerciales

Pour terminer, examinons un dernier ensemble de missions liées à l'animation commerciale et à la communication (*cf.* table 12). Rappelons d'abord que ces missions constituent le cœur de l'activité des conseillers consulaires et des animateurs commerciaux. Elles ont fait l'objet de luttes entre les managers commerce, les conseillers consulaires et les présidents d'associations de commerçants (qui ne voient pas toujours d'un bon œil le recrutement d'un manager) pour l'appropriation de ce territoire professionnel (Abbott, 1988). L'accompagnement collectif et individuel des commerçants est presque unanimement pris en charge par les managers (plus de 9 managers de 10). D'autres actions sont moins répandues : les actions de fidélisation de la clientèle et la gestion des marchés de non-sédentaires concernent moins de 6 managers sur 10 dans notre échantillon. Seulement 43 % des villes ont mis en place des dispositifs de fidélisation, 14 % ont créé des plateformes de e-commerce pour leurs commerçants et 68 % ont mis au point un programme des animations commerciales.

MISSIONS D'ANIMATION ET DE COMMUNICATION			
Élaboration et mise en place d'un programme d'animation commerciale	Actions de fidélisation de la clientèle	Communication et promotion sur les réseaux sociaux	Sélection de prestataires pour des opérations d'animation et de communication
84 %	49 %	66 %	71 %

Relations avec la presse	Structuration et accompagnement des associations de commerçants	Accompagnement individuel des commerçants	Gestion et suivi des marchés de non-sédentaires
71 %	91 %	95 %	53 %

Table 12. Part de managers ayant déclaré prendre en charge des missions d'animation et de communication (en %, N=120)

Selon nous, l'influence des acteurs du commerce doit particulièrement se donner à voir sur ces missions puisqu'elles concernent directement l'activité des commerçants. Donc nous supposons que les managers « commerce et PPP » se focalisent sur ces missions dans la mesure où ils possèdent moins de leviers que les managers « collectivités » et que ces tâches sont directement liées à l'activité des unions commerciales et des chambres consulaires. La lecture des tableaux croisés nous indique cette hypothèse qui se vérifie essentiellement sur les actions de fidélisation (*cf.* table 13, p=0,000) et sur la communication et la promotion sur les réseaux sociaux (*cf.* table 14, p=0,000). 84 % des managers « commerce et PPP » prennent en charge des actions de fidélisation de la clientèle contre 38 % des managers « collectivités ». Ce constat est encore plus criant en ce qui concerne l'usage des réseaux sociaux par les gestionnaires de centre-ville : l'intégralité des managers employés par des acteurs privés assurent la promotion des commerces sur les réseaux sociaux, mais seuls 55 % de ceux qui travaillent en collectivité prennent en charge cet aspect.

Employeur		Actions de fidélisation de la clientèle		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	33	55	88
	% employeur	38%	63%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	26	5	31
	% employeur	84%	16%	100%
TOTAL	*Effectif*	59	60	119
	% employeur	50%	50%	100%

Chi2 = 19,719 ; ddl = 1 ; p = 0,000.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 15,37.

Table 13. Prise en charge de la mission « actions de fidélisation de la clientèle » en fonction de l'employeur (N=119)

Employeur		Communication et promotion sur les réseaux sociaux		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	48	40	88
	% employeur	55%	45%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	31	0	31
	% employeur	100%	0%	100%
TOTAL	*Effectif*	79	40	119
	% employeur	66%	34%	100%

Chi2 = 21,226 ; ddl = 1 ; p = 0,000.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 10,42.

Table 14. Prise en charge de la mission « communication et promotion sur les réseaux sociaux » en fonction de l'employeur (N=119)

L'analyse de l'influence du financement privé du poste sur les missions d'animation confirme ce constat. Le financement du poste par les commerçants encourage la mise en place d'actions en lien avec l'activité des commerçants telles que les actions de fidélisation (p=0,000) et la communication sur les réseaux sociaux (p=0,000). Ces managers partiellement ou totalement financés par les acteurs économiques sont ainsi plus impliqués dans le travail marchand quotidien des commerçants que les managers financés exclusivement par le secteur public (*cf.* table 15).

	MISSIONS D'ANIMATION DU COMMERCE			
	Actions de fidélisation de la clientèle		Communication sur les réseaux sociaux	
FINANCEMENT DU POSTE PAR	Finance	Ne finance pas	Finance	Ne finance pas
LES ACTEURS DU COMMERCE	85 %	39 %	100 %	56 %

Table 15. Missions d'animation en fonction de la participation des acteurs au financement du poste de manager

Au regard de ces analyses, il semble que nous puissions dire que le recrutement par les acteurs du commerce tend à orienter les activités du manager vers le soutien direct aux activités commerciales. Souvent, ces actions se couplent à un soutien financier de la part des collectivités locales, allant d'une contribution partielle jusqu'au financement intégral de dispositifs marchands (cartes de fidélité pour l'ensemble des commerçants, plateforme de e-commerce) en passant par des subventions annuelles aux associations pour leurs animations. À l'inverse, quand les managers de centre-ville travaillent pour des collectivités locales, il semblerait que leurs missions soient dirigées plutôt vers la gestion du parc de locaux commerciaux dans une optique de marketing territorial, de promotion de la diversité commerciale ou de résorption de la vacance commerciale. À première vue, ces missions s'éloignent

du soutien direct aux commerçants mais visent plutôt le monitoring de l'offre commerciale de centre-ville appréhendée comme une entité unique.

Le traitement que nous avons fait des données reste fragile étant donné les regroupements opérés. Ces analyses mériteraient d'être prolongées par une étude complémentaire sur un échantillon plus large. Un autre point à prendre en compte concerne le rôle des financeurs : nous avons noté au cours des paragraphes précédents que les postes de managers pouvaient être financés par plusieurs acteurs. De fait, la nature de l'employeur n'est pas suffisante pour cerner l'influence des acteurs du commerce sur les missions des managers.

Conclusion

Ce chapitre devait nous permettre de décrire les profils des managers. Ce faisant, nous avons pu mettre en évidence la grande diversité de leurs trajectoires scolaires et professionnelles. Nous avons néanmoins identifié deux profils récurrents. D'un côté, nous avons les managers formés aux sciences économiques, au marketing, au commerce ou à la gestion : ceux-là ont démarré leur carrière dans le privé dans des domaines d'activité diversifiés et montrent des niveaux de qualification hétérogènes. De l'autre côté, nous trouvons les managers formés à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et au développement territorial. Ce groupe est plus jeune et plus homogène du point de vue scolaire et professionnel. La plupart des managers de ce groupe réalisent leur carrière dans la fonction publique territoriale sur des postes de contractuels. Cette multitude de profils laisse transparaître des modes d'entrée dans le métier distincts : pour les moins diplômés, la détention d'un capital d'autochtonie (Renahy, 2010) semble jouer en faveur de leur recrutement, tandis que pour les plus diplômés, cet élément joue un moindre rôle. Pour ces derniers, l'entrée dans le métier semble plutôt reposer sur la possession d'un certain niveau de qualification. Le développement d'un territoire leur apparaît plutôt comme une compétence decontextualisée qu'ils exerçent sur des secteurs d'activité et des territoires différents. Mais ces deux profils ne sont que des constructions idéal-typiques car en réalité, la carrière de ces managers est souvent marquée par des bifurcations, ayant permis à ces managers de se socialiser aux deux mondes qu'ils aspirent relier.

Cette diversité de profils s'explique en partie par le caractère non planifié du développement du management de centre-ville. Ceci a facilité les multiples appropriations du concept et le recrutement de managers au sein de structures diverses, qui ont chacune donné des orientations spécifiques au

métier et par extension au travail marchand que ces professionnels exécutent. La seconde partie de ce chapitre a permis de relativiser et de confirmer notre hypothèse d'une municipalisation du métier. D'une part, les collectivités locales sont en effet les principales employeuses des managers, ainsi que les principales financeuses des postes de managers. Mais l'engagement des collectivités pourrait être questionné au regard du fort *turn-over* touchant la profession. La pérennisation des postes est parfois conditionnée à l'attribution de fonds étatiques, sans compter les conditions d'emploi peu attractives qui concourent au départ de certains managers. Les liens robustes qui lient les managers à la sphère politique et à la volonté des élus fragilisent aussi la profession en la soumettant aux aléas des élections municipales. D'autre part, ce processus reste incomplet puisque une part de managers est employée et financée par des acteurs du commerce qui continuent d'influer sur les missions de ces managers.

Conclusion partie II

Cette deuxième partie avait vocation à décrire l'émergence du groupe professionnel des managers de centre-ville et les caractéristiques de ses membres. L'analyse du processus de professionnalisation du métier de manager de centre-ville a permis de mettre en évidence la confiscation du processus par des institutions en quête d'extension ou de protection de leur territoire professionnel. À l'origine, le management de centre-ville apparaît comme le fruit d'initiatives dispersées qui se réclament plus ou moins directement de ce concept importé des pays voisins (en l'occurrence la Belgique et l'Angleterre, selon le territoire). Au départ, chaque acteur a projeté ses intérêts sur ce concept, ce qui a facilité son appropriation et sa diffusion, mais cette souplesse a aussi favorisé l'hétérogénéité des pratiques et des configurations institutionnelles. Cette diversité a poussé les promoteurs du concept à se livrer à un travail de cadrage et d'institutionnalisation de la démarche et du métier, mais la variété des pratiques existantes et les luttes entre promoteurs pour peser sur la définition du métier ont rendu difficile le travail de rationalisation et de professionnalisation du métier. Par ailleurs, l'intégration du manager de centre-ville à des politiques procédurales (tel que le FISAC) a encouragé le flou existant autour du métier (Jeannot, 2005).

L'histoire du métier de manager de centre-ville constitue un bon exemple de l'échec à faire advenir des politiques transversales et partenariales. À l'origine, le manager de centre-ville devait animer une démarche partenariale de gestion du centre-ville tout en restant « neutre », c'est-à-dire ne pas défendre les intérêts d'une organisation particulière mais représenter « l'intérêt du centre-ville ». Les enjeux de définition et de positionnement du métier dans le système d'acteurs en place, les problématiques très concrètes liées au recrutement et au financement des postes de manager et la question des leviers à disposition du professionnel rendent très difficile le maintien de cette position intermédiaire et plus généralement, l'impulsion d'une tranversalité dans l'action publique locale. Cette difficulté n'est pas inhérente aux managers de centre-ville : les chefs de projet de la « politique de la Ville » (Tissot, 2005) connaissent les mêmes difficultés. Tout comme le management de centre-ville, la mise en œuvre de la politique de la ville fut animée par le désir de transformer l'action publique par la mobilisation et le partenariat, mais ces nouveaux chefs de projet se sont heurtés à la résistance des corps de métiers soucieux de conserver leurs prérogatives (Tissot, 2005). La volonté de créer des agents intermédiaires (Nay et Smith, 2000) capables d'animer de manière indépendante des partenariats fut mise à mal par

la municipalisation de la fonction (De Maillard, 2000). Dans le cas du management de centre-ville, ces deux phénomènes ont conduit le management de centre-ville à se retrancher derrière la figure du manager commerce, dévoué à la municipalité et spécialiste des questions commerciales.

Cette municipalisation pose question dès lors que l'on s'intéresse aux problématiques d'*agencing* du marché. En effet, le recrutement de managers commerce dans les municipalités s'est présenté sur certains territoires comme une alternative à la coopération avec les acteurs du commerce, notamment les chambres consulaires qui sont en perte de vitesse. En se positionnant comme un médiateur entre le commerce et la municipalité, le manager de centre-ville transforme les relations des élus avec ces groupes de pression. Il peut discréditer l'expertise des chambres consulaires ou encore reconfigurer les modalités de prise de parole des commerçants, par exemple en les incitant à s'unir dans des unions commerciales structurées qui deviendront les principaux (et les seuls légitimes ?) interlocuteurs de la municipalité. On pourrait s'inquiéter de l'affaiblissement des commerçants et de leurs représentants au sein de la gouvernance du commerce urbain, car si le manager aspire à représenter le commerce, il n'en reste pas moins un acteur agissant pour le compte de la municipalité.

PARTIE III.
LE MANAGEMENT COMMERCIAL : PRATIQUES

INTRODUCTION PARTIE III

La troisième partie de la thèse opère un changement de focale. Alors que les chapitres précédents portaient sur le processus de professionnalisation du métier de manager de centre-ville saisi à l'échelle nationale, les chapitres qui suivent abordent le management de centre-ville à l'échelle locale, celle de la Ville de Toulouse. L'objectif de cette partie est d'analyser la mise en œuvre concrète d'une stratégie de management de centre-ville. La mise en œuvre est traditionnellement définie comme « le processus au cours duquel des acteurs sociaux et des ressources sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique publique préalablement définie » (Padioleau, 1982 : 137). Dans le chapitre précédent, nous avons souligné à quel point la mise en œuvre d'une politique de management commercial varie d'un territoire à l'autre. Après la décentralisation, l'État a privilégié les politiques procédurales pour laisser aux acteurs locaux la liberté de définir les objectifs de leurs politiques. De fait, chaque ville a continué à déployer ses politiques en mobilisant les outils (éclatés) mis à disposition par l'État. Mais toutes les villes ne prennent pas en charge la question du commerce et quand celles-ci le font, les finalités des politiques menées varient d'une ville à l'autre en fonction de la sensibilité des élus locaux et du poids des acteurs privés. Nous savons aussi que les agents chargés de la mise en œuvre des politiques ont un rôle important dans la définition des politiques publiques, pas seulement parce qu'ils possèdent une marge d'autonomie dans l'application des décisions et la sélection des règles à appliquer (Lipsky, 1980), mais aussi parce qu'ils contribuent à la formulation de la politique publique. Comme le disait Pierre Lascoumes : « on ne peut pas vraiment dire qu'il existe véritablement de "politique" précédant une "application", ni possibilité de juger l'une avec les yeux de l'autre » (Lascoumes, 1995).

Par conséquent, nous voudrions nous interroger sur le rôle du manager dans la mise en forme des politiques locales (*policy*), mais aussi analyser la façon dont sa fonction se reconfigure en fonction des orientations politiques défendues par les élus locaux au pouvoir (*politics*). Pour cela, nous avons d'abord cherché à comprendre les raisons qui ont motivé la municipalité de Toulouse à recruter un manager de centre-ville au milieu des années 2000 ; puis, nous avons suivi l'évolution de la politique publique de management commercial en portant attention aux changements institutionnels au cours des deux alternances politiques qu'a connu Toulouse entre 2006 et 2014 (l'année où nous avons fait le *shadowing*). Le chapitre 7 dépeint les conditions dans lesquelles cette politique s'est mise en place à Toulouse puis les efforts déployés par les agents administratifs pour stabiliser les cadres politiques

après l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale. Ensuite, le chapitre 8 aborde plus en profondeur le travail quotidien du manager de centre-ville. Pour décrire l'activité professionnelle de ce manager, nous mobilisons plusieurs extraits du *shadowing* réalisé afin de mettre en évidence des situations de travail qui nous paraissent emblématiques de son activité de professionnel du marché, avec le souci de montrer les implications politiques d'une activité considérée comme peu politisée.

Les lieux, les enseignes et les personnes ont été anonymisés de façon à respecter la confidentialité des données. De fait, nous désignerons le manager de centre-ville, ses collègues et ses interlocuteurs par des prénoms fictifs afin d'occulter leur identité[246]. De la même façon, la fonction des personnes ne sera pas mentionnée sauf si celle-ci joue un rôle particulier dans l'analyse des données. Par ailleurs, dans le souci d'éviter l'identification précise des commerces concernés par l'intervention municipale, nous avons utilisé des termes génériques afin de désigner les rues, places et quartiers évoqués par les acteurs dans notre observation. Les pseudonymes et les codes sont construits en conservant certaines caractéristiques du lieu que nous jugions importantes pour que le lecteur saisisse les enjeux liés à l'emplacement du commerce ou du quartier. Par exemple, une place située près de la Garonne sera désignée en italique et entre crochets par le nom de code [*PlaceBorddeFleuve]*. Nous avons appliqué la même logique aux commerces : pour évoquer une boutique de maroquinerie, nous utiliserons le nom de code « *EnseignedeMaroquinerie* ». Si besoin est, des informations supplémentaires peuvent apparaître entre crochets pour fournir des indications au lecteur.

[246] Nous n'avons pas anonymisé l'identité des élus dont l'identité est publiquement connue.

Chapitre 7.
La politique de management commercial à Toulouse soumise aux traductions

Ce chapitre est consacré à l'histoire de la politique de management de centre-ville à Toulouse. En effet, avant d'évoquer l'activité du manager de centre-ville, il faut connaître le contexte politique et institutionnel dans lequel celui-ci exerce. Ceci est déterminant puisque comme nous l'avons évoqué dans les premiers chapitres de la thèse, le commerce ne figure pas parmi les compétences obligatoires des collectivités locales. Il est d'autant plus intéressant de comprendre ce qui a poussé les élus locaux à recruter un manager de centre-ville et à créer une mission commerce. La première partie du chapitre revient sur le contexte dans lequel le manager de centre-ville fut recruté et sur les objectifs donnés à ce professionnel. La deuxième partie analyse les évolutions du service commerce, au gré des élections municipales. Après avoir été créée en 2006, la mission commerce dans laquelle exerce le manager de centre-ville s'est relativement développée sous l'influence de nouvelles orientations politiques portées par la nouvelle équipe d'élus socialistes, arrivée au pouvoir en 2008. Néanmoins, l'avenir du service fut remis en question par l'alternance municipale de mars 2014 et par l'élection d'un nouveau maire UMP. Revenir sur ces évolutions permet d'analyser les liens entre prise en charge d'un problème par la collectivité et institutionnalisation d'une compétence au sein de l'administration communale. Par ailleurs, les élections municipales forment une bonne occasion de saisir les relations existantes entre activité politique et travail administratif, d'examiner à quelles logiques (marchande, bureaucratique, politique, professionnelle, etc.) obéit l'administration du commerce et d'identifier les conflits et les compromis opérés entre ces logiques. La dernière partie évoque les relations entre techniciens et élus dans le service commerce, en particulier entre le manager et les élus impliqués dans la politique de management de centre-ville.

7.1. La création de la mission commerce : un besoin accru par le réaménagement du centre-ville

Revenons d'abord sur le recrutement du manager de centre-ville, concomitant à la création d'une mission commerce au sein de la collectivité toulousaine. Deux phénomènes semblent être à l'origine du recrutement d'un manager de centre-ville au sein de la municipalité : le premier élément est le lancement d'une réflexion politique sur le devenir du centre-ville toulousain, provoquée par l'arrivée imminente d'une nouvelle ligne de métro dans la ville ; le second élément est la volonté d'un adjoint au maire de prendre en charge la question du commerce au sein de la collectivité. Pour comprendre, il faut revenir en 2006 : Jean-Luc Moudenc est alors maire intérimaire de Toulouse depuis deux ans, succédant à Philippe Douste-Blazy, appelé par d'autres responsabilités. Élu ministre de la Santé au gouvernement Raffarin, le nouveau ministre lègue à son nouveau maire intérimaire, ses engagements de campagne parmi lesquels figure la création d'une deuxième ligne de métro à Toulouse. L'arrivée de cette nouvelle ligne de métro, qui passera en centre-ville, est perçue par les élus de l'époque comme une véritable opportunité de repenser l'organisation du cœur urbain : non seulement, il fallait revoir la circulation et les transports en ville, mais le maire souhaitait aussi repenser l'ensemble des espaces publics. Cette décision se confirme durant l'année 2006 avec l'ouverture d'un concours d'urbanistes dont l'objectif est de « redessiner le cœur de ville toulousain ». La rue Alsace-lorraine, grande percée haussmannienne de la ville, est l'une des premières impactées par ces changements : les élus décident en effet de supprimer les deux voies de bus qui la traversent pour « libérer la rue » et « redonner de l'espace aux piétons ».

En parallèle de ce concours, la collectivité travaille à la rédaction d'un cahier des charges pour la réalisation d'un diagnostic commercial sur le centre-ville. La réhabilitation du centre-ville doit donner lieu à une réflexion sur son attractivité et sur l'activité économique qui s'y déploie. Le lancement de ce diagnostic, réalisé en collaboration avec les deux chambres consulaires, semble directement lié à l'arrivée future d'un manager de centre-ville. Dans les échanges de courriers entre la collectivité locale et la chambre de commerce, cette dernière rappelle aux élus municipaux qu'il « est important que la démarche sur le centre-ville soit multi-partenariale pour le bon fonctionnement de la mission de la manager de centre-ville ». Par ailleurs, le comité de pilotage instauré à la suite de ces correspondances en septembre 2006 comptait parmi ses objectifs celui de « revenir sur le diagnostic commercial et sur les missions du futur manager de centre-ville », ce qui fournit la preuve que ces deux éléments étaient pensés conjointement dans la réflexion collective sur le centre-ville.

Ainsi, le manager doit assurer la coordination entre les partenaires (Ville et chambres consulaires) dans l'optique de la mise en œuvre d'une politique de développement commercial sur Toulouse.

En parallèle du lancement de cette réflexion sur le devenir du centre-ville toulousain, un élu de la municipalité milite pour la création d'un nouveau service dédié à la question du commerce au sein de la Ville. Jean-Jacques Bolzan, conseiller municipal en charge des marchés, du commerce et de l'artisanat sous le mandat de Jean-Luc Moudenc, est en effet fréquemment sollicité par le service de la démocratie locale[247] pour des questions concernant le commerce. Prenant conscience qu'il existe de fortes demandes de la part des commerçants envers la collectivité mais aucun interlocuteur dédié à cette question, Jean-Jacques Bolzan décide de créer une mission « Commerce et Artisanat » pour remplir cette fonction. Cette mission serait chargée d'assurer le lien entre les élus, les services de la municipalité et les acteurs économiques, les commerçants ainsi que leurs représentants (associations de commerçants, syndicats professionnels, chambres consulaires, etc.) :

> « Au départ, c'était l'interface entre les commerçants et la ville de Toulouse. La mission a été créée parce que la mairie voulait porter une attention particulière aux commerçants. C'est un public à dissocier des riverains et des associations, et la mission du service était de répondre à leurs attentes ».
>
> *Extrait d'entretien avec technicien du service commerce*

Créée en 2006, la mission « Commerce et Artisanat » se forme d'abord par mobilité interne dans la collectivité. Jean-Jacques Bolzan recrute en interne une ingénieure d'études affectée au service de la démocratie locale et une rédactrice autrefois dévolue au bureau des études. Seul le futur manager de centre-ville est recruté en externe, après la diffusion d'une fiche de poste au sein de la collectivité. Le profil sélectionné par le Comité de Pilotage est un ancien directeur de communication, ayant exercé durant une quinzaine d'années pour un grand groupe de pneumatique français. Ses compétences en marketing/communication et son attachement pour la ville de Toulouse — dans laquelle il a réalisé ses études supérieures, aux Beaux-Arts plus précisément — ont joué en sa faveur lors du recrutement. La mission « Commerce et Artisanat » est alors composée de trois personnes, à savoir une ingénieure d'études (également responsable du service), un manager de centre-ville[248] et une assistante-rédactrice (*cf.* figure 44). Rattachée à la direction générale du développement et de

[247] Le service de la démocratie locale est le service chargé de reçueillir les doléances des citoyens et d'organiser des réunions de concertation dans les différents quartiers de la ville.

[248] À l'origine, le poste de manager de centre-ville avait été créé pour une durée de trois ans. Les chambres consulaires avaient projeté de financer partiellement le poste, mais finalement la municipalité a pris entièrement en charge le salaire du manager.

l'aménagement, cette mission est placée sous l'autorité directe de l'adjoint au commerce et à l'artisanat. À son démarrage, la mission se situe plutôt à la marge de l'organigramme de l'administration municipale : elle n'est pas réellement imbriquée dans la hiérarchie des services, ce qui lui confère une place marginale dans l'institution et renforce ses liens avec la sphère politique.

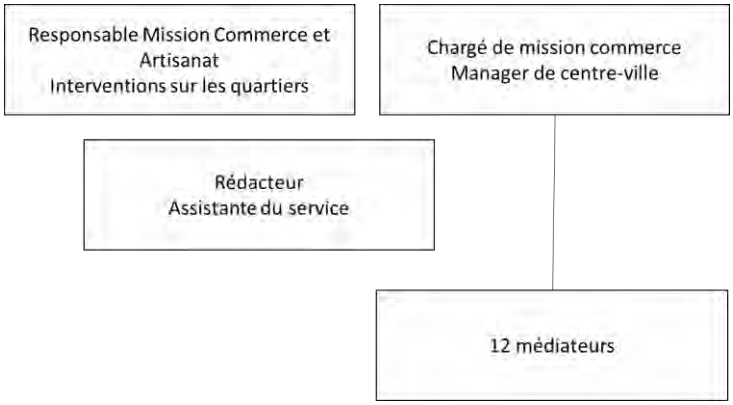


Figure 44. Organigramme du service - septembre 2007 (créé par l'auteur).

L'intégration du manager de centre-ville à la mission commerce confirme l'orientation commerce donnée au métier en France. À Toulouse, le recrutement du manager de centre-ville semble répondre à trois besoins forts interdépendants : (1) accompagner les projets en cours et à venir sur le centre-ville, (2) mettre en œuvre la stratégie de développement commercial définie par le Comité de Pilotage suite aux résultats du diagnostic commercial et (3) se doter d'interlocuteurs spécialisés sur la question du commerce au sein de la municipalité. L'examen de la fiche de poste publiée par la municipalité au début de l'été 2006 confirme cette impression : celle-ci signale que le manager doit « être à l'écoute des commerçants, assurer leur relai auprès de la Ville » ; il a pour tâche de « mobiliser les différents partenaires : Ville, Chambres consulaires, associations de commerçants » (3). En outre, il doit « saisir l'opportunité du réaménagement du centre-ville pour accélérer cette mutation » (1) par le suivi des projets mais surtout par le développement commercial (2). Ses responsabilités sont les suivantes : « prospecter et favoriser l'implantation de nouvelles enseignes en mobilisant les acteurs économiques et financiers autour des projets », « proposer des projets à vocation commerciale et les mettre en œuvre » et enfin « définir une stratégie de communication et de concertation sur le commerce de centre-ville ».

Les objectifs de la mission « Commerce et Artisanat » sont pour ainsi dire, quasiment similaires à ceux du manager. En effet, la nouvelle mission commerce et artisanat doit « proposer une stratégie commerciale et la mettre en œuvre », « promouvoir le commerce et l'artisanat et animer le centre-

ville », « fédérer les partenaires et développer la concertation » et « être à l'écoute des commerçants et des artisans ». Mais pour la municipalité, la création de cette mission permet avant tout d'isoler et de répondre aux demandes d'un groupe social singulier, celui des commerçants et artisans. La création d'une mission commerce ne constitue pas le résultat d'une volonté administrative de rationaliser le traitement des demandes au sein de l'institution municipale : elle émane avant tout du désir des élus de répondre aux besoins des commerçants, qui constituent des groupes de pression encore influents dans la ville (Cadiou, 2015, 2018). Présageant leur mécontentement face aux travaux d'aménagement à venir, les élus appréhendent la création de la mission « Commerce et Artisanat » comme un moyen d'anticiper les réactions aux travaux de la rue Alsace-Lorraine. En effet, l'ouverture de la deuxième ligne de métro (prévue en 2007) doit générer une augmentation de 30% des usagers, soit 90 000 piétons supplémentaires sur cet axe majeur de l'hypercentre toulousain. De fait, la municipalité doit repenser l'aménagement de la rue haussmanienne afin d'éviter l'engorgement lié à ces nouveaux flux piétons, sachant que la rue accueille toujours des flux automobiles importants. L'équipe de Jean-Luc Moudenc décide alors d'améliorer le confort des piétons en déviant les bus de la rue Alsace-Lorraine vers les boulevards attenants, en créant une piste cyclable sur la chaussée et en procédant à des travaux d'élargissement des trottoirs.

Dans ce contexte, la fonction de médiation de la mission « Commerce et Artisanat » paraît encore plus importante au regard des travaux amenés à fleurir dans le centre-ville. Ces travaux vont en effet dénaturer le cadre de travail des commerçants durant l'été 2007, sans compter l'interdiction de toute circulation automobile sur l'axe. Certains commerçants de la rue sont mécontents et jugent le projet pénalisant, surtout que les aménagements proposés ne sont que provisoires — et il faut rappeler que les travaux de la ligne de métro ont déjà impacté leur activité. En outre, l'aménagement proposé ne sied pas à tous les commerçants car l'élargissement des trottoirs ne concerne qu'un seul côté de l'axe haussmanien (côté impair). Les commerçants du côté pair se sentent lésés de subir les travaux sans récolter le bénéfice d'un nouvel environnement confortable. Conscients du caractère controversé de leur opération (et soucieux des élections à venir), les élus de droite souhaitent que la nouvelle mission commerce puisse accompagner les commerçants durant les travaux et leur permettre de supporter au mieux ces bouleversements par des opérations de médiation :

> « En 2006, avec Jean-Luc Moudenc, nous avons décidé de créer la mission commerce, à l'époque ça s'appelait ainsi. Il y avait 3 personnes. Pour prendre en charge tout ce qui était lié au commerce et à l'artisanat parce que les services de la ville étaient verticaux, il n'y avait pas de transversalité. Or, moi je m'étais rendu compte au fil des ans, que quand on refaisait une rue, quand on faisait des travaux quelque part, il y avait un impact sur le commerce. Et

les commerçants n'étaient jamais prévenus, on avait les problèmes qui remontaient après coup. C'était ingérable »

Extrait d'entretien, adjoint chargé du commerce sous Jean-Luc Moudenc (UMP)

« **Enquêteur :** Pourquoi avoir recruté un manager de centre-ville en 2006 ?
Adjoint au maire : Parce qu'on voulait mener une action forte vis-à-vis des artisans et des commerçants. Et montrer qu'on était vraiment près d'eux, proche d'eux, à leur écoute. Et si on n'a pas de service ou autre, c'est difficile de mener une politique, de mettre en place des projets, des interventions d'aménagement urbain »

Extrait d'entretien, adjoint chargé du commerce sous Jean-Luc Moudenc (UMP)

Si l'organisation d'une transversalité au sein de la collectivité figure parmi les arguments mobilisés par les élus pour justifier le recrutement d'un manager de centre-ville, cette transversalité ne consiste pas tellement à faciliter l'essor d'une gestion centralisée du centre-ville, comme le voulait la définition initiale du management de centre-ville. Pour l'adjoint chargé du commerce, cette transversalité doit surtout permettre d'améliorer la réponse administrative (et politique) aux commerçants lorsque ceux-ci sollicitent la municipalité pour des problèmes et des nuisances :

« Les commerçants ils venaient à moi, élu au commerce. Au niveau du contact et du terrain, il y avait une attente forte des commerçants pour avoir un service commerce à la ville dédié »

Extrait d'entretien, adjoint chargé du commerce sous Jean-Luc Moudenc (UMP)

L'existence de cette mission doit faciliter le traitement des doléances en faisant le lien avec les services concernés (urbanisme, mobilité, sécurité, propreté, voirie, etc.), et ainsi limiter les externalités sur les activités commerciales. Ce mode de fonctionnement appelle une forme de décloisonnement dans le travail de l'adjoint et dans celui des agents de la mission commerce. Ces derniers tentent moins d'agir sur leur délégation — les instruments pour intervenir sont peu nombreux au démarrage de la mission — que de traverser les frontières administratives pour obtenir des ajustements de la part des services[249] afin que soient intégrés les intérêts des commerçants dans leur travail quotidien :

« Moi en tant qu'élu au commerce, je touche à tout, avec tous mes collègues élus thématiques. Je travaille avec l'élu en charge du transport, de la voirie, de la propreté… »

Extrait d'entretien, adjoint chargé du commerce sous Jean-Luc Moudenc (UMP)

[249] Nous retrouvons un fonctionnement proche des premiers chargés de mission « développement durable » analysés par Philippe Hamman (2011). Ces chargés de mission avaient d'abord un rôle de correspondants « développement durable » au sein des collectivités locales : ils étaient principalement chargés de réorienter le travail quotidien des services.

Quand cela est possible, les contacts entre la mission « Commerce et Artisanat » et les autres services doivent favoriser la prise en compte du commerce en amont de la mise en œuvre des projets urbains (notamment du lancement des travaux) :

> « C'est vraiment important et on tient à ce que vraiment la transversalité existe, et que quand il se fait des travaux ou autres, faut qu'en amont, mais vraiment en amont, les commerçants soient prévenus »
>
> *Extrait d'entretien, adjoint chargé du commerce sous Jean-Luc Moudenc (UMP)*

Dès le départ, management de centre-ville et intégration du commerce dans la collectivité locale sont intimement liés, sans qu'une nette différence ne soit faite entre les deux composantes. Ce sont les agents administratifs qui se partagent le territoire au démarrage de la mission : l'ingénieure prend en charge les quartiers périphériques tandis que le manager gère le commerce central. En définitive, la création de la mission commerce et celle du poste de manager de centre-ville semblent toutes deux motivées par la nécessité d'assurer une forme d'écoute et de concertation envers les commerçants, au regard des débordements provoqués par les projets urbains sur leur activité. Pour revenir sur ce que nous énoncions dans l'introduction de la thèse, il est intéressant de noter que l'émergence d'un corps administratif dédié au commerce repose moins sur le besoin de pallier les débordements du marché sur la ville que sur le désir d'atténuer les externalités des projets urbains sur les activités commerciales — et par extension, éviter la contestation commerçante. Le recrutement de douze médiateurs au cours de l'année 2007 semble confirmer cette orientation. Placés sous l'autorité du manager de centre-ville, ces médiateurs étaient chargés d'informer les passants et les commerçants sur l'avancée des travaux de la rue Alsace-Lorraine.

Cette synergie entre le manager de centre-ville et la mission Commerce et Artisanat nous a incité à penser les deux conjointement dans notre analyse : depuis le départ, l'activité professionnelle du manager est intimement liée à la mission Commerce et Artisanat dans laquelle il évolue. Il est donc impossible de penser la première sans examiner comment s'organise la seconde puisque c'est au cœur même de l'organisation administrative que s'est construit le territoire professionnel du manager de centre-ville. Il nous faut donc regarder comment s'est établie la division du travail au sein du service, la place occupée par ce dernier au sein de l'administration toulousaine et les relations qu'il entretient avec le corps politique. Aussi, les éléments susmentionnés attestent que l'activité professionnelle du manager est intimement liée aux projets et aux orientations politiques du moment. Le lancement de travaux de réaménagements urbains dans les centres-villes engendre souvent chez les élus locaux, la

peur de susciter la colère des commerçants, peur à laquelle ils répondent en recrutant des managers de centre-ville chargés d'assurer la médiation entre la collectivité et les commerçants.

Toutefois, les travaux lancés par Jean-Luc Moudenc au crépuscule de son mandat n'étaient qu'une amorce à la conception d'un projet urbain plus large pour le centre-ville de la ville rose. Le lancement d'un concours d'urbanistes devait en effet permettre de « repenser le centre-ville » dans son ensemble. Mais les résultats des élections municipales de 2008 furent défavorables pour Jean-Luc Moudenc. Le nouveau maire entrant est porteur d'une nouvelle vision du commerce. Que deviennent la mission commerce et le manager de centre-ville suite à ce changement politique ? En quoi consiste cette vision du commerce ? Comment impacte-t-elle l'activité des professionnelle et la structure du service ?

7.2. Alternance politique et évolution du service : la mise en place d'une politique d'aménagement commercial

7.2.1. La vision socialiste : le commerce comme outil d'amenagement du territoire

7.2.1.1. Un changement d'orientation politique, suscité par l'arrivée d'un maire socialiste

Les élections municipales de mars 2008 ont fortement impacté le fonctionnement de la mission « Commerce et Artisanat ». Après une trentaine d'années aux commandes de la ville rose, la droite laisse place pour la première fois depuis longtemps à un maire socialiste. Jean-Luc Moudenc se retire au profit de Pierre Cohen (PS) dans un contexte politique national favorable à la gauche. Le centre-ville tient une place particulière dans le programme de Pierre Cohen : celui-ci veut piétonniser une partie de l'hypercentre et favoriser les modes de transports doux. Reprochant à son prédécesseur une gestion atone et peu ambitieuse de la ville, Pierre Cohen souhaite renouveler l'image de Toulouse. Il conserve l'idée de son prédécesseur de mener un grand projet urbain dans le centre-ville. La mobilité est au cœur de sa campagne, ce qui explique son choix de repenser la circulation dans le centre-ville en réduisant la congestion automobile et en piétonnisant une partie de l'hypercentre.

Cette nouvelle équipe socialiste affiche des ambitions fortes concernant le commerce et souhaite appliquer une politique différente de la précédente. Le commerce ne fut pas au cœur de la campagne électorale mais Pierre Cohen affiche une posture plus interventionniste que Jean-Luc Moudenc face

au secteur privé. Si l'ancien conseiller délégué au commerce insistait sur la nécessité d'accompagner les commerçants et de répondre à leurs demandes, la nouvelle équipe municipale envisage plutôt le commerce dans sa dimension urbanistique : les élus locaux ne parlent plus de « commerçants », ni « d'accompagnement » mais plutôt « d'organisation » et « d'encadrement du commerce »[250]. Dans la tête (et dans les discours) de ces mêmes élus, le commerce est un puissant outil d'aménagement du territoire, qu'ils peuvent (et doivent) organiser au même titre que le logement ou les transports :

> « J'avais toujours tendance à dire : le commerce ne se décrète pas mais il peut s'organiser (…) Toutes les villes n'ont pas forcément cette vision là, mais c'est vrai que nous on a essayé de mettre en place pendant six ans certains outils pour organiser le commerce (…) Pierre Cohen, ça faisait partie de ses priorités (…) [Il] avait la volonté de travailler le commerce en amont de tous les projets, ce qui n'était pas forcément le cas auparavant [sous l'ancienne municipalité]. Nous n'avons pas la même vision… C'est à dire que l'ancienne [équipe], c'est une vision tout libéral : on laisse faire. Et nous on considère que s'agissant du commerce, la collectivité au nom de l'intérêt général doit l'organiser »
>
> *Extrait d'entretien, adjointe chargée du commerce sous Pierre Cohen (PS)*

Loin d'en faire une mission périphérique, le maire Pierre Cohen donne une forte importance à cette délégation. Sous le mandat de Jean-Luc Moudenc, le commerce était une délégation mineure prise en charge par un conseiller municipal. À partir de 2008, la délégation prend de l'importance sous le mandat Cohen et passe sous la responsabilité d'Isabelle Hardy, la nouvelle adjointe au maire chargée du centre-ville. Cette dernière doit gérer deux chantiers importants sous le mandat Cohen : d'une part, la mise en œuvre d'une stratégie de développement commercial pour la ville de Toulouse conformément aux ambitions de l'équipe socialiste ; d'autre part, le suivi du projet urbain de centre-ville conçu par l'urbaniste catalan Joan Busquets qui prévoit la réhabilitation d'une partie des espaces publics durant le mandat. La double délégation de l'adjointe présage des liens forts que la nouvelle équipe municipale tisse entre maîtrise du commerce et attractivité globale du centre-ville toulousain, que Pierre Cohen perçoit comme « le centre de l'agglomération ». Il est assez facile d'imaginer que ces deux chantiers politiques aient eu un impact positif sur la fonction de manager de centre-ville, étant donné que ses compétences étaient au cœur des projets de l'équipe socialiste.

L'année 2008 fut également, pour le Grand Toulouse, celle du passage du statut de communauté d'agglomération à celui de communauté urbaine, qui enclencha le transfert de certaines compétences

[250] En mars 2008, les propositions de l'équipe de Pierre Cohen étaient les suivantes : créer un comité représentatif du commerce, établir un programme d'animation et de communication ambitieux, installer un observatoire du commerce, maîtriser et rénover certains quartiers, mieux gérer le développement des nouveaux quartiers, développer le commerce non sédentaire et les marchés, maîtriser les m² commerciaux afin de maintenir les équilibres et les densités commerciales.

municipales à l'échelon communautaire. En 2009, la « mission Commerce et Artisanat » devint ainsi le « pôle commerce », mutualisé entre la Ville de Toulouse et le Grand Toulouse (CU). Loin d'être purement administrative, la mutualisation prouve la volonté des élus de se saisir de la question de l'encadrement du développement commercial. Comme le résume bien un technicien du service, « le commerce ne connaît pas les limites des collectivités locales ». L'installation d'un centre commercial dans une commune voisine de Toulouse a tout de même un impact sur la vie urbaine toulousaine et sur son paysage commercial (de même pour les communes voisines). Pour cette raison, l'encadrement du commerce ne peut se faire uniquement au niveau communal : pour les élus et les techniciens, il doit prendre en compte l'ensemble du « bassin de vie », expliquant (partiellement) la décision de mutualiser le service. Rappelons que Pierre Cohen avait fait du renforcement de l'intercommunalité, un argument majeur lors de sa campagne électorale. En 2009, le maire de Toulouse fut d'ailleurs élu président de la nouvelle communauté urbaine du Grand Toulouse, facilitant ainsi l'émergence d'une régulation du commerce à l'échelle intercommunale[251].

7.2.1.2. Le déploiement des instruments de régulation

Ce changement d'orientation politique, couplé à la transformation des relations entre commune centre et intercommunalité, ont rapidement permis la mise en place de nouveaux dispositifs destinés à encadrer l'activité commerciale. La nouvelle équipe endosse une posture plus interventionniste que la précédente, en atteste la création d'un observatoire du commerce, censé faciliter la réalisation d'un diagnostic sur les douze communes de l'agglomération et la maîtrise des équilibres commerciaux (*cf.* figure 45). Le déploiement d'un dispositif d'observation constitue le premier pas vers la mise en place d'instruments de régulation. Le premier diagnostic commercial, effectué par un cabinet extérieur, a vocation à identifier les problèmes commerciaux sur l'agglomération toulousaine. Cet état des lieux permet à la collectivité de légitimer la mise en place des dispositifs interventionnistes que les élus et les techniciens espèrent alors déployer. L'observatoire incarne aussi leur volonté de « monitorer » l'activité commerciale et de maîtriser les équilibres commerciaux dans la ville en surveillant de près les évolutions du commerce.

[251] Les tensions entre ville-centre et communes périphériques d'une agglomération entravent souvent l'émergence d'une régulation du commerce à l'échelle intercommunale. Il arrive que le maire de la ville-centre n'ait pas la même sensibilité politique que le président de l'agglomération, ou que le poids des communes périphériques soit plus élevé que celui de la commune-centre.

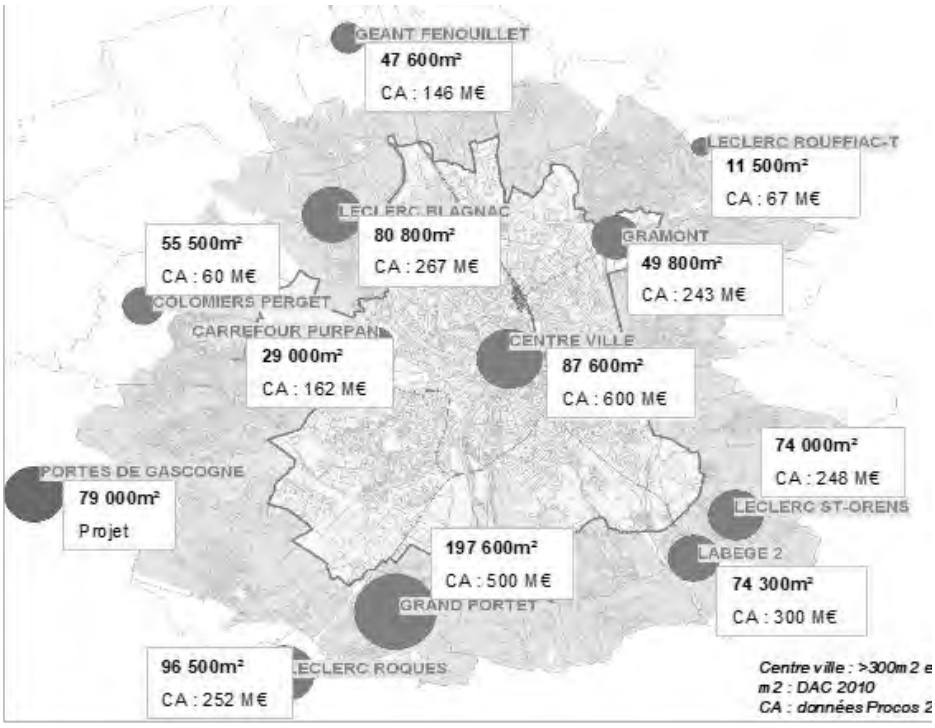


Figure 45. Cartographie des équilibres commerciaux sur l'agglomération (source : SCCEP)

Par la suite, le pôle commerce voit ses missions s'enrichir grâce à la mise en œuvre progressive de plusieurs instruments réglementaires et opérationnels destinés à encadrer l'activité commerciale dans la ville :

> « Sous l'impulsion de nos élus, on a mis en place tous les outils que la réglementation nous permet de mettre en place pour maîtriser la diversité commerciale. Aujourd'hui, ils sont tous malhabiles, imparfaits, difficiles à mettre en œuvre mais ils existent et on a décidé de tous les mettre en œuvre ».
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Les cadres administratifs du pôle commerce encouragent fortement l'adoption de ces outils auprès des élus. La politique commerciale de la Ville se construit progressivement grâce à la mise en place des outils règlementaires disponibles (intégration de mesures commerce au sein des documents d'urbanisme, périmètre de sauvegarde du commerce, etc.) et par un travail de mise en cohérence de ces instruments. En effet, la politique commerciale ne repose pas seulement sur le déploiement des outils mis à disposition par l'État (*cf.* chapitres 3 et 4), elle comporte également une part de bricolage et de détournement de dispositifs existants. À titre d'exemple, toute personne amenée à réaliser des travaux de construction ou à changer la destination d'un local doit déposer un permis de construire auprès de la municipalité. Afin de contrôler les mutations du commerce (en logement par exemple),

les agents du pôle commerce ont négocié auprès des services instructeurs des permis de construire le droit d'examiner les demandes de permis relatives à des locaux commerciaux. Cette tâche est réalisée par l'agent du pôle affecté au suivi des déclarations de transactions de propriété commerciale (DIA). Celle-ci fournit régulièrement aux cadres du service une synthèse des mutations observées et alerte ces derniers en cas de changement d'activité non désirable.

La capacité d'intervention du pôle commerce s'est accrue au fur et à mesure de la mise en œuvre d'instruments mis en place par l'État et du détournement d'outils issus d'autres politiques. Parmi les mesures phares mises en place, nous pouvons citer :

- la rédaction de mesures commerce dans le PLU (niveau communal), permettant de protéger certains linéaires commerciaux en interdisant les changements d'activité sur les locaux dédiés à l'activité commerciale. Les propriétaires ne peuvent plus changer la destination de leur local commercial pour y installer des services, des bureaux ou du logement. De plus, des périmètres de sauvegarde du commerce sont inscrits dans le PLU, sur lesquels peut s'exercer le droit de préemption commercial ;
- le droit de préemption commercial, qui permet à la collectivité de se substituer à l'acquéreur lors de la vente d'un fonds de commerce ou d'un bail commercial/artisanal ;
- la rédaction de mesures commerce dans le SCoT (niveau intercommunal), qui définissent les grandes orientations de la politique intercommunale en matière d'implantation commerciale et fixent des seuils de surface de vente commerciale par pôles urbains[252] ;
- la définition de la programmation commerciale sur les quartiers concernés par des opérations d'aménagement sous maîtrise publique (Zones d'Aménagement Concerté) ou des opérations de renouvellement urbain. Sur ces quartiers, la collectivité fournit aux opérateurs publics et privés d'aménagement des consignes en termes d'aménagement commercial, allant jusqu'à la rédaction conjointe d'un plan de *merchandising* pour les nouveaux ensembles ;

[252] L'intégration de mesures commerce dans les documents d'urbanisme intercommunaux n'est pas chose aisée car le commerce met en concurrence les territoires entre eux. De ce fait, la coopération intercommunale est difficile en raison de cette concurrence territoriale à l'intérieur des SCoT, mais également avec les SCoT voisins. Le risque d'un document trop limitatif est que les grands projets commerciaux s'installent sur les territoires plus laxistes. Bien que les dimensions néfastes de ces projets (absence de préoccupation écologique, impact sur le tissu commercial existant, déstructuration du tissu urbain) soient dénoncées par la sphère civile et des experts, ces grands projets commerciaux représentent toujours une source d'emplois et d'attractivité pour un territoire que les maires peinent à laisser s'installer sur les territoires voisins. En l'absence d'un accord commun au niveau intercommunal, chaque maire peut toujours être tenté d'attirer les projets commerciaux sur sa commune.

- la mise en place d'une foncière commerciale destinée à acquérir et à rénover des boutiques afin de les commercialiser à des commerçants triés sur le volet.

En parallèle des instruments opérationnels et règlementaires, une Conférence du Commerce et de l'Artisanat est organisée pour favoriser le dialogue avec les acteurs du commerce. Cette assemblée a permis à la collectivité de concevoir, en concertation avec l'aide des acteurs économiques, des outils destinés à encadrer et à accompagner leur activité : règlement d'occupation du domaine public, périmètres du droit de préemption commercial, charte d'orientation commerciale avec les banques, nouveau règlement des marchés de plein-vent, etc. La collectivité souhaite encadrer les pratiques mais décide de le faire avec les acteurs économiques, en leur laissant la possibilité d'exprimer leur avis et de co-construire les futures règles qui s'appliqueront à eux.

7.2.1.3. La structuration du pôle commerce

Cette montée en puissance de la délégation commerce sur le plan politique a trouvé écho sur le plan administratif : le pôle commerce a très rapidement gagné en responsabilités et en effectifs sous le mandat de Pierre Cohen. Celui-ci s'est étoffé dans le but d'assumer les nouvelles attentes des élus socialistes : il fallait, par exemple, prendre en charge la conception et la gestion des nouveaux outils mis en place par l'équipe municipale. Un cartographe et un agent municipal ont été recrutés pour alimenter l'observatoire du commerce. La mise en place du droit de préemption a également requis le recrutement d'une personne à temps plein chargée de traiter les déclarations d'intention d'aliéner et des permis de construire. Enfin, la multiplication des projets de Zones d'Aménagement Concerté a poussé l'ingénieure du service à prendre en charge ces chantiers à temps complet et à laisser à son assistante le soin de gérer le commerce dans les quartiers. Cette promotion a nécessité le recrutement d'une nouvelle assistante (*cf.* figure 46).

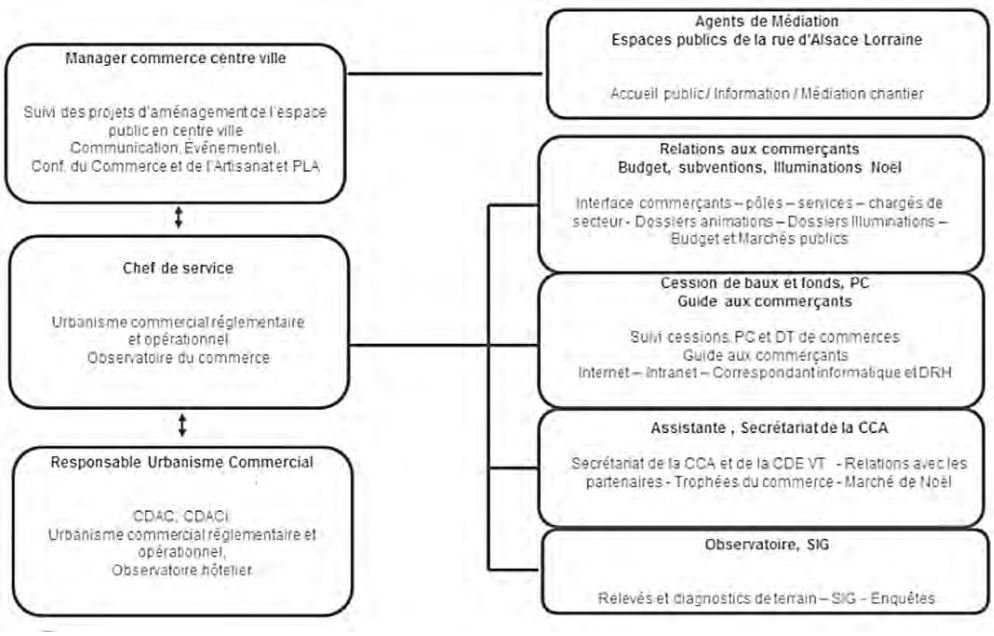


Figure 46. Organigramme du service en 2011 (source : archives SCCEP)

La mutualisation avec la communauté de communes n'a pas affecté tous les agents du pôle. Parmi les agents mutualisés, on trouve d'abord le cartographe de la municipalité puisque l'observatoire du commerce a pour vocation à couvrir les 37 communes de la communauté urbaine. Notons également que le responsable « urbanisme commercial », employé de la communauté d'agglomération, a rejoint le nouveau pôle commerce mutualisé, gonflant un peu plus les effectifs du pôle. Plutôt isolé lorsqu'il était à la communauté d'agglomération — l'urbanisme commercial, notamment la participation aux CDAC, était l'un des seuls aspects pris en charge par la collectivité en ce qui concerne le commerce — cet agent fut intégré au pôle lors du passage au statut de communauté de communes, ce qui traduit les efforts déployés par la Ville pour constituer une entité administrative capable d'intervenir sur une multitude d'aspects du commerce (planification, suivi et administration des démarches, organisation et animation du tissu commercial, etc.). La mise en cohérence des outils semble passer également par la mise en musique des rôles de chacun de ses professionnels. La politique publique se construit ainsi dans la division du travail et le partage des tâches entre les agents du service. Il est intéressant de voir que le manager de centre-ville (toulousain) fut aussi mutualisé dans le processus :

> « On a considéré que le centre-ville toulousain était aussi le centre-ville de la métropole. (...) Le management de centre-ville avait été adossé au service commerce et centralités car la santé du centre-ville dépend du commerce. Pour répondre à cet enjeu, il faut calmer la périphérie (...) Souvent le problème du manager de centre-ville, c'est qu'il n'a pas la main sur la périphérie »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du pôle commerce*

Cette structuration du pôle incarne la volonté des élus d'avoir prise sur le commerce en amont et en aval des projets d'aménagement ; et sur l'ensemble du territoire, dans le centre-ville, dans les quartiers et dans les communes périphériques.

L'inscription du pôle commerce dans la direction des opérations d'aménagement vient confirmer administrativement ce que les élus portent politiquement : pour ces derniers, le commerce constitue un vecteur d'aménagement du territoire. Elle permet aussi d'extraire le pôle de son mode de gestion directe par les élus, instauré par Jean-Jacques Bolzan afin de le placer sous l'autorité du directeur des opérations d'aménagement. En parallèle, les rhétoriques mobilisées par les élus allient urbanisme et commerce et permettent de justifier les interventions publiques :

> « Le commerce comme outil de développement économique, pour l'emploi mais aussi le commerce en termes de solidarité des territoires, d'aménagement des territoires, comme vecteur de lien social et aussi le commerce comme vecteur d'attractivité, lié au tourisme. Donc voilà, il y a toujours ces trois objectifs quand on travaille sur le commerce »
>
> *Extrait d'entretien, adjointe chargée du commerce sous Pierre Cohen (PS)*

À partir de 2012, le pôle commerce fusionne avec l'équipe « espaces publics » pour devenir le service Centralités, Commerce et Espaces Publics (SCCEP) dans la nouvelle organisation administrative. Le service s'organise en deux pôles, correspondant aux deux moments-clés où la collectivité intervient sur le paysage commercial : en amont des implantations commerciales, ce qui correspond aux phases de conception des établissements commerciaux, à l'aménagement du territoire, à la planification et à l'observation du commerce ; en aval des implantations, autrement dit aux missions d'animation, de réorganisation et de fonctionnement du commerce (*cf.* figure 47).

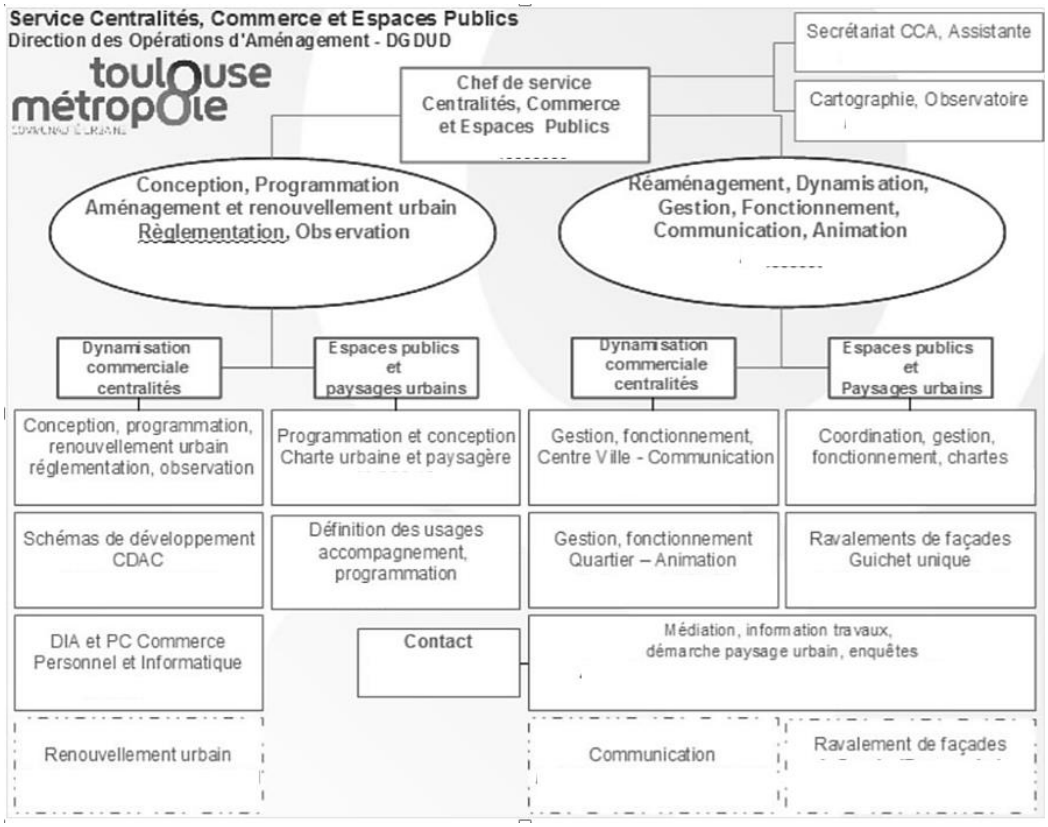


Figure 47. Organigramme du service, fin 2013 (source : SCCEP)

Dans la nouvelle organisation, commerce et espaces publics sont pensés conjointement, comme deux ingrédients essentiels à la création et à l'animation des centralités urbaines. Le travail mené par la collectivité sur les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) est d'ailleurs particulièrement illustratif de cette « philosophie ». Dans l'optique de créer de nouveaux quartiers « vivants », la municipalité a décidé de prendre en main la conception des espaces publics et l'organisation du commerce dans les quartiers en devenir. Par le biais de partenariats avec les promoteurs et aux plans de merchandisage concertés, la mairie peut en effet avoir prise sur la composition du paysage commercial des nouveaux quartiers et éviter ainsi une offre uniquement façonnée par les logiques marchandes :

> « Si on laisse les promoteurs faire, on va se retrouver avec quatre banques sur la place principale et peu de commerces de proximité. Avec le plan merch', on peut décider de limiter le nombre de banques et de les mettre dans les « zones froides » pour conserver les places « chaudes » pour les commerces de proximité, le boulanger, l'épicier… »
>
> *Échange informel, manager de centre-ville*

7.2.2. Le retour de la droite : proximite et liberalisme

7.2.2.1. L'élection de Jean-Luc Moudenc : des ambitions mineures pour le commerce

Les élections municipales de mars 2014 ont de nouveau bouleversé le fonctionnement du service. Celles-ci voient s'affronter de nouveau Pierre Cohen, le maire socialiste sortant et Jean-Luc Moudenc (UMP), l'ancien maire de Toulouse. Celui-ci souhaite prendre sa revanche sur Pierre Cohen après sa défaite aux élections de 2008. Plusieurs points opposent les deux candidats durant la campagne tels que la mobilité, l'épargne de la collectivité ou encore la place accordée aux différents quartiers dans les politiques urbaines. Jean-Luc Moudenc affiche des ambitions différentes de l'équipe socialiste : il souhaite redonner de l'importance aux quartiers périphériques que Pierre Cohen a selon lui négligé au profit du centre-ville. Il veut aussi réintroduire la voiture dans Toulouse, que le candidat socialiste avait limité au profit de mobilités douces (*cf.* Wolff, 2016 sur la question du tramway aux élections de 2014). Contrairement aux élections de 2008, le contexte politique est moins favorable à la gauche, en raison du manque de popularité de François Hollande.

À l'approche des élections, la question du commerce aussi fait l'objet d'un débat plus discret dans les médias locaux et au sein les conseils municipaux. Le 23 mai 2013, soit un an avant les élections, la Voix du Midi publie un entretien réalisé avec Isabelle Hardy sur la politique menée en matière de développement commercial. L'adjointe y annonce qu'en 2008 (nb. à son arrivée à la municipalité) :

> « Toulouse était déjà une ville attractive mais il n'y avait aucune anticipation sur la politique commerciale à mener en ville et aucun outil pour préserver le commerce »

Au sein des conseils municipaux, alors que la tension grandit à l'approche des élections, elle reproche également à l'équipe précédente d'avoir mené une politique commerciale sans instruments :

> « **Isabelle Hardy (à Jean-Luc Moudenc) :** Y avait-il avant 2008 une politique cohérente en matière de commerce ? Je ne crois pas. Quels étaient les outils qui existaient ? Aviez-vous travaillé sur les mesures sur le PLU ? Non. Aviez-vous mis en place un diagnostic précis ? Non. Aviez-vous mis en place la mesure de portage des murs commerciaux ? Non ».
>
> *Extrait de PV, conseil municipal, séance du vendredi 24 mai 2013*

Ces dénonciations font vivement réagir l'ancien conseiller municipal en charge du commerce, Jean-Jacques Bolzan. Celui-ci publie sa réponse quelques jours plus tard, dans le même quotidien local :

> « Je trouve affligeant l'attitude de Madame Hardy sur le constat fait de la précédente municipalité (…) Je souhaiterai donner pour mémoire le bilan non exhaustif des actions initiées par la municipalité menée par Jean-Luc Moudenc et dont j'étais l'élu en charge du commerce et de l'artisanat »

En octobre 2013, la controverse se poursuit : l'élue au commerce Isabelle Hardy défend son bilan et les acquis du mandat socialiste face au programme de campagne de Jean-Luc Moudenc. Elle reproche au candidat en lice de reprendre à son compte les actions de l'équipe en place dans son programme politique :

> « Ce qui, pour Monsieur Moudenc est une proposition pour l'avenir est déjà pour les Toulousains une réalité ».

Les élections de 2014 se soldent par une nouvelle alternance politique et par le retour de l'équipe municipale de centre-droite, menée par Jean-Luc Moudenc à nouveau maire de la ville rose. Derrière l'apparente similarité du programme de campagne de Jean-Luc Moudenc avec celui de Pierre Cohen, ce sont tout de même deux visions différentes du commerce qui s'affrontent. En effet, à la sortie des élections, Jean-Jacques Bolzan reprend les rênes de la délégation commerce en tant que 13ème adjoint du maire. Son ascension sur le plan politique s'accompagne d'une multiplication des délégations placées sous sa responsabilité : en plus du commerce, celui-ci est chargé de la démocratie locale, de la coordination des maires de quartier, de la citoyenneté et de la police administrative. Les délégations centre-ville et commerce, qui étaient couplées sous Pierre Cohen, sont donc de nouveau séparées sous Jean-Luc Moudenc. Le maire a en effet choisi d'associer le commerce à la démocratie locale sous la personne de Jean-Jacques Bolzan.

Ceci n'est pas significatif en soi car il n'y pas toujours de logique dans le couplage des délégations, mais cette alliance prend ici une dimension particulière car ce rapprochement est illustratif de la personnalité et des ambitions de Jean-Jacques Bolzan. Il faut notifier ici que cet adjoint est aussi une des têtes de file du Parti Radical (centriste) en Haute-Garonne. Il est issu du Parti Radical valoisien historique, un parti qui historiquement s'est souvent placé en défense des libertés individuelles, de la propriété privée et des indépendants. L'adjoint accorde une grande importance à la proximité avec les commerçants et au « travail de terrain ». Pour lui, il est crucial que la municipalité puisse accompagner les commerçants, être à leur service et faciliter leur activité :

> « Notre nouvel élu est beaucoup plus demandeur sur la proximité. Jean-Jacques Bolzan est un élu qui a un potentiel important en termes d'instantanéité et de réactivité. Isabelle Hardy était beaucoup plus dans les dossiers. Pour le moment, Jean-Jacques Bolzan est en train de mettre en place tous les services avec l'administration. Plus tard, ça va rouler avec

l'administration et il fera la proximité, comme pour les visites du maire, il ira dans les quartiers voir les commerçants »

Extrait d'entretien, technicien du pôle commerce

Pour lui, la collectivité locale ne doit pas contraindre trop fortement l'activité commerciale au risque d'entraver le dynamisme du commerce. En revanche, elle doit offrir son soutien au tissu commerçant, ce qui se traduit dans son activité quotidienne d'adjoint au maire par des contacts réguliers avec les administrés et par une disponibilité pour répondre à leurs demandes. Une telle attitude est vivement critiquée par l'ancienne adjointe au maire chargée du commerce, ce qui nous permet d'apprécier les différences qui caractérisent ces deux adjoints :

« **Jean-Jacques Bolzan** : Vous savez, Madame Hardy, nous… La différence entre vous et nous, (…) Vous étiez sans cesse en réunion (…) Nous, nous sommes plutôt dans l'action, dans le pragmatisme. Et les commerçants n'attendent pas d'avoir des réunions, des réunions, des conférences ou autres, ils veulent des résultats concrets.
- Isabelle Hardy : Simplement, nous n'avons pas la même vision, je crois, effectivement, de la démocratie locale. C'est-à-dire que je crois qu'un élu qui anime la démocratie locale doit à la fois, effectivement, être sur le terrain, mais aussi être en réunion avec les acteurs concernés pour effectivement ne pas… Parce que sinon c'est quoi ? On est tentés effectivement de gérer au jour le jour, de faire du clientélisme et de pas finalement avoir des projets structurants à l'échelle de la ville, de la métropole et dans l'avenir.
- Jean-Jacques Bolzan : C'est tout simplement ce que font les maires de quartier. Eux ils font deux choses par rapport à ce que… Vous, vous faisiez les réunions. Eux, ils font les réunions et l'action sur le terrain. Donc vous voyez qu'il y a de l'amélioration.

Extrait du PV du conseil municipal

D'une part, l'adjointe socialiste reproche à Jean-Jacques Bolzan son manque de vision globale à long terme et une attitude clientéliste vis-à-vis des commerçants. De l'autre côté, l'élu centriste dénonce le modèle socialiste d'administration du commerce, déconnecté des besoins des commerçants.

Concrètement, cette nouvelle orientation politique se traduit par des demandes plus nombreuses de la part de l'élu pour l'étude de cas particuliers et par une implication moindre dans les politiques d'encadrement du développement commercial ou liées à l'aménagement du territoire (qui tendent à imposer une méthodologie contraignante aux acteurs privés, et par extension aux élus et aux services). Certains projets amorcés sous l'ancienne équipe socialiste sont abandonnés tels que les schémas de développement hôtelier et de développement cinématographique ou encore la révision des chartes d'occupation du domaine public. Ce revirement peut être difficile à vivre pour certains techniciens du service :

> « La nouvelle équipe est plus libérale. Ils considèrent que le développement économique a été trop encadré ces dernières années et qu'à présent, il faut lâcher un peu la bride (...) C'est déprimant de voir que le travail que l'on a mis tant de temps à accomplir ces dernières années est aujourd'hui totalement abandonné »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du pôle commerce*

Pour d'autres agents, il est vécu comme une opportunité, notamment lorsque ceux-ci partagent les convictions politiques des élus quant à la proximité et au service aux commerçants ou alors que leur fonction valorise les interactions régulières avec les administrés :

> « Pour moi, ce qui est important, c'est vraiment la notion de service public, ce que j'aime, c'est être au service des gens. J'ai moins la vision business que peut avoir le manager de centre-ville avec les enseignes. Pour moi, le commerce c'est avant tout le lien avec les commerçants, c'est l'humain (...) je me sens bien avec ce nouvel élu »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du pôle commerce*

De manière générale, il règne quand même une certaine inquiétude quant à la manière dont les choses vont se dérouler pour les techniciens du service. En effet, face à un élu moins sensible aux problématiques de l'urbanisme commercial et de l'aménagement du territoire, les agents s'inquiètent du devenir de leurs missions et du service, étant donné que les « années socialistes » ont largement orienté le service dans cette direction. Certains outils déployés sous l'ancienne municipalité perdent de leur pouvoir coercitif sans la volonté politique de faire appliquer les règles établies. Les techniciens n'osent plus intervenir trop fermement sur le tissu commercial, de peur de ne pas être soutenu par les élus — une ressource qui s'avère parfois cruciale lors des négociations avec les acteurs privés. Des changements tels que le départ de la chef de service (suite à un désaccord avec le nouvel adjoint) et l'éclatement du pôle Espace Public (*cf.* figure 48) viennent confirmer les angoisses de certains agents. Concernant le pôle Espace Public, certains agents se voient contraints de quitter le service, faute de volonté politique à vouloir les maintenir dans le giron de ce service. N'est conservé de ce pôle que la partie « paysages urbains », dont le devenir et la fonction sont sans cesse questionnés par les agents. Ces derniers peinent à concevoir le sens de leur activité dans ce nouvel organigramme tronqué. Ils cherchent alors à donner une nouvelle cohérence à l'ensemble :

> « On a pensé qu'on pouvait trouver une cohérence mais ça ne s'est pas fait. Si on se structure autour du commerce, c'est bizarre qu'on ait les paysages urbains. Si on se structure autour de la notion de cadre de vie, ça serait plus logique (...) J'ai l'impression que si je n'étais pas dans ce service, ça serait pareil. (...) Je ne retrouve pas mes objectifs individuels dans les objectifs collectifs »

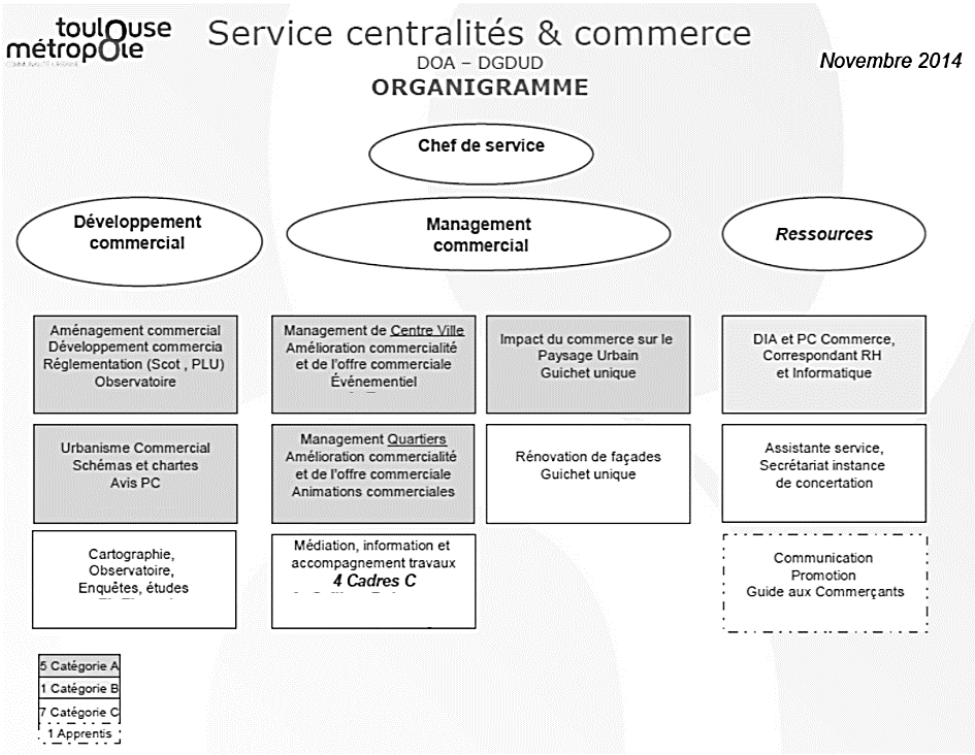


Figure 48. Organigramme du service, novembre 2014

De son côté, le manager de centre-ville est aussi relativement inquiet quant à son propre avenir : celui-ci a bien servi les ambitions politiques de l'équipe précédente et de fait, l'équipe actuelle se montre suspicieuse concernant sa capacité à servir avec la même énergie le programme de Jean-Luc Moudenc :

> « J'ai été embauché par la droite, j'ai travaillé sous la gauche… Maintenant, il faut que je montre que je suis capable de travailler de nouveau avec la droite »
>
> *Échange informel, manager de centre-ville.*

Comme nous l'avions souligné dans notre première partie, le poste de manager est intimement lié aux orientations et projets politiques en cours. La « survie » professionnelle de celui-ci, au-delà des projets engrangés lors de son recrutement, est par conséquent une affaire délicate. Bon nombre de managers ont perdu leur emploi durant les municipales. Comme nous l'avons déjà évoqué dans les chapitres précédents, la définition du métier de manager est relativement floue : tantôt centrée sur l'encadrement du développement commercial, tantôt sur l'animation du centre-ville, tantôt sur le lien aux commerçants, le contenu des postes varie fortement d'une ville à une autre. Ce flou laisse la liberté aux élus locaux de définir le contenu du poste (et autorise peut-être par la même occasion, les

managers à survivre aux alternances politiques !). De fait, le manager doit « jouer le jeu » et se plier aux décisions politiques de son élu, même si celles-ci vont à l'encontre des principes érigés durant les années précédentes. Néanmoins, même si celui-ci essaye de prouver sa fidélité à la nouvelle équipe, il lui tient quand même à cœur de « sensibiliser son élu » à certains enjeux :

> « Je sais que pour le moment il n'est pas très sensible aux questions d'urbanisme commercial, mais petit à petit j'essaye de le faire monter à bord de ces sujets, je lui envoie des alertes, je lui fais quelques propositions. Et j'ai l'impression que petit à petit ça marche, il commence à s'intéresser à ces dossiers-là, mais il faut être patient »
>
> *Échange informel, manager de centre-ville*

De la même manière, les techniciens vont mettre en place des stratégies afin de limiter l'impact du changement politique sur leur activité quotidienne et sur la vie du service.

Cette partie nous a permis de constater à quel point, dans le cas toulousain, l'activité du manager et la forme du service étaient fortement tributaires des orientations politiques prises par les élus. En effet, d'un mandat à l'autre, les priorités politiques étaient différentes sur la question du centre-ville et nous avons eu affaire à des positions très contrastées concernant le développement du commerce et le rôle que ce dernier doit jouer dans la Cité. Comme le rappelle le cadre chargé de l'urbanisme commercial durant un entretien :

> « Le commerce, c'est un sujet soumis aux aléas politiques : la gauche et la droite ne sont pas en consensus sur ce sujet. Même si ça ne fait pas l'objet de débats publics, en *off* c'est un sujet où il y a des débats forts »
>
> *Extrait entretien, technicien du service SCCEP*

Mais les techniciens ne subissent pas passivement les volontés politiques : ils tentent aussi d'en tirer parti, de cadrer les activités et les engagements des élus afin de stabiliser leur activité, ou *a minima* de se protéger des conséquences néfastes que leurs décisions pourraient avoir sur leur activité et leur cadre de travail. Ils peuvent par exemple décider d'instaurer une certaine distance avec un élu et faire appel à l'autorité administrative pour réguler les relations avec la sphère politique. Pour cette raison, il nous semble intéressant d'étudier les relations entre le service et la sphère politique, ainsi que celles avec les cadres administratifs censés jouer le rôle de médiateurs entre les services et les élus.

7.3. La relation aux élus : entre distance et proximité

7.3.1. Le fonctionnement d'une collectivite locale

Une particularité du service Commerce et Centralités (qui ne lui est pas exclusive pour autant, *cf.* Jeannot, 2005) réside dans le rapport privilégié qu'entretiennent certains techniciens du service avec les élus. Comme nous l'avons notifié plus haut, depuis sa création, le service est intimement lié à la volonté politique de l'élu chargé du commerce et de l'artisanat (et de son maire évidemment). Cette relation privilégiée apparaît tantôt comme une ressource pour les techniciens qui profitent de cette proximité, tantôt comme une contrainte dès lors que ces derniers doivent gérer les demandes directes de l'élu. Le manager de centre-ville se situe ici au premier plan puisque celui-ci est en relation directe avec l'élu pour le traitement de certains dossiers. Dans cette partie, nous voudrions décrire la manière dont les techniciens gèrent la relation qu'ils entretiennent avec les élus : comment perçoivent-ils le rôle de ces derniers ? Quelles sont les stratégies mises en place par le service pour maintenir ou réduire la distance avec les élus ? Quelles sont les conséquences possibles d'une trop grande proximité entre édiles politiques et agents administratifs ?

Nous verrons que les réponses à ces questions sont d'autant plus complexes dans le contexte dans lequel notre observation a été menée, au lendemain des élections municipales de 2014 marquées par une seconde alternance politique et le remplacement de l'équipe élue en place. Outre un changement d'orientations politiques notable, l'alternance politique a également eu un impact non négligeable sur l'appareil administratif. Celui se réorganise en conséquence, impactant la vie des services ainsi que leur relation aux élus. Loin d'être une contrainte pour notre étude, ce changement s'est avéré être une opportunité d'enquête puisqu'il nous a permis d'étudier les conséquences du changement d'orientation politique sur l'activité du manager de centre-ville, mais aussi de cerner la manière dont les relations entre services et élus se reconfigurent suite à l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale. Rapportée à notre questionnement initial, ceci nous permet de mesurer le degré de politisation et/ou de dépolitisation de l'administration du commerce, et donc de comprendre quelles sont les logiques prévalentes dans l'intervention municipale.

Avant d'entrer dans le vif de notre argument, il convient de refaire un point sur le fonctionnement des collectivités. Comme pour toute municipalité, la municipalité toulousaine possède en son sein deux composantes liées : d'un côté, la sphère politique, incarnée par les élus, chargée d'arbitrer et de fournir les grandes orientations politiques ; de l'autre côté, la filière administrative, responsable du

pilotage de l'organisation municipale et de la mise en œuvre des politiques publiques. En théorie, la direction administrative est subordonnée à la composante politique. Cette distinction entre politique et administratif est constitutive de l'organisation municipale car elle offre une division du travail sans concurrence entre élus et techniciens ainsi qu'une frontière formelle à laquelle chacun peut se référer dans l'exercice de son activité, comme l'atteste cet extrait d'entretien :

> « Le rôle d'un élu, c'est à la fois de rentrer dans les dossiers, de les porter mais c'est aussi de donner des orientations politiques. Mais la compétence technique, elle est dans les services. Alors bien sûr, un élu, au fil du temps, monte en compétence mais ce qui est important pour les élus, c'est de savoir quel type de politique il veut mettre en œuvre »
>
> *Extrait entretien, adjointe chargée du commerce sous Pierre Cohen (PS)*

Dans leur étude sur la professionnalisation politique, Didier Demazière et Michel Catlla décrivent cette séparation comme « une frontière symbolique robuste (…) dont le franchissement est proscrit » (2014 : 3). D'ailleurs, il est étonnant de voir à quel point les entretiens que ces chercheurs ont menés auprès d'élus et d'agents administratifs confirment la force symbolique de ce mode d'organisation que tous présentent de manière unanime : les élus donnent les impulsions, les orientations, ils formulent un projet politique et veillent à sa traduction tandis que les services sont subordonnés à leur volonté et leur viennent en soutien en préparant leurs décisions ou en réfléchissant à leur mise en pratique. Cette répartition des tâches est d'autant plus structurante du fait que les composantes font appel à des légitimités distinctes : alors que les élus acquièrent par le biais des élections, l'autorité nécessaire pour prendre des décisions concernant la vie publique, la légitimité du corps administratif repose sur la maîtrise technique, sur sa capacité à exécuter de manière efficace les décisions politiques prises en amont (Catlla et Demazière, 2014).

Si notre propre observation a confirmé la force de cette démarcation symbolique, elle nous a aussi permis d'en mesurer la plasticité et la porosité, ainsi que son usage stratégique dans l'action. En effet, malgré la complémentarité évidente qui semble lier ces deux composantes, de nombreux travaux en science politique tendent à montrer que la frontière tracée entre ces deux filières est plus poreuse que ce que les discours laissent entendre (Duran, Caillosse, 2010). Comme le rappelle très justement Christian Le Bart :

> « L'articulation entre décision politique et mise en œuvre administrative est toujours complexe, plus complexe en tout cas que ce suggèrent ces deux termes faussement complémentaires. Les élus ne peuvent se contenter de décider, ils doivent aussi être présents sur le terrain pour consulter, évaluer, réorienter. À l'inverse, les cadres de l'administration

> locale ne peuvent manquer d'avoir un point de vue sur les politiques engagées, point de vue d'experts ou point de vue d'habitants » (Le Bart, 2003 : 51).

Dans la même optique, Michel Catlla et Didier Demazière ajoutent que :

> « Cette dichotomie ne distribue pas des attributions et rôles clairement définis. Certes, elle indique des écarts entre positions et statuts. (…) Mais cela ne règle pas les relations entre acteurs occupant des positions différenciées, cela ne les situe pas dans des rapports de complémentarité assurant à chacun un rôle spécifique, cela n'exclut pas l'émergence de concurrences, cela n'élimine pas les possibilités de franchissement de la frontière (Catlla et Demazière, 2014 : 2).

En effet, dans la réalité, il n'est pas rare de voir des élus intervenir dans la vie des services ou encore, des agents communaux faire appel au politique pour régler des problèmes d'ordre administratif, ce qui peut d'ailleurs créer des frictions chez l'une ou l'autre des parties qui supporterait mal l'intrusion sur son territoire professionnel. À titre d'exemple, les dirigeants administratifs (directeur général des services, directeurs associés, chefs de service) peuvent voir d'un mauvais œil que les élus interfèrent dans le fonctionnement des services dont ils ont la gestion. De la même manière, les élus n'apprécient guère que des agents prennent des initiatives sans leur consentement.

Fréquemment, la tâche de gérer ces relations entre services et élus revient au directeur général des services qui doit « définir et mettre en œuvre les règles concernant le rôle des politiques vis à vis des fonctionnaires » (Theonig et Burlen, 1998 : 163). Ce dernier doit se positionner comme « un fonctionnaire médiateur et trait d'union entre deux univers » (Theonig et Burlen, 1998 : 164). Avec le maire, ce dernier organise la connexion entre politique et administration. Par conséquent, c'est par leur biais que s'articulent volontés politiques et mise en œuvre administrative. Néanmoins, dans certains cas, il arrive que cette jonction se fasse aussi au niveau des adjoints du maire, par exemple lorsque ces derniers entrent en contact avec les services qui sont en lien avec leur délégation. Pour décrire ces phénomènes, Stéphane Dion (1984) distingue deux types de relations possibles entre élus et services, qui correspondent à deux manières distinctes de faire le lien entre filières administrative et politique. Dans le cas où la relation est « fermée », « les élus n'ont pas le droit de communiquer directement avec les services et doivent obligatoirement passer par le secrétariat général » (Dion, 1984 : 7). Dans ce mode de fonctionnement qualifié d'« autocratique », la relation entre les deux filières s'effectue uniquement entre le maire et son DGS, et par conséquent, services et élus ne se rencontrent jamais. À l'inverse, la relation est « ouverte » quand « l'élu a toute la liberté de mouvement pour exercer sa délégation en collaboration avec des segments de l'administration » (Dion, 1984 : 7). Nous sommes alors dans un « modèle collégial intégral ». L'auteur souligne que la forme et la nature de ces relations dépend de plusieurs facteurs : l'appartenance politique du chef de

service, le degré d'entente entre les personnes, la disponibilité des élus, et surtout, en fonction du secteur d'activité du service concerné.

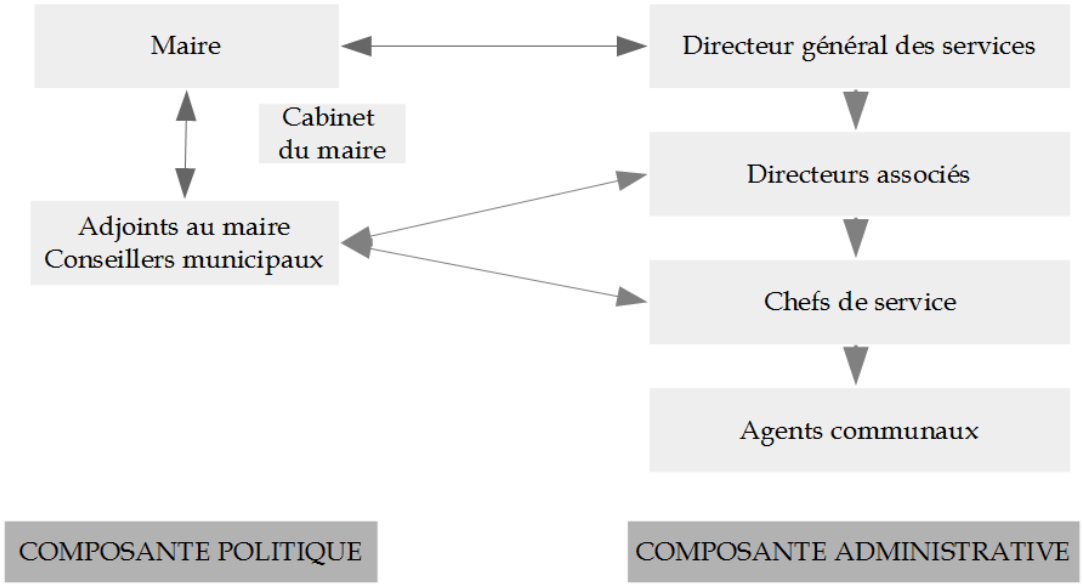


Figure 49. Relations entre filières politique et administrative (source : schéma de l'autrice)

7.3.2. MOBILISATION STRATEGIQUE DES RESSOURCES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Dans le cas du service Commerce et Centralité, la relation avec les élus est plutôt de type ouverte avec l'adjoint concerné. C'est particulièrement vrai pour le manager de centre-ville qui est en contact quasi-quotidien avec l'adjoint au commerce. Cette proximité avec l'élu est jugée utile par la plupart des techniciens du service puisqu'elle permet selon eux, d'éviter le « mille-feuilles administratif » perçu comme une entrave à leur travail. La transmission de l'information par la hiérarchie ralentit souvent le processus et contraste avec le désir de réactivité de l'adjoint au commerce :

> « Ce qui fait peur à notre élu, je pense, c'est d'être dans une direction avec une hiérarchie lourde qui nous empêchera d'avoir une bonne réactivité : un commerçant appelle pour un problème, on a une réactivité de moins de dix jours, j'appelle le pôle directement, j'ai de comptes à rendre à personne, à part à l'élu. Je ne passe pas par le mille-feuilles administratif. Au moins, le service est rendu : on a de la réactivité et une certaine liberté »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du service SCCEP*

Néanmoins, ce rapport direct aux élus comporte également des désavantages. D'une part, cela oblige les techniciens à faire face aux réprimandes des élus lorsqu'une erreur est commise, sans possibilité d'être protégés par leur hiérarchie administrative :

> « Après on travaille sans filet, des gens vont se retrancher derrière l'administration, nous on ne peut pas »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du service SCCEP*

D'autre part, en étant en lien direct avec l'adjoint, le service est plus susceptible d'être soumis aux demandes directes de ce dernier :

> « On ne sait pas dire non aux élus (…) C'est à la fois un point fort et une faiblesse car c'est ce qui nous a permis de monter en puissance, mais aujourd'hui, c'est plutôt une faiblesse car on est en surcharge de travail, on fait des choses en urgence et on a le risque de faire une erreur »
>
> *Extrait d'entretien, technicien du service SCCEP*

Dans le cas d'une relation ouverte, les transgressions de la frontière entre politique et administration sont également plus fréquentes et les agents des services y restent rarement indifférents. Le travail de Michel Catlla et Didier Demazière (2014) décrit très bien la manière dont les techniciens réagissent au franchissement de la frontière par les élus, en cas de favoritisme sur un dossier par exemple.

Dans le cas toulousain, nous avons observé que la période post élections crée un déséquilibre entre pouvoir administratif et pouvoir politique et que ce déséquilibre favorise les transgressions de la frontière. Suite à l'alternance politique, beaucoup de cadres administratifs ont été contraints de quitter leur poste, laissant ainsi des places vacantes chez les cadres de l'administration. Ce fut le cas du service Centralités et Commerce : le directeur des opérations d'aménagement a quitté son poste pour celui de directeur délégué, laissant sa place vacante durant plusieurs mois après les élections. Comme nous l'explique de manière pédagogique un technicien du service, l'absence de cadre à cet échelon de management est problématique dans le sens où elle facilite les transgressions des élus :

> « Une municipalité c'est comme un restaurant : les élus sont nos clients, ils commandent et après à nous de faire notre travail en cuisine pour que les élus soient satisfaits. Le problème en ce moment, c'est que les élus ont tendance à venir en cuisine et à passer beaucoup de commandes. Normalement, l'administration est là pour empêcher que les élus ne viennent trop dans les services et réguler notre charge de travail. Mais là, étant donné que nos cadres sont partis, il n'y a pas personne pour faire contrepoids face aux élus »
>
> *Échange informel, technicien du service*

Le service est alors « débordé » par les multiples requêtes des élus, qui ne sont plus contrôlées par l'administration. De fait, cela peut être très perturbant pour certains techniciens, qui d'une part, voient leur charge de travail augmenter considérablement, et qui d'autre part, doivent répondre aux

demandes des élus alors que celles-ci vont parfois à l'encontre de la méthodologie de travail qu'ils avaient jusqu'ici :

> « Aujourd'hui, ce qui manque, c'est un projet de service, pour voir comment le projet politique se coordonne dans l'administration. Il faut définir le cadre de travail et les niveaux d'ambition du côté des élus, sinon le travail sur la quotidienneté ne sert à rien. Par exemple, les autorisations de terrasse, pour le moment on traite le problème au quotidien, on voit au cas par cas, mais sans savoir quelle est la politique qu'on veut appliquer, c'est compliqué »
>
> *Échange informel, technicien du service*

Si les services subissent les transgressions des élus, ils peuvent également en être à l'origine dans certains cas. L'article de Stéphane Dion (1984) décrit particulièrement bien ces situations d'« appel au politique », dans lesquelles les agents utilisent et jouent avec la dualité hiérarchique à laquelle ils sont soumis pour parvenir à leurs fins. Il y décrit des situations dans lesquelles les chefs de service font appel aux maires-adjoints pour obtenir rapidement des décisions ou bien pour contourner le circuit administratif jugé trop lourd. Cette « alliance » avec un élu peut s'avérer très utile pour des chefs de service souhaitant gagner en autonomie vis à vis de leurs directeurs des services : « cela lui permet de jouer une autorité contre une autre, de traiter avec celle qui lui convient » (Dion, 1984 : 9).

Le service SCCEP débordé par les demandes des élus sollicite plusieurs fois l'administration pour obtenir le remplacement d'un poste dans le service, non remplacé suite au départ de la chef de service. Le manager de centre-ville occupe la fonction de chef de service à titre provisoire faute de remplaçant. Il demande également la création de deux nouveaux postes pour répondre aux attentes des nouveaux élus et assumer la charge de travail supplémentaire liée aux nouveaux projets urbains que le service a du mal à gérer. Suite à plusieurs tentatives de sollicitation de l'administration et en l'absence de réponse concrète de cette dernière, le manager de centre-ville, responsable en l'absence d'un chef de service, décide de jouer « la carte politique » : il demande à son élu (l'adjoint chargé du commerce) d'appuyer sa demande auprès du directeur général délégué « pour faire bouger les choses » :

> « Pour l'instant, on a pas demandé grand-chose. On a fait le travail, on a répondu à leurs demandes… mais là, on ne va pas pouvoir continuer comme ça : on est sans chef de service ; personne n'a repris le poste de [l'ancienne chef de service], on se partage les tâches avec [une cadre du service] du mieux qu'on peut mais on est débordés ; on nous a donné la mission cœur de quartier mais on a personne pour s'en occuper… Jusque là, on avait rien demandé alors que beaucoup de services ont fait appel à leurs élus pour avoir ce qu'ils voulaient. Mais je crois qu'aujourd'hui, on peut quand même lui demander quelque chose, surtout si c'est pour mieux répondre à ses attentes »

Échange informel, technicien du service

La manœuvre inverse est également possible : un chef de service peut aussi se retrancher derrière ses supérieurs hiérarchiques administratifs dans le but d'éviter les pressions ou les interventions trop récurrentes de la part des élus. Dans le cas toulousain, il s'agissait de limiter, à la suite des élections, les impacts négatifs du changement d'orientation politique. Face à l'engagement mineur de l'adjoint au commerce, les techniciens ont dû prendre des mesures pour assurer la survie du service (ou plutôt son maintien dans la forme actuelle). Quand il a fallu formuler un nouveau projet de service cohérent avec les orientations politiques de la nouvelle équipe, le manager de centre-ville (en tant que chef de service intérimaire non-officiel) a tenté de répondre aux attentes de l'adjoint au commerce en ce qui concerne la proximité avec les commerçants, tout en conservant les anciennes missions d'urbanisme commercial et d'aménagement du territoire auxquelles l'élu semble moins sensible. Pour légitimer le maintien de ces missions, il met en avant l'intérêt pour les dirigeants administratifs, de conserver ces fonctions, éminemment liées à l'aménagement du territoire :

> « On va essayer de demander le remplacement du poste de [l'ancienne chef de service], sur les projets d'aménagement (…) Jean-Jacques [nb. l'adjoint au commerce] sera sûrement moins sensible à ce remplacement mais c'est aussi notre lien privilégié avec l'aménagement donc il faut que [le directeur délégué aux opérations d'aménagement] nous soutienne sur ce coup-là (…) On va aussi demander la création d'un poste de technicien pour la quotidienneté, car actuellement, sans [la chef de service] et avec [la manager quartier] qui travaille sur l'Euro, on a du mal à gérer toutes ses demandes, et ça va aller de mal en pis. Jean-Jacques, il veut travailler sur la proximité. Ce poste-là, c'est pour lui, ça ne devrait pas poser de problèmes »

Échange informel, technicien du service

Une autre manière de se protéger de l'influence trop importante d'un élu sur la vie du service fut de diversifier les liens du service avec la sphère politique. Il s'agit ici de faire jouer la volonté d'un élu contre celle d'un autre, plus légitime à entrer en confrontation avec l'adjoint en question. Ainsi, les cadres du service ont commencé à diversifier leurs relations avec les élus afin d'être moins tributaires de la seule volonté de l'adjoint chargé du commerce, en sollicitant si besoin, le soutien d'autres élus pour défendre l'avenir du service et la pérennité de certaines missions :

> « Il faut reconstruire l'opportunité de la mission auprès des nouveaux élus, dans la nouvelle politique. Ce n'est pas forcément un sujet partagé, ni polémique… mais il faut voir le niveau d'ambition. La précédente équipe n'avait pas approfondi la mission façades, mais la nouvelle équipe a l'air plus sensible, ça été identifié dans le projet Moudenc »

Échange informel, technicien du service

> « Jean-Jacques Bolzan, il n'est pas très sensible aux questions de paysage urbain. Pour lui, la réglementation sur les enseignes, c'est un frein à l'activité commerçante, il faudrait qu'il n'y en ait pas du tout. Alors que Annette Laigneau [nb. l'adjointe au maire chargé de l'urbanisme] voit l'intérêt d'une telle démarche en termes de qualité du paysage urbain, de valorisation du patrimoine. (...) Je préfère éviter de travailler avec Jean-Jacques Bolzan, je n'aime pas sa manière de travailler et il n'est pas très investi sur la question du paysage urbain »
>
> *Échange informel, technicien du service*

Pour ce faire, ils ne cessent de traduire et de reformuler leur activité en des termes qui permettent de capter les différents élus et d'obtenir leur protection : « le commerce, c'est la vie dans les quartiers », « le commerce, c'est de l'urbanisme », « le commerce, c'est la proximité », etc. Dans le cadre d'une alternance politique moins favorable aux missions du service, nous constatons que les techniciens déploient des stratégies (restructuration de l'organigramme, recherche de soutien auprès des autorités administratives, diversification des relations avec les élus, etc.) visant à amoindrir les conséquences négatives possibles du changement politique, notamment celles que pourrait avoir l'indifférence de l'élu en charge du commerce vis-à-vis de certains domaines d'intervention développés par l'ancienne municipalité.

Conclusion

Le présent chapitre porte sur la mise en place du service commerce et revient sur les conditions de sa pérennisation dans un contexte de changement d'orientations politiques. À l'origine, la mission Commerce et Artisanat fut mise en place par Jean-Luc Moudenc et placée sous l'autorité de l'adjoint au commerce Jean-Jacques Bolzan. En 2006, elle répond principalement au désir des élus de pallier les externalités produites par les projets d'aménagement urbain sur l'activité commerciale du centre-ville, dans un contexte d'approche des élections municipales. La mission commerce et le manager de centre-ville tiennent alors un rôle de médiation entre les commerçants et la collectivité locale. Située en marge de l'organigramme, cette mission doit faire le lien avec les services urbains pour répondre aux problèmes des commerçants. À ce moment, l'activité des techniciens est encore fortement reliée à la volonté du corps politique, même si les techniciens tentent à la marge de donner une cohérence à leur activité et de faire le lien avec l'aménagement du territoire de façon à stabiliser leur activité et à monter en compétences.

Depuis sa création en 2006, le service commerce a subi deux alternances politiques : une première en 2008 marquée par l'élection d'un maire socialiste favorable à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement commercial interventionniste ; la seconde en 2014, qui a vu le retour de l'équipe de centre-droite au pouvoir. Au cours du chapitre, nous avons eu l'occasion de dépeindre les positions politiques de chaque équipe politique : alors que l'adjoint au maire centriste accordait une grande importance à la proximité avec les administrés et souhaitait limiter les outils contraignants pour le commerce, l'élue socialiste prônait l'encadrement du développement commercial dans la ville. Sous le mandat de Pierre Cohen (PS), la politique commerciale s'est développée par la mise en œuvre d'un bon nombre d'outils destinés à encadrer le commerce et par le renforcement administratif du service commerce. L'émergence de cette politique ne passe pas uniquement par le déploiement d'outils mis à disposition par l'État, mais aussi par le détournement de dispositifs existants, le bricolage d'outils opérationnels ou encore la négociation avec les autres services pour incorporer les préoccupations commerciales dans leur activité. Le mandat socialiste est marqué par une forte connivence entre les visions administrative et politique : adjointe au maire et agents administratifs (y compris le manager de centre-ville) partagent la même vision de l'action publique, de ses objectifs et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Nous observons peu de différences entre leurs discours, si bien que les discours politiques et techniques se confondent.

À l'inverse, les élections municipales de 2014 ont fortement fragilisé la cohérence entre l'activité administrative et le projet politique. Le retour au pouvoir de l'adjoint centriste n'allait pas en faveur des projets et instruments mis en place par l'équipe précédente. Toutefois, nous avons constaté que les agents cherchaient à se protéger de ces aléas politiques, tantôt en sensibilisant leur élu à certains enjeux défendus par l'équipe précédente, tantôt en limitant l'emprise politique de cet adjoint sur le devenir du service. Pour cela, les techniciens diversifient leurs relations politiques et mobilisent les autorités administratives pour limiter l'influence de l'adjoint sur les missions du service. Ils traduisent leur activité de manière à enrôler les autorités potentiellement concernées et font jouer ces autorités entre elles, puisqu'ils ne peuvent risquer de s'opposer à leur adjoint de leur position de technicien. Ainsi, bien que nous ayons mis en évidence l'impact des projets politiques sur l'activité du manager de centre-ville et du service commerce, les techniciens ne subissent pas les orientations politiques. Ils résistent de façon à maintenir leur cadre d'activité et à peser sur la finalité des politiques publiques menées.

Le manager (chef de service intérimaire) a mobilisé ses ressources de façon à ne pas retomber dans une vision clientéliste du management commercial, qui risquait de bouleverser l'organisation du

service, mais aussi qui ne collait pas avec sa représentation des méthodes à employer pour créer de l'attractivité marchande. Cela nous pousse aussi à souligner l'évolution dans le traitement municipal du commerce : le commerce a souvent été considéré à part dans l'économie. En effet, les missions de développement économique incluent souvent des volets sur l'industrie, le tertiaire (services, bureaux) mais plus rarement sur le commerce. Ce dernier semble être avant tout considéré comme un groupe électoral à séduire (comprendre éviter de mécontenter), moins comme des entreprises ou un maillon de l'économie à organiser. Néanmoins, après les élections de 2014, la direction du développement économique s'est rapprochée du service commerce pour réfléchir à son éventuelle intégration dans le développement économique, ce qui indique le changement progressif de vision.

Ces changements organisationnels peuvent sembler éloignés de la pratique du manager, pourtant ils contribuent à façonner le contenu de son activité. Si l'appareil administratif s'adapte aux objectifs des politiques publiques, l'inverse est également vrai. Le maintien de certaines fonctions au sein du service (par exemple, les paysages urbains) permet en retour de faciliter l'intégration de ce levier dans une politique de management commercial. C'est ce que nous allons maintenant découvrir dans le prochain chapitre portant sur l'activité du manager de centre-ville.

Chapitre 8.
Le manager de centre-ville, un professionnel du commerce au service de la ville

Ce chapitre porte sur le travail quotidien du manager de centre-ville. Dans les premiers chapitres de cette thèse, nous avons évoqué le processus de mise à l'agenda par lequel le commerce est devenu progressivement un problème urbain sur lesquels les collectivités pouvaient agir. Néanmoins, cela ne nous permet pas de comprendre comment le manager peut intervenir sur les marchés locaux. Dans ce chapitre, nous voudrions analyser les moyens mobilisés par le manager pour agencer le marché de l'immobilier commercial et par extension, pour peser sur la conception de l'offre commerciale. L'un des premiers défis rencontrés par le manager consiste à identifier les leviers susceptibles de faciliter l'intervention municipale. Dans le chapitre précédent, nous avons évoqué les outils réglementaires mis en place par la ville de Toulouse. Mais la mise en œuvre de tels outils est controversée : comment le manager gère-t-il ce risque ? Par ailleurs, la politique publique de management commercial se limite-t-elle à l'application de ces instruments ? Le rôle des acteurs politiques sur les marchés est très souvent appréhendé au prisme de la mise en œuvre des dispositifs législatifs et réglementaires — ce que nous-mêmes avons fait dans les chapitres 3 et 4 — mais nous voudrions explorer une autre facette du travail politique d'*agencing*. Bien qu'il s'appuie sur l'existence de ces outils réglementaires, nous allons nous concentrer sur le travail marchand du manager de centre-ville, notamment à ses interactions avec les acteurs économiques. Nous voudrions montrer que la politique de management commercial repose en partie sur des procédures de négociation et de collaboration plus ou moins formelles avec la sphère économique. Mais en tant qu'acteur *a priori* extérieur au marché et employé d'une collectivité locale, comment le manager négocie-t'il sa place sur le marché ? Sur quelle légitimité repose son travail d'*agencing* ? Nous défendons l'idée que le manager de centre-ville réussit à occuper une place centrale sur le marché en mobilisant les dispositifs d'action publique de façon à créer une asymétrie d'information avec les acteurs économiques, qui jouera un rôle de levier de gouvernement.

L'écriture de ce chapitre repose essentiellement sur les données reçueillies durant le *shadowing* que nous avons mené (Czarniawskia, 2007) auprès du manager de centre-ville et sur la lecture des archives du service. Les tâches du manager sont assez diversifiées. Dans une première partie, nous dressons un portrait large des activités du manager par la description d'une semaine-type. Cela nous permet de mettre en évidence le rôle joué par le manager au travers de plusieurs moments clés de son activité. Néanmoins, notre analyse ne porte pas sur l'ensemble de ses fonctions et activités. En effet, nous nous focalisons essentiellement sur le travail marchand (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000) du manager de centre-ville, conformément à notre désir de comprendre son rôle dans l'agencement des marchés urbains. La deuxième partie du chapitre aborde les opérations de qualifications réalisées par le manager ainsi que ses interactions avec les acteurs de l'immobilier de commerce. Nous nous focalisons sur plusieurs moments de son activité : la production de données économiques sur le centre-ville, la collaboration avec les agents immobiliers, l'accueil des porteurs de projet et enfin le suivi des dossiers liés au droit de préemption commercial. Bien que nous nous soyons focalisée sur les activités qui nous semblaient relever d'un travail marchand, nous ne délaissons pas le rôle politique du manager. Au contraire, notre analyse vise aussi à mettre en évidence la dimension politique de son travail d'*agencing*. C'est l'objet de la troisième partie du chapitre, portant sur l'usage de la notion de diversité commerciale.

8.1. Entre administration quotidienne et maintien du cadre d'action

8.1.1. Immersion dans l'activite quotidienne d'Éric

Avant d'entrer dans le vif de notre argumentation, nous souhaiterions offrir une description de l'activité quotidienne d'Éric afin de permettre au lecteur de cerner le contenu des journées de travail d'un manager de centre-ville — et par extension, de notre *shadowing*. D'abord, soulignons la variabilité de l'emploi du temps d'Éric. Il est assez difficile de reconstituer une semaine-type car les activités du manager de centre-ville changent sensiblement d'une semaine à l'autre. Cela peut s'expliquer par le fait qu'Éric organise librement son emploi du temps en fonction des demandes qui lui sont adressées et des projets en cours. Cette remarque peut paraître triviale mais en réalité, cette façon de travailler est illustrative d'une administration en prise avec les élus. Les sollicitations extérieures remplissent significativement l'emploi du temps d'Éric, si bien qu'il ne lui reste que peu de temps pour des tâches

routinières. Pour donner à voir ce phénomène, nous avons pris le parti de reconstituer une semaine fictive en assemblant plusieurs journées de travail réelles que nous avons observées, de façon à rendre compte du rythme de travail et de la diversité des tâches prises en charge par Éric (*cf.* figure 50). Pour dépeindre cette semaine, nous nous replaçons dans notre posture d'observatrice.

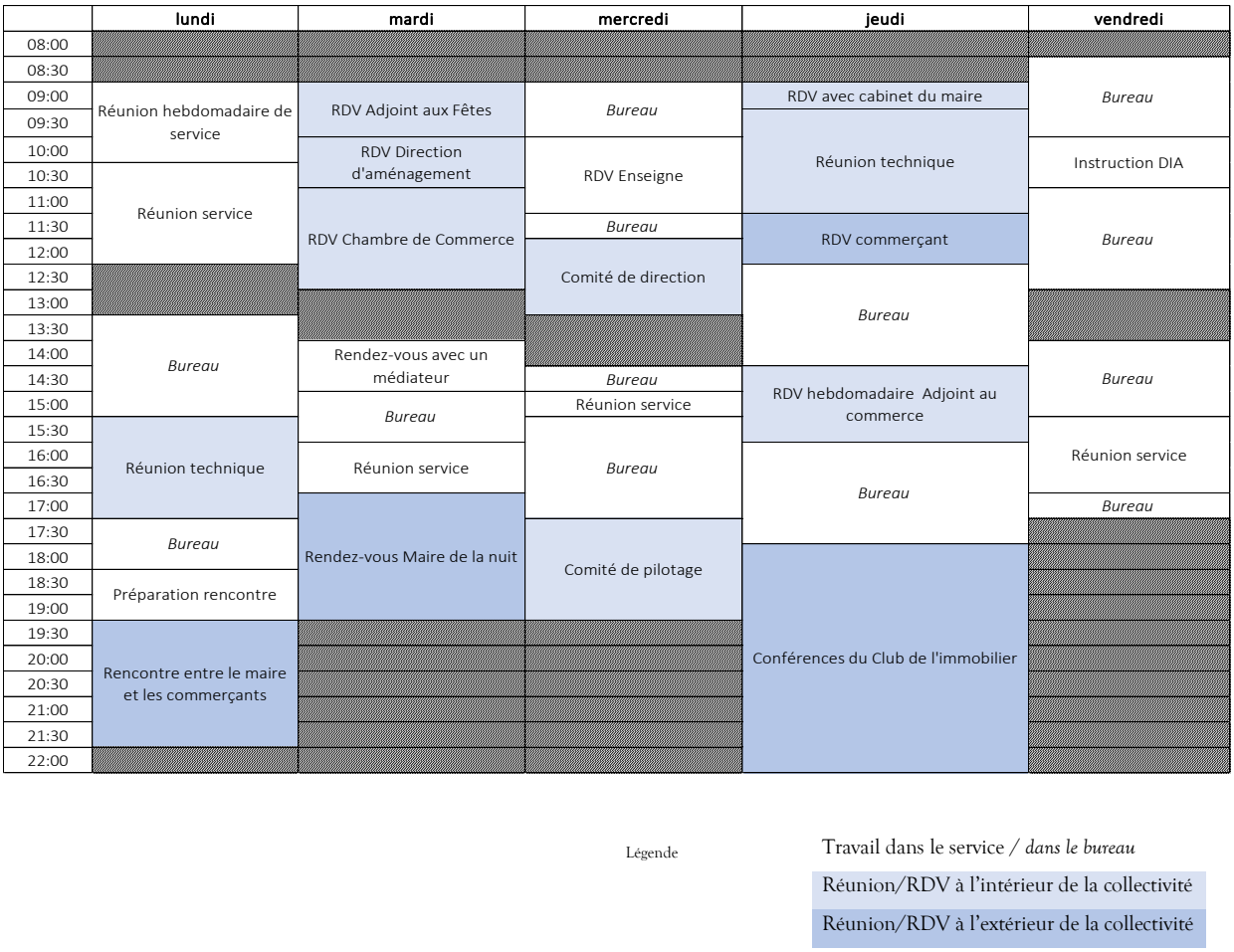


Figure 50. Emploi du temps fictif d'Éric : une mobilité en dedans et en dehors de la collectivité (emploi du temps reconstitué par l'autrice)

Éric m'envoie un message pour me donner rendez-vous au siège de Toulouse Métropole, au sein du service Centralités, Commerce et Espaces Publics (SCCEP) dans lequel il travaille. Le service est organisé en *open space*, seuls les cadres (dont Éric) ont des bureaux isolés et fermés. Il est 9h et nous entamons la semaine par la réunion de service hebdomadaire du lundi matin, après quelques bribes d'échanges autour de la machine à café. Cette réunion de service réunit l'ensemble des agents du service SCCEP. C'est un moment d'échange précieux entre les techniciens. La réunion démarre par l'introduction de la chef du service, qui profite de ce moment pour informer les agents des décisions prises par la hiérarchie ou des positions des élus vis-à-vis de certains sujets, ou pour les alerter quand des sujets sensibles requièrent leur vigilance particulière. Suite à cela, un tour de table est organisé

durant lequel chaque agent fait état de l'avancement des opérations dont il a la charge, énonce les échéances et les réunions à venir, évoque au besoin des cas difficiles pour obtenir l'avis des collègues et solliciter des entrevues avec les cadres. Cette circulation de l'information entre cadres et agents permet de repérer les problèmes à traiter puis de décider d'une posture à adopter en fonction des orientations affichées par les élus et la hiérarchie. C'est un moment important qui permet d'ajuster en continu le travail administratif aux orientations politiques (encore indéterminées en raison de la récente prise de fonction de la nouvelle équipe élue).

Suite à cette réunion de service, il n'est pas rare qu'Éric enchaîne avec une autre réunion en petit comité pour suivre des projets en cours. Ces réunions de travail entre collègues sont récurrentes dans la semaine, en atteste son emploi du temps fictif (*cf.* les créneaux « réunion service » en blanc dans la figure 50). Ce lundi, il s'agit de concevoir la politique « Cœurs de Quartiers » que la nouvelle équipe municipale souhaite mettre en place. Après avoir reproché à son concurrent Pierre Cohen (PS) son entière focalisation sur le centre-ville au détriment des quartiers péricentraux, Jean-Luc Moudenc a décidé de lancer une politique transversale sur les centralités urbaines hors centre-ville :

> « Dès la campagne électorale, et même avant, on a critiqué l'équipe précédente en disant Pierre Cohen avait beaucoup travaillé dans le centre-ville et dans l'octogone Busquets. Il a beaucoup rénové, mis beaucoup d'empathie sur ce centre-ville. C'est bien mais les toulousains ne vivent pas au centre-ville. En tout cas il y a beaucoup de toulousains qui vivent ailleurs, dans les quartiers. Et donc ça veut dire qu'il faut qu'il y ait une emphase particulière sur les quartiers de Toulouse et notamment un certain nombre de cœurs de quartier qui souffrent. C'était ça l'idée, faire du Busquets en dehors du périmètre Busquets entre guillemets, dans les quartiers toulousains »
>
> *Extrait d'entretien, adjoint au maire chargé des cœurs de quartiers, mandat Jean-Luc Moudenc*

Dans ce cadre, le service SCCEP a été missionné pour identifier des centralités urbaines fragilisées, susceptibles de faire l'objet d'une intervention municipale. Ce choix trahit le lien que font les élus entre la question de la « souffrance » des quartiers et le commerce :

> « Un cœur de quartier c'est pas obligatoirement, enfin si… dans tous, y a du commerce mais le commerce n'est qu'un élément. Donc le commerce, on l'a regardé dans le sens "est-ce qu'il souffre ou est-ce qu'il ne souffre pas ?". Si le commerce ne souffre pas, s'il n'y a pas de problèmes de circulation, s'il n'y a pas de problèmes de sécurité, et si tout va bien, on a considéré que c'est un cœur de quartier qui allait bien. S'il y a des souffrances commerciales, les souffrances commerciales ça peut être soit des commerces qui ferment, soit des commerces qui mutent vers un manque total de diversité : une rue où il n'y a que des kebabs par exemple. L'avenue de Muret : 2 commerces sur 3 sont fermés. Un commerce qui souffre, c'était déjà une alerte qui nous disait attention il y a quelque chose à faire. »

Extrait d'entretien, adjoint au maire chargé des cœurs de quartiers, mandat Jean-Luc Moudenc

Le commerce est analysé comme un symptôme de maux urbains plus larges, comme un indicateur des mutations sociales et urbaines qui touchent les espaces urbains.

Pour cette raison, Éric (*nb.* le manager centre-ville), Christelle (*nb.* la manager quartiers) et Paul (*nb.* le cartographe) se réunissent ce jour pour rédiger une liste de « cœurs de quartiers » à soumettre à l'élu en charge de cette politique, à partir des diagnostics réalisés par le cartographe (*cf.* figure 51). Leur travail consiste à lister les espaces susceptibles de faire l'objet d'une intervention publique mais aussi à hiérarchiser ces espaces en fonction de leur degré de dysfonctionnement :

> « Les niveaux d'intervention sont très différents selon le niveau de dysfonctionnement du quartier : il y a des quartiers qui demandent des interventions très lourdes et d'autres des choses plus ponctuelles »

Extrait de carnet d'observation, réunion de service cœurs de quartiers

> « Le niveau 1, c'était quand il y a une intervention minime qui est juste de l'embellissement ou un petit peu de voirie… Le niveau 2, il y a plus de travail de réflexion qui va nécessiter l'intervention de plusieurs services à coordonner, mais tout ça relevant de capacités internes à la mairie. Le niveau 3, il y a beaucoup de travail et cela nécessite de lancer un concours d'urbanistes à l'extérieur. Et compte tenu de notre budget, il faudrait qu'on ne dépasse pas 5 à 6 cœurs de quartiers niveau 3, sinon on n'aura pas le budget pour les gérer »

Extrait d'entretien, adjoint au maire chargé des cœurs de quartiers, mandat Jean-Luc Moudenc

Une grille de critères interdisciplinaires est alors établie par les techniciens du service pour mesurer le degré de dysfonctionnement des quartiers. Ces critères ne concernent pas seulement la vitalité du commerce, ils intègrent aussi l'état d'avancement des projets urbains, le potentiel de renouvellement des quartiers, la sécurité, la demande des citoyens et l'attention politique portée à ces quartiers. Cet outil doit permettre de rationaliser le traitement des quartiers afin de contenir les demandes des élus et des citoyens. Il permet au maire de limiter le poids des demandes politiques dans la sélection des quartiers et de mobiliser cette grille pour justifier les arbitrages opérés :

> « Le maire veut une analyse systématique de ces territoires avant d'aller voir les maires de quartier car ils ont une vision politique, sous-entendu il y a des quartiers qui se plaignent plus que d'autres, donc il veut qu'on ait une analyse technique avant de passer devant le politique »

Extrait de carnet d'observation, réunion de service cœurs de quartiers

Figure 51. Les techniciens identifient les « cœurs de quartier » (source : photo de l'autrice)

Une fois la grille de critères établie, les techniciens peuvent alors analyser les centralités au prisme du commerce. Mais on constate que la définition du commerce est élargie et intègre des éléments de la ville qui concourent au succès de l'activité commerciale :

> « Nous, on va faire le diagnostic sur nos critères, à savoir la santé du commerce, mais aussi la commercialité du quartier. Il y a la qualité du commerce mais aussi la commercialité, car s'il y a des problèmes de stationnement, le client ne va pas s'arrêter. Donc sur les sujets qui touchent directement la commercialité : accès, visibilité, qualité de l'espace public, là-dessus on peut donner un avis »
>
> *Extrait de carnet d'observation, réunion de service cœurs de quartiers*

Comme nous l'avions évoqué dans le chapitre 5, le manager de centre-ville participe à l'intégration des intérêts commerciaux dans les politiques urbaines. Il oriente les choix de la collectivité pour que l'urbanisme soit profitable au commerce. Ainsi, la hiérarchisation des quartiers n'est pas uniquement pensée en fonction de leur santé commerciale, elle tient compte aussi de la capacité d'intervention de la municipalité. Cela requiert des techniciens qu'ils identifient les différents leviers d'intervention à leur disposition et leurs effets potentiels sur le comportement des acteurs privés :

> « **Éric :** Il faut voir le potentiel de mutabilité urbanistique du quartier. Si y a un seul propriétaire qui possède plusieurs terrains, banco, on va essayer de négocier. Ou alors y a 120 propriétaires, c'est une division en volumes, personne n'est d'accord, c'est l'enfer, donc la mutabilité de la zone va être compliquée »
>
> *Extrait de carnet d'observation, réunion de service cœurs de quartiers*

> « **Christelle :** c'est le critère numéro 1, parce que c'est le critère où la mairie pourrait intervenir le plus facilement »

Extrait de carnet d'observation, réunion de service cœurs de quartiers

Ainsi, le calcul des techniciens poursuit une logique d'efficience ; il consiste à évaluer la capacité d'intervention de la municipalité au regard du potentiel de redynamisation de l'offre commerciale sur chaque quartier. Pour cela, les techniciens identifient des espaces où les acteurs privés pourraient potentiellement investir au regard des qualités de l'espace urbain et de l'offre commerciale existante. Si les activités commerciales en place sont considérées comme trop peu nombreuses pour susciter la venue d'autres commerces, la possibilité d'intervention est abandonnée. Selon ces techniciens, le commerce doit présenter selon ces techniciens, une certaine « masse critique » pour être susceptible d'être dynamisé, faute de quoi, la collectivité préfère laisser faire le marché (ce qui se traduit concrètement par « laisser mourir la centralité ») :

> « **Éric :** Pourquoi cette partie du faubourg n'est pas indiquée en tant que centralité ?
> **Christelle (quartiers)** : Parce que l'on n'a plus rien ici. Ils ont beaucoup souffert pendant les travaux pendant trois ans, il n'y a plus de commerces à part quelques uns au bout de la rue.
> **Paul (cartographe)** : Ici, il y a le lycée, le pont et après tu retrouves un petit peu de commerce mais c'est quasiment vide ».

Extrait de carnet d'observation, réunion cœurs de quartiers

Si les leviers sont trop coûteux ou inexistants, les techniciens préfèrent ne pas intervenir :

> « **Éric :** il y a des cas où on ne peut rien faire. Typiquement, le cas de [*centralité1*], on ne peut rien faire, les élus ont donné le feu vert au Carrefour pour s'installer et le projet va se faire alors qu'il y avait l'opportunité de construire, de faire autre chose. Il y avait le projet du terrain de sport mais qui est en *stand-by* car il n'y a pas de budget. Donc là, ils se rendent compte que le potentiel de renouvellement, de projets privés qui pouvaient faire muter le quartier, n'existe pas. Donc à part refaire les traversées piétonnes… Mais ce n'est pas grave car au moins on peut dire qu'on a fait le tour des leviers disponibles et qu'il n'en y a pas »

Extrait de carnet d'observation, réunion cœurs de quartiers

Ils préfèrent focaliser leur attention sur les espaces où la collectivité est susceptible de redonner de l'attractivité à ces espaces, même si l'offre commerciale y est un peu atone :

> « **Christelle :** [*centralité1*] moi je le mettrai en pôle de proximité. Ce n'est pas un cœur de quartier.
> **Paul :** Pourquoi pas, quelle différence par rapport à [*centralité2*] ?
> **Christelle :** [*centralité2*], tu as tout, tu as a la place, le quartier vit sur cette place. Alors que [*centralité1*] c'est du commerce où l'on passe, il n'y a pas de lieu de rencontre.
> **Paul :** il y a le marché comme lieu de rencontre, il y a le lac…
> **Éric :** on peut regarder le diagnostic pour objectiver ?
> **Christelle :** peut-être mais en termes de commercialité, il n'y a pas grand-chose.

Paul : tu as ce côté-là, où il y a des commerces et tu as ce côté-là, où il y a le laboratoire où il n'y a pas grand-chose.
Éric : ouais ce n'est pas top quand même…
Paul : après sur le secteur, y a quand même des opportunités
Éric : y a quand même une mairie annexe, y a le métro, à mon avis il faut qu'on le laisse comme cœur de quartier…
Christelle : à mon avis, pour l'instant ce n'est pas un cœur de quartier mais il y a du potentiel
Éric : on le dira dans l'analyse »

Extrait de carnet d'observation, réunion cœurs de quartiers

Une fois cette réunion achevée, Éric retourne dans son bureau où il déjeune devant l'ordinateur en consultant ses mails pour la première fois de la journée. Une soixantaine d'e-mails en surbrillance attendent d'être traités. Il commence à trier ses courriels selon leur importance, leur contenu et leur expéditeur. Les e-mails des élus passent en priorité et sont traités avec méticulosité. Éric archive tous ses courriels destinés aux élus pour « se protéger » de reproches qui pourraient lui être faits *a posteriori* par le corps élu. Des courriels lui sont adressés pour information puisqu'Éric a demandé aux services de la Ville de le mettre en copie des messages quand ceux-ci concernent le centre-ville :

« Ça a pris du temps avant que les services acceptent car ils ne comprenaient pas très bien ma fonction. Aujourd'hui, tous ne le font pas mais la plupart jouent le jeu. Tu vois le résultat (*en me montrant sa boîte mail remplie*). C'est utile parce que cela me permet d'être au courant de ce qui se passe dans le centre-ville, les travaux, les projets… et d'intervenir si besoin »

Discussion informelle avec le manager de centre-ville, extrait du carnet d'observation.

La force du manager réside dans sa position au cœur de l'information. Cette position s'acquiert par la négociation avec les services de la collectivité pour être inclus dans leurs circuits informationnels, et avec les acteurs économiques avec lesquels il échange des renseignements. Cette place frontière (Burt, 1995) lui permet de convertir les informations reçueillies au sein de la collectivité en avantages pour les acteurs économiques et d'obtenir en retour, leur contribution aux stratégies de la collectivité. À l'inverse, les informations qui émanent des acteurs privés peuvent être utilisées pour guider les futures interventions de la collectivité.

Ces transactions se déroulent d'autant mieux si le cadre relationnel reliant le manager aux acteurs privés est entretenu et soigné. Le travail d'Éric comporte donc une dimension relationnelle, consistant à entretenir de bonnes relations avec les agents privés susceptibles d'alimenter la stratégie municipale. Cela suggère d'identifier en amont les personnes ressources du territoire. L'entretien de ce réseau est intégré à son emploi du temps par des rendez-vous combinant vie personnelle et vie

professionnelle, si bien que nous n'avons pu y assister. À titre d'exemples, citons une entrevue avec le directeur d'une librairie du centre-ville qui souhaitait obtenir des informations sur les projets d'aménagement à venir dans son quartier d'habitation (une discussion sans lien avec son activité de libraire) ou une entrevue avec un agent immobilier pour discuter de l'évolution du paysage commercial et des « tendances du moment ». Ces rendez-vous ont lieu en dehors des murs de la collectivité, dans des lieux privés (cafés) en centre-ville, facilitant ce brouillage des frontières entre vie privée et vie professionnelle.

Éric traite ses mails jusqu'à 15h puis se rend à une réunion technique dans un service voisin pour un projet lié au *MarchéCouvertHyperCentre*. Le contrat de délégation de service public pour la gestion du parking du marché arrive à son terme et les élus souhaitent connaître les options qui s'offrent à eux pour la suite (de la rénovation complète du marché aux travaux simples de remise aux normes). Une première réunion avec les services de la Ville a déjà permis de dresser l'inventaire des solutions possibles. Cette nouvelle réunion s'inscrit dans la continuité de la précédente ; elle doit permettre de chiffrer le coût de chacune des solutions envisagées et de définir le rôle des services dans ce projet. Éric y représente le service SCCEP[253]. Il doit assurer le lien avec les commerçants, leur présenter le projet pour que ces derniers s'expriment sur les différentes solutions envisagées. Le manager joue un rôle de concertation locale auprès des acteurs du commerce, facilitant ainsi la mise en œuvre des projets municipaux qui on le sait, font souvent l'objet de résistances de la part des commerçants.

Après la réunion, Éric rejoint le service pour préparer la conférence du commerce et de l'artisanat que le maire organise à destination des commerçants de la ville, le soir même. Cette conférence a pour finalité de présenter les projets du mandat concernant le commerce. C'est le service commerce qui est chargé de l'organisation de la conférence. En amont, Éric a préparé plusieurs notes pour le maire, l'adjoint chargé du commerce et l'adjoint « cœurs de quartiers » résumant les principaux axes de la politique commerciale de la Ville, ainsi que quelques « éléments de langage » pour étayer leurs annonces politiques :

> « Les commerçants sont perplexes vis-à-vis de la délégation « Cœurs de quartiers », ils ne sont pas sûrs de voir la différence avec la délégation commerce[254]. Il faudra que l'élu leur explique bien qu'il y a une méthodologie pour le traitement des cœurs de quartiers et qu'on ne pourra

[253] Service Centralités, Commerces et Espaces Publics

[254] Étant donné que le service commerce a porté l'opération « Cœurs de Quartier » pendant un temps (avant que soient recrutés des techniciens spécifiquement en charge de cette opération) et que l'intervention sur la centralité passe aussi par des actions sur le commerce, les commerçants confondent la délégation de Jean-Jacques Bolzan (commerce/artisanat) et celle de Jean-Luc Lagleize, chargé des « cœurs de quartiers ».

pas tout traiter. J'ai précisé à cet adjoint qu'il faudrait éviter de parler des centralités pour ne pas créer de controverses sur le choix des centralités mais plutôt parler de la méthodologie. »

Discussion informelle avec le manager de centre-ville, extrait du carnet d'observation

À 19 h 30, Éric assiste à la présentation du maire et des adjoints devant les commerçants, au Capitole. Éric n'intervient pas publiquement mais note les demandes et inquiétudes des commerçants pour anticiper leur traitement. Il guette les annonces des élus, notamment de l'adjoint au commerce, afin de cerner le degré d'engagement de « son élu » et prendre connaissance de « ce qui est annoncé ». Les déclarations publiques sont au cœur du travail d'Éric : il doit savoir à quoi les élus se sont « engagés » publiquement pour que les décisions administratives soient conformes à ces déclarations publiques. En effet, le technicien évite de prendre des décisions allant à l'encontre de la position publique d'un élu, car ces positions servent à légitimer des décisions administratives qui pourraient être contestées. Elles constituent pour le manager autant un cadre protecteur qu'un cadre contraignant sur lequel il tente d'influer par ses conseils. Par conséquent, dans son quotidien, le manager reste à l'affût de ces annonces publiques, qu'il les apprenne par le bouche-à-oreille, en conseil municipal ou par la presse, car celles-ci forment le cadre politique de son activité quotidienne. La rédaction de « notes » à destination des élus en amont des évènements publics, permet à Éric de cadrer le discours public des élus, et par extension, les limites de son activité. La journée se termine à 21 h 30. Nous rentrons à notre domicile, mais il est fort probable qu'Éric ait continué à travailler le soir chez lui, laissant encore une part du terrain dans l'ombre du chercheur.

Figure 52. Conférence du Commerce et de l'Artisanat : l'annonce du cadre politique (source : photo de l'autrice)

Le lendemain matin, Éric a rendez-vous au Capitole (nb. la mairie) avec l'adjoint en charge des fêtes pour faire le bilan de l'opération *GastronomieToulouse*[255] juste achevée, obtenir son avis vis-à-vis de l'opération et de sa possible reconduction. À 10 heures, il se rend à un second rendez-vous avec sa collègue Nelly (chargée de mission « paysages urbains ») chez le directeur des opérations d'aménagement pour évoquer l'avenir de la politique paysages urbains[256]. Éric se dirige ensuite à la Chambre de Commerce pour rendre compte aux organisateurs de l'opération *GastronomieToulouse* et au technicien de la CCI, des informations collectées le matin auprès de l'adjoint. Éric leur dépeint les échanges qu'il a eu avec l'adjoint un peu plus tôt dans la matinée, puis ils s'attèlent ensemble à faire le bilan de l'édition passée et à planifier l'édition suivante. Cette matinée de réunions s'achève avec le retour au service où il déjeune rapidement car il doit s'entretenir avec un médiateur en début d'après-midi[257].

Après cette entrevue, Éric prépare son rendez-vous avec le maire de la nuit planifié[258] pour la fin de l'après-midi, ce qui ne l'empêche pas de répondre aux mails et aux appels. Une heure plus tard, Éric rejoint Nelly afin de débriefer le rendez-vous de la matinée avec la direction d'aménagement et de préparer la présentation pour le comité de pilotage du lendemain durant lequel Nelly présentera à la nouvelle équipe d'élus, des orientations possibles pour la politique « paysages urbains ». Les deux techniciens réfléchissent aux moyens d'enrôler l'adjoint au commerce à cette politique, car celui-ci semble peu sensible aux questions de paysages urbains. S'ils souhaitent convaincre leur adjoint de la nécessité d'agir sur les paysages urbains, c'est aussi pour éviter le départ de la partie paysages urbains du service commerce, un départ que les techniciens redoutent[259] étant donné le manque d'intérêt politique chez cet élu (*cf.* chapitre 7). L'emploi du temps de cette journée laisse apparaître les aller-retour constants d'Éric entre la sphère politique et la production administrative, incarnés par les

[255] *GastronomieToulouse* (nom fictif) est un évènement de plusieurs jours qui met en avant la gastronomie locale toulousaine et occitane.

[256] Nous n'avons pas pu assister à ces deux rendez-vous, ni à aucun autre rendez-vous avec la hiérarchie qu'elle soit politique ou administrative. Dès le début de l'observation, Éric nous a expliqué que le contexte post-électoral était trop « sensible » pour qu'une personne extérieure observe ces échanges. Nous devinons qu'il a anticipé un refus de ses supérieurs, soucieux d'occulter le processus de réorganisation politique et administative en cours. Néanmoins, Éric prend systématiquement le temps à son retour de nous faire des comptes-rendus exhaustifs de ses rendez-vous auxquels nous ne pouvons pas assister.

[257] Nous n'assistons pas à la réunion car Éric juge que cette réunion traite de choses personnelles et qu'elle ne relève pas de ses missions de manager de centre-ville.

[258] Le maire de la nuit est un citoyen élu pour traiter des questions de vie nocturne.

[259] Le risque étant que si l'élu en charge du commerce ne souhaite pas prendre en charge cet aspect de la politique, Nelly et son pôle soient relégués dans un autre service.

allées et venues entre le Capitole et le siège administratif, ou encore par le souci de prendre en considération les positions des élus dans le travail d'administration quotidien.

La journée se termine dans un prestigieux hôtel de l'hypercentre où nous attend le maire de la nuit. Ce dernier est président d'une association intitulée Toulouse Nocturne, qui se veut être un lieu de réflexion sur les usages nocturnes de la ville. Le maire de la nuit a sollicité Éric afin d'obtenir un soutien institutionnel et financier de la collectivité pour la production d'une étude sur l'économie nocturne et d'un guide de sensibilisation aux risques liés à la vie nocturne. Le manager et le maire de la nuit échangent à propos de la vie nocturne toulousaine et des moyens de réguler les pratiques à risques. Éric évoque l'allongement des horaires du métro jusqu'à trois heures du matin et les effets des projets urbains sur la place Saint-Pierre de Toulouse. La rénovation de la place a permis d'attirer les touristes mais aussi les jeunes qui affluent dans les bars et sur les nouveaux emmarchements de la place ouverts sur le fleuve. Cette « ouverture sur le fleuve » souhaitée par l'urbaniste Joan Busquets suscite tout de même des interrogations sur la prise en charge des risques de noyade, en particulier pour les étudiants qui viennent faire la fête dans les bars de la place située en amont du fleuve.

Ceux-ci s'alcoolisent et dégradent l'espace public, ce qui entraîne des frais supplémentaires pour la collectivité — replanter des arbres, remplacer le matériel dégradé ou nettoyer la rue souillée. Éric explique qu'une négociation est en cours avec les bars de la place pour encourager des activités de restauration diurnes et restreindre l'activité nocturne, une évolution encouragée par les nouveaux espaces publics conçus de manière à accueillir des terrasses et à réduire la circulation automobile. L'autorisation de terrasses jusqu'à deux heures du matin permet d'avoir des personnes assises plutôt que debout, minimisant selon le manager, les risques liés à la foule alcoolisée. Par ailleurs, l'existence de nombreuses épiceries de nuit et de kebabs dans la rue adjacente pose la question de la régulation de la consommation d'alcool chez ces jeunes : est-ce que la collectivité doit essayer de fermer ces établissements au risque de voir les étudiants improviser leur consommation en organisant un marché informel (glacières, etc.) ou laisser ces établissements ouverts pour laisser la possibilité aux jeunes de s'asseoir et de se restaurer ? De manière générale, comment gérer les débordements de ces étudiants ?

Le maire de la nuit évoque la question du poids économique de la nuit (15 % des actifs toulousains travaillent la nuit), qui doit être intégrée aux politiques publiques. Éric explique que la question doit être dépassionnée par l'apport de chiffres pour « objectiver la situation et les besoins » dans l'optique de créer une politique publique. Il concède sur la nécessité d'une étude sur l'économie

nocturne et explique dans quelle mesure et sous quelles conditions celle-ci pourrait être soutenue par la Ville[260]. Ce faisant, Éric aide les acteurs privés à formaliser leur demande pour améliorer leur prise en compte par la collectivité, que ce soit sur le fond (hiérarchisation des demandes en fonction de l'intérêt de la collectivité) et la forme de ces demandes (nombre d'acteurs participant à la réflexion ; règles des marchés publics). Éric et le maire posent des rendez-vous et s'échangent des contacts avant de se quitter.

Ce mercredi, Éric alterne entre temps de travail au bureau et rendez-vous. Le matin, il reçoit au sein des murs de la collectivité, le développeur d'une enseigne désirant s'implanter dans le centre de Toulouse. Régulièrement, Éric est amené à rencontrer des porteurs de projet (enseigne, commerçant, entrepreneur, etc.) pour évoquer leur projet d'implantation et les conseiller. Quelques minutes avant le rendez-vous, Éric réaménage quelques affaires dans son bureau. Nous notons le soin qu'il apporte à l'agencement de ses revues d'immobilier commercial pour que celles-ci soient visibles (*cf.* figure 53). Amusé de notre réaction, Éric nous explique que ces revues « font professionnel » aux yeux des acteurs économiques. En tant que salarié de la collectivité, Éric a tout intérêt à prouver son expertise aux acteurs du commerce sur ces questions. Durant les interactions avec le développeur, Éric sait mettre en avant sa connaissance du territoire et des problématiques d'implantation commerciale, incarnant son rôle de professionnel du marché (Cochoy et Dubuisson-Quellier, 2000). Le partage d'un vocabulaire commun, la capacité d'Éric à poser les questions pertinentes pour cerner le projet de l'enseigne ou encore à mobiliser les informations attendues pour décrire « son » centre-ville attestent de sa familiarité avec les attentes des développeurs commerciaux. De cette manière, Éric peut faire valoir son rôle d'expert, collecter des données économiques et peser sur la formation des appariements entre les biens immobiliers et les locataires commerçants. En tant que prescripteur (Hatchuel, 1995 ; Karpik, 2000), Éric co-construit les projets d'implantation avec les développeurs et entrepreneurs, lui permettant de peser (à la marge) sur la formation de l'offre commerciale. Nous y reviendrons.

[260] Par exemple, il tente de limiter le nombre d'acteurs participant à la réflexion pour faciliter l'émergence d'un accord sur les points à faire figurer dans le cahier des charges de l'étude. De son côté, le maire de la nuit met en évidence l'intérêt pour la collectivité de s'investir sur ces questions en devenant « une vitrine en matière de choix nocturnes » avec la première étude sur l'économie de la nuit.

Figure 53. Montrer son professionnalisme, exposer un savoir-faire (source : photo de l'autrice)

L'après-midi, Éric assiste au comité de pilotage sur la politique « paysages urbains » en compagnie de Nelly et de plusieurs élus. Les comités de pilotage sont importants pour le service car ce sont lors de ces réunions que sont (in)validées politiquement les propositions émanant de l'administration. Nelly présente aux élus les enjeux et les propositions du service SCCEP pour la politique paysages urbains : ravalement de façades, chartes pour les autorisations de terrasses et les enseignes commerciales, guide couleur pour les bâtiments à destination des urbanistes, etc. La politique « paysages urbains » repose sur un postulat risqué : celui de poser un cadre contraignant aux acteurs privés dès lors que leur action touche l'espace public (terrasses, enseignes, façades). Ce contrôle du domaine privé doit selon Éric, améliorer l'attractivité des paysages du centre-ville. Les moyens de peser sur les comportements privés sont au cœur de la réflexion : dispositifs d'incitation, mesures coercitives, guides pour faciliter les démarches administratives et aiguiller l'investissement des acteurs privés, etc. En clarifiant les règles de la régulation, les techniciens espèrent ainsi pousser les acteurs économiques à se conformer à leurs règles. Les membres de l'administration soulignent le fait que les acteurs privés sont eux-mêmes en attente de consignes de la part de la collectivité pour s'assurer de la conformité de leurs entreprises et éviter des investissements supplémentaires dus à une régulation *a posteriori*. Un tel argument doit permettre de rassurer les élus sur l'accueil de cette politique interventionniste.

Éric explique aux élus que cette action peut viser des espaces restreints au départ pour jouer sur « la force de l'exemplarité » et permettre à la Ville de tester sa politique publique. La figure ci-dessous

(*cf.* figure 54) donne à voir le résultat attendu de l'intervention proposée par les techniciens : la photo de gauche représente la rue telle qu'elle était avant la mise en œuvre d'une politique paysagère et la photo de droite montre la rue telle que les techniciens du service l'imaginent après application des règles paysagères. Notons la disparition d'éléments tels que les stores, les panneaux publicitaires, les enseignes, les potelets (et des travaux en arrière-plan !), l'apparition de terrasses au mobilier urbain uniformisé (parasols gris, petites tables), l'effacement de certains mobiliers de vente ou encore l'ajout de cyclistes. Cette photo illustre la volonté des techniciens de cadrer les débordements du commerce sur l'espace public afin d'améliorer l'esthétique de la rue selon les critères de la Ville. Le comité de pilotage se termine par les questions et commentaires des élus, qui concluent en validant la politique publique conçue par les techniciens.

Figure 54. Simulation de mise en œuvre de la politique Paysages Urbains : une rue de l'hypercentre avant et après application de la politique publique (source : Toulouse Métropole)

La matinée du jeudi a été consacrée au projet d'installation d'une patinoire sur *PlaceHyperCentre*. Lors du rendez-vous avec le cabinet du maire, Éric apprend que les élus ne souhaitent plus financer entièrement le projet de patinoire. Éric doit trouver une autre solution avec les services ou déterminer les moyens de diminuer le coût du projet et/ou d'impliquer les acteurs privés dans son financement, sous peine d'abandonner le projet de patinoire. Après une réunion technique visant à repenser des solutions de financement pour ce projet, le manager part à la rencontre du président de l'association de la place pour lui exposer la situation et l'inciter à soulever des fonds pour le projet. En revenant dans l'enceinte de la collectivité, il demande à un prestataire s'il pourrait animer cette place avec un petit train. Ce dernier répond qu'il préfèrerait occuper un autre emplacement mais l'adjoint au commerce refuse la proposition de mettre un petit train sur *PlaceHyperCentre*. Éric doit trouver une autre solution convenant à la fois aux acteurs économiques et aux élus. Par ailleurs, Éric est sollicité

par les commerçants pour connaître le montant des subventions aux associations dédié aux éclairages de Noël et par des prestataires d'animations (pères Noëls, chalets, etc.). Il tente de trier et de mettre en cohérence des initiatives privées, en respectant le budget établi et les désirs des élus. En fin d'après-midi, Éric se rend à une conférence du Club de l'Immobilier pour obtenir des informations sur le marché immobilier toulousain. Vendredi, Éric reste au bureau pour traiter des dossiers en cours et analyser les transactions de propriétés commerciales.

8.1.2. Un acteur mobile

8.1.2.1. Un acteur traversant les frontières

Le premier point que nous souhaitons relever, c'est qu'Éric passe près de la moitié de son temps de travail en dehors de son service. Entre les réunions de travail au sein de services de la collectivité, les rencontres avec les élus au Capitole[261] et les rendez-vous en extérieur (en bleu sur la figure 50), Éric est souvent en déplacement. Hormis quelques entrevues hebdomadaires, ses rendez-vous varient d'une semaine à l'autre en fonction des projets de la collectivité et des requêtes émanant des acteurs du territoire. Quand il n'est pas en déplacement, Éric travaille dans son service, en réunion avec ses collègues ou seul dans son bureau. Cette mobilité est une composante essentielle de l'activité d'Éric. Elle peut prendre deux formes distinctes qui se recoupent dans l'activité quotidienne. En premier lieu, le manager est un acteur-frontière entre le « dedans » et le « dehors » de la collectivité, un rôle incarné par ses entrevues quotidiennes avec les acteurs privés et par sa mobilité physique en dehors des murs de la mairie. Interlocuteur privilégié des administrés[262], Éric incarne la collectivité : il reçoit et traite leurs demandes, traduit, interprète et fait appliquer les règles, tout en légitimant les décisions prises. Le traitement des demandes ne repose pas sur l'application uniforme de règles prédéfinies en amont mais requiert l'appréciation du manager, soit parce que les règles établies fournissent un cadre général à l'action sans définir précisément les décisions à prendre, soit parce que ce cadre n'existe pas et reste à construire avec les élus.

[261] Le Capitole est un bâtiment historique de la Ville de Toulouse. Les bureaux des élus se situent dans ce bâtiment tandis que la plupart des services techniques sont hébergés dans un bâtiment plus moderne à proximité de la gare, plus excentré.
[262] Il assure aussi la coordination avec des institutions parapubliques telles que les chambres consulaires, la société de transports en commun, l'office du tourisme et l'établissement public foncier local, même s'il n'a pas le monopole de cette fonction.

Cette mobilité s'exerce aussi au sein même de la collectivité puisque Éric navigue sans cesse entre la sphère politique et la sphère administrative[263]. En effet, les réunions en interne d'Éric se divisent en deux catégories : d'un côté, les réunions avec les services techniques permettent de formuler des propositions techniques qui seront ensuite soumises aux élus pour arbitrage ; de l'autre côté, les entrevues avec les élus ont vocation à faire le point sur l'avancement des opérations, à répondre à leurs questions et demandes, obtenir l'arbitrage sur une situation particulière ou à les alerter si des risques politiques se présentent. Éric résume le partage des tâches avec les élus de la façon suivante : « les techniciens proposent, les élus disposent ». Bien qu'il entretienne une relation privilégiée avec l'adjoint en charge du commerce, Éric est en contact avec d'autres adjoints lorsque le sujet à traiter l'exige (*cf.* figure 55). Le management commercial tel qu'il est pratiqué à Toulouse repose sur une relation de proximité avec les élus. La gestion des relations avec ces derniers constitue un savoir-faire à part entière du manager de centre-ville, crucial dans son activité quotidienne mais aussi pour la survie de son poste. Gilles Jeannot a observé le même phénomène chez les agents de développement : avant de contribuer au développement économique du territoire, ces agents participent d'abord à un développement politique de leur fonction (Jeannot, 2007). De la même façon, le manager de centre-ville doit co-construire l'action publique avec les élus locaux, surtout en période post-électorale où le système d'acteurs est fragilisé.

Cette double mobilité interne et externe permet au manager de collecter des informations et de les traduire en avantages pour la collectivité. Nous l'avons déjà évoqué : les informations reçueillies au sein de la collectivité sont troquées contre la contribution des acteurs économiques à la stratégie municipale. Ces informations leur sont utiles pour nourrir leurs anticipations et maîtriser la variable politique et administrative de leur projet, qui nous l'avons déjà évoqué, peut être un frein à l'activité. À titre d'exemple, savoir en avance quelles seront les rues rénovées durant le mandat peut permettre à un agent immobilier d'étayer son discours de vente, à un investisseur d'envisager un achat avec une information que ses concurrents n'ont pas ou à un commerçant d'anticiper une période de travaux. Connaître les démarches et les exigences politiques permet aussi d'accélérer les démarches auprès de la collectivité. Les acteurs économiques ont intérêt à garder de bonnes relations avec le manager s'ils souhaitent obtenir ces informations et à accepter les règles du jeu posées par la collectivité en termes de paysage urbain ou d'implantation par exemple. Ils peuvent fournir en retour des indices sur leurs projets et sur leur activité, autant de données qui peuvent orienter l'action publique en retour. Un

[263] Nous supposons aussi que le flou existant autour du métier de manager de centre-ville, tendu entre la mise en œuvre d'une politique sectorielle et la gestion transversale d'un site, concourt à favoriser cette mobilité inter-services.

agent immobilier peut communiquer au manager les implantations commerciales à venir afin que celui-ci puisse utiliser à son tour cette information pour promouvoir la ville ou décourager le projet si celui-ci n'est pas désiré par la collectivité. Le pouvoir du manager réside dans sa capacité à être au centre d'un réseau d'acteurs issus de sphères sociales distinctes (*cf.* figure 55) puis à traduire les informations reçueillies en leviers pour intéresser les acteurs et gouverner la cité. Néanmoins, pour occuper cette position intermédiaire, le manager n'a pas hérité de la légitimité d'une profession installée, ce qui ne facilite pas sa reconnaissance par les autres services et par les acteurs extérieurs.

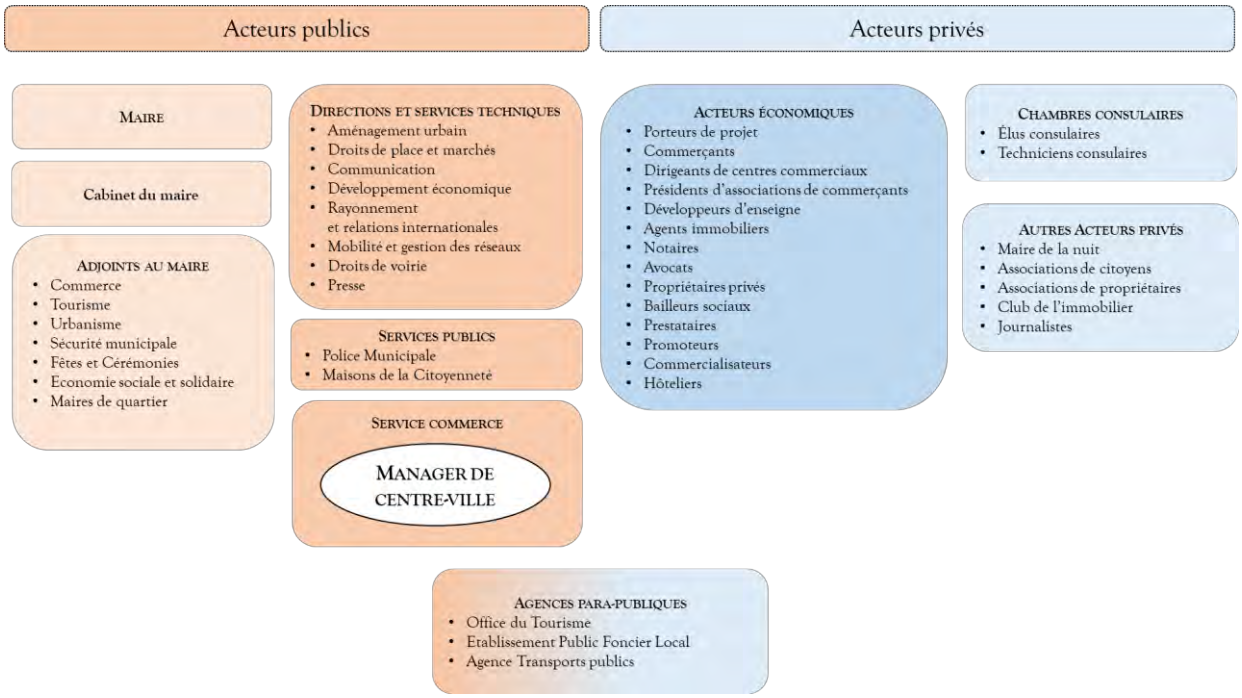


Figure 55. Interlocuteurs du manager de centre-ville (basé sur les acteurs identifiés dans le shadowing).

8.1.2.2. Légitimer l'action publique : le maintien du cadre d'action partagé

La légitimité de ces décisions repose sur le cadre légal et réglementaire et sur les postures politiques publicisées des élus. Le manager est très attentif au risque de controverses dans l'administration des demandes, surtout quand il s'agit du commerce car la collectivité peut être suspectée d'entraver la libre concurrence ou d'ébranler les règles du jeu concurrentiel. La peur du conflit tient une place importante dans la prise de décision et dans sa justification *a posteriori*. Se retrancher derrière la figure du technicien neutre, chargé d'appliquer strictement la stratégie des élus, permet à Éric de se protéger des contestations et de renvoyer la responsabilité de la décision à son élu :

> « Votre activité ne convient pas. Je dis ça de manière objective, ce n'est pas du délit de faciès. Je ne fais que suivre la stratégie municipale. Par exemple, si les élus souhaitent de l'alimentaire de qualité sur QuartierHyperCentre, je refuserais un sexshop car ça n'a pas de sens dans ce quartier. »
>
> *Conversation entre le manager de centre-ville et un commerçant, extrait de l'observation dans le service commerce, novembre 2014*

Néanmoins, cette stratégie ne fonctionne que si l'élu peut supporter les décisions de l'administration. Par conséquent, la construction d'une relation de confiance avec l'élu, la mise en forme de la volonté politique en adéquation avec le cadre technique déployé constituent des enjeux essentiels pour Éric. Le maintien d'un cadre d'action partagé entre manager et élu est essentiel pour le bon déroulement de l'intervention publique.

Pourtant, en situation post-électorale, cette synergie entre cadre politique et cadre technique peut être déstabilisée par les nouveaux élus. À plusieurs reprises, nous avons observé des situations où Éric a dû reconstruire le cadre commun avec les élus et plus particulièrement avec l'adjoint au commerce avec qui il entretient une relation étroite. À l'arrivée de la nouvelle municipalité, ce travail de mise en cohérence s'est donné à voir de façon significative puisque selon Éric, il fallait « reconstruire l'opportunité de la mission commerce », autrement dit convaincre la nouvelle équipe d'élus de son utilité. Des réunions avec les maires de quartier ont été organisées afin de « former » ces élus de proximité à la question du commerce et au fonctionnement des outils d'urbanisme commercial. Pour le service commerce, ces réunions sont l'opportunité d'enrôler les nouveaux élus et de faciliter la construction d'un cadre commun en encourageant la nouvelle équipe à s'approprier le cadre existant et les outils mis en place par l'ancienne équipe : « il faut re-sensibiliser les élus à ces outils et nous devrons être pédagogues afin que les élus deviennent plus autonomes sur ce sujet et se positionnent en experts sur ces sujets » nous confie Éric. Pour lui, l'enjeu de ces réunions est de convaincre les nouveaux élus de l'utilité des outils réglementaires existants, une position qu'il défend par conviction personnelle — lui-même a œuvré à la mise en place de ces dispositifs dans le passé — et par volonté d'assurer l'avenir du service, fragilisé par l'alternance municipale. Il souhaite également que les élus valident les « périmètres à enjeux » identifiés par les techniciens afin que les deux parties soient en accord sur les limites de l'intervention municipale. Il ne s'agit pas tant de délibérer avec les élus sur le contour de ces périmètres (même si ces derniers posent des questions sur leur éventuelle redéfinition) mais plutôt de leur faire comprendre ce qui est possible et ce qui ne l'est pas au vu de cadre légal et des stratégies déjà établies par les techniciens (co-construites avec l'ancienne équipe mais cet aspect est occulté pour dépolitiser la question).

Ainsi, les techniciens cherchent à éviter que les nouveaux élus les sollicitent pour intervenir sur des périmètres jugés non-prioritaires par le service (« on ne veut pas perdre du temps sur du commerce où il n'y a pas d'enjeu ») ou pour des choses impossibles sur le plan légal :

> « **Cadre :** Ce qui faudra bien leur expliquer, c'est que la préemption, ca été mis en place avant le PLU. Maintenant, le PLU est beaucoup plus intéressant car il interdit certaines mutations d'activités, par exemple sur [*Faubourg*], ça ne peut pas s'appliquer. Le maire de quartier ne souhaite pas qu'il y ait plusieurs kebabs mais il faudra lui expliquer que si on autorise la restauration, on autorise aussi les kebabs.
> **Manager :** et qu'on ne sait pas entrer dans ce niveau de détail, dans le type de restauration.
> **Cadre :** enlever toute la restauration, ça pose aussi un problème.
> **Agent :** oui pour la diversité commerciale »
>
> *Extrait du carnet d'observation, échange informel entre les cadres du service.*

Si Éric et ses collègues tentent de conformer le comportement des élus à leur cadre d'action, il arrive que les élus prennent des décisions sans consulter en amont le service commerce. De telles décisions peuvent déstabiliser le cadre établi quand elles entrent en contradiction avec le discours des services. En effet, si un élu promet d'autoriser une terrasse à un commerçant sans avoir pris connaissance des règles utilisées par les services pour justifier leurs décisions, cela peut mettre les techniciens en porte-à-faux vis-à-vis des administrés qui eux se voient refuser leurs autorisations pour installer des terrasses.

Une bonne partie du travail d'Éric consiste par conséquent, à prévenir les « débordements » des élus et à s'assurer de la cohérence entre cadre politique et technique : en amont, par la « formation » des élus mais aussi en aval quand les annonces publiques et les promesses ont été faites, et que les désirs des élus ne collent plus avec les règles établies. Pour reprendre la métaphore théâtrale d'Alexis Spire (2008), Éric doit faire tenir ensemble ce qui se passe sur la scène publique — le lieu des annonces politiques — et ce qui se passe dans les coulisses, le lieu de l'organisation pratique. Son activité reste tout de même contrainte par ce qui se passe sur la scène politique, d'où sa volonté de cadrer en amont le comportement des élus. Ce cadrage discret se donne à voir par la rédaction de « notes » ou « d'éléments de langage » (pour reprendre les termes d'Éric) à destination des élus qui les informent des règles édictées et qui doivent permettre de circonscrire les annonces publiques en leur donnant des orientations à défendre publiquement.

8.2. Quantifier et qualifier l'offre commerciale du centre-ville

8.2.1. De nouvelles classificiations, revelatrices de nouvelles ambitions de gestion du commerce

La première mission d'un manager de centre-ville (et de son équipe quand celle-ci existe) consiste à produire des données sur l'offre commerciale du centre-ville ou du territoire. Comme nous l'avons souligné dans les premiers chapitres de cette thèse, les collectivités locales étaient peu équipées pour répondre aux nouveaux enjeux urbains impliquant le commerce : elles ne possédaient généralement que peu d'informations sur les commerces de la ville et quand c'était le cas, n'avaient pas forcément les compétences et les savoir-faire pour les traiter. De nos jours, il est fréquent que les collectivités produisent elles-mêmes des inventaires commerciaux afin de préparer le déploiement de nouvelles politiques publiques. Parfois, ce sont les managers eux-mêmes qui réalisent cet inventaire « à la main » quand la superficie de leur territoire le permet. À Toulouse, étant donné la taille de l'agglomération, le service commerce a recruté des agents pour réaliser cette tâche. Ces derniers réalisent tous les ans les inventaires de commerces sur les différentes communes de l'agglomération afin de mettre à jour la base de données. La production de ces inventaires repose sur l'idée que le management commercial exige une excellente connaissance du tissu commercial local, mais ces inventaires sont aussi et surtout des instruments pour contrôler, gouverner et justifier le déploiement de politiques publiques locales (Lascoumes et Le Galès, 2004). Des études sociologiques menées dans la veine des travaux d'Alain Desrosières, ont mis en évidence que la quantification peut avoir des effets rétroactifs sur les agents concernés et ainsi contribuer à leur gouvernement. À l'inverse, la quantification peut contribuer à la prise en compte de nouvelles entités dans les politiques publiques (Gadrey et Jany-Catrice, 2005) en donnant du poids à des agents dominés par exemple. Tantôt instrument de contrôle, tantôt vecteur d'« empowerment » des dominés, il est important d'examiner quel est le rôle de ces nouvelles données produites sur le commerce urbain.

Pour commencer, nous avons cherché à savoir comment étaient produites ces données dans le contexte toulousain, puis comment celles-ci étaient mobilisées dans le cadre de l'activité quotidienne des agents du service commerce et notamment du manager de centre-ville. Pour ce faire, nous avons porté une attention particulière à la production des inventaires, à la manière de collecter les données reçueillies et aux opérations de traduction (Callon, 1986) (telles que le codage, le calcul, la collection, la comparaison) que ces données subissent. Comme le notait Alain Desrosières, quantifier veut dire

mesurer mais aussi convenir d'équivalences pour compter les choses, construire une métrologie qui peut ensuite agir sur le monde (Desrosières, 2014). Pour reprendre l'expression de l'auteur « la quantification, vue comme l'ensemble des conventions socialement admises et des opérations de mesure, crée une nouvelle façon de penser, de représenter, d'exprimer le monde et d'agir sur lui » (Desrosières, 2014 : 39).

Dans le cas du management commercial, il faut d'abord savoir que les collectivités ne sont pas les premières, ni les seules à produire des statistiques sur le commerce de détail. En effet, l'INSEE produisait déjà des statistiques sur le commerce, ainsi que les chambres consulaires à l'échelle locale. Pourtant, à l'instar d'autres villes françaises, la collectivité de Toulouse a décidé de faire ses propres comptages commerciaux et de mettre en place un observatoire du commerce local. Nous voulons montrer que ce travail de production de données par la collectivité constitue l'opportunité pour elle de mobiliser de nouveaux indicateurs, révélateurs des ambitions particulières de la collectivité.

8.2.1.1. Le commerce recensé par la Ville : ni entreprise, ni équipement urbain

Pour commencer, il faut comprendre ce qui a motivé la création d'un observatoire du commerce à Toulouse. Les raisons officielles ayant poussé la Ville à se doter d'un observatoire — « connaître et suivre l'évolution du tissu commercial et artisanal, orienter et évaluer les politiques mises en œuvre » — laissent entendre que cet observatoire a vocation à appuyer le déploiement de politiques publiques sans en dire beaucoup sur les usages concrets de cet observatoire. Le manager et son équipe jugent que les statistiques de l'INSEE — les bases ESA, SIRENE et BPE, cf. infra — ne sont pas adaptées à leurs besoins de connaissance pour des raisons que nous allons présenter.

Deux sources de données produites par l'INSEE, l'enquête sectorielle annuelle (ESA) et la base de données SIRENE, considèrent le commerce comme un secteur d'activité au même titre que l'industrie que l'industrie ou les services. Centrées sur le comportement des entreprises, ces statistiques sont produites à partir de déclarations faites par les entreprises à l'admistration fiscale et d'enquêtes par questionnaire adressées aux entreprises.

L'enquête sectorielle collecte essentiellement des informations sur la dimension gestionnaire des entreprises commerciales, par le biais de variables telles que le nombre de succursales, leur activité, le nombre de magasins, la surface de vente, le chiffre d'affaire, la marge commerciale, les secteurs de dépense ou encore le volume des ventes. Suivie par la Direction des Statistiques d'Entreprises, elle

permet de tracer l'évolution des différents secteurs d'activité et donne lieu à la production d'études de conjoncture économique qui peuvent être appliquées au commerce de détail. Pour une collectivité locale, le défaut de cette enquête réside dans sa méthodologie (un sondage aléatoire) qui ne permet pas d'obtenir des données exhaustives sur les commerces d'un territoire.

La base de données SIRENE est plus utile au service commerce puisqu'elle recense l'ensemble des entreprises sur un territoire donné. Moins précise que l'ESA, elle a le mérite d'être actualisée plus fréquemment. Les données proviennent des registres d'immatriculations d'entreprise[264] tenus par les chambres consulaires (entre autres). Le premier reproche adressé à cette base de données concerne son taux d'erreur important. Effectivement, le fichier SIRENE comporte beaucoup de « faux-actifs », c'est-à-dire des entreprises toujours inscrites dans le fichier qui n'exercent plus dans la réalité. Cette présence de « faux-actifs » est due au fait que la déclaration de cessation d'activité n'est pas obligatoire, contrairement à l'immatriculation. Le second reproche adressé au fichier SIRENE par les techniciens du service commerce concerne les indicateurs disponibles dans la base de données. Les informations présentes dans le fichier SIRENE sont relatives à la société commerciale (unité statistique), ce qui a pour effet d'invisibiliser des éléments qui ont trait à l'identité du commerce[265]. Par ailleurs, la base ne permet pas de suivre les mutations commerciales car un commerce peut changer d'activité sans changer de numéro SIRET. Pour ces raisons, les techniciens du service utilisent le fichier SIRENE avec parcimonie dans la mesure où l'adaptation de cette base de données aux désirs de connaissance des techniciens exige un travail de traduction fastidieux pour un résultat qui ne correspond pas toujours au degré de précision souhaité par le manager de centre-ville. Ce qui intéresse le technicien, ce n'est pas le fonctionnement des entreprises commerciales mais la nature de l'offre commerciale et son inscription urbaine. À l'inverse, les bases de données INSEE servent les objectifs de connaissance de l'État : celui de mesurer la vitalité de l'économie française (Desrosières et al, 1976).

La base permanente des équipements (BPE) de l'INSEE s'écarte quant à elle de la représentation du commerce comme entreprise. Elle appréhende le commerce comme un équipement urbain, ce qui la rapproche des désirs de connaissance du manager. Contrairement aux bases de données mentionnées ci-dessus, la BPE s'écarte des problématiques économiques pour accompagner des

[264] L'immatriculation d'une entreprise est obligatoire lors de sa création. Elle fournit des données sur l'entreprise telles que son numéro SIRET, l'activité principale exercée (code APE de la Nomenclature des Activités Françaises, aussi appelée NAF), les effectifs salariés, la raison sociale ou encore la date de création de l'entreprise.

[265] Le registre se fonde sur le nom de la société et pas sur le nom de l'enseigne commerciale. Cela peut entraver l'identification du commerce quand la société porte un nom différent de celui de l'enseigne, sans compter que plusieurs établissements commerciaux peuvent être affiliés à la même société.

politiques d'aménagement du territoire, notamment sur la qualité de vie. C'est une base de données récente, puisque la première enquête date de 2008. Elle mesure le niveau d'équipement et de services fournis par un territoire à la population[266]. Les équipements commerciaux y sont recensés en tant que service à la population. Les données sont disponibles à l'échelle de la commune ou à celle de l'IRIS[267]. Géolocalisée, cette base de données est alimentée par le fichier SIRENE et souffre par conséquent des mêmes défauts (surestimation du taux de faux-actifs équivalent à 30 %). Le service commerce utilise cette base de données pour produire des données sur la composition commerciale des IRIS de la ville mais les techniciens voudraient aussi obtenir des données précises à l'échelle de la rue, voire de la parcelle cadastrale. Aussi, ils regrettent que la BPE ne recense pas les locaux vacants, une donnée qu'ils jugent essentielle à leur activité[268].

ENCADRÉ 8. Catégories présentes dans la Base Permanente des Équipements relatives au commerce

Hypermarché ;
Supermarché ;
Grande surface de bricolage ;
Supérette ;
Épicerie ;
Boulangerie ;
Boucherie charcuterie ;
Produits surgelés ;
Poissonnerie ;
Librairie papeterie journaux ;
Magasin de vêtements ;
Magasin d'équipements du foyer ;
Magasin de chaussures ;
Magasin d'électroménager et de matériel audio-vidéo ;
Magasin de meubles ;
Magasin d'articles de sports et de loisirs ;
Magasin de revêtements murs et sols ;
Droguerie quincaillerie bricolage ;
Parfumerie ;
Horlogerie Bijouterie ;
Fleuriste ;
Magasin d'optique ;
Magasin de matériel médical et orthopédique ;
Station-service.

[266] Cette base de données permet de repérer les territoires les mieux équipés ou les moins fournis, de mesurer la disponibilité d'un équipement pour les habitants, etc. La localisation fine des équipements et de la population permet aussi de calculer des distances entre communes équipées et non équipées par exemple, d'étudier la concentration spatiale des équipements, de mettre en rapport les équipements et leurs utilisateurs potentiels.
[267] Niveau infracommunal, correspondant plus ou moins aux quartiers.
[268] Rappelons que la vacance commerciale est devenue depuis les années 2010, l'un des indicateurs principaux pour mesurer l'attractivité commerciale d'un territoire (cf. chapitre 2).

Les reproches adressés aux bases de données de l'INSEE et les lacunes soulevées par les techniciens du service commerce révèlent leur volonté d'adapter les variables utilisées aux objectifs d'intervention de la collectivité. C'est dans l'insatisfaction des techniciens vis-à-vis des bases de données existantes que l'on peut identifier leur représentation du commerce : le commerce n'est plus considéré comme une entreprise, ni comme un service du territoire rendu à la population ; il est un vecteur d'attractivité pour le territoire. L'entreprise commerciale disparaît au profit du commerce urbain, autrement dit la fonction urbaine du commerce devient plus importante que sa fonction économique aux yeux de ces techniciens. L'éviction d'indicateurs tels que le chiffre d'affaires ou encore les effectifs salariés laisse penser que les politiques déployées ne visent pas à stimuler l'emploi ou à soutenir les entreprises dans leur activité. À l'inverse, la collecte de données très fines sur le paysage commercial de la ville autorise la mise en œuvre d'instruments susceptibles d'orienter l'évolution de l'offre commerciale dans le sens souhaité par la collectivité. Comme le rappelle Michel Callon :

> « sur certains marchés, le problème n'est pas tant l'accès aux informations (comme si celles-ci existaient indépendamment du travail spécifique de leur production et de leur mise en forme) que celui de la maîtrise de la conception et de la mise en œuvre de l'ensemble des outils et dispositifs qui permettent de faire des observations, de transformer ces dernières en données puis en informations qui servent d'*inputs* dans des pratiques calculatoires et dans les décisions qui en résultent » (Callon, 2013 : 361).

Le choix de recourir à des représentations cartographiques combinant des éléments tirés du cadastre et des données sur les commerces semble aussi aller dans ce sens. Nous allons à présenter détailler le contenu et les objectifs de l'observatoire du commerce.

8.2.1.2. L'observatoire du commerce : vers une connaissance fine (et informelle) du marché

L'observatoire du commerce a été mis en place pour accompagner la mise en œuvre de l'action publique et permettre aux techniciens d'identifier les périmètres à enjeux puis d'évaluer les politiques déployées. Il devait également favoriser la prise en compte du commerce dans la planification urbaine et dans l'urbanisme réglementaire mais aussi faciliter l'identification de quartiers susceptibles de voir leur commercialité s'améliorer par l'intervention publique. La précision de l'information reçueillie couplée au système de représentation spatiale des commerces (logiciel de cartographie) (*cf.* figure 56) devait permettre aux techniciens de suivre l'évolution du commerce, « d'accéder à l'information de façon rapide et pertinente pour répondre à des demandes précises » et de « partager les données en

temps réel avec les partenaires, les porteurs de projet et les investisseurs ». Ces objectifs, établis par le service commerce laissent entrevoir le rôle de ces données dans le gouvernement ordinaire des administrés, où la situation géographique des boutiques joue éventuellement un rôle nouveau dans le traitement des demandes.

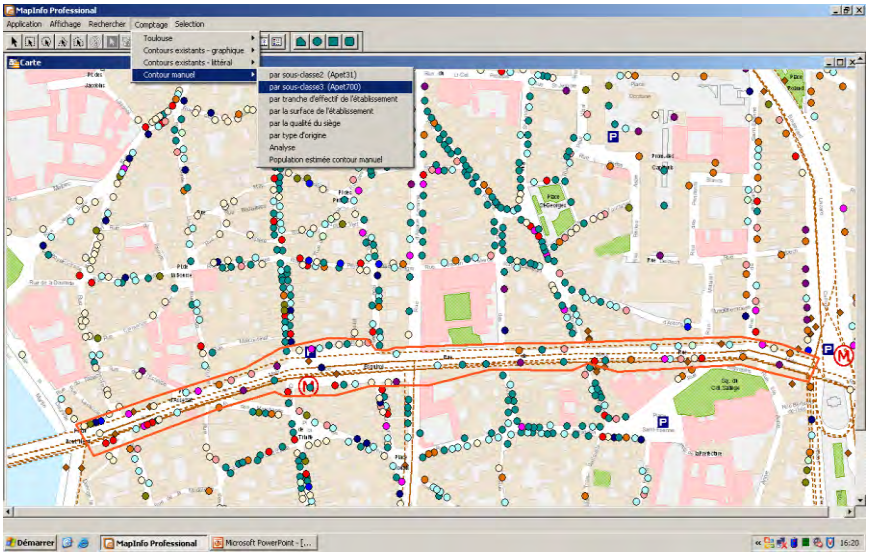


Figure 56. Représentation géolocalisée des commerces : vers une gestion centalisée du parc immobilier (source : SCCEP)

Ces informations constituent aussi des ressources pour la collaboration et la négociation avec des acteurs impliqués dans la formation du paysage commercial, notamment les propriétaires de locaux commerciaux. La mutualisation des données issues du cadastre et des recensements commerciaux au sein de l'observatoire permet de relier les commerces aux propriétaires des boutiques (identifiés grâce au cadastre). Par exemple, l'observatoire permet de situer les commerces vacants, d'identifier très vite les propriétaires des boutiques inoccupées et de prendre contact avec eux pour trouver des solutions à la relocation de leurs biens. D'une certaine façon, la cartographie fait advenir le fantasme originel du management de centre-ville — celui de gérer le centre-ville comme un centre commercial — grâce à une représentation globale du parc immobilier. Pourtant, la notion de « commerce de centre-ville » est avant tout une construction politique car rien ne relie les commerçants du centre-ville sinon leur situation géographique (voire quelques intérêts communs). Évoquer le commerce de centre-ville, c'est déjà une façon pour les techniciens de justifier l'idée que les commerçants peuvent être administrés au nom de l'entité qu'ils sont supposés former ensemble (le centre-ville). En ce sens, le logiciel de cartographie facilite l'émergence d'une gestion publique du parc de locaux commerciaux.

Selon Pierre Lascoumes, « la carte est toujours sous-tendue par un projet de connaissance, souvent pragmatique, mais également idéologique » (Lascoumes, 2007 : 2). La « mise en carte » du commerce traduit la volonté d'emprise de la collectivité sur le commerce et révèle la conception de la politique publique commerciale qui sous-tend cette opération. En premier lieu, les périmètres d'intervention de la collectivité sont délimités grâce au degré de concentration des activités et selon leur proximité aux services publics : une densité commerciale trop faible incite les techniciens à renoncer à intervenir sur ces secteurs et à privilégier une action sur les zones les plus denses (*cf.* figure 57). Dans les zones sujettes au mitage commercial, l'intervention est localisée de façon à favoriser le rassemblement des commerces en « centralités » et à laisser péricliter les commerces isolés. Ce critère permet de légitimer les décisions quotidiennes de la collectivité auprès des commerçants contestataires et désireux de faire l'objet d'une intervention publique. Par ailleurs, la structuration du commerce en pôles est calquée sur la structure urbaine, elle-même encore imprégnée du modèle centre-périphérie où le centre-ville joue le rôle de centralité principale (*cf.* figure 57). Cette hiérarchisation justifie le déploiement de politiques publiques interventionnistes sur le centre-ville et contribue par ailleurs à maintenir les inégalités sociospatiales entre les quartiers.

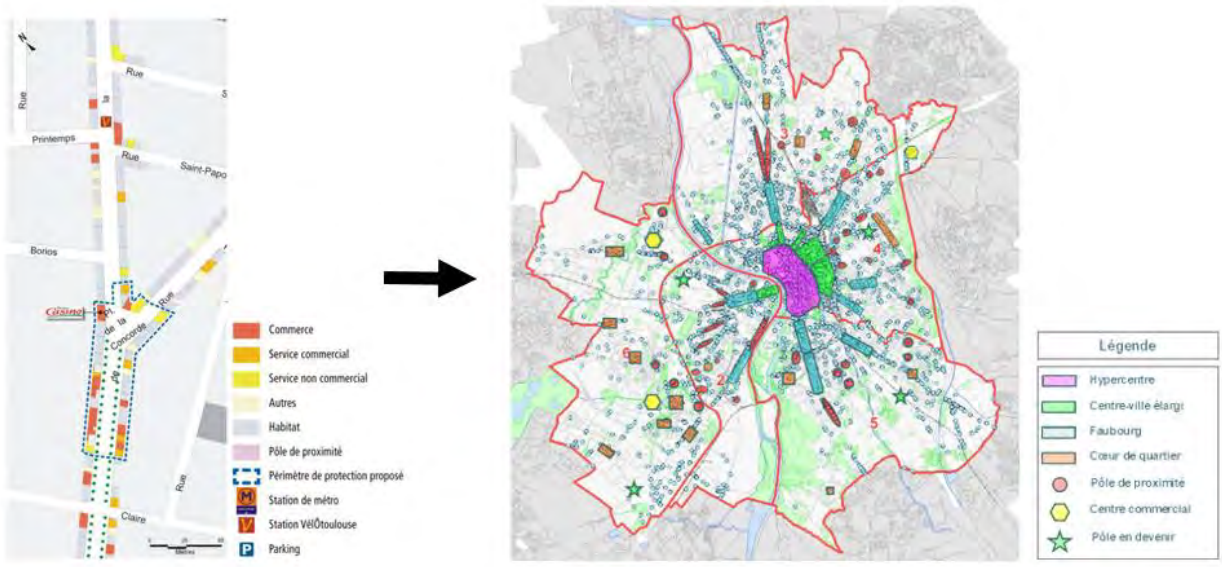


Figure 57. À gauche : utiliser la densité commerciale pour définir des périmètres d'intervention ; à droite, une hiérarchie commerciale calquée sur la hiérarchie urbaine (source : SCCEP)

La base de données de l'observatoire comprend les coordonnées géographiques et les activités des commerçants. Elle est alimentée par les fichiers SIRENE et les fichiers des chambres consulaires mais surtout par des relevés de terrain effectués par des agents de la collectivité. Ce mode de collecte des

informations tranche avec les techniques de reçueil utilisées par l'INSEE. Le caractère quasi-artisanal des inventaires commerciaux laisse une marge de manœuvre aux techniciens du service pour décider de la nature des informations à récolter. Officiellement, les activités commerciales sont classées selon la classification proposée par l'Agence d'Urbanisme (AUAT)[269] (*cf.* encadré 9), mais des informations complémentaires peuvent être ajoutées en fonction des demandes extérieures et/ou des besoins des techniciens. Une fois les informations collectées sur le terrain, Paul (*nb.* le cartographe) les saisit dans un logiciel de traitement statistique pour alimenter la base de données du service, qu'il envoie ensuite à l'AUAT pour alimenter l'observatoire du commerce. Dans les relevés réalisés par la collectivité, les agents prennent des libertés par rapport aux catégories de l'AUAT et à celles de la Nomenclature des Activités Françaises, traditionnellement utilisée pour classifier les activités économiques (*cf.* annexe 4). Le manager et ses collègues estiment en effet que les catégories utilisées par l'AUAT et par l'INSEE sont trop larges pour obtenir une fine connaissance de l'offre locale :

« Dans la NAF, pour la mode, c'est le même code pour la mode femme, la mode homme… »

Discussion informelle avec Paul, carnet d'observation.

ENCADRE 9. Classification proposée par l'Agence d'Urbanisme

Commerces multiples,	Hôtels, bars, restaurants,
Commerces alimentaires,	Services bancaires,
Equipement de la personne,	Services à la personne,
Equipement de la maison,	Services divers,
Hygiène et santé,	Production,
Loisirs, sports et culture,	Bâtiment
Commerces divers,	

Les techniciens ont donc créé leur propre classification pour les relevés communaux et ont défini la liste d'informations complémentaires que les agents doivent collecter sur le terrain (*cf.* vignette 1, figure 58) : localisation précise de l'enseigne, surface de la boutique, longueur de la vitrine, famille de produits et marques vendus, les horaires d'ouverture, etc. De tels indicateurs laissent entrevoir le désir des techniciens de connaître très précisément les caractéristiques des locaux, leur occupation et l'activité du locataire :

[269] L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Toulouse. L'observatoire du commerce est partenarial : alors l'AUAT réalise les relevés de terrain sur les faubourgs et les cœurs de quartier, la municipalité effectue les relevés du centre-ville et des poles de proximité. Les chambres consulaires peuvent également contribuer à l'alimentation de l'observatoire par l'envoi de leurs fichiers consulaires (SIRENE). L'ensemble de ces trois partenaires a accès aux données de l'observatoire.

« Parfois, on a besoin de précisions donc j'ajoute des détails. Par exemple, avant, on mettait restauration. Maintenant, on distingue restauration et restauration rapide. Au début, j'avais mis beaucoup de catégories comme restaurant européen, restaurant asiatique, mais on m'a demandé de simplifier et de me mettre à la place de l'usager dans le cas où on développerait une application smartphone »

Discussion informelle avec Paul, carnet d'observation

Sur le terrain, cela se traduit par un fastidieux travail de récole des données qui réclame souvent de la part des agents des investigations supplémentaires[270]. Revenu entre les murs de la collectivité, Paul entre ces données sur le logiciel de l'administration communale. D'abord, celui-ci doit « faire exister » le commerce sur le cadastre, car les plans cadastraux ne distinguent pas les locaux commerciaux. Pour cela, Paul place sur le plan, des points correspondant à l'emplacement des commerces (*cf.* vignette 2 de la figure 58) en se référant à l'adresse notée durant l'inventaire[271]. Il peut dans le cas d'opérations particulières, dessiner lui-même la forme des cellules commerciales pour avoir une représentation plus précise des boutiques. Cette étape permet de constituer un document qui recense l'ensemble des cellules commerciales de la ville et d'avoir une vision globale de l'offre commerciale de la ville.

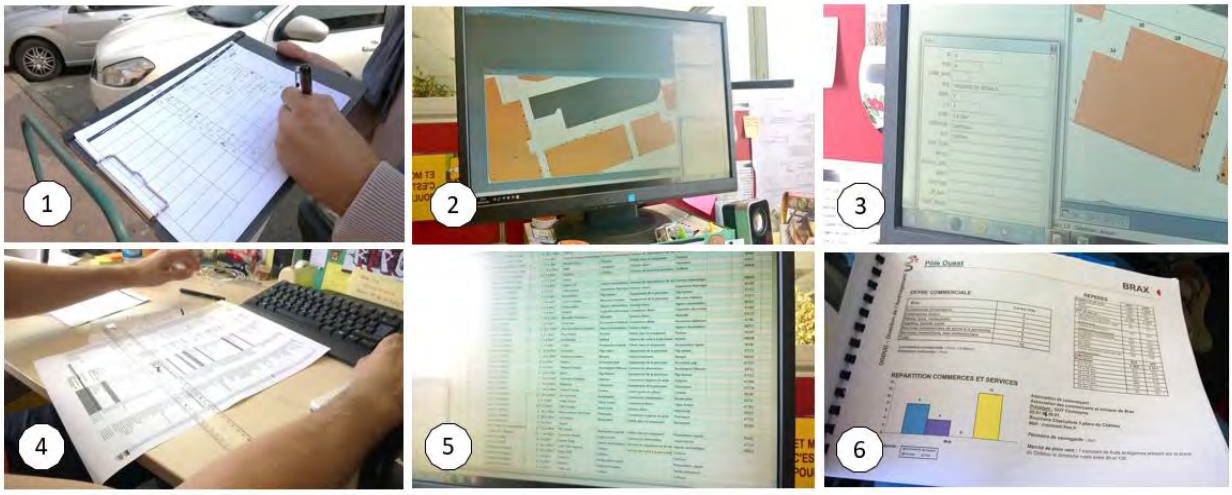


Figure 58. Processus de traduction du commerce, de la boutique à la donnée administrable (source : photo de l'autrice)

[270] Durant la séance d'inventaire que nous avons observée, le technicien ne savait pas toujours sous quelle classification ranger une activité. Dans cette situation, celui-ci utilise l'intitulé de l'enseigne, le type de produits vendus, les cartes de visites pour interpreter la nature de l'activité, voire demande au commerçant des informations supplémentaires sur son activité, par exemple, quand le nom de l'enseigne ne figure pas sur la devanture ou aller consulter les informations sur l'internet quand la boutique est fermée au moment de l'inventaire.

[271] Cette opération peut poser souci lorsque plusieurs commerces se situent au même numéro d'une rue : le logiciel peine à accepter cette situation commune dans la réalité.

Ensuite, Paul doit renseigner les caractéristiques des cellules commerciales et des activités exercées en se référant à des nomenclatures, tantôt officielles, tantôt produites en interne (*cf.* vignettes 3 et 4 de la figure 58). L'activité de chaque boutique est traduite dans le langage de plusieurs nomenclatures plus ou moins fines (*cf.* figure 59) : les familles (ex : restauration) et les sous-familles de produits (ex : restauration rapide) utilisées par l'Agence d'Urbanisme[272], le numéro SIREN utilisé pour identifier la société exploitante, l'activité précise du commerce (ex : restauration du monde) conservée pour usage interne et enfin, les catégories officielles issues de la NAF (ex : restaurant) et le code APE[273] de l'INSEE (ex : 5610A). Au terme de ce processus, différentes catégorisations coexistent sur la base de données municipale (*cf.* vignette 5 de la figure 58). La traduction des données dans les catégorisations officielles (NAF) ne donne pas lieu à l'effacement des catégories indigènes, maintenues dans les fiches créées par Paul. Cette coexistence de classifications est illustrative des enjeux relatifs à la désignation des activités commerciales dans le travail politique d'*agencing* : d'un côté, les catégories officielles du commerce, plus larges, sont utilisées comme cadre légitime de l'intervention municipale (celles avec lesquelles on peut justifier l'intervention publique) ; de l'autre coté, les catégories « indigènes » du service, plus précises, permettent de conserver une connaissance informelle du commerce.

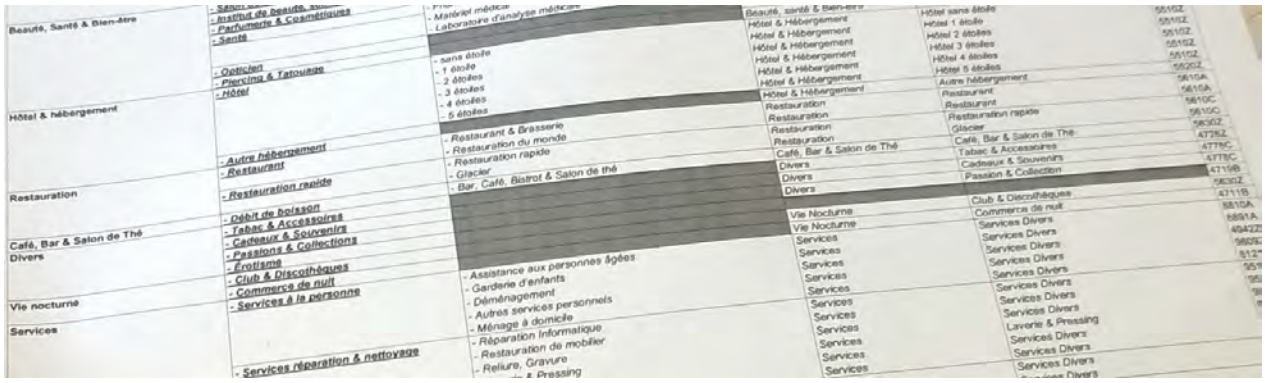


Figure 59. Entre catégorisations indigènes et officielles (source : photo de l'autrice)

8.2.2. Utiliser l'asymetrie d'information a l'avantage de la collectivite

Après avoir décrit le processus par lequel le manager produit de l'information économique sur le centre-ville, il convient de voir à quoi sert concrètement cette information, comment elle est utilisée pour gouverner les acteurs économiques et peser sur l'agencement de l'offre commerciale.

[272] Avec laquelle le service SCCEP collabore pour alimenter un observatoire du commerce et de la consommation
[273] Activité Principale Exercée

8.2.2.1. Le manager de centre-ville, un acteur central pour appréhender l'offre

« L'emplacement, l'emplacement, l'emplacement » : telle serait la règle d'or pour assurer la réussite d'un commerce selon l'adage populaire. Il est vrai que la recherche d'un local commercial constitue une étape cruciale pour tout porteur de projet. Avant d'ouvrir un magasin, chaque futur commerçant évalue la pertinence et la qualité des emplacements commerciaux en fonction de son projet et de son *business plan* (Giraudeau, 2007). Le marché de l'immobilier commercial n'obéit pas aux mêmes règles que le marché du logement. De multiples critères entrent en compte pour choisir un local commercial : les qualités intrinsèques du local (linéaire de vitrine, surface de la boutique, agencement de l'espace, apparence, etc.) mais également celles de son environnement immédiat telles que l'attractivité de la rue, celle du quartier et de la ville[274], les flux piétons, le profil des chalands, les caractéristiques de l'environnement urbain (taille des trottoirs, circulation, etc.), la possibilité de stationnement, la présence de transports à proximité de la boutique, etc. Pour se référer à la sociologie des marchés, nous pourrions dire que la ville, sa matérialité, son organisation, ses socialités, sont considérés par ces professionnels, comme des éléments de qualcul (Cochoy, 2002), des qualités à part entière des locaux commerciaux (Callon, 2000). Les porteurs des projets intègrent ces facteurs urbains à leurs pratiques qualculatoires afin de mesurer la qualité des espaces urbains et des locaux commerciaux.

Si la question de l'incertitude sur la qualité des produits est classique en économie et en sociologie économique (Akerlof, 1970 ; Karpik, 1996), appliquée aux territoires urbains, elle peut fournir de nouveaux éclairages sur la ville contemporaine entrepreneuriale. Mesurer la commercialité d'un lieu demande de produire des indicateurs censés réduire la complexité de la ville et faciliter l'intégration de l'environnement urbain dans le qualcul (Cochoy, 2002) des porteurs de projet. La recherche de local commercial s'organise généralement autour de plusieurs étapes-clés jalonnant le processus de qualification des locaux : réalisation d'une étude de marché, observations et comptages sur le terrain, prise de contact avec des acteurs ressources, visite de locaux commerciaux, etc. Ces méthodes varient d'un professionnel à l'autre. Celle-ci est traditionnellement effectuée par le commerçant lui-même

[274] Le choix d'un lieu d'implantation invite à comparer des locaux commerciaux, mais aussi des rues, des quartiers, des villes (voire des pays selon le degré de rayonnement de l'enseigne). Le durcissement de la concurrence urbaine est un sujet qui a déjà été largement débattu dans la littérature. Dans le sillage des travaux de David Harvey sur la ville entrepreneuriale (1989), des études ont analysé les impacts de la mondialisation et des transformations du capitalisme sur les politiques urbaines. Mais la mise en compétition des territoires peut être favorisée par des instruments qui soutiennent les comparaisons entre les villes : les distinctions et les trophées (Epstein, 2013), les appels à projet, les classements, le benchmarking (Bruno et Didier, 2013), les indicateurs et les palmarès. Par ailleurs, la comparaison ne concerne pas seulement les villes entre elles, mais aussi les espaces infra-urbains tels que les rues et les quartiers.

lorsque celui-ci est indépendant. À l'inverse, les enseignes organisées en réseau confient cette tâche à des développeurs[275] dont la mission est de gérer l'extension d'un réseau de magasins sur un territoire délimité (un pays, une région, une ville, un quartier). Dans le cas d'une enseigne franchisée, cette tâche revient soit au futur franchisé, soit à un développeur qui cherchera à la fois des locaux et des candidats franchisés. Les méthodes varient donc fortement en fonction du profil du professionnel en charge de la recherche du futur local : si l'évaluation des emplacements constitue l'activité principale du développeur d'enseigne, une actvité pour laquelle il est formé, c'est une activité ponctuelle pour le commerçant indépendant. La recherche de locaux engage des acteurs aux compétences et aux ressources inégales[276], qui se différencient par leurs méthodes de calcul plus ou moins artisanales et par la puissance de leurs agences qualculatoires (Callon, 2017)[277]. Par conséquent, en jouant sur les asymétries d'information, le manager réussit à se placer comme prescripteur (Hatchuel, 1995) sur le marché de l'immobilier de commerce.

Lorsque les développeurs d'enseignes et les commerçants indépendants cherchent des locaux pour préparer leur implantation future, ceux-ci sont confrontés à une relative incertitude quant à la qualité des emplacements commerciaux. Si les qualités intrinsèques du local commercial sont faciles à obtenir, la prise en compte des qualités de l'environnement urbain constitue une tâche plus ardue en raison de la complexité de la ville. Pour appréhender l'offre disponible sur le territoire, les porteurs de projet peuvent faire appel à des agences immobilières pour les aider dans leur quête de l'emplacement idéal : certaines agences sont spécialisées dans le commerce mais d'autres agences traditionnement tournées vers le logement peuvent aussi prendre en charge des mandats pour des boutiques, même si cela reste une part marginale de leur activité. Les spécialistes du commerce sont

[275] Le développeur est un chef de projet responsable de toutes les étapes d'un projet d'implantation, exerçant pour le compte d'une entreprise privée de distribution. Ce poste peut aussi être désigné sous les intitulés de : chargé d'expansion, développeur de réseau, développeur de franchise, etc. Pour consulter la fiche de poste du développeur d'enseigne de la distribution (en ligne) : http://www.rncp.cncp.gouv.fr/grand-public/visualisationFiche?format=fr&fiche=14512 (consulté le 15/07/2019)

[276] La trajectoire scolaire, les formations et le parcours professionnel jouent certainement des rôles déterminants dans la façon dont ces acteurs évaluent les locaux. Ceci n'est pas l'objet de cette thèse mais c'est un point qui mériterait d'être étudié *a posteriori* pour comprendre le fonctionnement du marché de l'immobilier commercial.

[277] Un jeune commerçant issu d'une reconversion professionnelle souhaitant ouvrir un magasin dans sa ville de résidence ne qualculera pas de la même manière qu'un développeur d'une enseigne nationale souhaitant développer un réseau de magasin sur une région entière. Alors que le premier se fonde sur son expérience personnelle de la ville, quelques comptages piétons manuels et une succinte étude de marché, le second est formé au marketing, à la prospection et à la négociation. Il produit son étude de marché grâce à des logiciels spécialisés lui permettant de comparer les villes, sait monter un dossier d'implantation, calculer des valeurs locatives, présenter son projet à un panel d'acteurs ressources (financeurs, pouvoirs publics, etc.) et enfin, il bénéficie du soutien de son réseau. Ces deux acteurs ont des façons différentes d'appréhender le territoire. Les développeurs auront plus tendance à considérer la collectivité comme un acteur ressource dans la consolidation du projet, sans compter que certains professionnels sont formés à la négociation avec les pouvoirs publics.

moins nombreux que pour le logement et si la sociologie s'est intéressée à l'activité des spécialistes du logement (Bonneval, 2013), elle a délaissé celle des agents spécialisés dans le commerce. Les agences immobilières peuvent fournir aux porteurs de projet des données sur les caractéristiques des locaux pour lesquels ils possèdent les mandats, mais en revanche, elles ne peuvent fournir une vue d'ensemble de l'offre immobilière de la ville. L'information est dispersée entre les concurrents (*cf.* figure 60), ce qui a pour effet de placer le manager de centre-ville dans une position centrale sur le marché. Lui seul possède une information complète sur l'offre disponible, grâce à l'observatoire du commerce (et sa base de données recensant les locaux vacants) et à ses échanges avec les acteurs du territoire (en rouge sur la figure 60) : agents immobiliers, propriétaires, commerçants vendeurs, etc. En collaborant activement avec ces acteurs, le manager peut amasser de l'information sur l'offre disponible et ainsi devenir un point de passage stratégique pour les porteurs de projet. En renversant l'asymétrie d'information, le manager devient un acteur du marché avec lequel il est intéressant d'entrer en relation.

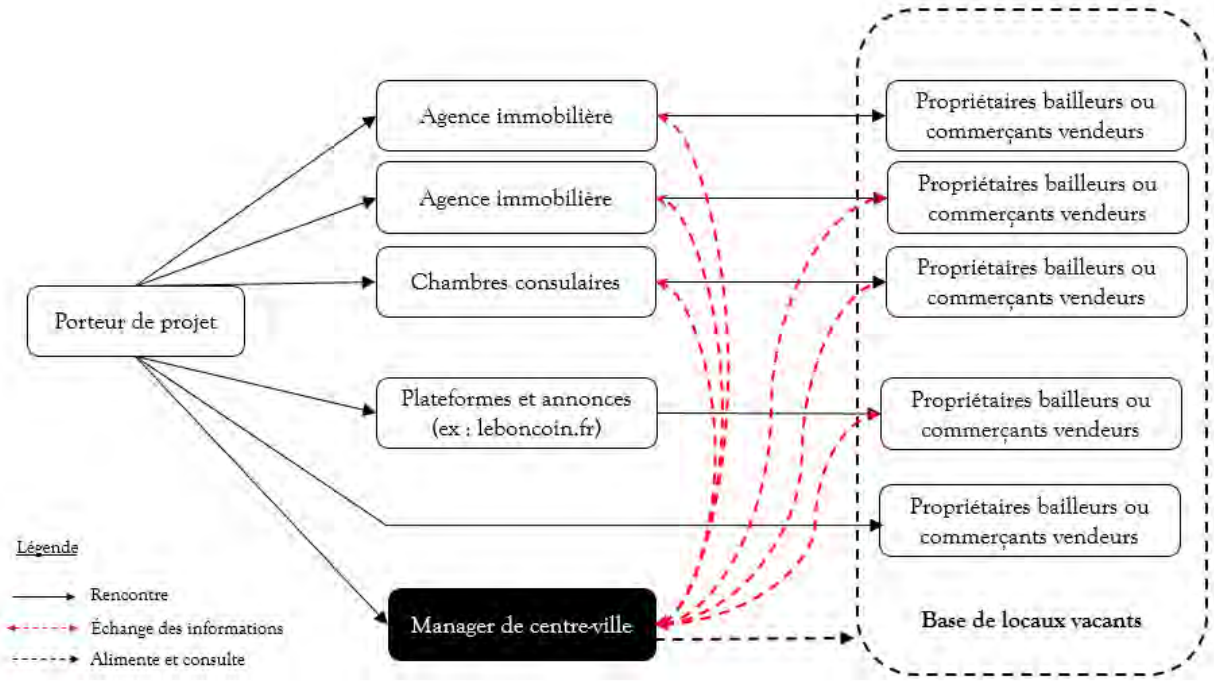


Figure 60. Ressources du porteur de projet : le manager de centre-ville au centre de l'information (source : figure réalisée par l'autrice)

8.2.2.2. Capturer les intermédiaires : inciter les agents immobiliers à se mettre au service de la stratégie municipale

Les échanges avec les acteurs du marché de l'immobilier commercial fonctionnent sur un principe de « donnant-donnant » pour reprendre les termes du manager de centre-ville. La stratégie employée par le manager pour tisser une relation avec les agents immobiliers consiste à susciter leur intérêt en leur offrant des avantages compétitifs en échange de leur coopération. Pour cela, Éric avait réuni les principales agences immobilières de la ville afin de leur présenter la stratégie municipale en matière de développement commercial. Pour ceux qui acceptent de « jouer le jeu de la stratégie municipale », les services municipaux traiteraient les demandes administratives de leurs clients plus rapidement et le manager leur fournirait des données susceptibles de leur accorder des avantages sur le marché, car rares aux yeux de leurs clients. Par ailleurs, tous les agents immobiliers ne sont pas spécialistes du commerce. Certaines agences sont tournées vers le logement mais acceptent parfois des mandats sur des locaux commerciaux. Ce fut le cas d'un agent rencontré durant le *shadowing* avec lequel Éric avait rendez-vous :

> « Si vous voulez, mon activité principale ce n'est pas les commerces centre-ville donc j'ai pas toute l'information que je souhaiterais. Aujourd'hui, je l'ai décalé à cet après-midi, je dois prendre un mandat, un droit au bail, deux boutiques qui sont à Toulouse »
>
> *Rendez-vous téléphonique entre le manager et un agent immobilier, carnet d'observation.*

L'expertise d'Éric sur ce marché peut ainsi constituer une ressource pour ces agents « marginaux » du marché de l'immobilier de commerce. Mais le principal atout du manager se situe dans les données rares que celui-ci possède.

À titre d'illustration, depuis une dizaine d'années, la collectivité possède des compteurs piétons installés à plusieurs endroits-clés du centre-ville. Initialement, ces compteurs avaient été mis en place pour évaluer l'impact des politiques de réaménagement urbain. Bien que cette information n'ait pas été produite pour un usage marchand, le manager utilise les comptages piétons comme une monnaie d'échange avec les agents immobiliers en contrepartie de leur collaboration. Ces comptages piétons constituent une mine d'information précieuse pour les porteurs de projets commerciaux. En effet, le comptage des flux piétons offre des données cruciales pour étayer les pratiques qualculatoires des futurs commerçants : elle leur permet de connaître le nombre de personnes traversant la rue et de mieux estimer la part d'individus susceptibles d'entrer dans le magasin. Détenir cette information donne une plus-value au travail des agents immobiliers. Éric peut aussi leur fournir des informations sur les prochains chantiers du centre-ville ou sur les futures ouvertures de commerce, avant même

que ces informations n'aient été publicisées. Ces informations permettent aux porteurs de projet de réduire l'incertitude et les risques liés au choix de leur emplacement : ne pas s'implanter dans une rue bientôt en travaux, profiter de l'attractivité générée par l'arrivée prochaine d'une enseigne, suivre le comportement des concurrents, etc.

Par ailleurs, grâce au droit de préemption (nous y reviendrons ensuite) qui fonctionne comme un système de *monitoring* des transactions de propriétés commerciales sur le centre-ville, Éric possède des informations inédites sur la valeur moyenne des fonds de commerce et des pas de porte, deux biens pour lesquels il n'existe pas de méthode de calcul imposée. L'absence de méthode unique donne lieu à des pratiques de calcul diverses et à des prix hétérogènes, ce qui peut inciter les acteurs du marché à contester la valeur des propriétés commerciales. Le recours au manager de centre-ville permet alors d'évaluer la pertinence des prix, puisque celui-ci possède des données sur les transactions passées :

> « **Agent immobilier** : Le loyer serait de 2 500 euros hors taxes avec les charges. Et pour tout vous dire, la cliente me parlait de 20 000 euros pour un droit d'entrée pour sa boutique.
> **Éric :** Oh punaise, elle est ambitieuse !
> **Agent :** C'est pour cela que je voulais avoir un peu d'informations sur ce qu'était le marché aujourd'hui pour savoir quoi lui dire ».
>
> *Rendez-vous téléphonique entre le manager et un agent immobilier, carnet d'observation.*

Dans l'extrait ci-dessus, un agent immobilier interroge le manager sur les prix moyens observés dans le quartier afin d'estimer « le prix du marché » pour le bien de sa cliente. Avant d'entrer dans le détail du prix, le manager resitue le bien dans son environnement, énonce les caractéristiques du secteur et donne un avis sur son attractivité :

> « Elle est ambitieuse, [*RueHypercentreN°2*], aujourd'hui, c'est une rue n°2. C'est un petit bout de rue qui ne relie pas grand-chose, autour de [*PlaceHypercentre*] qui se thématise autour de la brasserie, restauration, salon de thé… Les dernières agences sont en train de muter pour devenir quasi-intégralement de la restauration. Aujourd'hui, les flux piétons ne sont pas très élevés. Heureusement, nous sommes intervenus pour gérer le départ de [*EnseigneInternationaleMaison*], on a réussi à faire venir [*EnseigneIndépendanteMaison*] qui a refait une belle boutique, mais les flux sont encore pas importants (…) Ce n'est pas une rue *punchy* commercialement. Emmenez votre cliente à l'angle de *[RueHypercentreN°2]* et *[RueHyperCentre],* là vous avez une gigantesque boutique qui pour le moment est louée en baux précaires à des soldeurs, mais qui doit faire 200 mètres carrés, qui est très visible et qui est toujours sur le marché »
>
> *Rendez-vous téléphonique entre le manager et un agent immobilier, carnet d'observation.*

La présentation des caractéristiques de l'environnement urbain doit permettre de convaincre l'agent que la valeur proposée par sa cliente est trop élevée au regard de l'attractivité de la rue, mesurée grâce au classement des enseignes[278], à l'environnement marchand et aux comptages piétons. Par ailleurs, le manager signale la présence d'une offre concurrente qu'il juge plus attractive, un autre argument qui pourrait jouer en faveur d'une diminution des prix proposés par la cliente.

Pour aider à l'agent immobilier à appréhender le marché, le manager peut aussi se servir du droit de préemption commercial pour connaître l'historique des transactions effectuées dans le quartier. L'examen des transactions antérieures lui permet alors de comparer le bien de l'agent à d'autres biens du quartier, pour lesquels le manager connaît les prix de vente grâce aux déclarations de transactions. Cette comparaison permet ainsi à l'agent immobilier de resituer la proposition de sa cliente dans un ensemble de valeurs existantes sur le marché, et d'estimer si la valeur proposée par sa cliente est en accord avec « les valeurs du marché » :

> « **Éric** : Bon, je regarde les dernières transactions qu'il y a eu sur la rue [*RueHypercentreN°2*], comme ça on va être très précis.
> Vous voyez l'emplacement entre l'entrée [*CentreCommercial*] et [*EnseigneIndépendanteMaison*], il y a quelques boutiques là, vous voyez ? Il y a un commerce d'accessoires pour animaux de compagnie, c'était une vente de fonds à l'amiable et la transaction s'est faite à 8 000 euros.
> - **Agent :** Oui, mais c'est assez petit non ?
> - **Éric** : Oui, c'est assez petit, cela doit faire 16 ou 17 mètres carrés. Donc ça c'est en 2012.
> - **Agent :** Le loyer n'est pas renseigné là ?
> - **Éric** : Non. J'en ai quatre encore pour 2012. Depuis 2012, tous les observateurs disent que le marché n'a pas trop changé, ou une toute petite augmentation mais c'est léger. J'ai deux autres transactions à deux adresses différentes proches de vous. Deux boutiques qui se sont vendues à 553 euros du mètre carré en valeur locative.
> - **Agent :** Oui, nous on est à 30 000 par an sur cette boutique.
> - **Éric** : J'en ai une qui a un loyer à 20 000 euros par an et l'autre 30 000 euros par an. Celle à 20 000 par an s'est vendue à 70 000 de droit au bail. Et celle à 30 000 par an s'est vendue à 115 000 de droit au bail. Pour des boutiques qui faisaient 47 mètres carrés pour la première et 80 pour la seconde. Donc faut pas qu'on rêve, on est sur ce type de valeur locative, 500 à 600 euros. J'en ai une autre sur la rue, 63 mètres carrés, 27 000 euros de loyer et la transaction à 95 000 euros. Là vous voyez, on n'est pas loin de votre boutique, 63 mètres carrés, 26 000 euros de loyer, c'est proche de ce que vous avez et on est sur une transaction à 100 000 euros. Donc elle est très ambitieuse votre cliente »

[278] Chaque année, Procos, la fédération des enseignes du commerce spécialisé, analyse l'ensemble des rues des métropoles françaises afin de produire un classement représentatif de leur attractivité : les « rues n°1 » désignent les axes principaux des hypercentres : elles accueillent les enseignes locomotives et figurent parmi les plus demandés par les enseignes ; les « rues n°1 bis » désignent les rues adjacentes considérées moins attractives que les premières mais elles bénéficient d'une bonne visibilité et des flux des « rues n°1 » ; enfin, les « rues n°2 » ont une visibilité moyenne et se situent dans la couronne autour des rues n°1 et 1bis. Le classement n'est pas figé. À titre d'exemple, la venue de Primark a permis au versant nord de la rue Alsace-Lorraine de passer du statut de rue n°1 bis à rue n° 1.

En comparant la valeur proposée par la cliente à l'ensemble des transactions observées sur le quartier, puis en comparant les caractéristiques des biens, le manager apprécie la justesse du prix proposé par la cliente. Cette connaissance fine des prix pratiqués lui permet de fournir aux acteurs économiques des valeurs de référence sur la vente de propriétés commerciales (qui n'est soumise à aucune règle). Ces données peuvent aussi lui servir à réguler les prix proposés par les commerçants (vente d'un droit au bail/fonds de commerce) et les propriétaires de boutiques (prix d'un pas de porte). Il peut ainsi favoriser la relocation d'une boutique en négociant avec un propriétaire la diminution du loyer et/ou du pas de porte. En mobilisant ces valeurs de référence, il peut les convaincre de l'inadéquation de leurs prix en comparant les valeurs proposées avec les prix observés sur le marché. En parallèle, le manager peut aussi proposer à ces propriétaires des candidats pour louer ces boutiques, de façon à leur montrer que la baisse du loyer/pas de porte peut se conclure par la relocation immédiate de leur bien.

En définitive, la production de ces informations microéconomiques est le résultat d'une stratégie d'économisation visant à identifier dans les ressources municipales, la valeur économique que celles-ci pourraient avoir pour les acteurs marchands. Il faut encore une fois souligner le travail sous-jacent de collection, de traduction, de mise en forme permettant l'usage marchand des données collectées dans le cadre de l'action publique. Toutes ces informations constituent des avantages compétitifs sur le marché mais le manager conditionne leur diffusion à la collaboration avec la municipalité. Celle-ci peut énoncer des orientations pour les futures implantations (mettre des cafés sur des places, éviter les *sexshops* dans une rue en voie de réhabilitation, favoriser des commerces qualitatifs, etc.) et demander aux agents immobiliers de favoriser les transactions allant dans ce sens. Dans le cas où les agents immobiliers ne respecteraient pas la stratégie conçue par la municipalité, le manager peut alors refuser de diffuser ces informations ou faire preuve de rigueur administrative pour retarder les transactions portées par ces acteurs. En dernier recours, il peut menacer de préempter la vente grâce au droit de préemption commercial. Le droit de préemption joue un rôle crucial puisqu'il oblige les vendeurs d'un fonds de commerce ou d'un bail commercial/artisanal à déclarer leur transaction à la municipalité, qui peut si elle le souhaite, se porter acquéreur du bien. Bien que la municipalité préempte très rarement, la menace de la préemption peut s'avérer dissuasive.

La capture des agents immobiliers est stratégique. En tant qu'intermédiaires du marché, les agents facilitent et orientent la construction des appariements entre les propriétaires et les commerçants.

Capturer les intermédiaires revient à cadrer les appariements et donc à peser sur la production de l'offre commerciale. Mais nous avons aussi montré que la très fine connaissance du marché qu'Éric possède lui sert aussi à peser sur le comportement des propriétaires.

8.2.2.3. L'accueil des porteurs de projet : le manager comme prescripteur

Comme nous l'avons expliqué, les porteurs de projet ont intérêt à passer par le bureau du manager de centre-ville pour avoir accès à une information complète sur l'offre et faciliter la comparaison des emplacements. Le maintien d'une asymétrie d'information entre la Ville et les acteurs économiques constitue pour le manager un premier levier d'action pour devenir un intermédiaire incontournable pour les porteurs de projet.

Les rencontres avec les porteurs de projet se déroulent communément de la façon suivante : après les présentations successives du projet d'implantation et du centre-ville de Toulouse, les deux acteurs échangent sur les biens disponibles et sur les caractéristiques du territoire. En premier lieu, le porteur de projet présente son concept commercial et son projet au manager de centre-ville :

> « **Développeur :** Donc, moi je suis arrivé mardi et j'ai parcouru les rues de Toulouse. J'ai vu des cellules intéressantes, d'autres moins intéressantes. Je viens vous voir pour vous partager notre projet, pour reçueillir vos impressions, vos conseils, vous connaissez bien la ville… »
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

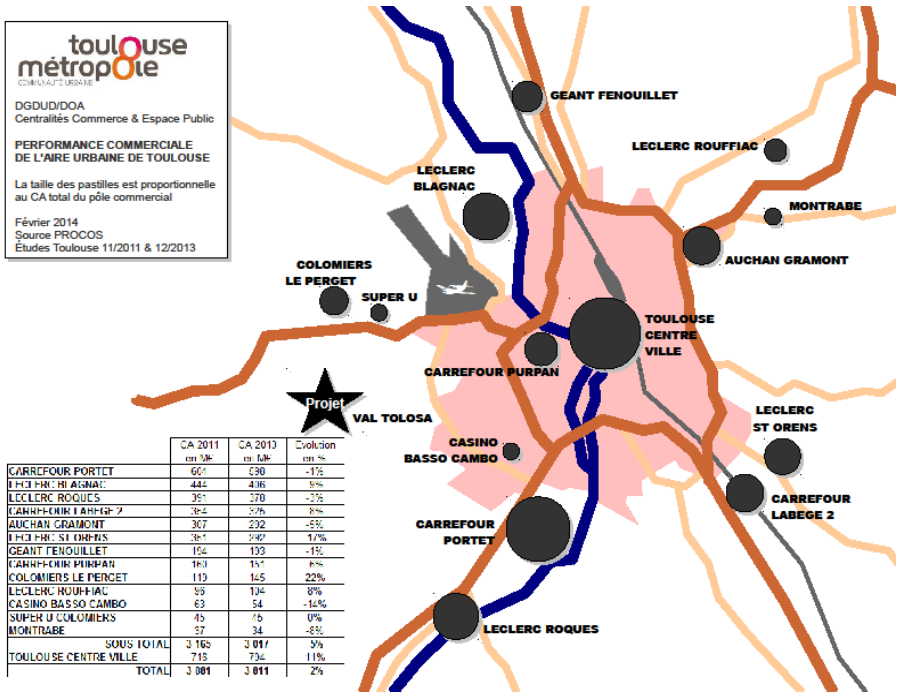
C'est l'occasion pour le développeur de fournir des informations sur le futur commerce, de préciser la clientèle visée et d'exposer ses critères de recherche pour le futur local commercial. Le manager peut de fait cerner les attentes du porteur de projet :

> « **Développeur :** c'est une entreprise danoise qui n'est pas encore présente en France. Près de 377 magasins ouverts en Europe sur le modèle solderie, rachat de déstockage. En rajoutant un peu de design, on a vu qu'on pouvait vendre plus rapidement, vendre mieux et donc en suivant ce créneau là, on peut continuer en faisant la conception et le design de ses produits. Vous avez vu le type de produits, il n'y a rien de nouveau, ce sont des produits qui existent déjà…
> **Éric :** oui, c'est une offre sympa. On retrouve des similitudes avec [*EnseigneDéco*], ou avec [*EnseigneDéco2*]… on sent les inspirations scandinaves »
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

Une fois, le projet cerné, le manager s'attèle à la présentation du centre-ville de Toulouse. Cet exposé débute par la présentation des caractéristiques de Toulouse et de son paysage économique. Ensuite,

de nombreuses données permettent de qualifier le centre-ville de Toulouse, en le comparant avec les autres pôles commerciaux de la ville. En collectant et en assemblant les données individuelles sur les entreprises commerciales du centre-ville, le manager peut construire des indicateurs pour caractériser le centre-ville qui soient similaires à ceux qu'utilisent les professionnels des centres commerciaux. En qualifiant le centre-ville avec les mêmes indicateurs que les centres commerciaux, le manager peut le faire exister en tant qu'entité aux yeux des développeurs d'enseignes puis faciliter la comparaison entre le centre-ville et les complexes périphériques (*cf.* figure 61) :

> « **Éric :** on a un certain nombre de pôles commerciaux. Le centre-ville est le premier. En 2013, le centre-ville faisait 794 millions d'euros de chiffres d'affaires, ce qui représente 21 % du chiffre d'affaire de l'entièreté de l'aire urbaine ou si on enlève l'alimentaire, 35 % du CA sur 10 % des mètres carrés commerciaux. On a un centre-ville qui tire bien son épingle du jeu et un certain nombre d'observateurs l'ont placé après Paris, comme le premier centre-ville de France (…) Une forte activité shopping étant donné que c'est le premier pôle régional, 1 600 boutiques sur l'hypercentre. 21 km de circuit marchand dans les rues de Toulouse. »
>
> « **Éric :** Très peu de vacance. Notre difficulté vous l'avez remarqué, c'est la forme urbaine de notre centre-ville, très moyenâgeux, avec une cellule moyenne qui fait 57 m², donc plutôt des petites boutiques. La boutique de 150 à 200 m² que cherchent les concepts un peu confort, elle est rare et elle est chère ».
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*



	CA 2011 en M€	CA 2013 en M€	Evolution en %
CARREFOUR PORTET	601	590	-1%
LECLERC BLAGNAC	444	406	-9%
LECLERC ROQUES	391	370	-5%
CARREFOUR LABEGE 2	364	335	-8%
AUCHAN GRAMONT	307	292	-5%
LECLERC ST ORENS	291	287	-1%
GEANT FENOUILLET	154	133	-15%
CARREFOUR PURPAN	110	107	-3%
COLOMIERS LE PERGET	113	145	22%
LECLERC ROUFFIAC	99	104	8%
CASINO BASSO CAMBO	63	54	-14%
SUPER U COLOMIERS	45	45	0%
MONTRABE	37	34	-8%
SOUS TOTAL	3 165	3 017	-5%
TOULOUSE CENTRE VILLE	716	794	11%
TOTAL	3 881	3 811	-2%

Figure 61. Faire exister le centre-ville sur le marché de l'immobilier commercial toulousain (source : Toulouse Métropole)

On retrouve le travail de sélection-collection (Cochoy, 2012) opéré par le manager de centre-ville car les commerces de centre-ville s'associent sur ce schéma (*cf.* figure 61) pour ne former qu'une seule et même entité marchande, plus forte et plus puissante selon les chiffres annoncés. Annoncer que le « centre-ville » réalise le meilleur chiffre d'affaires de l'agglomération est un procédé rhétorique utile pour défendre la place du centre-ville dans l'écosystème marchand urbain de Toulouse mais cela ne signifie pas qu'une implantation en centre-ville soit gage de performance marchande. Comme nous l'avons déjà évoqué, la notion de « centre-ville commerçant » est une construction du manager qui laisse présager une unité économique inexistante dans les faits et qui occulte la diversité des profils et des situations de commerçants. Sa démarche n'est pas si éloignée des pratiques de *merchandising* analysées par Sandrine Barrey (2005), qui consistent par exemple à « noyer » des biens peu attractifs dans une masse de produits plus attrayants afin de dynamiser leur vente.

Une telle présentation doit permettre au porteur de projet de se faire une meilleure représentation du territoire et de l'offre commerciale. Pour cela, le manager présente les quartiers du centre-ville en fonction de leur identité commerciale (*cf.* figure 62) :

> « **Éric :** Notre centre-ville il s'est un peu organisé et c'est notre travail aussi, on n'est pas dans un centre commercial donc on ne va pas parler de plan merchandisage, mais on essaye d'organiser des circuits, des thématiques… (…) Avec les brokers, les agents immobiliers, les enseignes, et grâce à des outils d'intervention volontaristes des collectivités pour garder les enseignes attractives, pour garder les indépendants, on a essayé de composer un centre-ville lisible pour le consommateur, plutôt accessible. Trois portes d'entrée principales, avec beaucoup de piétons. On a des parcours assez lisibles, des gens qui ne vont que dans le quartier *prime*, que dans la rue *mass market*. On a essayé de composer des thématiques par quartier. »
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

La thématisation des quartiers n'est pas une simple représentation de la réalité commerciale de la ville de Toulouse. Certes, elle s'appuie sur les relevés statistiques effectués par les agents, mais il faut examiner les opérations de traduction, de sélection et de collection aboutissant à cette représentation, et aussi la manière dont celle-ci est mobilisée dans les échanges quotidiens avec les acteurs du marché :

> « **Éric :** Vous avez un centre-ville qui est organisé autour d'une rue n°1 qui est la rue piétonne à 80% succursaliste. C'est la rue du groupe INDITEX, des Galeries Lafayette et du groupe Monoprix. On a besoin de cette rue n°1 pour faire venir les gens en ville, de toute la région. On a un secteur *Prime* sur le secteur Saint Georges/Rue de Metz où on trouve les boutiques moyenne gamme de qualité. Puis une rue qui va moins vous intéresser, la rue Saint-Rome, un peu *mass market*, étudiant, un peu *cheap*. La rue de Metz, plutôt équipement de la maison,

avec Darty, Habitat, Cerezo… des enseignes indépendantes sur l'inspiration de Habitat qui a ouvert sur ce vieil hôtel »

Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.

Elle permet de fournir une nouvelle grille de lecture aux porteurs de projet, qui peuvent d'ailleurs se réapproprier ces éléments langagiers. Le travail du manager évoque celui du « coordinateur-produit » décrit par Sandrine Barrey dont le rôle est de constituer des assortiments, des catégories de produits qui feront sens pour le consommateur (Barrey, 2006). La constitution de thématiques marchandes pour les quartiers doit non seulement favoriser « la lisibilité du territoire » par les consommateurs, mais éclairer les choix des porteurs de projet. On peut supposer que cette représentation du centre-ville a vocation à être performative, c'est-à-dire à faire en sorte que ces stratégies d'implantation aillent dans le sens souhaité par la collectivité.

Figure 62. Thématiques des quartiers de Toulouse (source : plaquette Toulouse)

Après présentation de ces thématiques, le manager et le porteur de projet échangent à propos des emplacements disponibles et des préférences du développeur. Grâce à l'extrait de terrain ci-dessous,

il est possible de voir le rôle que joue le manager dans la qualification des espaces urbains. Grâce aux informations qu'il produit et grâce à ses échanges récurrents avec les acteurs du marché, Éric fournit au porteur de projet de nombreux éléments qui permettent au développeur d'alimenter ses anticipations économiques :

> « **Éric** : alors, est-ce qu'un quartier vous a séduit ?
> - **Développeur** : plutôt le quartier *Prime* qui me correspondrait bien à notre offre. Quartier aussi *prime* sur les prix des loyers. C'est aussi vous l'avez dit un quartier en devenir : même les marques qui sont installées là correspondent à notre image. Nous on a besoin d'un endroit en devenir, on ne veut pas attendre…
> - **Éric** : après y a le prix.
> - **Développeur** : il y a un plan d'expansion, le premier il ne faut pas se tromper. Donc on va être très vigilants dans l'ouverture du premier magasin. Après, j'ai vu des sites qui étaient assez chers aussi sur rue Lafayette.
> - **Éric** : C'est encore une aventure la rue Lafayette. Elle ne s'est pas encore positionnée. C'est une rue où les propriétaires pensent être assis sur des magots. Elle a été piétonnisée récemment. Les flux piétons sont en train d'exploser.
> - **Développeur** : Qui étaient déjà pas mal. C'est 2012 les chiffres ?
> - **Éric :** Oui c'est 2012. Il y a eu des changements depuis. En 2013, l'annonce de l'arrivée de Primark a surclassé le haut de la rue d'Alsace, donc ca passe en rue n°1. La rue ici, entre Wilson et Alsace est aussi en train de devenir une rue n°1. Là de l'autre côté, celle qu'on vous a proposé sûrement, je vois très bien, y a deux ou trois cellules qui sont avec des baux précaires en ce moment, qui tournent un peu, et où les propriétaires attendent une belle transaction. C'est encore en devenir (…) Aujourd'hui, cette rue se cherche beaucoup, entre l'alimentaire, les sandwicheries, les solderies, plutôt des petites boutiques, un peu étroites, pas beaucoup de vitrines… je ne saurais pas vous donner la destination, la thématique que va prendre cette rue (…) Ensuite, peut-être que ce n'est-ce pas un frein pour vous mais il n'y a aucune activité d'équipement de la maison dans ce quartier. Alors y aura de l'achat spontané parce que les gens passent devant. Mais ce n'est pas nécessairement un quartier où l'on va en se disant qu'on va trouver Casa, Midica, notre petit BHV local, Darty et un certain nombre d'enseignes qui se sont installées dans ce quartier là. (…) Je dis seulement, que pour moi, la rue Lafayette comme la rue Alsace risque de devenir une rue de prêt-à-porter.
> **Développeur** : Par rapport à la typologie de la rue en elle-même, savoir quel profil qu'elle va prendre, c'est vrai que ca serait un bon indice à avoir. Mais c'est vrai que le flux est là, donc pour nous, c'est vrai que c'est des magasins un peu généralistes aussi, qui proposent un peu de tout. Ce qui est important, c'est que les gens le voient, les gens rentrent.
> **Éric :** là il y a une très belle visibilité ».
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

Les échanges avec les porteurs de projet sont des moments où se confrontent les représentations du territoire, où les deux protagonistes échangent sur leur lecture du marché, sur ce qu'il serait opportun de faire. Le manager joue alors le rôle de prescripteur (Hatchuel, 1995) pour le porteur de projet car il peut lui offrir des informations qui lui permetteront de limiter les risques liés à une implantation :

> « **Éric :** Donc nous on est en capacité, si vous le souhaitez, si vous voulez une analyse plus précise, de vous dire si il y aura des travaux à moyen terme, sur le mandat actuel, aussi quel est le flux de cette rue, notre vision de la rue, notre approche de cette implantation, et aussi, si vous nous donnez les valeurs locatives, et ca reste confidentiel, on peut vous dire c'est dans les clous, c'est trop cher ou vous faites une affaire ».
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

Comme tout prescripteur, son rôle n'est pas neutre puisqu'il peut orienter le porteur de projet vers des emplacements auxquels celui-ci ne pensait pas ou à décourager certains choix :

> « **Éric :** La rue Saint-Rome, c'est vrai qu'au niveau des prix des produits, ça peut coller à votre enseigne, mais je pense que le consommateur n'associerait pas votre enseigne à la rue Saint-Rome. En tout cas, moi si je devais installer ma première enseigne à Toulouse, ça ne serait pas mon premier choix ».
>
> *Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation.*

8.2.3. SURVEILLER, FILTRER, COURT-CIRCUITER LES TRANSACTIONS DE PROPRIETES COMMERCIALES

8.2.3.1. Le droit de préemption commercial, un instrument dur utilisé de manière douce

Depuis 2007, le droit de préemption des collectivités locales s'applique aux baux commerciaux et artisanaux ainsi qu'aux fonds de commerce[279]. Autrement dit, une municipalité peut se substituer à un acquéreur dans le cadre d'une transaction impliquant une propriété commerciale (bail, fonds) lorsque la diversité commerciale est menacée, et ce, indépendamment de la volonté du propriétaire. Cela signifie également que l'intégralité des transactions de propriétés commerciales situées dans un périmètre validé en amont par le conseil municipal (appelé le secteur de sauvegarde du commerce et de l'artisanat) est soumise à l'examen de la Ville afin que celle-ci statue sur la possibilité d'acquérir le fonds de commerce ou le bail commercial à la place de l'acheteur pressenti. Au regard de l'ingérence que cette procédure suggère, les collectivités évitent de l'utiliser par peur du contentieux et le budget à mobiliser est considérable. Il faut ajouter au prix d'acquisition de la propriété commerciale, le coût d'éventuelles procédures judiciaires[280]. Dans le cas d'un fonds de commerce, la collectivité doit de

[279] L'article 58 de la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (dite loi PME), complété par le décret n°2007-1827 du 26 décembre 2007 relatif au droit de préemption, permet aux communes de s'opposer à une vente de fonds ou de bail commercial lorsque la sauvegarde de la diversité commerciale est menacée.

[280] À Toulouse, les acquisitions par voie de préemption ne sont pas intégrées au budget municipal, elles doivent faire l'objet d'un financement exceptionnel ou être intégrées à des opérations d'aménagement.

surcroît exploiter le fonds de commerce pour en éviter sa dévaluation, ce qui implique de gérer les salariés et l'activité.

Outre le budget, d'autres éléments freinent l'usage de ce droit. Par exemple, il est très difficile pour la Ville de connaître l'acquéreur pressenti et sa future activité car aucune rubrique n'est destinée à cet usage dans le formulaire officiel de déclaration rempli par le vendeur. De plus, avant toute acquisition immobilière, la Ville doit demander l'avis du service étatique des Domaines pour déterminer le juste prix de l'acquisition proposée. Les propriétés commerciales n'entraient pas dans le domaine de compétences de cette autorité jusque-là, ce qui complique l'estimation de la valeur de tels biens :

> « **Éric :** On vous dira [aux maires de quartier] si on peut intervenir, mais l'ambition, c'est de ne pas préempter ! Si vous préemptez, vous engagez l'argent public pour racheter une propriété commerciale mais ce sont des transactions coûteuses. Les Domaines nous ont dit qu'ils ne savaient pas évaluer le prix d'une propriété commerciale. Et même quand vous avez acheté, il faut exploiter le fonds, cela coûte de l'argent. Il faut donc revendre rapidement à une activité plus cohérente. Mais pour cela, il faut avoir déjà des candidats sous la main sauf qu'il y a des métiers sinistrés : boulanger traditionnel, boucher, poissonnier… »
>
> *Extrait du carnet d'observation, réunion avec les maires de quartier pour présenter la politique commerciale.*

Ajoutons à cela, la nécessité pour la collectivité de trouver un repreneur de l'activité dans un temps limité, parfois sur des branches d'activité atones. En raison de ces difficultés, les collectivités n'utilisent que très peu ce droit pour préempter[281]. Toutefois, certaines le mobilisent comme un outil de contrôle des transactions.

En effet, le droit de préemption commercial laisse à la municipalité la possibilité d'avoir un droit de regard sur des transactions privées. Sous réserve d'avoir un dispositif de suivi des déclarations des transactions, ce droit permet à la municipalité de surveiller l'évolution du paysage commercial sur les périmètres protégés. À Toulouse, la Ville a mis en place 25 périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat[282] (*cf.* figure 63). Pour chaque périmètre, des enjeux traduits sous la forme d'objectifs ont été identifiés par le service commerce à l'aide des relevés commerciaux effectués par les agents :

[281] Plus de 500 villes ont adopté des périmètres de sauvegarde, mais en 2010, seules une vingtaine de commerces ont été préemptés en France (source : archives mairie de Toulouse). L'État a assoupli les conditions d'exercice de ce droit depuis 2010 en permettant à la collectivité locale de déléguer son droit de préemption à une structure (une Société d'Économie Mixte par exemple) et en allongeant le délai de rétrocession à deux ans au lieu d'un an.

[282] Pour en dire un peu plus sur la répartition de ces périmètres, ceux-ci sont hiérarchisés en fonction de la nature et du nombre de commerces. Leur délimitation est calquée sur la structure urbaine : l'hyper-centre dans son intégralité (en rose), six secteurs du « centre élargi » (en vert), une dizaine de faubourgs situés aux alentours du centre-ville (en bleu) et enfin huit « cœurs de quartiers » en banlieue toulousaine (en orange).

rétablir des déséquilibres, *dynamiser* la fonction commerciale d'un quartier, *encadrer* le développement de certaines formes de commerces, *veiller* au maintien d'une offre alimentaire de proximité, *maintenir* les équilibres existants, *encourager* l'installation de nouveaux commerces, *diversifier* l'offre et *conforter* l'existence d'une centralité marchande[283]. Le vocabulaire employé est illustratif du travail d'organisation commerciale de la collectivité dans ces centralités : il s'agit de faire avec l'offre existante, de surveiller les transactions afin de repérer en amont des tendances qui n'iraient pas dans le sens souhaité par la municipalité. Le droit de préemption commercial n'a pas vocation à corriger ces tendances au vu des difficultés à l'utiliser, sauf dans des cas exceptionnels. Les techniciens privilégient d'autres outils (tels que le PLU) et stratégies pour recadrer ces évolutions. Autrement dit, la détermination d'objectifs dans le cadre du droit de préemption commercial ne signifie pas que la municipalité préemptera systématiquement une transaction qui ne lui convient pas. Ce n'est même presque jamais le cas mais ces objectifs justifient la mise en œuvre d'un outil de *monitoring* des transactions privées.

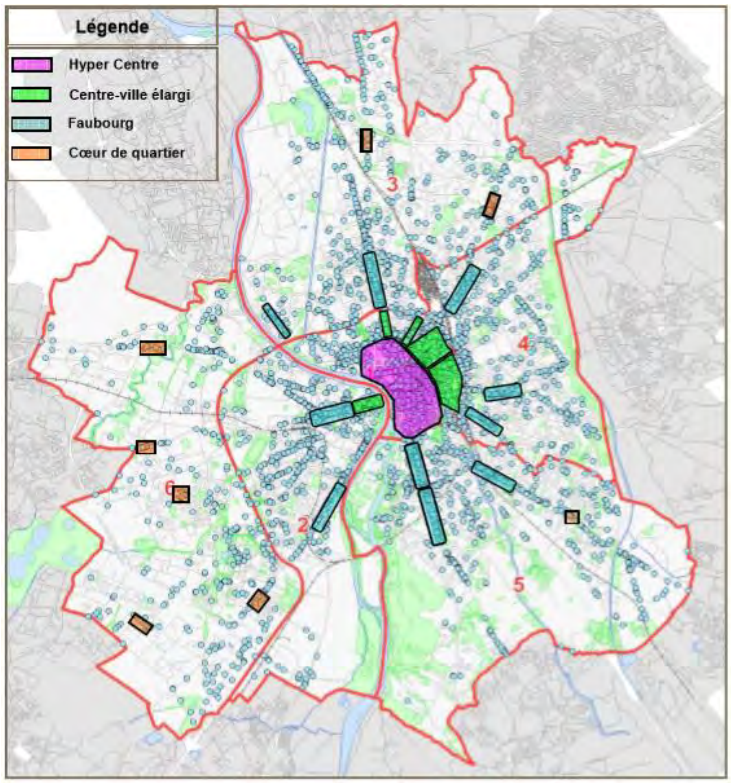


Figure 63. Les 25 périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de Toulouse (source : service SCCEP)

[283] La mise en œuvre d'un périmètre de sauvegarde doit être motivée par un rapport censé analyser la situation du commerce et de l'artisanat à l'intérieur du périmètre choisi. La défense du commerce de proximité existant ou la volonté de garantir un développement commercial harmonieux constituent des exemples de justifications invoquées.

Effectivement, une fois mis en place, cet outil permet de produire de nouvelles données exclusives sur l'évolution du marché, et qui plus est, très précises : nombre et type de transactions par mois/par an, taux de *turn-over* de chaque local commercial, valeur moyenne des transactions (*cf.* figure 64), etc. Ces données ont une double utilité. Premièrement, elles servent d'indicateurs pour guider l'action publique et *a posteriori* pour évaluer les actions menées. Par exemple, dans le cas d'une rue réhabilitée, elle permet de suivre les effets de la réhabilitation sur la nature des activités présentes dans la rue, sur le taux de *turn-over* ou encore sur la valeur des propriétés commerciales, qui semble être considérée comme un indicateur d'attractivité de la rue par les techniciens :

> « (*en parlant du prix du pas de porte*) Tu vois, c'est symptomatique de la qualité de la rue ! On n'a pas doublé mais pas loin. C'est chouette. »
>
> *Commentaire d'un technicien à propos d'une déclaration de cession de commerce sur RueHyperCentre, extrait du carnet de terrain, observation au service commerce.*

Ces données permettent de fixer des valeurs repères pour l'intervention publique. Nous avons déjà évoqué la difficulté d'estimer la valeur d'une propriété commerciale et la nécessité pour la collectivité d'acquérir ces biens au juste prix. En collectant des données sur les transactions effectuées, les agents peuvent ainsi se référer à des transactions similaires pour estimer le prix d'une propriété commerciale et juger si la transaction proposée paraît juste ou non. Dans les quartiers populaires, la vente de droits au bail à des prix supérieurs aux prix habituellement observés dans le quartier laisse supposer que ces ventes font l'objet d'ententes informelles entre des acteurs du quartier que la municipalité cherche à contrôler.

Deuxièmement, ces données agrégées (*cf.* figure 64) par les techniciens constituent des ressources lors des négociations avec les acteurs économiques pour qui la connaissance du territoire constitue un atout sur le marché (développeurs d'enseigne et agents immobiliers par exemple, *cf.* ci-dessus). Ces informations ont une valeur économique dans la mesure où peu d'acteurs peuvent produire des données d'une telle précision sur le marché et quand c'est le cas, il faut mettre le prix pour les obtenir. Encore une fois, ce dispositif renforce l'asymétrie d'information entre le manager et les acteurs privés, lui permettant de devenir un interlocuteur digne d'intérêt pour les porteurs de projet dans la mesure où il peut fournir ces données sans contrepartie financière. Par ailleurs, l'origine de ces données (les déclarations de préemption) lui permet de garder le monopole sur la détention de telles données :

> « **Éric :** On enregistre toutes les transactions, ce qui nous permet quartier par quartier, rue par rue de sortir quelques statistiques.
> **- Agent immobilier :** Les statistiques ne sont pas publiques ?

- Éric : Non, et elles n'ont pas le droit de l'être parce que c'est des déclarations de droit de préemption sur des transactions privées. Ce sont les notaires qui donnent les informations »

Rendez-vous téléphonique entre le manager et un agent immobilier, carnet d'observation.

NON DISPONIBLE

Figure 64. Prix moyen des cessions calculé sur les déclarations reçues en 2012 (source : service SCCEP)

Pour en revenir à la délimitation des périmètres de sauvegarde, celui-ci donne à voir le découpage du territoire opéré par les techniciens entre des espaces de « laisser-faire » où la collectivité laisse le soin à l'économie de marché d'organiser l'offre commerciale ; et les espaces où la collectivité se pose garante d'un équilibre dont elle détermine elle-même les contours[284]. La volonté d'intervention de la municipalité se durcit au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'hypercentre : plus le secteur considéré se rapproche du centre de la ville, plus les objectifs définis sont précis. Dans les quartiers éloignés du centre, les enjeux relèvent plus communément de la prévention du mitage des polarités commerciales et du maintien des commerces de proximité en évitant leur « cannibalisation » par des activités jugées moins essentielles telles que les activités de services (banques, agences) et des échoppes de restauration rapide. À l'inverse, dans le centre-ville, l'intervention municipale vise l'affinement de l'offre commerciale à des fins d'attractivité urbaine par un travail d'*agencing* inspiré du marketing consistant à attribuer à chaque quartier une identité commerciale particulière. Le service commerce porte une attention toute particulière aux rues et places n° 1, 1 bis et n° 2 attestant de la volonté des techniciens de dépoyer un appareil de surveillance précis sur les espaces les plus attractifs du marché.

Cette hypothèse se confirme par l'examen des mesures commerce inscrites dans le PLU : la Ville de Toulouse a défini des linéaires à protection renforcée sur lesquels les rez-de-chaussées ne peuvent pas être occupés par d'autres activités que des commerces ou des activités artisanales. Y sont interdites toutes les activités de bureaux et de services (médical, agences, bureaux d'étude, professions libérales). Ces linéaires à protection renforcée concernent essentiellement les rues considérées par les enseignes nationales et internationales comme les plus attractives, soit les axes principaux de l'hypercentre (*cf.* figure 65),. Cette délimitation atteste de la volonté de la municipalité de maintenir les emplacements les plus attractifs sur le marché.

[284] Le périmètre de sauvegarde doit être nécessairement limité. Un périmètre étendu à l'ensemble d'une commune ne correspondrait pas à l'esprit de la loi. Ce périmètre est validé au sein du conseil municipal et doit être publicisé durant un mois par affichage municipal.

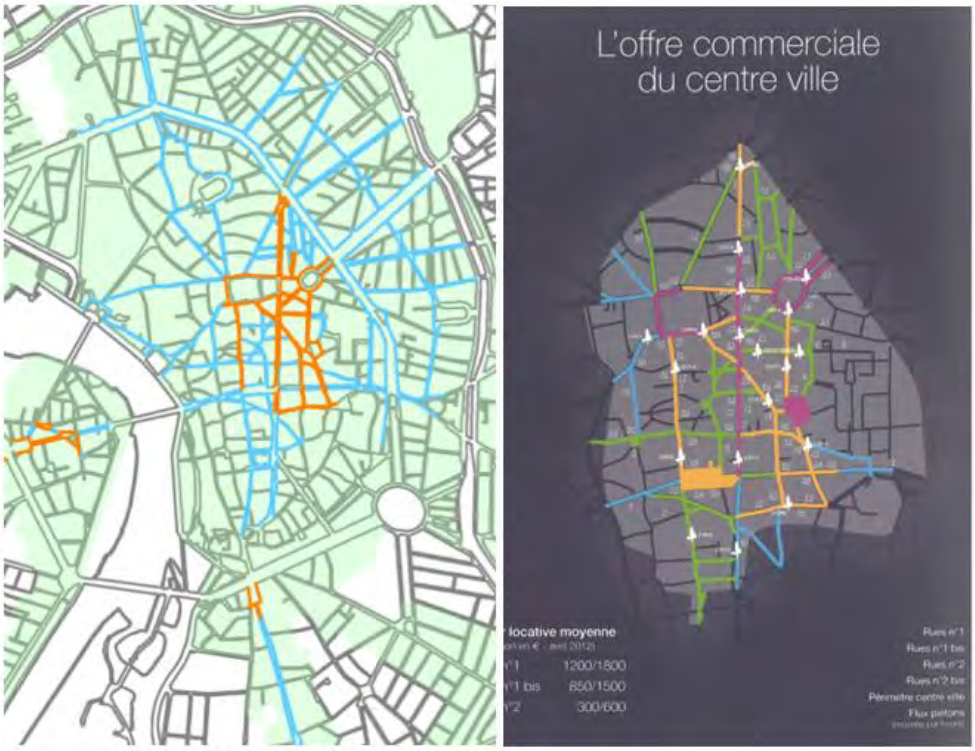


Figure 65. Linéaires commerciaux protégés renforcés (en orange) du PLU (à gauche) ; attractivité des rues selon les enseignes[285] (à droite)

Pour en revenir au droit de préemption, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'acquisition d'un fonds de commerce implique des contraintes si bien que les collectivités locales vont rarement au bout des procédures. Néanmoins, elles peuvent utiliser cet outil pour négocier avec les parties prenantes afin de réorienter le projet de vente. Quand une préemption intervient, c'est en dernier recours après l'échec des négociations[286]. La menace de la préemption possède tout de même un effet dissuasif pour le vendeur. Face à un refus de négocier, la collectivité peut en effet aller au bout de la procédure, une situation que le vendeur cherchera à éviter car l'évaluation de son droit au bail ou de son fonds par le service des Domaines entraîne fréquemment une dévaluation de la propriété[287]. À l'inverse de l'expropriation ou du droit de préemption urbain (DPU), qui peuvent entraîner la destruction d'ilots entiers et leur reconstruction, le droit de préemption commercial fonctionne par micro-ajustements. Les métaphores de la dérivation ou du court-circuitage sont certainement les plus

[285] En rose, les rues n°1 ; en jaune les rues n°1 bis ; en vert, les rues n°2 ; en bleu, les rues n°2 bis.

[286] « La Ville, consciente que la préemption entrave la liberté du commerce et de la concurrence, et le droit d'un commerçant à valoriser la vente de son bail, souhaite limiter son exercice à des cas d'intérêt général fort pour le commerce et l'artisanat. Elle souhaite avant tout, identifier en amont les porteurs de projets, pour envisager, si nécessaire, par la concertation et le dialogue, une évolution du projet initial ».

[287] C'est important pour les commerçants, car ceux-ci profitent souvent de la vente de leur fonds ou de leur droit au bail pour partir à la retraite ou stimuler la croissance de leur activité (BODACC, 2013).

pertinentes pour illustrer les processus à l'œuvre. La Ville n'interdit pas la vente mais elle peut œuvrer à détourner les parties l'une de l'autre en leur suggérant d'autres appariements.

C'est notamment ce qui s'est passé lorsque le propriétaire d'une librairie de la principale place de Toulouse a souhaité vendre à une boutique de téléopérateurs. La municipalité s'est immédiatement opposée à cette transaction, de crainte que les concurrents de l'opérateur de téléphonie mobile ne viennent s'implanter sur cette place historique, traditionnellement dévouée à la restauration et aux cafés :

> « La difficulté quand on a un opérateur téléphonique qui s'installe quelque part, c'est que dans les quatre ans, y a les quatre autres qui sont là. Place Esquirol, Place Wilson, quand Orange s'installe, Bouygues, SFR, FREE viennent, c'est plus une question d'argent, il faut qu'ils y soient. Donc qu'est-ce qu'ils auraient fait si on avait laissé Orange s'implanter place du Capitole, nous aurions perdu d'autres bistrots. (…) On aurait perdu un, deux, trois bistrots sous les arcades et on aurait une jolie place entièrement dédiée au plaisir de la téléphonie mobile. Alors ça, si c'est pas de l'intérêt général… ».
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

En négociant avec les parties prenantes, la municipalité a ainsi permis à l'opérateur de s'installer sur la rue n°1 de Toulouse (dont on peut peut-être considérer qu'elle ait un potentiel d'attractivité quasi-identique) et elle a retrouvé de nouveaux locataires aux propriétaires dont les loyers et la renommée pourraient combler le départ de l'opérateur : Nespresso, Desigual et Larcnicol, un artisan chocolatier.

> « Sur les trois enseignes qui se sont installées en lieu et place de la librairie, y en a deux qu'on a apporté nous, donc c'est la preuve de notre bonne foi et du travail partenarial avec le propriétaire. Donc y a une jurisprudence dans les deux sens, sur l'aspect volontaire de la collectivité d'aller à l'encontre d'un projet qui lui paraissait déstructurant vis-à-vis de la stratégie engagée et en même temps de sa capacité à aider, à accompagner et à être facilitateur dans le cas d'un propriétaire qui se retrouve le bec dans l'eau avec une très belle boutique et qui dit vous me laissez pas faire ce que je veux : non mais on va t'aider à faire ce qu'on veut »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

La poursuite du bien commun, en tout cas tel qu'il est défini par le manager de centre-ville, n'est pas indissociable d'une recherche d'attractivité pour le centre-ville de Toulouse :

> « Tout le monde me dit que du prêt-à-porter place du Capitole, c'est pas idéal. Oui mais le mieux, c'est l'ennemi du bien. Au moins aller chercher des marques qui ne sont pas présentes sur Toulouse, c'était déjà pas mal. Pour l'opérateur téléphonique, on avait compté pour le maire, il y avait déjà 17 boutiques de cet opérateur à moins d'un kilomètre (…) Avec Desigual, on est dans notre mission d'attractivité, de création de trafic, de marketing territorial. »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville*

Bien qu'il prenne la forme d'un droit dur, la Ville de Toulouse utilise le droit de préemption comme un instrument doux pour négocier et court-circuiter des transactions jugées indésirables.

8.2.3.2. L'administration des déclarations de cession : un moment d'observation et de contrôle

Revenons un instant sur la procédure mise en place à Toulouse pour administrer les déclarations de cessions (*cf.* figure 66). Après avoir brossé rapidement le panel des objectifs poursuivis par la Ville, il est crucial de comprendre comment sont administrées les déclarations et d'identifier qui détient le pouvoir de décision. Pour commencer, il faut savoir que la loi oblige tout cédant d'un fonds ou d'un bail commercial à déclarer sa transaction à la Ville par le biais d'un formulaire CERFA, dès lors que le local commercial se situe sur le périmètre de sauvegarde défini par le conseil municipal. Une fois ce formulaire réceptionné par les services, la municipalité bénéficie d'un délai de deux mois pour faire part au vendeur de son intention d'aliéner ou non la vente. Faute de réponse de la part de la collectivité dans les deux mois impartis par le législateur, le vendeur peut considérer que la municipalité renonce à son droit de préemption et la vente peut alors s'effectuer selon les conditions du vendeur. Une fois réceptionnée par le service commerce, chaque déclaration de cession est traitée par Claire, la technicienne en charge des dossiers de DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner). Celle-ci opère un premier tri des dossiers, collecte les informations manquantes si besoin est et prépare les dossiers les plus « sensibles » pour les présenter à la chef de service et au manager de centre-ville qui les examinent pour fournir un avis technique. Les dossiers sensibles sont ensuite présentés à l'adjoint au commerce pour validation politique. Si l'élu valide la nécessité d'intervenir, le service commerce saisit le comité d'engagement foncier (CEF), composé de plusieurs élus et de techniciens, pour statuer sur la décision de préempter et sur la marche à suivre.

NON DISPONIBLE

Figure 66. Procédure du droit de préemption commercial (source : archives SCCEP).

En 2013, le service commerce a instruit 383 dossiers (*cf.* table 16), un volume qui varie assez peu selon les années puisqu'en 2012, ce nombre s'élevait à 384 dossiers[288] et en 2011, à 420. L'essentiel des 383 transactions concernaient le périmètre du centre-ville (59 %), là où le périmètre de

[288] Parmi ces 383 dossiers, une petite proportion (8%) concernait des commerces hors périmètre qui n'ont pas été examinés par les cadres du service, mais dont les données ont tout de même été intégrées à la base de données du service.

sauvegarde est le plus étendu. Les cessions de baux y sont plus courantes que sur le reste de la ville, où les transactions de fonds de commerce sont majoritaires. Cela signifie que le risque de changement d'activité est plus important dans le centre-ville. En 2012, 83 % des cessions de baux commerciaux ont donné lieu à un changement d'activité. Cette particularité du centre-ville peut justifier le déploiement d'un outil de surveillance plus précis sur cet espace. Pour terminer, en 2011, seulement six dossiers sur 420 sont parvenus au CEF, et en 2012, six dossiers sur 384. Au début de l'année 2013, la municipalité n'avait pas encore utilisé son droit de préemption depuis sa mise en place trois ans plus tôt. Ces quelques indicateurs confirment que le droit de préemption commercial n'est pas utilisé comme un outil d'acquisition d'un bien mais plutôt comme un outil de surveillance et de négociation. La part mineure de dossiers examinés par le CEF au regard du volume global de déclarations traitées atteste que si acquisition il y a, elle reste une mesure exceptionnelle.

	Baux commerciaux		**Fonds de commerce**		**Total**		**Part des périmètres**
	nbre	% par périmètre	nbre	% par périmètre	nbre	% par périmètre	% sur total
Centre ville	90	41,28%	128	58,72%	218	100,00%	56,92%
Centre ville élargi	14	18,67%	61	81,33%	75	100,00%	19,58%
Quartiers	7	11,86%	52	88,14%	59	100,00%	15,40%
Hors périmètre	3	9,68%	28	90,32%	31	100,00%	8,09%
Total	114	29,77%	269	70,23%	383	100,00%	100,00%

Table 16. Répartition des dossiers de déclaration examinés en 2013 en fonction du périmètre

Ainsi, si c'est aux élus que revient la décision finale d'intervenir sur une transaction, on constate que ces derniers n'examinent en réalité qu'une part infime des déclarations reçues par le service. L'administration des déclarations est effectuée par les techniciens du service commerce, qui estiment le risque potentiel de chaque transaction. Ils ne présentent aux élus que les cas où une intervention pourrait être nécessaire afin d'obtenir l'arbitrage final : « 95% des fonds, on ne les présente même pas à l'élu, on purge » (extrait observation, manager de centre-ville). La majorité des dossiers est donc traitée de façon discrétionnaire sans passer par le corps politique élu. Les techniciens réalisent ce tri de façon autonome, en se basant sur les enjeux définis en amont dans les périmètres et en mobilisant leur expertise pour évaluer chaque situation.

Chaque lundi matin, les cadres du service se retrouvent après la réunion de service pour procéder à l'examen des DIA[289]. Lors de ces réunions, Claire présente les dossiers de cessions aux cadres pour

[289] Les « DIA », ce sont les Déclarations d'Intention d'Aliéner.

examen. Avant la réunion, Claire prépare les déclarations reçues et anticipe leur traitement par une première appréciation de la situation. Elle entre les informations reçues sur la déclaration de cession dans le logiciel de l'administration et contacte les mandataires en charge de la vente pour obtenir les informations manquantes. Ce travail est souvent nécessaire car le formulaire CERFA utilisé pour les déclarations de cession est lacunaire en ce qui concerne l'acquéreur de la propriété commerciale. Le contenu du formulaire, fixé par le gouvernement, est remis en cause par les collectivités locales dans la mesure où il ne fournit aucune information sur l'acquéreur du bail/du fonds. De fait, la collectivité ne peut connaître l'activité future et anticiper les mutations commerciales.

Par conséquent, un enjeu pour le service consiste à obtenir ces informations pour être en mesure d'observer l'évolution de son paysage commercial et d'évaluer le besoin d'intervention. Pour cela, la Ville de Toulouse distribue aux cédants un second formulaire destiné à renseigner l'identité du preneur et une courte description de son projet (*cf.* figure 67). Malgré l'aspect officiel du document, le cédant n'a aucune obligation légale de le remplir. La docilité des vendeurs, leur méconnaissance des procédures et l'incertitude quant au statut obligatoire de ce document les conduisent à le remplir sans opposer beaucoup de résistances. Mais certains rechignent à fournir ces informations, parfois encouragés par leurs avocats :

> « **Manager :** Les avocats ne répondent pas au second formulaire car ce n'est pas dans l'arrêté et ce n'est pas règlementaire »
>
> *Extrait du carnet d'observation, réunion avec les maires de quartier pour présenter la politique commerciale.*

Claire tente de négocier avec les avocats et les notaires impliqués dans les transactions afin d'en faire des acteurs de la stratégie municipale. Elle explique à ces agents que faute de données sur l'acquéreur, la Ville sera contrainte d'enquêter par elle-même, ce qui aura pour conséquence directe de rallonger les délais de traitement administratif. En tissant des habitudes de travail avec un certain nombre de cabinets de notaires toulousains, Claire a obtenu d'eux qu'ils soient proactifs et qu'ils incitent leurs clients à remplir le formulaire afin de faciliter les transactions. Pour les avocats, c'est une tâche moins aisée car ceux-ci ne reconnaissent pas la valeur juridique de ce second formulaire.

Figure 67. Document CERFA (à gauche) et document complémentaire de la Ville de Toulouse (à droite) (source : service SCCEP)

En échange de ces informations, le service s'engage à traiter les dossiers dans un délai plus court. La durée de traitement des dossiers constitue un premier levier d'action pour négocier avec les parties de l'échange. En effet, les techniciens du service commerce peuvent jouer avec le temps de traitement pour favoriser ou décourager certains projets :

> « On a rajouté un 2ème imprimé nous, la Mairie de Toulouse, qui n'est pas obligatoire mais on encourage les avocats et les notaires à le remplir et en échange, on instruit beaucoup plus vite. Aujourd'hui, on a deux mois pour instruire, très souvent les avocats et les notaires ils sont pressés sur la vente d'un fonds de commerce, soit il n'y a pas de prêt, le mec a l'argent, ils veulent aller vite, alors on leur dit "Soit vous nous envoyez l'imprimé traditionnel sans les informations, il va falloir qu'on enquête et on prendra les deux mois. Soit vous nous envoyez l'information en toute transparence et dans ce cas là, on traite le dossier en dix jours et c'est réglé". Et ils ont accepté de le faire, 90% jouent le jeu et remplissent le deuxième imprimé, où on demande à qui c'est vendu, à quel prix et pour faire quoi. Ce qui veut dire que pour nous, c'est beaucoup plus léger ».
>
> *Extrait d'entretien, manager centre-ville*

Le service accèlère le traitement pour les transactions désirables ou l'allonge pour les cas jugés sensibles afin de collecter des informations supplémentaires et/ou pour faire pression sur les parties prenantes :

> « On peut faire en dix jours mais on peut faire en deux mois si on n'a pas les informations. Si on a une transaction sensible ou alarmante, on va enquêter »
>
> *Extrait du carnet d'observation, réunion avec les maires de quartier pour présenter la politique commerciale.*

Dans certains cas extrêmes, les techniciens peuvent aussi durcir le contrôle administratif et rallonger le traitement de la « DIA » en prétextant des failles dans le dossier. Cela oblige le cédant à refaire sa déclaration, ce qui laisse un court répit à la collectivité pour enquêter. Cette méthode demande une

extrême vigilance et est utilisée avec parcimonie au vu des risques qu'elle comporte. Le délai de deux mois constitue une limite inévitable de l'intervention : au terme de ce laps de temps, la loi considère que la collectivité renonce tacitement à son droit d'aliénation. Ainsi, dans le cas des transactions qui ne seraient pas en accord avec la stratégie municipale, les techniciens optent pour une renonciation tacite lorsque tous les moyens d'intervenir ont échoué. Ici, la renonciation tacite permet à la Ville de ne pas afficher son soutien à la transaction. Même si cela ne l'empêche pas la vente d'avoir lieu, les techniciens veillent à afficher des décisions cohérentes avec les orientations de la politique publique.

8.2.1.3. L'examen des déclarations de transaction par le manager

Avant chaque réunion, Claire créé une fiche récapitulative pour chaque déclaration reçue afin de faciliter le travail d'arbitrage par les cadres (*cf.* figure 68). Sur cette fiche, elle indique le commerce concerné par la vente, précise l'activité de destination, l'emplacement du local dans la ville et ajoute une photo du local afin de faciliter l'identification du bien. Ce travail de mise en forme peut sembler trivial mais en réalité, il cadre l'examen des dossiers par le manager et la chef de service. En replaçant le commerce dans son environnement urbain et commercial, l'agent permet aux cadres de visualiser la transaction et de la lier aux enjeux sur le quartier concerné. La photo jointe au dossier autorise la prise en considération de qualités esthétiques du commerce, bien que cette information ne fasse pas initialement partie de la déclaration. Cette mise en forme invite les cadres du service à mobiliser leur expertise pour analyser la pertinence marchande de la transaction au regard de l'environnement urbain et pour arbitrer en étudiant sa désirabilité au regard des objectifs politiques. Autrement dit, le traitement des déclarations ne s'effectue pas selon des règles préétablies mais repose sur l'appréciation que les cadres ont de la situation, leur conférant un pouvoir discrétionnaire (Lipsky, 1980) lors de l'examen de ces dossiers. Sur quels critères s'appuie l'examen des déclarations ? Comment se déroule l'appréciation des dossiers ?

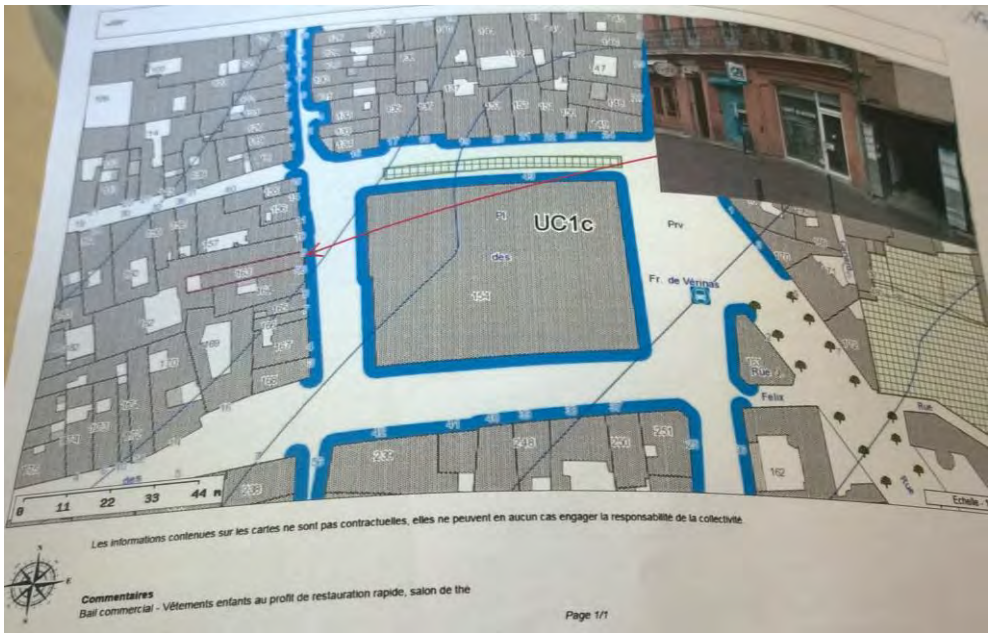


Figure 68. Fiche récapitulative : situer le bien, contextualiser la transaction (source : photo de l'autrice)

La nature du bien vendu constitue un premier indicateur pour traiter les dossiers puisque dans le cadre de la vente d'un fonds de commerce, l'activité reste inévitablement la même, par conséquent la Ville renonce automatiquement à son droit de préemption. En ce qui concerne la cession d'un droit au bail, les cadres regardent en priorité si l'activité change et quelle est la nature de l'activité du repreneur afin de voir si celle-ci correspond aux objectifs fixés par la Ville. Pour la majeure partie des dossiers, cette analyse est extrêmement rapide. La chef de service et le manager de centre-ville ne passent guère plus d'une minute par dossier, sauf si un élément suspect attire leur attention. Les conversations entre les cadres gravitent principalement autour des évolutions commerciales observées, parfois sans lien direct avec le dossier traité. Même si les arbitrages semblent rapides et faciles pour la majorité des déclarations, leur examen reste un moment important où se fabrique la connaissance du marché immobilier et où s'échangent des informations sur ce qui fonctionne ou non :

> « **Agent :** *[RueBordFleuve]*. On avait déjà eu une demande de cession pour cette boutique.
> **Manager :** *[RueBordFleuve]*… (il essaye de se remémorer).
> **Chef de service :** Ah c'est une petite boutique de styliste ! Elle n'a pas tenu…
> **Manager :** Ah oui, c'est à l'angle d'École.
> **Chef de service** : Ce n'était pas terrible ce qu'elles faisaient mais elles étaient sympas ces filles.
> **Manager :** Alors ? Qu'est ce qu'elle va faire ?
> **Agent :** À peu près la même chose qui avait déjà été proposé, un salon de thé, restauration rapide.

Manager : Bon remarque, il y a [*GrandeÉcole*] à côté… (il ferme le dossier). Anaïs doit se dire, c'est comme ça qu'ils instruisent les dossiers (*rires*).
Chef de service : de toute façon, on n'a pas d'argent pour préempter, Anaïs (*rires*).
Manager : De toute manière, l'idée c'est vraiment de suivre ce qui se passe et puis de voir si il y a vraiment des points saillants un peu compliqués »

Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA

L'examen des dossiers permet aux cadres de repérer les transactions indésirables et d'anticiper des risques éventuels liés au projet du repreneur. Sur les 21 dossiers examinés par le service lors de notre période d'observation, seuls trois d'entre eux n'ont pas fait l'objet d'un traitement immédiat pour laisser le temps aux techniciens de procédér à des investigations supplémentaires. Pour les autres, la décision de ne pas préempter s'est imposée presque machinalement. Pour certains dossiers pour lasquels l'information reçueillie était ambigüe, les cadres ont tout de même renoncé au droit de préemption dans la mesure où ils ne voyaient pas de raison suffisante d'aliéner la vente. Ils ont quand même procédé à une investigation après instruction du dossier pour connaître l'évolution de la rue :

« **Manager** *(repérant un espace à enjeu)* : Oh, [*PlaceHyperCentreA]* !
Agent : Oui, [*PlaceHyperCentreA].* Maroquinerie au profit d'une épicerie fine, cosmétique. Je ne sais pas trop ce que ça veut dire.
Manager : Épicerie fine, cosmétique ?
Agent : Oui.
(*Le manager prend le dossier et lit par lui-même*).
Manager : « Vente de tous produits alimentaires sans cuisson, épicerie fine, cosmétique ».
Agent : Je pense que c'est [*EnseignedeMaroquinerie],* non ? Je ne sais plus…
Manager : On ne sait pas.
Agent : Attends. C'est où la [*RueHyperCentreB]* déjà ?
Manager : Entre la [*PlaceHypercentreA]* et la [*PlaceHypercentreC].* Tu sais, c'est la rue piétonne qui cartonne, avec la parapharmacie…
Agent : La parapharmacie… il y a [*EnseignedeCosmétique]* qui va s'installer là.
Manager : Oui.
Agent : C'est à côté de la boutique de sacs à main, [*EnseignedeMaroquinerie].*
Manager : Bon, on va laisser passer mais à l'occasion si tu peux appeler l'agent immobilier pour lui demander ce que c'est. Pour information. Parce que entre cosmétique et alimentaire, notre cœur balance (*rires*).
Agent : je note OK avec réserve »

Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA.

L'activité des techniciens consiste à réduire les incertitudes liées à la transaction, à identifier les parties de l'échange et à anticiper la future activité afin de vérifier sa compatibilité avec la vision du territoire défendue par la municipalité. Les incertitudes proviennent souvent des catégories utilisées par les vendeurs du bail pour décrire l'activité du repreneur : soit l'intitulé choisi montre des

incohérences, par exemple, l'incohérence entre cosmétique et épicerie, un intitulé qui peut être le signe d'un commerce métissant des produits et des activités traditionnellement séparées ; soit le cédant utilise des catégories tirées de nomenclatures officielles du commerce qui s'avèrent être souvent trop larges pour anticiper avec exactitude la nature de la future activité. Ce choix peut être latent ou délibéré : le cédant peut volontairement flouter le projet du repreneur afin d'éviter l'intervention de la collectivité sur sa vente s'il sait que l'activité de l'acquéreur risque de ne pas convenir aux élus. En effet, un intitulé tel que « restauration rapide » ne fournit pas d'indications sur la nature des produits vendus ou le type de clientèle visée. Il est impossible pour la Ville de savoir si l'acquéreur projette d'ouvrir un kebab, une échoppe d'empanadas ou un *fast foo*d de spécialités occitanes.

Ici, il faut souligner l'importance cruciale des classifications juridiques dans l'activité de régulation du commerce urbain. L'action publique locale est tributaire des catégories officielles (NAF) utilisées pour désigner les activités commerciales car celles-ci forment le socle à partir duquel se construisent les règlementations locales. Ces catégories sont volontairement larges[290] pour limiter le degré d'intervention des collectivités et protéger la liberté d'entreprise. En effet, le législateur interdit la désignation spécifique des activités commerciales dans les documents d'urbanisme afin d'éviter que les collectivités locales ne privilégient certaines catégories de commerce au détriment d'autres. Ces catégories peuvent être mobilisées par les acteurs économiques eux-mêmes pour maintenir une asymétrie d'information entre les acteurs de la vente et la collectivité pour entraver l'identification du projet du repreneur. Les agents peuvent enquêter pour en savoir plus sur l'activité proposée par le repreneur pressenti du bail mais leur action reste prisonnière des catégorisations juridiques :

> « **Cadre** : mais de toute façon, c'est un kebab donc ce n'est pas souhaitable sur ce quartier.
> **Manager** : alors c'est compliqué parce que sur la déclaration de cession, tu as « point chaud, boulangerie, sandwicherie, pizza ». Donc aujourd'hui « kebab », le vendeur nous l'a écrit mais officiellement ca n'existe pas.
> **Cadre :** oui mais ca reste de la restauration rapide et ce n'est pas souhaité sur ce quartier »
>
> *Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA.*

[290] Le législateur interdit le ciblage d'activités précises, qui pourraient nuire à la liberté d'entreprise. De toute manière, les municipalités ont peur du contentieux et anticipent les critiques qui pourraient leur être adressées par les acteurs privés. Les chambres consulaires sont consultées lors de la conception des instruments (tel que le droit de préemption commercial) et elles peuvent afficher leur désaccord si elles jugent que l'outil est trop contraignant pour les acteurs économiques.

La mise en relation du projet avec son environnement d'implantation peut permettre d'anticiper le devenir du commerce et de réduire les incertitudes. Les deux extraits d'observation qui suivent sont illustratifs de la façon dont les techniciens anticipent la trajectoire d'un commerce à partir du secteur d'implantation. Le premier cas retenu porte sur un quartier de l'hypercentre toulousain caractérisé par une offre commerciale moyen-haut de gamme et une clientèle plutôt aisée. La déclaration reçue laisse entrevoir l'installation d'un commerce de « restauration rapide », sans information sur la nature précise du commerce :

> « **Agent** : alors là on est sur la [*PlaceQuartierCentral]…*
> **Cadre** : (*avant d'avoir lu le dossier, elle devine l'activité*) c'est un " je ne sais pas quoi " qui devient un restaurant (*rires*).
> **Manager** : (*rires*) ouais, ouais, un de plus.
> **Agent :** c'est un bail commercial, vêtements enfants qui devient de la restauration rapide.
> **Manager** : non, il reste des vêtements enfants ici ? (*il regarde le dossier pour voir l'emplacement du local*). Ah non, c'est [*BoutiqueEnfants]* je vois très bien cette boutique, j'adore. Y a des doudous, des jouets, elle est magnifique cette boutique.
> **Agent :** bah, ca sera de la restauration rapide.
> **Cadre** : enfin généralement, c'est qualitatif ce qui se met [*PlaceQuartierCentral].*
> **Agent** : pas des kebabs.
> **Manager** : et tu vois, comme ils n'ont pas de licence, interdit tout bail, salon de thé, tarterie. »
>
> *Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA*

Le deuxième extrait porte sur un autre quartier plutôt populaire situé à proximité de la gare SNCF et de l'hypercentre. À l'inverse du premier quartier, les commerces de ce quartier ont la réputation d'être impliqués dans les trafics et les problèmes d'insécurité du quartier. Le dossier reçu concerne un coiffeur souhaitant partir à la retraite et vendre son droit au bail à un salon de thé :

> « **Manager :** sur *QuartierGare*, toi, tu dirais oui pour un salon de thé dans un contexte comme cela ?
> **Cadre** : bah c'est un salon de thé qui risque de dévier »
>
> *Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA*

Dans les deux extraits précédents, on voit que les cadres mobilisent la qualité de l'environnement et la connaissance des dynamiques marchandes sur ces quartiers pour prédire la qualité et la nature des activités à venir, si bien que dans le premier cas, l'une des cadres pense pouvoir deviner que ce serait de la restauration.

8.2.1.4. Le CEF comme consolidation du cadre d'action partagé entre élus et techniciens

Pour finir notre tour d'horizon de l'usage du droit de préemption, il est intéressant de noter que le passage en Comité d'Engagement Foncier ne s'accompagne pas forcément d'une préconisation en faveur de la préemption. Dans la grande majorité des cas, le passage en CEF donne lieu à une renonciation dans la mesure où les techniciens proposent d'autres moyens plus adaptés (négociation, acquisition des murs[291]) ou convainquent les élus que l'intervention n'est pas nécessaire. Le souci d'économie des fonds publics est évidemment présent, mais de telles situations permettent également aux techniciens de réaffirmer un cadre d'action partagé avec les élus, en justifiant les logiques d'intervention et de non-intervention. Citons le cas d'une boucherie du centre de Toulouse dont la vente devait donner lieu à l'ouverture d'une agence immobilière. Cette situation de remplacement d'un commerce de bouche par une activité de service constitue le type de situations pour lequel les élus ont souhaité la mise en place du droit de préemption commercial. Pourtant, le CEF a statué en faveur d'une renonciation à la préemption puisque le service SCCEP défendait que l'activité de boucherie n'était pas rentable au motif qu'elle était proche d'un marché alimentaire de plein-vent et qu'il était inutile pour la collectivité d'essayer de la maintenir dans ces conditions. L'argument marchand prend le dessus sur la logique politique. Elle permet de justifier la renonciation à la préemption mais surtout de convaincre les élus du bien-fondé de la non-intervention.

Le passage en CEF se justifie parfois par l'observation d'évolutions indésirables sur le centre-ville, que l'intervention municipale doit entraver. On citera à titre d'exemples, une préemption proposée sur une « boutique de prêt-à-porter asiatique » sur une des rues menant à la place du Capitole. Durant le CEF, la proposition de préemption s'accompagne d'un exposé des techniciens sur l'augmentation des boutiques de prêt-à-porter sur cet axe. Les techniciens déplorent la « perte de qualité et de diversité de l'offre commerciale » que ces mutations impliquent sur cet axe commercial central. Notons que la qualification de « commerce asiatique » ne repose pas sur le type de produits vendus. Ces boutiques vendent des produits (vêtements, chaussures, etc.) bon marché, importés de Chine et se démarquent par leurs prix peu élevés, leur façon d'achalander leurs boutiques et l'esthétique singulière de leurs enseignes. L'attribution du caractère ethnique de ces boutiques semble reposer sur l'origine ethnique

[291] Le droit de préemption commercial permet d'acquérir des propriétés commerciales, c'est-à-dire des baux artisanaux et commerciaux et des fonds de commerce, qu'elle peut ensuite céder à un commerçant. Elle ne devient pas pour autant propriétaire du local commercial. En France, la propriété immobilière et la propriété commerciale sont deux choses distinctes. En acquérant les murs, elle devient propriétaire des murs mais n'a pas la main sur la propriété commerciale, sauf si elle décide de résilier le bail du locataire, auquel cas elle peut retrouver un autre locataire et choisir l'activité qu'elle souhaite mettre dans le commerce.

des commerçants, dont les modes de financement et de gestion s'écartent de ceux des enseignes « traditionnelles ». Néanmoins, les techniciens préconisent aux élus de renoncer à la préemption, ce qui laisse supposer que le passage en CEF constitue moins une occasion de préempter qu'un moyen d'alerter les élus du CEF sur les évolutions indésirables observées dans le centre-ville et de construire une représentation partagée des enjeux. Cela peut permettre de mobiliser les élus et d'obtenir leur contribution aux négociations futures avec les bailleurs afin que ces derniers acceptent de requalifier l'activité commerciale à la fin du bail. Le même procédé a été utilisé à propos de la multiplication des boutiques d'achat et de vente d'or considérées par les techniciens comme peu attractives puisque « cette activité est généralement associée à des vitrines peu qualitatives » (*cf.* figure 69). Ce souci de l'esthétisme est souvent présent dans les délibérations des techniciens, nous y reviendrons.

Figure 69. Les boutiques d'achat d'or : une esthétique dénoncée par les techniciens municipaux (source : photos du service SCCEP)

8.3. Soutenir la diversité commerciale : un objectif flou pour gouverner les classes sociales ?

8.3.1. Une diversite commerciale a geometrie variable

À partir des extraits d'observation précédents, deux points méritent d'être soulignés. Le premier point concerne la prétention de la collectivité à défendre la diversité commerciale. Si la volonté de protéger la diversité commerciale est utilisée comme motif pour justifier ces politiques commerciales, nous constatons rapidement que le désir de diversification des commerces ne s'applique pas à toutes les activités, ni même à tous les quartiers. La définition d'un quartier commercialement « diversifié »

ne s'appuie pas sur la répartition équilibrée des activités dans un quartier définie en amont par l'État mais plutôt sur l'idée que les élus locaux et les techniciens se font de la distribution idéale de l'offre commerciale sur un lieu défini. Nous sommes loin de la planification par seuils, telle qu'elle pouvait exister dans les années 1950 (*cf.* chapitre 3). Ainsi, l'accumulation d'activités similaires ne s'apprécie pas de la même façon en fonction du quartier et de la nature des activités considérés. Tandis que certaines formes de monoactivités commerciales sont jugées souhaitables par les techniciens (plusieurs commerces de bouche autour d'un marché), d'autres seront qualifiées d'indésirables par ces mêmes agents (plusieurs boutiques de téléphonie sur une place de l'hypercentre). Les techniciens, notamment le manager de centre-ville, jouent un rôle crucial dans la définition de la « bonne » diversité commerciale. Ce terme encore flou dans la loi laisse la possibilité aux acteurs locaux de décider assez librement des situations qu'ils estiment risquées pour la diversité commerciale. Si cette dernière notion renvoie fréquemment au maintien de commerces de proximité, Alexandre Mallard (2013) a montré que ce terme désignait en réalité des situations variées.

En essayant de cerner quelle était la définition de la diversité commerciale adoptée par le manager, nous avons constaté que son discours oscille entre deux argumentaires, reprenant les deux stratégies d'implantation des commerçants : l'évitement et la proximité[292]. La première stratégie, l'évitement, consiste à fuir une concurrence trop frontale en optant pour une localisation différente de celle des concurrents. Pionniers sur un secteur, les firmes bénéficient alors d'une rente de position (Koenig, 1996) qui peut dissuader les éventuels concurrents de s'installer (Lieberman, 1987) ou qui permet de se différencier (Tirole, 1993). Dans ce cas, il est opportun d'encourager l'éloignement des activités. La seconde stratégie, la proximité, repose sur l'idée que la coexistence d'entreprises sur un même secteur peut produire des externalités positives pour l'entreprise (Nelson, 1958), telle qu'une augmentation de la demande et du chiffre d'affaires par exemple (Fujita et Thisse, 2002). Elle peut aussi réduire les incertitudes pour les firmes et les consommateurs (Weber, 1972). Dans ce cas-là, la création de thématiques commerciales au sein de la ville semble être une solution adéquate à favoriser la réussite individuelle.

Sans nier l'existence de ces deux stratégies sur le marché, on peut questionner l'usage de ces « lois marchandes » pour justifier l'action publique. À titre d'exemple, la « thématisation des quartiers » est défendue par le manager de centre-ville comme façon d'assurer « la lisibilité du territoire pour les consommateurs et pour les enseignes ». De fait, quand les activités de restauration se multiplient

[292] Cf. Liarte, 2006 pour une revue de littérature sur ces deux stratégies.

autour des places de l'hypercentre, que les enseignes internationales de prêt-à-porter occupent les axes n°1 du centre-ville, ce que l'on pourrait considérer comme un manque de diversité apparaît comme une tendance inéluctable du marché que la Ville accepte, voire stimule pour le bien du chaland. À l'inverse, la profusion de kebabs, de boutiques de téléphonie mobile et de banques sur certains secteurs du centre-ville est jugée problématique par la municipalité. Ainsi, cette dernière invoque le besoin de diversité commerciale pour justifier son intervention :

> « Vous savez que pour qu'un quartier fonctionne, il y a une sorte de plan de merchandisage : il faut qu'il y ait un boulanger, un épicier, un boucher, une superette, un banque ou deux, un distributeur de billets, un pressing, une laverie… »
>
> *Extrait d'entretien, manager de centre-ville.*

Le recours à ces lois marchandes est influencé par les imaginaires urbains auxquels les managers se réfèrent pour orienter leur action. La nécessité de diversité commerciale trouve sa justification dans une représentation de la ville qui se rapproche plutôt du fantasme politique du « quartier-village » — caractéristique des quartiers gentrifiés (Fijalkow, 2007) — que de la réalité historique de Toulouse où les artisans pratiquant la même activité avaient l'habitude de se réunir au sein d'un même quartier[293]. La nécessité de défendre une certaine diversité commerciale pourrait aussi reposer sur un argument environnemental, mais ce n'est que rarement le cas. Nous avons rarement évoqué l'environnement et le développement durable dans cette thèse, mais c'est aussi parce que ces éléments reviennent peu dans les discours des techniciens. Ainsi, toutes les monoactivités ne se valent pas : alors que certaines sont acceptées (voire encouragées) par la municipalité (la thématisation des quartiers), d'autres formes de regroupements de commerce sont qualifiées d'indésirables par les décideurs locaux.

8.3.2. UNE DEFINITION FLOUE DU COMMERCE QUALITATIF

Cette observation nous amène à notre second point : à quoi renvoie l'adjectif « qualitatif » employé par les techniciens[294] ? Immédiatement, l'agent administratif y oppose « le kebab » qui semble incarner pour ces techniciens, l'anti-thèse du commerce « qualitatif ». À plusieurs reprises dans les discussions du service, les agents évoquent les kebabs pour le design peu esthétique des boutiques et la qualité de la nourriture vendue :

[293] En témoignent les noms des rues, hérités des métiers qui les occupaient autrefois telles que la rue des Tourneurs, la rue des Filatiers…
[294] « Enfin généralement, c'est qualitatif ce qui se met [*PlaceQuartierCentral*] ».

« **Cadre :** Je l'ai vu le kebab à la place de Jules. C'est un kebab géant avec des grosses affiches toutes moches… (*rires*)
Manager : super… (*sur un ton ironique*)
Cadre : Lors de la réunion avec l'adjoint au maire chargé des façades, il faudrait faire quelque chose pour leur interdire de mettre des photos de kebab »

Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA

Les kebabs sont un sujet de débat houleux en France. Objet anecdotique, il est devenu illustratif des tensions sociales qui se manifestent pour l'appropriation de la ville. En 2013, le journal Rue89 publie un article intitulé « la France ''kébabisée'', reportage dans le Gard » dépeignant la lutte de certains maires Front National contre ces *fast-food*, accusés de remplacer les « commerces traditionnels » et de créer des nuisances. Deux semaines après la publication de l'article, le journal Slate répond à Rue89 en évoquant de façon provocante « la kebabisation » par le haut, soit l'essor des concepts de *fast-food* haut de gamme (burger « bio », *food trucks*) à destination de « jeunes cadres blancs » au sein des centres-villes métropolitains. Cette controverse médiatique souligne à quel point les activités de restauration rendent visible l'appropriation des quartiers par différents groupes sociaux. Ainsi, l'opposition entre kebabs et burgers bio semble être une façon de dépeindre la tension qui se fait jour entre des groupes situés aux extremités de l'échelle sociale pour l'occupation des centres-villes. L'administration du commerce constitue un moyen de gérer la présence de ces groupes au sein des différents espaces de la ville. Dans les réunions du CEF, le service SCCEP souligne qu'un enjeu des préemptions sur l'hypercentre est de « maintenir et développer une offre commerciale qualitative et diversifiée », ce qui laisse supposer que dans le cas présent, l'offre qualitative s'adresse avant tout aux classes moyennes et supérieures.

La définition d'un « commerce qualitatif » retenue par les cadres du service possède une coloration sociale, celle des classes moyennes supérieures. Il y a fort à parier que c'est la clientèle que ces cadres souhaitent attirer dans le centre-ville, mais on peut aussi y voir l'expression de leurs goûts personnels. En effet, la chef de service et le manager de centre-ville sont bien dotés en capitaux scolaires, culturels et économiques. Ils appartiennent aux classes supérieures et fréquentent le centre-ville toulousain en tant que chalands. Le manager de centre-ville se définit lui-même comme un « véritable cadre urbain, un amoureux de sa ville ». De fait, ils n'hésitent pas à manifester leurs préférences lors de l'instruction des DIA. Leur connaissance du marché provient en partie de l'expérience personnelle qu'ils ont de la ville en tant que consommateurs :

« **Cadre** : On est allés hier dans un petit tapas, [*RueHyperCentre]* à côté du restaurant de poisson. C'était très bon »

Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA.

Ces anecdotes qui parsèment les discussions laissent entrevoir les pratiques de consommation de ces cadres et le type de commerces qu'ils fréquentent. Même s'ils ne sont pas clients de toutes les boutiques, ils laissent transparaître leur sensibilité à certaines formes de design (*cf.* figure 70) ou à certains types de produits vendus, assez caractéristiques de commerces plutôt haut-de-gamme du centre-ville :

« **Agent** : [*RueHyperCentre]*, c'est un bail commercial de prêt-à-porter…
Manager : Oh zut ! [*EnseignePrêtàPorter]*, c'était bien cette boutique !
Agent : et ça sera… un bar de jus, restauration froide végétarienne.
Manager : d'accord, parfait… c'est dommage, elle était jolie cette boutique. »

Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA

Bourdieu défendait l'idée que le « bon goût » se construit avant tout en opposition à d'autres goûts qualifiés par les classes dominantes de vulgaires ou de grossiers. Les commentaires de ces techniciens laissent transparaître un certain dégoût vis-à-vis des attributs de commerces populaires : les « pancartes géantes » des kebabs, les enseignes néon des taxi-phone illuminées la nuit ou les mannequins déposés sur le trottoir par des enseignes de prêt-à-porter plutôt bas-de-gamme. Force est de constater que les considérations esthétiques prennent une place importante dans les délibérations, parfois plus que le type de produits vendus :

« **Manager :** Regardez Primark, ils vendent des jeans pour enfant à 4 euros. Bon, en attendant ils ont racheté un immeuble entier et ils vont faire une belle implantation. Donc aujourd'hui, ce n'est pas parce qu'on vend des produits à pas cher qu'on n'a pas le droit d'avoir une jolie boutique dans un bel endroit »

Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation

« **Manager :** C'est important la manière dont la boutique s'intègre au tissu urbain, sa qualité architecturale, la qualité de l'enseigne, le soin apporté à la vitrine… donc clairement, nous, on va jouer la mixité et mettre ce type de concepts dans la rue »

Rencontre entre le manager et un développeur d'enseigne, carnet d'observation

Figure 70. Design de boutique apprécié par le manager de centre-ville (sources : à gauche, page facebook de l'enseigne ; à droite, site internet Fashion Network[295]).

Sans prétendre que les goûts des techniciens dirigent l'intervention de la collectivité, ils peuvent tout de même contribuer à définir le cercle des pratiques commerciales et des esthétiques désirables dans la ville (*cf.* la remarque sur les photos de kebabs). Grâce à la réglementation des terrasses et de l'occupation du domaine public et grâce à l'imposition de normes esthétiques aux commerçants pour les enseignes et le ravalement des façades, ces techniciens tentent de dessiner une ville en adéquation avec leur représentation du « beau ». Ils préparent aussi la candidature de Toulouse à l'inscription au patrimoine de l'UNESCO.

Néanmoins, cette représentation de la ville est socialement située et a des impacts non négligeables sur la fréquentation de la ville. L'esthétisme des paysages urbains peut encourager l'appropriation des quartiers par certains groupes sociaux ou décourager la présence d'usagers jugés indésirables par la collectivité. Dans son ouvrage *Naked City*, Sharon Zukin (2012) montre que les ambiances urbaines créées dans les métropoles sont avant tout basées sur les modes de consommation des classes moyennes supérieures. La quête d'authenticité de ces classes sociales redéfinit l'identité des quartiers et conduit à leur transformation puisque certaines minorités se sentent symboliquement exclues et décident de partir. À partir du cas toulousain, nous voudrions compléter ce propos en soulignant que les techniciens municipaux qui définissent partie de ces règles paysagères sont eux aussi issus des classes moyennes supérieures. Ce faisant, ils imposent leur « bon goût » aux acteurs économiques en régulant la présence des dispositifs — visibles depuis l'espace public tels que la publicité, les enseignes,

[295] Source : « Primark a ouvert sur 7 500 mètres carrés au centre de Toulouse », site internet Fashion Network, publié le 18/10/2018 [en ligne] : https://fr.fashionnetwork.com/news/Primark-a-ouvert-sur-7-500-metres-carres-au-centre-de-Toulouse,1025530.html#.XZExh0YzY2w (consulté le 30/09/2019)

le mobilier urbain — qu'ils jugent les moins conformes à leurs principes esthétiques. Ces règles visent à assurer une équité entre les acteurs économiques et à améliorer la « lisibilité » de l'environnement urbain (*cf.* figure 71). Néanmoins, le règlement de publicité local prévoit aussi que « toute publicité, enseigne et préenseigne devra dans tous les cas être traitée de manière *esthétique et qualitative*, en tenant compte notamment du caractère du quartier dans lequel elle est située » (*cf.* figure 72). Force est de constater que le caractère esthétique des enseignes est laissé à l'appréciation des commerçants, mais surtout, de ceux qui fournissent les autorisations, c'est-à-dire les techniciens municipaux[296]. Lors du traitement des déclarations de cession, l'envoi du courrier de renoncement à la préemption peut être utilisé comme un levier d'intervention pour rappeler les règles aux futurs commerçants et ainsi les inciter à respecter les normes esthétiques promues par les techniciens.

Figure 71. Extraits du guide explicatif du règlement de publicité à destination des commerçants (source : site web Toulouse.fr)

[296] Eux-mêmes soumis aux contraintes de l'Architecte des Bâtiments de France.

Les alignements « d'usage » (commerces, services…) doivent être maintenus et renforcés. Un rez-de-chaussée accessible et lisible par tous est nécessaire. Il doit être ouvert sur la rue par de larges vitrines apportant une animation diurne ou nocturne. Il doit indiquer l'entrée de l'immeuble.

Figure 72. Normes esthétiques définies dans le Cahier de l'Espace Public de Toulouse

C'est en partie pour cela que les techniciens ne montrent pas d'opposition à l'installation massive d'échoppes de restauration rapide sur certaines places de l'hypercentre, à condition que celles-ci conviennent à leur représentation d'une offre attractive. Pierre Bourdieu a bien mis en évidence que les classes intellectuelles dominantes manifestaient un rejet des normes alimentaires bourgeoises au profit d'un attrait pour le « populisme culinaire » (Bourdieu, 1979 : 2017). Sylvie Tissot (2012) a actualisé ce résultat en montrant comment dans les années 1990, la municipalité de Boston a favorisé l'installation de cafés et de restaurants chics au détriment des commerces populaires du quartier. La transformation des commerces est éventuellement encouragée et supportée par la municipalité dans la mesure où elle s'inscrit dans le spectre des consommations désirables. Cette action publique est à relier à la lutte menée par la municipalité contre des formes de consommation jugées problématiques notamment les consommations masculine, bruyante et populaire de l'espace urbain ou encore contre l'alcoolisme, fréquemment associé à la fréquentation des établissements par les classes populaires. Un tel travail éclaire le rôle de la politique commerciale municipale dans la régulation des pratiques alimentaires des usagers de ce quartier de Boston : les aliments gras traditionnellement associés aux populations afro-américaines ont progressivement été bannis du quartier au profit de plats exotiques plus sains, esthétisés par les cadres de plus en plus nombreux à fréquenter le quartier (Tissot, 2012). Sur le territoire français, on peut s'interroger sur la réappropriation par des classes aisées de pratiques alimentaires historiquement associées aux classes populaires : la bière vendue en micro-brasserie, le hamburger devenu burger bio ou sans gluten, le *fish and chips* revisité dans un bistrot chic, etc.

Selon nous, le management commercial va au-delà du cadrage des pratiques alimentaires mises en évidence par Sylvie Tissot (2012). Le cadrage des pratiques commerciales doit permettre de peser sur le comportement des consommateurs du centre-ville, de limiter la présence de certains groupes dans

l'hypercentre et de borner le cercle des pratiques souhaitées. Certains espaces du centre-ville marqués par des usages prononcés et visibles des classes populaires, de populations précaires et/ou issues de l'immigration, sont les cibles privilégiées de l'action publique. À en croire les techniciens, ces espaces seraient les plus concernés par des problèmes d'insalubriété, d'insécurité et d'incivilité, si bien qu'ils ont été classés comme « secteurs d'alerte » dans la procédure de préemption (*cf.* figure 66) : toutes les transactions y sont automatiquement surveillées avec attention par les cadres du service. Par ailleurs, la Ville a déployé d'autres politiques publiques sur ces secteurs dans l'espoir de requalifier ces espaces, ce qui justifie aussi l'attention soutenue portée aux déclarations sur ces quartiers. Que ce soient des quartiers comme Arnaud-Bernard ou Bayard-Belfort, les déclarations de DIA sur ces espaces attirent immédiatement l'attention des cadres lors de l'examen des dossiers :

> « **Agent :** on est toujours sur Bayard Belfort, dans la [*RueQuartierPopulaireCentreVille]*. C'est là (*elle montre le plan*). Il faut savoir lequel que c'est…
> **Manager** : Ah, [*RueQuartierPopulaireCentreVille],* attention… (*il sollicite l'attention de sa collègue*) Regarde, regarde… »
>
> *Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA.*

> « **Agent** : 19 rue [*RueQuartierPopulaireCentreVille]*…
> **Manager** : Oh punaise, la boulangerie ! Là, il faut qu'on intervienne. »
>
> *Extrait du carnet de terrain, réunion d'examen des DIA ».*

Le contrôle des transactions commerciales doit permettre d'éviter des transactions illicites, de traiter des problèmes de sécurité, d'hygiène ou d'incivilité, voire de filtrer la venue de nouveaux commerces indésirables sur ces quartiers. La préemption peut ainsi « marquer la volonté de la ville de requalifier l'équipement commercial », mais aussi de traiter des problèmes d'insécurité et de gérer les maux qui touchent ces quartiers.

Les propositions d'intervention sont centrées sur des espaces prioritaires de la collectivité, à savoir des quartiers et des rues du centre-ville qui font ou feront prochainement l'objet d'autres politiques publiques. La collectivité est dans une logique qui consiste à surveiller ce qui se passe sur les espaces où elle a décidé d'investir, mais aussi de conforter ses investissements par la préemption si nécessaire pour accompagner les changements voulus. Cela concerne en priorité les trois espaces concernés par l'opération Commerce Avenir, une opération d'acquisition de boutiques en faveur de la diversité commerciale, et sur les axes n° 1 et 1 bis. Ainsi, l'action de la collectivité semble se focaliser sur les espaces les moins attractifs (mais susceptibles de voir leur attractivité augmenter avec l'intervention

publique) et les plus attractifs. Nous y reviendrons dans la prochaine partie puisque nous y étudions l'opération Commerce Avenir.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous nous sommes attelée à décrire le travail marchand effectué par le manager de centre-ville. Nous avons montré qu'à l'instar des acteurs économiques, le manager se livre à des activités de qualification et de valuation des biens, mais aussi à des opérations de traduction, sélection et collection qui contribuent à faire exister le centre-ville comme entité sur le marché de l'immobilier commercial. Ce travail de qualification du centre-ville marchand s'appuie surtout sur la production de données microéconomiques, dont la nature diffère des données existantes produites par l'INSEE. La fabrique de données plus fines sur le commerce urbain, reliée aux données cadastrales, est en effet révélatrice du désir de la collectivité de monitorer l'activité commerciale, au nom de l'attractivité du territoire. Certaines de ces données sont issues du détournement de dispositifs existants (comptages piétons, droit de préemption) et sont traduites par le manager de manière à être mobilisables dans le cadre des échanges avec les acteurs économiques. En théorie, le droit de préemption commercial est un outil permettant de se substituer à un acheteur dans le cadre de la vente d'un fonds de commerce ou d'un bail commercial. Cette procédure, sujette aux contentieux et contraignante pour la Ville, est très peu utilisée dans les faits. Néanmoins, le manager utilise les informations issues des déclarations de cession pour créer de la donnée économique attractive aux yeux des acteurs privés.

En possédant des données que les acteurs économiques n'ont pas, le manager peut se positionner en prescripteur et expert (Hatchuel, 1995 ; Karpik, 2000) sur le marché. Cette position lui permet à la fois d'alimenter et d'orienter les anticipations économiques des acteurs ; mais aussi, de négocier la collaboration des acteurs marchands en échange de ces données. Il peut ainsi garder un rôle central sur le marché en maintenant l'asymétrie d'information (les données ne sont pas en libre accès) et en conditionnant leur diffusion à la participation des acteurs privés à l'action publique. En définitive, son pouvoir *d'agencing* se donne à voir à plusieurs endroits et de plusieurs manières. Premièrement, grâce à la rareté des microdonnées économiques et en jouant sur les délais de traitement des dossiers, le manager peut capturer les intermédiaires du marché (nb. les agents immobiliers et les notaires) en leur offrant des avantages concurrentiels sur le marché (de l'information plus fiable, de la rapidité). Deuxièmement, même s'il n'utilise pas le droit de préemption pour acquérir des fonds de commerce

et des baux commerciaux, le manager peut utiliser cet outil pour entrer en contact avec les parties de la transaction et tenter de court-circuiter cette dernière en proposant de nouveaux appariements au propriétaire et/ou au futur acquéreur. En dernier recours, la menace de préempter peut conduite à l'annulation de la vente. Et troisièmement, le manager peut utiliser son rôle de prescripteur pour orienter les porteurs de projet (demande) et réguler et accompagner les pratiques des propriétaires (offre).

Enfin, ce chapitre nous aura permis de montrer que le flou juridique existant autour des objectifs de ces dispositifs — notamment autour de l'objectif de maintien de la diversité commerciale — permet la poursuite de finalités très variées, allant du maintien du commerce de proximité dans les quartiers périphériques à une gestion fine des locaux les plus attractifs du marché en hypercentre. Ce flou rend difficile l'identification des objectifs réels des politiques menées et leur contestation. Nous pourrions en effet supposer que ces dispositifs permettent aussi de gouverner la ville et d'organiser la présence des classes sociales au sein de la cité. Peut-on appréhender la thématisation commerciale des quartiers comme un moyen d'organiser la circulation des flux dans le centre-ville et de favoriser l'entre-soi dans certains espaces ? La venue de Primark a permis par exemple de drainer de nouveaux flux au nord de la rue Alsace-Lorraine tandis que l'installation conjointe de Nespresso et Desigual ont encouragé « l'extension du circuit marchand » (selon le manager) vers le Capitole. Ces implantations, outre le fait qu'elles participent à positionner le centre-ville dans un espace concurrentiel infra et interurbain, permettent de favoriser la circulation des chalands dans les espaces moins fréquentés du centre-ville et d'accroître la valeur marchande de ces espaces aux yeux des acteurs de l'immobilier de commerce.

De la même façon, la distinction opérée par le manager entre le secteur « *Mass-market* », tournée vers une offre commerciale « *cheap* », et le quartier « *Prime* », caractérisé par une offre plutôt moyenne et haut de gamme, n'a-t-elle pas vocation à renforcer la ségrégation socio-spatiale des clients et plus généralement, des usagers du centre-ville ? Le contrôle plus resserré des transactions sur les quartiers populaires du centre-ville, les critiques quant à certaines formes d'esthétiques urbaines, l'appréciation par les techniciens de la « qualité » des commerces laissent entendre que le travail d'*agencing* dépasse la dimension strictement économique du commerce et sert à gouverner la ville en participant à la fabrique symbolique des espaces urbains.

Conclusion partie III

Dans cette troisième partie, nous avons pris soin de décrire plusieurs facettes de la mise en œuvre de la politique de management de centre-ville toulousaine. En premier lieu, nous avons pris le parti de décrire le contexte dans lequel les élus ont décidé de créer un service commerce et de recruter un manager de centre-ville. Comme dans beaucoup de villes, le recours à un manager de centre-ville sert à pallier les effets néfastes de projets d'aménagement urbain sur l'activité commerciale. Le manager a vocation à jouer le rôle de médiateur entre la collectivité locale et les commerçants, à faciliter leurs relations en assurant une meilleure prise en compte des intérêts privés lors des travaux. La présence au pouvoir d'un maire de centre-droite et d'un adjoint centriste, peuvent contribuer à expliquer ce désir de faire un pas vers les commerçants, une cible électorale importante pour ces partis. Pourtant, la prise en compte du commerce ne se limite pas à cette fonction de médiation. Un autre volet, peu présent au départ, prend de l'importante avec l'arrivée de l'équipe municipale socialiste : intégrer le commerce dans l'aménagement du territoire et s'en servir comme d'un outil pour gouverner la ville. Sous l'impulsion de cette nouvelle équipe (et des techniciens), de nouveaux instruments seront mis en œuvre, souvent légitimés par l'existence de projets d'aménagement dont le commerce doit se faire le support.

Cette vision du commerce comme vecteur d'aménagement du territoire s'incarne déjà par le choix de placer le service commerce au sein de la direction des opérations d'aménagement, d'y inclure des techniciens chargés d'agir sur les espaces publics et les paysages urbains. Ce couplage entre commerce et paysages urbains est plutôt révélateur du désir de la collectivité de constituer une entité capable de jouer sur plusieurs leviers de l'attractivité urbaine. En suivant le travail quotidien du manager, nous avons en effet montré les liens que ce manager tisse entre l'esthétique urbaine et la nature de l'offre commerciale, puis comment l'intervention publique sur ces deux aspects peut contribuer à redéfinir l'identité symbolique des quartiers et leur attractivité sur le marché de l'immobilier commercial. Sur ce point, le *shadowing* nous a aussi permis de souligner le travail d'économisation (Callon et Caliskan, 2010, 2010) auquel se livre le manager, autrement les activités de traduction et de collection qui font exister le « centre-ville » comme entité sur le marché, mais aussi la qualification qu'il défend face aux acteurs économiques. Les données microéconomiques produites par le manager constituent autant un instrument susceptible de favoriser la collaboration avec les acteurs marchands (voire leur capture)

qu'un outil au service d'une certaine représentation du centre-ville, que la manager peut alors tenter de faire advenir.

À première vue, ce manager détient un pouvoir plutôt limité, pas parce que les élus lui imposent un cadre d'action strict — ils sont plutôt silencieux sur ces questions de développement commercial de centre-ville, excepté en ce qui concerne les « paysages urbains » qui touchent à un domaine d'action quasi « régalien » de la municipalité : l'urbanisme — mais parce que le manager n'a pas à sa disposition beaucoup d'outils capables d'influer sur les stratégies des acteurs marchands. Son pouvoir repose sur le détournement d'instruments existants, la mobilisation stratégique de ressources administratives, politiques et marchandes (par exemple, la possibilité de faire intervenir des autorités différentes), la sensibilisation des élus et la capacité à traduire dans un nouveau langage politique les dispositifs mis en place par d'autres élus, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles et des outils de la municipalité ou encore la création d'une asymétrie d'information susceptible de favoriser des coalitions avec les acteurs du marché en vue d'une meilleure attractivité du centre-ville.

Bien que son rôle ne se limite pas à cela, nous notons qu'un des objectifs du manager de centre-ville consiste à améliorer la valeur des espaces urbains aux yeux des acteurs économiques. Cet objectif n'est pas sans effets sur la manière dont les groupes sociaux s'approprient la ville mais son existence semble assurée par le flou de certains objectifs (diversité commerciale) qui favorise la poursuite de plusieurs finalités (maintien du commerce de proximité dans les quartiers et contrôle des meilleurs locaux du marché) et par la production de rhétoriques reliant l'attractivité commerciale à l'intérêt général, que l'on peut rapprocher de la théorie du ruissellement (*trickle down theory*). En effet, selon le manager[297], favoriser l'implantation des grandes enseignes dans le centre-ville, embellir les espaces publics, stimuler la venue de consommateurs et de touristes doit permettre au centre-ville d'être concurrentiel vis-à-vis des centres commerciaux de périphérie et des villes concurrentes (Bordeaux ou Lyon par exemple). Toujours selon lui, l'attractivité des enseignes internationales peut profiter aux commerçants indépendants du centre-ville. On peut néanmoins questionner les effets réels de ces politiques car la place significative qu'elles accordent à la consommation comme mode d'occupation des espaces publics peut favoriser l'exclusion de ceux qui ne peuvent pas consommer, sans compter les effets symboliques du changement esthétique des rues sur l'appropriation de l'espace public.

[297] Mais pas seulement car d'une certaine façon, c'était aussi la pensée du maire Pierre Cohen en lançant le projet urbain sur le centre-ville. Celui-ci pensait qu'améliorer l'attractivité du centre-ville de Toulouse serait bénéfique pour toute la métropole puisque le centre-ville n'est pas seulement celui de la ville mais aussi « le cœur de la métropole ».

PARTIE IV.
COMMERCE AVENIR : SE POSITIONNER COMME ACTEUR DE L'OFFRE

INTRODUCTION PARTIE IV

Dans la quatrième et dernière partie de la thèse, nous nous focalisons sur l'opération Commerce Avenir menée par la Ville de Toulouse. Cette opération consiste à acquérir des boutiques par le biais de l'Établissement Public Foncier Local (EPFL) dans l'optique de les louer à des commerçants triés selon des critères définis par les élus locaux. L'opération se déploie sur trois quartiers du centre-ville toulousain : le quartier Arnaud-Bernard, l'axe Romiguières-Pargaminières et enfin le secteur Bayard-Belfort. Nous avons choisi cette opération puisque celle-ci repose sur des modes d'intervention qui contrastent avec ceux que nous avons décrits dans les chapitres 3 et 4. Ici, l'intervention municipale ne se limite pas à l'intermédiation des relations marchandes : la collectivité locale prend part aux échanges en se positionnant successivement comme acteur de la demande (acquisition) et de l'offre (location) sur le marché de l'immobilier commercial. Elle répond ainsi à la volonté du maire socialiste d'intervenir plus fortement sur le paysage commercial du centre-ville et pallie la faiblesse des outils précédemment déployés. Bien qu'une telle analyse puisse paraître éloignée de l'objet de la thèse, le management de centre-ville, il n'en est rien car le manager a contribué à définir les contours de cette politique publique. Par ailleurs, les managers de centre-ville sont de plus en plus amenés à prendre en charge des missions liées à l'achat et à la relocation de commerces acquis par la municipalité[298] (*cf.* chapitre 6). Dans la partie III, nous avons mis en évidence le rôle des dynamiques marchandes dans le travail quotidien du manager de centre-ville. La quatrième partie a vocation à compléter le registre des instruments mobilisés par ce manager pour peser sur l'offre commerciale.

Avant d'entrer dans la présentation détaillée des chapitres, nous voudrions fournir au lecteur des informations sur l'opération Commerce Avenir, notamment sur ses objectifs et son fonctionnement. Cette opération s'inscrit pleinement dans le projet politique porté par l'équipe socialiste depuis son arrivée au pouvoir. Depuis son ascension à la tête de la Ville Rose, le maire Pierre Cohen a développé un panel d'instruments pour maîtriser le développement commercial sur la métropole toulousaine. Commerce Avenir constitue l'un des derniers outils mis en place par l'équipe socialiste. L'opération démarre officiellement en 2013, un an avant les futures élections municipales. La mise en place d'une politique d'acquisition de commerces répond à la volonté du maire d'intervenir plus en profondeur

[298] Les récents appels à projet du FISAC et le plan national Action Cœur de Ville confirment cette tendance puisque ces deux dispositifs mettent l'accent sur la maîtrise foncière des boutiques.

sur le commerce du centre toulousain. En effet, les outils d'urbanisme commercial déployés avant ne permettent pas d'agir sur la destination des boutiques : d'un côté, les mesures commerce dans le PLU n'ont la capacité de peser sur la nature des activités commerciales ; de l'autre côté, la mise en œuvre du droit de préemption commercial est litigieuse et coûteuse. En outre, les fenêtres d'intervention de la collectivité sont étroites puisque le droit de préemption commercial ne permet d'intervenir qu'au moment de la cession d'un bail commercial. Pour ces raisons, en 2011, le maire demande à son adjointe chargée du commerce d'aller plus loin dans la politique de management commercial en achetant des murs commerciaux sur trois sites stratégiques : Arnaud-Bernard, Bayard-Belfort et Pargaminières-Romiguières.

Ce type d'opération n'est pas encore commun en France, même si de plus en plus de collectivités locales s'y adonnent pour maîtriser leur paysage commercial. La SEMAEST, une société d'économie mixte chargée de l'aménagement et de la revitalisation commerciale de certains quartiers parisiens, est considérée comme la précurseuse sur ces questions. En effet, depuis 2004, cette société est chargée d'acquérir des locaux commerciaux dans l'est de Paris pour lutter contre la monoactivité commerciale et réduire la vacance sur des secteurs prédéfinis. Les opérations « Vital'Quartier 1 et 2 » représentent près de 250 boutiques achetées sur 11 quartiers. Le nouveau contrat signé en 2017 avec la Ville de Paris (Paris'Commerces) prévoit l'acquisition de 200 locaux sur une durée de 12 ans. Pour mener à bien ces missions, la SEMAEST bénéficie d'une avance de la Ville de Paris qu'elle rembourse au fur et à mesure de la location et de la revente des locaux acquis[299]. Depuis quelques années, la SEMAEST exporte volontiers son expertise en matière de redynamisation commerciale aux collectivités locales et établissements publics fonciers. À la suite de ces échanges, c'est finalement l'Établissement Public Foncier Local toulousain qui est placé en charge de l'acquisition de locaux commerciaux pour le compte de la Ville, à hauteur d'un million d'euros par an. Un tel budget permettrait de maîtriser 5 à 7 cellules commerciales par an.

L'opération est officiellement lancée en janvier 2013 après une délibération ad hoc du conseil municipal. La légitimité ou la pertinence de l'opération ne sont pas remises en cause par les membres du conseil. Les questions posées concernent plutôt le périmètre de l'opération : pourquoi un tel dispositif n'est-il pas étendu à d'autres rues et quartiers susceptibles d'être concernés par ces mêmes

[299] À titre d'exemple, le montant de cette avance pour l'opération Vital'Quartier 1 (2004-2015) était de 57 M€. En 2014, la SEMAEST avait déjà remboursé 50M€ et maîtrisait encore 273 locaux sur les 371 acquis. C'est auprès de cette société que le service commerce toulousain ira chercher des conseils pour réfléchir à la mise en place d'une concession d'aménagement et de développement économique pour acquérir des boutiques sur les quartiers toulousains submentionnés.

problématiques ? Selon l'adjointe chargée du commerce, Commerce Avenir doit « accompagner les politiques de requalification » menées sur ces quartiers, ce qui n'exclut pas que le périmètre puisse évoluer au fil des années en fonction des besoins. Les élus souhaitent démarrer l'opération très rapidement et pour cause : les élections municipales approchent et l'équipe municipale de P. Cohen tient à réaliser les premières acquisitions-commercialisations avant la fin de son mandat en mars 2014. Par « chance », la municipalité possède déjà deux boutiques, acquises dans le cadre d'une opération menée contre sur l'habitat indigne sur Arnaud-Bernard. Dès février 2013, les élus lancent l'appel à candidature pour trouver un commerçant susceptible de louer l'une des deux boutiques de la Ville. La boutique est stickée aux couleurs de la Ville pour signifier la disponibilité du local à d'éventuels porteurs de projet et pour afficher la volonté politique à intervenir sur le quartier (cf. figure 73). L'opération est promue dans la presse et sur le site internet de la Ville.

Figure 73. Boutique stickée aux couleurs de Commerce Avenir (source : La Tribune[300])

Si la médiatisation du dispositif est très rapide, le dispositif organisationnel met plus de temps à se construire et le démarrage de l'opération prend l'aspect d'un bricolage institutionnel. La Ville de Toulouse et l'EPFL signent la convention de partenariat en mars 2013 mais des questions d'ordre technique subsistent encore pour conjuguer le statut public de l'EPFL et sa mission de gestion locative. En raison de son statut d'établissement public, l'EPFL ne peut pas proposer de baux commerciaux aux locataires : il ne peut fournir que des conventions d'occupation précaires d'une durée de deux ans, durée qui n'est pas en accord avec la durée de portage imaginée (10 ans). Pendant ce temps, la Ville transmet son cahier des charges de négociation foncière à l'EPFL afin que celui-ci recrute un prestataire capable de procéder aux études foncières. Des contacts sont établis avec la Direction de l'Habitat (DH) et la Direction des Opérations Foncières (DOF) au sein de la collectivité

[300] Source : https://toulouse.latribune.fr/entreprises/soutien-et-financement/2018-02-09/la-mairie-de-toulouse-cherche-des-porteurs-de-projets-commerciaux-pour-ses-locaux-767998.html

pour assurer la synergie entre l'opération « Commerce Avenir » et le Programme d'Intérêt Général (PIG) contre l'habitat dégradé sur Arnaud-Bernard. La gouvernance se construit peu à peu tandis que la Ville débute les négociations pour acquérir de nouveaux locaux.

Néanmoins, l'opération connaît un coup d'arrêt suite au changement d'équipe municipale en mars 2014. Les mouvements de réorganisation institutionnelle au sein de l'EPFL et de la collectivité entravent le bon déroulement de l'opération et ralentissent le rythme des acquisitions. Au démarrage de notre étude de cas en octobre 2014, l'opération Commerce Avenir était toujours interrompue, ce qui n'a pas manqué de faire réagir l'opposition au conseil municipal : en 2016, l'opération en était à deux ans d'inactivité. Des bricolages organisationnels ont permis de maintenir l'opération dans le temps et de relancer la machine : le service commerce a pris en charge des missions de l'Établissement Public en attendant que celui-ci soit de nouveau capable de mener à bien ses activités. La gouvernance que nous allons décrire est celle que nous avons observée au moment de notre étude de cas, c'est-à-dire six mois après le changement d'équipe municipale. Aucun changement de gouvernance n'avait eu lieu depuis la création de l'opération mais il y a fort à parier que l'organisation ait évolué au cours des années ayant suivi notre observation.

Les données que nous possédons proviennent de notre étude de cas et concernent uniquement la période de 2012 à 2014. L'interruption de l'opération au moment de notre étude de cas ne nous a pas permis d'observer des arbitrages ou des échanges liés à Commerce Avenir. En outre, la multiplicité des sites de décision et de mise en œuvre rendait difficile de telles observations directes. Néanmoins, nous avons pu utiliser les archives disponibles au service commerce et les entretiens menés avec les membres du service pour reconstituer les logiques et les étapes de la procédure d'acquisition. Pour avoir un aperçu de la suite de cette opération suite à notre départ de la collectivité, nous avons collecté des articles de presse et réalisé des relevés sur les quartiers concernés pour suivre les acquisitions réalisées et observer l'évolution des quartiers. Ces hypothèses restent fragiles et doivent être étayées par un travail de terrain plus important, mais elles donnent à voir certains phénomènes.

La gouvernance de Commerce Avenir

Avant d'entrer dans la « boîte noire » de la procédure d'acquisition, il convient d'en dépeindre les principaux protagonistes. Pour cela, nous allons décrire brièvement la gouvernance de l'opération afin de mettre en exergue les acteurs procédant aux arbitrages et commencer à dessiner les logiques

au cœur des procédures d'acquisition municipales. Nous distinguons la prise de décision de la mise en œuvre (*cf.* figure 74). Deux comités procèdent aux principaux arbitrages politiques. Le comité de Suivi (Cosui) prend les décisions en lien direct avec l'opération Commerce Avenir. Il se compose des adjoints au maire en charge du commerce et de l'urbanisme, des adjoints de quartiers concernés, du conseiller délégué au patrimoine communal et des directeurs de service associés (principalement : opérations foncières, habitat, commerce, aménagement). Il est présidé par l'élu au commerce. Ce Cosui opère les principaux arbitrages pour la mise en location des boutiques acquises par l'EPFL : les conditions de location, le choix des commerçants-locataires et des prestataires éventuels chargés de la commercialisation. En revanche, la décision d'acquérir une boutique ne relève pas du Cosui mais d'un second comité : le Comité d'Engagement Foncier (CEF). Celui-ci est composé d'élus, de directeurs et de chefs de service en charge de l'urbanisme, de l'habitat, du commerce et du foncier, voire des personnes du cabinet du maire. Ce comité n'est pas spécifique à l'opération Commerce Avenir, il examine toute demande d'acquisition de bien foncier ou de propriété commerciale et suit les procédures de DIA[301]. De fait, toute acquisition réalisée dans le cadre de l'opération Commerce Avenir doit être validées par le CEF. En définitive, acquisitions et location sont le ressort de deux organes décisionnels distincts, même si de nombreux élus et administrateurs siègent au sein des deux comités. Ils forment deux espaces où se confrontent la politique foncière et la politique commerciale, incarnée dans un cas par la présence de la Direction des Opérations Foncières au sein du Cosui et dans l'autre cas, par celle de l'adjoint chargé du commerce dans le CEF.

La mise en œuvre de l'opération est assurée par le comité technique de l'opération Commerce Avenir (Cotech). Il rassemble l'ensemble des partenaires techniques impliqués dans la mise en œuvre de l'opération : le service commerce et centralités, les directions impliquées dans l'opération (habitat, développement urbain, opérations d'aménagement, opérations foncières), l'Établissement Public Foncier Local, ainsi que Oppidéa[302] et la Scet[303]. Globalement, les rôles se répartissent de la manière suivante : le service commerce réalise le diagnostic des quartiers, définit les locaux prioritaires à acquérir au vu des objectifs d'aménagement du territoire et rencontre les porteurs de projet candidats

[301] Les déclarations de transactions liées au droit de préemption commercial.
[302] Oppidéa est la Société d'Economie Mixte d'aménagement de Toulouse Métropole. Elle est partenaire de foncières commerciales dans le cadre de la gestion de locaux commerciaux situés sur des ZAC de la ville. Elle devait pour cette mission se doter d'une équipe dédiée à la commercialisation et à la gestion commerciale, ce qui était vu comme une opportunité par la Ville pour l'opération Commerce Avenir. La SCET est la Caisse des Dépôts, elle accompagne des collectivités sur l'ingénierie et le financement de projets d'aménagement. Ils se sont associés pour répondre à l'appel d'offre de l'EPFL.
[303] Filiale à 100% du groupe Caisse des Dépôts, la Scet est une société de conseil et d'ingénierie, spécialiste de l'économie mixte et du développement territorial.

à une location. L'EPFL est au cœur de la maîtrise d'ouvrage : il procède à l'acquisition des locaux et à leur revente. Une partie de ses missions est déléguée à deux types de partenaires techniques. Le premier est le groupement formé par Oppidéa (20%) et la Scet (80%) chargé de réaliser l'étude de dureté foncière[304] et de prospecter les propriétaires en vue de futures acquisitions. Leur mission consiste à identifier les locaux stratégiques à acquérir d'un point de vue économique, à étudier les opportunités immobilières et à initier les négociations avec les propriétaires. C'est aussi à eux que revient la tâche d'évaluer la valeur des murs et des fonds de commerce et d'apprécier l'état des locaux.

Le deuxième type de partenaire est chargé de la gestion et de la location des boutiques acquises. Cette tâche est prise en charge par un ou plusieurs cabinets immobiliers. Ces derniers doivent assurer la commercialisation des locaux, organiser la réalisation de travaux si nécessaire et la gestion de la location (encaissement des loyers, relation aux locataires, etc.)[305]. Enfin, on peut ajouter d'autres partenaires techniques tels que la Direction de l'Habitat et la Direction des Opérations Foncières en charge d'une opération sur l'habitat dégradé sur le quartier Arnaud-Bernard, la société Europolia en charge du projet urbain sur le quartier de la gare (TESO) et sur le quartier Bayard-Belfort ou encore le service d'information 3101 chargé d'informer les porteurs de projet et les habitants. Ce comité technique se réunit une fois par mois pour coordonner les actions entre les partenaires techniques. Il est chargé d'étudier les dossiers de candidature des porteurs de projets afin de procéder à une pré-sélection des candidats. Les candidatures retenues sont ensuite présentées devant le Cosui qui valide le candidat retenu. C'est également à ce Cotech qu'il revient de proposer des boutiques à acquérir pour arbitrage auprès du Comité d'Engagement Foncier, en respectant l'enveloppe annuelle dédiée à l'opération.

[304] Les études de dureté foncière permettent d'anticiper les coûts et les délais de maîtrise foncière. Elles sont menées en phase amont de toute opération d'aménagement.

[305] Un tel montage institutionnel peut paraître complexe mais il est le produit des nombreuses règlementations qui régissent l'acquisition de biens immobiliers par une collectivité. La Ville ne peut par exemple acquérir sur ses budgets propres des locaux, elle doit sous-traiter cette mission à un établissement public foncier qui possède un fonctionnement plus souple. La gestion de la location des commerces par l'EPFL fut soulevée. Il paraissait difficilement envisageable de confier à un établissement public local des missions de gestion de commerce et d'encaissement de loyers. Ces missions devaient alors être confiées à des prestataires. Un autre montage doit être proposé d'ici 2014 pour assurer le portage pérenne des murs commerciaux.

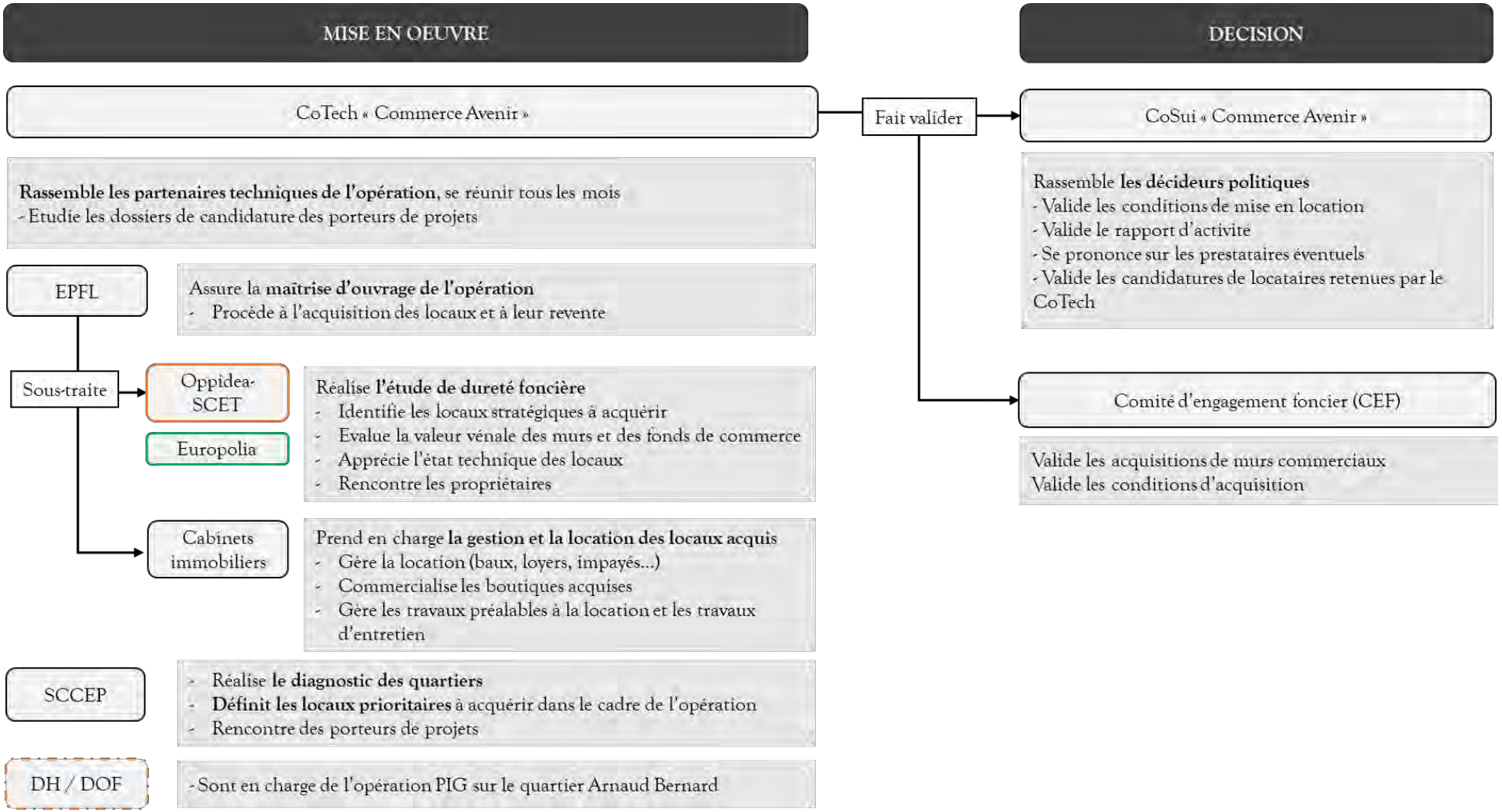


Figure 74. Gouvernance de l'opération « Commerce Avenir » (en 2013). Réalisé par l'autrice.

Entre sociologie urbaine et sociologie économique

Avec l'opération Commerce Avenir, les élus espèrent « dynamiser, diversifier, renouveler » le tissu commercial toulousain, en particulier sur trois secteurs : Romiguières-Pargaminières, Bayard-Belfort et Arnaud-Bernard. Le maintien de la diversité commerciale semble s'être imposé dans le débat public comme un objectif politique à part entière depuis le début des années 2000, en atteste son utilisation de plus en plus fréquente dans le langage politique et médiatique (Mallard, 2015). Mais, comme le souligne Alexandre Mallard lorsqu'il dépeint les controverses et débats relatifs à l'emploi de cette expression, la diversité commerciale désigne des situations, des motivations et des modes d'action composites : protection des « petits » commerçants face aux « gros », développement de la mixité commerciale d'un quartier, défense du « commerce de proximité ». L'action publique engage foison de catégorisations qui méritent d'être analysées.

L'expression « commerce de proximité » forme un exemple de catégorie fréquemment utilisée par les pouvoirs publics, mais dont la polysémie rend difficile l'identification des commerces réellement concernés par un tel étiquetage. L'INSEE définit le commerce de proximité comme « l'ensemble des commerces de quotidienneté et des commerces en pôle de vie »[306]. Alexandre Mallard (2015) relève trois dimensions dans les discours médiatiques et politiques portant sur le commerce de proximité : la proximité géographique, la vente de biens de consommation quotidienne et enfin, une forme de sociabilité urbaine inspirée du village plutôt que de la ville au sens Simmelien. Derrière le terme de commerce de proximité se cache donc un idéal de ville : celui de la *ville village*, caractérisé par une utopie de proximité spatiale et sociale. En 1967, Henri Lefebvre réprouve cette référence au quartier, devenue obsolète selon lui, au vu de l'évolution des sociétés urbaines (Lefebvre, 1967). Par ailleurs, force est de constater que dans les discours politiques se glissent souvent des amalgames, que René Péron avait soulevé dans son ouvrage sur la *fin des vitrines* (Péron, 1991). Par exemple, l'assimilation du « commerce de proximité » à la figure du « petit commerçant indépendant » est fréquente mais dans les faits, les enseignes de grande distribution forment de nos jours, des acteurs importants de la proximité, en atteste le développement massif de concepts tels que Carrefour City, Utile, Petit Casino, etc. Pour ces acteurs, la proximité est devenue une niche de marché, surtout depuis que le foncier périphérique se fait rare. De la même façon, les épiceries arabes et asiatiques ont assuré un service de proximité quand les commerçants traditionnels cessaient leur activité (Mung, 1992). Non

[306] https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281145

seulement ils ne constituent pas toujours la cible des politiques de soutien au commerce de proximité mais parfois ils en deviennent les victimes. Pour cette raison, les catégories de l'action publique ne résistent pas forcément à l'examen empirique, comme l'avait souligné René Péron à propos du « commerce de centre-ville » : derrière ce vocable unifiant de « commerce central », se cache en réalité une diversité de formats de commerces aux réalités économiques contrastées que la seule proximité géographique ne suffit pas à solidariser (Péron, 1991).

Pour cette raison, il est important de recenser ces catégories, et plus généralement, d'identifier les représentations sous-jacentes à l'intervention publique. Alexandre Mallard (2015) avait entamé ce chantier en repérant par exemple la volonté étatique d'instaurer une « concurrence tempérée » entre petit et gros commerçants à l'aune des années 1970-1980 ou encore la thèse selon laquelle la diversité de l'offre sur un même espace peut motiver la consommation, justifiant la nécessité d'intervenir pour garantir cet équilibre. L'opération municipale d'acquisition de commerces s'appuie sur des discours similaires. Elle prend racine dans une critique des mécanismes marchands, pointant leur inefficacité à assurer une juste répartition des activités au sein de la ville. Une phrase prononcée par le manager de centre-ville durant notre étude de cas semble révélatrice de cette pensée : « si on y va, c'est parce que le marché n'y va pas la plupart du temps ». Mais cette intervention doit être mesurée car « le rôle de la collectivité n'est pas de se substituer au privé » (adjointe au commerce). À l'instar de la mixité sociale (Palomarès, 2008 ; Charmes et Bacquié, 2016), l'emploi de la notion de diversité commerciale recèle des partis-pris politiques qu'il convient de mettre en lumière.

La distribution spatiale des commerces est intrinsèquement liée à celle des populations au sein de la ville. Des mesures en défaveur du commerce ethnique peuvent constituer de nouveaux instruments politiques au service d'une certaine vision de la mixité sociale. Plusieurs travaux menés en géographie du commerce ont montré les liens existant entre changements urbains et mutations commerciales (Chabrol, Fleury, Van Criekingen, 2006), par exemple les effets de la gentrification sur le commerce (Ley, 1996 ; Bridge, Dowling, 2001) tels que des phénomènes de montée en gamme (Van Criekingen, Fleury, 2006) ou la multiplication des lieux de sortie tels que les bars, les cafés et les restaurants (Authier, 1989, Van Criekingen, Fleury, 2006). D'autres travaux soulignent le rôle actif du commerce et des commerçants dans les dynamiques de gentrification : l'évolution couplée du profil des commerçants et des activités peut occasionner un changement dans le profil des résidents et des visiteurs du quartier en créant un nouveau sens des lieux (Zukin et al, 2009). Que ces évolutions soient initiées par le marché ou par le gouvernement local, les dynamiques en jeu restent similaires.

La Ville peut tenir le rôle d'initiateur ou de catalyseur, en encourageant l'arrivée de nouveaux investisseurs et visiteurs, parfois au détriment des résidents de longue date (Zukin et al, 2009).

Quels sont les phénomènes concrets désignés par l'action publique derrière l'usage de la notion de diversité commerciale ? Quels sont les effets recherchés et réels de la politique Commerce Avenir sur les commerces et le quartier ? La diversité commerciale est-t-elle le pendant économique de la mixité sociale ? C'est ce que nous tenterons de découvrir en analysant le choix des quartiers (chapitre 9) et des boutiques (chapitre 10) concernés par l'opération Commerce Avenir. Si la littérature anglosaxonne a largement discuté le phénomène de *retail gentrification,* la connaissance des stratégies de mutation commerciale initiées par les collectivités locales françaises reste encore à construire. En effet, cette connaissance est majoritairement produite par des géographes du commerce et reste assez circonscrite aux analyses sur la gentrification. Cette étude s'inscrit donc dans le prolongement des réflexions portées sur cette question (Chabrol, 2011 ; Maltais, 2011 ; Tissot, 2013).

Étudier les pratiques économiques des collectivités locales

La finalité de Commerce Avenir est de revaloriser des quartiers peu attractifs en attirant des acteurs économiques susceptibles de capter à leur tour des usagers jugés plus désirables par la municipalité. La stratégie municipale d'acquisitions de boutiques doit permettre de requalifier et de revaloriser des biens dépréciés sur le marché dans le but de changer l'image générale du quartier. La requalification est triple : elle concerne aussi bien les biens immobiliers, les espaces que les usagers de ces espaces. La sociologie économique a largement documenté le travail de qualification et de valuation au cœur des marchés (Callon, 2000 ; Vatin, 2009), à tel point que les *Valuation Studies* possèdent maintenant leur propre revue[307]. Les terrains analysés sont riches et s'insèrent dans une large variété d'espaces sociaux, fidèlement à l'aspiration pragmatique de cette sociologie des marchés, désireuse à décrire la diversité des agencements marchands concrets (Callon, 2013). Un des apports de ces travaux consiste à montrer que la qualification d'un bien est intimement liée aux activités de valuation (Vatin, 2009). La valeur d'un bien se construit et se négocie tout au long du processus de qualification, parfois par la confrontation de métrologies, d'échelles de jugement, de représentations

[307] Revue Valuation Studies : https://journal.ep.liu.se/index.php/valuationstudies

différentes. Car la façon de qualifier un bien concourt à augmenter ou diminuer la valeur d'un bien, selon des qualités mises en avant, les variables retenues, etc.

Dans la lignée des travaux menés sur la valuation des biens (Vatin, 2009), nous voulons saisir la manière dont les objectifs de l'action publique sont traduits en pratiques de *qualcul* (Cochoy, 2002) économique dans la politique commerciale toulousaine. Selon nous, l'apport de cette étude est triple. En premier lieu, elle vient combler un certain manque dans la discipline en prenant pour objet un acteur traditionnellement délaissé par la sociologie des marchés : les collectivités territoriales. Les acteurs politiques de manière générale sont souvent appréhendés dans leur rôle de régulateur, et moins pour leurs pratiques économiques. Pourtant, en raison de leur statut, on peut supposer que ces derniers adoptent des conduites économiques originales dont il serait intéressant de dépeindre les spécificités. Mais force est de constater que les pratiques économiques des collectivités locales sont relativement peu documentées et cela est en partie dû à la deuxième lacune de la sociologie des marchés : son désintérêt pour la ville. Certes, de nombreux travaux portent sur les métamorphoses du capitalisme urbain ou encore sur la place des acteurs et des intérêts privés dans la gouvernance de la ville. Certains anthropologues se sont même attachés de leur côté à décrire des situations marchandes en contexte urbain. Simmel avait finement analysé le rôle de l'argent dans la ville (Simmel, 1999). Michèle de la Pradelle nous transporte sur le marché à Carpentras (De la Pradelle, 1998) tandis qu'Emmanuelle Lallement nous propose une ethnographie du Paris marchand (Lallement, 2010).

Néanmoins, le fonctionnement concret des marchés urbains reste encore un champ à investir, même si la hausse du nombre de contributions sur ce sujet nous porte à croire que ce vide est en passe d'être comblé. Citons à titre d'exemples le dossier dirigé par Julie Pollard et Charlotte Halpern en 2013 sur les acteurs de marché et leur rôle dans la fabrique de la ville ou encore la journée d'étude organisée par A. Coulondre et M. Piganol ayant pour thématique « la sociologie économique de la ville » en 2018. Les études sur les marchés urbains n'en restent pas moins peu nombreuses et surtout : le marché du logement polarise une grande part des travaux menés[308] : depuis les travaux fondateurs de Christian Topalov sur les promoteurs immobiliers (Topalov, 1974), la recherche française s'est largement attachée à décrire les pratiques des acteurs privés du logement, notamment les promoteurs (Pollard, 2009 ; Callen, 2011 ; Taburet, 2012 ; Citron, 2016) et les agents immobiliers (Bonneval,

[308] L'existence d'un atelier « Acteurs des marchés du logement » dédié au sein du Réseau français de recherche sur l'habitat et le logement (Réhal) explique certainement la visibilisation de ces travaux.

2011). Du côté de la demande, citons les travaux de François Cusin sur les dynamiques du marché du logement et l'attractivité résidentielle (Cusin, 2008, 2013). Ces travaux ne se cantonnent pas à la description des acteurs privés, ils incluent de plus en plus l'activité des collectivités locales comme en atteste le récent ouvrage collectif publié sur les acteurs du marché du logement (Bonneval et Pollard, 2017). Si Julie Pollard avait déjà décrit les politiques de soutien aux acteurs marchands dans le secteur du logement (Pollard, 2010), ce livre poursuit l'analyse en questionnant la place des acteurs politiques dans la production de logements, notamment la confrontation et l'imbrication de leurs stratégies avec celles des acteurs privés. Certaines contributions s'intéressent de près aux qualculs économiques des collectivités : la contribution de Nicolas Persyn donne à voir les arbitrages et les stratégies des collectivités locales dans les politiques d'intervention foncière en faveur du logement (Persyn, 2017). Dans la même veine, les travaux de Marie Piganiol dépeignent de façon éclairante les politiques foncières des collectivités locales et de l'État et leurs modes de valuation singuliers (Piganiol, 2018). Pourtant, malgré cet intérêt croissant pour les marchés urbains, l'immobilier commercial reste un objet peu investi par les chercheurs, même si certains d'entre eux tentent de saisir les dynamiques propres à ce marché : citons ici, la thèse d'Alexandre Coulondre sur les promoteurs de centres commerciaux (Coulondre, 2016) et l'analyse des politiques de diversité commerciale par Alexandre Mallard (2013, 2015).

Enfin, le troisième aspect auquel nous souhaitons contribuer concerne la place des dynamiques marchandes dans l'action publique. Partant du cas de l'opération Commerce Avenir, nous voudrions décrire une pratique de gouvernement émergente pour laquelle il s'agit de gouverner « avec » le marché, c'est-à-dire en intégrant les dynamiques marchandes existantes, en utilisant les pratiques de calcul et les anticipations des acteurs économiques comme des ressorts pour l'action publique locale.

Cette partie se divise en trois chapitres. Dans le chapitre 9, nous nous efforçons de rendre compte des ambitions politiques ayant motivé le lancement d'une telle opération et de dresser les caractéristiques des quartiers concernés. Le chapitre 10 ouvre la « boîte noire » des procédures d'acquisition et de commercialisation afin de décrire les modes de valuation de la collectivité locale, ainsi que les ressorts économiques de l'action publique. Enfin, le chapitre 11 clôture cette thèse en analysant la commercialisation des locaux et le profil des commerçants sélectionnés.

Chapitre 9.
Le choix des quartiers : revaloriser les quartiers « populaires » du centre-ville

Dans ce chapitre, nous souhaitons mettre en évidence les logiques et les principes ayant guidé le choix des quartiers concernés par l'opération et donc renseigner les modalités de l'action foncière de la collectivité locale. Commerce Avenir se déploie sur trois quartiers du centre-ville toulousain : le quartier Bayard-Belfort, le quartier Arnaud-Bernard et l'axe Paraminières-Romiguières. Le secteur Pargaminières-Romiguières est situé en plein cœur de l'hypercentre toulousain. Le quartier Arnaud-Bernard, bien que inclus dans « l'octogone », est à la marge de l'hypercentre tandis que Bayard-Belfort fait partie de ce que les gestionnaires locaux appellent le « centre élargi » (*cf.* figure 75). La sélection de ces secteurs s'est réalisée dans le giron de la municipalité de façon assez discrétionnaire. Nous nous sommes efforcée de reconstituer les logiques ayant guidé à un tel arbitrage, en collectant les justifications apportées par les élus locaux et en analysant les caractéristiques des quartiers concernés afin de cerner les points communs à ces différents espaces. Cela nous a permis de visibiliser la multitude de préoccupations existantes sur chaque quartier et d'éclairer les objectifs réels que cette politique de « maintien de la diversité commerciale » permet de poursuivre.

Figure 75. Emplacement des trois quartiers « Commerce Avenir ».

9.1. Trois quartiers, trois ambitions ?

9.1.1. Les rues Pargaminieres-Romiguieres : accompagner la mise en tourisme

Figure 76. Axe Pargaminières-Romiguières (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)

Bordé de ses immeubles anciens, l'axe historique Romiguières-Pargaminières relie le pont Saint-Pierre au centre névralgique de la ville rose, la place du Capitole (*cf.* figure 76). Il se compose de deux rues — la rue Pargaminières et la rue Romiguières — formant un seul et même axe. Son appellation lui vient de l'époque du Moyen-Âge, quand les parcheminiers avaient élu domicile dans la rue afin de se rapprocher des couvents et des congrégations religieuses qui s'installaient aux abords de l'Église des Jacobins. Intégrées au secteur sauvegardé de Toulouse, ces rues accueillent encore aujourd'hui des immeubles datant du XVIII[ème] siècle, lui conférant une place de choix dans le circuit touristique local et dans le cœur des amoureux du patrimoine médiéval toulousain. L'axe est toutefois marqué par un trafic intense. De nombreux camions et voitures viennent du pont Saint-Pierre et empruntent ces rues pour rejoindre la place du Capitole et traverser le centre-ville[309]. C'était avant que le maire socialiste P. Cohen décide de « pacifier le centre-ville » en favorisant des modes de transport « doux ».

[309] On comptabilisait 6230 passages par jour en 2006 contre 1194 passages en 2013, après l'installation des bornes.

Dès 2008, la rue Alsace-Lorraine est semi-pietonnisée et le projet Toulouse Centre initié par Pierre Cohen concrétise sa volonté de réduire les flux automobiles dans le centre-ville en réaménageant les espaces publics.

L'architecte catalan Joan Busquets, en charge du projet d'aménagement du centre-ville toulousain, livre un projet urbain où il souhaite revaloriser la Garonne, en favorisant la liaison entre les berges du fleuve et l'hypercentre : il faut « réconcilier la ville avec son fleuve », « qui est au centre de toutes les villes européennes ». Par conséquent, le triangle formé par les rues Pargaminières-Romiguières, la rue Gambetta et la place du Capitole se retrouve au cœur du projet de l'urbaniste catalan, puisque ce triangle regroupe les principaux accès aux quais de la Garonne. Les places Saint-Pierre et Daurade connaissent le même sort (*cf.* figure 77) : elles sont totalement reconfigurées dans le projet Busquets. De grands escaliers sont construits à proximité de la place Saint Pierre pour « ouvrir la ville sur le fleuve ». Pour accompagner la transformation de la place Saint-Pierre, les rues Pargaminières et Romiguières sont complètement réhabilitées. Les espaces publics, la végétation, le mobilier urbain et les règles de circulation sont repensés de manière à privilégier la circulation des piétons et des vélos : les trottoirs sont supprimés, des bornes contrôlent l'entrée des véhicules dans la rue, la circulation y est limitée à 20 kilomètres à l'heure afin de favoriser le partage de la chaussée entre automobilistes, cyclistes et piétons. L'aspect paysager de la rue est aussi retravaillé : la rue se refait une beauté, les trottoirs et la voirie sont faits de nouveaux matériaux inspirés des teintes locales, des chaises et bancs sont installés, des arbres plantés tandis qu'une opération d'amélioration des façades est lancée pour accompagner la transformation de la rue (*cf.* figure 78).

Figure 77. Projet d'aménagement de la place Saint Pierre, ouverte sur la Garonne. (Source : La Dépêche[310]).

[310] Source : https://www.ladepeche.fr/article/2012/11/22/1495349-centre-ville-la-revolution-en-marche.html

Figure 78. Projet d'aménagement des tues Pargaminières-Romiguières (2013) (Source : Toulouse.fr).

Ces aménagements sont des invitations à la promenade dans ces rues autrefois encombrées par le trafic automobile. De telles mutations doivent encourager la vocation commerciale et touristique de la rue, qui était jusqu'alors, plutôt le lieu de sortie des jeunes toulousains. En effet, le quartier connaît une fréquentation estudiantine importante à la tombée de la nuit. Les étudiants viennent faire la fête dans les bars emblématiques de la place Saint-Pierre. Plus tard dans la nuit, ils traversent les rues Romiguières et Pargaminières pour prendre les transports en commun situés à proximité du Capitole ou pour prolonger les festivités en consommant dans les nombreux kebabs et *fast food* installés dans la rue. L'offre commerciale de cet axe s'est largement adaptée aux usages nocturnes des étudiants : épiceries de nuit et échoppes de restauration rapide parsèment l'axe et certains kebabs n'hésitent pas à vendre leurs sandwichs jusqu'au matin. Ces rues subissent les aléas et débordements des festivités étudiantes : détritus sur l'espace public, étudiants en état d'ébriété, nuisances sonores, déterioriation du mobilier urbain, etc. L'opération menée sur Pargaminières s'inscrit aussi dans une politique plus large de tranquillité nocturne sur Toulouse. Depuis 2011, la Ville s'est engagée à lutter contre les risques liés à l'hyperconsommation d'alcool et autres produits psychoactifs.

> « La rue Pargaminières, avec un lieu extrêmement fort en festivités qui s'appelle la Place Saint-Pierre [était] devenu un endroit où on pouvait alimenter de l'alcool, un endroit où des prédateurs pouvaient très fortement commettre un acte délictueux et de délinquance. En ce qui me concerne, je pense qu'il y avait nécessité d'accompagner l'aménagement urbain et l'ensemble des mesures que nous essayons de prendre pour lutter l'alcoolémie et les excès liés à l'alcool, parce qu'il y avait un besoin de surveillance permanente qu'on ne pouvait pas faire »
>
> *Pierre Cohen, extrait du PV du conseil municipal du 18 mars 2016*

> « Il y a des chantiers qui sont mis en place sur cette place et la volonté d'abord de travailler sur l'aménagement, ce qu'on appelle la prévention situationnelle qui consiste à voir comment

> des aménagements, et ça a été le cas pour la rue Pargaminières, comment des aménagements peuvent contribuer à créer une nouvelle qualité, créer de la confiance »
>
> *Pierre Cohen, extrait du PV du conseil municipal du 18 mars 2016*

La mutation de l'offre commerciale doit avoir pour finalité d'apaiser l'activité nocturne et d'impulser de nouveaux usages, de préférence diurnes et familiaux.

En effet, l'équipe municipale socialiste souhaitait que cet axe, reliant le Capitole au pont Saint-Pierre, devienne un espace à destination des touristes et des familles. Les aménagements effectués sur la place Saint-Pierre vont dans ce sens : les espaces publics sont repensés de façon à favoriser la mise en place de terrasses de cafés et de restaurants. De son côté, le manager de centre-ville encourage cette évolution en négociant avec les gérants des établissements présents sur la place — pour la plupart, des bars — pour les inciter à mettre en place une offre de restauration durant la journée (en échange d'une atténuation de l'activité nocturne). La rue du Taur, située à proximité de l'axe Pargaminières-Romiguières, connaît une évolution similaire. Accès privilégié à la basilique Saint-Sernin (classée au patrimoine mondial de l'UNESCO), cette rue s'est adaptée à la vocation touristique du quartier. L'offre commerciale y est principalement destinée aux touristes : les commerces y distribuent des produits typiques de la région (violette, livres en occitan, etc.), des biens destinés aux touristes (cartes postales, drapeaux occitans, porte-clés de Toulouse, etc.) et de multiples échoppes de restauration s'y sont installées pour permettre aux passants de déguster quelques crêpes, burgers ou salades sur des terrasses étriquées par la circulation automobile. C'est aussi un lieu très fréquenté par les étudiants, étant donné la proximité de la rue avec l'université du Capitole. Dans le but de favoriser ces usages touristiques, la rue du Taur est réhabilitée et piétonnisée à la fin du mandat de Pierre Cohen.

Pour l'axe Pargaminières-Romiguières, cette vocation touristique était moins « évidente » et restait encore à consolider : l'offre locale était moins marquée par le tourisme, et le trafic et l'exiguïté de la rue étaient peu propices à la mise en place de terrasses sur la rue. En 2009, le diagnostic du service commerce établissait le constat suivant : les rues Pargaminières-Romiguières font partie du circuit touristique mais la rue manque de confort pour les piétons en raison du trafic. L'offre commerciale répond à une demande étudiante, elle regroupe une bonne part de « restauration rapide ethnique » et est très animée la nuit. Les boutiques y sont petites. Outre le problème du trafic automobile, c'est aussi les caractéristiques des cellules commerciales qui freinent la transformation de la rue :

> « Le problème de Pargaminières, c'est que les cellules sont toutes petites, donc peut-être qu'un jour, on aura la possibilité si on a des cellules mitoyennes, de les racheter et de les démembrer pour en faire des cellules qui soient plus performantes commercialement. »
>
> *Extrait d'entretien, adjointe au commerce sous le mandat de Pierre Cohen.*

L'exiguïté des cellules commerciales contraint les commerçants et limite la nature des activités qui peuvent s'installer. Outre les problèmes d'alcoolémie et de confort piéton, les élus souhaitent aussi améliorer la commercialité de la rue.

9.1.2. Le quartier Bayard-Belfort : soutenir l'emergence d'un quartier d'affaires

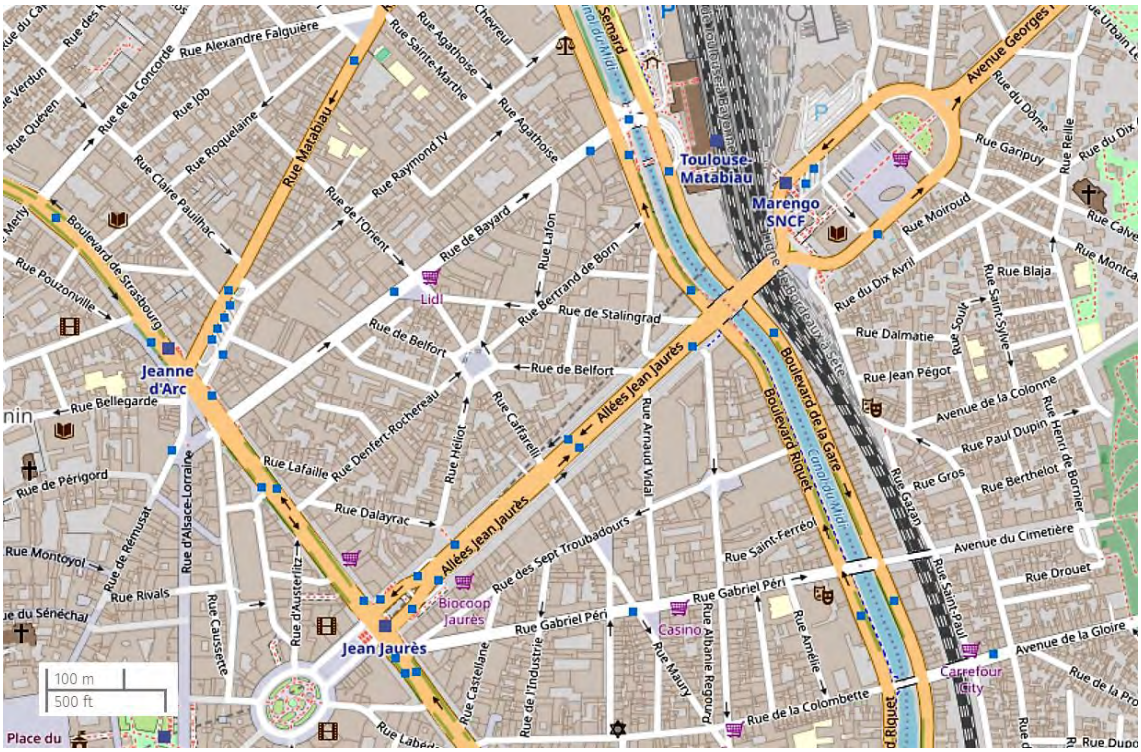


Figure 79. Quartier Bayard-Belfort (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)

Le quartier Bayard-Belfort bénéficie d'une situation géographique stratégique : situé entre la gare SNCF et l'hypercentre, c'est une porte d'entrée privilégiée vers le centre-ville toulousain, notamment pour les voyageurs. L'annonce de l'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) à l'horizon des années 2020 a renforcé ce caractère stratégique aux yeux des édiles locaux. Cette nouvelle ligne permettrait de rejoindre Paris en seulement 3h. Les études menées pour anticiper l'impact de cette infrastructure prévoient une hausse significative du nombre de voyageurs par an. Perçue par les élus comme « un

atout majeur pour le développement de la métropole mais aussi pour son rayonnement », l'arrivée de la LGV conduit la collectivité à saisir cette opportunité en démarrant un nouveau projet urbain sur le quartier de la gare : le projet Toulouse EuroSudOuest (TESO). Le lancement d'un tel projet s'inscrit dans la volonté des élus de positionner Toulouse dans le réseau des métropoles françaises et européennes. La revalorisation des quartiers de gare, comme la construction de grands équipements culturels et la requalification des centres urbains font partie des stratégies partagées par les grandes villes pour conquérir leur statut de métropole (Pinson, 2009). De tels projets s'inscrivent aussi dans la mutation des stratégies foncières de l'État, soucieux de revendre des terrains au bon prix, et celles des collectivités locales, en quête de terrains à bas prix pour réaliser des opérations de construction de logement (Chabrol, 2018).

9.1.2.1. Le projet urbain TESO : un nouveau pôle urbain et commercial contesté pour un projet avorté

Le projet Toulouse EuroSudOuest s'articule autour de deux axes : transformer la gare SNCF en Pôle d'Échanges Multimodal (PEM) et étendre le centre-ville jusqu'au Canal du midi. En ce qui concerne le projet de PEM, celui-ci doit faciliter l'intermodalité. Il sera composé de la gare ferroviaire — modernisée *via* la construction d'un nouvel espace voyageurs comprenant commerces et services — la gare routière Pierre Sémard et l'accès aux deux lignes de métro. Les quatre nouveaux parvis doivent permettre « d'ouvrir » le pôle d'échanges sur la ville. L'un des quatre parvis débouche directement sur le quartier qui nous intéresse : le secteur Belfort-Bayard, situé de l'autre côté du canal (*cf.* figure 80). En complément de la restructuration du pôle multimodal, le projet prévoit l'embellissement des quartiers environnants. Le but d'une telle opération est d'étendre le centre-ville au-delà du canal du midi afin de « créer un cœur de métropole d'une nouvelle ampleur, connecté aux transports et ouvert au développement ». La création d'une Zone d'Aménagement Concertée de 40 Ha doit permettre la construction de logements privés et sociaux, de bureaux, de commerces et d'équipements publics, de manière à réunir près de la gare, « tout ce qui fait la vitalité et la diversité du centre urbain d'une grande métropole »[311] (*cf.* figure 81).

[311] Source : http://www.toulouse-eurosudouest.eu/les-elements-cles.html

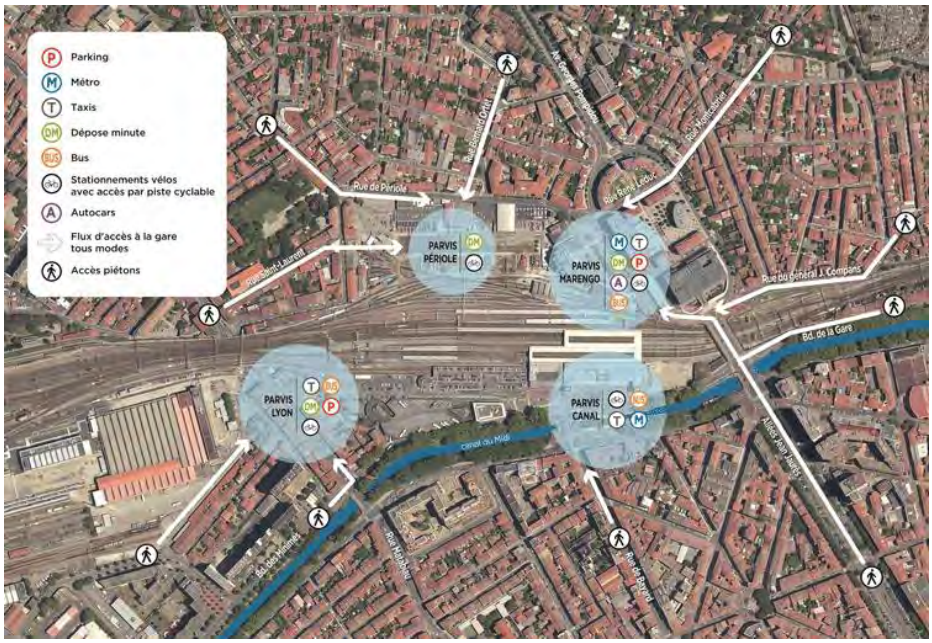


Figure 80. Projet TESO et ses quatre parvis ouverts sur la ville (Source : Toulouse-EuroSudOuest.eu[312]).

Avec ce projet TESO, les élus locaux affichent clairement leur ambition de faire de Toulouse, une grande métropole française :

> « Imaginez un grand centre métropolitain embelli et connecté aux transports avec des commerces, des équipements de qualité, des lieux de sortie et une circulation apaisée… C'est l'ambition du volet urbain de Toulouse EuroSudOuest » (Toulouse-EuroSudOuest.eu)

Pour symboliser son ambition métropolitaine, le maire annonce en 2017, le projet de construction d'un gratte-ciel aux abords de la gare Matabiau. Le projet « Tour Occitanie » conçu par la Compagnie de Phalsbourg (*cf.* figure 82) prévoit l'édification d'un immeuble de 150 mètres de haut, soit quarante étages, comprenant 11400 m² de logements, 11200m² de bureaux, des commerces et enfin un hôtel de luxe Hilton[313]. Rarement évoqué lors des réunions de concertation du projet TESO, ce projet fait l'effet d'une bombe auprès de la population au moment de son annonce, si bien que rapidement, plusieurs collectifs se créent en opposition au projet de gratte-ciel[314]. Les riverains du quartier Bayard

[312] Source : http://www.toulouse-eurosudouest.eu/les-elements-cles.html

[313] Source : « Toulouse. Voici comment la Tour d'Occitanie a pu « sortir du chapeau » en un an et sans concertation », *Actu Toulouse*, publié le 15/11/2017 [en ligne] : https://actu.fr/occitanie/toulouse_31555/toulouse-voici-comment-tour-doccitanie-pu-sortir-chapeau-an-sans-concertation_13385396.html (consulté le 30/09/2019)

[314] L'émergence d'un tel projet dans les coulisses de l'agglomération semble être le résultat d'une négociation reserrée entre le promoteur et la ville, loin des espaces de la concertation : « sauf contre-ordre, en principe, la consultation qui sera lancée à l'automne permettra la réalisation d'un immeuble de grande hauteur. À la base, nous étions partis sur une proposition d'immeuble de 50 mètres de haut mais ce sont les promoteurs qui sont venus vers nous pour nous proposer un immeuble de très grande hauteur » (Alain Garès, directeur de la société Europolia en charge du projet global TESO, Source : site internet Toulouse Actu, https://actu.fr/occitanie/toulouse_31555/toulouse-voici-comment-tour-doccitanie-pu-sortir-chapeau-an-sans-concertation_13385396.html). Par ailleurs, Le projet PLUi prévoyait une part de 35% de logements sociaux dans les opérations de construction d'habitations. Pour garantir l'équilibre financier du projet,

ne sont pas nécessairement tous contre le projet, au contraire, l'association Bayard Matabiau y voit une opportunité de revaloriser de leur quartier. De vives controverses émergent au sein du conseil municipal, notamment en 2018, lorsque la majorité de J.-L. Moudenc demande une modification simplifiée du PLUi-H dans le but d'exempter les promoteurs de la Tour Occitanie de l'obligation d'inclure du logement social dans leur projet :

> « Nous pensons qu'il est opportun d'exonérer la tour. La tour est un bâtiment exceptionnel, vous en convenez. Et appliquer des règles entre guillemets banales, classiques à un bâtiment exceptionnel, ça mérite peut-être une réflexion »
>
> *Extrait de PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

L'opposition réagit vivement à cette proposition en dénonçant l'impact de telles mesures sur la mixité sociale du quartier, historiquement populaire :

> « Nous avons lancé des ateliers, où les habitants ont travaillé sur ce que pouvait être l'usage d'un espace comme celui-là (…) un endroit qui était paupérisé, qui avait des difficultés, mais aussi un risque de faire fuir des habitants qui ont trouvé là l'occasion d'habiter presque dans le centre-ville pour pas cher. Et cela, on a l'obligation d'y faire attention, de l'accompagner et de ne pas amener d'autres populations qui évidemment pousseraient les autres très loin dans l'agglomération (…) [Ce projet] est à dimension qui mérite d'avoir une maîtrise, et surtout de ne pas en faire des exceptions qui, dans le symbole, donnent plus l'impression d'avoir une urbanisation de riches qu'une urbanisation maîtrisée et de mixité sociale. »
>
> *Conseillère d'opposition, extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

> « Je suis assez soufflée que vous puissiez affirmer et assumer le fait de dire : la tour Occitanie sera un bâtiment exceptionnel donc il n'y aura pas de place pour du logement social. C'est-à-dire qu'effectivement, en dessous d'un certain niveau de revenus, si on est pauvre, on ira de l'autre côté de la rue dans son logement social, et on aura peut-être la chance de voir les gens riches derrière la fenêtre de l'autre côté de la rue »
>
> *Conseillère d'opposition, extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

Les quartiers de gare sont de plus en plus sujets aux dynamiques de gentrification. Dans son étude sur Rennes, Catherine Guy a montré comment le quartier de gare s'était progressivement gentrifié au fil des vagues d'arrivée de ménages gentrificateurs[315] (Guy, 2016). Dans une autre optique, Aurélie

une demande de modification du plan local d'urbanisme a été déposée pour que ces règles d'intégration de logements sociaux soient assouplies et que le promoteur puisse ainsi déroger à la règle. Plusieurs préemptions d'immeubles opérées par Toulouse Métropole aux abords du projet ont été réalisées dans le but de construire des logements sociaux et ainsi permettre d'avoir le quota nécessaire sur le quartier.

[315] Historiquement, le quartier de la gare était investi par les familles de cheminots, lui conférant une identité populaire et communautaire. Les épouses des cheminots tenaient les bars et épiceries-buvettes du quartier dont le devenir

Delage dépeint les politiques publiques menées à Saint-Étienne pour encourager le retour du quartier de gare sur le marché (Delage, 2013). Elle explique pourquoi la présence de la gare constitue pour la municipalité, une ressource pour attirer des investissements privés et revaloriser ses quartiers de gare. Dans le cas de Saint-Etienne, ce n'est pas l'arrivée du TGV qui a motivé le lancement d'un projet urbain, mais la construction d'une seconde ligne de tramway. Tout comme à Toulouse, cette décision a entraîné le réaménagement du parvis de la gare SNCF, la construction d'un pôle multimodal et le lancement d'un projet de renouvellement urbain sur le quartier, destiné à répondre aux besoins du territoire et à le positionner dans le cadre métropolitain. Acteurs publics et privés se confortent dans des investissements assurantiels, qui diminuent pour chaque partie, le risque à investir. Par la mise en place d'opérations de réaménagement autour de la gare, les acteurs publics attirent l'attention des investisseurs sur le marché, participent à la revalorisation de cet espace et favorisent l'implication du privé qui peut alors conforter les efforts publics. C'est cet alignement des stratégies publiques et privés, toutes deux guidées par des impératifs prudentiels, qu'Aurélie Delage met en évidence à partir du cas de Saint-Étienne (Delage, 2013).

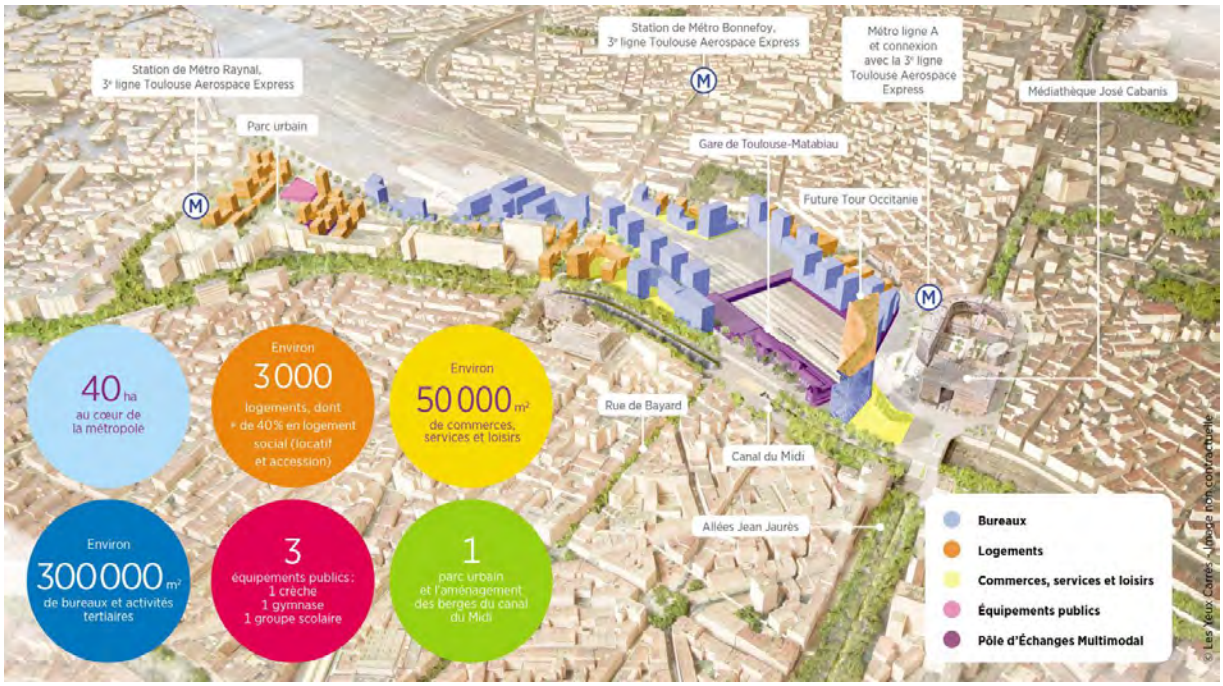


Figure 81. La gare Matabiau et ses quartiers environnants à l'horizon 2030 (Source : Toulouse-EuroSudOuest.eu)

Nous observons des dynamiques similaires sur le cas toulousain, puisque le projet urbain TESO a suscité l'intérêt des investisseurs et surtout, celui du promoteur de la Tour Occitanie. Les bureaux

commercial semble fortement lié à la population en place. Catherine Guy identifie trois vagues de ménages participant à la gentrification du quartier : les « pionniers », les « consolidateurs » et les « néo-gentrifieurs » (Guy, 2016).

constituent aujourd'hui l'un des investissements les plus rentables en métropole. À l'origine, le projet urbain prévoyait la présence d'un gratte-ciel mais pas d'une telle ampleur. L'opposition voit dans ce changement de mesure, la conséquence du lobbying du promoteur. Elle ne manque pas de dénoncer cela au sein du conseil municipal, confrontant l'équipe municipale aux risques auxquels elle s'expose en « jouant le jeu du privé ». Elle interroge par exemple, les conséquences de la création de 50000m² de commerces sur le commerce de centre-ville :

> « Nous avons la chance pour plein de raisons, je ne vais pas revenir là-dessus, d'avoir un centre-ville qui tient le coup aujourd'hui. Mais il est quand même fragile. (...) Aujourd'hui, avec 50.000m² de commerces, il nous semble que ce sera complètement déstabilisant pour le centre-ville actuel »
>
> *Elu d'opposition, extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

L'élu au commerce corrige le volume de l'offre commerciale (30000m² au lieu de 50000m²) et rassure l'opposition en assurant que la Ville saura garantir la complémentarité de l'offre avec celle du centre-ville :

> « Ce n'est pas 50 000 mètres carrés. (...) Aujourd'hui, le cabinet Bérénice (...) préconise entre 30 et 35 000 mètres carrés. Est-ce trop, est-ce peu ? Nous allons voir. (...) L'idée, c'est d'avoir un gestionnaire unique aussi, une foncière unique qui porte ces commerces. Pourquoi ? Parce qu'on va travailler avec la fédération des commerçants, avec des associations de commerçants, avec les chambres consulaires, avec tous les acteurs concernés par le commerce, de façon à ce que ce soit une offre complémentaire à celle existante en centre-ville, bien sûr, mais aussi en lien avec les allées Jean Jaurès et la rue Bayard. Parce qu'on ne peut pas tuer la rue Alsace ou d'autres. Donc on le travaillera, tout ça en commun accord avec les acteurs économiques »
>
> *Extrait du PV de conseil municipal du 30 mars 2018.*

C'est un fait que nous avons déja évoqué : la création de mètres carrés commerciaux est largement tributaire des autorisations municipales mais la plupart des élus locaux ne s'opposent pas aux projets de commerce dans la mesure où ils permettent d'asseoir l'attractivité du territoire. Aujourd'hui, la régulation de l'urbanisme commercial porte plus sur les qualités des projets commerciaux que sur le volume de mètres carrés commerciaux produits (Coulondre, 2015 ; Allé, 2013) — ce qui explique l'augmentation constante du nombre de mètres carrés de commerces, et ce, malgré la stagnation de la consommation (Madry, 2013). Par un dispositif de gestionnaire unique sur la ZAC, les élus locaux pensent pouvoir garantir la complémentarité entre l'offre existante et le nouveau projet commercial et ainsi éviter toute concurrence entre les deux entités. L'assurance de peser sur la nature de l'offre semble évacuer du débat, toute question sur le bien-fondé de la création de commerces sur cet espace.

À ce titre, le projet TESO est illustratif des dynamiques classiquement observées dans l'immobilier de commerce. L'immobilier de commerce forme un investissement intéressant pour les promoteurs : il recouvre des investissements relativement rentables et peu risqués. Inclure des mètres carrés commerciaux dans des projets mixant habitat, bureau, commerce et services constitue une manière pour les promoteurs de sécuriser le projet pour les investisseurs, quant bien même l'offre commerciale ne répond pas à une demande de consommation. C'est ce que Pascal Madry (2013) nommait « la bulle de l'immobilier commercial ». Si l'efficacité du marché réside dans sa capacité à assurer la rencontre d'une offre et d'une demande, cette capacité peut être mise à mal par la financiarisation du marché (Nappi-Choulet, 2013), surtout lorsqu'elle place la rentabilité en préoccupation majeure des promoteurs, au détriment des attentes des utilisateurs du centre commercial. Accepter de nouveaux mètres carrés commerciaux, c'est un compromis que peuvent accepter certains maires pour permettre le lancement de nouveaux projets immobiliers mixtes. L'opposition qualifie l'urbanisme de J.-L. Moudenc « d'opportuniste » car elle répond aux besoins des entreprises, notamment ceux des promoteurs et de la SNCF :

> « Nous avons toujours été très précautionneux vis-à-vis de ce projet parce que ce projet est d'abord une gigantesque plate-forme multimodale. C'est sa qualité. Ce n'est pas un projet résidentiel, ce n'est pas l'occasion de faire ce dont vous rêvez depuis des décennies, c'est-à-dire un centre d'affaires, que j'ai toujours dit qu'il ne se décrétait pas. Un centre d'affaires, ça vient quand vous êtes une vraie métropole européenne. (…) »
>
> *Pierre Cohen, extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

> « C'est à nous de dire ce que nous souhaitons. Ce n'est pas à la SNCF de vouloir équilibrer. Je sais qu'ils ont des problèmes, ils ont des problèmes de fric. Mais ce n'est pas à la SNCF de décréter qu'ils vont équilibrer leurs comptes avec des projets urbains dans toutes les gares de France »
>
> *Pierre Cohen, extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

Néanmoins, le projet de LGV a été avorté en mars 2015 suite à l'avis défavorable de la commission d'enquête publique. Pourtant, les investissements et les projets ont été maintenus, voir surenchéris (*cf.* tour Occitanie) alors que leur raison d'être — l'arrivée de la LGV — a été remise en cause. Jean-Pierre Wolff analyse l'annulation de l'arrivée de la LGV comme la résultante de la recomposition de jeux d'acteurs locaux et nationaux (Wolff, 2015).

Figure 82. Projet de tour Occitanie (Source : toulouse-métropole.fr)

9.1.2.2. Le quartier Bayard-Belfort, un quartier de gare

Le quartier Bayard-Belfort, bien que situé à proximité de la gare, n'est pas pris en compte dans le périmètre du projet TESO (*cf.* figure 81). Néanmoins, la deuxième phase du projet urbain Toulouse Centre initiée par J.-L. Moudenc prévoit la requalification des accès à la gare : en 2016, la rue Bayard est embellie et les allées Jean-Jaurès sont pressenties pour devenir les futures « remblas » toulousaines. À l'instar de nombreux quartiers de gare métropolitains, Bayard-Belfort souffre d'une réputation négative. Le quartier se caractérise par un habitat délabré et une proportion élevée de logements vacants (12,45% selon l'INSEE en 2015). Un débat similaire à Arnaud-Bernard a lieu sur le quartier Bayard, même s'il ne connaît pas la même médiatisation. Des petites zones du quartier apparaissent commes des zones de non-droit, selon les riverains, qui regrettent la présence de sans-abris (même si ceux-ci « ne sont pas agressifs ») et certains endroits de la rue devenus des « coupe-gorge ». L'association de riverains du quartier de Bayard lutte contre l'insécurité et pour la revalorisation de la rue. Elle reçueille les avis des riverains et des propriétaires dans le but de changer l'image de « quartier chaud » de Bayard et n'hésite pas à jouer le rôle de lobbying auprès de la Ville pour faire changer les choses. Depuis sa création en 2007, elle milite en faveur de la pietonnisation de la rue de Bayard et de l'instauration de mesures sécuritaires sur le quartier — à l'instar d'Arnaud-Bernard, les habitants réclament une présence policière renforcée et de la vidéo-surveillance — sans oublier les appels du pied à la municipalité pour inciter à préemption de certains commerces :

> « Annonce de vente d'un fond de commerce situé en plein milieu de la rue Bayard, sur la place Schumann : il serait dommage que ce commerce, idéalement situé, soit un énième taxiphone, restauration rapide de type kebab… Faisons en sorte de diversifier les commerces; ceci afin de rendre plus attractif notre quartier et afin d'éviter une concurrence finalement insoutenable entre fonds de commerce similaires qui finissent par faire faillite… Espérons que la Mairie de Toulouse face usage de son droit de préemption à l'occasion de la cession du fonds pour choisir, elle même, la nature du commerce ! »
>
> *Publication de l'association de riverains du quartier Bayard Matabiau.*

Outre le climat d'insécurité et l'insalubrité qui règnent sur le quartier, l'offre commerciale est jugée « peu qualitative » en raison de la présence de nombreux *sexshops*, de clubs, de bars et du racolage. La zone est touchée par un taux de vacance commerciale important (14% en 2006), due à l'état délabré de certains commerces. La multiplication des enseignes créé une pollution visuelle qui entache l'environnement urbain de ce quartier. Selon le diagnostic réalisé en 2006 par un cabinet extérieur, l'offre commerciale locale répond peu aux besoins des habitants et les actes d'incivilité alimentent l'image négative du quartier. Le rachat de cellules commerciales par la municipalité doit permettre d'installer de nouveaux commerces, plus propres et plus « qualitatifs », en adéquation avec l'identité souhaitée pour le quartier :

> « Là, on travaille sur l'arrivée du TGV. Il faut l'anticiper donc on est en veille et, dès qu'on peut, on rachète des boutiques pour faire muter des *sexshops*, des commerces de nuit, les commerces qu'on trouve habituellement autour des gares historiques, pour que le jour où le TGV arrive, il n'y ait pas que les propriétaires privés qui profitent de cette arrivée du TGV mais que nous aussi on puisse accueillir de nouveaux locataires et avoir de belles boutiques. »
>
> *Extrait entretien, manager de centre-ville, mai 2014.*

L'équipe municipale sous Jean-Luc Moudenc a mis en œuvre des mesures pour embellir la rue de Bayard et améliorer la situation du quartier. Un arrêté anti-prostitution voté en 2014 se donne pour ambition de mettre fin à la présence des prostituées sur les trottoirs de la rue de Bayard tandis que la rénovation de la rue et de la place Schuman doivent changer l'image du quartier. Une politique est menée pour les enseignes commerciales également. Ces mesures ont été très attendues par les riverains, qui depuis 2007, sollicitent les équipes municipales de gauche et de droite pour obtenir des changements. Les résidents ont été relativement déçus par la mandature de Cohen : l'association juge que le maire a délaissé le quartier et regrettent que le secteur Bayard, compris dans le périmètre initial du concours pour le projet urbain Toulouse Centre, n'ait fait l'objet d'aucun projet de la part de l'urbaniste catalan. En 2011, pour lutter contre l'insécurité, les résidents de l'association Bayard Matabiau ont soumis l'idée de faire appel à une milice privée pour surveiller les espaces publics et

pallier les lacunes de la police. Cette initative a fermement été refusée par la municipalité : l'adjoint en charge de la sécurité a rappelé que la surveillance de l'espace public était du ressort de l'État et qu'une société de sécurité ne saurait assurer cette mission. Ce sentiment croissant de délaissement des habitants explique certainement pourquoi à la fin de sa mandature, le maire socialiste P. Cohen a décidé de placer Bayard-Belfort dans les quartiers concernés par l'opération Commerce Avenir. Il fallait préparer et accompagner le projet TESO mais le maire sortant Pierre Cohen souhaitait aussi reconquérir un électorat mécontent à l'approche des élections.

9.1.3. LE QUARTIER ARNAUD-BERNARD : ASSURER LA SECURITE SUR L'ESPACE PUBLIC

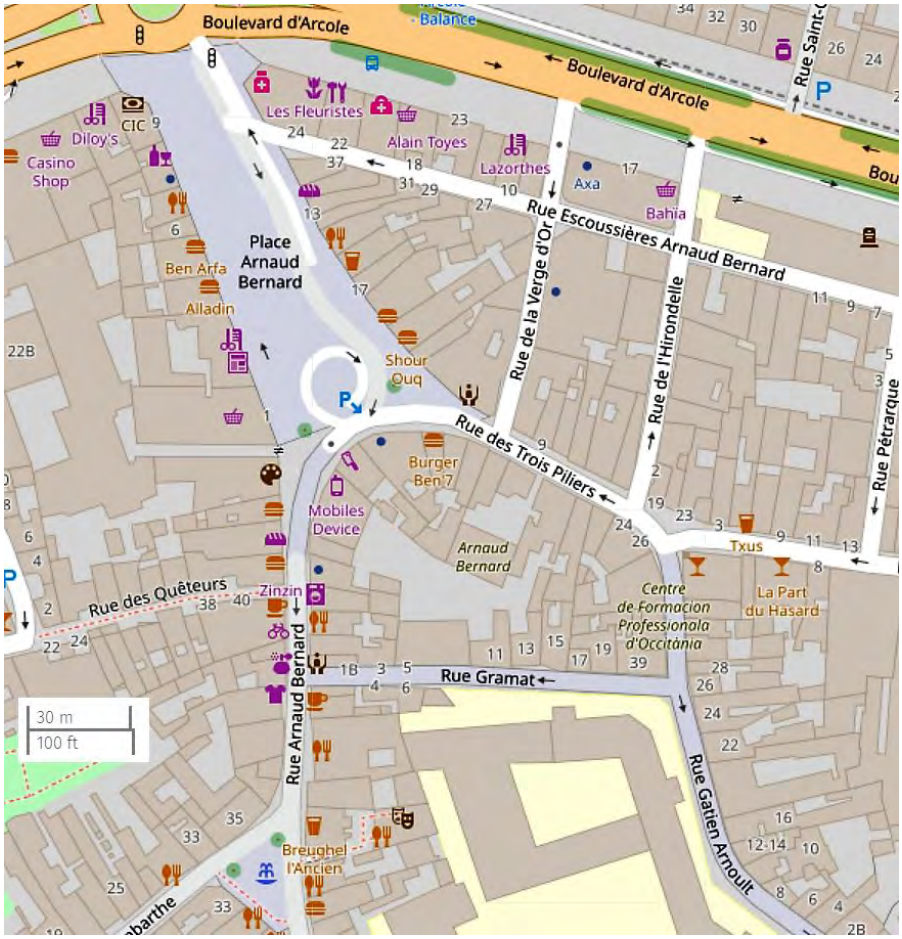


Figure 83. Quartier Arnaud-Bernard (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)

« La place Arnaud-Bernard aurait-elle deux faces ? ». Cette question, issue du quotidien local La Dépêche du Midi[316] résume la situation du quartier Arnaud-Bernard. Quartier populaire du centre-

[316] Source : « Toulouse. Place Arnaud-Bernard : ils l'aiment, ils la quittent », *La Depeche*, publié 09/04/2012 [en ligne] : http://www.ladepeche.fr/article/2012/04/09/1326647-place-Arnaud-Bernard-ils-l-aiment-ils-la-quittent.html

ville toulousain, la population d'Arnaud-Bernard est composée d'étudiants, d'ouvriers et d'étrangers issus de diverses vagues d'immigration. Arnaud-Bernard est le théâtre de nombreuses manifestations culturelles et associatives, l'activité commerciale y est florissante mais sort des circuits habituels de la distribution avec une large représentation de commerces dits « ethniques » et une place importante accordée à l'économie sociale et solidaire. Arnaud-Bernard possède une identité forte, celle d'un quartier à la fois populaire, alternatif, cosmopolite, vivant sur le plan culturel et associatif. Mais c'est aussi un quartier impopulaire dont la réputation est devenue sinistre auprès des toulousains. Régulièrement au cœur des articles de la presse locale, il fait l'objet de nombreuses plaintes quant à l'insécurité qui y règne et aux activités illégales qui y prennent place : marchands de sommeil, vente illégale de cigarettes et de drogues, trafics et vols récurrents dans les commerces, violences sur l'espace public… À l'identité « positive » cosmopolite et populaire du quartier, s'ajoute ainsi une identité « négative » qui mobilise fortement depuis quelques années les usagers du quartier, la presse locale et les édiles locaux. De ce point de vue, l'opération Commerce Avenir semble s'inscrire dans l'éventail des instruments mis en place par la municipalité pour « apaiser » les tensions liées au quartier Arnaud-Bernard, même si nous verrons que ces outils sont aussi mobilisés au service d'une politique d'extension du centre-ville bien plus ancienne que les débordements sub-mentionnés.

9.1.3.1. Un quartier populaire et cosmopolite dans le centre-ville

Avant d'entrer dans le vif des controverses qui touchent actuellement le quartier Arnaud-Bernard, nous voudrions revenir brièvement sur l'histoire de ce lieu, de manière à comprendre l'émergence des problématiques qui se posent quant à l'avenir de ce quartier[317]. Autrefois lieu de rencontre entre le monde rural et la ville (Touhami, 2007), le quartier Arnaud-Bernard voit son identité se former au gré des migrations ayant rythmé son histoire. « Emblème d'une ville mosaïque » pour reprendre les termes de Slimane Touhami qui en livre une fine ethnographie, le quartier accueillit tour à tour de multiples populations d'origine étrangère, des réfugiés espagnols aux immigrés italiens, en passant par les travailleurs maghrébins. L'effondrement de la République espagnole à la fin des années 1930 et la montée du régime fasciste de Franco provoquera l'arrivée dans l'urgence d'une communauté de près de 20000 réfugiés espagnols à Toulouse. Celle-ci investira principalement les quartiers Saint Cyprien avec la Prairie des Filtres, les Minimes, la place Wilson, les allées Jean-Jaurès et enfin Arnaud-

[317] Nous approfondissons un peu plus l'histoire de ce quartier car c'est ce quartier qui a concentré la plus grosse partie des efforts de la municipalité.

Bernard. Ces immigrés deviennent cordonniers, commerçants, maçons, ouvriers ou restaurateurs. Leur présence transforme de façon notable la vie commerçante du quartier, avec l'ouverture de multiples cantines d'inspiration espagnole, mais aussi la vie politique de ce lieu traditionnellement investi par une gauche militante (Touhami, 2007).

À partir des années 1960, le quartier voit son paysage changer considérablement. Une première rupture concerne le départ du marché de gros qui animait jusqu'alors le commerce du quartier[318]. Par sa position frontalière, Arnaud-Bernard a longtemps été un lieu propice aux échanges entre la ville et les campagnes proches. Sa vocation marchande est directement née de cette proximité puisque les paysans venaient vendre leurs productions aux habitants du bourg. En 1881, la ville avait lancé la construction d'une grande halle de verre et d'acier pour accueillir ce marché (Touhami, 2007). Mais dans les années 1950, les responsables de la halle, les marchands et les autorités municipales jugent le marché de gros toulousain trop vétuste pour rester compétitif face aux autres marchés français[319]. En 1951, le Conseil municipal de Toulouse décide de déplacer le marché de gros vers la sortie de la ville, ce qui donnera lieu en 1964 du Marché d'Intérêt National (M.I.N.) de Lalande (Djejal, 1979). Cette décision entraînera la destruction de la halle d'Arnaud-Bernard et le départ des maraîchers vers la gare Matabiau (Touhami, 2007). La place Arnaud-Bernard devient une place de parking pour voitures. Peu de temps après, c'est la Faculté de Lettres qui déménage en 1969 sur le site du Mirail, emportant avec elle une bonne partie de la population étudiante qui résidait alors dans le quartier, créant une deuxième rupture dans la vie quotidienne du quartier (Touhami, 2007).

[318] Saint Cyprien a connu une évolution similaire avec le départ des abattoirs au nord du quartier.
[319] Celui-ci connaît une baisse de fréquentation des acheteurs et des vendeurs en raison des difficultés d'accès par les voies routières et de l'absence d'entrepôt à proximité pour faciliter le stockage et la conservation des produits.

Figure 84. Marché de gros d'Arnaud-Bernard (source : Archives Municipales de Toulouse).

Ces départs s'inscrivent dans une dynamique plus large de périurbanisation et de dépeuplement du centre-ville au profit de sa frange péricentrale : entre 1946 et 1975, les quartiers centraux anciens toulousains perdent un tiers de leur population (Levy, 1983). Sur Arnaud-Bernard, cela se traduit par le départ des jeunes et des immigrés espagnols vers les nouveaux grands ensembles périphériques (Bouchot, 2016). Cette dynamique de dépeuplement ne faiblit pas après 1975 puisque le recensement enregistre une baisse de plus de 8 % de la population dans le centre toulousain (Levy, 1983). Outre les changements quantitatifs, les quartiers centraux de Toulouse connaissent également des mutations sociodémographiques non-négligeables sur le plan qualitatif, variables en fonction des espaces considérés (*cf.* figure 85). Alors qu'on observe sur l'espace central un vieillissement général de la population, le quartier Arnaud-Bernard accueille une part de jeunes adultes supérieure à celle des autres quartiers (Levy, 1983). Par ailleurs, si on constate une hausse de la proportion de personnes seules et célibataires dans les quartiers centraux (25,8 %), ce phénomène est encore plus visible sur Arnaud-Bernard (42,8 %) (Levy, 1983).

En tant que quartier d'immigration (au même titre que Saint-Cyprien ou la Dalbade), un habitant d'Arnaud-Bernard sur cinq était étranger. À l'aune des années 1980, le quartier se caractérise par une population jeune, une forte présence d'étrangers et par une mobilité résidentielle accrue liée aux caractéristiques de la population, majoritairement issue des classes populaires (ouvriers, travailleurs immigrés, chômeurs) (Levy, 1983). Les artistes, les immigrés et les étudiants investissent le quartier car ils y trouvent des locations moins chères que sur le reste du centre-ville. Les logements, principalement des T1 ou T2, ne favorisent pas l'installation durable de familles (Bouchot, 2017). Cette situation conduit à un « face-à-face » social entre les classes sociales les plus favorisées (cadres

supérieurs, patrons de l'industrie et du commerce, professions libérales) traditionnellement présentes dans les quartiers centraux et les classes populaires ayant investi les espaces délaissés par les classes moyennes. Le départ de ces dernières en périphérie a accentué la co-présence de classes aisées et marginalisées sur des espaces restreints (Levy, 1983).

TABLEAU 2
EVOLUTION (EN %) DES ACTIVITÉS À ARNAUD-BERNARD DE 1952 À 1981.

	1952 sur 171 points d'activités (en %)	1981 sur 144 points d'activités (en %)	Evolution 1952-1981 en nombre - 27
Commerce de proximité	47,4	27,8	- 41
Equipement de la personne et de la maison	7,6	3,5	- 8
Commerce occasionnel	21,1	26,4	+ 2
Activité de loisir	11,1	29,9	+ 24
Artisanat	12,9	12,5	- 4

Sources : Enquête PACT 31, 1981

Figure 85. Evolution (en %) des activites commerciales à Arnard Bernard de 1952 a 1981 (in Levy, 1983)

Ce déclin démographique s'accompagne de dégradations importantes du bâti dans ces secteurs. Celles-ci sont prises en charge de manière très contrastée selon les quartiers : alors que les quartiers Dalbade, Daurade et Saint Étienne connaissent d'importantes réhabilitations, les secteurs Saint Cyprien, Arnaud-Bernard ou encore Pargaminières restent relativement sinistrés (Levy, 1983). En écho à ces transformations, le paysage économique connaît également des évolutions significatives mais contrastées. Si une tendance générale à la spécialisation et à l'affinage des activités commerciales (équipement de la personne, loisirs) peut s'observer sur l'ensemble du centre ville, on constate que l'impact de ces transformations est variable d'un quartier à l'autre : concentration et affinage des activités commerciales sur certains secteurs de la ville (la rue Alsace-Lorraine, les alentours de la place Wilson et le secteur Saint-Georges marqué par l'arrivée du nouveau centre commercial) contre évidement commercial et départ des commerçants indépendants sur d'autres secteurs, parmi lesquels figurent Arnaud-Bernard (Levy, 1983). Au déclin démographique du quartier s'ajoute une forme d'évidement commercial (*cf.* figure 85) qui impacte fortement l'évolution future du quartier.

Si le départ des commerces fut dommageable pour la population résidente, il autorise l'émergence d'une nouvelle offre commerciale sur le quartier. Le renouvellement commercial du quartier Arnaud-Bernard se réalise par l'arrivée d'activités inédites (Levy, 1983). La présence des espagnols libertaires façonne la couleur politique du quartier : il devient le lieu de rassemblement des mouvements sociaux, des syndicats, des artistes et des étudiants. Les lieux de fête, les squats politiques, les cafés-

culturels s'y multiplient pour donner naissance à un quartier alternatif. Par ailleurs, l'arrivée massive de maghrébins au début des années 1970 change considérablement l'aspect du quartier: algériens et marocains rachètent massivement les immeubles insalubres délaissés par les habitants partis vivre en couronne urbaine (Touhami, 2007). Ils acquièrent de nombreux baux commerciaux dévalorisés par la délocalisation du marché de gros pour y installer des bazars, des boucheries, des commerces de tissus ou des pâtisseries. « Pour tous les Maghrébins de Midi-Pyrénées, Arnaud-Bernard devient une référence incontournable. On s'y rend le dimanche en famille ou lors des fêtes religieuses pour acheter les produits qui évoquent le « pays » » (Touhami, 2007 : 4). La rue Gatien-Arnout, qui opère le lien avec le marché dominical de l'*inquet* (situé à Saint Sernin) voit de nouveaux marchands investir ses trottoirs le dimanche pour vendre des herbes aromatiques (Touhami, 2007). Le développement du commerce communautaire permet de redynamiser un quartier en plein déclin démographique et commercial.

Encore aujourd'hui, la composition cosmopolite et populaire du quartier donne une coloration spécifique aux commerces qui s'y installent (Touhami, 2007). Alors que la place Arnaud-Bernard accueille majoritairement des bars, des cafés et des snacks orientaux, les rues Gatien-Arnout et des Trois Piliers hébergent des commerces principalement fréquentés par une population nord-africaine : « Boulangeries, bazars, bijouteries et boucheries voient déferler, les dimanche matins et les périodes de Ramadan, une population qui vient quérir là les produits nécessaires à la perpétuation d'une certaine identité culturelle » (Touhami, 2007 : 2). Des restaurants spécialisés dans la gastronomie espagnole continuent de célébrer l'identité espagnole et de faire connaître le quartier. Comme le rappelle Slimane Touhami : « Arnaud-Bernard célèbre au quotidien la rencontre entre l'immigration et le commerce » (Touhami, 2007 : 2). Avec l'essor d'une activité associative et culturelle intense, Arnaud-Bernard s'est peu à peu construite comme une centralité alternative, devenue singulière par la présence d'activités moins ancrées dans les circuits traditionnels de consommation tels que des « restaurants exotiques, cafés-théâtres, boutiques de gadgets, de vêtements unisexes, meubles en kit, produits naturels » (Levy, 1983).

9.1.3.2. Un quartier stratégique pour l'extention du centre-ville

Alors que l'abandon du quartier et sa dégradation ont constitué des facteurs déterminants à l'installation des populations immigrées, ils n'ont pas suscité l'attention des pouvoirs publics locaux avant les années 1980. Il faut attendre la libération des casernes militaires de Compans et de

Caffarelli en 1971 pour que les pouvoirs publics commencent à s'intéresser réellement au devenir du quartier Arnaud-Bernard. Celui-ci devient alors un espace stratégique pour la municipalité de par sa position charnière entre le centre ancien et le secteur Compans-Caffarelli. Au cours des années 1970-1980, les activités tertiaires conquièrent les franges du centre historique et concourent à l'extension du centre-ville, sans qu'une volonté politique globale ne soit réellement à l'origine de ce mouvement. Alors que la Cité Administrative s'installe sur les terrains libérés de l'Arsenal au nord, le Rectorat et le Conseil Régional investissent le sud et l'est du centre toulousain (Levy, 1983).

Pour accompagner la montée de pouvoir dans la ville, la municipalité souhaite mettre en place un centre directionnel de haut niveau (Levy, 1983). Deux territoires sont concernés par cette volonté : l'est du centre-ville, au niveau des allées Jean-Jaurès et du quartier Marengo ; et le nord du centre-ville, vers la cité administrative et les anciennes casernes Compans et Cafarelli. En effet, la libération des deux casernes en 1971 ouvre l'opportunité de créer un nouveau pôle administratif et directionnel dans un contexte où la rareté et le coût des terrains rendent difficile l'obtention d'un tel foncier. Cela se traduit en 1980 par le lancement d'un concours national d'architectes destiné à opérer l'ambitieuse requalification du futur quartier Compans-Cafarelli (23 hectares, soit deux fois les Halles de Paris !).[320]. En 1983, les démolitions sont achevées, les terrains libérés et l'ouverture du jardin et du palais des sports sont imminentes. Mais pour parachever la valorisation de ce quartier, il fallait aussi penser sa connexion à l'hypercentre. Arnaud-Bernard, situé entre le centre historique et cet ambitieux projet Compans-Cafarelli (*cf.* figure 86) est devenu un espace stratégique comme le résume bien Jean-Paul Levy :

> « Arnaud-Bernard n'était-il pas devenu, en raison de la dégradation d'ensemble et de la prolétarisation de sa population, une sorte de verrou bloquant l'extension en cours du centre vers le nord, hypothéquant même dangereusement les projets municipaux d'un centre directionnement sur les terrains des casernes Compans Cafferelli ? » (Levy, 1983 : 111).

[320] Le projet lauréat comprenait un jardin public, un complexe socioculturel, un centre d'archives, une chambre des métiers et divers services administratifs de niveaux départemental et régional. Dans ce projet, un seul bâtiment de l'ancienne caserne Compans était conservé. Ce projet ne comportait au départ, ni logement, ni commerces : ceux-ci ont été intégrés plus tard avec l'acquisition du foncier d'EDF-GDF.

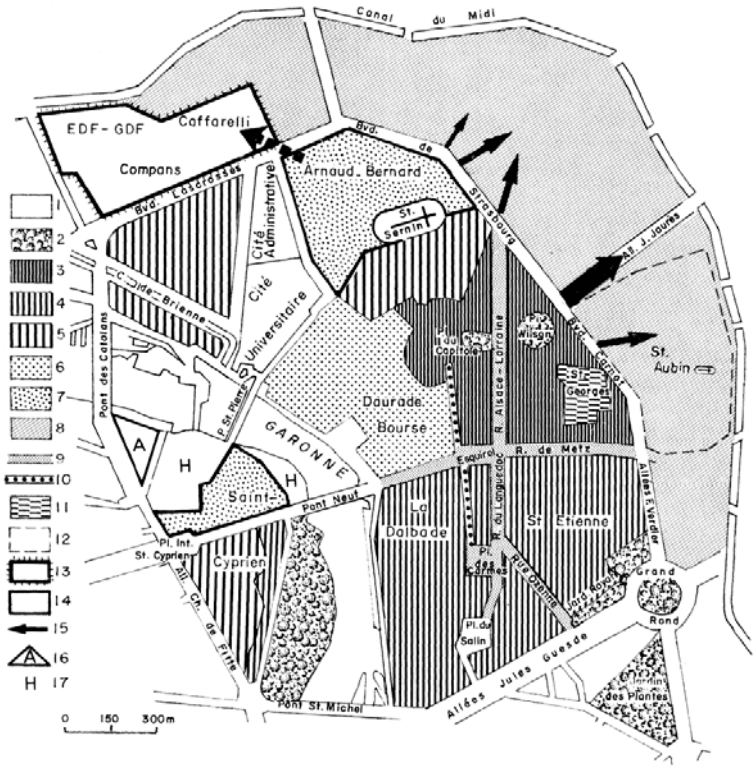


Figure 86. Évolution des quartiers centraux de Toulouse (in Levy, 1983).

En parallèle de ce projet, la municipalité inscrit dans son Plan d'Occupation des Sols (POS), quatre orientations majeures pour l'avenir du centre-ville : maintien des populations, valorisation des activités centrales, sauvegarde du patrimoine historique et meilleure accessibilité (Levy, 1983). Dans son analyse de la politique municipale, J.-P. Levy soulève les incohérences de ces orientations :

> « Comment maintenir sur place les populations tout en favorisant la valorisation des activités, comment créer un mouvement de revalorisation patrimoniale, contrepartie inévitable de la réhabilitation, alors qu'on en mesure déjà sur le plan local les effets ségrégatifs sur l'habitat ? » (Levy, 1983 : 120).

Des incompatibilités peuvent se faire sentir entre les objectifs de revalorisation et le mainien de la population résidente, mais le POS ne donne pas d'indication quant à la manière de faire coexister ces objectifs. Dans l'optique de revaloriser les quartiers centraux défavorisés, devenus stratégiques vis-à-vis des projets municipaux (Arnaud-Bernard, Amidonniers, Lakanal, Marengo), la municipalité s'engage dans des actions d'embellissement ayant pour finalité d'encourager des investissements privés (Levy, 1983)[321]. En 1982, le secteur Arnaud-Bernard fait l'objet d'une opération programmée

[321] Entre 1980 et 1981, les valeurs immobilières connaissent une augmentation de 29% sur le quartier Arnaud-Bernard (Levy, 1983).

d'amélioration de l'habitat (OPAH) dans l'optique de lutter contre l'habitat insalubre[322] et les « réhabilitations spéculatives entreprises par les marchands de biens qui provoquent des changements profonds de population » (Authier, 1995 : 110). En 1988, la place Arnaud-Bernard est aménagée en espace semi-piéton (*cf.* figure 87). Ces opérations visent à faire entrer Arnaud-Bernard dans une dynamique de valorisation enclenchée sur le centre-ville. En raison de leur coût, certaines n'ont pas été menées jusqu'au bout. Elles n'ont pas permis de relier comme prévu le quartier au reste de la ville, ni d'enrayer sa paupérisation. En définitive, la stigmatisation du quartier ne lui a pas permis de participer à la dynamique de valorisation de l'espace Compans-Cafarelli[323], ni de soutenir la patrimonialisation en cours sur la basilique Saint Sernin (inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO en 1998), dont l'intérêt touristique se développe.

Figure 87. Place Arnaud-Bernard en 1988 (à gauche) et aujourd'hui (à droite). (Source : Geo.fr)

Les usagers du quartier luttent contre l'embourgeoisement (souhaité par les élus) du quartier et contre sa paupérisation (redoutée). Dès les années 1980, les habitants contribuent à mettre en avant l'identité populaire et multiculturelle du quartier (Bouchot, 2016). L'intense activité associative qui s'y déploie donne une ambiance conviviale au quartier[324]. Arnaud-Bernard est le lieu de rencontre

[322] L'étude menée en 1981 par l'ATRUR (Association Toulousaine de Restauration Urbaine) estime à 500 le nombre de logements à traiter dans ce quartier.

[323] D'après Marcelin Assi (1982), les habitants et les commerçants n'étaient même pas informés de ce dernier projet. Il est donc difficile de penser que ce projet s'inscrivait dans une volonté d'améliorer le cadre de vie des habitants (Marcellin, 1982).

[324] À titre d'exemple, Claude Sicre, célèbre chanteur du groupe de rap occitan les Fabulous Trobadors et co-fondateur du comité de quartier Arnaud-Bernard, fut à l'origine des repas de rue hebdomadaires entre voisins (cf. figure 25). Il disait à ce propos que « l'un des buts des repas de quartier, sans doute le plus mal compris, c'est d'être un contre-pouvoir

des artistes et de la gauche libertaire : des discussions socratiques y sont organisées, des librairies vendent des ouvrages d'extrême-gauche, les concerts et les pièces de théâtre fleurissent dans les cafés associatifs, de nombreuses collaborations se tissent entre les acteurs associatifs du quartier[325]. Les années 1990 forment « l'âge d'or » du quartier « Arnaud B. » auquel se réfèrent encore aujourd'hui les résidents du quartier lorsqu'ils évoquent (avec nostalgie) la convivialité et la solidarité typiques du quartier. Cette identité multiculturelle et populaire du quartier est promue jusque dans les chansons des artistes locaux : tandis que le groupe Zebda faisait honneur aux puces de Saint Sernin dans leur chanson *Le Dimanche autour de l'Église*, le groupe Fabulous Trobadors chantait *Toulouse est sarrazine* en 1995. Dans la France entière, Arnaud-Bernard devient une référence, que ce soit pour son concept de repas de quartier (exporté partout en France dès 1994), pour sa riche animation socioculturelle ou encore pour son offre commerciale cosmopolite.

Ces acteurs associatifs forment un contre-pouvoir à la municipalité (Bouchot, 2017). Que ce soit le Comité de Quartier (fondé en 1967) ou le Carrefour Culturel d'Arnaud-Bernard (créé en 1991), ils émanent du même groupe d'individus décidé à prendre en main l'animation du quartier[326]. Par ailleurs, les initiatives portées par ces acteurs se font en faveur d'une appropriation populaire et citoyenne de la rue. Le repas de quartier par exemple connaît un certain succès au cours des années 1990 mais il ne rassemble pas tous les usagers du quartier. Si les étudiants, les retraités et les sans-abris sont attirés par le concept, les commerçants participent peu aux festivités (Bouchot, 2017). Les commerçants d'origine maghrébine (coiffeurs, commerces ethniques, bazars) ne vivent pas sur le quartier et de fait, ils participent peu aux repas (Sauquet, 2010). Quant aux autres commerçants, ils travaillent sur la plage horaire prévue pour le repas et certains perçoivent le repas comme une forme de concurrence à leur activité. Ces initiatives ont pour effet de restreindre les effets du processus de revalorisation enclenché par la municipalité comme a pu le montrer Anne Clerval sur certains

à la logique de l'anonymat ». En 1991, le comité de quartier d'Arnaud-Bernard, créé en 1976, se double d'une antenne culturelle : le Carrefour Culturel d'Arnaud-Bernard, qui deviendra par la suite un acteur majeur dans la dynamique associative et sociale du quartier. Dans la même veine, l'association Escambiar, créée sur une idée de Claude Sicre, se donne pour ambition de valoriser les activités culturelles et musicales sur le quartier. Le Fil à Plomb, théâtre alternatif de proximité fondé en 1999, valorise quant à lui, les productions théâtrales des acteurs locaux, notamment celles des populations maghrébines boudées par les théâtres « classiques ».

[325] Les acteurs du milieu associatif d'Arnaud-Bernard se connaissent plutôt bien : Rachid Benalloua, le gérant du café culturel de la Maison Blanche et ancien membre du collectif Origines Contrôlées (avec des anciens membres du groupe Zebda) ; les membres de la Kasbah ; Olivier Chatellier du café culturel Chez ta Mère qui avait l'habitude de sortir au Communard ou au Brughel l'ancien ;

[326] Deux figures emblématiques du quartier sont au cœur de ce mouvement : le chanteur Claude Sicre et le président du Comité de Quartier, Francis Blot. Ces deux personnalités intellectuelles et politisées sont fortement engagées en faveur de la décentralisation culturelle et n'hésitent pas à soutenir les habitants dans leurs revendications à la municipalité en jouant parfois le rôle de médiateur.

quartiers populaires parisiens (Clerval, 2011 *in* Bouchot, 2017). Mais en voulant résister à la dynamique de gentrification impulsée par la municipalité, ces acteurs estiment avoir contribué à l'appauvrissement du quartier :

> « On s'est battus contre la gentrification et en fait, on a eu la paupérisation d'Arnaud-Bernard » (entretien avec Francis Blot in Bouchot, 2017).

9.1.3.3. Un quartier en proie à l'insécurité et aux nuisances

Depuis le milieu des années 2000, la Ville de Toulouse a pris plusieurs mesures concernant le quartier Arnaud-Bernard. Ces mesures émanent autant d'équipes municipales de gauche (2008-2014) que de droite (2014-2018). Elles visent principalement à démanteler le marché de cigarettes et de stupéfiants établi depuis les années 2000 et à réguler la vie des établissements nocturnes du quartier. Ces deux problèmes forment les principales revendications portées par les résidents et les commerçants du quartier.

En ce qui concerne les trafics, ceux-ci émergent à partir des années 1990 avec l'arrivée de jeunes maghrébins dans le quartier (Touhami, 2007). Ce sont majoritairement des jeunes hommes (entre 20 et 40 ans), précarisés, issus de l'ouest de l'Algérie ou du Maroc pour la plupart. Ces derniers stationnent à Toulouse avant de rejoindre d'autres destinations (Paris, Marseille, l'Allemagne, la Belgique). Ils ne cherchent pas à s'ancrer dans le territoire mais assurent leur survie par la revente de cigarettes issues d'Andorre. L'essor de ce trafic, très organisé et visible sur l'espace public, a considérablement impacté la fréquentation et l'image d'Arnaud-Bernard. De nouveaux usagers[327] viennent s'approvisionner sur le quartier. Certains n'hésitent pas à stationner en voiture le long de la place pour récupérer leur marchandise (tel un *drive*), ce qui a pour conséquence de bloquer la circulation. En outre, ce commerce a provoqué l'arrivée de dealers issus d'autres quartiers. Ceux-ci se sont greffés au trafic existant pour écouler leurs produits (stupéfiants). La présence des dealers sur l'espace public est telle que la presse locale ou certains usagers n'hésitent pas à parler de « zone de non-droit » ou de « ghetto » pour désigner ce quartier où agressions et interventions policières se multiplient (cf. figure 88). Certains riverains évoquent une « atmosphère pesante » :

> « Ne plus pouvoir dormir, se demander si on allait descendre du trottoir pour continuer son chemin ou "forcer le barrage" et marcher là où on désirait, ne plus oser entrer à la laverie de

[327] Lycéens, étudiants, ouvriers, employés, enseignants, etc.

peur de surprendre une transaction, ne plus oser regarder par la fenêtre certains soirs, se faire discrète le plus possible, éviter à tout prix certaines ruelles … »

Commentaire d'une ancienne habitante à la pétition en ligne « nous sommes les oubliés de Toulouse »

La présence des dealers concourt aussi à stigmatiser les populations immigrées sur le quartier et à développer un sentiment d'insécurité. La presse, en relatant les violences ayant lieu sur le quartier (souvent des règlements de compte entre dealers) concourt à construire l'image d'Arnaud-Bernard comme quartier insécurisant et pauvre. Selon Alicia Bouchot (2017), les thématiques abordées par la presse locale (*La Dépêche du Midi*) à propos d'Arnaud-Bernard sont majoritairement sécuritaires :

> « En 2009, sur 122 articles de ce journal régional comportant le mot « Arnaud-Bernard », 32 parlent des problèmes sécuritaires (trafics, incendies) ainsi que des réponses apportées (déploiement de forces de l'ordre, retrait du marché aux puces), soit un peu plus du double qu'en 2004 où l'on compte 11 articles abordant ces questions sur 98 traitant du quartier » (Bouchot, 2017).

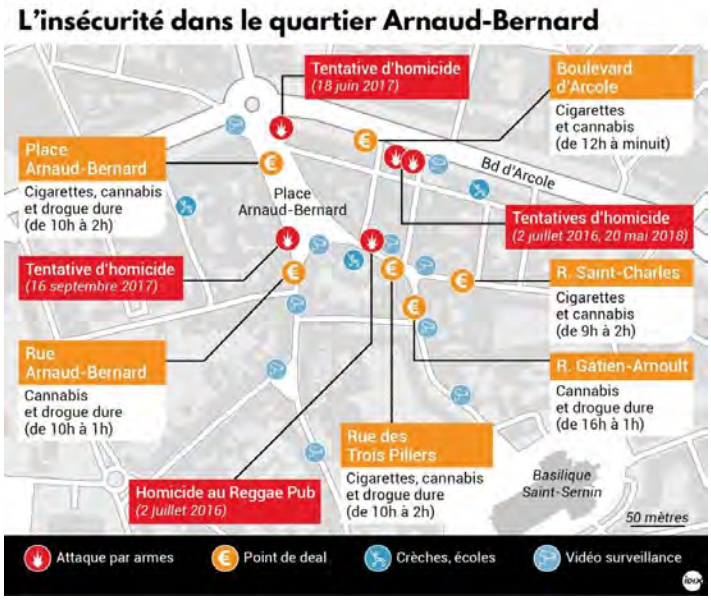


Figure 88. Insécurité et trafics sur le quartier Arnaud-Bernard (source : laDépêche.fr[328])

Il faut dire que les trafics ont impacté significativement la fréquentation du quartier. Si certains usagers tolèrent la présence des dealers, d'autres préfèrent contourner le quartier pour rejoindre le centre-ville au lieu de se confronter aux dealers. Quant aux résidents et aux visiteurs habituels du

[328] Source : « Toulouse. Arnaud-Bernard : la révolte des habitants », La Dépêche, publié le 22/06/2018 [en ligne] : https://www.ladepeche.fr/article/2018/06/22/2822592-Arnaud-Bernard-la-revolte-des-habitants.html (consulté le 30/09/2018)

quartier, certains décident de quitter le quartier comme le note Claude Sicre, témoin privilégié de l'évolution du quartier :

> « Ce qui est grave, c'est que la population nord-africaine qui venait jusque là pour consommer dans les cafés etc. est de moins en moins venue, par crainte d'être confondue avec ceux qui dealent et occupent la place… C'était toute une partie de la clientèle habituelle du quartier qui s'est éloignée. À partir de là, les bazars, petits bouchers et métiers artisanaux se sont mis à fermer les uns après les autres… C'est également toute une partie de la population (nord-africaine) du quartier qui est partie, pour ne pas être confondue, et pour que les enfants n'aient pas à fréquenter les dealers du quartier. »[329]

À la présence des dealers s'ajoute un autre problème relevé par les habitants et visiteurs du quartier, impactant aussi la fréquentation du quartier : la forte masculinisation de l'espace public et son corollaire, l'absence des femmes dans le quartier. Soucieuses d'éviter des remarques sexistes et l'atmosphère pesante provoquée par les regards appuyés des hommes installés en terrasse, les femmes évitent le quartier Arnaud-Bernard, et quant bien même elles s'y aventurent, elles ne s'y attardent pas. Le phénomène est tel qu'en 2010, une association, les Femmes d'AB, fut créée par des habitantes en réaction à la masculinisation de l'espace public[330]. Ce collectif se donne pour ambition de recréer de la mixité sur le quartier, de défendre le droit à la ville pour les femmes et de favoriser la création de commerces par et pour des femmes. La crêperie Le ZinZin créée au milieu des années 2010 participe de cette volonté de redonner une place aux femmes dans le quartier.

En dehors des trafics, Arnaud-Bernard est aussi un haut lieu de fête pour les étudiants (et non-étudiants) toulousains. Le quartier accueille de nombreux bars et boîtes de nuit, dont la réputation n'est plus à construire dans la Ville Rose. Certains sont aussi des acteurs investis dans l'animation sociale et culturelle du quartier[331]. Ces lieux de la nuit font l'objet de plaintes fréquentes de la part du voisinage. La fréquentation bruyante de la place des Tiercettes par les étudiants à la nuit tombée s'ajoute aux nuisances identifiées dans le quartier. Elle concourt, au même titre que les dealers, au départ des familles et des personnes âgées installées à Arnaud-Bernard. Les caractéristiques de la population résidente changent en réaction à ces maux : de plus en plus d'étudiants s'installent dans le quartier, attirés par le prix peu élevé des locations. Mais selon Claude Sicre, cette population « ne

[329] Source : http://www.xn--apart-fsa.com/2012/12/en-aparte-avec-claude-sicre-figure-emblematique-darnaud-b/

[330] Chaque année depuis 2017, l'association organise un évènement « les femmes sont dans la place » destiné à visibiliser et affirmer la place des femmes dans l'espace public.

[331] Nous pouvons citer comme exemples le Communard, le Breughel l'Ancien, Chez ta Mère, le café associatif la Maison Blanche ou encore la Dernière Chance qui ferme au petit matin. La décoration du Communard est composée d'affiches antifascistes ou encore de slogans de luttes, ce qui laisse transparaître à quel point politique et vie festive sont liées dans ce quartier. Les bars sont fortement impliqués dans la vie associative du quartier et dans son animation.

s'investit pas à long terme sur le quartier » ce qui se traduit par une perte de dynamisme dans les associations locales qui pâtissent de ces changements sociologiques.

Les équipes municipales successives se sont attelées à prendre en charge ces problèmes. En 2009, la mairie socialiste se lance dans une opération de « nettoyage » du quartier dans le but de mettre fin aux trafics sur la place. Les descentes de policiers se multiplient et verbalisent les revendeurs de cigarettes et de contrefaçons. Quelques mois plus tard, les services municipaux retirent les bancs et les bacs à fleurs de la place Arnaud-Bernard, lieux privilégiés de rencontre pour les dealers, ce qui a pour effet de déclencher la résistance des habitants. Une manifestation de 70 habitants entrave le déboulonnage des bancs par les agents publics. Ils contestent le retrait des bancs à Arnaud-Bernard et dénoncent la politique menée sur ce quartier depuis quelques années qui consiste à « vider la place de ce qui fait son essence : un lieu de rassemblement populaire »[332] sans qu'une concertation publique ne vienne guider ces choix en amont : « Déboulonner les bancs sans un projet solide et concerté de réaménagement de ce quartier avec tous les habitants de la place, c'est hors de question. Pas de bancs, pas de paix ». Certains acteurs (comme le journal CQFD) en profitent pour dénoncer la place excessive de la consommation au sein de la ville. Les bancs deviennent le symbole du droit à occuper l'espace public sans consommer :

> « Un banc, c'est gratuit, un banc, ça permet de faire des rencontres, de discuter, de comploter. Un banc, c'est fait pour se prélasser, pour lézarder et glander dans toutes les largeurs, avec une canette ou un bouquin. Un banc, c'est le droit de s'asseoir dans l'espace public sans forcément consommer. En somme, un banc, c'est un bras d'honneur permanent à l'espace marchand » [333].

L'équipe municipale de centre-droite prend la suite de l'équipe socialiste et renforce les dispositifs de contrôle et de surveillance sur la place Arnaud-Bernard. Cela se traduit par le renforcement de la présence policière sur le quartier, l'installation de caméras de vidéosurveillance, le montage de plots anti-assise interdisant aux dealers et autres usagers de s'asseoir, et de bornes restreignant l'accès aux voies automobiles dans le but de faire cesser le « drive » sur le quartier.

Ces mesures forment des réponses aux appels au secours lancés depuis les années 2000 par les résidents et les commerçants du quartier — notamment ceux de l'Association des Commerçants d'Arnaud-Bernard (ACAB) — qui regrettent le laxisme de la municipalité face à ces problématiques.

[332] Source : « Polémique autour du retrait des bancs à Arnaud-Bernard », site internet La Dépeche du Midi [en ligne] : https://www.ladepeche.fr/article/2009/10/22/699267-polemique-autour-du-retrait-des-bancs-a-Arnaud-Bernard.html (consulté le 17/12/2018).
[333] Source : http://cequilfautdetruire.org/spip.php?article2324

Les mesures prises par la Ville sont souvent jugées insuffisantes par la population locale. En 2016, une pétition « Nous sommes les oubliés de Toulouse »[334] émane des commerçants et résidents du quartier. Portée par le Comité de Quartier, la pétition reçueille des centaines de signatures, et obtient le soutien d'acteurs tels que le collectif Casa Nova[335]. Adressée au maire de Toulouse[336], cette pétition réclame de nouvelles mesures pour mettre fin à l'insécurité, aux trafics et aux violences sur l'espace public[337]. Alors qu'une partie importante du centre-ville fait l'objet de travaux de requalification dans le cadre du projet urbain Toulouse Centre, les pétitionnaires regrettent l'absence de projet d'aménagement pour le quartier Arnaud-Bernard[338], annoncé comme prioritaire au début du mandat. Ceci augmente le sentiment d'isolement et de délaissement chez les résidents du quartier. Elle suscite des réactions chez l'opposition politique : « Toute approche globale a été abandonnée au profit d'une réponse exclusivement sécuritaire » (Isabelle Hardy, PS)[339]. Des actions citoyennes de résistance à la politique municipale se multiplient : manifestations et occupation citoyenne du

[334] Cette pétition a été signée par les commerçants, associations et habitants du quartier. Certains vivent et exercent depuis plusieurs dizaines d'années dans le quartier et regrettent la dégradation de l'ambiance du quartier « où il faisait bon vivre », les violences liées aux trafics, les nuisances sonores liées à l'activité des établissements nocturnes et des trafics et le manque de diversité commerciale. D'autres personnes qui ne résident pas dans le quartier ont aussi signé la pétition.

[335] Casa Nova est un collectif politique créé en 2014 suite à la victoire de la droite aux élections municipales et au succès du FN aux européennes. Son objectif est de constituer une opposition à la politique de la droite métropolitaine par l'affirmation d'une gauche non-libérale, écologiste et attachée à la démocratie collaborative et à des modes de prodution politique horizontaux. Ce collectif a demandé en plus des requêtes du comité de quartier énoncées dans la pétition, l'installation d'un poste de police municipale de proximité. « Profitant de son droit de préemption, la mairie pourrait aménager un ou plusieurs actuels locaux commerciaux de rez-de-chaussée pour en faire un poste de proximité aux missions généralistes de police de quartier: guichet pour certaines formalités, accès aux droits, à l'aide aux victimes et à la médiation judiciaire, lieu de stationnement des patrouilles cyclistes et pédestres, bureaux de prise des mains-courantes, salles de réunion pour stages de sensibilisation, etc.). Nous pensons que cette installation d'un poste de police pourrait avoir un effet dissuasif sur ceux qui nuisent à la tranquillité du quartier, et un effet rassurant pour les habitants et les commerçants. », site internet Casa Nova. Source : http://casa-nova-toulousemetropole.fr/Arnaud-Bernard-le-charme-et-la-pagaille/ (consulté le 17/12/2018)

[336] Elle s'adresse aussi au président du Conseil Départemental, au Préfet, au Ministre de l'Intérieur, au Premier Ministre et au Président de la République.

[337] Le comité de quartier regrette l'inefficacité des caméras, qui ont pour effet de déplacer les trafics sur les boulevards et les rues adjacentes, donc d'étendre les nuisances dans le quartier au lieu de résoudre le problème. À ce sujet, le comité de quartier regrette l'absence d'une politique de prévention spécialisée ou de dialogue avec les jeunes du quartier. Les « interpellations machistes » et l'insécurité ressentie par les femmes sur l'espace public, les voitures « ventouses », la saleté du quartier, les nuisances nocturnes, l'absence de projet d'aménagement sont aussi au cœur de la pétition lancée par le Comité de Quartier.

[338] Ce fut aussi le cas d'Isabelle Hardy, ancienne élue au commerce et du centre-ville sous le mandat de Cohen : « une des erreurs les plus fondamentales réside dans le refus clairement affirmé de travailler sur un projet urbain et d'intégrer Arnaud-Bernard dans la réflexion menée par Joan Busquets : en reléguant aux oubliettes cette démarche sur l'espace public, la mairie affaiblit toutes les autres actions entreprises » (Source : https://isabellehardy.fr/2016/05/12/les-habitants-dArnaud-Bernard-sont-toujours-les-oublies/).

[339] Cf. la lettre ouverte adressée à Jean-Luc Moudenc par l'ancienne élue au commerce Isabelle Hardy (PS) (en ligne) : https://isabellehardy.fr/2016/04/03/Arnaud-Bernard-ma-lettre-ouverte-publiee-dans-le-journal-toulousain/ (consulté le 19/12/2018).

domaine public contre l'enlèvement des bancs ou l'installation des plots anti-assise[340], pétition contre la vidéo-surveillance[341], courriers au maire visant à dénoncer l'action publique menée. Si le besoin d'une intervention semble faire l'unanimité dans le quartier, les moyens utilisés restent remis en cause par les associations et les habitants qui craignent que l'action publique ne vienne dénaturer l'identité populaire du quartier.

9.1.3.4. Un quartier en marge des projets urbains

Outre la réponse à une population en colère et habitée par le sentiment d'abandon, les mesures prises pour le quartier d'Arnaud-Bernard continuent de s'inscrire dans une volonté d'extension du centre-ville déjà évoquée plus haut. Le quartier voit sa position stratégique se renforcer au cours des années 2010. En 2010, le projet urbain Toulouse Centre (PUTC) confié à l'architecte catalan Joan Busquets, se donne pour ambition d'étendre le centre-ville vers les berges de la Garonne et vers la gare SNCF, sujette à des restructurations dans le cadre de l'arrivée de la LGV à l'orée des années 2020. Ses efforts se concentrent sur l'ouest du centre-ville en direction des berges de la Garonne. Les places (Saint-Pierre, Daurade) et les accès à ces berges sont au cœur de ce premier projet Busquets. Il identifie le centre-ville comme l'espace contenu dans l'octogone formé par les grands boulevards toulousains, espace dans lequel figure Arnaud-Bernard mais celui-ci ne fait pas l'objet d'un projet particulier chez l'architecte catalan. Le rachat et la restructuration du centre commercial Compans-Cafarelli (*cf.* figure 89) auraient pu renforcer le caractère stratégique de ce quartier situé aux abords de ce nouveau projet[342], mais ce ne fut pas le cas.

[340] A l'installation des plots anti-assises, l'association Casa Nova répond en organisant « un apéro qui fait pas mal aux fesses », qui consiste à s'asseoir sur les plots anti-assise avec des coussins ou à les garnir de fleurs.

[341] La pétition (disponible en ligne) : https://www.change.org/p/jean-luc-moudenc-demande-de-concertation-avant-le-g%C3%A9n%C3%A9ralisation-de-la-vid%C3%A9o-surveillance-%C3%A0-toulouse?utm_source=guides&utm_medium=email&utm_campaign=petition_created

[342] Ce centre commercial défaillant fut cédé en 2013 au promoteur Pitch Promotion, chargé de redynamiser cet espace commercial en perte de vitesse depuis des années. La Ville a décidé d'accompagner le promoteur dans ses efforts en contribuant aux réflexions sur la programmation commerciale et l'esthétique du nouveau centre commercial « Reflets Compans » et en embellissant les espaces publics autour du centre commercial afin d'accompagner la dynamique de valorisation portée par l'acteur privé.

Figure 89. Projet Reflets Compans. (Source : La Dépêche.fr)

En 2014, le second PUTC porté par Busquets — reconduit en 2014 par J.-L. Moudenc — favorise la requalification des versants Nord et Est du centre-ville. Il concerne les accès vers la gare (dans l'optique d'accueillir la LGV), ainsi que les espaces autour de la basilique Saint-Sernin. Ce dernier projet est motivé par la volonté politique d'inscrire le centre-ville au patrimoine mondial de l'UNESCO (la basilique étant déjà classée depuis 1998). Étant donné la proximité entre Arnaud-Bernard et Saint-Sernin, ces nouvelles orientations étaient susceptibles de redonner son importance au quartier Arnaud-Bernard dans le 2ème PUTC. Néanmoins, il n'en est rien puisque les efforts portés sur Saint-Sernin n'affecteront que timidement Arnaud-Bernard, qui n'est pas — à l'exception des rues des 3 piliers et Gatien Arnoult — inclus dans le projet Busquets. Les élus locaux ont quand même décidé d'accompagner la dynamique en cours en réalisant quelques aménagements sur le quartier suite à la mobilisation des résidents et de l'opposition. Depuis 2015, la Ville resserre son contrôle sur ce quartier. Outre sa politique sécuritaire, la municipalité a installé des clous dans le sol afin de délimiter l'emprise des terrasses de café et de restaurants sur l'espace public[343] ; puis en 2018, elle termine la piétonisation de la place Arnaud-Bernard et procède à l'installation de jeux et d'une piste de danse sur le quartier. En définitive, bien que le quartier soit identifié comme stratégique au regard

[343] « Un réflexe anarcho/libertaire fait de rejeter d'emblée cette tentative de « mise dans les clous » : Toulouse est une ville jeune, sympa, latine, dont le charme réside dans une joyeuse pagaille, c'est ce qui la rend aimable et attirante… Mais aimable pour qui ? » (Casa Nova, mai 2015). Le collectif Casa Nova estime que l'idée des clous n'est pas nécessairement mauvaise pour autant si elle est menée sur les autres quartiers toulousains pour ne pas créer « un clivage supplémentaire » entre Arnaud-Bernard et le reste de Toulouse. Il n'hésite pas à dénoncer les débordements constatés sur d'autres quartiers tels que le restaurant des Coulisses, situé sur le boulevard de Strasbourg et dont la terrasse est installée en toute illégalité sur le domaine public. Les clous plantés au sol sont donc considérés comme une bonne mesure pour éviter aux élus de succomber au clientélisme « qui reste à ce jour le mode de gestion dominant toutes municipalités et mandatures confondues ». Ils agissent alors comme un dispositif sensé cadrer l'action des acteurs économiques mais aussi, limiter les effets d'une gestion politique flottante et soumise aux désirs des élus. Ce cadrage opère à la fois sur le marché et sur les acteurs politiques. Source : http://casa-nova-toulousemetropole.fr/espace-public-et-accessibilite-foutoir-clienteliste-ou-partage-citoyen/ (consulté le 17/12/2018)

de nombreux projets et des attentes citoyennes, il n'est pas complètement intégré à la dynamique de revalorisation en cours sur le centre-ville.

9.2. Les caractéristiques des quartiers concernés par l'opération Commerce Avenir

9.2.1. Des quartiers populaires au cœur des projets urbains

La description des quartiers et des enjeux politiques qu'ils suscitent nous permet de tirer quelques enseignements sur ce qui caractérise la politique de management commercial toulousaine. Plusieurs préoccupations semblent motiver l'acquisition de cellules commerciales sur ces quartiers. En ce qui concerne le quartier Bayard-Belfort, il s'agit d'accompagner sa mutation en « quartier d'affaires » en conformant l'offre commerciale — perçue comme peu attractive — à la vocation métropolitaine de cet espace urbain. Sur les rues Pargaminières et Romiguières, les opérations d'acquisitions commerciales visent à intégrer ces rues au parcours touristique du centre-ville toulousain et à renforcer l'attrait patrimonial et touristique de ce secteur de la ville Rose. Pour le quartier Arnaud-Bernard, l'évolution des commerces doit permettre de résoudre les problèmes sécuritaires qui se posent sur le quartier, tout en stimulant la revalorisation d'un quartier populaire de centre-ville. Chaque quartier semble faire l'objet de problématiques spécifiques mais nous relevons des caractéristiques communes.

9.2.1.1. Des populations résidentes plus populaires que sur le reste du centre-ville

La première caractéristique commune concerne le profil des populations résidentes : les quartiers sélectionnés sont des quartiers populaires de centre-ville. En tant que quartiers de centre-ville, ils sont moins marqués par la pauvreté et la précarité que les quartiers prioritaires de la ville. Néanmoins, si l'on considère uniquement l'espace du centre-ville toulousain, ils font partie des quartiers centraux populaires (*cf.* table 17). La part d'ouvriers et d'employés y est sensiblement plus élevée que sur les autres quartiers de centre-ville : 32 % pour l'IRIS[344] Belfort, 33 % pour Saint-Sernin (qui couvre le quartier Arnaud-Bernard), 21 % pour Jacobins et 26 % pour Valade (dans lesquels se situent les rues

[344] Un Iris correspond à un îlot regroupé pour l'information statistique. Il désigne un niveau infracommunal de collecte des données statistiques.

Pargaminières-Romiguières). Ces taux restent inférieurs à la moyenne toulousaine (36,4 %) mais ils sont plus élevés que ceux d'autres IRIS centraux : les IRIS Raymond IV (23,6 %) et Taur (21,5 %), bien que situés à proximité des périmètres concernés, montrent une présence moindre des ouvriers et des employés.

En outre, les trois quartiers de l'opération Commerce Avenir affichent des revenus annuels médians par unité de consommation sensiblement inférieurs à ceux d'autres IRIS centraux : Belfort et Saint-Sernin affichent les revenus médians les plus faibles du centre-ville. Le taux de chômage y est aussi sensiblement plus élevé qu'ailleurs dans le centre-ville : les quatre IRIS concernés par l'opération Commerce Avenir sont parmi les six IRIS présentant les plus hauts taux de chômage sur le centre-ville. Le taux de chômage y est supérieur à ce que l'on observe sur la ville de Toulouse (13,8 %). Enfin, une dernière caractéristique concerne la part de la population immigrée et/ou de nationalité étrangère. Valade, Belfort et Saint Sernin sont les trois quartiers centraux qui accueillent le plus de populations immigrées. Nous avions déjà évoqué pour Arnaud-Bernard sa qualité de quartier d'immigration mais il semblerait qu'il partage cette caractéristique avec les deux autres IRIS concernés. Le prix des loyers reflète le caractère populaire de ces quartiers : les loyers y sont moins élevés que dans le reste du centre-ville (*cf.* figure 90).

IRIS	Part d'actifs occupés ouvriers-employés (INSEE 2012)	Médiane du revenu fiscal par UC (INSEE 2010)	Taux de chômage (INSEE 2012)	Part de la population immigrée (INSEE, 2012)
Belfort	**32,1 %**	**17912**	**18,0 %**	**16,3 %**
Colombette	27,9 %	20350	21,4 %	11,7 %
Condorde	19,5 %	24329	13,8 %	8,2 %
Croix-Baragnon	18,8 %	31483	11,1 %	8,3 %
Dalbade	18,0 %	26059	16,3 %	9,7 %
Filatiers	19,6 %	25816	14,4 %	11,5 %
Gabriel Péri	32,3 %	21057	13,5 %	12,4 %
Jacobins	**21,4 %**	**21555**	**21,0 %**	**11,2 %**
La Grave	19,3 %	19087	18,7 %	13,2 %
Occitane	17,0 %	25900	10,1 %	9,1 %
Ozenne	21,6 %	31180	17,2 %	11,1 %
Raymond IV	23,6 %	23277	13,3 %	9,9 %
Saint Sernin	**32,9%**	**16054**	**17,9 %**	**15,3 %**
Saint-Rome	20,9 %	24259	15,9 %	13,6 %
Taur	21,5 %	25108	16,3 %	12,6 %
Teinturiers	27,0 %	21634	14,1 %	12,9 %
Toulouse	**36,4 %**	**18997**	**16,7 %**	**13,8 %**
Valade	**26,1 %**	**22141**	**21,5 %**	**19,2 %**
Wilson	22,0 %	27372	16,3 %	9,6 %

Table 17. Part des catégories socioprofessionnelles, médiane du revenu fiscal, taux de chômage et part de la population immigrée sur les IRIS du centre-ville toulousain (découpage infracommunal)

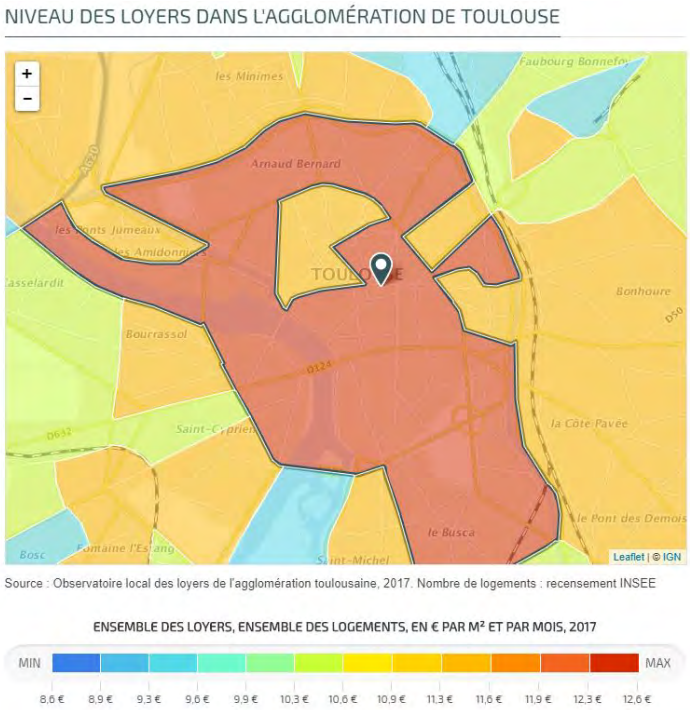


Figure 90. Loyers habitat Toulouse, données 2017 (Source : observatoiredesloyers.fr)

Regardons plus en détail les populations résidentes pour chaque quartier. Sur le quartier Bayard-Matabiau, plusieurs populations cohabitent (INSEE, 2015). D'une part, les étudiants et les jeunes actifs sont une part importante des résidents : 40 % de la population résidente a entre 15 et 29 ans, 18 % des résidents sont élèves, étudiants ou stagiaires tandis que les actifs de 15 à 24 ans représentent presque 10 % de la population de 15 à 64 ans. Les étudiants sont locataires d'appartements dans les immeubles du quartier, moins coûteux qu'ailleurs dans le centre-ville et située à proximité du centre-ville et des transports (deux lignes de métro et la gare). La structure de l'habitat explique en partie la présence massive des étudiants : la moitié des résidences principales de la rue ont entre une et deux pièces à vivre et 40 % possèdent des surfaces inférieures à 40m². Les petits appartements sont donc nombreux, adaptés à une vie de couple ou de célibataire. Les ménages composés d'une seule personne — aussi bien des hommes que des femmes — représentent 61% des résidences principales[345] tandis que les couples sans enfants constituent 16,42 % de cette population. La présence des étudiants et des jeunes couples explique le *turn-over* sur la rue : 30 % des ménages du quartier ont emmenagé il y a moins de deux ans. De l'autre côté, une population résidente plus ancienne se maintient sur le quartier Bayard-Matabiau : en effet, 26 % des ménages résident sur le quartier depuis plus de 10 ans. Cela représente certainement les propriétaires qui représentent 27% des résidences principales du quartier et les locataires historiques.

Les CSP+ (surtout des hommes) sont bien représentées dans le quartier puisqu'elles représentent un cinquième de la population de plus de 15 ans. Le secteur attire ce type de travailleurs car la proximité de la gare est perçue comme un avantage pour des personnes ayant besoin de se déplacer dans le cadre de leur activité professionnelle (chercheurs, consultants, cadres d'entreprise, etc.). Les professions intermédiaires forment 13% de la population, tout comme les employés qui travaillent pour certains sur le quartier ou dans le centre-ville. Des ouvriers, surtout des hommes, résident sur le quartier (6%). Certains sont immigrés ou étrangers, ils se sont installés ici pour les prix moins élevés du quartier ou ou des cheminots pour la proximité avec la gare. Les familles avec enfants sont relativement peu nombreuses sur le quartier : les familles avec enfants représentent 12% des résidents. La faible présence de logements de plus de 3 pièces explique certainement cette faible présence sur le quartier, ainsi qu'un désintérêt de la part de ces ménages qui préfèrent vivre en banlieue de l'agglomération. Les personnes âgées (plus de 60 ans) représentent près d'un cinquième

[345] Les personnes seules ne sont pas uniquement des étudiants puisque les personnes de 15 à 24 ans représentent environ un tiers des personnes vivant seules tandis que les personnes de 55 à 79 ans représentent un cinquième des personnes vivants seules.

de la population du quartier : ces personnes vivent majoritairement seules, elles sont à la retraite ou en pré-retraite. Ainsi, bien que le quartier ait une réputation de quartier « mal famé », les classes supérieures n'en sont pas absentes, loin de là. Le quartier accueille des familles de propriétaires héritiers pour certains, qui investissent dans la rue de Bayard pour maintenir la valeur de leurs biens. C'est le cas de l'association de propriétaires Bayard-Matabiau créée en 2013 pour préparer l'arrivée du projet TESO. Cette association s'est donné pour objectif de protéger les droits de propriété des propriétaires face au droit de préemption municipal, tout en promouvant le projet de restructuration de la gare et la valorisation de la rue, de façon à voir s'améliorer la valeur de leurs biens. Que ce soient l'association de propriétaires ou l'association de commerçants, ces entités ont lutté en faveur de la rénovation de la rue Bayard.

Dans les années 1980, Arnaud-Bernard était principalement composé de maghrébins vivant seuls, de marginaux, de personnes âgées, d'artistes, de jeunes couples et de ménages ouvriers. Les familles immigrées vivent plutôt en périphérie de la ville dans les grands ensembles tandis que les maghrébins s'entassaient dans les vieux immeubles insalubres du centre toulousain, à Arnaud- Bernard ou à Saint Michel. En 2015, les données INSEE montrent que la population du quartier est très jeune : les 15-29 ans représentent 54 % des résidents du quartier. Les étudiants forment un tiers de la population du quartier tandis que les moins de 24 ans représentent 15% des actifs occupés du quartier. Arnaud-Bernard est un quartier étudiant, tant par sa fréquentation que dans l'habitat. La structure du marché locatif explique cette tendance : les loyers sont moins chers que sur le reste du centre-ville toulousain et les petits logements (1 à 2 pièces) représentent 63 % des résidences principales sur le quartier.

Une telle structure du marché locatif explique la forte présence des ménages composés d'une seule personne (65 %) — étudiants, jeunes salariés, ouvriers immigrés, retraités — et des couples sans enfants (15 %). Tout comme pour Bayard, la forte présence des étudiants et des jeunes provoque un turn-over sur le marché locatif : 40% des ménages habitent leur logement depuis moins de 2 ans. À l'inverse, 17 % des ménages occupent leur logement depuis plus de 10 ans tandis que 18% des résidences principales sont occupées par les propriétaires, des familles qui habitent depuis longtemps sur Arnaud-Bernard. Cette part est moins importante que sur le quartier Matabiau, les locataires sont plus nombreux sur Arnaud-Bernard en raison de la forte présence des jeunes et des classes populaires. Les 30-60 ans représentent un quart des résidents. Plusieurs profils sociaux se mélangent : les classes supérieures sont présentes sur le quartier (17%), ainsi que les employés (10%) et des ouvriers (9%). Les ouvriers sont majoritairement des hommes, probablement issus de l'immigration, tandis que les employées sont plutôt des femmes qui travaillent dans le centre-ville ou dans les

administrations proches. Enfin, les plus de 60 ans représentent 12,5 % des résidents tandis que les retraités représentent 8 % de la population du quartier. Bien que l'espace public du quartier soit occupé principalement par des hommes, les femmes représentent 52 % de la population du quartier.

Sur ces deux quartiers, on constate l'existence des classes supérieures même si elles sont en effet moins nombreuses que dans d'autres espaces du centre-ville. Ces deux quartiers ont été très investis dans les années 1980 par les populations immigrées qui y trouvaient un plaisir à venir pour alimenter des sociabilités communautaires (Santana, 1980). Sur Bayard et Arnaud-Bernard, les cafés restaient ouverts très tard et les immigrés pouvaient y rencontrer dans la nuit, des amis immigrés afin de parler du travail ou demander des nouvelles du pays. La rue Bayard était particulièrement investie le samedi soir pour se retrouver autour d'un café. Le dimanche matin, les populations immigrées investissaient le marché Saint-Sernin. Ce marché était très prisé par les immigrés portuguais et maghrébins parce que culturellement, ces populations étaient d'origine rurale. Elles avaient l'habitude d'effectuer leur approvisionnement au marché lorsqu'elles étaient au pays et ont continué cette pratique en arrivant dans ce pays inconnu —bien qu'ils aient fréquenté aussi les grandes surfaces. Ces espaces publics et privés — les cafés, les marchés — étaient très fréquentés par les immigrés en raison de l'exiguité et de l'insalubriété de leurs logements (Santana, 1980). Bien que des populations ouvrières et immigrées continuent de résider aujourd'hui sur ces quartiers historiquement populaires, ce sont surtout les étudiants et les jeunes qui ont investi ces quartiers pour bénéficier des loyers moins élevés que dans le reste du centre-ville. Même si une partie des classes supérieures s'y est installée, l'espace public reste marqué par les usages des immigrés et des populations marginales.

9.2.1.2. Des quartiers concernés par des projets urbains plus larges

La deuxième caractéristique commune de ces quartiers concerne leur place au sein des politiques urbaines. Les trois quartiers de l'opération sont plus ou moins directement concernés par des projets urbains : l'axe Pargaminières-Romiguières est au cœur du projet Toulouse Centre, le quartier Bayard-Belfort se situe à la charnière des projets urbains Toulouse Centre et TESO, et enfin, le quartier Arnaud-Bernard est à la marge du projet Toulouse Centre sans toutefois en faire réellement partie. De fait, ils connaissent tous des transformations impulsées par la collectivité : les espaces publics sont embellis et requalifiés, ils accordent une place plus grande aux piétons et aux modes de transports doux, le mobilier urbain est remplacé tandis que les façades sont ravalées. Plusieurs campagnes de ravalement de façades sont programmées entre 2016 et 2024 : l'axe Romiguières-Pargaminières et la

rue du Taur seront ravalées lors de la première campagne, tandis que la rue Bayard fait l'objet d'une campagne ultérieure (*cf.* figure 91). Arnaud-Bernard n'est pas concerné mais la municipalité instaure une aide au ravalement à hauteur de 10% du prix des travaux pour les propriétaires privés désireux de ravaler leurs façades. Ce quartier forme une exception car comme nous l'avons mentionné plus haut, il peine à s'inscrire dans les projets urbains existants mais sa situation géographique et la forte mobilisation des habitants et des usagers incitent les pouvoirs publics locaux à y déployer des actions.

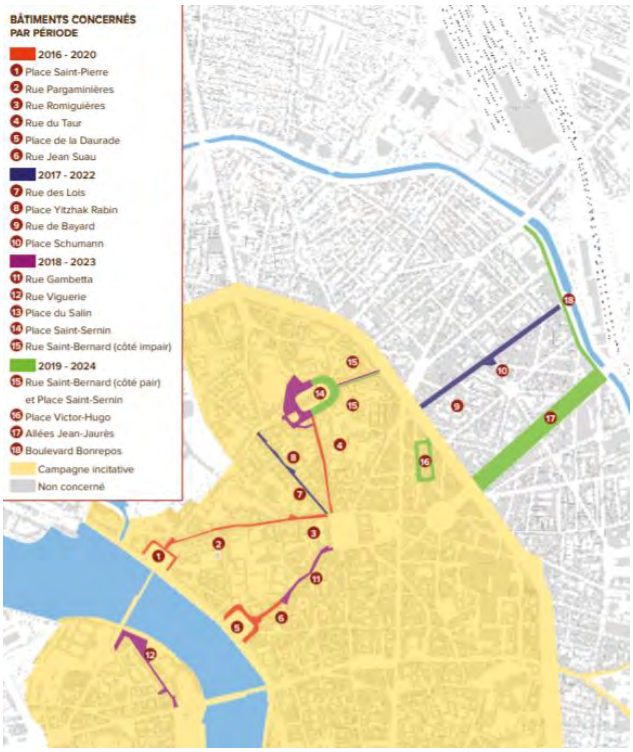


Figure 91. Campagne de ravalement de façades 2016-2024. (Source : Toulouse.fr)

En définitive, les trois quartiers s'inscrivent dans une dynamique commune impulsée par les élus locaux : l'extension du centre-ville, vers l'Est pour Bayard-Belfort, vers l'Ouest pour Pargaminières-Romiguières et vers le Nord pour Arnaud-Bernard. L'« extension du centre-ville » ne s'entend pas ici au sens administratif mais relève plutôt d'une mutation socioéconomique des espaces centraux : au regard des opérations déployées sur ces quartiers, les élus souhaitent revaloriser ces espaces afin d'attirer de nouvelles populations — souvent plus aisées (cadres, touristes) — et stimuler l'implantation d'activités ciblées (commerces, restaurants, bureaux). De tels investissements publics ont pour fin de redessiner les usages sur les quartiers concernés et d'accroître la place des activités de consommation. Les quartiers Belfort-Bayard et Arnaud-Bernard ont longtemps été considérés comme des quartiers à l'abandon. Certains espaces de ces quartiers sont marqués par une vacance commerciale importante et l'état délabré de certains commerces entretient cette impression.

Par ailleurs, l'offre commerciale ne s'inscrit pas dans les « circuits classiques » de la consommation. Elle se distingue de l'offre présente sur l'hypercentre toulousain par la forte présence d'activités jugées peu désirables par les élus : *fast-food* et épiceries de nuit sur l'axe Romiguières-Pargaminières, *sexshops* et bars nocturnes à Bayard-Befort, commerces communautaires ou boutiques accueillant des trafics à Arnaud-Bernard. De fait, les investissements déployés sur ces quartiers doivent permettre leur retour dans le spectre désirable des activités de consommation, celle des classes moyennes, des consommateurs aisés et des touristes. La reconfiguration souhaitée des usages s'accompagne donc d'un désir de substituer les usagers de ces espaces : sur l'axe Pargaminières-Romiguières, les étudiants fêtards doivent laisser la place aux familles et aux touristes ; à Arnaud-Bernard, les dealers doivent disparaître pour laisser les classes moyennes circuler librement ; enfin, sur Bayard-Belfort, ce sont les prostituées qui sont visées pour améliorer l'attrait du quartier auprès des cadres et des voyageurs.

9.2.2. Commerce Avenir : une politique prudente et opportuniste

La mutation volontaire des commerces n'est envisagée que dans le cadre de projets urbains plus larges destinés à repenser ces espaces de façon transversale. L'opération ne s'aventure pas au-delà des périmètres concernés par des investissements publics ou privés significatifs. Cela en dit long sur le fonctionnement précautionneux de l'opération. Une caractéristique de la politique d'acquisitions de boutiques que nous souhaitons mettre en avant est qu'elle repose essentiellement sur l'anticipation et le cadrage d'externalités « positives » produites par les projets urbains. Le commerce est une activité particulièrement sensible aux mutations de l'environnement urbain dans lequel il s'insère. La valeur des propriétés commerciales (baux commerciaux et artisanaux, fonds de commerce) dépend des qualités intrinsèques du bien — taille de la cellule commerciale, longueur de la vitrine, etc. — mais elle est aussi profondément tributaire des qualités de l'environnement urbain et commercial dans lequel elles s'insèrent : attractivité de la rue, qualité et quantité des flux piétons, nature de l'offre commerciale à proximité, accessibilité du local et connexion aux transports en commun, etc. C'est l'une des caractéristiques du marché de l'immobilier commercial : la valeur des biens est liée à la qualité des territoires d'implantation. De fait, la collectivité locale possède plusieurs moyens d'opérer la revalorisation du paysage commercial. Elle peut agir sur les qualités intrinsèques des biens (travaux de rénovation, ravalement de façades, remembrement des cellules commerciales), sur les qualités de l'environnement urbain (requalification et embellissement des espaces publics, changement de mobilier urbain, politique de stationnement et d'accessibilité) ou encore sur les qualités de l'offre

commerciale environnante et par extension, celles des chalands. Sur les trois quartiers concernés, nous avons constaté que ces trois moyens d'action coexistent, ce qui atteste d'une certaine quête d'efficience de la part des gestionnaires locaux.

Ces politiques de réaménagement ne sont pas initiées dans le but précis de provoquer la mutation des commerces (excepté pour Commerce Avenir) : elles visent la requalification globale des quartiers. Néanmoins, le service commerce s'évertue à élaborer des stratégies de management commercial qui puissent tirer parti des projets urbains et d'investissements extérieurs tels que l'arrivée de la LGV. En anticipant les effets de tels aménagements sur le commerce, les gestionnaires du service commerce se positionnent de façon à accompagner les mutations commerciales, à en accentuer et en recadrer les dynamiques : il peut s'agir d'accélérer la transformation des commerces, de suivre l'évolution des loyers ou encore d'empêcher certaines transactions indésirables. Cette politique fonctionne selon un principe d'observation-correction : les techniciens suivent de près l'évolution du paysage commercial et n'interviennent que lorsqu'une situation non désirée apparaît. Ils veillent également à maximiser les externalités positives des projets urbains en accompagnant les dynamiques jugées en adéquation avec le projet politique souhaité pour le quartier. Ainsi, Commerce Avenir a vocation à agir comme un catalyseur. Cette opération n'est pas capable de déclencher seule des mutations significatives (du moins le risque d'échouer est important), mais couplée à l'effet de revalorisation initié par les projets urbains et les embellissements, elle permet d'accélérer et de filtrer les réactions — si l'on prolonge la métaphore du catalyseur. C'est pour cette raison que les quartiers de Commerce Avenir (signalés par des pointillés verts sur la figure 92) sont aussi concernés par d'autres mesures en faveur du commerce tels que les linéaires protégés du PLU (en bleu sur la figure) et le droit de préemption commercial (en violet sur la figure), qui démultiplient les possibilités de cadrage et d'intervention.

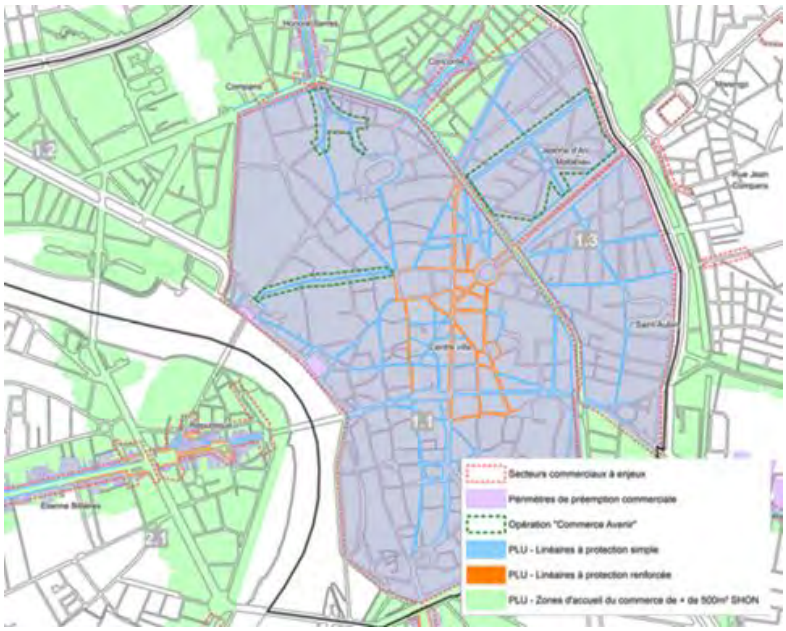


Figure 92. Politiques locales en faveur du commerce menées sur le centre-ville (source : service SCCEP)

Si la requalification des espaces publics peut enclencher à elle seule une mutation des commerces, les transactions opérées dans le cadre de Commerce Avenir accompagnent le processus général de revalorisation des quartiers et sécurisent les investissements liés aux projets urbains. Penser de pair la revalorisation des quartiers et leur renouvellement commercial diminue les risques inhérents aux deux politiques menées — qui sont, rappelons-le, très coûteuses — et augmente les chances de voir le quartier évoluer dans le sens souhaité par les élus. Si la municipalité a à cœur de minimiser les risques lorsqu'elle investit sur les quartiers, elle souhaite aussi sécuriser les investissements des acteurs privés. Elle n'a pas les moyens d'enclencher seule la requalification commerciale d'un quartier, en achetant l'ensemble des locaux commerciaux. Elle doit compter sur les acteurs privés pour poursuivre la dynamique de revalorisation souhaitée par la collectivité. En réaménageant les espaces publics et en achetant des commerces, la collectivité réduit les risques pour les acteurs privés, d'investir sur ces espaces *a priori* peu attractifs au vu de leur caractère populaire et/ou délabré.

L'intervention de la collectivité peut être motivée par l'annonce d'investissements privés, comme dans le cas de la gare SNCF (arrivée de la LGV et investissements par Gares et Connexions) ou du centre commercial Reflets Compans (rachat par un nouveau promoteur et restructuration totale du centre). Dans ces situations, la Ville accompagne les porteurs de projet privés de façon à garantir l'adéquation avec le projet municipal et sécurise leur investissement en investissant à son tour sur ces espaces : création d'une ZAC pour restructurer les quartiers aux alentours de la gare SNCF et réaménagement des espaces publics devant le nouveau centre commercial de Compans. Sur Arnaud-

Bernard et l'axe Romiguières-Pargaminières, l'investissement public est plutôt volontaire qu'opportuniste. Il ne répond pas à un investissement privé mais semble plutôt motivé par le désir des élus d'asseoir Toulouse dans sa fonction métropolitaine et touristique.En définitive, les quartiers concernés par Commerce Avenir ont pour caractéristique commune, un potentiel de revalorisation accru par ces investissements publics et/ou privés, que ces investissement soient opportunistes ou volontaires.

Cet alignement de stratégies publiques et privées prudentes avait déjà été mis en exergue par A. Delage sur les projets urbains de gare (Delage, 2013) et par N. Persyn sur les politiques foncières municipales en faveur du logement (Persyn, 2017). Dans son article sur les principes d'intervention foncière des collectivités locales, Nicolas Persyn souligne que cette intervention foncière ne concerne pas l'ensemble du territoire, ni tous les segments du marché : elle vise surtout les segments les plus complexes du marché (le logement social et le logement collectif) sur les espaces porteurs d'enjeux et laisse la production de logements individuels aux mains des acteurs privés (encadrée tout de même par les documents d'urbanisme). Nous pouvons établir un constat similaire dans le cas de Commerce Avenir : la maîtrise des rez-de-chaussée commerciaux ne concerne que des quartiers jugés stratégiques au regard des projets urbains initiés, et aussi, des dynamiques de métropolisation, de touristification et d'extension du centre-ville souhaitées par les élus — qui dépassent de loin la temporalité des projets urbains sus-mentionnés. Le choix d'intervenir sur trois quartiers de centre-ville, populaires et en voie d'être requalifiés résulte d'une volonté d'intervention prudente et opportuniste : le prix du foncier est moins élevé sur ces quartiers que sur le reste du centre-ville, ce qui diminue le coût des acquisitions mais il est susceptible d'évoluer rapidement au vu des projets initiés sur ces quartiers dont la plupart sont initiés par la collectivité elle-même. Ceci explique que d'autres secteurs du centre-ville, ayant des caractéristiques proches des quartiers concernés par Commerce Avenir — tels que le secteur de Saint-Cyprien ou encore Gabriel Péri) n'aient pas été retenus dans le cadre de l'opération.

Si les exigences d'efficience et de prudence justifient l'inscription de l'opération Commerce Avenir au sein des projets urbains, il faut souligner l'effet de cette inclusion sur la légitimité de l'opération. L'intervention des collectivités locales sur le paysage commercial est fréquemment controversée, en témoigne l'évolution (ou l'absence d'évolution) des outils juridiques destinés à cet effet (cf. chapitres 3 et 4). De telles opérations peuvent susciter des réactions farouches au sein de la sphère économique, de la part des autorités publiques ou encore de la population inquiète des motivations qui poussent une collectivité à intervenir sur le paysage commercial — même si dans de nombreux cas, une partie de la population et des commerçants est demandeuse de ces interventions.

Intégrer l'opération Commerce Avenir aux projets urbains permet de construire la légitimité de l'action publique, en justifiant les acquisitions de commerces par des vélléités d'aménagement du territoire, parmi lesquelles figurent la défense du commerce de proximité ou encore l'attractivité du territoire. Le maintien de la diversité commerciale est souvent invoqué pour justifier l'opération mais comme nous l'avons mentionné plus haut, il englobe de multiples intentions politiques dans les cas que nous avons relatés : veiller à la mixité sociale, sexuée et ethnique d'un quartier, assurer la sécurité des habitants, prévenir les risques liés à l'alcoolémie, améliorer la commercialité d'un quartier, limiter les activités nuisibles, empêcher la désertification commerciale, attirer les touristes et les familles, etc. Ces politiques de management commercial mêlent des considérations qui concernent à la fois des populations endogènes et des usagers exogènes. Sur la rue Pargaminières par exemple, la mutation des commerces doit permettre d'assurer la sécurité des étudiants et la tranquillité des résidents, mais vise aussi à attirer les touristes et de nouveaux profils de commerçants. Cette coexistance de plusieurs enjeux sur un même secteur peut rendre difficile la contestation de ces politiques.

Conclusion

Pour résumer, les quartiers visés par l'opération Commerce Avenir sont des quartiers populaires du centre-ville, concernés par des projets urbains et susceptibles de voir leur attractivité augmenter au vu d'investissements publics et privés en cours ou à prévoir. Les propriétés commerciales sur ces quartiers sont marquées par des formes de dégradation, de vacance et la présence d'activités jugées indésirables et/ou en marge de l'offre commerciale de l'hypercentre. La valeur de ces biens est moins élevée que sur le reste du centre-ville, que ce soit pour le logement (*cf.* figure 90) ou pour le commerce. Néanmoins, ces biens sont susceptibles de connaître une revalorisation dans un temps proche, suite aux embellissements réalisés par la Ville. Les aménagements des espaces publics, les ravalements de façades et les politiques transversales menées sur ces quartiers sont en effet amenés à améliorer les caractéristiques de l'environnement urbain, et par extension, à transformer le profil des chalands qui fréquentent le quartier. La valeur des boutiques est en partie calculée à partir de ces variables, et, par conséquent, le service commerce peut anticiper des changements sur le marché de l'immobilier commercial. Le rôle de Commerce Avenir consiste alors à faire « revenir » les biens — et les espaces — dévalorisés sur le marché, dans un contexte favorable à une revalorisation de ces biens. L'opération est pensée sur le mode du catalyseur : elle accompagne et soutient les dynamiques marchandes

existantes dans une optique prudente et opportuniste. Étant donné qu'elle ne peut impulser à elle seule des mutations importantes — à cause du manque de moyens mais aussi du risque de contentieux — elle doit aussi stimuler et sécuriser les investissements privés en initiant les dynamiques de revalorisation.

Chapitre 10.
L'acquisition de locaux commerciaux : entre valuations politique et économique

Après avoir dépeint les qualités des quartiers concernés par l'opération, il convient de présenter le fonctionnement de la politique d'acquisition. Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 7, la collectivité locale ne peut intervenir dans le commerce local de façon systématique. Le manque de moyens financiers et humains, ainsi que le caractère controversé de ces interventions limitent les possibilités d'action, ce qui rend d'autant plus nécessaire le « bon » choix des boutiques à acquérir. De fait, il convient de comprendre comment s'opèrent ces arbitrages. Quelles sont les étapes qui composent la procédure d'acquisition ? Comment se réalisent les arbitrages dans le cadre de l'opération Commerce Avenir ? Quels critères sont utilisés pour choisir les locaux à acquérir par l'EPFL ? Contrairement aux acteurs économiques, nous supposons que le profit ou la jouissance du bien ne constitue pas la principale motivation de la collectivité lorsqu'elle se porte acquéreuse d'un bien immobilier. Par conséquent, nous avons souhaité analyser les pratiques de qualification de la municipalité et identifier les principes qui orientent son intervention foncière. Les préoccupations politiques évoquées dans les parties précédentes sont les moteurs de l'action publique mais dans le chapitre précédent, nous avons aussi établi que la recherche d'efficience et de prudence dans les investissements publics constitue aussi un facteur important dans le choix des quartiers concernés par l'opération. Reste à savoir sous quelles formes et par quels moyens ces diverses préoccupations sont intégrées aux calculs des gestionnaires locaux. En quoi consistent les pratiques de qualification et de valuation des collectivités locales ? Comment impactent-elles les agencements marchands locaux ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans ce chapitre.

D'abord, il nous faut décrire brièvement comment se déroule l'acquisition d'un local commercial. Cette dernière se réalise en plusieurs phases (*cf.* figure 93). En premier lieu, la collectivité soumet le quartier à un examen de façon à identifier les locaux « stratégiques » à acquérir. Dans cette optique, deux études préalables ont été menées dans le but d'orienter les choix de la collectivité : la première

est un diagnostic commercial réalisé par le service commerce au début de l'année 2013 ; la seconde est une étude foncière effectuée par le groupement Oppidéa-Scet à la fin de l'année 2013. Ces deux études offrent des modes de qualification distincts : alors que le diagnostic commerce établit une hiérarchisation des locaux à acquérir en fonction des objectifs politiques, l'étude foncière permet d'identifier les possibilités de négociations avec les propriétaires et doit garantir l'efficience de l'action foncière. L'analyse couplée de ces deux diagnostics donne à voir les modes de valuation spécifiques de l'action foncière locale. Une fois ce diagnostic réalisé, la Ville peut entamer les négociations avec les propriétaires pour acquérir les locaux identifiés comme prioritaires.

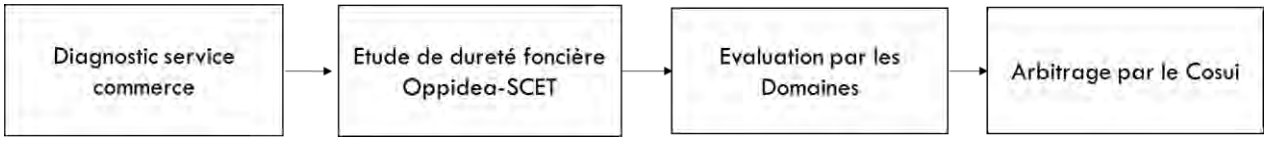


Figure 93. Processus d'acquisition d'une boutique (réalisé par l'autrice).

Ces deux étapes engagent de multiples procédures de valuation des biens. La valuation effectuée par la collectivité locale est double : il s'agit à la fois de déterminer l'intérêt politique à « maîtriser une boutique » (« valuation politique ») et de fixer un prix qui soit acceptable pour le vendeur et pour la collectivité (« valuation économique »). Ce dernier processus fait intervenir plusieurs acteurs : les propriétaires, la collectivité, mais aussi des experts privés et publics qui cadrent la transaction et interviennent dans les négociations portant sur le prix et la qualité des biens à acquérir. Par ailleurs, dès le début de la procédure d'acquisition, la Ville anticipe les conditions et les effets de la relocation, voire de la revente de ces biens. Le travail opéré par les gestionnaires locaux se rapproche alors de l'activité spéculative. Pour comprendre comment s'agencent ces préoccupations dans l'intervention municipale, nous avons scindé le chapitre en deux parties, correspondant aux premières étapes de l'opération d'acquisition. La première partie traite du diagnostic opéré par le service commerce, qui incarne le mode de « valuation politique ». En effet, l'étude de ce diagnostic forme un bon moyen d'analyser les intentions de la collectivité, surtout qu'elles se donnent à voir sans considération pour la faisabilité économique des interventions. La seconde partie porte sur l'étude de maîtrise foncière, dont l'objectif est de garantir l'efficience de l'action foncière. Ainsi, nous pourrons analyser comment s'agencent ces deux formes de valuation politique et marchande dans l'activité des gestionnaires.

10.1. La valuation politique des boutiques

Pour guider la stratégie d'acquisition, le service commerce est chargé dès 2013 de dresser une liste de locaux prioritaires à l'acquisition. Les techniciens du service doivent analyser les caractéristiques des biens immobiliers et des quartiers afin de voir dans quelle mesure leur acquisition permettrait d'atteindre les objectifs fixés par la Ville. Dès le démarrage de l'opération en 2013, le SCCEP réalise alors un diagnostic commercial des trois quartiers concernés. Le travail effectué sur l'observatoire du commerce depuis maintenant quelques années permet au service de bénéficier de données existantes et des recommandations avaient déjà été énoncées en amont de l'opération. Le diagnostic a permis d'estimer le nombre de commerces concernés par l'opération (*cf.* table 18).

Quartier	Nombre de commerces susceptibles d'être concernés	Nombre de commerces sur le secteur de l'opération
Arnaud-Bernard	61	99
Bayard-Belfort	65	213
Pargaminières-Romiguières	26	46

Table 18. Nombre de commerces concernés par l'opération

Ces trois quartiers n'ont pas été traités dans les mêmes temporalités, ni avec le même degré d'urgence : le secteur Arnaud-Bernard a concentré la majorité des efforts au démarrage de l'opération — les premières boutiques acquises étaient situées sur ce quartier — suivi dans les années 2017-2018 par le secteur Bayard-Belfort. Ceci explique que la plupart de nos analyses (dans le chapitre suivant) portent sur ces deux quartiers. De son côté, l'axe Romiguières-Pargaminières était considéré comme l'espace le moins prioritaire au vu des évolutions observées suite à la requalification des deux rues : « sur Pargaminières, on n'a pas eu tellement besoin. Ça s'est fait assez naturellement » (adjointe au maire chargée du commerce). La municipalité se voulait moins volontariste car la requalification des rues avait déjà amorcé des mutations qu'elle jugeait désirables dans le paysage commercial. Le service commerce se tenait à l'affût d'éventuelles opportunités d'acquisitions mais celles-ci se voulaient plus opportunistes que volontaristes puisque le marché semblait déjà produire les effets souhaités par la Ville.

Sur Arnaud-Bernard, l'approche de la municipalité était plus volontariste. Contrairement à l'axe Romiguières-Pargaminières, Arnaud-Bernard n'a pas fait l'objet d'embellissements susceptibles de faire muter le paysage commercial. De fait, la Ville a très rapidement cherché à acquérir des boutiques

stratégiques pour initier des changements sur le quartier et pour cause, Arnaud-Bernard est au cœur des débats et la fin du mandat de l'équipe socialiste approche. Quant à Bayard-Belfort, il faut attendre l'embellissement de la rue Bayard en 2017-2018 pour que la collectivité locale (portée par la nouvelle équipe d'élus) intervienne de façon plus systématique sur les commerces de la rue. Étant donné que nous possédons les données uniquement pour le début de l'opération, notre travail d'analyse portera essentiellement sur le quartier Arnaud-Bernard, même si nous utiliserons les deux autres secteurs comme éléments de comparaison. L'examen des diagnostics produits nous donne à voir comment le service commerce a hiérarchisé les locaux à acquérir d'un point de vue politique. Chaque diagnostic mobilise des outils et des métrologies particulières en fonction des problématiques identifiées (*cf.* chapitre 9) mais aussi des partenaires investis dans l'opération.

10.1.1. Le diagnostic d'Arnaud-Bernard : la delicate problematique du commerce ethnique

Le diagnostic d'Arnaud-Bernard fut le premier réalisé par le SCCEP. À partir des cartographies produites par le SCCEP, nous avons relevé les critères ayant permis de déterminer le degré de priorité à acquérir chaque boutique. La première analyse réalisée par le service commerce a trait à la nature des activités installées et à l'évolution de la composition commerciale du quartier entre 2009 et 2012. Ce diagnostic commercial opère une distinction entre le quartier commerçant d'Arnaud-Bernard « caractérisé par des activités en difficulté, des problèmes d'insécurité, un manque de diversité commerciale » et la rue Gatien Arnoult et celle des trois piliers, « identifiées dans le Projet Urbain Toulouse Centre comme une porte d'entrée vers le centre-ville » et « caractérisées par un taux de vacance important, un habitat dégradé et des trafics illégaux ». Pour le second secteur, le diagnostic souligne la part importante de bazars (22,2 % contre 1% sur le centre-ville) et de locaux vacants (36% contre 4% sur le centre-ville), ainsi que la présence de nombreux commerces ethniques. Ces deux rues sont identifiées comme stratégiques pour le projet urbain Toulouse Centre (PUTC) car elles constituent un point de passage pour entrer dans l'hypercentre et pour se rendre à la basilique Saint-Sernin, lieu prisé par les touristes de la ville. Concernant la place Arnaud-Bernard et ses alentours, elle possède plusieurs atouts selon le SCCEP : sa proximité avec Saint-Sernin et les universités, son dynamisme, son cosmopolitisme et un maillage commercial dense. Elle fait aussi l'objet d'un plan d'intervention transversal visant à améliorer la sécurité, les espaces publics, l'habitat, à favoriser une mixité d'usages tout en opérant une valorisation touristique et patrimoniale des lieux. Mais ce

quartier souffre de plusieurs maux selon le diagnostic : mauvaise image liée à l'insécurité, activités en difficulté, une vacance commerciale importante entraînant la dégradation (insalubrité, vitrines cassées et taguées, portes fracturées) et la mutation des boutiques en dépôts et/ou en annexes, sur-représentation de commerces dits « ethniques » (60 %), de boucheries halal, de restauration rapide et de quincailleries-bazars. L'offre commerciale est décrite par le service comme « limitée et peu attractive ». Tel est le diagnostic du manager de centre-ville qui regrette le « manque de diversité commerciale » sur le quartier :

> « Arnaud-Bernard : 16 % de taux de vacance. Centre-ville : 3 %. Il y a un problème. C'est une première alerte. Ensuite, le pourcentage d'activités alimentaires est de 75 %. Boucherie, sandwicherie, restaurant, boucherie, sandwicherie, restaurant, boucherie, sandwicherie, restaurant… on sait qu'on a dépassé très largement. Parce qu'on a des grandes valeurs. Vous savez que pour qu'un quartier fonctionne, il y a une sorte de plan de merchandisage : il faut qu'il y ait un boulanger, un épicier, un boucher, une superette, un banque ou deux, un distributeur de billets, un pressing, une laverie… »
>
> *Entretien avec le manager de centre-ville, mai 2014.*

Cet extrait d'entretien souligne l'idée selon laquelle la Ville doit se porter garante de l'équilibre commercial d'un quartier quand le marché seul ne réussit plus à assurer cette fonction. La référence au plan de merchandisage optimal reflète bien la croyance selon laquelle l'attractivité d'un territoire — et sa performance commerciale — dépendent avant tout de la mixité des activités qui s'y déploient. Pour souligner la présence d'un déséquilibre, les gestionnaires comparent le quartier avec l'ensemble du centre-ville, ce qui leur permet de mettre en évidence certains déséquilibres. On peut questionner la pertinence d'un tel procédé. En effet, la comparaison avec Toulouse n'a que peu de sens dans la mesure où les quartiers présentent fréquemment des déséquilibres commerciaux, en particulier en centre-ville. Les stratégies d'implantation des commerçants produisent « naturellement » des formes de thématisation commerciale dans la ville : l'activité de la rue du Taur est tournée vers la restauration et le tourisme, la rue Saint-Rome est remplie de boutiques de prêt-à-porter peu chères à destination de clientèles jeunes, les commerces de bouche s'accumulent autour des marchés Victor Hugo et Carmes. Ces déséquilibres commerciaux ne dérangent pas la Ville dans la mesure où ils s'intègrent volontiers à une stratégie de marketing territorial, consistant à affecter une identité commerciale à chaque secteur du centre-ville. Cette spécialisation commerciale peut même être encouragée par le manager de centre-ville dans le but de « clarifier la lecture du territoire par les consommateurs et les enseignes ». Néanmoins, la thématique ethnique d'Arnaud-Bernard ne semble pas convenir aux élus locaux qui souhaitent réintégrer des commerces de proximité et des commerces culturels. Dans le

cadre de la stratégie de marketing territorial mise au point par le service commerce, le développement du quartier doit se réaliser autour de la thématique « culture, loisirs, alternatif ». Par ailleurs, les élus considèrent qu'il est important de conserver une diversité de choix pour les habitants du quartier (ne pas manger halal si on ne le désire pas, par exemple).

En outre, des ambitions plus discrètes guident l'action publique : les élus souhaitent enrayer la progressive « radicalisation » religieuse du quartier et pallier le manque de « mixité sociale » (ou devrait-on dire ethnique et sexuée) sur l'espace public :

> « Donc là, ça nous permet de nous rendre compte qu'il y a une thématisation très forte sur le commerce ethnique. Aujourd'hui, quand tous les bazars sur Arnaud-Bernard vendaient jusque-là des plats à tajines et des robes à froufrou pour les petites filles dans l'esprit un peu mauresque, maintenant, il y a des mannequins devant sur le trottoir avec des burqas intégrales. »
>
> *Entretien avec le manager de centre-ville, mai 2014.*

Cet enjeu est occulté dans les discours officiels. Le discours des techniciens tend à évacuer la question du commerce ethnique en la ramenant à un problème d'équilibre général et de performance commerciale. Le commerce ethnique reste une question délicate à traiter pour les acteurs politiques, notamment lorsqu'il s'agit de justifier les choix politiques ayant motivé l'acquisition de boutiques sur le quartier. Si l'équipe socialiste s'était montrée discrète sur ce type d'ambition, le nouvel adjoint chargé au commerce semble assumer sa lutte contre le commerce ethnique. Une telle position suscite des controverses au sein du conseil municipal :

> « **Conseiller municipal d'opposition :** je voudrais appeler à la vigilance (…) j'avoue avoir été surpris par les propos d'un de vos adjoints (…) quand il a parlé de l'action qu'il menait au niveau du quartier Arnaud-Bernard et qu'il a utilisé le terme de "lutte contre le communautarisme", alors qu'il voulait en réalité parler, il nous le confirmera, j'imagine, de combat pour la diversité commerciale. (…) Les mots sont glissants, et parfois il faut être prudent, l'intelligence collective là-dessus est précieuse » (…).
> **Adjoint en charge du commerce** : Vous avez pu vous apercevoir que la diversité commerciale arrive, ce n'est pas un travail simple, mais effectivement j'ai dit, et je leur ai dit, il n'y aura plus de kebabs et de boucheries halal sur la place Arnaud-Bernard, ils le savent, ça ne les choque pas, donc pourquoi vous, Monsieur, ça vous choquerait. Je crois qu'il faut que comme dans tout quartier, regarder, là c'est cette histoire-là, un autre quartier, on peut préempter des agences immobilières, des banques, peu importe, en fonction de l'endroit où on se trouve. Vous connaissez très bien le problème à Arnaud-Bernard et il ne faut pas se voiler la face »
>
> *Extrait du PV du conseil municipal du 30 mars 2018.*

Ce débat entre l'équipe en place et l'opposition montre des différences d'appréciation sur la façon de traiter la question du commerce ethnique : alors que les conseillers d'opposition considèrent la lutte contre le commerce ethnique comme une politique contestable, du côté de l'équipe en place, la sur-représentation de ces mêmes commerces doit être gérée avec la même attention que tout autre déséquilibre commercial.

Les controverses qui gravitent autour du commerce ethnique rendent sensible sa désignation dans les études officielles. Dans le diagnostic réalisé par le service commerce, les commerces ethniques semblent assimilés à des catégories plus neutres et plus larges qui effacent la dimension ethnique des commerces visés. Le tableau réalisé par le service commerce (*cf.* table 19) est assez illustratif de ce procédé. Il met en évidence la surreprésentation de certaines activités sur Arnaud-Bernard par rapport aux moyennes observées sur Toulouse. Ces catégories de commerces — la restauration traditionnelle, la restauration rapide, les coiffeurs, les magasins de meubles/bazar et les boucheries/charcuteries — représentent une bonne part des commerces ethniques présents sur le quartier, c'est-à-dire les boucheries halal, les kebabs ou encore les bazars, mais leur désignation et traduction sous des catégories neutres permet d'occulter la dimension ethnique.

	Toulouse		**Arnaud-Bernard**	
	Nombre	Part (%)	Nombre	Part (%)
Restauration traditionnelle	941	13,67	24	32
Restauration rapide	721	10,47	12	16
Coiffeur	561	8,15	7	9,33
Magasin de meubles/bazar/quincaillerie	102	1,50	7	9,33
Boucherie/charcuterie	173	2,50	6	8

Table 19. Comparaison entre Toulouse et Arnaud-Bernard (source : service SCCEP)

La composition de l'offre commerciale n'est pas le seul indicateur mobilisé dans le diagnostic. L'occupation du local constitue un deuxième critère majeur : les locaux vacants nuisent fortement à l'attractivité dans la mesure où ils dégagent une impression d'abandon et de morosité économique du quartier (*cf.* figure 94). La vacance commerciale est aussi une cause fréquente de la détérioration des boutiques et de leur exclusion du marché. Les locaux vides sont parfois squattés par certaines populations, dont la présence restreint la chance de voir de nouveaux locataires s'installer. Ils sont de fait prioritaires à l'acquisition. À partir de données issues de la police municipale, le service commerce a aussi repéré les commerces producteurs de nuisances sur le quartier : ventes d'alcool

illicites, nombre de plaintes déposées au commissariat, commerces hébergeant des trafics. Un travail de repérage similaire a été effectué à partir des données de la police administrative cette fois, pour identifier les commerces ne respectant pas les autorisations administratives : débit de boisson, signature de la charte de respect de la vie nocturne, autorisations d'enseignes, déclaration d'une transaction engageant une propriété commerciale, autorisation d'occupation du domaine public, etc. On retrouve ici les engagements de la municipalité en faveur de la tranquillité nocturne et de la sécurité sur le quartier Arnaud-Bernard. Les commerces producteurs de nuisances sont classés prioritaires à l'acquisition puisque l'opération doit concourir à la résolution des problématiques sécuritaires identifiées sur le quartier. Alors que certains commerces de proximité quittent la place à cause des trafics, d'autres sont mobilisés par les dealers et n'assurent plus leur activité d'origine. Ainsi, les acquisitions doivent agir à un double niveau : elles permettent à la fois de déloger les locataires indésirables et de réintégrer des activités valorisantes pour le quartier.

Figure 94. Locaux vacants, rue Gatien Arnoult, janvier 2013 (source : SCCEP).

Enfin, un dernier critère concerne la synergie avec le projet urbain Toulouse Centre et les actions menées sur l'habitat. Ce critère fut introduit par la création de liens avec le service Habitat. En effet, un programme pour l'amélioration de l'habitat (PIG[346]) est déployé sur l'ensemble du quartier, tandis qu'une opération de restauration immobilière (ORI) est menée sur le secteur Gatien-Arnoult. La mairie rachète les immeubles vétustes et insalubres du quartier afin de les remettre aux normes. Une priorisation des immeubles à acquérir a été produite par la direction des opérations foncières et la direction de l'habitat et certains immeubles concernés possèdent des rez-de-chaussée commerciaux. Ainsi, les rez-de-chaussée commerciaux situés dans le secteur du PUTC sont classés prioritaires dans

[346] Programme d'Intérêt Général

le but de maximiser l'efficacité de l'action publique sur ce secteur, mais certains seront potentiellement acquis dans le cadre de l'opération PIG et sont donc non-prioritaires pour Commerce Avenir[347]. La recherche d'efficience de l'action publique constitue le dernier critère pris en compte par le service pour établir son diagnostic.

Pour conclure, le diagnostic du SCCEP opère une classification des biens en fonction de plusieurs préoccupations politiques — sécurité, attractivité des commerces, tranquillité, efficience de l'action publique — pour établir un degré de priorité à l'acquisition. Ces préoccupations sont elles-mêmes pondérées par le jugement des techniciens qui hiérarchisent les objectifs de l'action publique entre eux : ici, la sécurité (repérage des trafics), la lutte contre la vacance commerciale et la situation géographique (dans le périmètre du Projet Urbain Toulouse Centre) semblent être les principaux critères retenus pour désigner les cellules prioritaires. Au vue de la hiérarchisation produite par le SCCEP, il nous semble que la lutte contre le commerce ethnique ou le non-respect des autorisations administratives n'ont pas été retenus comme des objectifs prioritaires, dans la mesure où ils peuvent être poursuivis par d'autres moyens (négociations, pression administrative) ou dans des temporalités plus longues.

NON DISPONIBLE

Figure 95. Cartographies d'Arnaud-Bernard pour Commerce Avenir

10.1.2. Le diagnostic de Pargaminieres-Romiguieres : remembrer les locaux commerciaux

Le diagnostic mené sur les rues Romiguières-Pargaminières mobilise des indicateurs sensiblement différents de ceux que nous avons dépeints pour Arnaud-Bernard. Deux secteurs sont identifiés sur l'axe Pargaminières-Romiguières : la rue Pargaminières et la rue Romiguières. Ils sont différenciés au moment du diagnostic en partie à cause de l'état d'avancement des travaux : la rue Pargaminières était encore en travaux alors que la rue Romiguières était déjà terminée. D'autre part, la composition commerciale des deux rues est assez différente. La rue Romiguières présente un équilibre entre les activités de service et de commerce, l'activité est stable et la vacance commerciale y est modérée tandis

[347] Le service commerce est chargé d'émettre des recommandations sur le devenir de ces cellules commerciales. En effet, si la collectivité acquiert les murs de la boutique dans le cadre du PIG, le droit d'exploiter la boutique appartient toujours au locataire, qui peut alors rester des années malgré le changement de propriétaire. Le diagnostic produit pour Commerce Avenir fournit des indications sur la marche à suivre avec les locataires (laisser le bail courir, négociation du départ, expulsion).

que la rue Pargaminières se distingue par la présence de nombreuses activités de restauration rapide et de locaux vacants (*cf.* figure 96). Une « évolution positive » est soulignée par le service commerce avec l'arrivée d'activités artisanales, de confiseurs, de restaurants traditionnels, d'équipement de la maison et d'une superette. De ce fait, la rue Pargaminières est classée prioritaire pour accompagner la mutation en cours. Contrairement à Arnaud-Bernard, les locaux vacants ne sont pas classés prioritaires : sur les 10 locaux vacants, seulement 5 sont classés prioritaires. Les activités commerciales des locaux classés prioritaires sont majoritairement des activités de restauration rapide — notamment quelques kebabs de la rue, mais pas seulement — et d'autres activités (prêt-à-porter, bars, librairies, supérette, etc.). La sélection des locaux prioritaires ne semble pas s'appuyer sur la nature de l'activité mais sur le standing puisque les activités visées sont pour la plupart de moindre standing (restauration rapide, vêtements peu chers, etc.).

Figure 96. Locaux rue Pargaminières (photos issues du diagnostic commerce).

Le critère prédominant sur ce quartier semble être la performance commerciale, restreinte par la structure du bâti. Les locaux prioritaires sont avant tout des petits locaux mitoyens (*cf.* figure 97). La collectivité locale souhaite remembrer les locaux acquis afin d'obtenir de plus grandes boutiques. En effet, le tissu commercial du centre-ville de la ville rose se caractérise par des locaux assez exigus :

> **Manager de centre-ville** : « Notre difficulté, c'est la forme urbaine de notre centre-ville, très moyenâgeux, avec une cellule moyenne qui fait 57 m², donc plutôt des petites boutiques. La boutique de 150 à 200 m² que cherchent les concepts confort, elle est rare et chère »
>
> *Notes prises durant un rendez-vous avec un développeur d'enseigne.*

Les grandes boutiques sont des biens rares et prisés sur le marché de l'immobilier commercial, surtout sur des axes considérés attractifs. De par leur position géographique centrale, les rues Pargaminières-Romiguières peuvent être considérées comme des rues attractives. L'objectif de la municipalité est d'accroître la présence de boutiques spacieuses pour satisfaire les demandeurs qui peinent à trouver des locaux de ce type sur le centre-ville toulousain. C'est une manière d'améliorer la « performance commerciale » de la rue selon l'élue. Vingt huit immeubles ont été sélectionnés pour l'opération Commerce Avenir, correspondant à 39 locaux commerciaux. Parmi ces locaux, la majorité des locaux sont des boutiques de moins de 50 m², dont le remembrement serait possible. Le prestataire identifie les facteurs de commercialité à améliorer des locaux séléctionnés : locaux vacants, immeubles « sous occupés et mal mis en valeur », commerces rédiés du Registre du Commerce et des Services qui continuent tout de même à exercer, commerces en redressement judiciaire, etc.

NON DISPONIBLE

Figure 97. Locaux mitoyens prioritaires à l'acquisition (en vert), extrait de la cartographie du diagnostic commerce

Nous pourrions questionner ici l'emploi du terme « diversité commerciale » pour justifier l'action publique au regard de la composition effective de la rue. En effet, le relevé commercial effectué par le service sur la rue en 2009 indique que si l'axe Pargaminières-Romiguières est marqué par la forte présence des activités de restauration rapide, le quartier n'est pas pour autant livré à la mono-activité commerciale. Au contraire, la diversité d'activités qui s'y déploie est plutôt remarquable : boutique d'alimentaire bio, *phone shop*, pharmacie, salon de thé, superette, tatoueur, tabac-presse, coiffeurs, agences immobilières, bars, brasserie, boutiques de chaussures, d'accessoires et de prêt-à-porter, magasin de meubles, librairies, restaurants, magasin de jeux et d'instruments de musique, magasin de photographie, reprographie, fleuriste, hôtel, droguerie. La gamme des produits y est tout aussi variable puisqu'on y trouve à la fois des boutiques de mode à bas prix et des boutiques de créateurs, de la restauration traditionnelle et des *fastfoods*. Ainsi, c'est une transformation des commerces, plus particulièrement leur montée en gamme, qui est visée et non leur diversification. Un nouveau relevé commercial effectué un an après la réhabilitation de la rue montre que celle-ci tend plutôt à appauvrir la diversité commerciale en encourageant les activités de restauration.

10.1.3. Le diagnostic de Bayard-Belfort : faire revenir les boutiques sur le marche

Le quartier Bayard-Belfort est stratégique au vu de nouvelles dynamiques (LGV, projet urbain) et du potentiel lié à la clientèle accrue de voyageurs à venir. Néanmoins, il souffre d'une mauvaise image liée au climat d'insécurité (deal, prostitution, marginalité, etc.) et l'offre commerciale est jugée par le service SCCEP « limitée et peu qualitative ». La vacance commerciale et les friches ont fortement dégradé l'environnement commercial. Une part de l'offre semble destinée à un « public spécifique » : les *clubs, bars nocturnes et sex shops* « donnent son identité au quartier Bayard », une identité perçue comme négative selon le diagnostic. Le quartier est divisé en quatre secteurs dans le diagnostic, dont l'état et la situation sont classés plus ou moins urgents : la rue de Bayard, la rue Denfert-Rochereau, l'étoile de Belfort et enfin, l'offre de la gare. Les secteurs Denfert-Rochereau et l'étoile de Belfort sont ceux qui inquiètent le plus le service car ils montrent des signes de désertification commerciale : la vacance commerciale y est en hausse, les locaux commerciaux sont transformés en locaux annexes ou en habitation, les friches commerciales se multiplient. Des commerces de bouche disparaissent et l'offre commerciale se resserre autour des commerces de gare et des activités nocturnes. À l'inverse, la rue de Bayard n'est pas classée prioritaire puisque l'offre commerciale se maintient et semble diversifiée. Enfin, le secteur de la gare accueille des commerces destinés aux voyageurs, une tendance qui selon le diagnostic doit être renforcée à l'intérieur et à l'extérieur de la gare. Cette segmentation du secteur montre que les enjeux sont aussi différents en fonction des secteurs identifiés : lutte contre la vacance commerciale et maintien des activités à Belfort et Denfert-Rochereau, développement d'une offre de gare sur le boulevard Bonrepos, et veille sur Bayard. Les locaux classés prioritaires se concentrent autour des places Belfort et Robert Schuman[348], ce qui atteste de la volonté de la Ville de faire revenir sur le marché, ces biens fortement dévalorisés.

10.1.4. Revaloriser par collection : des strategies singulieres ?

En définitive, nous constatons que les diagnostics effectués mobilisent des outils, des ressources et des métrologies sensiblement différentes en fonction du quartier considéré. Évidemment, le choix des indicateurs de mesure et la construction du dispositif de qualification sont déterminés en amont

[348] Pour remédier à ces problématiques, le service suggère diverses solutions : encourager l'installation de nouveaux commerces, requalifier l'espace central, soigner l'apparence de la voie publique, requalifier le parking de Belfort et enfin harmoniser les enseignes commerciales sur la rue Bayard. Un travail commun sera effectué avec Gare et Connexion dans le cadre du projet TESO pour améliorer l'offre de gare.

par la disponibilité des données et par les ressources particulières mises à disposition de la collectivité sur certains quartiers (dispositif PIG sur Arnaud-Bernard, partenariat avec Europolia sur Bayard-Belfort). Mais surtout, chaque dispositif métrologique est élaboré en fonction des problématiques identifiées en amont par les gestionnaires locaux : la sécurité et la mixité sociale sur Arnaud-Bernard, la touristification de l'axe Romiguières-Pargaminières ou encore la transformation de Bayard-Belfort en quartier d'affaires (*cf.* chapitre 9). Le choix des indicateurs est intimement lié à la façon dont la collectivité veut transformer les qualités de ces quartiers. Assemblés, ces indicateurs permettent aux techniciens de mesurer la valeur des boutiques pour la collectivité, une valeur essentiellement basée sur des préoccupations politiques. Elle se base à la fois sur les caractéristiques présentes du bien, mais surtout sur ses caractéristiques futures après transformation de la collectivité. Les modes de valuation de la collectivité reposent essentiellement sur des anticipations économiques et politiques.

Ils donnent aussi à voir la manière dont elle pense y parvenir. Sur Arnaud-Bernard, ce sont les biens hébergeant des activités nuisibles et sujettes aux débordements qui sont visées en priorité. La stratégie municipale consiste à éliminer les éléments qui alimentent l'identité négative du quartier (locaux vacants sujets à la détérioration, commerces objets de plaintes ou hébergeant des trafics) en requalifiant l'occupation des boutiques concernées. Sur l'axe Pargaminières-Romiguières, la stratégie consiste à acquérir les biens et à transformer leurs caractéristiques matérielles dans le but d'augmenter leur valeur marchande et de susciter la venue de nouvelles activités. Enfin, les problèmes identifiés sur Belfort relèvent de la désaffection commerciale : tertiarisation des activités, développement de friches commerciales, transformation des commerces en habitation ou en locaux annexes. Les techniciens observent un retrait progressif des biens du marché car leur état ne favorise pas leur location (vacance, bâti insalubre) ou leur usage a été changé par les propriétaires (entrepôt, habitat). L'enjeu sur Bayard-Belfort est de maintenir et de faire revenir ces biens sur le marché en permettant à ces boutiques d'être de nouveau attractives sur le marché.

La transformation des caractéristiques matérielles des boutiques peut permettre de répondre aux désirs d'une demande insatisfaite (Pargaminières-Romiguières) ou encore d'assurer le retour de biens détérioriés/transformés sur le marché (Bayard-Belfort). Quant aux mutations d'activité commerciale, celles-ci visent à transformer l'environnement commercial et à améliorer l'image du quartier (Arnaud-Bernard, et dans une moindre mesure Bayard-Belfort). L'opération Commerce Avenir engage deux formes de valorisation : une revalorisation directe, opéré par la requalification des boutiques achetées par la municipalité, et une revalorisation indirecte induite par l'évolution commerciale et urbaine du

quartier. Ce travail marchand repose sur un mécanisme de sélection-collection (Cochoy, 2013) dont l'effet est susceptible d'augmenter la valeur marchande des biens, et surtout leur valeur politique. Tel le coordinateur-produit décrit par Sandrine Barrey (2006), le manager de centre-ville et son service opèrent des « mises en collection » qui ont pour objectif de remodeler l'identité du quartier en accord avec le souhait des élus et la stratégie de marketing territorial. En définitive, l'action foncière repose sur le principe d'une revalorisation stratégique de biens peu nombreux dont la requalification doit entraîner une revalorisation de l'ensemble des biens du secteur, puisque ce ne sont pas seulement les qualités du bien qui sont renégociées mais aussi celles de la collection dans son ensemble (Boltanski et Esquerre, 2014).

Secteur concerné	Arnaud-Bernard	Pargaminières-Romiguières	Bayard-Belfort
Outils d'évaluation privilégiés	Relevé commercial Relevé cadastral Rapports de la police municipale Rapports de la police administrative	Relevé commercial Relevé cadastral	Relevé commercial, (et taux de vacance) Relevé cadastral État du bâti
Cellules prioritaires	Cellules commerciales vacantes Activités produisant des nuisances	Cellules commerciales mitoyennes Activités de restauration rapide nocturnes	Cellules commerciales situées aux abords des deux places du quartier
Stratégie de revalorisation	Requalifier l'occupation des commerces alimentant l'identité negative du quartier	Remembrer les cellules commerciales pour les aggrandir	Maintenir les commerces sur le quartier, éviter la désaffection commerciale

Figure 98. Synthèse des diagnostics menés sur les trois quartiers par le service commerce

L'implication de la collectivité dans la mise en collection des commerces ne peut être séparée des discours qui tendent à justifier cette intervention. L'opération Commerce Avenir prend racine dans une critique des mécanismes marchands, incapables d'assurer une répartition équilibrée des activités, qui réponde aux besoins des habitants[349]. Nous avons relevé de nombreuses références à l'inefficacité des marchés dans les discours des techniciens et des élus, qui justifient de fait, l'intervention de la collectivité locale sur le paysage économique :

[349] En tout cas, tels que se les représentent les techniciens de l'administration municipale.

> « Nous avons identifié plusieurs quartiers dont Arnaud-Bernard en priorité, mais aussi les rues Pargaminières/Romiguières et Bayard Berlfort, dans lesquels le marché ne se régulait plus, car le commerce de proximité avait disparu »
>
> *Adjointe chargée du commerce en 2013 (Source : La tribune.fr[350])*

Dans ces quartiers, les déséquilibres observés sont considérés comme des défauts de régulation d'un marché qui peine à satisfaire la rencontre de l'offre et de la demande. La politique de maintien de la diversité commerciale consisterait alors à garantir de nouveau cette rencontre. Pourtant, l'analyse du choix des quartiers et des boutiques à acquérir nous incite à penser que les motivations à intervenir sont ambigües : si l'intervention vise essentiellement à ramener des biens dévalorisés dans le marché, parfois ce travail de revalorisation semble s'opérer dans l'optique d'attirer de nouveaux commerçants qui risquent de changer la morphologie sociale du quartier et parfois, au détriment des commerçants existants et de la diversité commerciale réelle. La légitimité de telles opérations repose essentiellement sur l'usage de catégories neutres, le recours à un vocable flou et la critique des mécanismes de marché. On ne saurait détacher cette action foncière des rhétoriques produites par les élus et les techniciens, dont la presse locale se fait volontiers le relai grâce aux partenariats informels entre les journalistes et la collectivité.

10.2. La valuation financière et économique des boutiques

10.2.1. Les enjeux de la passivation

À cette valuation politique, s'ajoute un second type de valuation économique, incarnée ici par l'étude de dureté foncière produite par le groupement Oppidea-SCET à la fin de l'année 2013. Cette analyse du marché consiste avant tout à identifier les opportunités et les conditions d'acquisition de boutiques pour la Ville. Bien qu'une priorité politique ait été élaborée par le service commerce, la disponibilité des biens sur le marché reste à étudier, voire à provoquer. Le propriétaire d'un local commercial classé prioritaire sur le plan politique peut dans les faits, refuser de vendre son bien à l'EPFL. Initialement, l'opération n'est pas pensée sur un mode coercitif de sorte que la Ville préfère passer par les procédures marchandes classiques plutôt que de procéder à des expropriations forcées.

[350] https://toulouse.latribune.fr/immobilier/toulouse-place-commerces-mairie-rachat-diversite-centre-ville-pargaminieres-bayard-12022013

Ainsi, l'action foncière est dépendante de la disponibilité des biens sur le marché. Pourtant, la collectivité joue un rôle actif dans la création et le formatage de l'offre. Nous pourrions dire que cette étude de « dureté » foncière porte bien son nom : elle cherche à mesurer la densité des biens (Weiner, 1994 *in* Callon, 2018) en estimant à quel point ceux-ci sont « durs » et résistants aux acquisitions désirées par la collectivité.

Pour cela, la Ville doit être capable d'identifier les biens potentiellement accessibles sur le marché. En passant par les circuits marchands ordinaires, elle se heurte au manque de lisibilité immédiate du marché de l'immobilier commercial. Ce sont les agents immobiliers et les plateformes marchandes qui organisent les rencontres entre offreurs et demandeurs — sans oublier le bouche-à-oreille et les relations bilatérales. Contrairement au logement, les agents immobiliers spécialisés dans le commerce sont peu nombreux. Néanmoins, il arrive que certaines agences généralistes acceptent des mandats pour des boutiques, souvent parce qu'elles sont vendues avec un logement ou par un propriétaire connu de l'agence. L'offre est de fait assez dispersée entre les agents immobiliers : ils se partagent le marché et ne possèdent pas une vue panoptique sur l'offre, juste sur les mandats qu'ils ont en leur possession (Bonneval, 2011).

Le deuxième intermédiaire fréquemment utilisé sur le marché de l'immobilier de commerce sont les plateformes physiques et numériques de rencontre entre offreurs et demandeurs : bourses aux locaux, sites de cabinets immobiliers, site internet leboncoin.fr, salons de l'immobilier et de l'immobilier de commerce, etc. Ces plateformes sont pour la plupart privées, mais de plus en plus, les collectivités locales animent leurs propres plateformes (bourses aux locaux vacants souvent) sur la base des données reçueillies dans le cadre de leur observatoire du commerce et des échanges quotidiens avec les acteurs locaux. Aucune de ces plateformes ne possède une information complète, et il n'est pas rare que des propriétaires inscrivent la vente de leur bien sur plusieurs plateformes. Mais certains ne passent pas par ce type de media et préfèrent utiliser le bouche-à-oreille ou des affichages sur leur boutique.

Enfin, le dernier intermédiaire est la chambre de commerce et d'industrie locale qui dans son rôle de conseil auprès des commerçants, peut aussi détenir des informations sur le désir de vendre de certains commerçants. Certaines transactions s'opèrent de manière discrète hors des circuits professionnels. Ce sont certainement les plus difficiles à repérer. La présence des techniciens municipaux sur le terrain, les contacts réguliers avec les commerçants et les habitants du quartier permettent d'avoir vent des rumeurs sur la vente d'une boutique et de se tenir informé sur l'évolution

du marché local. Pour obtenir une information complète sur l'offre de boutiques, les techniciens du service commerce s'évertuent à croiser ces sources et à regrouper ces informations de façon à avoir une base de données la plus exhaustive possible. L'absence de base de données sur le commerce et la dispersion des biens au sein de cet éco-système d'intermédiaires rendent difficile l'appréhension immédiate du marché, sans compter le coût (en termes de main d'œuvre et de temps) que représente l'actualisation de ces bases de données qui constituent la base de l'action foncière. Si la Ville de Toulouse possède les moyens humains et financiers pour réaliser ce travail d'inventaire, ce n'est pas toujours le cas de villes plus modestes.

L'EPFL a délégué à un prestataire cette tâche d'observation et d'analyse du marché : le groupement entre la société d'aménagement Oppidéa et la SCET. Sur Arnaud-Bernard, l'étude foncière produite vise à décrire l'état de la propriété cadastrale et à identifier les offreurs potentiels pour le compte de la Ville. Elle rassemble des informations sur les locaux commerciaux du quartier, ainsi que sur les propriétaires et les exploitants des boutiques[351]. La récolte de ces données engage un second travail de qualification des biens : estimer la valeur marchande des boutiques, déterminer l'intérêt pour la Ville à les acquérir et enfin, estimer les coûts nécessaires à la passivation[352] des biens concernés. Michel Callon a déjà souligné la complexité de la passivation dans le cas de biens locatifs car propriété et jouissance du bien sont séparées (Callon, 2018). Dans le cas de l'immobilier de commerce, cette complexité est accrue car la location d'une boutique peut donner lieu à la création d'une propriété commerciale (fonds de commerce) qui appartient au commerçant-locataire et non au propriétaire de la boutique.

La location d'une boutique engage de ce fait, une multitude de liens : le bail commercial entre le propriétaire et le locataire et le droit de propriété reliant le propriétaire à sa boutique forment les liens les plus évidents, mais on peut aussi citer le règlement de copropriété et les espaces communs reliant une boutique au reste d'un immeuble, une terrasse qui relie à l'espace public ou encore l'existence d'un fonds de commerce rattaché à un local commercial. Tous ces liens représentent tantôt des ressources, tantôt des contraintes au travail de détachement-rattachement des boutiques concernées. L'EPFL doit évaluer la possibilité et le coût nécessaire à la réorganisation de ces liens

[351] Identité des propriétaires, informations cadastrales, surface du local, occupation du local, identité et activité de la société exploitante, état du bâti et du local, etc. Pour établir ce répertoire de données foncières, le prestataire s'est tourné vers les renseignements cadastraux pour obtenir l'identité des propriétaires, tandis que les sites internet « Infogreffe » et « Sociétés.com » lui ont permis de reçueillir des informations sur les commerçants-locataires.

[352] La passivation est l'ensemble des actions de cadrage, de qualification et de désintrication, qui permettent de détacher un bien de son propriétaire/concepteur et de l'attacher à son futur acquéreur.

avant de pouvoir acquérir des boutiques dans un premier temps, puis organiser l'arrivée de nouveaux locataires dans un second temps (voire l'attachement à un futur propriétaire, mais nous en reparlerons plus tard). Cette passivation des biens immobiliers et leur ré-attachement constituent un enjeu majeur pour la Ville car il s'agit de détacher les locataires (qui ne veulent pas forcément partir) des boutiques afin de relouer celles-ci à des commerçants qui *a priori* ne souhaitent pas s'installer sur le quartier (valeur politique). Mais de telles opérations coûtent cher et la collectivité est soumise à des impératifs d'efficience et de légitimité dans ses dépenses, liés à son statut d'établissement public : l'argent « public » ne doit pas être gaspillé ; il doit être correctement utilisé à des fins d'intérêt général. Ainsi, au-delà de leur valeur politique, la collectivité doit également prendre en compte la valeur financière des boutiques et calculer les coûts associés au détachement-rattachement de celles-ci.

Pour cela, une enquête de terrain et un examen des annonces immobilières ont permis d'identifier les locaux et les fonds de commerce à vendre sur le marché. La disponibilité des biens sur le marché détermine en grande partie leur capacité à être détachés de leur propriétaire : la vente du local ou du fonds de commerce ouvre la possibilité à la collectivité d'acquérir le bien sans recourir à des formes d'action publique plus coercitives. Les biens en vente sont prioritaires à la négociation dans la mesure où leur disponibilité laisse libre cours à l'intervention. Néanmoins, la collectivité n'acquiert pas de façon systématique les biens disponibles à la vente, cela dépend essentiellement de la valeur politique de la boutique et des informations détenues sur les transactions en cours ou à venir. Si un locataire décide de vendre son droit au bail ou son fonds de commerce, la collectivité prend contact avec le commerçant afin de connaître les opportunités de vente, ses projets pour la suite, s'il a déjà identifié des repreneurs potentiels ou encore s'il se montre coopératif avec la municipalité. Dans le cas où le commerçant vendrait son droit au bail ou son fonds de commerce à un nouveau commerçant jugé attractif, l'EPFL peut refuser d'acquérir le bien. À l'inverse, dans le cas où le locataire n'a pas identifié de repreneur, se montre peu coopératif ou témoigne d'un désir urgent de partir (avec le risque qu'il vende au premier venu), alors la collectivité peut intervenir et acquérir le droit au bail ou le fonds de commerce. Ce sont les techniciens qui estiment le « risque » politique à laisser le marché fonctionner seul et l'intérêt à intervenir le cas échéant.

Malgré l'absence d'intention de vente affichée, certaines boutiques jugées prioritaires par le service commerce sont intégrées à la liste des négociations à mener en raison de leur forte valeur politique. Les propriétaires et commerçants sont alors sondés par le prestataire sur le principe d'une vente. Ces échanges doivent permettre d'évaluer le désir de vendre, d'identifier les freins à la marchandisation

et les leviers susceptibles d'influer la décision du propriétaire. Si possible, ces échanges doivent inciter à la vente des biens et convaincre les propriétaires réticents. Plusieurs raisons expliquent les refus des propriétaires enquêtés : certains utilisent à titre personnel les locaux, d'autres souhaitent continuer à bénéficier de la rente de leur boutique, d'autres encore possèdent l'ensemble de l'immeuble et ne souhaitent pas scinder leur patrimoine. Ces informations permettent de repérer les opportunités de négociation avec les propriétaires. Pour un propriétaire motivé par la rente de la boutique, le départ de son locataire peut être pour la municipalité, l'occasion de renégocier la vente du local :

> « Monsieur X ne souhaitait pas vendre tant qu'il avait un locataire, car le loyer constituait un apport de revenu complémentaire à sa retraite. (…) Le départ de son locataire qui a fermé sur injonction administrative suite à la non-conformité du matériel de la laverie l'amène à revoir sa position »
>
> *Extraits de l'étude foncière.*

Pour les propriétaires possédant des appartements à l'étage, voire l'intégralité de l'immeuble, la vente de la boutique à la collectivité signifie vendre séparément leurs biens. Cette division peut entraîner la dévalorisation des biens concernés et par conséquent une perte pour le propriétaire. En effet, pour augmenter la valeur de leurs appartements, certains propriétaires transforment les boutiques du rez-de-chaussée en garages pour les locataires. D'autres propriétaires habitent sur place et transforment les boutiques en garage pour leur usage personnel, comme l'exemple ci-dessous :

> « Le local commercial a été transformé en garage privatif relié par un ascenseur privé au logement du troisième étage. Il n'a donc plus de fonction commerciale. Le local fait environ 60 m². C'est une ancienne salle de bar transformée en garage. L'ancienne vitrine a disparu et est remplacée par un rideau métallique servant de porte de garage. (…) Un ascenseur privatif est installé au fond du local et le relie directement au logement situé au troisième étage. (…) Il n'y a pas d'accès direct dans le couloir partie commune de l'immeuble »
>
> *Extraits de l'étude foncière Arnaud-Bernard.*

> « L'agent immobilier chargé de la vente envisage de proposer au propriétaire de vendre séparément le local du RDC et l'appartement du troisième étage. (…) Le propriétaire vendeur connaissait bien le quartier et se protégeait de l'environnement difficile en entrant directement dans le garage en voiture puis chez lui en utilisant l'ascenseur privatif sans passer ni par les parties communes ni par l'extérieur. Il pense que la vente séparée du garage et la perte de l'ascenseur compromettrait la vente du logement. Pour l'instant donc, il ne valide pas la proposition de l'agence de vendre séparément les deux locaux. Il est possible, s'il ne vend pas, qu'il revoie sa position. »
>
> *Extraits de l'étude foncière Arnaud-Bernard.*

La transformation du local par le propriétaire répond directement aux difficultés observées sur le quartier. Cette rue est fortement marquée par la présence des dealers sur l'espace public et dans les entrées d'immeubles. Une telle présence décourage la fréquentation commerciale et le propriétaire a préféré détourner la fonction de la boutique pour son propre confort. De telles stratégies tissent de nouveaux liens : le local est attaché à l'appartement par des liens économiques (le garage est vendu avec l'appartement, il participe à augmenter sa valeur) mais aussi matériels (la présence de l'ascenseur entre le garage et l'ascenseur). Le propriétaire est persuadé que la valeur de son logement pâtira de la vente du garage, érigé officieusement en rempart contre les incivilités de l'espace public.

La présence de ces liens rend difficile la passivation du bien et surtout son rattachement, car pour louer de nouveau ce local, celui-ci doit être séparé du reste de l'immeuble et l'accès au logement doit être indépendant de la boutique. La Ville doit imaginer un moyen de reconfigurer ces liens pour garantir au propriétaire la vente de son appartement sans que celui-ci ne soit dévalorisé par la vente du garage :

> « Dans cette perspective, pour garantir la vente du logement, il faudrait conserver l'ascenseur et créer un accès rejoignant le couloir en partie commune ou l'extérieur. (...) Cependant la conservation de l'accès à l'ascenseur diminuera la surface du local et contraindra les possibilités de l'aménagement. De ce fait, une étude technique est indispensable avant toute proposition officielle »
>
> *Extraits de l'étude foncière.*

Elle doit estimer le coût d'une telle reconfiguration et décider si le jeu en vaut la chandelle. En effet, sur le cas décrit précédemment, le garage fait 60m² et « a un réel potentiel comme commerce ou pour aménager un studio ». Mais dans certains cas, les caractéristiques du bien ne sont pas favorables à de tels arrangements comme c'est le cas avec ce local commercial vacant de 21 m² :

> « L'accès actuel aux étages passe par le commerce. Une autre distribution n'est pas évidente vue l'exiguïté de chaque niveau. (...) Il n'est pas évident de dissocier la fonction logement en étage de la fonction commerce au rez-de-chaussée vu la faible emprise au sol de l'immeuble. »
>
> *Extraits de l'étude foncière.*

Les compromis sont difficiles à atteindre et certains propriétaires refusent de scinder leurs biens tant les liens tissés sont forts :

> « La maison et le garage sont joliment aménagés et font un ensemble très agréable (...) Le propriétaire est favorable à Commerce Avenir » mais n'a aucun intérêt à installer un

> commerce à la place de son garage. (...) Pas de perspective de vente pour l'instant. Il est possible qu'à la retraite, il vende mais il est peu probable qu'il sépare les locaux »
>
> *– extraits de l'étude foncière.*

La passivation des biens repose donc sur un important travail de négociation avec les propriétaires et sur les transformations à effectuer pour permettre le rattachement de la boutique à un locataire. Ainsi, la municipalité ne se contente pas de sonder l'offre existante, elle participe pleinement en tant qu'acteur de la demande à susciter la mutation de propriétaires en vendeurs et à requalifier les biens vendus. C'est en négociant en amont la transformation future des biens qu'elle arrive à convaincre certains propriétaires de céder leurs biens. La requalification des biens intervient ici avant la vente et forme même la condition à la transaction.

10.2.2. Maitriser l'efficience de l'intervention publique

L'acquisition d'un local commercial ne donne pas nécessairement prise sur l'activité en place. En effet, la propriété immobilière, la location du local commercial et la propriété commerciale sont trois choses distinctes (*cf.* figure 99). Marché des locaux commerciaux et marché des baux commerciaux sont intimement liés, ce qui concourt à augmenter leur densité et à impacter leur marchandisation. Les baux commerciaux ne constituent que les droits d'occupation des boutiques, néanmoins on peut parler de marché des baux commerciaux car ceux-ci font l'objet de formes de marchandisation entre les commerçants. Un locataire peut céder le bail en cours à un nouveau locataire — moyennant une certaine somme d'argent, que l'on appelle « le droit au bail » dans le jargon — sans que celui-ci ait à contractualiser de nouveau avec le propriétaire[353]. Cette solution est souvent privilégiée par les commerçants car elle évite au futur locataire de payer le « pas de porte », c'est-à-dire la somme d'argent due au propriétaire pour la création d'un nouveau bail. Reprendre un bail en cours permet également de s'assurer que les conditions de location resteront les mêmes jusqu'à la fin du bail[354]. À la fin du bail de 9 ans, le propriétaire peut éventuellement mettre fin au bail mais il devra payer une indemnité au commerçant, souvent une somme équivalent à la valeur du fonds de commerce. Le droit des baux commerciaux est extrêmement protecteur pour les locataires, en comparaison à celui des baux locatifs de logements. Si un bail commercial peut survivre à un changement de locataire, il peut aussi survivre

[353] Plus le montant du loyer est faible et plus la durée du bail à courir est longue, plus le droit au bail est élevé.
[354] La fin d'un bail et la création d'un nouveau bail donne souvent lieu à des augmentations de loyers considérables.

à un changement de propriétaire : quand un propriétaire vend son local, il cède le contrat de location à son successeur qui doit respecter le contrat établi avec le locataire en place. L'acquisition d'une boutique ne signifie pas la fin du bail locatif.

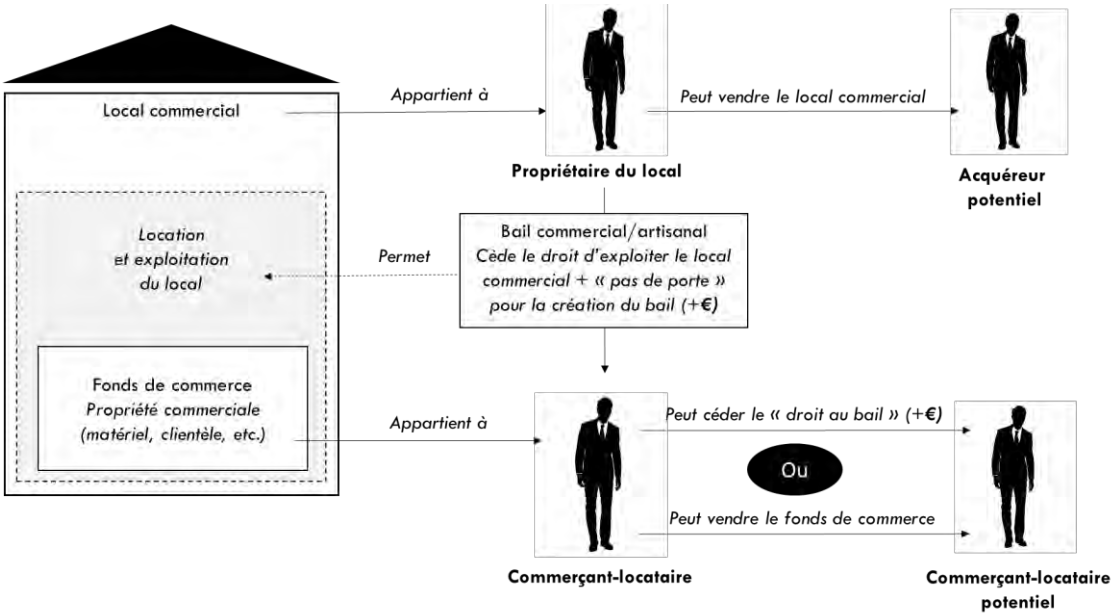


Figure 99. Trois biens à échanger : droit au bail, fonds de commerce et local commercial

En tant que propriétaire, l'EPFL possède un droit de regard sur la location de son bien mais une fois le locataire installé, son pouvoir est limité dans la mesure où le pouvoir du propriétaire s'exprime surtout lors de la rédaction du bail. Ensuite, il est tenu de respecter les droits du locataire, tels que la durée du bail, les conditions d'expropriation ou les règles de plafonnement pour l'évolution des loyers. Autrement dit, si l'EPFL acquiert une boutique dans le but d'en changer la destination, elle est contrainte d'attendre la fin du bail pour évincer son locataire, sous peine de devoir procéder à une expropriation litigieuse et coûteuse. Acquérir une boutique vacante ou un local où le bail locatif touche à sa fin constituent des stratégies plus efficientes pour la municipalité, dans la mesure où cela la dispense de procéder à une expropriation. Ces stratégies sont moins rentables dans l'immédiat dans la mesure où l'encaissement des loyers ne permet pas de commencer à rembourser l'achat de la boutique. En faisant cela, l'EPFL se prive d'une rentabilité à court-terme au profit d'une rentabilité potentielle à long terme, assujettie à la revalorisation de la boutique et du quartier. L'efficience de l'action publique est tributaire du contenu des baux locatifs et de la façon dont ces derniers attachent plus ou moins solidement les locataires aux boutiques. Tandis que la densité du bien (l'attachement du locataire au bien immobilier) serait perçue comme un atout pour un investisseur soucieux de rentabiliser rapidement son achat, pour l'EPFL, cet attachement est source de coûts supplémentaires

dans la mesure où il représente un lien à dénouer pour être en capacité de louer à des commerçants jugés plus attractifs.

Par conséquent, pour les locaux non vacants, l'EPFL enquête auprès des commerçants-locataires pour connaître leur désir de vendre leurs fonds de commerce[355]. La municipalité peut alors acquérir le droit au bail ou le fonds de commerce en supplément des murs pour choisir à sa guise le repreneur du fonds ou du droit au bail et éviter le paiement d'une indemnité d'éviction. La vente conjointe du fonds de commerce et des murs de la boutique forme une opportunité intéressante pour la Ville en termes d'efficience de l'action publique : elle restreint le temps entre l'acquisition des murs et la possibilité de changer l'activité en place. Ce fut le cas d'une boutique étudiée par le prestataire : le père possédait les murs de la boutique tandis que le fils exploitait le fonds de commerce. Au moment de l'enquête, les deux déclarent vouloir vendre. Cet alignement conduit le prestataire à souligner la rareté d'une telle opportunité :

> « Le plus de ce commerce est dans sa situation au début de la rue des Trois Piliers. Il pâtit de son aspect vieillot et de la démotivation de son exploitant. Son acquisition par l'EPFL pourrait participer à donner à ce tronçon de rue une image plus conforme au développement futur souhaité. La volonté conjointe de vendre du père et du fils est peut être une opportunité à ne pas laisser passer » »
>
> *Extraits de l'étude foncière.*

L'ensemble de ces variables — vente des murs, vente du fonds, durée du bail à courir, occupation du local — permet d'estimer le coût des acquisitions, dans une optique d'efficience des dépenses et des interventions (*cf.* table 20). Pour chaque acquisition, ce n'est pas seulement le degré de priorité politique qui est pris en compte mais aussi la capacité de l'action publique à atteindre ses objectifs en limitant les coûts de son intervention. Pour cette raison, l'EPFL et le service commerce sont en veille constante pour guetter les opportunités de négociation afin de repérer les moments pertinents pour intervenir. Le contact récurrent avec les acteurs du quartier (propriétaires, commerçants, agents immobiliers, services municipaux) est d'une importance cruciale pour repérer et saisir ces fenêtres d'interventions :

> « Ça se fait en fonction du réseau, on est en alerte sur des DIA[356], on reçoit des porteurs de projet, des vendeurs, des acheteurs… […] Je suis en contact avec un certain nombre de

[355] Un fonds de commerce comprend le droit au bail, ainsi que la clientèle et le matériel. Son prix est donc plus élevé qu'un simple droit au bail, mais il ne permet pas de changement d'activité.

[356] Les DIA sont les déclarations d'intention d'aliéner. Toute cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux intervenant dans le périmètre de sauvegarde du commerce de proximité, délimité par délibération du

propriétaires pour éviter qu'ils vendent à n'importe qui. Un propriétaire qui a un local commercial peut le vendre à tout moment, il faut qu'il fasse attention à qui il le vend, et qu'il soit en accord avec la stratégie de la collectivité. »

Entretien avec le chef du service commerce, janvier 2016.

Efficience de l'action publique	**Efficient**	**Peu efficient**
Intention de vente du propriétaire	Propriétaire vendeur	Propriétaire non vendeur
Occupation du local	Absence de locataire (vacant)	Présence d'un locataire
Terme du bail en cours	Proche	Éloigné
Gestion du local	Indépendante de l'immeuble	Dépendante de l'immeuble (sauf si PIG)
Intention de vente du commerçant	Fonds de commerce en vente	Commerçant non vendeur
Nature du local	Cellule commerciale	Transformée en annexe ou en garage

Table 20. Estimer l'efficience de l'action publique

La présence de la Ville sur le marché a suscité des stratégies opportunistes de la part de certains commerçants et propriétaires du quartier. Par exemple, certains commerçants en difficulté tentent de se saisir de l'intervention municipale pour vendre leur bien dévalorisé :

> « M. X recherche un local dans un quartier bénéficiant d'une meilleure image. Présent depuis 20 ans dans le quartier, il s'est bien intégré mais il se décourage. Le départ de son ami le caviste l'a affecté, il estime qu'il n'a pas été entendu dans ses nombreuses demandes pour améliorer la situation : pose de télé surveillance, application plus stricte de la règlementation, dispersion des groupes de trafiquants inquiétant la clientèle. M. X a des inquiétudes pour son commerce et pour son patrimoine qui pâtissent à la fois de la dégradation de l'environnement et du contexte économique. Les difficultés du commerce sont perceptibles dans les données comptables 2010, 2011 et 2012 (…) Il est dans l'expectative et commence à chercher de nouveaux locaux. Il étudiera toutes propositions d'achat dans le cadre de Commerce Avenir.
>
> *Extraits de l'étude foncière.*

L'opération publique d'acquisition de boutiques constitue pour ces commerçants une opportunité de quitter le quartier, mais rien ne leur garantit que la municipalité souhaite acquérir leur fonds ou leur droit au bail. Par conséquent, certains n'hésitent pas à souligner les risques potentiels liés à la

conseil municipal, peut faire l'objet d'un droit de préemption de la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire du droit de l'acheter en priorité pour le rétrocéder à un commerçant ou un artisan. S'ils se situent sur le périmètre de sauvegarde défini par la municipalité, les locataires de baux commerciaux ou artisanaux ou de fonds de commerce doivent impérativement déclarer à la municipalité, par le biais d'une déclaration d'intention d'aliéner, leur volonté de céder leur bail ou leur fonds.

vente de leur bien dans le circuit privé : la cession d'un droit au bail à des commerçants indésirables pourrait créer de nouvelles nuisances si le profil des nouveaux entrants n'est pas contrôlé. Cet extrait d'un courrier de commerçant adressé à la Ville reflète bien les formes de rhétoriques utilisées pour inciter la Ville à intervenir sur son bien :

> « J'exerce mon activité depuis 1978, dans le local cité en référence et dont le Grand Toulouse vient d'acquérir les murs de l'immeuble suite à l'exercice d'un droit de préemption. Je viens de passer des moments difficiles (…) j'ai décidé de céder mon fonds de commerce. Je suis titulaire d'un bail tout commrce. Comme vous le savez, le quartier Arnaud-Bernard est un quartier difficile, étant donné les formes de délinquance et d'incivisme permanents. Malgré les sollicitations diverses (dont plusieurs propositions autour de 45 000 €), je ne souhaite pas céder mon bail à n'importe qui pour des activités professionnelles qui seraient de nature à accroître les problèmes du quartier. Le Grand Toulouse vient d'acquérir cet immeuble et je serai disposé à lui céder mon bail tout commerce, afin qu'un projet global intéressant puisse y voir le jour »
>
> *Extraits d'un courrier adressé à la municipalité par un commerçant (2012).*

Par le biais d'un tel discours, le commerçant politise sa situation personnelle. La cession de son droit au bail n'est plus seulement une affaire privée, elle constitue aussi un enjeu public dans la mesure où elle pèse sur l'avenir du quartier. Elle doit pour cette raison être prise en charge par la collectivité. Ces acteurs économiques transforment le dispositif municipal de captation — censé attirer une offre plus attractive — en dispositif d'évasion pour les offreurs les plus fragiles. Pour cette raison, l'EPFL doit accorder une attention particulière aux indemnités d'éviction, surtout sur la première éviction qui devient pour la suite, une valeur de référence pour les acquisitions à venir. Si la valeur de cette indemnité est trop haute, elle pourrait inciter d'autres commerçants à se saisir de l'opération pour partir en touchant la prime. De manière générale, la collectivité locale doit veiller à ne pas créer de « prédécent » qui pourrait par la suite se retourner contre elle. Pour cette raison, une attention toute particulière est donnée à la fixation de prix justes pour éviter des formes d'évasion et d'opportunisme. Ceci n'empêche pas certains commerçants de reprendre à leur compte les critères de valuation (Stark, 2009) de la Ville pour valoriser leur bien et ainsi motiver une intervention municipale.

D'autres propriétaires et commerçants cherchent au contraire à déjouer l'intervention de la Ville : ils tentent de vendre leurs biens à d'autres acheteurs potentiels et évitent les contacts avec la municipalité pour ne pas à avoir à contractualiser avec elle. L'achat par un EPFL est intéressant dès lors que le commerçant ne trouve pas d'acheteur et cela peut arriver sur des quartiers peu attractifs comme Arnaud-Bernard ou encore Bayard-Belfort. Néanmoins, les transactions avec la Ville sont souvent moins attirantes du point de vue financier dans la mesure où l'évaluation réalisée par les

Domaines tend à faire baisser les prix fixés par le propriétaire (surtout quand ce prix a été fixé librement). La collectivité peut utiliser son droit de préemption pour surveiller les transactions en cours et vérifier que le vendeur ne « s'échappe pas ». De telles situations donnent lieu à des « alertes » de la part du prestataire. Après avoir démarré des négociations avec l'EPFL, certains propriétaires disparaissent des radars et deviennent injoignables, ce qui peut paraître suscpicieux aux yeux de la collectivité qui redoute une transaction discrète. Quand ce type de situation arrive, le prestataire en charge des négociations émet un signalement, le service commerce se met alors « en alerte DIA » pour surveiller les transactions durant quelques mois, le temps de renouer contact avec le propriétaire. Elle peut préempter en dernier recours si la situation l'exige pour éviter des transactions indésirables.

10.2.3. Estimer la valeur du bien

Le coût d'acquisition d'une boutique prend en considération le prix de la boutique ainsi que le coût des démarches nécessaires au détachement-ré-attachement des biens concernés. La valeur vénale de la boutique constitue un enjeu majeur de négociation entre l'EPFL et les propriétaires. Et pour cause, plusieurs pratiques coexistent sur le marché pour estimer la valeur d'une boutique. À l'inverse du logement, le prix d'un local commercial ne s'évalue pas à partir du prix du mètre carré. Il se calcule en tenant compte de la rentabilité du local (loyers), de son emplacement (attractivité du quartier, flux piétons, environnement commercial, accessibilité, etc.), de l'occupation (un local vide constitue une acquisition plus risquée dans la mesure où elle n'assure pas de revenus immédiatement, attractivité et rentabilité de l'activité), de la nature et des clauses du bail (certains baux limitent le type d'activité qu'il est possible d'exercer au sein du local, durée restante du bail à courir, clauses spécifiques) et de l'état du bâti. Plusieurs méthodes coexistent pour estimer le prix des murs. Les plus communes sont la méthode par comparaison, qui consiste à comparer le bien avec des biens similaires situés sur le même secteur, et la méthode par capitalisation, reposant sur un calcul de la rentabilité escomptée. La méthode du « mètre carré boutique » est aussi couramment utilisée pour évaluer la valeur d'un local commercial, notamment dans les petites villes où la rentabilité constitue moins une motivation à l'acquisition que dans les métropoles. Du côté des professionnels (notaires, cabinets immobiliers), les méthodes par comparaison et par capitalisation sont les plus utilisées et constituent les méthodes de référence dans le milieu (voire le mètre carré boutique dans certains cas). Quant aux propriétaires, leurs pratiques de calcul sont variées, allant des pratiques les plus professionnelles aux évaluations personnelles. Tandis que certains propriétaires-vendeurs fixent le prix de leur boutique par le biais

des méthodes citées ci-dessus (souvent avec l'aide d'un professionnel extérieur), d'autres fixent le prix de leur local en tenant compte de la « valeur affective » que le bien possède à leurs yeux — débouchant sur des prix trop élevés par rapport aux « tendances du marché » — ou de leur désir urgent de vendre — ce qui peut donner lieu à des prix bradés lorsque le propriétaire veut se séparer vite de son bien.

À cette diversité de méthodes de calcul s'ajoutent les différences d'appréciation entre les parties prenantes sur certaines qualités du bien : un propriétaire et un acquéreur potentiel peuvent estimer différemment la plus-value apportée par une évolution de l'environnement urbain par exemple. Il n'est pas rare que les offreurs et les demandeurs soient en désaccord sur le prix du bien. Pour remédier à ces désaccords, les parties prenantes mobilisent des évaluations réalisées par des tiers experts tels que les cabinets immobiliers ou les notaires. Les propriétaires espérant vendre leur boutique au prix fort voient souvent leurs potentiels acquéreurs s'armer d'expertises notariales pour faire baisser le prix de vente. À l'inverse, ces expertises peuvent être commandées par les propriétaires pour répondre aux offres d'achat peu flatteuses et négocier une valuation plus hausse du prix d'achat. Tout comme pour le logement (Bonneval, 2013), les professionnels (notaires, agents immobiliers) jouent un rôle crucial dans la fixation des prix des locaux commerciaux : leurs évaluations fournissent un cadre pour les négociations entre les parties prenantes, elles sont mobilisées comme des ressources par les parties de l'échange pour peser sur les négociations et imposer leur valuation du bien. Ces négociations constituent une norme sur le marché de l'immobilier de commerce étant donné la quasi-absence de règles encadrant la fixation du prix des boutiques.

Pour se protéger des excès des propriétaires et être certaine d'acquérir une boutique « au prix du marché », la collectivité produit ses propres évaluations du prix des locaux qu'elle cherche à acquérir. Le prestataire Oppidea-SCET réalise une estimation du prix des boutiques mais c'est surtout la valeur calculée par le service étatique France Domaine qui est utilisée pour négocier avec le vendeur. Cette évaluation doit permettre à la collectivité de vérifier que le prix de vente correspond bien au « prix du marché » (contrôle de la dépense publique) et que l'acquisition poursuit un but d'intérêt général (transparence de l'action publique)[357]. France Domaine se prononce uniquement sur les conditions financières de l'acquisition et non sur l'acquisition en elle-même. La consultation des Domaines est obligatoire avant toute procédure d'acquisition d'un bien immobilier par un établissement public[358].

[357] Cette multiplicité des formulations de la valeur est proche des travaux de Christian Bessy et Francis Chateauraynaud sur le « savoir prendre » (Bessy et Chateauraynaud, 2010)

[358] « Les acquisitions à l'amiable (par voie d'achat ou d'échange) d'immeubles, de droits réels immobiliers (telles que les servitudes), de fonds de commerce, et de droits sociaux doivent être précédées de l'avis du service des domaines, dès lors que ces opérations portent sur des biens dont la valeur est égale ou supérieure à 75 000 € HT (somme fixée, en application

Les Domaines rendent leur avis dans un délai d'un mois. Ils utilisent les mêmes méthodes de calcul que les experts immobiliers privés (méthode par comparaison et/ou par capitalisation) en s'appuyant sur des références similaires. Une fois l'avis rendu, la collectivité locale est libre d'acquérir la boutique à un prix différent de celui préconisé par les Domaines mais elle doit motiver les raisons de sa décision d'acquérir. La consultation ralentit la procédure mais cet avis est précieux car il peut être utilisé pour faire pression sur les propriétaires et les contraindre à revoir leur prix de vente à la baisse, tout en conférant une certaine légitimité à l'action publique car le prix a été fixé par un service d'évaluation indépendant et objectif, utilisant des méthodes professionnelles, ce qui éloigne les suspicions quant à un mauvais usage de l'argent public.

Voyons un exemple d'acquisition de commerce sur Arnaud-Bernard. Par le biais de Commerce Avenir, les élus souhaitent acquérir un commerce car celui-ci héberge des trafics sur le quartier et alimente les nuisances. Pour cette raison, la boutique en question fut classée « priorité forte » par le service commerce lors de son diagnostic, lui conférant une valeur politique élevée : les techniciens et élus espèrent que l'acquisition des murs permettra de déloger les dealers. Plusieurs négociations sont menées avec le propriétaire et la locataire dans l'optique d'une vente conjointe des murs et du fonds de commerce. Toutefois, le propriétaire refuse de vendre les murs car les loyers versés par sa locataire lui assurent un complément de retraite dont il ne souhaite se départir. Néanmoins, quelques mois plus tard, la locataire met fin à son activité, laissant le local vide de toute occupation. Le départ de la locataire pousse le propriétaire à revoir sa position quant à la vente de son bien. Il refuse la première proposition d'achat de la municipalité car le prix estimé par France Domaine (60 000€) lui semble insuffisant :

> « Monsieur X est conscient de la décote induite par l'environnement défavorable et la nécessité de faire des travaux avant la remise en location. Cependant, il demande de revoir à la hausse la proposition d'autant plus que le local est à présent libre de toute occupation »
>
> *Extraits d'un courrier adressé à la municipalité par un commerçant (2012).*

Son argument repose sur l'absence de locataire. La présence d'un locataire est souvent considérée comme une plus-value pour un investisseur « classique », mais pour la municipalité, des locaux vides sont plus stratégiques à acquérir en termes d'efficience de l'action publique. Le propriétaire n'hésite

du décret n° 86-455 du 14 mars 1986, par arrêté du ministre de l'Économie, des finances et du budget du 5 septembre 1986, modifié par l'arrêté du 17 décembre 2001) ». Source : « Les conditions de consultation du service des domaines », site internet Urbanisme Pratique [en ligne] : http://www.urbanismepratique.com/article-les-conditions-de-consultation-du-service-des-domaines-101487.html?edition=6615 (consulté le 04/10/2019)

pas à reprendre à son compte les modalités de qualcul de la Ville pour défendre la revalorisation de son bien et proposer un métaprix plus élevé : dans la mesure où le local est vide, il répond mieux aux besoins d'efficience de l'action publique, il possède plus de valeur aux yeux de la collectivité. Il ajoute à cette rhétorique une seconde expertise, commandée à un expert en estimation immobilière. Celui-ci estime la valeur vénale du bien entre 70 000€ et 77 000€, ce qui est bien au dessus de la proposition des Domaines. La municipalité fait une seconde proposition d'achat à 65 000€, à mi-chemin entre l'évaluation des Domaines et de celle du vendeur, que le propriétaire accepte.

Ce cas constitue un bel exemple de négociation et permet de comprendre les modalités de qualcul de la municipalité. Pour la collectivité, la valeur d'un local dépend avant tout de « l'intérêt stratégique de maîtriser ce local » au regard des objectifs d'aménagement du territoire. Cet intérêt, incarné par le degré de priorité fixé par le diagnostic du service commerce, représente la valeur politique du bien. Par ailleurs, la négociation entre le propriétaire et la Ville, armés tous deux d'expertises d'évaluation, permet aux deux parties de s'accorder sur la valeur vénale de la boutique. Cette valuation prend en compte les qualités intrinsèques du bien, mais surtout les critères de valuation spécifiques de l'action publique tels que la valeur politique du local ou encore l'efficience de l'action publique foncière. Les offreurs n'hésitent pas à reprendre à leur compte ces critères pour justifier la hausse du prix de leurs biens, pourtant en situation de dévalorisation sur le marché, et ainsi quitter le quartier.

Si on se replace du côté des pratiques de qualcul de la Ville, les variables économiques semblent pondérées en fonction de la valeur politique du bien. Dans le cas sus-mentionné, le degré de priorité politique est très fort car les élus souhaitent ardemment démanteler les trafics sur le quartier et la boutique visée polarise une part importante de ces trafics. De fait, la variable économique passe au second plan : certes, il est important d'acheter la boutique « au bon prix » pour limiter la dépense publique mais le plus important est d'acquérir la boutique, jugée cruciale pour la requalification du quartier et ses activités. Dans ce cas, le « bon prix » est surtout le prix acceptable pour le propriétaire, celui qui peut le conduire à accepter la vente de son bien, même si le prix est supérieur au prix fixé par le Domaine. La forte valeur politique de la boutique permet de justifier un prix plus élevé. Dans le cas de boutiques à plus faible intérêt politique, la variable financière peut prendre une importance plus grande : l'opportunité d'acquérir une boutique de façon très efficiente (quand le propriétaire et le locataire sont vendeurs ou que le prix est très attractif par exemple) peut pousser la collectivité à acquérir un local, même si celui-ci n'était pas classé prioritaire sur la liste établie par le SCCEP. Ici, le « bon prix » est celui qui permet d'acquérir une boutique peu chère, un bien facile à transformer et qui participera tout de même à la requalification du quartier. Dans la mesure du possible, la Ville

évite de procéder à des acquisitions, elle met en contact des porteurs de projet avec les propriétaires pour faciliter de nouveaux appariements sans avoir besoin d'acquérir le local.

En définitive, chaque acquisition résulte de la confrontation entre deux métaprix (Boltanski et Esquerre, 2017) : le prix « politique » que la collectivité est prête à mettre pour acquérir un local stratégique et le prix « efficient » qui doit être le plus juste possible et limiter les coûts. Le prix payé par la collectivité représente un compromis entre ces deux objectifs de l'action foncière : la mutation commerciale et sociale du quartier et l'optimisation de la dépense publique. C'est ici que s'exerce la capacité de jugement des différents acteurs impliqués dans l'opération : ce sont les techniciens, prestataires et élus qui décident si une acquisition « vaut le coût ». Pour cela, ils mettent en relation les valeurs politique et économique du bien de façon à voir si le coût de l'acquisition est cohérent avec le degré de priorité politique attribué à ce local. La valeur politique constitue pour la Ville, un facteur de légitimation des prix d'achat, et peut aussi être mobilisé comme argument de contestation :

> « Et là, pourquoi cette négociation à l'amiable ? Pourquoi ce prix-là ? C'est-à-dire que comme il y a pas de transaction, les Domaines ne sont pas passés. C'est très cher 140 000 euros, comment vous avez déterminé le prix ? J'ai regardé en fait le dossier qui nous a été transmis, il y a le montant du loyer mais il n'y a pas les superficies. Donc comment vous avez calculé les valeurs colocatives ? (…) Quel était le critère ? Puisqu'il n'y a pas de problème particulier avec cet établissement qui est un restaurant basque. Donc est-ce à dire qu'à chaque fois qu'un commerçant va vouloir négocier à l'amiable, vous allez racheter le droit au bail ? »
>
> *Conseillère d'opposition, extrait du PV du conseil municipal*

David Stark désigne la coexistence de principes d'évaluation multiples par le terme d'hétérarchie (Stark, 2009). Plusieurs systèmes de valeurs peuvent coexister dans une organisation, voire se concurrencer. Ici, le service commerce, les élus du Cosui, les opérateurs et les prestataires forment une hétérarchie où chaque acteur est garant d'une définition de la valeur d'un bien : les élus défendent un projet d'aménagement pour le quartier et souhaitent voir les activités commerciales muter dans ce sens, le service commerce s'assure que les volontés des élus soient respectées et intègre la mutation des commerces dans une stratégie de développement commercial plus large, l'EPFL veille à son équilibre financier et à l'optimisation de la dépense publique tandis que son prestataire Oppidea-SCET calcule l'efficience des acquisitions immobilières. Cette « hétérarchie technicienne » s'inscrit dans le schéma hiérarchique classique des collectivités locales : ce sont les élus du Comité d'Engagement Foncier (CEF) qui valident ou non les choix d'acquisitions au terme de la procédure. Ils ont donc le pouvoir d'imposer une définition de la valeur au détriment d'une autre. À partir des premières propositions d'acquisitions, nous avons constaté que le CEF refuse peu de propositions

faites par le Cotech. Grâce aux réunions mensuelles et aux échanges réguliers entre les différents opérateurs techniques, ceux-ci arrivent à construire une représentation acceptable de la valeur des biens : si le coût de l'acquisition est élevé, il peut se justifier par un intérêt politique fort à acquérir la boutique ; à l'inverse, un intérêt politique plus faible peut être compensé par l'opportunité de réaliser une acquisition très efficiente, qui contribuera tout de même à relancer le quartier.

Enfin, les qualculs de la collectivité reposent avant tout sur des anticipations à plus ou moins long terme. Les travaux réalisés sur les boutiques acquises, ainsi que leur re-location à des commerçants triés sur le volet doivent opérer une requalification du bien et par extension du secteur, si l'opération réussit à changer l'image du quartier. De fait, il existe aussi des formes de spéculation dans l'action foncière de la municipalité car si celle-ci opère une revalorisation du quartier, les biens acquis sur le secteur vont également voir leur valeur augmenter. Les aménagements et les projets urbains portés par la Ville constituent autant d'éléments concourant à la revalorisation du lieu et des boutiques. La collectivité acquiert les biens dans l'optique de transformer le quartier, mais elle peut profiter de ce mouvement de revalorisation pour augmenter les loyers de ses boutiques et les revendre plus cher qu'au moment de l'acquisition. Le portage des boutiques est prévu pour une dizaine d'années, soit le temps de rembourser l'acquisition de la boutique via les loyers versés par le locataire, mais aussi le temps de voir le paysage commercial muter et le quartier évoluer :

> « Sur Arnaud-Bernard, on a acheté comme ça des locaux commerciaux pour être garants de la diversité dans le quartier. L'objectif pour la ville, c'est de les revendre dans les 10 ans. Donc c'est vraiment donner un coup de pouce à un moment donné »
>
> *Entretien avec l'adjointe au maire (2008-2014), chargée du commerce et du centre-ville.*

De cette manière, l'action foncière peut s'autofinancer par l'encaissement des loyers et par la revente avantageuse des boutiques. Il est trop tôt pour savoir si cela fonctionne à Toulouse, néanmoins, cela semble marcher pour la SEMAEST de Paris. Quelques mois avant la fin de l'opération Vital'Quartier, la SEM avait presque fini de rembourser l'avance de la Ville de Paris (50 M€ sur 59 M€). Ainsi, la rentabilité figure également comme un critère pris en compte par la collectivité quand elle opère ses choix d'acquisition, néanmoins, elle ne figure jamais comme le critère principal mais plutôt comme un élément permettant d'évaluer l'efficience de l'action foncière. Pour assurer cette revalorisation du quartier, elle doit néanmoins choisir soigneusement ses locataires.

Conclusion

Ce chapitre a permis de mettre en évidence la diversité des modes de valuation (Stark, 2009) dans l'intervention foncière municipale. L'analyse couplée du diagnostic établi par le service commerce et l'étude de maîtrise foncière réalisée par l'aménageur Oppidéa-Scet, a en effet montré le double travail de valuation politique et économique auquel s'adonnent la collectivité et ses partenaires.

Dans un premier temps, nous avons analysé la façon dont les objectifs de promotion de la diversité commerciale se déclinent en fonction des quartiers. Puis nous avons cherché à comprendre comment ces objectifs se traduisent concrètement dans le choix des cellules à acquérir. Sur Arnaud-Bernard, la dégradation de l'environnement urbain semble provoquer le retrait des biens du marché. De fait, la politique menée vise principalement à conserver des locaux commerciaux sur le quartier et à éviter leur transformation en annexes ou en dépôts. Par conséquent, les cellules prioritaires sont les plus susceptibles de quitter le marché, mais aussi les commerces jugés les plus néfastes pour l'attractivité du quartier (trafics, nuisances, commerces ethniques). En ce qui concerne les deux rues Romiguières et Pargaminières, la stratégie municipale consiste essentiellement à favoriser la montée en gamme de la rue et à améliorer la valeur des boutiques en les remembrant. Enfin, sur Bayard-Belfort, le but de l'opération Commerce Avenir est de lutter contre la dégradation et la dévalorisation des boutiques. La légitimité de cette action foncière repose sur une critique des mécanismes marchands, notamment l'incapacité du marché à assurer la rencontre de l'offre et de la demande. Néanmoins, l'intervention municipale peut avoir des effets néfastes sur la diversité commerciale de la rue.

Ces intentions politiques se heurtent néanmoins aux impératifs d'efficience de l'action publique. En effet, la municipalité doit se livrer à une double opération de passivation qui peut s'avérer plus ou moins coûteuse : elle doit détacher les boutiques de leurs propriétaires afin de les acquérir, puis elle doit séparer les locataires des boutiques afin d'en contrôler le devenir. Les pratiques de valuation de la collectivité sont directement impactées par ces objectifs, ce qui fait d'elle un acheteur à part sur le marché. En effet, certains offreurs s'alignent sur les modes de valuation de la collectivité (locaux les plus dégradés/nuisibles, faciles et peu coûteux à acquérir) afin de céder leurs locaux peu attractifs (aux yeux des acteurs privés). Ainsi, les choix opérés par la Ville sont basés sur des anticipations économiques portant sur les effets de la revalorisation et de la relocation des locaux commerciaux sur le quartier. Ainsi, la collectivité se comporte comme un agent spéculateur, mais la spéculation ne porte pas en priorité sur la création d'un profit, mais sur la valorisation de l'ensemble du quartier.

En définitive, les choix opérés résultent des compromis opérés entre deux métaprix (Boltanski et Esquerre, 2017) : le prix « politique » de l'acquisition, défini selon les caractéristiques de la boutique qui déterminent la capacité de l'acquisition à faire muter le quartier ; et un prix « efficient », considéré comme le juste prix de l'acquisition (le « prix du marché »). Il est regrettable que nous n'ayons pas eu accès direct aux arènes de négociation entre ces deux métaprix. Nous avons pu analyser les traces de certaines négociations dans les archives recueillies, mais cette analyse mériterait d'être approfondie par une observation directe des échanges entre les techniciens et les propriétaires, puis entre les élus et les membres de l'EPFL, afin de comprendre comment se négocie la valeur des biens immobiliers dans ces arènes.

Chapitre 11.
Sélection marchande, sélection sociale : le choix des locataires

Ce dernier chapitre vient clore la partie sur Commerce Avenir et plus généralement, la thèse dans son ensemble. Après avoir analysé les conditions d'acquisition des boutiques par la collectivité, nous voudrions dépeindre la dernière phase de l'opération Commerce Avenir : la commercialisation des boutiques. Cette étape est cruciale dans le processus d'agencement de l'offre commerciale puisque le choix des locataires doit accompagner et favoriser la requalification de ces quartiers. Dans le chapitre précédent, nous avons montré que le choix des boutiques visait partiellement à éliminer les acteurs les plus nuisibles à l'attractivité du quartier et à favoriser le « retour sur le marché » des biens les plus dévalorisés. Néanmoins, le travail d'*agencing* ne se limite pas l'exclusion des acteurs considérés comme néfastes. La relocation des boutiques doit favoriser la venue de nouveaux commerçants sur le quartier et favoriser la transformation de l'offre locale en jouant sur les dynamiques marchandes. En facilitant la venue d'acteurs considérés comme « exemplaires » et attractifs, les techniciens de la municipalité espèrent agir sur les anticipations d'autres acteurs économiques et stimuler leur venue sur le quartier. De fait, l'action publique ne vise qu'une partie réduite des commerçants du quartier mais ambitionne de peser sur le comportement d'un ensemble d'acteurs bien plus vastes.

Dans ce chapitre, nous voudrions décrire la procédure de sélection des commerçants par la Ville. Quel est le profil des locataires sélectionnés ? Quels sont les critères mobilisés par la collectivité pour choisir les locataires de ses boutiques ? Comment la municipalité espère requalifier l'offre marchande de ces quartiers ? Quels sont les effets attendus et réels des implantations commerciales municipales ?

Pour répondre à ces questions, nous organisons notre propos en trois parties. Dans une première partie, nous revenons sur le fonctionnement de l'opération Commerce Avenir et les outils mobilisés par la collectivité pour attirer des commerçants pionniers d'une dynamique de changement sur le quartier. La deuxième partie du chapitre dépeint le profil des commerçants ayant intégré les locaux Commerce Avenir. En nous basant sur la dizaine d'entretiens menés avec ces néo-commerçants, nous

avons analysé la trajectoire de ces entrepreneurs et leurs motivations à s'installer sur les quartiers concernés par l'intervention municipale. Nous cloturons ce dernier chapitre par une partie portant sur le rôle et les effets de l'opération Commerce Avenir dans les quartiers Arnaud-Bernard et Bayard-Belfort. Ceci nous donne l'occasion de vérifier si le dispositif possède l'attractivité souhaitée par les élus et les techniciens.

11.1. Le pari de la municipalité : impulser de nouvelles dynamiques marchandes

En même temps que se déroulent les négociations avec les propriétaires de boutiques, le service commerce anticipe la commercialisation de ses locaux en rencontrant des porteurs de projet pour sélectionner les futurs locataires de ses boutiques. Pour comprendre comment s'opèrent le tri et la sélection des porteurs de projet, il nous faut revenir un instant sur le fonctionnement de l'opération et la façon dont les élus espèrent transformer les quartiers concernés. Nous l'avons déjà mentionné plus haut, la Ville et l'EPFL n'ont pas les moyens d'acquérir de manière systématique les commerces sur un quartier. La collectivité doit se contenter d'une action ciblée sur cinq à sept boutiques par an car son budget ne lui permet pas d'acquérir plus de boutiques. Les boutiques achetées doivent être soigneusement sélectionnées en fonction des enjeux qu'elles suscitent et de la faisabilité de l'action publique à les transformer aisément (*cf.* point précédent). L'objectif de la collectivité est de louer ces boutiques à des commerçants triés sur le volet, en espérant que ces derniers puissent impulser de nouvelles dynamiques marchandes sur le quartier. Le profil des commerçants, la nature de l'activité et le design du commerce font l'objet d'une attention particulière de la part de la collectivité car leur installation doit fonctionner comme un marqueur de changement pour le quartier.

L'arrivée des nouveaux commerçants doit permettre d'attirer des commerçants au profil similaire par le biais du circuit privé cette fois et ainsi permettre au processus de requalification du quartier de se poursuivre. Deux mécanismes sont au cœur de l'action publique : d'un côté, une action incitative doit permettre d'attirer un nouveau type de commerçant sur le quartier en diminuant les risques pour ces derniers à s'installer sur un quartier peu attractif ; de l'autre côté, la venue de ces commerçants doit signaler un mouvement de requalification du quartier, susceptible de provoquer l'arrivée d'acteurs similaires en pariant sur les comportements d'imitation entre acteurs de l'offre (White, 2002) et en anticipant les stratégies d'implantation des commerçants (effet Hotelling ou

stratégies d'évitement par exemple). Les anticipations des acteurs économiques se retrouvent au cœur de l'action publique : les stratégies déployées ont pour but de peser sur ces anticipations et de faire en sorte que le comportement des acteurs économiques soit en phase avec les objectifs de la municipalité.

11.1.1. Attirer de nouveaux commerçants : Commerce Avenir comme operation de captation

Au vu de la faible attractivité du quartier, la Ville propose des conditions économiques spécifiques pour séduire de potentiels candidats à l'installation et pallier le manque d'attractivité du quartier. Le processus de ré-attachement est crucial pour atteindre les objectifs de la collectivité. Pour ce faire, la Ville opère une revalorisation directe des locaux en agissant sur leurs qualités intrinsèques telles que l'état du bâti ou la conformité aux normes en vigueur. Ceci est nécessaire car la vacance prolonggée de certains locaux commerciaux, abandonnés voire squattés, a relativement déterioré leur état. Une fois les locaux acquis, des travaux sont réalisés par l'EPFL pour embellir les boutiques, les mettre aux normes, voire les remembrer si nécessaire. Ces travaux permettent à l'EPFL d'opérer une revalorisation des boutiques, voire de ramener les plus délabrées sur le marché. Mais pour inciter les porteurs de projet à candidater, la ville de Toulouse a décidé de proposer des conditions de location plus avantageuses que celles des propriétaires privés :

> « On fait des travaux pour les remettre en conformité, pour qu'elles soient attractives et ensuite on va commencer à les commercialiser avec des conditions attractives. Sous-entendu : on sait que vous n'avez pas nécessairement envie de venir ouvrir des boutiques sur Arnaud-Bernard mais au moins si vous venez, c'est qu'il y a des conditions financières attractives. »
>
> *Entretien avec le manager de centre-ville, mai 2014.*

Cette stratégie doit inciter les porteurs de projet à se tourner vers la municipalité plutôt que vers les propriétaires privés.

Les nouveaux entrepreneurs cherchent en effet des moyens pour réduire leurs frais et limiter les risques encourus lors du lancement de leur premier commerce. Le manque d'attrait du quartier constitue un risque supplémentaire pour un entrepreneur. La collectivité espère pallier cet aléas en agissant sur les risques financiers encourus par les porteurs de projet. La recherche de financement peut s'avérer complexe pour ces derniers, surtout quand l'apport initial est moindre et que les candidats démarrent dans le commerce. Pour cette raison, l'EPFL a souhaité que les loyers attendus

soient calculés en fonction de la valeur locative actuelle ou du montant des loyers payés par les anciens locataires, afin de garantir la conformité des valeurs locatives avec les valeurs préconisées par les professionnels de l'immobilier sur le secteur. Plusieurs solutions sont envisagées pour limiter les charges financières des commerçants au démarrage de leur activité telles que des loyers progressifs, des loyers adaptés à la saisonnalité ou indexés au chiffre d'affaires[359]. En outre, l'EPFL ne demande aucun pas de porte supplémentaire pour la création du bail, contrairement aux propriétaires privés, ce qui allège considérablement le capital de départ nécessaire à la création d'une activité :

> « Sans Commerce Avenir, je n'aurais jamais pu ouvrir, car lancer un fond de commerce de restauration nécessite une mise de départ de 80 000 euros, une somme dont je ne disposais pas »
>
> *Commerçante installée à Arnaud-Bernard, déclaration dans les médias (Source : petitscommerces.fr[360])*

Les efforts réalisés sur les conditions locatives n'excluent pas pour autant les impératifs de rentabilité de l'EPFL[361] : la location des boutiques doit garantir l'équilibre financier de l'opération[362].

Néanmoins, les conditions fixées par la municipalité ne suffisent pas toujours à produire les effets escomptés sur les commerçants et la municipalité subit parfois l'attractivité de son dispositif. En effet, nombre de candidats à la location ne correspondent pas aux désirs des élus : associations en recherche de locaux peu onéreux, commerces déjà présents sur le quartier dont la mairie ne souhaite plus la présence… Les agents immobiliers en charge de la commercialisation peinent à trouver des candidats respectant les critères des élus. Outre la nature de l'activité commerciale, plusieurs aspects sont pris en compte dans le tri des candidats : la « qualité » du projet commercial, les motivations du candidat,

[359] C'est encore plus vrai dans un contexte économique morose. Dans l'immobilier de commerce, le loyer pratiqué dépend de l'activité en place : il représente globalement 7 à 10 % du chiffre d'affaires mais le taux d'effort, c'est-à-dire le montant du loyer que le locataire peut supporter, varie en fonction de son activité et des marges qu'elle permet de dégager. Par exemple, pour une maroquinerie, le taux d'effort gravite autour de 8 % tandis que pour une boulangerie, il se situe aux alentours de 4 à 5 % du chiffre d'affaire. Pour les commerces de bouche, ce taux est généralement moins élevé (entre 5 et 7 %) que pour les autres activités. Dans le contexte actuel de stagnation de la consommation, certains commerçants se retrouvent en situation de sur-effort suite à la baisse de leur chiffre d'affaires et une augmentation des loyers peu encadrée. Cette situation générale de sur-effort constitue une difficulté majeure pour les commerçants indépendants et une cause de fragilité, sur laquelle la loi Pinel (2014) a tenté d'intervenir en régulant l'évolution des loyers. Ils constituent en définitive un levier intéressant pour soutenir l'installation de nouveaux commerces.

[360] https://www.petitscommerces.fr/avec-commerce-avenir-la-mairie-de-toulouse-relance-le-commerce-de-proximite/

[361] La rentabilité d'un local commercial est souvent plus élevée (4 à 10 %) que celle d'un logement (2 à 4 %). La chute de la rentabilité dans l'immobilier résidentiel observé dans les années 2000 a poussé de plus en plus d'investisseurs à investir dans l'immobilier de commerce. L'augmentation de la vacance commerciale a légèrement entamé l'engouement pour ce secteur durant ces dernières années mais il n'en reste pas moins un investissement encore attractif — surtout pour les pieds d'immeubles des métropoles.

[362] L'expérience de la SEMAEST laisse penser que ce type d'opération reste un certain temps déficitaire en raison des abaissements de loyers négociés par les locataires (allant jusqu'à -50 %).

la contribution du commerce au quartier, les emplois créés, la viabilité économique du projet et la solidité financière du candidat (appréciée grâce au business plan, à l'accord préalable des banques, au bilan prévisionnel, aux études de marché réalisées par le candidat, etc). Les critères sont pondérés de la manière suivante : 25 % sont attribués à la « qualité » du projet commercial, 25 % à la viabilité économique du projet, 25 % à la pertinence technique du projet et enfin, 25 % à l'offre de prix pour le rachat du fonds. La qualité de l'offre commerciale est appréhendée au travers de plusieurs critères : la plus-value de l'activité pour le quartier, l'originalité et la qualité du concept, l'attractivité de l'offre proposée, le respect du cahier des charges et l'adéquation aux besoins de la commune. Un cahier des charges est transmis aux candidats pour chacun des locaux proposés à la location, précisant les enjeux du quartier et les conditions spécifiques de location. Ainsi, les critères établis par la Ville dépassent les prérequis traditionnellement exigés pour la création d'une entreprise.

L'entrepreneur n'est pas un individu seul mais une figure collective : il s'entoure d'un ensemble d'experts et d'acteurs contribuant à la conception et à la réalisation de son projet (Giraudeau, 2007). L'implication de la municipalité comme propriétaire de locaux participe à élargir ce panel d'acteurs. Dans la mesure où la Ville impose une procédure de sélection aux porteurs de projet, elle encourage ces derniers à prendre en considération ses critères pour élaborer leur projet et ainsi maximiser leurs chances d'être sélectionnés. Au-delà de la viabilité économique de leur projet d'entreprise, la Ville encourage les futurs entrepreneurs à réfléchir et à formuler leur « contribution au quartier » et leur participation à la politique locale. Autrement dit, elle les incite à se projeter comme partie prenante du quartier, à envisager la relation à leur environnement autrement que dans son aspect strictement commercial. La transmission du cahier des charges expliquant les enjeux du quartier doit pousser les candidats à se montrer plus concernés par la situation du quartier.

La liste d'éléments à fournir dans le dossier de candidature montre la gamme élargie des incertitudes à réduire pour la Ville : si le *business plan* et les études de marché lui permettent de diminuer l'incertitude quant à la viabilité de son locataire et à la faisabilité de son projet, les questions portant sur l'originalité du concept, la plus-value au quartier, l'adéquation aux besoins de la commune fournissent des appuis à la municipalité pour maîtriser les risques liés à sa politique publique. Ces éléments offrent des prises pour penser les effets socio-économiques produits par l'installation du candidat sur le quartier et jouent alors le rôle de « dispositif de promesse » (Karpik, 1996). En imposant l'originalité comme critère de sélection, les élus peuvent pousser les porteurs de projet à imaginer des concepts innovants. Les pratiques d'anticipation de la collectivité viennent

transformer le travail entreprenarial en y adjoignant de nouvelles tâches et de nouvelles préoccupations. La négociation porte avant tout sur la bonne intégration du commerce (et du commerçant) à la politique de revalorisation, et moins sur les conditions financières de la location, même si les candidats peuvent négocier des arrangements.

La viabilité financière reste un prérequis important et le service commerce n'hésite pas à écarter les projets trop fragiles. Néanmoins, le critère financier n'est pas prédominant car certains candidats ont eu l'aval des élus pour la location bien avant d'avoir finalisé leurs recherches de financement. Si les candidats et le projet plaisent aux élus et aux techniciens, alors la collectivité peut aider son futur locataire à finaliser son projet. En tant qu'interlocuteur privilégié des commerçants, le manager de centre-ville réalise une partie du travail de filtrage en anticipant les désirs des élus, bien avant que les candidats ne rencontrent l'EPFL :

> « Votre activité ne convient pas. Je dis ça de manière objective, ce n'est pas du délit de faciès. Je ne fais que suivre la stratégie municipale. Par exemple, si les élus souhaitent de l'alimentaire de qualité sur le quartier *x*, je refuserais un *sexshop* car ça n'a pas de sens dans ce quartier. »
>
> *Conversation entre le manager de centre-ville et un commerçant, extrait de l'observation dans le service commerce, novembre 2014.*

Les refus de la collectivité sont justifiés au regard de la stratégie politique élaborée pour le quartier. Des porteurs de projet mobilisent cette stratégie à leur compte pour valoriser leur candidature auprès des élus locaux. Le candidat doit être capable de tisser des relations avec le quartier d'implantation. Nous observons la même hybridation des registres de justification (Boltanski et Thévenot, 1991) dans les rhétoriques des porteurs de projet que dans les discours des vendeurs. Ces formes d'emprunt des modes de valuation de la Ville par les acteurs privés ont pour objectif de valoriser leur bien aux yeux de la collectivité. La lettre de motivation de ce porteur de projet fournit une belle illustration de ce procédé. En valorisant sa connaissance préalable des quartiers populaires, il démontre sa capacité à contribuer au projet des élus sur ce secteur :

> « Citoyen de ma ville et de mon quartier, je ne suis pas loyal qu'envers mes clients, mais je suis également acteur de mon voisinage (repas de quartier, bonne ambiance, entraide, etc.). Je connais bien le quartier Arnaud-Bernard ayant été bénévole sur la place, et j'ai toujours été coutumier des quartiers "populaires" comme celui-ci, ma boutique précédente étant dans le quartier Bayard-Belfort »
>
> *Extrait d'une lettre de motivation d'un porteur de projet adressée au service commerce.*

Dans ce cas précis, l'expérience de l'entrepreneur n'est plus seulement mise au service de son projet d'entreprise, elle est aussi placée au service d'une politique publique. Le commerçant fut le premier entrepreneur sélectionné par Commerce Avenir.

Malgré l'attrait du dispositif pour certains commerçants, la lourdeur et la longueur des procédures administratives découragent les porteurs de projet, en dépit des conditions économiques posées par la Ville — « pas si attractives que cela » selon un agent immobilier en charge du secteur. Ce manque d'attrait conduit L'EPFL à revoir certaines valeurs locatives à la baisse « pour être plus en phase avec la réalité du quartier aujourd'hui. ». Certains loyers sont divisés par deux pour permettre l'installation de porteurs de projet : une supérette louée environ 20 500 €/an avant l'acquisition peut voir son loyer baisser à 9 750 €/an après acquisition pour encourager la reprise du fonds de commerce de superette. En 2017, après le départ de la superette, le loyer était fixé à 6 400 €/an. Un tel arrangement a diminué par deux la rentabilité de ce commerce — classé priorité forte par le service commerce — mais il a permis de trouver un repreneur dans les six mois suivant l'achat de la boutique. Ces concessions sont pondérées en fonction de la valeur politique du commerce et de sa contribution à l'évolution future du quartier. Pour réduire les risques des entrepreneurs, la Ville peut prendre des risques vis-à-vis de la viabilité financière de son EPFL afin d'atteindre les objectifs de sa politique et inciter les autres à prendre des risques. C'est un pari qu'elle prend. Pour maîtriser les risques, elle doit aller chercher des éléments de confiance et des dispositifs de promesse pour contrôler les risques qu'elle prend, notamment la capacité des candidats à drainer une nouvelle clientèle et à changer l'image du quartier.

11.1.2. Le comportement des acteurs economiques comme ressort de l'action publique

En créant des conditions attractives pour quelques commerçants pionniers, la municipalité espère encourager la venue d'autres commerçants par le biais du circuit marchand privé. Cette stratégie ressemble aux techniques de captation employées dans les centres commerciaux et dans les salons professionnels (Brailly et Coulondre, 2016). Alexandre Coulondre (2016) montre dans sa thèse que les promoteurs de centres commerciaux proposent des conditions de location plus attractives aux « locomotives » (souvent les grandes surfaces alimentaires) dans le but d'assurer leur présence au sein du *mall* car celle-ci garantit la qualité du centre aux yeux des clients et des autres enseignes. À l'inverse des locomotives, les autres enseignes ne bénéficient pas de ces conditions privilégiées de location. Au

contraire, les loyers élevés qu'elles payent permettent de garantir l'équilibre budgétaire du centre et de compenser le coût des avantages cédés à la locomotive. Autrement dit, si la locomotive garantit le flux et l'attractivité du centre commercial, ce sont les autres enseignes qui assurent sa rentabilité. On observe des procédés similaires du côté des salons professionnels : les organisateurs de salons concèdent des avantages aux acteurs puissants du marché dans le but de garantir leur présence et assurer celle des autres vendeurs (Favre, Brailly, 2015). Ces deux exemples s'inscrivent dans des situations de marché bifaces (Rochet et Tirole, 2003) et témoignent de la complexité du travail de captation sur ces places de marché (Coulondre, 2016 ; Brailly et al., 2016).

Sur Commerce Avenir, la logique est similaire : les « commerces pionniers » jouent le rôle d'appât pour de futurs porteurs de projet. La différence entre Commerce Avenir et les centres commerciaux concerne le pouvoir exercé sur l'offre. Le gestionnaire d'un centre commercial gère l'ensemble de la place de marché tandis que l'opération Commerce Avenir n'a de prise que sur un segment réduit de l'offre et peu d'impact sur les clients, contrairement aux organisateurs de salons qui peuvent par exemple assurer la présence de la demande auprès des vendeurs en offrant des tarifs très compétitifs aux clients du salon. Le pari sur le pouvoir d'attractivité des commerces installés par la Ville n'en est que plus grand, ce qui donne une importance particulière du travail de sélection et de valorisation des commerçants mené en amont pour garantir l'exemplarité des boutiques estampillées « Ville de Toulouse ». Contrairement aux centres commerciaux, les conditions d'entrée privilégiées ne sont pas accordées à des acteurs en position de force sur le marché mais plutôt à des acteurs fragiles ayant des capitaux économiques limités. Mais ces nouveaux entrants présentent un fort potentiel d'attractivité pour d'autres porteurs de projet.

Le chercheur G. Franzmann (1996) a mis en évidence que l'imitation était au cœur du processus de gentrification commerciale. Selon lui, l'installation d'entrepreneurs pionniers encourage l'arrivée d'entrepreneurs imitateurs, qui permettent la mutation de l'offre commerciale. En facilitant l'arrivée des entrepreneurs pionniers, les élus espèrent susciter l'arrivée des imitateurs et ainsi enclencher une dynamique de revalorisation commerciale sur le quartier. Anticipations et dynamiques marchandes sont intégrées à l'action publique et forment des ressorts pour atteindre les objectifs politiques fixés. Ce type d'instrumentation présente néanmoins des risques et la Ville opère un pari en recrutant des commerçants. Elle opère une double captation : une captation directe des entrepreneurs pionniers permise par la mise en place de leviers incitatifs, puis une seconde captation plus indirecte, visant les entrepreneurs imitateurs grâce à l'arrivée des commerçants pionniers. Pour cela, elle doit modifier les représentations des commerçants — pionniers et imitateurs — pour agir sur leurs anticipations et

les inciter à s'installer sur le quartier. Pour reprendre les termes de l'adjointe au maire chargée du commerce : « la ville impulse et le marché se régule ensuite tout seul ! ». Mais qu'en est-il réellement dans la réalité ? L'opération réussit-elle à attirer les acteurs économiques et à avoir les effets escomptés ? Qui sont les commerçants pionniers et les imitateurs, s'ils existent ? Quelles sont leurs motivations à s'installer sur ces quartiers ?

11.2. Le choix des commerçants Commerce Avenir : entre valorisation marchande et sélection sociale

En 2018, treize locaux ont été acquis par l'EPFL, dix sont occupés par de nouveaux commerçants et trois sont en attente de locataires. La majeure partie des commerces sont situés dans le quartier Arnaud-Bernard, le reste sur Bayard-Belfort. Quels sont les commerces installés par la Ville ? Quel est le profil de ces nouveaux commerçants ? L'activité des boutiques Commerce Avenir est-elle en accord avec les objectifs de la Ville ? Pour le savoir, nous avons établi la liste des commerces implantés dans le cadre de l'opération Commerce Avenir (*cf.* table 21). Une caractéristique commune à ces commerçants réside dans leur statut : ce sont tous des indépendants. Les commerçants indépendants sont la cible privilégiée des politiques de maintien de la diversité commerciale, ce qui traduit la vision particulière de la collectivité quant à la manière de requalifier socialement et économiquement ces espaces. Pour certains d'entre eux, l'opération Commerce Avenir leur a permis de se lancer en tant qu'entrepreneurs et d'ouvrir leur premier commerce malgré des capitaux de départ peu élevés. Pour d'autres, l'opération leur a permis de se développer, soit en changeant de local, soit en ouvrant une deuxième boutique.

Sur Arnaud-Bernard, Commerce Avenir a permis d'ouvrir une boulangerie, une boucherie, un tatoueur, une épicerie, un cordonnier, un magasin de cosmétiques, une boutique de créateurs et une crêperie végétarienne. Sur Bayard-Belfort, la Ville a maintenu une superette en place puis elle a installé une boucherie et une épicerie-cave. Au total, la municipalité a installé une dizaine de commerces depuis le démarrage de Commerce Avenir — rappelons que l'opération fut suspendue entre 2014 et 2015 à la suite des élections municipales. Pour le moment, l'action publique n'a permis de maîtriser qu'une très petite portion du marché : sur Arnaud-Bernard, cela représente 8 boutiques sur les 61 boutiques initialement concernées par l'opération, tandis que sur Belfort-Bayard, c'est 3 boutiques qui ont été louées pour 65 initialement concernées. En ce qui concerne Pargaminières et

Romiguières, aucune boutique n'a été acquise dans ces rues. À première vue, la nature des activités sélectionnées semblent correspondre au désir des élus d'installer des commerces de proximité, même si certains d'entre eux n'entrent pas tout à fait dans la catégorie du commerce de quotidienneté si on considère la nature des produits commercialisés.

Quartier / secteur	Commerce installé
Place Arnaud-Bernard	Boulangerie
Place Arnaud-Bernard	Boucherie
Place Arnaud-Bernard	Tatoueur
Rue Arnaud-Bernard	Épicerie
Rue Arnaud-Bernard	Cosmétique
Rue Arnaud-Bernard	Restaurant crêperie
Rue Arnaud-Bernard	Boutique d'habillement
Rue Arnaud-Bernard	Cordonnier
Place Belfort	Superette
Rue de Bayard	Boucherie
Place Schuman	Épicerie-cave

Table 21. Liste des commerçants installés dans le cadre de Commerce Avenir

11.2.1. PROFILS ET ATTENTES DES COMMERÇANTS « COMMERCE AVENIR »

11.2.1.1. Profils de commerçants : engagements et trajectoires

Voyons plus en détail le profil des commerçants installés sur Arnaud-Bernard. Le tatoueur fut la première boutique commercialisée sur Arnaud-Bernard dans le cadre de Commerce Avenir. Pedro[363] est tatoueur depuis 12 ans et habite à Toulouse depuis 9 ans. Il devient bénévole dans une boutique de sport qui faisait du bénévolat auprès des enfants du quartier Arnaud-Bernard. Suite à cette expérience, il devient gérant d'une boutique de tatouage et finit par ouvrir sa propre boutique sur Belfort, dans la rue Denfert-Rochereau. Sa boutique est petite et l'environnement est difficile car de nombreuses confrontations et violences ont lieu sur le quartier. Il se met en recherche d'une autre boutique pour quitter le quartier et se développer. C'est ainsi qu'il découvre l'existence de Commerce Avenir, encore à ses débuts. Il voit dans l'opération l'opportunité de s'aggrandir tout en restant dans un quartier populaire, ce qu'il souhaite car il est attaché à l'identité populaire du tatoueur :

> « Moi, j'ai toujours été dans les quartiers populaires. Bayard, Belfort, Arnaud-Bernard, moi je m'en fichais. J'ai vu l'opération Commerce Avenir et je me suis dit que c'était un bon pari à prendre de s'installer. Les tatoueurs n'ont pas peur de s'installer dans les quartiers populaires,

[363] Nous avons anonymisé l'identité des commerçants.

> ils s'en fichent car le tatoueur c'est un lien, c'est un acteur du voisinage, celui chez qui on va demander un tournevis, qui va toujours aider pour ça ou pour ça (...) C'est culturel en fait, à la base, le tatoueur il tatouait les loubards, les dealers, les putes. C'est un rebelle. (...) Moi ça ne me fait pas peur. La règle numéro un du commerce, c'est l'emplacement donc tu demandes à n'importe quel commerçant de venir s'installer à Arnaud-Bernard, il va te dire non, car la réputation du quartier, l'endroit... mais nous on a pris le pari »
>
> *Extrait d'entretien, tatoueur, Arnaud-Bernard.*

L'identité professionnelle de ce tatoueur, son expérience dans un quartier populaire « l'immunisent » contre la mauvaise réputation du quartier Arnaud-Bernard. Il ne le voit pas comme un frein à son activité et n'éprouve pas de réticence à s'installer sur ce quartier.

Suite au tatoueur, c'est un restaurant-crêperie qui s'installe sur la rue Arnaud-Bernard par le biais de Commerce Avenir. Cette crêperie végétarienne vient remplacer une ancienne crêperie radiée en 2008 pour insuffisance d'actifs. Valérie, la gérante, cuisine des plats végétariens à partir de produits bio et locaux. Ses clients peuvent profiter d'une grande assiette végétarienne et sans gluten pour une dizaine d'euros, dans un décor kitsch et champêtre (*cf.* figure 100). Des livres sur l'agriculture urbaine et sur la permaculture sont laissés à libre disposition des clients tandis qu'un coin épicerie permet de se procurer des produits bio. Valérie est toulousaine, diplômée en conduite de production biologique et commercialisation. Elle souhaite proposer une cuisine saine et bio dans ce quartier où les *fast-food* et les kebab sont la norme. Ses clientes sont principalement des femmes ayant l'habitude de fréquenter le quartier, des personnes engagées (en accord avec l'identité politisée du quartier) mais aussi des clients de passage. Valérie est très impliquée dans les réseaux locaux du quartier.

L'ouverture d'une petite crêperie où des femmes puissent se sentir à l'aise de venir, fut perçue d'un bon œil par l'association les Femmes d'Arnaud-Bernard mobilisée pour promouvoir la mixité femmes-hommes dans ce quartier. L'arrivée d'une commerçante dans un quartier majoritairement composé de commerçants hommes fut considérée comme un élément rassurant pour les futures entrepreneuses qui investiront sur le quartier. Valérie s'est impliquée dans la vie du quartier. Elle est connue dans le paysage local pour ses pratiques de végétalisation : elle posa des pots de fleurs sur les plots anti-assise installés par la collectivité en guise de contestation, ce qui n'avait pas manqué de faire réagir la presse qui eut rapidement fait de relayer l'information. Ces pots de fleurs servaient à protéger sa clientèle de la présence insécurisante des dealers en créant un « cocon » rassurant dans le quartier. L'initiative avait été reprise par les habitants du quartier : l'ensemble des plots de la place

avaient été fleuris pour contester la politique sécuritaire menée sur le quartier et éviter que les dealers ne viennent stationner sur les plots.

Valérie et Pedro avaient en commun le désir de participer à l'évolution du quartier sans en changer foncièrement l'identité. Attachés à l'identité populaire du quartier, ils peinaient à lutter contre les effets négatifs provoqués par la mendicité et les trafics sur l'attractivité de leurs commerces. Tous deux sont partis en 2018 à cause des difficultés rencontrées sur le quartier : Valérie a cessé son activité tandis que Pedro a déménagé son salon de tatouage dans la rue de la Pomme, une rue de l'hypercentre accueillant une clientèle plutôt aisée, ce qui tranche avec l'ancrage populaire qu'il revendiquait.

Figure 100. Crêperie, Arnaud-Bernard (sources : ladepeche.fr et page facebook du commerce)

Il faut attendre 2017 pour voir une nouvelle vague d'implantations liées à Commerce Avenir sur Arnaud-Bernard. Force est de constater que ce sont en majorité des femmes qui se sont implantées sur le quartier et que ces commerces attirent une clientèle majoritairement féminine. En novembre 2016, Madeline ouvre une épicerie de produits et cosmétiques bio, située à proximité de la crêperie dans la rue Arnaud-Bernard. L'épicerie s'est installée dans un local acquis par la Ville suite à la cessation d'activité d'un barbier-coiffeur qui y exerçait depuis 34 ans. Madeline est une femme d'une cinquantaine d'années. Elle a habité sur le quartier durant ses études et est revenue s'installer en tant que commerçante à Arnaud-Bernard pour profiter des conditions avantageuses de Commerce Avenir. Elle n'est pas nouvelle dans le commerce, elle a fait « plusieurs choses » — notamment de la vente sur les marchés — avant d'ouvrir sa première boutique par le biais de Commerce Avenir. Elle y vend des produits cosmétiques biologiques, des soins du visage, des thés et des tisanes, des miels, des huiles essentielles, ainsi que des produits d'épicerie et de décoration. Madeline choisit ses produits en veillant à ce qu'ils soient éco-responsables. Sa boutique, petite et colorée, attire une

clientèle de femmes trentenaires, plutôt aisée et extérieure au quartier : « Votre génération est plus sensible aux problématiques de santé et d'environnement. Les personnes de ma génération sont plus méfiantes ».

Madeline s'est installée à Arnaud-Bernard avec l'espoir que la situation du quartier s'améliore. Elle connaissait le quartier pour l'avoir fréquenté durant ses études mais ne pensait pas que les nuisances étaient aussi présentes :

> « Je savais ce qui s'y passait… mais je ne pensais pas que ça serait à ce point (…) tous les jours, je dois virer les dealers devant chez moi, ils insultent, ils reviennent, ils arrachent les plantes »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante cosmétique bio, Arnaud-Bernard.*

Présente depuis presque trois ans sur le quartier, son bilan est le suivant : « deux années horribles ». Son attitude durant l'entretien démontre clairement une réticence à parler du quartier et de l'opération. À plusieurs reprises, nos questions ont été accueillies par des silences et un ton froid, voire piquant, témoignant de sa réticence à passer l'entretien, mais surtout d'un ras-le-bol à répondre aux questions des nombreuses personnes intéressées par le quartier. Journalistes et étudiants sollicitent souvent les commerçants du quartier pour répondre à leurs questions mais cela ne provoque que rarement des changements effectifs sur le quartier. Ses silences semblent être une manière de protester contre cette inertie, d'afficher sa colère contre la municipalité — et peut-être son dégoût du quartier — sans pour autant perdre la face. Elle se montrait aussi méfiante vis-à-vis de l'usage que nous pourrions faire de ses mots. Cet extrait d'entretien[364] est illustratif de son refus de parler mais aussi possiblement de son sentiment d'avoir été abandonnée par les élus dans le cadre de Commerce Avenir :

> « **Enq** : La municipalité vous a aidé à vous installer ?
> - **Madeline** : Non *(d'un ton sec).*
> - **Enq :** Ce n'est pas un local Commerce Avenir ici ?
> - **Madeline** : Si *(silence)* ».
>
> *Extrait d'entretien, commerçante cosmétique bio, Arnaud-Bernard.*

Nos questions sur l'opération Commerce Avenir ont été éludées. Sa colère contre la Ville est palpable et pour cause, elle considère que les commerçants « font le travail de la police » auprès des dealers et que la municipalité ne garantit pas de bonnes conditions pour exercer sa profession :

[364] Elle a refusé l'enregistrement.

« Le quartier, c'est n'importe quoi. Il n'y a pas de cohérence. Il n'y a pas assez de commerce, il y a plein de boutiques vides, ça ne donne pas envie de venir faire du shopping. Et l'afflux de kebabs a enlevé la diversité de la rue. Certains Commerces Avenir doivent s'installer mais les travaux s'éternisent »

Extrait d'entretien, commerçante cosmétique bio, Arnaud-Bernard.

Elle est favorable à la « gentrification » du quartier — « à terme on y arrivera » — mais elle considère que les conditions de location proposées par la Ville ne sont pas assez attractives pour impulser de réels changements, sans compter l'impunité envers les dealers du quartier qui alimente la colère des commerçants. La venue de Bôèmbio est mal perçue par certains usagers et commerçants du quartier qui y voient une « chasse aux sorcières » tant les prix pratiqués contrastent avec le quartier.

Figure 101. Boutique cosmétique bio, Arnaud-Bernard (source : page facebook du commerce)

À la suite de la boutique de cosmétique, c'est une épicerie spécialisée qui a pris place sur le quartier, dans le cadre de Commerce Avenir. Ce projet fut porté par les propriétaires d'un restaurant ouvert en 2013 sur le quartier. Les deux gérants ont acheté et refait entièrement un grand local pour le transformer en restaurant où la cuisine serait « fait maison » à partir de produits frais issus de producteurs locaux. Petit à petit, le restaurant s'est doté d'une annexe où sont proposés des cocktails et des apéritifs dinatoires dans un cadre confiné et chic. Les deux gérants souhaitaient ouvrir une épicerie pour commercialiser les pertes du restaurant, sans avoir le temps de s'occuper du projet. Lorsque leur mère, Corine, se retrouve brutalement au chômage, ils sautent sur l'occasion et lui proposent d'ouvrir l'épicerie en partenariat avec le restaurant :

« J'étais en Ariège. Je suis photographe de profession (*rire*) donc à l'opposé. Après j'aime bien boire, j'aime bien manger, j'aime les produits locaux, je m'intéresse beaucoup à la production paysanne (…) Je suis arrivée à Toulouse il y a trois ans, j'ai fait une formation de 3 mois pour

> monter mon entreprise et comme ça je leur ai dit 'au moins je suis formée' même si au final ils ont préféré intégrer l'épicerie au sein de la SARL »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante épicerie, Arnaud-Bernard*

Le choix du local était motivé par la proximité directe avec le restaurant, et moins pour les conditions de location Commerce Avenir. En 2013, les techniciens municipaux avaient déjà qualifié l'arrivée du restaurant comme « élément de changement positif » pour le quartier. De fait, il n'est pas étonnant que les élus aient eu à cœur de soutenir le travail des deux entrepreneurs, connus sur le quartier, en les aidant à se développer en épicerie. Le local était inoccupé depuis dix ans et de gros travaux étaient à réaliser sur la boutique. L'épicerie a ouvert en janvier 2017 après des mois de retard sur les travaux :

> « Ça été le début des galères. On a eu un an de retard sur le projet car la mairie a traîné avec les travaux (…) Les travaux sont partis en retard et du coup, on a raté toute la période de Noël et on a démarré début janvier. Sauf qu'entre temps, il y a un autre commerce qui s'est installé, qui faisait des produits de beauté et qui s'est mis à faire épicerie avant qu'on ouvre (…) on avait déjà un an de retard, on s'est dit "les personnes à la mairie, ils ne sont pas sérieux". À 100 mètres, dans un quartier où il n'y a plus du tout de commerce, mettre deux commerces qui font de l'épicerie, c'est stupide (…) le problème c'est que ça rend l'offre illisible, les gens pensent qu'il y a deux épiceries, ce n'est pas très clair »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante épicerie, Arnaud-Bernard*

Les commerçants Commerce Avenir attendent de la Ville qu'elle leur assure les meilleures conditions pour exercer leur activité, en agissant sur l'aménagement du quartier et en réprimant les trafics mais aussi en agençant de l'offre commerciale et en limitant la concurrence entre les commerçants locaux. Ces derniers n'hésitent pas à exprimer leur mécontentement quand des concurrents s'installent par le biais de Commerce Avenir. Les techniciens municipaux sont chargés d'assurer la complémentarité de l'offre locale en évitant la concurrence directe entre les commerçants installés :

> « Elle s'est fait taper sur les doigts car normalement ce n'était pas prévu comme cela. Elle n'a pas le droit de vendre du vin et de la bière normalement. (…) Ça nous a créé du tort, ce n'est pas cool car elle a commencé à le faire quand on a ouvert. Elle galérait donc elle a essayé de trouver des choses qui attiraient la clientèle mais ce n'était pas cool pour nous car on avait eu beaucoup de galères, ça a été très très dur de démarrer »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Figure 102. En haut à gauche, l'annexe du restaurant ; en haut à droite et en bas, l'épicerie (sources : pages Facebook des commerces, photo de l'auteur)

La municipalité n'est pas seule à réguler la concurrence : les discours des commerçants Commerce Avenir laissent entendre que ces derniers doivent être solidaires entre eux et s'autoréguler dans le jeu concurrentiel. Toute concurrence trop frontale peut en effet fragiliser les commerces installés sur ce quartier peu attractif où le risque de s'installer est déjà plus élevé qu'ailleurs. Atteindre l'objectif de revalorisation du quartier repose sur le maintien et le succès des commerces nouvellement installés. Le pari collectif sur ce futur commun — la « gentrification d'Arnaud-Bernard » — et la conscience chez les commerçants Commerce Avenir de leur rôle crucial dans l'avènement de ce futur créent des règles spécifiques sur le quartier. Ces représentations suscitent des formes spécifiques de régulation chez les commerçants : ceux qui ne jouent pas le jeu de la coopétition sont mal perçus par les autres, en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessus. L'indignation de la commerçante de l'épicerie vis-à-vis des pratiques commerçantes de sa voisine offre une belle illustration de l'effet de la transgression des règles implicites du quartier. Étant donné les conditions défavorables pour lancer un commerce sur le quartier, les commerçants Commerce Avenir considèrent que le rôle de la Ville est de protéger et soutenir les commerçants en excluant toute concurrence, en luttant contre l'insécurité ambiante et en contribuant à l'amélioration du quartier. Pour les locataires, le service de la municipalité s'étend bien au-delà de la location de la boutique : il comprend aussi la promesse d'un quartier apaisé, en voie de revalorisation et celle d'une concurrence régulée. Leurs anticipations intègrent cette promesse de protectionnisme : l'action de la municipalité joue le rôle de dispositif de confiance (Karpik, 1996) pour les entrepreneurs et les incite à faire le pari de s'installer sur le quartier

malgré les risques. Les déceptions ressenties de manière quasi-unanime par les commerçants issus de Commerce Avenir sont le résultat des promesses déçues. Les techniciens répondent aux protestations des commerçants en justifiant les implantations par la nécessité de créer du flux et de l'attractivité profitables à tous. Une telle vision entre en contradiction avec le désir de protectionnisme de certains locataires :

> « Depuis cette année, on commence tout juste à décoller, il y a un mieux mais on n'est pas encore à l'équilibre. Et là, à peine il y a un mieux, la Ville installe la fromagerie. Eux ils partent du principe que plus il y a de commerces, plus il y a de clients. Alors, dans la vie en général, oui, c'est vrai mais sur un quartier comme celui-ci où il n'y a plus de commerces depuis longtemps, la réimplantation ne va pas être simple parce qu'il y a tout le problème des dealers qui change la donne complètement »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

La collectivité se positionne alors comme arbitre de la concurrence entre les commerçants du quartier et spécialement entre ses locataires, qu'elle tente de protéger de la concurrence locale (en tout cas sur les locaux qu'elle maîtrise) en cherchant le bon équilibre entre attractivité et protectionnisme.

La boutique de prêt-à-porter éthique est l'une des dernières implantations de la municipalité. Ce sont deux femmes qui portent le projet : Estelle, 30 ans, issue des ressources humaines et Justine, 32 ans, créatrice et gérante d'une entreprise de vente de décoration en ligne. Les deux jeunes femmes se rencontrent à l'occasion de leurs pratiques créatives et décident de monter un projet ensemble en lien avec leurs valeurs éco-responsables. Elles choisissent de se tourner vers la vente de vêtements modernes et éthiques car peu de boutiques proposent ce type de produits à Toulouse et parce qu'elles souhaitent promouvoir une mode éthique en accord avec leurs valeurs et pratiques personnelles. Pour cela, elles organisent au sein de la boutique des ateliers *Do It Your self* autour du zéro déchet et choisissent avec soin leurs produits en veillant à assurer leur traçabilité. Ainsi, elles aspirent répondre aux besoins d'une clientèle de femmes jeunes, plutôt aisées, attentives aux conditions de production des vêtements :

> « On s'est dit que les vêtements, c'est un peu difficile de trouver en boutique. Moi je trouvais des vêtements faits en France mais sur Internet, tu achètes plusieurs tailles, tu renvoies parce que ça ne va, tu n'as pas la possibilité de toucher cette matière qui est très douce. On s'était dit qu'à Toulouse, il n'y avait pas cela (…) Il y a avait la boutique 'Ethic et Chic' mais ça ne nous convenait pas car nous on voulait des habits qu'on puisse porter à n'importe quel âge, pour porter au travail ou pour être décontracté. Eux c'était plutôt Babacool et pas tellement habillé (…) Nous, on voulait que ça soit éthique mais joli »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante boutique d'habillement, Arnaud-Bernard*

Les deux jeunes femmes décident de louer un local Commerce Avenir, autrefois occupé par un kebab pour le transformer en boutique-atelier (*cf.* figure 103). Au moment de la signature du bail, la boutique est encore insalubre, des travaux doivent être réalisés pour rendre la boutique agréable. Un sentiment d'injustice habite les deux femmes quand elles découvrent qu'elles doivent financer elles-mêmes les travaux, contrairement aux promesses initiales de l'opération :

> « C'est là qu'on s'est un peu fâchées avec la mairie. On était censées louer le local dans un état correct et là ce n'était pas sale, c'était insalubre. (...) Légalement, ils n'étaient pas obligés mais imaginons qu'on s'en aille car ça ne marche pas ou je ne sais quoi, on leur laisse un local niquel »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante boutique d'habillement, Arnaud-Bernard*

Déçues, elles négocient un rabais sur les loyers et estiment que la Ville ne fait pas les efforts promis pour soutenir les nouveaux commerçants. Les commerçants investissent dans les locaux et espèrent obtenir un retour sur investissement par la mutation effective du quartier. L'extrait d'entretien ci-dessus illustre la peur des locataires de ne pas partir « quittes » : après avoir investi dans le local et le quartier, ils craignent d'être contraints de cesser leur activité avant d'obtenu le succès escompté tandis que la municipalité récolterait le fruit de leur investissement. Ainsi, les locataires sont en attente de mutations effectives et de preuves tangibles de l'engagement de la municipalité sur le quartier. Ceci donne lieu à une économie particulière où s'échangent à la fois des loyers et des promesses politiques. Le refus de payer les travaux dans la boutique d'Estelle et Justine est perçu par ces dernières comme un défaut d'engagement de la part de son propriétaire : la municipalité tendrait à se déinvestir pour laisser les commerçants porter seuls les risques de la mutation.

Figure 103. Boutique de créatrices Commerce Avenir sur Arnaud-Bernard

11.2.1.2. Les commerçants, acteurs déçus du changement : « C'est nous qui investissons »

Tous les commerçants ont intégré leur fonction de transformation du quartier : au-delà de leur vocation commerciale, ils se sont investis dans le changement d'image du quartier. Estelle et Justine, bien que nouvellement installées, sont très impliquées dans la promotion du quartier. Elles n'hésitent pas à mettre le quartier en valeur au travers de leurs photos sur les réseaux sociaux Instagram et Facebook. Elles ont concocté leur propre parcours commercial sur Instragram : elles proposent à leurs abonnés de rejoindre Arnaud-Bernard en passant par la rue des Lois, puis la rue Arnaud-Bernard en visitant l'épicerie, la boutique de cosmétique bio pour terminer ensuite leur circuit dans leur propre boutique. Les locataires Commerce Avenir se considèrent comme les acteurs principaux de la transformation du quartier car ce sont eux qui en assument les coûts et les risques :

> « Oui il y a le dispositif Commerce Avenir qui est là pour aider des jeunes comme nous à se lancer (...) mais le quartier s'il change, parce que c'est ce que nous voulons et ce que la mairie veut, s'il change, c'est grâce à nous. C'est nous qui avons investi notre argent dedans, c'est nous qui sommes là tout le temps et qui ne voyons pas nos enfants, c'est nous qui voyons le deal devant la porte tous les jours, donc la mairie ne peut pas en tirer toute la gloire car c'est notre réseau, notre communication. »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

L'opération Commerce Avenir repose sur une contrepartie plus ou moins implicite entre les commerçants et la Ville : les entrepreneurs acceptent de s'installer sur un quartier peu attractif et de le revaloriser à condition qu'en retour, la municipalité fasse le nécessaire pour encourager la mutation du quartier et faciliter la vie des commerçants.

Mais les entretiens avec les commerçants laissent transparaître leur sentiment d'avoir été lésés. En effet, les conditions d'exercice sont plus difficiles que ce qu'ils avaient imaginé initialement, de même pour les temporalités du changement plus longues que prévu. Aussi, l'implication et l'investissement nécessaires sont bien plus importants et variés que ce qu'ils avaient imaginé au départ :

> « On sait que la Ville préempte mais c'est long. On sait que c'est long mais notre durée est plus quotidienne que la leur. Nous, on a des chiffres et on a aussi notre épuisement physique et mental. C'est rude, on n'aurait pas ces problématiques sur les Carmes. Après on le savait, ils ne nous ont pas menti… mais entre "il y a du deal" et ce deal-là, ce qui se passe dans la rue, il y a un fossé (…) car c'est tous les jours, on voit tout ça et on ne peut rien faire »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Nombre d'entre eux avaient sous-estimé les nuisances du quartier et certains ressentent une sorte de frustration à être coincés sur le quartier sans voir les choses évoluer plus rapidement. La trajectoire personnelle et professionnelle des commerçants, l'ancienneté sur le quartier, ainsi que la localisation du commerce sur le quartier jouent un rôle crucial dans leur appréhension de cette réalité. Les plus anciens du quartier — Pedro, le tatoueur et Valérie de chez Zinzin — malgré leur volonté d'intégrer ce quartier sont partis faute d'améliorations, lassés des nuisances quotidiennes. Les nouveaux arrivants se montrent plus optimistes quant à l'évolution du quartier car l'arrivée de nouveaux commerces et l'affichage d'une volonté politique les rassurent, mais plus l'ancienneté sur le quartier augmente, plus la lassitude est palpable chez les commerçants interrogés.

Ces porteurs de projet possédaient pour la plupart, peu de capitaux économiques à leur démarrage, ce qui explique qu'ils se soient tournés vers Commerce Avenir. La majorité d'entre eux ont cherché des locaux ailleurs dans le centre-ville mais ont découvert la réalité du marché au cours de leurs recherches : loyers plus élevés, absence de locaux correspondant à leurs envies, montant des pas-de-porte… Ils décident de passer par Commerce Avenir faute de pouvoir payer les loyers élevés du centre-ville ou les droits au bail. Les parcours de chacun laissent plus ou moins de place au désir et à la possibilité de s'évader du quartier. Certains n'ont pas d'expérience préalable dans le commerce et décident de se former pour pallier leurs lacunes et maîtriser les risques liés au manque d'expérience. L'existence d'une carrière préalable, les conditions de sortie de l'emploi, l'âge des

entrepreneurs modifient leur appréhension de la réalité. Alors qu'Estelle et Justine font le pari de quitter leurs emplois respectifs pour ouvrir leur boutique, d'autres y voient une opportunité de rebondir suite à la perte de leur emploi comme la gérante de l'épicerie. Estelle et Justine abordent la situation avec une certaine décontraction car leurs parcours personnels respectifs leur permettent de faire marche arrière si cela ne fonctionne pas : « on vendra avant de perdre trop d'argent et je retournerai dans les RH » (Estelle). La situation familiale d'Estelle lui avait permis d'investir dans son commerce sans prendre de risques démesurés pour son ménage : « mon mari est ingénieur, il gagne bien sa vie, c'est aussi pour cela qu'on s'est permis de faire ça ». Pour Madeline, la situation est différente car son âge plus avancé et sa situation professonnelle sont moins propices à une évasion. Malgré sa frustration, elle reste sur le quartier, faute de pouvoir le quitter :

> « Je n'ai pas le choix. On a investi et ce n'est pas 100 euros qu'on a mis sur le quartier. Donc je reste, je dois construire ma réputation, là ça ne fait que deux ans donc je ne peux pas partir »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante cosmétique bio, Arnaud-Bernard*

Un sentiment d'injustice peut voir le jour chez les commerçants qui jugent que la municipalité exige trop d'eux — mise aux normes des enseignes commerciales, respect des règles d'occupation du domaine public — tandis que les dealers exercent librement leurs activités illégales sur l'espace public. L'écart entre les besoins immédiats du commerce et les objectifs à long terme de la municipalité tend à accroître ce sentiment d'avoir été lésé. Bien que chacun ait exprimé sa volonté de changer le quartier au départ, les commerçants découvrent le poids respectif de leur engagement et de celui de la Ville :

> « On n'a pas les mêmes visions avec la mairie. On a des problématiques quotidiennes, ils dealent tous les jours devant notre porte, plusieurs fois par jour, mais eux c'est à plus long terme, ils veulent enlever le deal et ce qu'ils veulent, c'est enlever les plus gros (…) on se sent délaissés, ils nous ont livré Commerce Avenir sur un plateau doré… et on se sent un peu délaissés avec les commerçants car on se retrouve à appeler nous-mêmes la police, à faire des réunions avec Julie Escudier, on a rencontré un député la semaine dernière, on est dans l'association de commerçants… donc on veut ! On essaye d'attirer de nouvelles personnes sur le quartier mais ces personnes ne feront pas partir le deal »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Si les commerçants estiment faire leur part, beaucoup considèrent être abandonnés par la Ville qui ne garantit pas la commercialité du lieu et ne tient pas assez rapidement ses promesses de « gentrifier » et « d'apaiser » le quartier.

Dans la représentation des commerçants Commerce Avenir, la prestation de la municipalité ne se limite pas à la location financièrement intéressante d'une boutique. Elle comprend la perspective d'un quartier apaisé et revalorisé, une promesse dont les élus se font les garants et pour laquelle ils jouent le rôle de dispositif de confiance (Karpik, 1996). Si l'arrivée des commerçants est motivée par l'argument financier, leur implication repose aussi sur cette promesse d'évolution qui génère des anticipations chez les commerçants. Le succès de Commerce Avenir repose sur sa capacité à faire naître des anticipations économiques chez les commerçants et à aider ces derniers à réformer le quartier. Mais ces anticipations tardent à se concrétiser ce qui génère de la frustration et de la peur chez les commerçants. Ces derniers (s')investissent pour faire advenir le quartier que les élus locaux leur ont promis mais ils se sentent lésés quand ils découvrent le coût réel de cet investissement. Ce dernier dépasse largement le coût initial nécessaire pour rénover les boutiques et lancer le commerce. Il prend la forme d'un investissement quotidien, à la fois marchand et social, composé de pédagogie auprès des dealers, de négociation et de rapports de force avec les élus et la police, de mobilisation au sein de l'association de commerçants, de communication pour attirer et rassurer une clientèle réticente et faire changer l'image du quartier. La perception grandissante d'un déséquilibre entre le coût personnel de l'investissement et la promesse politique d'un changement du quartier pousse les commerçants à ressentir de l'amerture, voire à quitter le quartier pour les plus anciens. L'arrivée de nouveaux commerçants sur le quartier constitue un élément rassurant pour les commerçants en place qui y voient les preuves d'une mutation en cours. Certains mettent en place des stratégies alternatives pour retrouver la confiance dans le quartier. Une solidarité s'est tissée entre les commerçants investis dans la revalorisation du quartier : ces derniers développent des pratiques d'entraide et des relations amicales, ils communiquent sur le changement du quartier afin de pallier la persistance de problèmes qu'ils attribuent à une forme de laxisme municipal et s'aident en devenant clients les uns des autres. C'est « ce dynamisme » et « cette envie de faire bouger les choses » qui semblent motiver les commerçants à rester et à s'investir sur le quartier.

11.2.2. Necessite de distinction marchande ou volonte de selection sociale ?

11.2.2.1. Entre nécessité marchande et expression d'une identité sociale

La mutation du quartier semble reposer sur la capacité de la Ville et des commerçants à véhiculer cette image de quartier en « gentrification ». Pour cette raison, la Ville accompagne les candidats tout au long du processus jusqu'à l'ouverture des commerces, en communiquant massivement autour des ouvertures avec le soutien de la presse locale. Cette communication n'est pas constante, elle suit le rythme de l'action publique. La première boutique commercialisée à Arnaud-Bernard avait fait l'objet d'une large communication afin d'inciter de nouveaux porteurs de projet à s'intéresser au dispositif et plus largement au quartier. De la même manière, la première boutique installée sur la rue Bayard rénovée a fait l'objet de nombreux articles de presse, afin de signaler un changement commercial sur la rue. Cette communication doit signaler le changement commercial en cours sur la rue afin de faire advenir des anticipations économiques chez les porteurs de projet. Si ce changement n'est pas encore effectif, la communication a pour objectif de susciter la venue de porteurs de projets qui le rendront bien réel. Le *storytelling* autour des nouvelles implantations va au-delà de l'activité des commerçants : les personnes, leurs parcours, leurs savoir-faire sont également mis en avant, comme des marqueurs de changements du quartier.

L'exemple de la boucherie installée en 2017 sur la rue Bayard (*cf.* figure 104) par le biais de Commerce Avenir est assez illustratif de ces mises en scènes. Cette boucherie est tenue par trois frères originaires de l'Aude spécialisés dans l'élevage bovin. Le projet est porté au départ par l'un des trois frères, Yvan. Éleveur, celui-ci commercialisait ses produits par la vente directe et par colis sur Toulouse. La découverte par hasard de l'opération Commerce Avenir le pousse à concrétiser un projet dormant d'ouvrir une boucherie :

> « J'aimais bien le métier de boucher, ça m'intéressait et je m'étais dit un jour, pourquoi pas ? Et c'est parce que j'ai trouvé le programme Commerce Avenir que je me suis dit que c'était le moment (…) j'ai un copain qui a monté son bar à vin à Paris avec ce type de programmes et je me suis dit que cela existait peut-être à Toulouse. J'ai trouvé Commerce Avenir et donc j'ai monté le projet avec mon frère, qui était un peu plus sur l'administratif »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant boucherie, Bayard*

Les frères voulaient passer par Commerce Avenir et ont étudié en priorité les locaux disponibles dans le cadre de l'opération, même si « ils n'étaient pas fermés à aller voir ailleurs ». Après avoir étudié les

possibilités dans le privé et au sein de Commerce Avenir, ils choisissent se s'installer sur la rue Bayard avec l'aide du dispositif Commerce Avenir. Le choix des quartiers d'implantation est très limité dans le cadre de l'opération et de fait, un peu subi par les commerçants. Ces derniers préfèrent passer par l'opération soit parce qu'ils ne trouvent pas leur bonheur chez les propriétaires privés, soit parce qu'ils sont contraints financièrement et ne peuvent se permettre d'aller ailleurs. Pour reprendre les termes du boucher, « il n'y a pas trop le choix des quartiers ». Pourtant, les porteurs de projet font de nécessité vertu et développent des rhétoriques pour garder la face, éviter le stigmate de la contrainte économique et transformer celle-ci en engagement personnel et citoyen :

> « Nous on voulait rendre accessible la boucherie… on aurait pu choisir de s'installer dans des quartiers où il y a vraiment les moyens, Saint Georges, Côte Pavée et se dire qu'on aura une clientèle qui aura vraiment les moyens mais nous on voulait faire ce pari en allant dans un quartier qui sera peut-être un quartier à l'avenir intéressant (…) Commerce Avenir, c'est pas pour aller dans des endroits où il y a déjà des commerces mais d'apporter dans des quartiers où il n'y avait plus de diversité »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant boucherie, Bayard*

La métaphore du pari est récurrente chez les porteurs de projet, ce qui traduit le côté risqué/innovant de ce type d'implantation. Étant donné qu'ils ne s'implantent pas dans les quartiers les plus attractifs où ils seraient assurés de trouver leur clientèle, les entrepreneurs cherchent des prises pour s'assurer de la viabilité du projet. Ces prises reposent autant sur des éléments factuels que sur des projections sur l'avenir potentiel de l'environnement urbain :

> « Il y avait soit Arnaud-Bernard, soit Bayard. Ici, c'était le début de Commerce Avenir, ils avaient préempté quelques locaux. Nous, il fallait quelque chose avec de la surface. Au début, ce local n'était pas celui qu'on avait souhaité, très en longueur mais finalement la surface convenait. On a eu l'occasion de visiter un local place Belfort, mais on a vu que Bayard c'était quand même très passant. (…) Arnaud-Bernard, on n'a pas voulu. Sans connaître vraiment Toulouse, c'est quand même assez spécifique en termes d'habitants… on ne faisait pas vraiment ce genre de clients… (…) nous on n'a rien d'halal, on vend du cochon et tout. Et Bayard nous intéressait quand même, la rue toute neuve, le quartier même s'il a toujours une réputation spécifique, on sentait que quelque chose allait se passer »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant boucherie, Bayard*

L'opération suscite plus d'intérêt que les quartiers en eux-mêmes et conduit les porteurs de projet à opérer des arbitrages entre les locaux de l'opération. Elle pousse les porteurs de projet à s'intéresser à ces quartiers et à s'y projeter. Ici, les trois frères ne se projettent pas sur Arnaud-Bernard en raison

de la clientèle qualifiée de « spécifique », ils préfèrent la rue Bayard pour son flux important et son potentiel de mutation.

Dès leur installation en 2017, la municipalité et la presse communiquent largement autour de l'arrivée de la nouvelle boucherie. Le site internet de la Ville relate l'histoire du projet, de l'origine paysanne des frères à « leur retour aux sources », en passant par leurs trajectoires individuelles. Ils incarnent l'idéal-type de l'artisan « qualitatif » souhaité par la collectivité :

> « C'est entourés d'animaux de la ferme que Yvan, Luc et Axel ont grandi. Rien de surprenant en soi : leurs parents sont éleveurs de porcs dans l'Aude et leurs grands-parents maternels étaient éleveurs de brebis dans l'Aude. Pourtant ce n'est pas la carrière agricole qu'ils embrassent de prime abord. Yvan s'engage dans l'armée, Luc devient ingénieur-consultant et Axel, ingénieur hydroélectrique. C'est Yvan qui le premier répond à l'appel de la campagne en optant pour une reconversion dans l'élevage de bovins. Installé à Montesquieu-Volvestre, il vend ses productions auprès d'un réseau de particuliers en colis et caissettes, à l'instar de ses parents. Ensemble, ils constatent que 90 % de leur clientèle vit à Toulouse et qu'elle apprécierait choisir sa viande en boutique. Yvan et Luc décident de franchir le pas et préparent un projet d'ouverture d'une boucherie rue Bayard. Axel les rejoint et ensemble, ils ouvrent la boucherie-charcuterie en octobre 2017, installation soutenue par la mairie de Toulouse dans le cadre du dispositif "Commerce Avenir" qui vise à favoriser la diversité commerciale »
>
> *Extrait du site internet Toulouse.fr.*[365]

Figure 104. Boucherie Commerce Avenir, rue de Bayard

Les commerçants eux-mêmes se prêtent à cette mise en scène : ils n'hésitent pas à valoriser leur savoir-faire au travers de photos, de vidéos et de récits. Ils utilisent les réseaux sociaux pour raconter leur histoire et expliquer comment leur trajectoire les a poussés à se mettre au service de leurs valeurs

[365] Les prénoms ont été changé pour garantir l'anonymat des enquêtés.

telles que la qualité, l'authenticité ou l'écologie. Ces mises en récit valorisent les commerçants : en plus des produits, ces commerçants vendent « une expérience » à la fois sociale et sensible, qui leur permet d'afficher leur appartenance sociale (Leblanc, 2017). La boutique devient un lieu de mise en scène des produits mais aussi de soi et de son style de vie (Goffman, 1973). Cette intrication entre valeurs personnelles et activité commerçante est très forte et constitue souvent la motivation principale de ces entrepreneurs, même si des ambitions de promotion sociale se cachent aussi derrière la volonté d'entreprendre. La recherche d'originalité, qui semble caractériser la plupart des entrepreneurs que nous avons interrogés répond autant à une nécessité marchande (se différencier sur le marché) qu'à un désir de créer un commerce à l'image de ces porteurs de projet. Souvent, les travaux portant sur les commerces en quartiers gentrifiés analysent l'originalité des concepts commerciaux comme la résultante de l'expression de l'appartenance sociale de commerçants plus cultivés (Leblanc, 2017) ou de l'adaptation aux goûts de la clientèle visée : les classes moyennes urbaines et cultivées (Fleury et Criekingen, 2006). Ainsi, l'originalité marchande est perçue principalement comme la conséquence de stratégies de distinction sociale et d'adaptation aux nouvelles classes moyennes (Ley, 1996) :

> « Celles-ci trouvent dans ces espaces des pôles de consommation à leur image – ni masse, ni luxe – offrant un support fonctionnel à leur mode de vie (i.e. petits ménages non familiaux, riches en capital culturel, sensibles aux valeurs post-matérialistes, extériorisant une grande part des tâches domestiques), voire un support symbolique à leur identité sociale (Ley, 1996). De la sorte, une série de « niches culturelles », tournées initialement vers un public ciblé, se voient transformées en « niches de marché » par suite de leur appropriation par une clientèle élargie de classes moyennes » (Fleury et Criekingen, 2006).

De tels travaux négligent selon nous, la variable marchande dans les stratégies entreprenariales de ces commerçants. Loin d'être seulement l'expression de leur identité socioculturelle ou de celles de leurs clientèles, la recherche d'originalité répond pour ces nouveaux entrepreneurs à une nécessité marchande d'exister sur un marché concurrentiel où ils sont en raison de leur lieu d'implantation déjà défavorisés. Cette originalité prend certes une coloration particulière, reflet de leurs goûts et de leur appartenance sociale. Mais elle constitue également un moyen pour ces commerçants de pallier le manque d'attractivité du quartier et d'éviter une concurrence directe avec des commerces similaires situés dans des quartiers plus attractifs du centre-ville toulousain.

Cette créativité est le résultat de l'expression, de l'association et des compromis réalisés entre les goûts et les trajectoires éclectiques des entrepreneurs, qui sont souvent plusieurs à porter le projet[366].

[366] Peut-être pour partager le poids d'un investissement initial plus risqué ?

Il est courant que le porteur de projet initial fasse appel à des membres de son réseau pour lancer son affaire : Corentin a demandé à son ami Christophe de venir l'aider à lancer la fromagerie, les gérants du restaurant ont enrôlé leur mère dans leur projet d'épicerie, Estelle et Justine se sont confortées dans leur envie d'ouvrir une boutique tandis que Yvan a su convaincre ses frères ingénieurs d'ouvrir une boucherie. Pourtant, parmi les entrepreneurs interrogés, peu d'entre eux sont issus du commerce et de formations artisanales « classiques », même si dans plusieurs cas, l'un des porteurs de projet possède une relation plus intime au commerce et/ou à l'artisanat : Corentin possède un CAP Fromagerie, les gérants du restaurant ont été formés à la restauration, Yvan faisait de la vente directe de viande avant d'ouvrir la boucherie, etc. Si certains possèdent le bagage scolaire pour lancer une activité commerciale ou artisanale, c'est après une carrière dans un secteur différent qu'ils l'ont acquis, comme Corentin qui a décidé de passer un CAP fromagerie-crèmerie après avoir obtenu sa maîtrise d'archéologie et monté un bar culturel.

La venue de profils extérieurs au commerce et à l'artisanat est parfois la résultante de ces associations qui se veulent stratégiques dans certains cas. Le cas des bouchers est assez illustratif : après avoir fait l'armée et s'être reconverti dans l'élevage comme ses parents, Yvan demande à ses frères ingénieurs de l'aider à monter la boucherie. La division du travail qui s'est établie entre eux est révélatrice de l'apport de ces profils « extérieurs » au projet entrepreneurial : son frère ingénieur a conservé son activité et s'est surtout occupé du volet administratif lors du lancement du commerce. C'est lui qui a suivi et réalisé les démarches auprès de la municipalité. Le capital culturel de ce frère, plus diplômé que Yvan, est mis au service du projet entrepreneurial de son frère, même s'il n'est pas directement impliqué dans la vie quotidienne du commerce. Les socialisations professionnelles antérieures des entrepreneurs, les conditions d'ouverture du commerce (projet porté seul ou à plusieurs), leurs appartenances sociales hétéroclites sont autant d'éléments qui les poussent à transgresser les codes des métiers qu'ils aspirent pratiquer et à changer la façon de « faire commerce » :

> « On a un concept un peu différent… sans changer la boucherie, mais on essaye de travailler en direct avec nos éleveurs, on sait d'où vient la viande, on travaille tous nos produits ici, c'est autre chose (…) Dès le départ, moi c'est comme ça que je voulais fonctionner, je suis éleveur donc… Et on l'a mis en avant car c'est ce qu'on souhaite porter »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant boucherie, Bayard*

> « On fait de la boucherie tradition, les gens ont l'impression qu'on fait du luxe, mais ce n'est pas vrai. On n'avait pas envie d'avoir une boucherie traditionelle, avec les carreaux blancs, le tablier blanc et baskets rouges. On voulait donner un peu de renouveau au métier et en étant

> pas du métier, c'est plus facile. Les gens nous disent "ah on dirait une bijouterie" [*rire*] non, ce n'est pas une bijouterie »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant boucherie, Bayard*

Ces trajectoires professionnelles étrangères au commerce conduisent les entrepreneurs à se former pour avoir les compétences requises pour ouvrir un commerce, ce qui ne les empêche pas par la suite d'exprimer leurs goûts et leurs valeurs au sein de leur boutique. Les frères Desroches vont jusqu'à recruter un boucher pour ouvrir leur commerce :

> « On a recruté un boucher, au début on a été accompagné par un ancien boucher de l'Aude, qui avait arrêté, qui est resté pour nous lancer et nous apprendre car nous on n'est pas bouchers du tout et pour ouvrir une boucherie, il y a besoin d'un boucher diplômé »
>
> *Extrait d'entretien, boucher, Bayard*

Dans le cas des frères, le boucher artisan est salarié, au service du projet entrepreneurial porté par les trois frères dont deux sont issus de milieux sociaux significativement plus élevés (anciens ingénieurs).

11.2.2.2. Commerce Avenir : une politique à la faveur des néo-commerçants ?

Le profil sociologique et la trajectoire des commerçants Commerce Avenir tranchent avec ceux des commerçants ou des artisans « traditionnels ». Dans les années 1970, les petits commerçants étaient principalement issus des franges basses des classes moyennes (Thelot, 1975). Leurs parents étaient issus de classes moyennes et ouvrières, voire de l'agriculture, et étaient pour la plupart non-salariés. Un commerçant sur quatre avait un père qui tenait son propre commerce et pouvait alors le transmettre à son fils. Ces commerçants possédaient des niveaux d'éducation peu élevés, ce qui contraignait leurs chances de promotion sociale et les incitait à reprendre un fonds de commerce. Ceci arrivait relativement tard dans la vie active, après une phase de salariat ou à aider les parents à tenir leur commerce. Travail et vie de famille étaient intimement liés chez les petits commerçants : il n'était pas rare que les épouses et les enfants aident à tenir boutique, ce qui pouvait selon Claude Thelot, aider les commerçants à gérer les incertitudes quotidiennes de la petite distribution. Obtenir son fonds de commerce et devenir indépendant formait pour les fils et les filles de commerçants, l'un des seuls avenirs désirables et conformes à l'esprit d'indépendance transmis par leurs parents. Vouloir être à son compte, c'est échapper aux contraintes du salariat et monter dans l'échelle sociale (Mayer, 1984). En 1988, René Péron dépeint les transformations liées aux mutations du système de distribution, notamment l'hétérogénéité croissante de cette catégorie sociale. L'idéal d'indépendance

attire toujours des porteurs de projet aux caractéristiques proches de l'idéal-type du petit commerçant (origine populaire, peu diplômé, moyens financiers faibles) mais leurs initiatives restent souvent sans succès dans un univers où les conditions pour lancer un commerce ont évolué. Pour reprendre ses termes: « une mise à son compte n'est aujourd'hui viable, dans des cas, qu'autant qu'elle se détache de cet idéal [d'indépendance] » (Péron, 1988). Ils sont supplantés par d'autres profils de commerçants tels que les épiciers maghrébins et asiatiques, les boutiquiers bourgeois et les commerces d'appoint à une activité salariée.

Les entretiens réalisés auprès des commerçants issus de Commerce Avenir montrent un nouveau profil de commerçant : certains sont d'anciens cadres salariés qui malgré un bagage scolaire élévé et une expérience professionnelle antérieure décident de se mettre à leur compte en ouvrant leur propre commerce. Même si ce profil n'épuise pas le spectre des trajectoires rencontrées, il est intéressant de noter sa présence dans l'environnement commercial de Commerce Avenir car il correspond au profil des commerçants gentrifieurs décrits par Frédérique Leblanc (2017) ou encore à celui des néo-artisans dépeint par Caroline Mazaud (2013). Cette dernière observe une hétérogénéité sociale chez les artisans ainsi qu'un rapprochement avec le groupe social des cadres liés à l'entrepreneurisation croissante de la profession — au détriment de la logique métier (Mazaud, 2013). Elle identifie deux idéaux-types d'artisans : « l'homme de métier » et le « reconverti ». « L'homme de métier » poursuit un parcours classique : il devient indépendant après une formation en alternance et quelques années d'expérience professionnelle en tant que salarié. Il se met à son compte avec l'aide de son entourage personnel et professionnel constituant son capital d'autochtonie (Renahy, 2010). Une fois installé, il choisit de continuer à pratiquer l'activité productive ou de la déléguer à ses salariés. À l'inverse, le « reconverti » ne se destinait pas à l'artisanat : après un parcours universitaire et un début de carrière en tant que salarié, il décide de devenir artisanset se repose sur les institutions artisanales et leurs familles pour se mettre à leur compte. Son capital scolaire lui permet de se distinguer de l'« homme de métier » par des pratiques originales qui l'avantage lors de la création de son entreprise. Au sein de ce second groupe, C. Mazaud distingue les « chefs d'entreprise » et les « néo-artisans ». Les premiers adoptent une approche gestionnaire alors que les seconds veulent une entreprise à taille humaine et sont mus par des valeurs d'authenticité.

On retrouve des analyses similaires à propos du groupe professionnel des commerçants. Avant de travailler sur les quartiers en gentrification (Leblanc, 2017), Frédérique Leblanc avait mis en évidence l'hétérogénéité croissante des profils de libraires (Leblanc, 2010). Les mutations de la distribution et de la structure sociale ont permis l'émergence de nouveaux profils de commerçants qui n'ont pas le

parcours du « commerçant traditionnel ». Leurs voies d'accès au métier ne sont pas les mêmes : alors que les commerçants traditionnels commencent leur carrière en tant que salarié du commerce et/ou héritent d'un fonds de commerce familial, ces néo-commerçants décident de se mettre à leur compte après une activité professionnelle autre et quelques formations réalisées dans les institutions locales d'accompagnement à l'entreprenariat. Ils sont plus diplômés que les commerçants traditionnels et sont attirés par l'entreprenariat, par l'indépendance et/ou la pratique d'une activité « authentique ». Ces néo-commerçants se distinguent dans leur manière particulière de « faire commerce » par des pratiques commerciales socialement différenciantes (Leblanc, 2017).

Plusieurs géographes et sociologues ont mis en évidence l'existence de ces « néo-commerçants » dans les quartiers gentrifiés ou en voie de gentrification (Van Criekingen et Fleury, 2006 ; Leblanc, 2017). Pour le géographe Arnaud Delamarre (2016), qui a travaillé sur les néo-cavistes parisiens, c'est la gentrification des quartiers et la présence de populations « bobos » qui poussent les néo-cavistes à réviser leur concept commercial et à adopter des discours sur le vin différenciants, fondés sur de nouvelles valeurs qui poussent de nouvelles clientèles à s'intéresser au vin :

> « Ces cavistes d'un nouveau genre veulent renouveler et diversifier les discours sur le vin en les imprégnant de valeurs contemporaines (respect de l'environnement, éthique, convivialité) et en s'inscrivant dans des lieux de vente élaborés à partir de référentiels culturels qui reflètent leur quartier d'implantation et la population locale » (Delamarre, 2016 : 265)

Les géographes A. Fleury et M. Van Criekingen (2006) ont étudié des quartiers « branchés » de Paris et de Bruxelles. À l'inverse des travaux majoritaires qui abordent les mutations commerciales en aval de la gentrification, comme des reflets et des marqueurs de la transformation des résidents, les deux géographes invitent les chercheurs à appréhender les commerçants comme des acteurs à part entière de la gentrification. Ils s'intéressent aux stratégies de réinvestissement spontanées de « commerçants pionniers ». Ils reviennent sur l'activité de ces entrepreneurs qui ont décidé de s'installer dans des quartiers peu coûteux situés hors des circuits traditionnels de *shopping* afin de mettre en évidence la « grammaire commune » à ces commerces branchés, ressorts de la gentrification : le design travaillé des boutiques, la programmation musicale, les plats proposés, l'ambiance, l'appartenance sociale des employés relèvent d'une recherche de style adapté aux goûts des classes moyennes. Néanmoins, ils ne donnent que peu d'indications sur le profil sociologique de ces commerçants.

Plus récemment, la sociologue Frédérique Leblanc (2017) s'est attelée à dépeindre le profil sociologique et la trajectoire des commerçants installés dans des quartiers gentrifiés. Son travail permet de montrer que la gentrification repose aussi sur un renouvellement sociologique chez les

commerçants et d'en savoir plus sur leurs motivations. Ouvrir un commerce dans un quartier gentrifié ou en voie de gentrification constitue pour les personnes issues des franges cultivées des classes moyennes, un moyen de mettre en scène leur appartenance sociale et de valoriser leur mode de vie, tout en évitant le déclassement social que supposerait une installation en tant que commerçant, plutôt associé aux couches basses des classes moyennes. C'est la présence, le profil et la manière de « faire commerce » de ces commerçants cultivés qui renforceraient alors le processus de gentrification (Leblanc, 2017). D'une analyse à l'autre, l'adoption de concepts commerciaux branchés à destination des classes moyennes cultivées est perçue tantôt comme le résultat de l'adaptation commerciale aux clientèles présentes dans les quartiers gentrifiés ou en cours de gentrification (Delamarre, 2016), tantôt comme le résultat de l'appartenance sociale des commerçants (Leblanc, 2017) — résultat de différentes approches disciplinaires.

Néanmoins, dans les quartiers étudiés par ces chercheurs, la gentrification de ces quartiers était déjà actée par un changement de population (Clerval, 2010) et une mutation des commerces en place (Fleury, 2003). A. Fleury et V. Criekingen apportent des éléments complémentaires dans la mesure où ils étudient le rôle joué par des entrepreneurs pionniers dans des quartiers où la gentrification n'a pas encore eu lieu (Fleury et Van Criekingen, 2006). En ce qui concerne les quartiers que nous avons étudiés à Toulouse, on ne peut pas conclure à l'existence de phénomènes d'embourgeoisement ou de montée en gamme des commerces. Comme tout centre-ville, un phénomène de gentrification résidentielle partiel s'est déjà opéré sur Arnaud-Bernard et Bayard-Belfort dans la mesure où les classes moyennes et supérieures sont venues y résider malgré le passé populaire de ces quartiers. Certes, des phénomènes d'inflation se sont donnés à voir sur la rue Bayard à l'annonce du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse mais les hésitations du gouvernement à maintenir ce projet ont refroidi les investisseurs. La rénovation de la rue Bayard avait aussi pour but de maintenir leur intérêt pour ce quartier face à la suspension du projet de LGV. Quant à Arnaud-Bernard, les politiques publiques menées en demi-mesure depuis les années 1970, les trafics illicites de plus en plus visibles, les résistances des usagers du quartier ont freiné la gentrification du quartier, qui conserve son identité de quartier populaire. Si la gentrification constitue un horizon probable pour ces deux quartiers au vu des investissements et des projets réalisés et à venir, aucune trace de ce processus n'est réellement perceptible aujourd'hui, sinon les discours annonçant des changements sur ces quartiers de la part des élus et des journalistes. La gentrification reste un avenir incertain qu'il faut encore faire advenir.

Par ailleurs, si le terme de « gentrification » est utilisé indifféremment par les habitants, les commerçants et les détracteurs du projet pour désigner le changement attendu, l'enjeu majeur des politiques menées n'est pas tant la gentrification — les prix des marchés locatif et immobilier sur ces quartiers sont similaires au reste du centre-ville et bien plus élevés que le reste de la commune — que l'appropriation de l'espace public et des commerces par les classes moyennes. Ces quartiers, bien que partiellement gentrifiés — une part des résidents provient des classes moyennes et supérieures — sont largement marqués par les pratiques des classes populaires. Les usages de l'espace public et la nature des activités commerciales correspondent aux classes populaires, aux immigrés, aux marginaux qui forment les populations les plus visibles sur ces espaces. Sur Arnaud-Bernard, les autres usagers tels que les classes moyennes, les artistes, les retraités ou encore les étudiants ne sont pas absents du quartier, ils le fréquentent aussi mais dans une moindre mesure. Ils investissent des temporalités et des espaces spécifiques qui ne sont pas les mêmes que ceux des immigrés et des marginaux (dealers par exemple). Quant à la rue Bayard, Celle-ci est très passante en raison de sa proximité avec la gare et ceux qui s'attardent longtemps sur l'espace public sont avant tout des personnes précaires (sans-abris, mendiants, etc.) ou marginales (dealers, punks à chien, prostituées…). Bien que ces quartiers présentent une certaine diversité sociologique des habitants, leur identité reste marquée par l'occupation visible et durable de ces populations marginalisées. Ainsi, le renouvellement commercial souhaité par les élus s'inscrit moins dans une optique de gentrification résidentielle que dans une politique de gestion de l'espace urbain menée en faveur des classes moyennes urbaines et des touristes, au détriment des classes populaires (notamment des immigrés) et des marginaux qui l'occupent aujourd'hui sans y résider nécessairement. Certes, il y a fort à parier que ce retour espéré des classes moyennes sur les espaces publics et commerciaux provoque la revalorisation des quartiers et à terme, leur gentrification résidentielle bien que les prix soient déjà élevés dans le secteur.

Par ailleurs, sur les quartiers passés au crible par A. Fleury et M. Van Criekingen (2006), le rôle des pouvoirs publics dans le renouvellement commercial est minime et fonctionne plutôt comme un relai de dynamiques impulsées en premier lieu par les acteurs privés. Avec Commerce Avenir, la Ville se positionne comme l'un des acteurs principaux du changement commercial. Sur Arnaud-Bernard, elle se veut initiatrice de mutations commerciales qui n'apparaissent pas spontanément, tandis que sur la rue Bayard, elle vient renforcer la dynamique impulsée par la rénovation de la rue. L'opération joue un rôle dans la manière dont les entrepreneurs perçoivent ces quartiers en renforçant leur image de « quartiers en mutation ». Ces discours sont pour ainsi dire performatifs dans la mesure où c'est l'anticipation du changement plus que l'existence de changements réels qui motivent les pionniers à

venir s'installer par le biais de Commerce Avenir. En effet, les commerçants interrogés intègrent dans leurs anticipations économiques le gain d'attractivité du quartier et la venue d'une nouvelle clientèle, en ayant plus ou moins conscience de leur rôle et des efforts qu'ils devront produire pour faire advenir ce changement. En d'autres termes, la « gentrification » fait partie intégrante de leur *business model* et constitue une condition de leur réussite économique. Par ailleurs, contrairement à Arnaud Delamarre, il nous est difficile de penser que la nature des commerces nouvellement installés soit le résultat d'une adaptation à une clientèle locale « bobo » car la plupart semblaient surpris de découvrir qu'une clientèle aisée résidait déjà sur ces quartiers, qu'ils percevaient comme populaires.

C'est par le recrutement de ces commerçants pionniers qui ne viennent pas spontanément que la Ville pense pouvoir susciter un mouvement plus large de renouvellement commercial. Le profil des commerçants sélectionnés correspond plutôt au profil des néo-commerçants que l'on retrouve dans les quartiers déjà gentrifiés ou en cours de gentrification. Ainsi, ce n'est pas seulement la nature de l'activité qui est prise en compte dans le renouvellement commercial impulsé par la Ville mais aussi le profil sociologique des commerçants, de façon plus ou moins consciente et volontaire. D'une part, nous pouvons supposer qu'une affinité sociologique se crée entre les commerçants reconvertis et les élus/gestionnaires en charge de l'opération. Souvent issus de formations universitaires longues, ces derniers sont plus attirés par la nature des produits et le design des boutiques des néo-commerçants dans la mesure où ils y voient l'expression de leurs propres goûts, ainsi que ceux des clientèles qu'ils espèrent attirer sur ces quartiers.

Par ailleurs, le bagage scolaire et les capitaux culturels élevés de ces néo-commerçants les poussent à adopter des pratiques de communication qui conviennent mieux aux ambitions de requalification des élus : usage courant des réseaux sociaux et des NTIC, capacité à produire des discours empreints d'une certaine symbolique (valeurs), décoration et agencement des boutiques soigné. Lors d'un échange informel avec une cadre de la SEMAEST, celle-ci nous confiait privilégier dans le cadre des opérations Vital'Quartier menées sur l'est parisien, « des candidats plus atypiques, plus audacieux »[367] : « je préfère des personnes qui ont déjà une expérience professionnelle dans un autre domaine, car c'est cela qui les rend créatifs et audacieux ». Derrière une telle recherche « d'audace » se cache une forme de sélection sociale plus ou moins consciente. Aussi, l'innovation portée par ces néo-commerçants est perçue par les élus comme un gage d'attractivité et de différence pour le quartier

[367] Frédérique Leblanc tire des conclusions similaires puisqu'en favorisant les commerçants familiarisés à l'usage du numérique, la SEMAEST favorise de fait des candidats ayant fait des études longues (Leblanc, 2017).

et plus généralement pour la métropole dans un contexte de concurrence urbaine exacerbé. Ainsi, au-delà de leur fonction marchande, le profil sociologique des néo-commerçants et leur manière particulière de « faire commerce » constituent des ressorts pour l'action publique locale. La sélection sociologique des commerçants constitue un moyen de requalifier les espaces concernés, en jouant à la fois sur des mécanismes marchands et sur les affinités sociologiques et culturelles entre commerçants, porteurs de projet et clientèles.

Comme l'a remarqué Frédérique Leblanc (2017), l'appartenance sociale de ces néocommerçants change leur façon de « faire commerce ». Si l'évolution de la distribution a poussé le commerçant à s'effacer au profit des marques avec le soutien du merchandising (Grandclément, 2012), chez les néo-commerçants, leur activité, leur savoir-faire et leurs valeurs tendent à être magnifiées et visibilisées par un jeu subtil de vitrine et de mise en scène de soi, en témoigne la tenue vestimentaire des frères de la boucherie, avec leurs tabliers rouges et leurs nœuds papillon (*cf.* figure 105), les histoires d'Estelle et Justine à propos des produits qu'elles vendent ou encore les photos gourmandes diffusées sur les réseaux sociaux par la gérante de l'épicerie qui participent à mettre en scène l'authenticité de ses produits (De la Pradelle, 1996). Le design et l'agencement raffinés des boutiques contribuent à ce processus : expressions de l'habitus et des goûts des commerçants (Bourdieu, 1970), les boutiques sont soigneusement décorées à partir de matériaux nobles tels que le bois ou le verre. Pour réaliser leur décoration, Estelle et Justine ont utilisé des meubles faits sur mesure par un artisan local et des objets issus de la récupération, mélange parfaitement dosé qui donne son identité distinctive au commerce, loin de la standardisation des meubles IKEA. Aussi, la transparence et les relations aux producteurs sont au centre de ces scènes marchandes et servent de supports à des pratiques distinctives de la part de ces commerçants : chacun d'entre eux sait parler de son panel de producteurs choisi avec soin selon des valeurs éthiques, qui viennent justifier le prix des produits commercialisés tout en assurant leur singularité. Le nombre restreint d'articles disponibles dans les boutiques, valorisé par un éclairage adéquat, tend à renforcer leur valeur symbolique de distinction. La transformation de la boutique n'échappe pas à cette mise en scène : bien avant l'ouverture des boutiques, des photos circulent sur les réseaux sociaux pour montrer l'évolution des travaux, souvent effectués par les commerçants eux-mêmes et leur entourage. Le lancement des boutiques est soutenu par les élus et la manager de centre-ville. Ils inaugurent l'ouverture des boutiques puis relayent l'évènement sur les réseaux sociaux et dans la presse locale (*cf.* figure 105). Cette mise en scène politique contribue à faire des ouvertures de commerces, des évènements urbains à part entière que la population peut suivre sur les réseaux sociaux. Cette publicité doit assurer une visibilité aux

commerçants, attirer la clientèle et sécuriser leur démarrage d'activité, mais aussi permettre de transformer l'image du quartier en faisant de ces commerces, des marqueurs de changements commercial et urbain[368].

Figure 105. Publications municipales à propos de l'ouverture de la boucherie rue Bayard.

Quand la nature « branchée » des commerces n'est pas le résultat direct de l'expression « naturelle » des goûts intériorisés de néo-commerçants, la collectivité peut encourager des porteurs de projet à se tourner vers des « concepts » plus attirants pour les classes moyennes cultivées et les touristes. C'est peu le cas à Toulouse car l'accompagnement des commerçants/artisans est plutôt du ressort des chambres consulaires. Néanmoins, de telles pratiques existent, notamment à l'Agence régionale du commerce Atrium située à Bruxelles (cf. encadré 10).

ENCADRÉ 10. Atrium, l'agence régionale du commerce de Bruxelles

Cette agence publique, financée par la Région Bruxelloise, est dotée de trois missions *Think*, *Open* et *Boost*, tournées vers le développement du paysage commercial bruxellois. L'axe *Think* rassemble les fonctions d'observation et de prospective sur le commerce et la consommation : des baromètres et études sont publiés chaque année pour permettre aux entrepreneurs de connaître le territoire bruxellois, d'identifier les « tendances » du marché, de découvrir les nouveaux concepts de commerce et d'obtenir des données sur les quartiers d'implantation. L'axe *Open* se concentre sur le processus en amont de l'ouverture d'un commerce : des coachs professionnels accompagnent les porteurs de projet afin de les aider à ouvrir des commerces innovants de qualité. Ils aident les futurs commerçants à définir leur concept — en veillant à ce que celui-ci soit différent de l'offre déjà présente — et à choisir le quartier d'implantation de façon à assurer la viabilité commerciale du commerce et sa bonne intégration dans le paysage commercial bruxellois.

[368] Certaines implantations réalisées par la municipalité restent alors plus discrètes. Ce fut le cas en 2016 lorsque la Ville installe dans un local estampillé Commerce Avenir, la boucherie halal « El Bahia » sur le quartier Arnaud-Bernard alors qu'une des ambitions de la collectivité était de lutter contre la sur-représentation des kebabs et des boucheries halal sur cette place. Le propriétaire possède plusieurs établissements de commerce alimentaire halal dans la ville de Toulouse. Cette installation fut critiquée par l'association de commerçants du quartier, tant elle entre en contradiction avec les objectifs énoncés par la Ville : « Commerce Avenir : une 4ème boucherie halal sur la place Arnaud-Bernard, enfin de la diversité commerciale ! ».

Une aide financière est proposée pour aider les candidats à lancer leur projet. Elle est attribuée au regard de trois critères : la réponse aux besoins de la zone géographique, le degré « d'inventivité », « de qualité » et « d'audace » et la viabilité économique du commerce. Outre cette aide financière à l'installation, des coachs — fonction *Boost* — proposent un accompagnement spécifique pour améliorer le design des boutiques. Des techniques de *retail design* doivent permettre aux commerces de se démarquer de la concurrence en « faisant vivre au client une expérience unique ». Grâce à ses services attractifs pour les porteurs de projet, Atrium est devenu un acteur incontournable sur le marché bruxellois. Sa position de tiers-expert lui permet de co-produire l'offre locale et de faire entendre une partie de ses préoccupations. Son action n'est pas neutre puisqu'elle incite les porteurs de projet à créer des concepts « originaux » et à adopter un design de boutique particulier, qui répond plutôt aux goûts des classes moyennes supérieures et aux touristes.

Ainsi, nos observations semblent indiquer que les politiques d'acquisition de commerces sur ces quartiers « d'avenir » seraient plutôt favorables aux franges cultivées des commerçants indépendants, aux « néo-commerçants » reconvertis plutôt qu'aux artisans et commerçants traditionnels, pour qui l'indépendance constitue en raison de leur faible bagage scolaire, le principal vecteur d'ascension sociale — que la loi Royer voulait tant protéger (*cf.* Gresle, 1980). Néanmoins, ce résultat doit encore éprouvé car on ne sait pas dans quelle mesure les artisans et commerçants traditionnels candidatent pour une installation dans ces quartiers. On peut imaginer des phénomènes de répulsion plus forts chez les commerçants traditionnels envers ces quartiers. En raison de leur faible bagage scolaire et de leur socialisation professionnelle antérieure, ces derniers seraient peut-être plus propices à se diriger vers des implantations plus prudentes (quand elles ne sont pas contraintes par l'héritage d'un fonds de commerce familial). De plus, ils seraient moins disposés que les « néo » à faire le pari de s'installer dans un quartier populaire. Leur appartenance sociale pourrait en effet les conduire à adopter des conduites d'évitement vis-à-vis de tels quartiers car ils voudraient fuir la coexistence avec les groupes populaires et marginaux visibles dans ces quartiers.

À l'inverse, les néo-commerçants que nous avons interrogés tiennent des discours positifs sur la « mixité sociale » : leurs capitaux culturels et leur bagage scolaire leur permettent d'appréhender moins négativement la réalité sociologique de ces quartiers et le frottement avec des populations populaires, marginales et/ou immigrées. C'est aussi une façon de redorer leur image une fois installés dans des quartiers « mal famés » : la promotion de la mixité sociale et de la convivialité leur permet de justifier leur place sur le quartier (Charmes, 2005). Ces néo-commerçants affichent une tolérance qui rappelle l'attitude morale des bourgeois gentrifieurs décrite par Sophie Tissot (2011). Néanmoins, le vécu sur ces quartiers peut les amener à changer leurs discours notamment sur Arnaud-Bernard où les bonnes pensées des nouveaux entrants se heurtent souvent à la réalité de la cohabitation avec les dealers et avec les populations les plus précaires qui entravent au quotidien les pratiques de consommation par leur présence sur l'espace public. Entre les incivilités et les

négociations quotidiennes pour l'occupation de l'espace public — demander au sans-abri de ne pas attacher son chien à la grille du commerce, persuader les dealers de ne pas stationner devant le commerce ou de ne pas cacher les produits illicites dans le mobilier urbain des commerçants — ces commerçants peinent à conserver sur le long terme un discours bienveillant sur la mixité sociale, quand cela ne se transforme pas en racisme plus ou moins assumé. Il nous est difficile de dire si la sélection sociale observée dans Commerce Avenir est plutôt le résultat d'une sélection municipale volontaire ou l'effet de stratégies d'évitement de la part de commerçants traditionnels.

S'il n'est pas encore possible de voir les effets d'une telle politique sur le profil sociologique des résidents, nous constatons que ces politiques participent tout de même à changer les caractéristiques sociologiques des commerçants : plus cultivés, plus diplômés, ces néo-commerçants ont vocation à capter de nouvelles clientèles dont la présence doit à terme attirer de nouveaux porteurs de projet et des clients similaires sur le quartier. Par ailleurs, sur Arnaud-Bernard, la politique menée a aussi pour but et effet de transformer l'origine ethnique et le genre des commerçants installés. Les commerçants maghrébins sont progressivement remplacés par des commerçantes blanches. Faute d'avoir pu promouvoir l'identité multiculturelle d'Arnaud-Bernard et faire de ses commerces « ethniques » — aucune réflexion en amont n'est menée sur le caractère « ethnique » de ces commerces par les élus — des vecteurs d'attractivité pour la ville, comme Barbès l'est pour Paris par exemple (Lallement, 2013), les édiles préfèrent remplacer ces commerçants par des commerces tenus par des français blancs plus susceptibles d'attirer les usagers désirés. De fait, l'opération ne se contente pas de démanteler le trafic sur le quartier en acquérant les boutiques hébergeant les activités illégales, elle permet aussi le renouvellement sociologique des commerçants, phénomène que l'on pourrait appréhender comme une forme particulière de gentrification. Cette gentrification commerciale ne se limite pas à la simple montée en gamme des produits[369], même si c'est souvent le cas, elle se donne aussi à voir dans le remplacement des commerçants immigrés et traditionnels par des néo-commerçants blancs plus instruits qui investissent l'espace du quartier et participent à en transformer les usages. Cette mutation traduit une nouvelle manière pour les classes moyennes urbaines cultivées de s'approprier les espaces centraux de la ville avec le soutien des édiles locaux.

Si les commerces installés répondent en partie aux besoins d'une partie des habitants (mixité sur l'espace public, sécurité, consommation quotidienne), le tri des commerçants opéré par la Ville est

[369] Les géographes appréhendent souvent la gentrification commerciale comme le mouvement de montée en gamme des commerces et la transformation de l'univers culturel des boutiques, entraînant la venue de clientèles plus aisées, mais ils laissent souvent de côté l'appartenance sociale des commerçants.

imprégné de la représentation fantasmée des techniciens et des élus : celui de la « rue-village » emplie de commerçants « qualitatifs ». Ce tri s'effectue à la faveur d'une nouvelle catégorie de commerçants plus diplômée, issus des franges hautes de la classe moyenne, soucieuse de promouvoir ses valeurs et son style de vie. Cette population de commerçants n'est pas fortement dotée sur le plan économique ce qui justifie leur implantation dans des quartiers peu attractifs et leur appétence pour les conditions financières de location Commerce Avenir. La contrainte économique semble être la première cause d'installation chez les porteurs de projet en recherche de locaux. Ceux-ci désirent s'installer sur le centre-ville mais se rabattent sur les locaux proposés par Commerce Avenir après un examen plus approfondi du marché immobilier et un calcul du risque encouru. L'appât du profit ne constitue pas leur principale motivation : ces entrepreneurs souhaitent avant tout créer un commerce à leur image et porteurs de leurs valeurs et de leur style de vie. Pour certains, cela leur permet aussi d'échapper à une condition professionnelle peu valorisante — photographe au chômage, professeur dans un quartier populaire — ou de quitter un emploi salarié dans lequel ils ne trouvent pas de sens — salariée dans les ressources humaines, ingénieur. L'ensemble des commerçants compte sur la transformation du quartier, condition de leur réussite entrepreneuriale et sur la venue d'entrepreneurs similaires. Reste à savoir si la venue de ces commerçants pionniers permet d'obtenir les effets escomptés sur les quartiers considérés et si elle attire les porteurs de projet désirés par la Ville.

11.3. Les effets de la commercialisation : attractivité et sociabilités

11.3.1. Rue Bayard : des implantations motivees par la renovation de la rue

11.3.1.1. Dureté et souplesse du contrôle municipal : vers l'esthétisation de la rue

L'effet le plus visible — et attendu — des politiques publiques menées sur les quartiers Commerce Avenir est l'arrivée de nouveaux commerçants. Depuis la rénovation de la rue Bayard, de nouveaux commerces fleurissent sur la rue. Sur la partie haute de la rue de Bayard, allant de la gare à la place Schuman, les mutations sont avant tout esthétiques, impulsées par les techniciens municipaux. Ces derniers exercent une pression sur les commerçants pour que ceux-ci accordent leurs enseignes à « la nouvelle identité de la rue ». De nombreuses enseignes ont changé dans la rue (*cf.* figures106 et 107), parfois en même temps que la rénovation des façades. L'Architecte des Bâtiments de France (ABF)

fournit des consignes strictes aux commerçants en matière de rénovation des enseignes et de vitrines, que ces derniers peinent à appliquer car ils jugent que ces directives sont en décalage avec les « réalités économiques » d'un quartier peu attractif :

> « Ils nous demandent d'enlever les grilles devant les boutiques, je l'avais pas encore fait mais avec les gilets jaunes, je suis contente de les avoir gardées »
>
> *Extrait d'entretien informel, commerçante, Bayard*

> « L'ABF contrôle les enseignes, les vitrines… Nous on a quand même posé la nôtre [la grille]. Ça prend un peu de temps pour qu'ils examinent le dossier et c'est très difficile de comprendre ce qu'ils veulent vraiment. Nous, on a posé notre vitrine, on espère juste qu'ils nous demanderont pas de l'enlever car ça coûte un certain prix et nous, concrètement on s'en fiche qu'elle soit noire, grise »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant, Bayard*

Du point de vue politique, le centre-ville est un espace particulier en raison de la multitude de règles qui s'y appliquent. En supplément des autorisations administratives « classiques » auxquelles doivent se soumettre les commerçants (permis de construire, changement d'enseigne, licence pour les débits de boisson, occupation du domaine public, etc.), d'autres dispositifs règlementaires s'appliquent aux commerçants du centre-ville : les mesures particulières en faveur de la diversité commerciale, les règles de paysage urbain imposées par la municipalité (la couleur des enseignes par exemple), les consignes émanant de l'ABF pour la sauvegarde du patrimoine, etc. Cette pesanteur administrative est justifiée par la « particularité du centre-ville » : les élus accroissent le contrôle sur cet espace, considéré et performé comme la vitrine de la métropole. Sur les quartiers « Commerce Avenir », les commerçants perçoivent cette charge administrative comme nécessaire pour revaloriser la rue mais d'un autre côté, elle constitue un frein à l'activité commerciale dans un quartier peu attractif où il est déjà difficile de lancer un commerce. Ce n'est pas la multitude de réglementations qui les dérange mais la soudaine fermeté des agents municipaux chargés de les faire appliquer. Quand la Ville investit sur des espaces pour les revaloriser, elle applique plus strictement les règles existantes de façon à encadrer les usages sur ces espaces et faire advenir l'avenir souhaité. Elle sécurise son investissement et veille à ce que les acteurs en place (propriétaires, commerçants) s'alignent sur son objectif. Cette fermeté administrative est légitime pour la plupart des commerçants car ils adhèrent aux objectifs de revalorisation mais elle est aussi vécue comme une difficulté supplémentaire dans un espace déjà peu attractif. Elle peut être un moyen de fragiliser certains commerçants indésirables ou de forcer leur adhésion et leur contribution au projet.

Cette politique paysagère menée sur la rue de Bayard a transformé la représentation symbolique de la rue en construisant un espace *a priori* destiné aux touristes, aux cadres d'affaires et aux classes moyennes. En effet, la rénovation des façades d'immeubles, le changement des enseignes commerciales, la présence policière et l'installation de vidéo-surveillance participent à esthétiser la rue et à en changer l'image. Le sociologue S. Zukin avait mis en évidence le pouvoir du design urbain pour attirer (et repousser) certains usagers (Zukin, 1996) : demander à qui appartient la ville suggère plus que le droit à occuper l'espace, cela pose aussi le problème de « la façon dont l'occupation ou l'exclusion de quartiers ou de bâtiments est manifestée dans l'espace, dont les identités culturelles s'inscrivent dans les façades, les devantures, les lieux de circulation » (Mondada, 2000). La politique paysagère menée sur la rue Bayard oblige l'ensemble des commerçants à s'accorder à cette identité et à effacer les éléments qui pouvaient autrefois servir de marqueurs et de repères à des populations populaires ou immigrées. Sur le bar-tabac « La chope Matabiau », les mots « bar tabac loto » présents sur l'enseigne ont été supprimés au profit de la date de création du commerce « depuis 1978 », — le loto est avant tout pratiqué par les classes populaires : les ouvriers et les employés (Insee, 1988 ; Ipsos, 1999 Française des Jeux, 2011) (*cf.* Figure 106). La téléboutique Mami Phone a enlevé « taxiphone » et « cybercafé » de son enseigne — souvent perçues comme des éléments de paupérisation des quartiers dans la mesure où ces services sont sollicitées par des personnes issus de l'immigration et/ou qui n'ont pas les moyens de se connecter chez eux — pour proposer « des services » d'impression, de photocopies, de réparation de mobile, etc. Tout en conservant sa clientèle populaire, elle tente tout de même de « neutraliser » son enseigne et de s'ouvrir à une future clientèle potentielle. Ces mutations sont tantôt subies, tantôt volontaires impulsées par l'envie de profiter de la mutation en cours. En effet, certains commerçants mettent en œuvre les investissements demandés par la Ville et jouent le jeu de l'esthétisation sans pour autant cesser leur participation aux activités parallèles du quartier :

> « Vous voyez le commerce derrière nous ? Bon, il a changé d'activité, avant il avait un magasin de téléphonie, maintenant il vend de la décoration. Mais il ne faut pas s'y fier car le propriétaire est le même, il continue de faire ses magouilles »
>
> *Extrait d'entretien, membre de l'association de propriétaires Bayard-Matabiau, Bayard*

En définitive, le changement de la rue est avant tout superficiel en premier lieu : les activités formelles et informelles n'ont pas encore changé mais la rue change d'image grâce au travail d'esthétisation de la rue réalisé par la Ville, les propriétaires et les commerçants plus ou moins contraints d'y participer.

Figure 106. Changement d'enseigne (et de vocable) rue Bayard (Source : GoogleMaps et Mappy)

Figure 107. Changement esthétique des enseignes, rue Bayard (Source : GoogleMaps et Mappy)

Hors ces changements esthétiques, peu de changements d'activité sont à notifier sur le haut de la rue, excepté quelques fonds de commerce à vendre qui promettent pourtant des mutations notables

— un magasin de change a vendu son droit au bail à un Carrefour Bio. L'élargissement des trottoirs a permis aux commerçants en place d'installer des terrasses. Depuis la rénovation de la rue, la Ville a accordé plus facilement les autorisations d'occupation du domaine public. À proximité de la gare, les terrasses se sont ainsi multipliées sur le trottoir (*cf.* figure 108), en accord avec la volonté municipale d'impulser ce type d'usage. Les autorisations de terrasse sont un outil de contrôle de l'espace public : elles permettent d'imposer des rythmes à la rue. Les terrasses sont un moyen de ralentir le flux sur la rue et d'autoriser la présence des classes moyennes par la consommation sur l'espace public. Comme le dit si bien Éric Charmes : « pour les couches populaires, la rue est souvent un espace où l'on vit, pour les classes moyennes, la rue est avant tout un espace qu'on traverse » (Charmes, 2005). En multipliant les terrasses sur la rue Bayard, la municipalité espère en transformer les usages : d'une rue passante, elle espère en faire aussi une rue où l'on vient séjourner.

Le ralentissement des rythmes sur une rue sert les intérêts marchands des commerçants, elle permet aussi l'instauration d'une forme de confiance sur l'espace public occupé par des populations marginales (prostituées, dealers, sans-abris, etc.). Inviter les populations capables de consommer à s'installer et à occuper la rue permet de lutter contre la présence des populations indésirables. Cette situation donne lieu à une coexistence sociale entre des clientèles plus aisées qui venaient peu avant la rénovation de la rue et les populations précaires et marginales qui ne sont pas encore parties. Ces frottements sociaux sont ressentis par les commerçants du quartier mais tous n'y réagissent pas de la même façon. Certains semblent exaspérés de ne pas voir advenir plus rapidement le changement espéré. Ils reconnaissent qu'une nouvelle clientèle commence à fréquenter la rue mais craignent que la présence de ces populations précaires les fassent fuire :

> « Si vous voulez embellir la rue, il ne faut pas qu'il y ait de mendiants. Il y a beaucoup de clodos, de bulgares… encore plus depuis la rénovation de la rue. Ils auraient du nettoyer tout ça avec la police (…) les clients se font harceler toutes les deux minutes, surtout quand il fait beau. On en a marre, c'est fatiguant »
>
> *Extrait d'entretien informel, commerçante, Bayard*

D'autres commerçants sont plus tolérants face à la diversité sociologique de la rue. Ceux qui viennent de s'installer semblent moins gênés par la présence des populations précaires sur la rue :

> « Oui, il y a des mendiants mais ce sont eux les plus à plaindre dans leur situation (…) c'est bien que la rue ait une certaine mixité »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant, Bayard*

On peut supposer que leur installation récente rend leur exposition à ces populations très limitée et qu'ils n'en ressentent pas encore les effets sur la clientèle ou sur leur activité. Mais surtout, leur profil sociologique (*cf.* point précédent) semble les rend plus propices à supporter cette coexistence sociale.

La captation de nouveaux porteurs de projet est en partie opérée par la sélection sociale des usagers présents sur l'espace public. L'arrivée de nouveaux clients et, à terme, de nouveaux entrepreneurs, dépend du maintien d'une clientèle plus aisée sur place, ou a minima de sa visibilisation en incitant ces populations à occuper plus longuement et visiblement la rue. Les autorisations de terrasses et les contrôles policiers permettent à la Ville de réorganiser la présence des différents groupes sociaux sur le quartier, en reléguant les usagers indésirables dans les espaces autour de la rue Bayard ou ailleurs. La venue de nouveaux commerces « qualitatifs » doit poursuivre « naturellement » ce processus. Les changements esthétiques, les contrôles policiers et la fermeté/souplesse administrative sont les outils d'une double captation des clientèles et des porteurs de projet. Le changement de paysage sur la rue constitue une manière de favoriser l'appropriation de cet espace par de nouveaux groupes (Zukin).

Figure 108. Occupation nouvelle de l'espace public (Source : Google Maps et Mappy)

11.3.1.2. De nouvelles implantations spontanées

Les nouvelles implantations notables se concentrent principalement autour de la place Schuman (*cf.* figure 109), sur la partie basse de la rue, non loin du boulevard. Suite à l'installation de la

boucherie Commerce Avenir, trois commerces se sont installés à proximité des frères Desroches. Depuis la rénovation de la rue Bayard, sept commerces ont muté dans le secteur de la place Schuman. Si cela peut paraître peu au vu du nombre de commerces sur la rue de Bayard, les impacts sur la représentation du lieu semblent tout de même significatifs. Effectivement, l'arrivée de ces commerces est souvent mentionnée par la presse locale, les commerçants et les usagers de la rue comme une preuve de sa transformation. La nature de ces commerces tranche avec celle des commerces présents sur le secteur, mais c'est aussi leur proximité géographique, le contexte commun et la concomitance de leurs installations qui incitent à les appréhender de cette façon. Examinons maintenant le profil des nouveaux commerçants qui se sont installés spontanément suite à la rénovation de la rue Bayard.

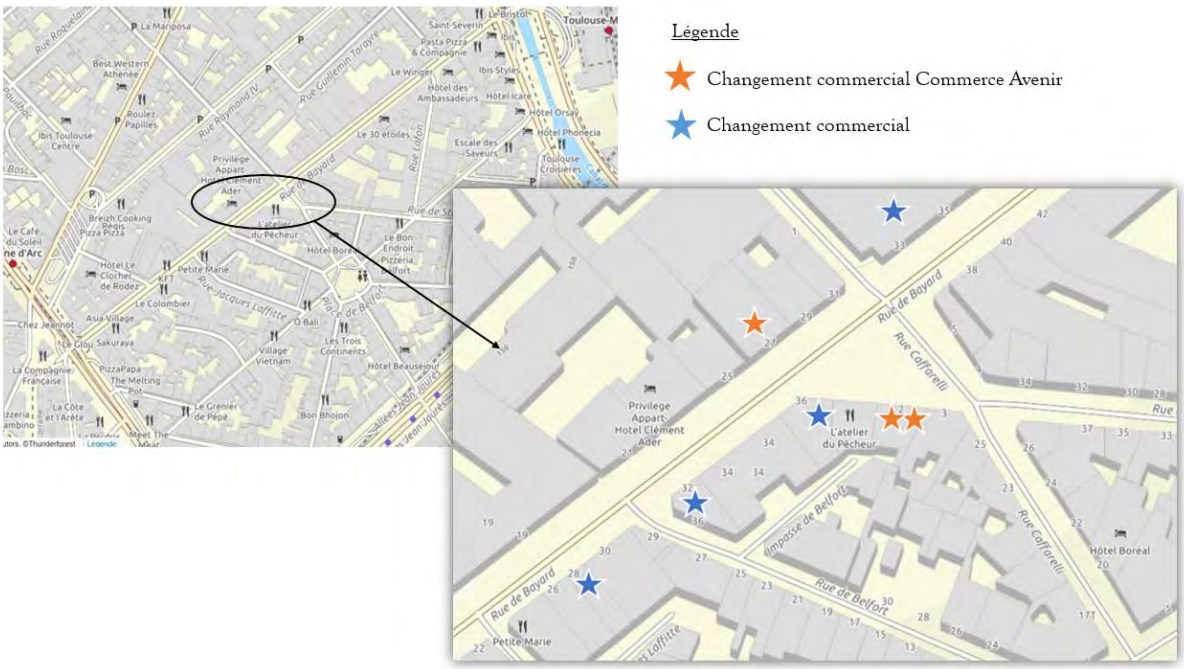


Figure 109. Changement de commerces sur rue Bayard et place Schuman (source : autrice).

En mars 2018, une boulangerie bio s'est installée en face de la boucherie de la rue Bayard (*cf.* figure 109). Elle vient remplacer un terminal de cuisson où étaient proposés du pain, des viennoiseries, des pâtisseries et des snacks. Les clients pouvaient profiter de formules-déjeuner à des prix raisonnables et utiliser la terrasse pour déjeuner ou prendre un café. L'activité n'a pas changé mais la boulangerie est artisanale et apparaît comme une boulangerie d'un standing plus élevé, notamment en raison de la volonté des gérants de faire des produits biologiques et faits maison. Les pains, les pâtisseries et les pizzas sont préparés et cuits sur place, à partir de produits issus de producteurs locaux. Ils n'hésitent pas à mettre en avant l'aspect artisanal de leur activité sur les

réseaux sociaux, en prenant des photos du processus de fabrication. Six mois après l'ouverture, les baguettes de la nouvelle boulangerie figuraient parmi les meilleures de Toulouse selon la presse locale. Le design de la boulangerie est assez sobre : la boutique est agencée simplement et la décoration est sommaire. Elle se compose principalement d'un comptoir en chêne et un établi avec des vieilles planches de sapin et une vitrine pour exposer pains, pâtisseries et viennoiseries. Les murs laissent apparaître quelques briques rouges typiques de Toulouse, installées par les frères impliqués dans le projet, lors des travaux de rénovation de la boutique.

Cette simplicité de la boutique est en partie le résultat de la volonté des frères de changer l'image du bio, celle d'un produit nécessairement réservé à une clientèle aisée. Jean, le jeune homme à l'origine du projet, était chef de cuisine d'une cantine bio à Toulouse. Désireux de lancer son entreprise après plusieurs années de carrière dans la restauration, il convainc son frère boulanger de le rejoindre pour entreprendre ce projet. Ouvrir ce commerce constitue pour lui, une opportunité d'ascension sociale, alternative à la reprise d'études :

> « C'est une suite logique, quand on arrive du CAP cuisine, on n'a pas d'autres options : soit on reprend les études, ce que j'ai tenté (…) mais je n'étais pas formaté dans ma tête pour reprendre des études (…) soit je retourne chef de cuisine et je vais faire autre chose en le faisant moi-même, en devenant entrepreneur comme aujourd'hui. Le métier, c'est un autre métier. Au final, j'ai changé de métier mais dans ma branche »
>
> *Extrait d'entretien, boulanger, Bayard*

Issu d'une famille d'artisans du pain, ouvrir une boulangerie est une option évidente pour Jean : son père était meunier et son frère était boulanger dans une boulangerie du centre de la France que sa mère gérait. Quant au choix du bio, Jean explique que c'est également un héritage familial : « le bio, j'ai grandi dedans. Mes parents avaient un jardin derrière la maison, on habitait à la campagne, mes parents mangent bio ». Il ne correspond pas au profil des reconvertis que nous avons décrit plus haut mais il dévie légèrement de la trajectoire usuelle de l'artisan. Son parcours initial en restauration ne le destinait pas à ouvrir une boulangerie mais son ancrage familial artisanal dans le milieu du pain et l'association avec son frère artisan-boulanger l'ont poussé à se reconvertir dans ce domaine.

À proximité de cette boulangerie, un restaurant-poissonnerie a ouvert en juin 2018 sur la place Schuman. Avant la rénovation de la rue de Bayard, cette place était principalement marquée par une offre de restauration rapide (pizzaria, kebab et boulangerie) et d'autres activités telles qu'une épicerie de nuit, une boutique de téléphonie mobile et un vieux commerce de pièces automobiles. Après la rénovation de la rue de Bayard en septembre 2017, plusieurs commerces ont muté sur la place et aux

alentours. L'ancienne boulangerie, qui faisait également office de café et de restauration rapide a été remplacée par cette poissonnerie-restaurant. Le principe de cet établissement, à mi-chemin entre la poissonnerie et le restaurant, est le suivant : le client sélectionne son poisson à l'étalage, celui-ci est cuisiné à la plancha par le chef et servi directement à table. Plusieurs hommes en costard s'y attèlent le midi pour déjeuner. Le restaurant attire une clientèle d'employés de bureau travaillant dans le quartier mais qui allait plutôt déjeuner sur les boulevards et qui ne s'aventurait pas jusque-là sur la rue Bayard. Une large terrasse s'étend sur la place Schuman, aménagée à cet effet. En effet, les élus locaux avaient émis le souhait de favoriser l'installation de terrasses sur cette place traditionnellement investie par les prostituées, les dealers et les mandiants. L'occupation marchande de l'espace public permet d'écarter, voire de faire fuir les usagers indésirables. En facilitant la mise en place de terrasses, grâce aux autorisations administratives, grâce à un espace public pensé à cet effet, grâce à des incitations rhétoriques, la Ville pense pouvoir « apaiser » cette place.

Une telle mesure se traduit par le déplacement des activités et des usagers indésirables, à proximité, sur la place Belfort pour les trafics (ce qui déplace le problème de quelques mètres seulement, dans un espace dévalorisé qui n'a pas encore été « conquis ») ou dans d'autres quartiers de la ville pour les prostituées. Certains usagers regrettent de tels changements, et l'application d'une définition limitée de « l'animation » et du vivre-ensemble imposée par la municipalité :

> « C'est dommage parce que les prostituées sécurisaient l'espace public. Elles étaient là la nuit et s'il se passait quelque chose, elles pouvaient intervenir, cela faisait une présence (...) par ailleurs, l'animation d'une rue, d'une place, ça ne se limite pas à installer des terrasses. »
>
> *Extrait d'entretien, membre de l'association de propriétaires Bayard-Matabiau, Bayard*

Suite à l'arrivée du restaurant, de nouveaux commerces ont vu le jour sur la place : l'épicerie de nuit a laissé place à une cave-épicerie, installée par le biais du dispositif Commerce Avenir, tandis qu'une laverie a remplacé l'ancienne boutique de téléphonie mobile. Auparavant responsable d'une cave au marché Victor Hugo. la gérante de la cave-épicerie a décidé d'ouvrir son commerce en décembre 2018 avec l'aide de la municipalité à qui elle loue les locaux.

Figure 110. Restaurant-poissonnerie (en haut), restaurant-caviste et laverie (en bas) (source : photos de l'autrice).

En même temps, un restaurant-salon de thé a ouvert en novembre 2018 à proximité de la boucherie. Ce restaurant a la particularité de proposer un espace sieste (*cf.* figure 112), concept assez novateur à Toulouse puisque c'est le premier bar à sieste de la ville. Pour cette raison, l'arrivée du restaurant à sieste a eu un large écho dans la presse locale bien avant son installation. Le restaurant propose une cuisine végétarienne à partir de produits biologiques, locaux et de saison. La décoration se veut d'un style ethnique-chic assez coloré, et use de matériaux inspirés de l'univers végétal (*cf.* figure 112). Les clients peuvent déjeuner à l'extérieur sur les trottoirs élargis de la rue tandis que plusieurs alvéoles permettent de faire une sieste à l'étage du restaurant. « Un havre de paix en milieu urbain » selon le site internet du restaurant. Issu d'une formation hôtelière, Baptiste, le créateur du projet a travaillé pour plusieurs traiteurs et restaurants avant de souhaiter posséder son établissement. Familier de la restauration, Baptiste décide d'ouvrir un salon de thé pour éviter les contraintes horaires et pour la clientèle féminine dont il apprécie le contact. Ce choix est le résultat d'un écart croissant entre ses pratiques professionnelles et ses valeurs :

> « Il y a 7 ans, je suis devenu végétarien (…) depuis longtemps, sur mes anciens postes, je sentais que je n'étais pas en accord avec ce que je vendais, avec les produits que je commercialisais, parce qu'il y avait un décalage entre mes valeurs profondes et ce que je vendais »
>
> *Extrait d'entretien, restaurateur, Bayard*

Pour cette raison, Baptiste avait à cœur de proposer une nourriture saine, équilibrée, en accord avec ses valeurs personnelles notamment le végétarisme et l'écologie. Ce projet, « c'était quelque chose dans lequel [il se] retrouvait », ce qui traduit cette volonté d'ouvrir un commerce représentatif de soi. C'est une caractéristique que l'on retrouve chez la plupart des jeunes commerçants que nous avons interrogés, tout comme la volonté de proposer un « concept atypique » : poissonnerie-restaurant, bar à sieste, épicerie-cave, etc. Si F. Leblanc (2017) voit dans ces nouveaux commerces, une stratégie des classes moyennes supérieures pour afficher et diffuser leur style de vie, il semblerait que ce constat s'applique également à Baptiste qui souhaite partager ses pratiques d'alimentation et de bien-être :

> « Je voulais mettre en avant des choses qui me faisaient du bien personnellement, qui me parlaient, comme la sieste mais aussi les outils qui accompagnent : les tapis d'acupression, l'autohypnose, ce sont des choses que j'utilise depuis quelques années. Quand je suis devenu végétarien, j'ai pris conscience de plein de choses dont je n'étais pas conscient avant, sur le monde dans lequel on vit, sur l'impact que chacun peut avoir sur la planète, sur la santé et tout ça a fait que je voulais faire quelque chose d'un peu atypique, ne pas me fondre dans la masse car il y a beaucoup de restaurants à Toulouse, dans la masse des restaurants classiques »
>
> *Extrait d'entretien, restaurateur, Bayard*

Si l'envie de diffuser un style de vie semble en effet constituer un motif à la création du commerce de Baptiste, il semblerait que ce désir d'innovation reflète aussi un besoin, une stratégie pour trouver sa place dans un univers concurrentiel :

> « J'ai mûri mon projet pendant plusieurs années parce que la peur de s'endetter, le confort d'être employé, etc. Et puis, il y un an et demi, j'ai sauté le pas, je me suis lancé parce que j'avais un bon concept. J'avais cette idée de resto végé, et j'avais envie de développer quelque chose d'atypique. C'est là qu'est arrivée la sieste. On a essayé de chercher quelque chose qui allait sortir du commun, qui n'était pas fait encore à Toulouse »
>
> *Extrait d'entretien, restaurateur, Bayard*

Des mois durant, il étudie les bienfaits de la sieste afin de promouvoir ce concept encore peu répandu en France. L'intégration d'un bar à sieste dans son restaurant végétarien semble constituer pour lui, un moyen de se distinguer de l'offre existante et d'exister sur un marché concurrentiel. Ce sont des arguments qui reviennent fréquemment dans le discours des porteurs de projet innovants à Arnaud-Bernard : l'originalité du concept doit pallier le manque d'attractivité du lieu d'implantation.

Figure 111. Restaurant-bar à sieste, rue de Bayard (sources : page facebook et toulouse.fr)

11.3.2. ARNAUD-BERNARD : DES IMPLANTATIONS ENCOURAGEES PAR COMMERCE AVENIR

Figure 112. Changements de commerces sur Arnaud-Bernard.

Du côté d'Arnaud-Bernard, les mutations commerciales se concentrent sur des espaces particuliers du quartier (*cf.* figure 113). Bien que les rues des trois Piliers et Gatien Arnoult aient été classées

prioritaires dans le cadre de l'opération Commerce Avenir, ce ne sont pas sur ces axes que s'observent les changements commerciaux. Intégrées au projet Toulouse Centre, ces deux rues étaient marquées par une forte vacance commerciale, une offre commerciale étiquetée « ethnique » (bazars et salons de thé orientaux, magasins de vaisselle orientale, boucheries *halal*, etc.) et la cantine espagnole et le café culturel « Chez ta Mère ». Il était coutume que les vendeurs des bazars étendent des djellabas sur les murs extérieurs et laissent des valises encore emballées et d'autres objets à vendre, amoncelés sur le trottoir. Les enseignes affichent un style oriental, avec des inscriptions en arabe ou évocatrices de la culture maghrébine. Les graffitis et des tags parsèment la rue. Nous n'avons pas observé de mutation commerciale notable sur ces deux rues, sinon une hausse de la vacance commerciale et un contrôle plus serré de l'occupation du domaine public : l'activité commerciale s'étend moins sur la rue et sur les trottoirs.

Les changements les plus spectaculaires s'observent au niveau de la rue Arnaud-Bernard et sont principalement impulsés par la collectivité. En effet, la municipalité a préempté six locaux sur ce secteur. Quelques implantations spontanées avaient déjà eu lieu avant la reprise de l'opération en 2017 — le manga-café, le restaurant et l'association l'Archipel, tous les trois situés dans la rue Arnaud-Bernard ou à proximité — mais il faut attendre l'arrivée des trois boutiques Commerce Avenir — la boutique de cosmétique, l'épicerie puis la boutique de prêt-à-porter — en 2017-2018 pour que l'existence d'une mutation commerciale soit notifiée par les usagers du quartier. En 2018, l'arrivée de trois commerces sur la place Arnaud-Bernard a permis de conforter l'idée d'une transformation en cours sur le quartier. Une jeune caviste a repris l'ancienne cave située à proximité des boulevards, rejointe quelques mois plus tard par une fromagerie et une jeune entrepreneuse ayant pour projet d'ouvrir un café-céramique à l'horizon mars 2019. La partie Est de la place aurait pu connaître des changements commerciaux similaires grâce aux deux locaux achetés par la Ville mais ces derniers ont été loués à une boucherie *halal* et à une pâtisserie orientale.

Commerce Avenir semble avoir joué un rôle plus important dans le renouvellement commercial du quartier Arnaud-Bernard que sur Bayard-Belfort où la rénovation de la rue a suffit à encourager la venue de nouveaux commerçants. Les installations spontanées sont en effet moins nombreuses et se concentrent dans les espaces les moins touchés par la présence des dealers. Les implantations issues du circuit privé ont été pour la plupart, suivies par la municipalité grâce aux partenariats tissés entre la Ville et les propriétaires du quartier. C'est un bailleur social qui a installé la fromagerie sur la place, en collaboration étroite avec la municipalité. Le local était paré d'autocollants aux couleurs de

Commerce Avenir mais appartenait au bailleur social, qui en échange, appliquait les conditions de l'opération. L'inclusion dans l'opération apporte une visibilité supplémentaire aux propriétaires dans la mesure où certains candidats s'intéressent à l'opération avant de s'intéresser au quartier. C'est le cas de Christophe et Corentin qui, pour leur projet de fromagerie, désiraient passer par ce type d'opération afin de bénéficier de conditions financières intéressantes : « Corentin avait entendu parler de ce que faisait la SEMAEST à Paris et il s'est demandé s'il y avait ce type d'opérations à Toulouse ».

Corentin est crémier-fromager tandis que que Christophe est diplômé de l'École supérieure de pédagogie et d'éducation, où il s'est formé à l'éducation au goût. Les deux amis se sont rencontrés durant leurs études lors de leur maîtrise d'archéologie à la Sorbonne. Ils montent ensemble un bar culturel à Rennes, avant de se séparer pour suivre leurs chemins personnels : Corentin se forme à la fromagerie et devient salarié dans une entreprise toulousaine tandis que Christophe intègre un master ESPE pour devenir professeur à Lille. Lassé par le salariat, Corentin souhaite ouvrir sa propre fromagerie et propose à son ami Christophe d'être son associé. Le projet réunit de nouveau les deux amis. Christophe accepte de participer à l'aventure à condition d'adjoindre à la fromagerie, un espace « à vivre » :

> « Fromagerie pur, ça m'amusait moyennement (…) je n'avais pas envie de me contenter de revendre le produit, je voulais aussi créer un espace de vie dans la boutique, avec des expositions. Je voulais aussi créer des produits. »
>
> *Extrait d'entretien, fromager, Arnaud-Bernard*

Le concept commercial résulte du compromis entre les envies de Christophe et de Corentin, de la rencontre d'une trajectoire professionnelle « classique », celle d'un artisan salarié souhaitant ouvrir son établissement » et du parcours plus atypique de Christophe les poussant à « faire commerce » d'une manière originale. Le souhait d'intégrer ses compétences « d'éducation au goût » se traduit par un espace commercial plus créatif, susceptible de transgresser les normes en vigueur. Peu enclin à s'installer dans les centres de métropole qu'il perçoit comme des lieux de « cloisonnement social », Christophe aurait aimé ouvrir ce commerce dans « la France périphérique », au cœur d'une ville moyenne telle que Moissac dans laquelle il avait trouvé un local : « c'est plus intéressant d'y aller dans les endroits où il y en a vraiment besoin ». Néanmoins, Corentin le convainc de s'installer à Toulouse dans le cadre de Commerce Avenir, sur la place Arnaud-Bernard dans le local d'une boucherie *halal*.

Doté d'un capital culturel important, amateur de sciences sociales, Christophe critique la vision d'un Arnaud-Bernard populaire :

> « C'est déjà gentrifié à Arnaud-Bernard. Les appartements sont à 300.000 euros pour 70m². Donc c'est hypocrite. Moi je rejette totalement les hypercentres (…) ce sont des citadelles, il n'y a plus de murailles comme au Moyen-Âge mais elles sont symboliques »
>
> *Extrait d'entretien, fromager, Arnaud-Bernard*

Le quartier ne lui fait pas peur. D'une part, son expérience dans le milieu de la nuit lui a permis de voir « tous types d'individus » : « les gens en dehors du système », « les minorités que tu ne vois jamais », « sortis des moules ». D'autre part, son poste d'enseignant à Roubaix l'a mis en contact avec les jeunes des classes populaires durant plusieurs années :

> « Tu sais, moi j'étais prof à Roubaix, c'est la ville la plus pauvre de France. Les gamins, ce sont des gamins de cité et leurs potes, c'étaient des gamins de fils d'ouvriers. Ces deux populations s'entendaient très bien et voulaient faire la peau aux mecs du centre-ville, là où moi j'habitais. (*rire*). C'est ceux-là qu'ils détestaient. Après moi, je suis un peu bourrin, j'avais fait patron de bar donc ça allait. Puis, je comprends plus leur façon de penser, la violence symbolique qu'ils subissent. (…) Par ma nature, je dois avoir un côté à défendre les classes populaires »
>
> *Extrait d'entretien, fromager, Arnaud-Bernard*

C'est certainement cette proximité avec les classes populaires qui l'empêche de ressentir une aversion envers Arnaud-Bernard. En même temps, on peut supposer que ce projet de fromagerie ait constitué pour lui, une échappatoire à sa situation tendue de professeur en milieu populaire. Leur clientèle est principalement composée de « bourgeois qui dépensent 90-100 euros de fromage », des professeurs et des personnes âgées du quartier ou venant de l'autre côté du boulevard qui petit à petit, s'aventure sur la place.

Un autre propriétaire privé de la place loue ses locaux commerciaux aux conditions de Commerce Avenir. Exerçant sur le quartier depuis plusieurs années en tant qu'architecte, ce propriétaire milite activement pour faire changer les choses. Ancien président de l'association de commerçants, son rôle et son engagement l'ont conduit à tisser des liens étroits avec les élus. Souhaitant accompagner la revalorisation du quartier, il a accepté de louer ses deux locaux commerciaux aux mêmes conditions que l'EPFL, en proposant des loyers peu élevés et en ne demandant aucun pas de porte. La Ville l'a aidé à trouver des repreneurs, tout en lui laissant la responsabilité de choisir son locataire. C'est par son biais que Mathilde et Léa se sont installées à l'entrée de la place Arnaud-Bernard. Mathilde est une jeune femme de 28 ans, à l'origine du projet de café-céramique. Issue d'une formation

d'ingénieure agronome, elle travaille durant cinq ans dans le marketing avant de ressentir l'envie de lancer sa propre affaire :

> « Au bout des cinq ans, j'ai senti que j'avais fait le tour, je n'apprenais plus autant que j'apprenais avant. Avant d'avoir l'idée d'ouvrir ce commerce, j'avais envie de faire quelque chose par moi-même : j'avais plusieurs voyants au vert, j'étais seule, pas d'enfants, pas de crédit, j'avais de l'argent de côté, plusieurs choses qui me disaient "fais le maintenant, c'est le bon moment" »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante café céramique, Arnaud-Bernard*

C'est au cours d'un voyage au Québec qu'elle découvre le concept de café-céramique. Passionnée par les activités artistiques, elle voit dans le café-céramique, l'opportunité de concilier ses loisirs et son envie de lancer sa propre activité. Après quelques recherches, elle décide de se lancer pleinement dans ce projet et négocie avec son employeur une rupture conventionnelle afin de bénéficier des allocations de retour à l'emploi : « c'était une condition très importante car sinon ça aurait été trop compliqué financièrement ». Elle découvre par hasard son futur local en étant bénévole pour une association sur le marché de Noël d'Arnaud-Bernard : « je me suis dit que c'était sympa, petit mais sympa ». Elle décide de rencontrer le propriétaire. Après deux semaines de recherche, elle décide de louer ce local pour y installer son café-céramique. Le local se situe juste à côté de la cave tenue par Léa qu'elle rencontre à l'occasion du marché de Noël d'Arnaud-Bernard. Léa est une jeune sommelière de 25 ans. Après plusieurs années comme apprentie dans un restaurant proche de la place Arnaud-Bernard, elle décide d'ouvrir une cave avec Violène, la gérante du restaurant. C'est après avoir été « formée à la salle » durant son année d'apprentissage que Léa décide de se spécialiser en sommelerie car « on travaille un peu le vin au restaurant » :

> « C'est là que j'ai appris le vin avec l'école et un peu toute seule en tatonnant car il n'y a pas de sommelier au restaurant. Violène a de bonnes connaissances donc elle m'a aidé un peu mais pas sur tout. Donc je me suis très rapidement retrouvée à contacter les vignerons, à prendre des rendez-vous, à faire les commandes, à goûter de nouvelles choses. Ca m'a donné le goût de gérer une carte des vins (…) J'aimais beaucoup l'équipe du restaurant, je voulais rester donc je suis allée voir Violène, je lui ai dit "je ne veux pas partir". Elle ne pouvait pas me proposer de poste mais elle voulait ouvrir une autre entreprise donc on a monté ce projet, on s'est dit on va vendre du vin bio »
>
> *Extrait d'entretien, caviste, Arnaud-Bernard*

Violène et Léa ont cherché des locaux dans d'autres quartiers de la ville mais Léa désirait rester proche du restaurant situé de l'autre côté du boulevard « pour ne pas être loin de mon équipe ». Elles

trouvent alors ce local de l'autre côté du rond point sur Arnaud-Bernard. La Ville est intervenue sur la transaction en préemptant le local de façon à privilégier le projet de cave des deux femmes au détriment du repreneur initialement prévu.

Ainsi, bien que les propriétaires soient privés, la Ville est impliquée dans l'installation de ces trois commerces. Seul le café-manga semble s'être installé sans l'intervention de la Ville. Ce café s'est ouvert en novembre 2017 près de la place des Tiercerettes (*cf.* figure 114), dans un espace moins investi par les dealers. Le projet est porté par deux hommes d'une trentaine d'années, réunis par leur passion du manga : Florian, ingénieur en télécom et gérant d'une boîte de sécurité au Maroc « voulait vivre de sa passion » tandis que Victor, libraire de formation, salarié d'une boutique de BD-manga à Toulouse « a toujours eu envie de monter un manga-café ou un café-littéraire qui ne ferait pas uniquement librairie ». Après avoir quitté leurs emplois respectifs en 2015, ils démarrent la recherche de local en avril 2017 et installent leur café-manga à Arnaud-Bernard en novembre 2017 dans une ancienne épicerie de nuit à l'abandon. Le café propose quelques plats de *street*-food *japonais,* des boissons et des pâtisseries japonaises et un coin lecture. Des ateliers sont organisés tout au long de la semaine, autour du manga, du dessin et de la culture japonaise. Les clients sont des personnes du quartier mais surtout des jeunes passionnés de la culture nippone qui viennent se retrouver dans un des rares espaces de Toulouse dédiés à cette culture.

Figure 113. Café-Manga (source : photo de l'autrice)

À l'instar de la rue de Bayard, les mutations commerciales spontanées se concentrent autour des boutiques Commerce Avenir mais sont encouragées par la Ville. Force est de constater que sur les deux quartiers, les mutations surviennent sur des espaces du quartier qui ne sont pas forcément ceux identifiés au départ comme prioritaires : sur Bayard-Belfort, l'étoile de Belfort et ses atours n'ont fait

l'objet que d'une seule acquisition tandis que sur Arnaud-Bernard, les rues Gatien Arnoult et des Trois Piliers ne montrent aucune évolution commerciale. Les mutations semblent intervenir sur des espaces du quartier propices à une revalorisation, c'est-à-dire la rue Bayard pour le quartier Bayard-Belfort en raison de sa rénovation et du flux piéton lié à la gare, et la rue Arnaud-Bernard et le haut de la place centrale pour Arnaud-Bernard, en raison du soutien de la municipalité et de la tranquillité relative de ces espaces vis-à-vis du reste du quartier (surtout pour le café-manga).

11.3.2.1. Capture des politiques locales et appropriations du quartier

Sur Arnaud-Bernard, un réseau se forme petit à petit entre les nouveaux commerçants du quartier (Commerce Avenir ou non) et des commerçants plus anciens. Ils ont des profils similaires : ce sont des entrepreneurs qui ne sont pas originaires du milieu du commerce mais issus des franges cultivées de la classe moyenne. D'autres sont propriétaires sur la place. Ils ont ouvert un commerce après une reconversion professionnelle afin de promouvoir un projet original, attirés par l'indépendance. Ils défendent la revalorisation du quartier, condition essentielle de leur réussite entrepreneuriale. Les anciens commerçants qui luttent depuis plusieurs années pour la requalification du quartier ont été soulagés de voir arriver de nouvelles personnes en faveur d'une mutation du quartier. Cela a considérablement relancé la dynamique de l'association de commerçants locale. En effet, la majeure partie des néo-commerçants installés récemment à Arnaud-Bernard (par le biais de Commerce Avenir ou non) ont rejoint l'ACAAB. Le dynamisme de l'association avait faibli suite au départ de certains commerçants du quartier mais la venue de ces nouveaux membres a renforcé sa position politique. Cette association regroupe surtout les commerçants français du quartier tandis que les commerçants magrébins, pourtant majoritaires sur le quartier (kebab, boucherie, bazars) n'y sont pas représentés. Elle constitue pourtant le principal vecteur de discussion entre les commerçants et les élus locaux. L'ACAAB a été très active auprès des élus pour faire advenir la requalification du quartier. Bien qu'elle ne réunisse qu'une part minoritaire des commerçants du quartier, elle a lutté pour obtenir l'inscription du quartier dans les projets urbains (« nous sommes les oubliés »), la mise en place de la vidéo-surveillance et des solutions contre les trafics, l'insécurité, la saleté et les nuisances nocturnes. Elle rassemble les commerçants en faveur de la transformation du quartier, qui sont avec l'opération de plus en plus nombreux. À côté de cela, les élus discutent peu avec les commerçants qui ne sont pas dans l'association et reçoivent en priorité les doléances portées par l'ACAAB. L'élu au commerce n'hésite pas à mettre en scène sa présence sur le quartier et son soutien aux commerçants par le biais

de photos publiées sur les réseaux sociaux. Il les rencontre de manière régulière et tente de répondre à leurs demandes rapidement. Les élus locaux accordent une attention particulière aux nouveaux commerçants français car ceux-ci sont susceptibles d'opérer la requalification désirée mais surtout ces derniers les sollicitent fréquemment pour des demandes de changement sur le quartier. Cela renforce la césure entre les commerçants maghrébins du quartier plutôt inactifs sur le plan politique et les autres commerçants en demande active de changement :

> « La manager a dû vous le dire… nous sommes très actives et très chiantes. Il faut obtenir ce qu'on veut. On a bien vu que quand on demandait de façon assez énervée mais après ça marche. Maintenant, il y a quelqu'un qui vient toutes les semaines voir comment ça va (…) Nous, on veut rester là mais pas s'il n'y a pas une action plus forte… car on ne contrôle pas tout, on ne peut enlever le deal »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

De ce point de vue, il y a de fortes chances que Commerce Avenir vienne conforter et renforcer les inégalités de pouvoir entre ces deux groupes de commerçants, notamment leur poids — qui était déjà inégal — sur les décisions politiques prises pour l'avenir du quartier. La venue de commerçants plus diplômés et plus aisés peut constituer un vecteur de domination supplémentaire sur les autres commerçants issus de l'immigration et/ou des classes populaires qui exercent sur le quartier car en infiltrant l'association locale et en tissant des relations privilégiées avec les élus, ils ont un poids non négligeable sur le destin du quartier. Ces nouveaux arrivants, plus dotés scolairement et culturellement, investissent (dans) le quartier et tentent de le faire changer pour le rendre attractif pour eux et pour les clientèles qu'ils espèrent attirer. Ils tentent d'imposer leur définition du quartier, qui exclut les commerçants immigrés, comme en attestent leurs discussions sur la composition commerciale idéale du quartier :

> « La cave, le café-céramique, l'épicerie, le fromager… il manque un boulanger là et ça serait parfait ! »
>
> *Extrait de discussion informelle entre des néo-commerçantes, Arnaud-Bernard*

> « Je crois au fait qu'il y ait des commerçants qui s'installent et que ça puisse être bénéfique pour nous. On est contacté par des porteurs de projet qui sont intéressés par Commerce Avenir, on leur parle et on leur donne le contact de la mairie (…) Là, on est en contact avec une fleuriste et on aimerait bien qu'elle dépose un dossier (…) nous ce qu'on veut, c'est qu'il y ait des commerces de journée qualitatifs, une bonne boulangerie, un coiffeur sympa, qu'il y ait une vie de quartier et qui permettent aux familles de venir. Avec le café que Mathilde ouvre, j'espère que cela va le faire, il y a plein de femmes qui nous disent qu'elles vont enfin pouvoir se retrouver pour boire un café sur le quartier »

Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard

Les commerçants sont pro-actifs dans le fait de rendre attractif le quartier pour d'autres porteurs de projet au profil sociologique similaire, dans le but de redessiner les contours sociaux du quartier. Ils collaborent avec la municipalité dans ce sens et d'une certaine manière, participent à la construction du paysage commercial en promouvant leur vision du quartier auprès des clients et des porteurs de projet éventuels.

Cette lutte pour l'appropriation du quartier se ressent y compris dans la mise en place de mobilier urbain par les néo-commerçants (arbres, fleurs, décoration, etc.). Celle-ci forme aussi une manière de réinvestir l'espace public occupé par les dealers et de créer une nouvelle identité visuelle au quartier, promue aussi par les élus par la mise en place de « coulées vertes » sensées végétaliser le quartier. Les micro-confrontations avec les dealers pour l'occupation des trottoirs proches des commerces ou des pots de fleurs sont quotidiennes, et attestent de la lutte constante de ces groupes pour l'appropriation de l'espace public. La cohabitation entre les différents groupes est sans cesse négociée, mais celle avec les dealers est la plus instable car elle est sans cesse remise en cause par le roulement des dealers :

> « Ils ont essayé de m'embêter mais je fais des arts martiaux donc je ne suis pas facilement impressionnable. (...) Au bout d'un moment, ils m'appelaient « le voisin » donc j'avais le droit d'être tranquille, mais tous les trois mois, ca roule, ils changent donc il faut recommencer »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant, Arnaud-Bernard*

> « Avant qu'ils comprennent qu'on était les voisines commerçantes, c'était lourd « eh t'es bonne », « eh t'as un numéro », c'est lourd à force. Maintenant, ils ont intégré qu'on était les voisines donc ils ne nous embêtent pas mais on ne peut pas accepter qu'ils dealent aux yeux de tous les cartouches de cigarettes »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

> « Les dealers... régulièrement on pète les plombs avec eux, on a un peu la paix pendant un temps puis après ils reviennent, il faut recommencer, c'est épuisant. Mais moi je me bats car à partir de cinq heures du soir, quand ils sont là positionnés, les gens filent et ne s'arrêtent pas. Quand ils n'y sont pas là, les gens sont là et flânent (...) »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Les commerçants sont très impliqués quotidiennement pour redéfinir les horaires et les endroits de la fréquentation par les dealers, leur demander de ne pas s'installer devant les vitrines par exemple. Certains emploient les méthodes fortes, appellent la police tous les jours tandis que les plus tolérants tentent de pratiquer la pédagogie ou de tolérer leur présence. Aussi, par un lobbying constant auprès

des élus, les commerçants tentent d'imposer une régulation des usages des plus précaires sur l'espace public. Un état d'esprit détaché semble également nécessaire pour supporter les doutes quotidiens dus à l'incertitude du changement. De fait, l'implication pour changer le quartier comprend aussi un certaine charge émotionnelle à réguler :

> « Un jour, on fait un apéro-formation avec les commerçantes du quartier et c'est génial, on a l'impression que les choses bougent. Le lendemain, on voit les dealers goûter le shit devant la boutique et là on déprime. C'est l'ascenseur émotionnel ».
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

> « Il a fallu faire des réajustements d'offre (...) Valérie est partie, elle en pouvait plus, c'était trop difficile (...) c'est vrai qu'il faut être un peu détaché sinon ça prend le chou vite. Moi j'adore ce quartier, j'aime la mixité et j'aime ce qui s'y passe mais nous c'est un peu différent car on est place des Tiercerettes (...) mais c'est compliqué. Il faut toujours être en maîtrise de soi pour ne pas se faire happer par la colère qui peut devenir de la haine, du racisme. Et quand soi-même, on en a marre, qu'on a des difficultés, ça peut déraper ».
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Des affinités se créent entre les commerçants, en particulier entre les femmes qui sont de plus en plus nombreuses à investir sur le quartier. Des connexions se sont créées et une réelle solidarité s'est tissée entre ces commerçants. Sur leur Instagram, Estelle et Justine conseillent de passer par la boutique Arnaud Bike et par le restaurant-caviste « les Fortes Têtes » situé de l'autre côté du boulevard, deux boutiques susceptibles d'intéresser leur clientèle. Elles achètent des produits à l'épicerie du Talon pour animer leurs ateliers et distribuent les cartes de visite de l'ensemble des nouveaux commerçants installés. Corine de l'épicerie du Talon distribue aussi des cartes de visite de façon à promouvoir les commerces voisins. Les échanges de cartes de visite forment un support intéressant dans la mesure où la sélection et la distribution de ces dernières donnent à voir la définition du quartier validée par les commerçants : ils ne promeuvent que les commerçants qui participent selon eux à l'identité du quartier qu'ils souhaient voir advenir, faisant fi des commerces existants (*cf.* figure 115).

Figure 114. Cartes de visite et identité promue du quartier (source : photo de l'autrice)

Chacun devient promoteur des autres comme si ces commerçants entreprenaient ensemble pour un projet entrepreneurial commun. L'évitement de la concurrence et la participation à l'effort collectif constituent des règles tacites au maintien de cette solidarité :

> « Il y a des commerces qui ne s'investissent pas dans l'association de quartier, je trouve ça très égoïste. »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Les néo-commerçants « s'envoient » régulièrement des clients entre eux afin de faciliter la circulation des clients sur le quartier et de visibiliser ces nouveaux usages. Les commerçantes deviennent elles-mêmes clientes les unes des autres, une façon pour elles d'afficher leur soutien et leur amitié, tout en contribuant au développement du quartier :

> « Pour l'instant, il n'y a pas le passage encore. Donc on espère qu'avec tous les commerçants, en faisant de la communication groupée, on s'envoyant les clients… on va faire venir les gens. (…) On a mis les cartes de visite des voisins »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

Cette convivialité entre commerçants voisins permet de construire une image positive du quartier (Charmes, 2005) et la de mieux supporter coexistence avec les dealers et les usagers de l'espace public. Plusieurs travaux de sociologie urbaine ont déjà mis en évidence la capacité des résidents gentrifieurs à mettre en valeur leur quartier en soulignant l'importance de la vie sociale locale et de la mixité sociale tout en restant dans des formes d'entre-soi et en pratiquant l'évitement des classes populaires (Bidou, 1984, Butler, 2003, Tissot, 2012). Force est de constater que ce qui est vrai pour les résidents l'est aussi pour les commerçants, bien que ceux-ci ne résident pas sur le quartier. La valorisation passe

également par le recours à la presse locale pour produire des articles de presse sur les commerçants du quartier et changer l'image du quartier :

> « C'est pour cela qu'on essaye d'avoir des articles… et il se trouve que les articles attirent les articles. Le fait d'avoir eu Actu Toulouse, on a eu un article dans le Journal Toulousain, dans Actu Toulouse, dans l'Opinion et là on va avoir un article, et là on était trop fières, dans le magazine de l'aéroport de Toulouse (…) Cela permet d'avoir de la visibilité pour nous et pour le quartier. La journaliste nous a demandé si on avait d'autres commerçants donc on lui a présenté Mathilde, et elle a fait un autre article sur le quartier dans son ensemble »

Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard

11.3.2.2. Entreprendre au féminin dans un « quartier masculin »

Les sociabilités entre les nouveaux commerçants sont intenses, soutenues par la proximité sociale, géographique, contextuelle — « on vit les mêmes galères au quotidien » (entretien néo-commerçante Arnaud-Bernard) — mais aussi par le fait que les commerçantes soient des femmes. En effet, une solidarité particulière s'est développée entre les nouvelles commerçantes du quartier, qui semblent minoritaires dans un quartier où commerçants et usagers sont majoritairement des hommes. Cette sociabilité entre femmes cadres constitue un facteur d'attractivité pour les nouvelles entrepreneuses qui souhaitent être rassurées quant à leur implantation sur le quartier :

> « Et voilà quand je suis arrivée, j'ai parlé à [la caviste], on a discuté, le courant est bien passé ; quand je suis allée voir [les deux commerçantes de la boutique d'habillement] et que je leur ai dit que je voulais m'installer, j'ai parlé des réticences, du quartier mais elles m'ont donné envie, elles sont hyper investies. J'ai rencontré [la cuisinière] qui va ouvrir un restaurant Commerce Avenir. Donc il y a beaucoup de femmes. J'ai rencontré la mairesse de quartier et je la trouve hyper investie, j'ai eu un bon échange avec elle. Après ça n'a duré qu'une heure, mais je l'ai trouvé investie, elle m'a écouté, j'avais l'impression qu'elle voulait faire bouger les choses (…) Je trouve ça super cette dynamique car ça crée une entraide… et on est plein de femmes, c'est cool ! »

Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard.

Ce n'est pas leur appartenance commune au genre féminin qui lie ces femmes, mais plutôt le partage d'une condition commune : être une nouvelle entrepreneuse dans un quartier peu attractif occupé principalement par des hommes, de plus issus de l'immigration. Elles viennent d'ouvrir leur premier commerce et sont confrontées aux mêmes enjeux et aux mêmes difficultés puisqu'elles cherchent à attirer le même type de clientèle c'est-à-dire une clientèle exogène au quartier, plutôt féminine, aisée,

instruite et sensible aux valeurs qu'elles transmettent et à leur manière de commercer (interactions personnalisées avec les clients, boutiques exigües avec peu de produits mais originaux, etc.).

Ainsi, ces commerçantes se confortent ensemble dans leur manière de commercer et d'investir le quartier, même si des tensions apparaissent quand certaines affichent trop vivement leur dégoût du quartier ou ne jouent pas le jeu de la solidarité. Par exemple, Madeline (boutique de cosmétiques bio) et Corine (épicerie) ont démarré leur activité en même temps mais Madeline porte un discours plus pessimiste sur le quartier et ses usagers que Corine. Pour Corine, l'ouverture de ce commerce constitue un moyen de réintégrer le marché du travail suite à une période de chômage. C'est une entrepreneuse de nécessité tandis que pour Madeline, l'entreprenariat n'est pas une voie de sortie mais plutôt un choix motivé par le désir de développer son activité de façon sédentaire. Pour Mathilde, c'est une façon de faire face au manque d'évolution professionnelle dans son secteur tandis que pour Léa, c'est une façon d'intégrer le marché du travail suite à son parcours en alternance. Estelle correspond plutôt au profil de l'entrepreneure qui cherche une activité valorisante sur le plan personnel et conciliable avec sa maternité. Ainsi, derrière cette identité commune qui fonde leur solidarité, se cachent en plusieurs profils d'entrepreneures qui suggèrent des contraintes et des représentations différentes (d'Andria et Gabarret, 2016). Si toutes ces commerçantes s'installent sur Arnaud-Bernard sous le poids de la contrainte économique (sauf Léa par envie de rester proche de son équipe), leurs motivations à entreprendre (d'Andria et Gabarret, 2016) ne sont pas les mêmes et impactent leur vécu du quartier et de la situation : celles qui viennent par choix, notamment pour un épanouissement personnel sont possiblement plus déçues que celles qui viennent par contrainte ou par choix pour une raison autre. Globalement, elles sont toutes motivées par une croissance limitée qui se cantonne au quartier qu'elles souhaitent voir évoluer.

Cette solidarité féminine est renforcée par le fait que l'adjointe au maire en charge du quartier soit une femme et que la Ville encourage l'installation d'entrepreneures. Cette féminisation nous semble être le résultat à la fois de la politique publique menée qui encourage l'installation des femmes sur le quartier et promeut la mixité genrée — au détriment de la mixité sociale — et de l'installation spontanée de femmes entrepreneures, qui sont plus susceptibles de correspondre au profil des entrepreneurs pionniers. Premièrement, les femmes sont plus attirées par le contact direct avec la clientèle — poids de la socialisation genrée — ce qui les prédispose à se tourner vers des activités commerciales, la restauration ou les services à la personne. Les femmes instruites sont plus touchées par le « plafond de verre » que les hommes dans leur carrière, ce qui explique que malgré une situation professionnelle favorable, elles soient attirées par l'entreprenariat (Cornet et Constandinis, 2014).

En outre, elles peinent à toucher les financements institutionnels et se montrent plus prudentes dans leurs investissements : elles investissent de plus petites sommes que les hommes et sont plus réticences à emprunter à un organisme extérieur (Cornet et Constandinis, 2014). Cela les place dans une situation où bien que pourvues d'un capital scolaire important, elles se retrouvent peu dotées sur le plan économique, ce qui limite plus fortement leur choix de quartier et les contraint à se diriger vers des quartiers moins attractifs. Cette contrainte qui n'est pas forcément exprimée clairement — ni même ressentie comme telle dans la mesure où leur bagage scolaire et leur configuration familiale minimisent les risques encourus — est valorisée comme une qualité intrinsèque des entrepreneures :

> « Je pense qu'on est plus courageuses que les hommes car qui a envie de vivre au quotidien ce qu'on vit ? Il faut être fort quand même, c'est difficile. Je pense que les mecs, ils ne s'embêtent pas avec ça, ils vont dans un quartier, ils demandent plus d'argent aux banques. Pour l'instant, il n'y a que des commerces de femmes (...) c'est fort dans un quartier visuellement d'hommes, c'est nous les femmes qui nous sommes investies et qui font bouger les choses »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard*

11.3.2.3. Quartier à l'avenir incertain : une activité entrepreneuriale élargie

S'installer sur un quartier en mutation tels que Bayard ou Arnaud-Bernard constitue un « pari » pour ces entrepreneurs, qu'ils soient passés par l'opération Commerce Avenir ou non. Le choix de ces quartiers n'est pas un choix volontaire de la part des commerçants mais un choix motivé par les contraintes financières qui pèsent sur eux et qui les pousse à se retrancher vers des quartiers moins attractifs. En effet, la plupart des nouveaux commerçants que nous avons interrogés possédaient peu de capitaux de départ au moment de lancer leur projet, ce qui a circonscrit leur choix d'implantation. Plusieurs porteurs de projet nous ont confié que l'absence de pas de porte était la principale raison pour laquelle ils avaient choisi un local sur Arnaud-Bernard car cela limitait l'apport nécessaire pour commencer leur activité. Attirés par les potentialités du centre-ville et par ses ressources culturelles, ils recherchent des locaux commerciaux sur le centre puis se réorientent vers des quartiers aux loyers moins chers potentiellement en voie de revalorisation. L'opération Commerce Avenir joue le rôle de dispositif de captation (Cochoy, 2004) (conditions financières attractives) mais aussi de dispositif de confiance (Karpik, 1996) dans la mesure où il affiche la volonté de la municipalité d'impulser un changement du quartier et favorise des comportements spéculateurs et opportunistes.

De fait, le choix réalisé n'est pas la résultante mécanique de la contrainte économique mais le résultat de calculs effectués par les porteurs de projet entre les risques que suppose l'installation dans un quartier peu attractif, les avantages d'une location à un prix raisonnable et les chances de voir le quartier évoluer positivement :

> « J'ai cherché en centre-ville. J'ai fait tous les quartiers avec l'agence immobilière, mais les loyers étaient minimum à 1 000 euros, voire 1 200 et les fonds de commerce allaient de 40 à 70 000 euros. Donc entre le loyer à 650 et un prêt, des frais hyper lourds… pour moi-même même si on ajoutait Arnaud-Bernard, la balance était quand même favorable à ici »
>
> *Extrait d'entretien, commerçante, Arnaud-Bernard.*

Pour opérer ces calculs, les commerçants cherchent des prises pour s'assurer de la probabilité de cette mutation. Les qualités de la boutique, les travaux effectués sur la rue, les projets à venir, les mutations perçues par les commerçants constituent autant d'éléments rassurants pour ces nouveaux entrants sur le quartier. Cet extrait d'entretien montre à quel point les éléments réels et les mutations futures sont mélangées dans leurs pratiques de calcul :

> « Acheter sur un quartier en devenir, c'était un choix stratégique, on estimait que les risques étaient faibles, sous-entendu que le quartier n'évolue pas dans le bon sens pour notre commerce. Quand on a trouvé le local ici, on a tout de suite vu le potentiel, la terrasse, le passage, le magasin en angle, le flux entre le futur quartier d'affaires et le centre-ville… c'était très très stratégique »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant, Bayard*

> « J'ai fait quelques comptages dans la rue, à l'époque j'avais estimé à 13 000 le passage. Je ne me suis pas trop trompé je pense car j'ai vu des chiffres de la mairie qui disaient qu'il y en avaient 8 000 avant et qu'ils estimaient à 25 000 quand la place sera terminée là-haut, donc je ne devais pas être très loin de la réalité. Si on arrive à capter 1, 2, 3 %, ça sera déjà énorme »
>
> *Extrait d'entretien, commerçant, Bayard*

L'ensemble des commerçants interrogés semblent avoir anticipé, sinon réfléchi aux changements à venir sur le quartier, mais ces anticipations prennent une place plus ou moins importante dans le choix de s'installer. Pour certains, c'est un atout pour leur activité mais ce n'est pas une condition nécessaire à leur réussite (ex : manga-café à Arnaud-Bernard ou la boulangerie à Bayard). Ceux-là s'impliquent peu dans les démarches collectives de redynamisation. Pour d'autres, ils choisissent moins le quartier pour son état actuel que pour ce qu'il deviendra potentiellement dans un avenir proche. Ils sont tournées vers le futur et incorporent le changement du quartier dans leurs

anticipations. Ceux-ci s'impliquent le plus car ils ont besoin que le quartier change et travaillent dans cette optique, tout en redoutant que cela n'arrive pas (ex : Estelle et Justine à Arnaud-Bernard). Les représentations de l'origine du changement attendu sont assez différentes entre Arnaud-Bernard et la rue Bayard. Les nouveaux commerçants de Bayard ont un profil opportuniste-passif : ils sont certes contraints financièrement dans le choix d'installation mais perçoivent les changements à venir sur le quartier comme des opportunités pour leur activité — ce qui n'est pas le cas des commerçants installés qui ont milité pour obtenir la rénovation de la rue et l'attention de l'équipe municipale actuelle. Ces néo-commerçants ne se voient pas comme des acteurs-clés de ce changement, même s'ils ont tout à fait conscience d'y participer par leur présence. Pour eux, ce sont avant tout les investissements publics (rénovation de la rue) et privés (transformation du pôle multimodal de la gare, tour Occitanie) qui sont à l'origine du changement de la rue et donc ils ne pensent pas devoir s'impliquer pour faire advenir ce changement (qu'ils souhaitent tout de même). Dans un sens, leur installation constitue le résultat de l'implication d'une partie des commerçants installés et déjà mobilisés en faveur de la rue et du changement du quartier. A contrario, les néo-commerçant(e)s d'Arnaud-Bernard ont plutôt un profil de commerçant contraint-actif, c'est-à-dire que les néo-commerçants pensent que la mutation du quartier repose avant tout sur eux et sur leur capacité à impulser des changements. Ils sont plus investis pour la mutation du quartier et prolongent les efforts portés par les anciens commerçants mobilisés pour faire advenir le nouvel Arnaud-Bernard.

Dans un article, Michel Grossetti expliquait que l'activité entrepreneuriale « suppose une forme de projection vers un avenir qui n'est pas le résultat immédiat de l'action en cours, mais une configuration souhaitée de personnes et de ressources, un "état du monde" devant résulter d'un processus enchaînant des séquences d'action » (Grossetti, 2016 : 15). Sur Arnaud-Bernard, nous avons observé que cette activité entrepreneuriale dépasse le cadre de l'entreprise pour concerner le quartier dans son ensemble. Les entrepreneurs interrogés s'impliquent dans la réussite de leur projet personnel mais pour que celui-ci aboutisse, il faut que ces entrepreneurs puissent aussi transformer leur quartier d'implantation et les usagers qui l'occupent. Pour cela, ils utilisent plusieurs stratégies d'ordres social, politique, marchand, dans le but de peser sur le devenir du quartier, de changer son image et d'en requalifier les usagers : solidarités entre commerçants, mise en scène des relations de voisinage, négociations et luttes pour l'occupation des espaces public et privé, lobbying régulier auprès des élus, main-mise sur l'association de commerçants, sollicitation de la presse locale, etc. Ces actions doivent impulser « la gentrification du quartier » qui devient une condition de réussite entrepreneuriale pour certains commerçants nouvellement installés sur le quartier. De fait, le travail

entrepreneurial s'élargit pour transformer aussi l'environnement dans lequel l'entreprise se développe. De telles connexions entre motivations personnelles à entreprendre, profil sociologique des commerçants et usagers et devenir des quartiers d'implantations nous poussent à encourager les liens entre la sociologie urbaine et celle des entrepreneurs car ces derniers participent à reconfigurer les espaces dans lesquels ils s'insèrent tandis que ces espaces transforment en retour leur activité entrepreneuriale.

Si l'on reprend la définition élargie de la gentrification fournie par Anne Clerval, Claire Colomb et Mathieu Van Criekingen (2016), celle-ci est considérée comme le produit d'alliances entre public et privé autour d'intérêts fonciers et immobiliers convergents :

> « La gentrification désigne un processus à facettes multiples d'embourgeoisement de quartiers urbains et de transformation des paysages bâtis qui est issu d'un réinvestissement orchestré par des alliances entre l'action publique et des intérêts fonciers et immobiliers privés, dans un système de marchandisation capitaliste des fonctions urbaines. Ainsi, ce processus est caractérisé de manière essentielle par le déplacement des groupes sociaux dominés au profit d'une (ré)appropriation de l'espace par des groupes occupant des positions sociales dominantes » (Clerval, Colomb et Van Criekingen, 2011, p. 152)

Néanmoins, il faut considérer les motivations des entrepreneurs à ce processus qui ne concerne pas seulement l'immobilier mais aussi les activités commerciales dans la ville. Les commerçants sont des acteurs de la gentrification (dans son sens élargi), mais la gentrification potentielle participe à changer leur travail entrepreneurial qui incorpore alors un « travail de gentrification », notion empruntée à Catherine Bidou-Zachariasen et Jean-François Poltorak à propos des activités de production sociale, symbolique, matérielle réalisées par les résidents gentrificateurs dans des quartiers dévalorisés. Cette situation peut complexifier le travail entrepreneurial en ajoutant de nouvelles difficultés, notamment une implication politique forte et une régulation constante de l'espace et des rapports sociaux locaux avec les autres commerçants et les populations précaires qui demande alors une gestion émotionnelle complexe.

Par ailleurs, la position de commerçant entraîne des rapports particuliers à la gentrification et un « travail de gentrification » particulier, certainement différent de celui opéré par les résidents même si nous constatons des attitudes et stratégies communes (promotion de la mixité sociale et de la tolérance, mise en scène des relations de voisinage et de la convivialité). Ils possèdent des leviers particuliers pour agir sur l'embourgeoisement d'un quartier, notamment leur capacité à capter et à fidéliser des clientèles souvent exogènes au quartier (marketing, communication, etc.), à peser sur les décisions des élus locaux qui sont sensibles à leurs demandes (d'autant plus si elles sont portées par

l'association locale) ou encore à contribuer à la fabrique d'un nouvel ordre symbolique sur le quartier par l'agencement et le design des boutiques. Enfin, il faut voir comment le travail de gentrification peut être perçu par les entrepreneurs comme une ressource pour leur projet entrepreneurial dans la mesure où les connexions établies avec les élus, les résidents, la presse locale et les commerçants du quartier constituent de nouvelles ressources potentiellement exploitables pour la réussite de son affaire personnelle.

Conclusion

Nous nous posions la question au début de ce chapitre de savoir dans quelle mesure l'installation de commerçants pionniers par la Ville pouvait avoir un effet sur l'attractivité des quartiers concernés et quels seraient les effets de l'opération sur ces espaces urbains.

Le premier résultat concerne le profil des commerçants sélectionnés pour occuper les boutiques municipales : l'opération Commerce Avenir privilégie des néo-commerçants issus de reconversions professionnelles, mais peu dotés sur le plan financier ce qui les contraint à se diriger vers des quartiers peu attractifs. L'installation de ces commerçants pionniers répond autant à une sélection marchande qu'à un désir de tri social sur le quartier, en privilégiant des commerçants blancs et issus des couches supérieures de la société. Par ailleurs, ces commerçants semblent proposer des concepts originaux de boutiques, qui pourraient servir de supports à une montée en gamme des commerces du quartier et par extension, à l'arrivée de nouvelles clientèles dans le quartier. Si l'originalité des concepts peut se lire comme l'expression marchande de l'appartenance sociale (plus aisée) des néo-commerçants (une lecture classique dans les études sur la gentrification), il faut également comprendre qu'elle est perçue par ces derniers comme nécessaire pour exister sur le marché. En effet, le choix d'un concept unique de boutique (restaurant à sieste, prêt-à-porter chic et éthique, cosmétiques bio, manga-café, etc.) leur apparaît comme le seul moyen de pallier le manque d'attractivité de leur quartier d'implantation.

Le second résultat est relatif au rôle de l'opération Commerce Avenir dans la transformation des quartiers. Sur Arnaud-Bernard, l'opération joue un rôle actif dans la mutation du quartier dans la mesure où les aménagements opérés n'ont pas été suffisamment attractifs pour attirer de nouveaux entrepreneurs. Les conditions de location financièrement attractives et les promesses de changements sur le quartier portées par les élus ont favorisé l'arrivée de nouveaux commerçants. Bien que la Ville et ces néo-commerçants nourrissent la même ambition de requalification du quartier, des tensions

se donnent à voir dans la mesure où les commerçants attendaient plus d'implication de la collectivité. Par ailleurs, l'observation des relations sociales sur le quartier nous pousse à émettre l'hypothèse que ce n'est pas seulement la nature de l'offre qui permet la mutation du quartier, c'est aussi la solidarité entre les néo-commerçants, ainsi que leurs efforts (individuels et collectifs) pour donner une nouvelle image du quartier qui pourront potentiellement contribuer à sa transformation marchande et sociale. Ces néo-commerçants, alliés aux anciens commerçants déjà investis dans la lutte contre les trafics et la présence de « commerces ethniques », tentent en effet de s'approprier le quartier malgré la présence d'usagers qu'ils considèrent indésirables (commerçants maghrébins contribuant au trafic, dealers sur l'espace public, etc.) et avec lesquels ils négocient quasiment quotidiennement les conditions de leur présence (ne pas « stationner » devant les boutiques, ne pas venir en fin de journée quand les clients potentiels sont là, etc.). Leur investissement massif dans l'union de commerçants locale montre aussi leur volonté de peser sur les politiques urbaines menées sur le quartier, de consolider leurs relations avec la collectivité et les élus, avec lesquels ils interagissent couramment.

À l'inverse, sur la rue de Bayard, ce sont les transformations urbaines qui semblent avoir motivé l'installation de nouveaux commerçants. Il semble que Commerce Avenir a surtout permis d'envoyer un signal aux futurs entrepreneurs, indiquant une potentielle mutation de la rue. L'installation d'une boucherie « exemplaire », couplée à un travail de *storytelling* et à une importante communication dans les médias locaux, a en effet rendu visible l'intention de la municipalité d'agir sur le commerce dans cette rue embellie, mais aussi de montrer le type de commerce souhaité sur cet axe. Dans le discours des néo-commerçants, la réhabilitation de la rue constitue l'élément principal ayant motivé le choix de s'implanter dans la rue de Bayard. Néanmoins, nous constatons que cette réhabilitation est perçue comme un gage d'attractivité, mais aussi comme une promesse de changement de la part de la Ville. En effet, un élément récurrent dans les entretiens menés avec les néo-commerçants est le fait qu'ils perçoivent l'action de la municipalité comme une promesse de changement et qu'ils l'intègrent dans leurs anticipations économiques. Par conséquent, il est possible que la mutation du quartier repose avant tout sur la capacité de la municipalité à investir sur un espace dans le but de rendre envisageable un changement sur lequels des acteurs privés viendront parier, en investissant à leur tour.

Conclusion partie IV

L'opération Commerce Avenir est illustrative des dynamiques observées sur les marchés concernés (Geiger et al., 2014), c'est-à-dire des marchés capables d'ordonner en leur sein des préoccupations à la fois politiques, sociales et économiques. Si la collectivité toulousaine se livre à un travail d'*agencing*, celui-ci possède des spécificités étant donné la nature publique de l'organisation qui le réalise.

Dans l'opération Commerce Avenir, la collectivité agit comme un agent spéculateur : elle opère ses choix de façon prudente en ciblant des quartiers et des espaces sur lesquels elle peut multiplier les investissements (sur les espaces publics, le logement, la sécurité, le commerce) ou sur des quartiers concernés par des investissements privés. À titre d'exemple, elle anticipe les effets de l'embellissement d'une rue afin de limiter les risques liés à sa politique d'acquisition de boutiques ou parie sur l'arrivée de nouveaux commerçants pour soutenir ses efforts de transformation des quartiers dévalorisés. En multipliant les interventions sur ces espaces, elle espère ainsi limiter les risques d'échec de sa stratégie de valorisation des espaces urbains. Par conséquent, l'intervention publique sur le commerce semble être une stratégie parmi d'autres pour requalifier ces quartiers populaires de centre-ville. Autrement dit, Commerce Avenir n'est pas tant une politique de diversification de l'offre commerciale qu'une opération visant à soutenir la transformation sociale de quartiers caractérisés par la présence d'usages et d'usagers jugés indésirables par la municipalité.

Si la collectivité agit comme un spéculateur, contrairement aux acteurs privés, elle n'est pas mue par la quête du profit (ce qui ne l'empêche pas d'être liée à des impératifs économiques). La nécessité de relier l'intervention publique à la poursuite d'objectifs politiques légitimes conduit les techniciens à inventer de nouvelles manières de mesurer la valeur des biens sur le marché. Ainsi, les qualculs de la Ville sont caractérisés par une coexistence de modes de valuation (Stark, 2009) que les techniciens doivent articuler. D'un côté, ils doivent estimer l'intérêt politique à maîtriser des locaux sur les divers quartiers et cibler les boutiques les plus susceptibles de contribuer à la valorisation du quartier suite à une requalification du bien ; de l'autre côté, ils prennent en considération les impératifs d'efficience de l'action publique, visent des biens faciles et peu coûteux à acquérir et à requalifier. Globalement, la collectivité locale pense essentiellement en termes de « collection », c'est-à-dire qu'elle appréhende les biens au regard de la qualité des « collections » (les rues, les quartiers, la ville) dans lesquels ces biens s'insèrent. Son action se focalise sur un panel très restreint de boutiques dont la requalification

doit permettre la valorisation (sociale et marchande) de la collection entière. Ainsi, l'action publique parie sur les dynamiques marchandes pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse avait vocation à analyser l'émergence et le rôle de nouveaux professionnels situés à l'interface entre le monde du commerce et les administrations municipales : les managers de centre-ville. Nos questions de départ étaient les suivantes : comment le métier de manager de centre-ville a-t-il émergé dans le contexte français ? Comment ces professionnels ont-ils légitimé leur existence en tant que spécialistes du commerce, un domaine *a priori* hermétique à l'intervention publique ? Enfin, quels moyens possèdent ces managers pour peser sur l'organisation de l'offre commerciale et quelles finalités poursuit leur travail d'*agencing* des marchés ? En réponse à ces questions, nous avions avancé plusieurs hypothèses : 1) l'existence du métier de manager de centre-ville est liée à un processus de « concernement » du marché auquel les managers participent pour réaliser les objectifs professionnels qui leur sont confiés et défendre l'existence de leur métier ; 2) les outils utilisés par les managers pour peser sur le fonctionnement du marché permettent de poursuivre des objectifs qui débordent les problèmes initialement soulevés ; 3) la légitimité de ces managers à intervenir sur les marchés réside dans la nature peu contraignante des instruments mobilisés et dans leur capacité à ne pas entraver fortement la liberté d'entreprise.

Pour répondre à ces questions, nous avons réalisé une enquête de terrain centrée sur le métier de manager de centre-ville. En articulant données quantitatives et qualitatives, nous avons pu confirmer les hypothèses susmentionnées. Cette enquête a permis de montrer que les managers effectuent un travail politico-marchand spécifique, articulant des dimensions économiques et politiques. Plus précisément, nous défendons l'idée que leur travail consiste à agencer le marché de façon à permettre la poursuite d'objectifs définis par la collectivité. Pour le dire autrement, les managers mobilisent les dynamiques marchandes comme des ressorts pour l'action publique, voire comme leviers de gouvernement de la ville. Pour étayer cette thèse, nous allons revenir sur les principaux résultats de notre recherche.

En premier lieu, nous avons mis en évidence que l'essor du métier de manager de centre-ville est lié à l'intégration du commerce dans les politiques publiques. À partir des années 1990, l'État a tenté de corriger l'absence de prise en compte des externalités du développement commercial sur le tissu urbain. Pour ce faire, des outils de régulation du commerce ont été incorporés dans les instruments de l'urbanisme, renforçant ainsi le poids des collectivités locales dans la gouvernance du commerce. Dès lors, les collectivités ont disposé d'outils nécessaires au développement des politiques commerciales et se sont en mises en quête d'une expertise sur ce sujet. Initialement perçu par les acteurs du commerce comme un intermédiaire capable de favoriser la prise en compte de leurs

intérêts dans les politiques urbaines, le manager de centre-ville est peu à peu devenu un professionnel au service des collectivités locales. Cette municipalisation du métier a mis fin à l'espoir de voir exister une gestion partenariale des centres urbains animée par un professionnel apolitique. Il semble même que le recrutement des managers par les collectivités ait favorisé une certaine mise à distance des acteurs du commerce dans les démarches de management de centre-ville. De plus, en intégrant les municipalités, les missions des managers semblent s'être écartées du soutien direct à l'activité commerçante pour s'orienter vers l'organisation de la diversité commerciale, considérée par les élus comme un enjeu urbanistique.

Bien qu'il existe une certaine tendance à la municipalisation du métier, nous avons aussi montré que les modalités d'existence du management de centre-ville varient encore d'un territoire à l'autre. En effet, les politiques procédurales de l'État (FISAC) (Padioleau, 1999) ont largement favorisé l'essor de partenariats entre le monde du commerce et les collectivités, mais les directives de l'État n'ont pas clairement défini les rôles de chaque acteur et les finalités de ces démarches collectives. Ainsi, chaque territoire a pu concevoir sa démarche de management de centre-ville en fonction des problématiques locales et des jeux d'acteurs locaux. De fait, sur certains territoires, les acteurs du commerce (les CCI et les unions commerciales) jouent encore un rôle crucial dans la gouvernance locale (dans la région Rhône-Alpes ou en Gironde par exemple). En définitive, le flou qui existe autour du concept de gestion de centre-ville a facilité sa diffusion en permettant aux divers partenaires de s'approprier la démarche et d'y projeter leurs propres intérêts. Cette variété de configurations a rendu plutôt difficile le travail de rationalisation du métier auquel se sont livrés plusieurs promoteurs depuis les années 1990. Pour cette raison, on peut dire que le métier actuel de manager de centre-ville résulte plutôt des efforts de ses promoteurs pour concilier et harmoniser des pratiques hétéroclites, que de l'émergence « par le bas » d'un groupe professionnel soucieux de définir les contours d'une profession.

Sur ce point, nous avons mis en évidence que le monde du commerce (notamment les chambres consulaires) avait été très proactif dans la promotion du métier, soucieux de défendre ses intérêts et d'élargir son influence sur les politiques locales. Progressivement, un groupe d'élus particulièrement mobilisés sur la question de la dynamisation des centres-villes a pris en main la professionnalisation du management de centre-ville, en s'appuyant sur la mise à distance des représentants du commerce. Ce revirement a transformé les débats autour de la définition du métier : si au début des années 2000, les efforts de ces promoteurs portaient essentiellement sur la construction d'une méthode destinée à promouvoir la « bonne gouvernance » avec les acteurs du commerce, au début des années

2010, les débats portent plutôt sur l'intitulé du métier et sur les conditions d'emploi des managers au sein des collectivités locales, opposant alors les professionnels à leurs employeurs. Ceci semble confirmer la tendance à la municipalisation du métier. Néanmoins, on ne saurait réduire l'existence du métier de manager de centre-ville à une simple construction politique de ses promoteurs car les professionnels se réapproprient ces étiquettes, se mobilisent pour défendre leur vision de l'activité et expérimentent des postures d'intermédiaires qui favorisent l'émergence d'une identité professionnelle commune.

En définitive, le recrutement des managers de centre-ville par les collectivités locales semble venir illustrer le mouvement plus large d'intégration du commerce dans l'aménagement du territoire, dont le manager se fait alors le support. Mais le travail d'organisation de l'offre commerciale s'exerce dans un cadre contraint car la liberté d'entreprise et le caractère controversé de l'intervention publique limitent les marges d'action des collectivités locales. Néanmoins, à partir du *shadowing* (Czarniawska, 2009) mené à Toulouse, nous avons mis en évidence que le travail du manager repose essentiellement sur des outils peu contraignants, qui sont néanmoins utilisés comme des leviers de capture des acteurs marchands. Dans le management commercial, les intérêts des acteurs économiques et les dynamiques du marché sont mobilisés comme des ressorts de l'action publique. Par ailleurs, le travail d'*agencing* des managers est légitimé par l'invocation de préoccupations publiques tels que l'aménagement du territoire ou encore la protection de la diversité commerciale. Mais l'observation menée a permis de montrer que le flou existant autour de la notion de diversité commerciale autorise une interprétation assez libre par le manager du type de situations concernées, et par conséquent, la poursuite d'objectifs variés. À titre d'exemple, le manager peut contribuer à politiser des situations marchandes jugées indésirables, puis à les traduire dans un langage politique recevable (intégrer et occulter le commerce ethnique dans des catégories larges, par exemple) afin de légitimer l'intervention publique et limiter les risques de controverses.

Ainsi, ces tentatives d'agencement public de l'offre commerciale poursuivent essentiellement des finalités dictées par la collectivité locale, à savoir l'attractivité du territoire, la valorisation des espaces centraux, le contrôle des usagers ou encore le gouvernement de la ville, autant d'objectifs qui peuvent s'avérer néfastes pour certains commerçants et usagers des quartiers visés. Le management public du commerce se présente ainsi comme une tentative d'agencement d'un marché qui ne reposerait pas uniquement sur des logiques marchandes, mais aussi (et surtout ?) sur des logiques politiques. Cela se concrétise par la présence de nouveaux modes de valuation des biens sur le marché, qui sont certes

mobilisés par les acteurs politiques pour orienter leur intervention, mais aussi par les acteurs privés (agents immobiliers, propriétaires, commerçants) qui reprennent à leur compte ce mode de valuation afin de valoriser leur bien ou leur activité. Pour conclure, la Ville intervient non seulement en acteur « extérieur » au marché, mais aussi en tant qu'acteur du marché : soit en tant qu'acteur de l'offre, de la demande, ou encore en tant que prescripteur et intermédiaire lors des transactions. Cette posture est critiquée par certains acteurs privés, qui remettent en cause l'efficacité d'un marché organisé par la puissance publique, mais aussi le bien-fondé de ces interventions.

Sur les quartiers concernés par l'opération Commerce Avenir, nous avons en effet remarqué que l'action publique vise essentiellement à valoriser les espaces centraux les plus dépréciés en gouvernant les usagers et les comportements indésirables, en modifiant les qualités esthétiques de ces lieux et en favorisant le retour de clientèles plus aisées (touristes, classes moyennes et supérieures). Les nouveaux commerçants installés par la municipalité sont ainsi triés en fonction de leur capacité à promouvoir une nouvelle identité commerciale pour le quartier, mais aussi en fonction de leurs caractéristiques sociologiques afin de favoriser le renouvellement des usagers sur ces quartiers. Ainsi, nous pourrions dire que les dynamiques marchandes ne sont pas toujours suffisantes pour faire muter ces quartiers. Sur Arnaud-Bernard, nous avons montré que les commerçants se livrent à un important « travail » de gentrification (Bidou-Zachariasen et Poltorak, 2008), caractérisé par des relations d'entraide entre les néo-commerçants favorables au changement, par des luttes pour l'appropriation de l'espace public (et des espaces privés), par la capture de l'association de commerçants. Ce travail de gentrification est supporté par la municipalité, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas de tensions entre la collectivité et les commerçants à propos des moyens à mettre en œuvre pour transformer le quartier. Néanmoins, on peut dire qu'il s'opère au détriment de certains commerçants installés (commerces maghrébins) et des dealers qui résistent à cette tentative d'appropriation du quartier.

Pour conclure, nous défendons l'idée que le management de centre-ville sert principalement les intérêts de la collectivité et contribue à mobiliser le commerce comme un vecteur de gouvernement de la ville. Cette analyse du management commercial nous a permis de contribuer à la sociologie des marchés, aux analyses de l'action publique locale et à la sociologie urbaine. En analysant la manière dont les dynamiques marchandes sont mobilisées par les acteurs politiques, nous avons pu compléter les analyses existantes sur le travail marchand et sur l'instrumentation publique du marché. En outre, cette thèse a également contribué aux analyses produites sur le rôle du commerce dans les processus de gentrification. Néanmoins, cette thèse présente évidemment des limites que nous allons évoquer afin d'élaborer de futures pistes de recherche.

La première limite de notre travail réside dans la vision limitée que nous avons de la gouvernance du commerce urbain. En effet, notre travail de recherche s'est largement focalisé sur le manager de centre-ville, un parti-pris énoncé en introduction de la thèse. Ce choix nous a conduite à laisser dans l'ombre, des acteurs importants pour la compréhension des phénomènes que nous avons tenté de mettre à jour.

À titre d'exemple, nous n'avons pas souvent donné la parole aux acteurs consulaires et aux élus locaux, qui sont pourtant des acteurs centraux dans la mise en œuvre des démarches de centre-ville. De surcroît, bien que la thèse traite de problématiques commerciales, les commerçants sont assez absents de nos analyses. Quand ils sont évoqués, c'est essentiellement au travers de leurs représentants et des unions de commerçants. Cependant, nous avons évoqué dans la thèse que la modernisation des associations de commerçants par les managers pouvait être mobilisée comme un levier de gouvernement de ce groupe social. De fait, nous pourrions nous intéresser aux résistances que ces efforts de structuration suscitent chez les commerçants ou encore à ceux qui n'intègrent pas ces organisations. Dans la thèse, nous avons eu tendance à analyser le commerce comme un groupe homogène, mais il y a fort à parier que des dissensions existent entre les commerçants : entre ceux du centre et ceux des quartiers, entre ceux des axes principaux et ceux des rues adjacentes, entre commerces organisés et indépendants, entre sédentaires et non-sédentaires, etc. Bien que nous ayons exploré certaines de ces dissensions au cours de cette thèse, la connaissance du groupe social et professionnel des commerçants reste encore à approfondir. À titre d'exemple, on ne sait pas grand-chose sur leurs stratégies d'implantation, sur les moyens de pression utilisés pour peser sur les politiques locales (Cadiou, 2016) ou encore sur leur travail quotidien.

Outre les commerçants, nous avons peu mentionné les consommateurs et les habitants dans nos écrits. Leur rôle est évoqué de façon très marginale dans la thèse et pourtant, nous savons qu'ils contribuent de façon significative à la mise à l'agenda du commerce dans les politiques publiques en sollicitant les élus locaux, en dénonçant des situations problématiques dans leur quartier ou encore en se mobilisant contre les projets qu'ils jugent néfastes. À titre d'exemple, l'installation de Primark a donné lieu à des mobilisations citoyennes dans l'hypercentre toulousain. Ces citoyens dénonçaient les conditions de production et le système de surconsommation encouragé par les multinationales du prêt-à-porter.

Enfin, bien que nous ayons évoqué les propriétaires de locaux commerciaux, les établissements publics fonciers locaux, les sociétés d'aménagement ou encore les agents immobiliers, nous n'avons

que peu d'informations sur leurs stratégies et sur leurs pratiques marchandes. Ainsi, nous souhaiterions prolonger ce travail en approfondissant l'analyse du rôle de ces acteurs sur le marché de l'immobilier de commerce. Ceci nous permettrait de relativiser l'importance des collectivités locales sur le marché, et d'appréhender le poids d'acteurs plus discrets tels que les acteurs financiers (Lorrain, 2011).

La seconde limite concerne la taille de la ville sur laquelle porte notre analyse. En effet, nous avons conclu que le management commercial servait essentiellement des objectifs d'attractivité des espaces urbains. Néanmoins, il y a fort à parier que le management de centre-ville poursuive des finalités sensiblement différentes sur les petites et moyennes villes, plus touchées par la déprise commerciale que les métropoles. Par ailleurs, on peut supposer que les rapports de pouvoir ne soient pas les mêmes sur ces territoires. Toulouse est une ville potentiellement attractive pour les enseignes, sans compter que la municipalité détient les moyens réglementaires et financiers d'intervenir significativement sur les dynamiques marchandes. Des territoires aux moyens plus restreints peuvent être moins crédibles lors des négociations avec les acteurs économiques. De fait, il conviendrait de compléter notre analyse par une étude sur un territoire à la taille plus réduit afin de nuancer nos conclusions et déterminer plus précisément la portée de ces résultats.

BIBLIOGRAPHIE

Abbott, A. (1988). *The system of Professions. An Essay on the Division of Expert Labour*, Chicago : University Press.

Abbott, A. (2003). Écologies liées : à propos du système des professions. Dans P.-M. Menger (dir.), *Les professions et leurs sociologues. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions* (pp. 29-50). Paris : Éditions de la MSH.

Akerlof, G. A., (1970). The market for "lemons" : qualitative uncertainty and the market mechanism, *Quarterly journal of economics*, 84, 3, 488-500.

Akrich, M., Callon, M., Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs (1re éd.)*. Paris: Transvalor - Presses des mines.

Allé, C. (2015). La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs ? *Métropoles*, 16, [en ligne] : http://journals-openedition.org.gorgone.univ-toulouse.fr/metropoles/5085

Alonzo, P. (1998). Les rapports au travail et à l'emploi dans la grande distribution : des petites stratégies pour des grandes vertus, *Travail et Emploi*, 76, 37-51.

d'Andria, A., Gabarret, I. (2016). Femmes et entrepreneurs : trente ans de recherches en motivation entrepreneuriale féminine. *Revue de l'Entrepreneuriat*, 15(3), 87-107.

Andy S., 2016. *The Politics of Economic Activity*. Oxford : Oxford University Press.

Annales de la recherche urbaine (2000). Des métiers qui font la ville.

Ansaloni, M., Smith, A. (2017). Des marchés au service de l'État ? *Gouvernement et action publique*, 4(4), 9-28.

Ansaloni, M., Trompette, P., Zalio, P-P. (2017). Le marché comme forme de régulation politique. *Revue française de sociologie*, 3(58), 359-374.

Assi M., (1982). L'Espace urbain : « le Projet de Réhabilitation du quartier Arnaud-Bernard » (mémoire de master, géographie), Université Toulouse le Mirail.

Augé, M. (1992) *Non-lieux : Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris : Seuil.

Authier, J.-Y. (1989). Commerces et commerçants d'un espace en mutation. Le quartier Saint-Georges à Lyon, *Revue de géographie de Lyon*, 64 (2), 63-69.

Authier, J.-Y. (1995). Formes et processus de ségrégation dans les quartiers anciens centraux réhabilités. L'exemple du quartier Saint-Georges à Lyon. *Sociétés contemporaines*, 22-23, 107-125.

Aykut, S., (2014). Gouverner le climat, construire l'Europe : l'histoire de la création d'un marché du carbone (ETS). *Critique internationale*, 62, 1, 39-55.

Azemar, P., de la Pradelle, M. (1981). Une histoire de marché. *Les Annales de la recherche urbaine*, 12, 70-102.

Bachelard, M. (1985) Les politiques commerciales des municipalités. Dans A. Metton (dir.), *Recherches Géographiques et activités commerciales* (pp. 135-145), Université d'Orléans.

Bailly, G.-H., Laurent, T. P., Guntzberger, B., Ivernel, D. (1992). *IMHOTEP 92 : centralité urbaine et fonction commerciale dans les villes moyennes*. Paris-La Défense : DAU.

Bani, G. (2000). Le *risk manager* ; un nouveau métier pour les communautés d'agglomération. *Les Annales de la recherche urbaine*, 88, 117-120.

Barles, S. (1999). La ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain (XVIIIe-XXe siècles), Seyssel : Champ Vallon.

Barles, S. (2006). De l'encombrement à la congestion ou la récurrence des problèmes de circulation urbaine, XIXe-XXe siècles. Dans S. Descat, É. Monin, Siret D. (dir.), *Le développement durable au regard de l'histoire urbaine* (pp. 129-143). École nationale supérieure d'architecture et du paysage de Lille.

Barles, S. (2016). La rue parisienne au XIXe siècle : standardisation et contrôle ? *Romantisme*, 171(1), 15-28.

Barthélémy, F. (2009). Médiateur social, une profession émergente ? *Revue Française de Sociologie*, 50-2, 287-314.

Barrey, S., Cochoy, F., Dubuisson-Quellier, S. (2000). Designer, packager et merchandiser : Trois professionnels pour une même scène marchande. *Sociologie Du Travail*, 42(3), 457-482.

Barrey, S. (2004) *Le travail marchand dans la grande distribution alimentaire. La définition des relations marchandes* (thèse pour le doctorat de sociologie, Université Toulouse 2, CERTOP).

Barrey, S. (2005). Du merchandising des fabricants au merchandising des distributeurs, ou le bricolage collectif d'un dispositif de gestion du marché, *Économies et sociétés, Développement, croissance et progrès*, Presses de l'ISMEA, 625-648.

Barrey, S. (2006). L'épreuve des collections dans la mise en marché des produits alimentaires: Le cas de la grande distribution, *Réseaux*, 135-136 (1), 193-219.

Basile, M., (2005). *Urbanisme, management et commerce : la transposition des modèles belge et britannique de gestion de centre-ville dans les quartiers historiques des agglomérations de Gênes et de Lille* (Thèse de doctorat en Études urbaines, Aménagement et urbanisme). Université de Paris 8.

Basile, M. (2007) Gérer des espaces intenses : le town centre management britannique et belge. Dans : A. Bourdin (dir.), *Mobilité et écologie urbaine* (pp. 157-180), Éditions Descartes et cie.

Battegay, A. (2011). Les commerces ethniques et le milieu urbain: Les commerces de kebabs, analyseurs d'un régime ambivalent de citoyenneté ? *Migrations Société*, 136(4), 137-152.

Beau, A.-S. (2001) *Grand Bazar, modes d'emploi. Les salarié-e-s d'un grand magasin lyonnais 1886-1974* (Thèse d'histoire), Université Lyon II.

Beauregard, R. (1986). The chaos and complexity of gentrification. Dans : N. Smith, P. Williams (dir.), *Gentrification of the City* (pp. 35-55), Boston : Allen & Unwin.

Béhar, D., Estèbe P. (1996). Le chef de projet et le sous-préfet à la ville. *Espace et sociétés*, 84-85, 37-43.

Béhar, D., Estèbe, P. (1999). L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? *Les Annales de la recherche urbaine*, 82, 80-91.

Benjamin, W. (1989). *Paris, capitale du XIXème siècle, le livre des passages*. Paris : Cerf.

Benquet, M. (2011). *Les damnées de la caisse*. Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.

Benquet, M. (2013). *Encaisser. Enquête par immersion dans la grande distribution*. Paris : La Découverte.

Berbagui, D. (2005). Commerce et petite entreprise étrangère dans la ville (1980-2002). *Ethnologie française*, 35(1), 109-115.

Berdet, M. (2013). *Fantasmagories du capital. L'invention de la ville-marchandise*. Paris : La Découverte.

Berdet, M. (2015). *Le chiffonier de Paris. Walter Benjamin et les fantasmagories*. VRIN Matière étrangère.

Bergeron, H., Castel, P., Nouguez, É. (2013). Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière: Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité. *Revue française de sociologie*, 54(2), 263-302.

Bergeron, H. Castel, P., Dubuisson-Quellier, S., Lazarus, J., Nouguez, É., Pilmis, O. (Dir.), *Le biais comportementaliste*. Paris : Presses de Sciences Po.

Bernard, S. (2012). *Travail et automatisation des services. La fin des caissières ?* Octarès, Toulouse, 204 p.

Bernard de Raymond, A. (2004). La construction d'un marché national des fruits et légumes : entre économie, espace et droit (1896-1995). *Genèses*, 56, 3, 28-50.

Berthoin Antal, A., Hutter, M., Stark D. (2015). *Moments of evaluation exploring sites of dissonance*. Oxford, 354 p.

Bessy, C., Chateauraynaud, F. (2010). Le savoir-prendre, *Techniques & Culture*, 54-55, 689-711.

Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126, 26–37.

Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*. Paris : PUF.

Bidou, B. (1984). *Les aventuriers du quotidien*. Paris : PUF, Paris.

Bidou-Zachariazsen, C. (dir.) (2003). *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*. Paris : Descartes & Cie.

Billows, S. (2017). *Le marché et la règle. L'encadrement juridique des relations entre la grande distribution et ses fournisseurs* (Thèse de doctorat de sociologie, Institut d'Etudes Politiques, Paris).

Blanc, M. (1999). Participation des habitants et politique de la ville. Dans : CURAPP et CRAPD, *La démocratie locale* (pp. 177-196), Paris, PUF.

Blanc, M. (2007). La « politique de la ville » : une « exception française » ? *Espaces et sociétés*, 128-129 (1), 71-86.

Bluestone, D. M. (1991). The pushcart evil. Peddlers, merchants, and New York City's streets, 1890-1940. *Journal of Urban History*, novembre 1991, 68-92.

Boltanski, L., Thévenot, L. (1991). *De la justification, les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

Boltanski, L., Esquerre, A. (2017). *Enrichissement : une critique de la marchandise*. Paris : Gallimard.

Bondue, J.-P. (1986) L'urbanisme commercial à l'échelle du département du Nord : fonctionnement et dysfonctionnement. Dans A. Metton (dir.) *L'application de la loi Royer (1974-1988). Municipalités et entreprises, Commissions Départementales et instances nationales d'Urbanisme Commercial (Actes du colloque de Bordeaux)* (p. 69-86). Collection Commerce et Société.

Bondue, J.-P. (1987). Le commerce urbain français et les rapports centre-ville et périphérie : la nouvelle donne. *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 1987, 4, 327–336.

Bondue, J.-P. (2000). Le commerce dans la géographie humaine. *Annales de géographie*, 109, 611, 94-102.

Bondue, J.-P., (2004). La gestion partenariale de centre-ville : entre durabilité et marchandisation de la ville. Dans B. Dolez et D. Paris (dir.), *Métropoles en construction : territoires, politiques et processus* (pp. 165-176), Paris : L'Harmattan.

Bonneval, L. (2011). *Les agents immobiliers, pour une sociologie des acteurs du logement*. Lyon : ENS éditions.

Bonneval L., Pollard J. (2017). Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales. Des acteurs aux frontières des marchés du logement. *Métropoles* [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 15 juin 2017. URL : http://journals.openedition.org/metropoles/5423

Bonneville, M., Bourdin, V. (1997). Planification urbaine et développement commercial. De la réglementation à la concertation. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. 78, 13-19.

Bouchot, A. (2017). Le repas-de-quartier : réinventer le temps et l'espace du vivre ensemble de 1991 à 2009 à Toulouse, France. *Cahiers d'histoire*, 35 (1), 15–37.

Bouinot J. (2002). *La ville compétitive. Les clés de la nouvelle gestion urbaine*. Paris : Économica.

Bourdieu, P. (1970). *La reproduction*, Paris, Éditions de Minuit.

Bourdin, A., Idt, J. (dir.) (2016). *L'urbanisme des modèles. Références, benchmarking et bonnes pratiques*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Bouveret-Gauer, M. (1990). *Paris de la nouveauté, Paris nouveau, Paris des grands magasins*. Paris : ENS-Cachan.

Bouveret-Gauer M., Marenco C., Parizet M.-J., Péron R. (1994). *Le commerce et la ville ; bilan critique des études et recherches sur les pratiques urbaines du commerce.* Paris : CNRS Editions.

Bowie, K. (dir.) (2001). *La modernité avant Haussmann. Formes de l'espace urbain à Paris, 1801-1853 Paris*. Éditions Recherches.

Brailly, J., Favre, G., Lazega, E. (2016) Organiser la concurrence sur un salon : soutien, discipline et laisser-faire. Dans : P. Castel, L. Hénaut, E. Marchal (dir.) *Faire la concurrence. Retour sur un phénomène social et économique* (chapitre 3), Presses des Mines.

Braudel, F. (1993). *La Dynamique du capitalisme*. Paris : Arthaud-Flammarion.

Brazier, N., Gabriel, L., Dumersan, T. M. (1827). *Les passages et les rues, ou La guerre déclarée*. Vaudeville en 1 acte.

Brévan, C., Picard P. (2000). *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*. Rapport à Monsieur Claude Bartolone, Ministre délégué à la ville.

Bridge G., Dowling R. (2001). Microgeographies of Retailing and Gentrification, *Australian Geographer*, 32, 1, 93-107.

Briquet, J.-L., Sawicki, F. (1989). L'analyse localisée du politique. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 2(7), 6-16.

Butler, T., Robson, G. (2003). *London Calling. The Middle Classes and the Re-making of Inner London*. Oxford, NY : Berg.

Cadiou, S. (2014). Le maire et les paris (risqués) de l'action publique. *Pouvoirs*, 148(1), 43-55.

Cadiou, S. (dir.) (2016). *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ.

Callen, D. (2011). *La "fabrique péri-urbaine", système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*. (Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris I Panthéon – Sorbonne).

Callon, M. (1986). « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, 169-207.

Callon, M., Méadel, C., Rabeharisoa, V. (2000). L'économie des qualités. *Politix*, 13, 52, 211-239.

Callon, M. (2013). Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? Dans M. Callon et al., *Sociologie des agencements marchands* (pp. 325-440). Paris : Presses des Mines.

Callon, M. (2017). L'emprise des marchés: Comprendre leur fonctionnement pour pouvoir les changer. Paris: La Découverte.

Caracalla, J.-P. (1997). *Le roman du Printemps, histoire d'un grand magasin*. Paris : Denoël.

Carluer-Lossouarn, F. (2008). *Leclerc : enquête sur un système*. Rennes : B. Gobin.

Catlla M., Demazière D., (2014), Positions statutaires et attributions de travail. Les ambigüités de la professionnalisation politique. *Professionnalisation(s) et État. Une sociologie politique des professions*, 9-10 avril, Toulouse, 17 p.

Chabault, V. (2014). *Vers la fin des librairies ?* Paris : La Documentation Française.

Chabrol, M. (2011). *De nouvelles formes de gentrification ? Dynamiques résidentielles et commerciales à Château-Rouge (Paris).* (Thèse de doctorat, Université de Poitiers).

Chabrol M., Van Criekingen M., Fleury A. (2014). Commerce et gentrification. Le commerce comme marqueur, vecteur ou frein de la gentrification. Regards croisés à Berlin, Bruxelles et Paris. Dans A. Gasnier, N. Lemarchand (dir.). *Le commerce dans tous ses états. Espaces marchands et enjeux de société* (pp. 277-291). Rennes : PUR.

Chadoin, O. (2014). « Les formes informent » : le retour du symbolique dans la fabrique de la ville néolibérale. *Questions de communication*, 25, 21-39.

Champy, F. (2009). *La sociologie des professions*. Paris : PUF, Éditions Quadrige manuels.

Charmes, É. (2005). Le retour à la rue comme support de la gentrification. *Espaces et sociétés*, 122(3), 115-135.

Charmes, É., Bacqué, M.-H. (dir.) (2016). *Mixité sociale, et après ?* Paris : PUF.

Charpy, M. (2010). *Le théâtre des objets. Espaces privés, culture matérielle et identité bourgeoise, Paris, 1830-1914* (thèse de doctorat d'histoire), Université de Tours.

Chatelain, A. (1971). Pour une histoire du petit commerce de détail en France. Lutte entre colporteurs et boutiquiers en France pendant la première moitié du XIXème siècle. *Revue d'histoire économique et sociale*, 49, 3, 359-384.

Chatriot, A., Chessel, M.-E. (2006). L'histoire de la distribution : un chantier inachevé, *Histoire, économie et société*, 25 (1), 67-82.

Chessel, M.-E. (2012). *Histoire de la consommation*. Ed. La Découverte, Collection « Repères ».

Chevalier, L. (1959). *Classes laborieuses et Classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX siècle*. Paris : Plon.

Chevalier, S. (2007). « Faire ses courses » en voisin. Pratiques d'approvisionnement et sociabilité dans l'espace de trois quartiers de centre ville (Paris, Lyon et Besançon). *Métropoles*, (1).

Chevallier, J. (2004). L'état régulateur. *Revue française d'administration publique*, 111 (3), 473-482.

Citron, P. (2017). Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : Quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? *Métropoles*, (20).

Clerval, A. Colomb, C., Van Criekingen, M. (2011). La gentrification des métropoles européennes. *Données urbaines* 6, Economica Anthropos, 151-165.

Clerval, A. (2011). L'occupation populaire de la rue : un frein à la gentrification ? L'exemple de Paris intra-muros. *Espaces et sociétés*, 144-145 (1), 55-71.

Clerval, A. (2013). *Paris sans le peuple. Gentrification de la capitale*. Paris : La Découverte.

Closel, du, J. (1989). *D'une révolution commerciale à une autre*, ICC, coll. « Connaissance du commerce et de la consommation, Chotard et Associés éditeurs.

Coca-Stefaniak, J. A., Rinaldi, R., Parker, C., Quin, S. (2009). Evolution of town centre and place management models: A European perspective. *Cities*, 26, 74–80.

Cochoy, F., Dubuisson-Quellier, S. (2000). Les professionnels du marché, vers une sociologie du travail marchand. *Sociologie du travail*, 42 (3), 359-368.

Cochoy, F. (2002). *Une sociologie du packaging ou l'âne de Buridan face au marché*. Paris : Presses Universitaires de France - PUF.

Cochoy, F. (2006). L'hypermarché : jardin d'un autre type aux portes des villes, *Ethnologie française*, 35 (1), 81-91.

Cochoy, F. (2007). La responsabilité sociale de l'entreprise comme « représentation » de l'économie et du droit. *Droit et societe*, 65 (1), 91-101.

Cochoy, F. (2008a). Progressive Grocer, ou la « petite distribution » en mouvement (États-Unis, 1929-1959). *Espaces et sociétés*, 135 (4), 25-44.

Cochoy, F. (2008b). Faut-il abandonner la politique aux marchés ? Réflexions autour de la consommation engagée. *Revue Française de Socio-Économie*, 1 (1), 107-129.

Cochoy, F., Lachèze, A., (2010). Capture et contre-capture dans les politiques de Responsabilité Sociale de l'Entreprise. Dans I. Daugareilh (dir.). *Responsabilité sociale de l'entreprise transnationale et globalisation de l'économie* (pp. 31-69). Bruxelles : Bruylant.

Cochoy, F. (dir.) (2012). *Du lien marchand. Comment le marché fait société*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail.

Cochoy, F. (2014). *Aux origines du libre-service. Progressive Grocer (1922-1959)*. Lormont : Le Bord de l'eau.

Cochoy F., Trompette P., Araujo L., (2016). From Market Agencements to Market Agencing: An Introduction, *Consumption, Markets and Culture*, 19, 1, 3-16.

Collinet, J.-B. (2002). *Le magasin de nouveautés*. Cahiers du Temps Eds.

Costes, J. (1961). *Les Supermarchés : une révolution ?* Paris : SNEREP.

Corbillé, S. (2010). Paris-Métropole à l'épreuve du vécu métropolitain des quartiers gentrifiés du Nord-Est de Paris, *Quaderni*, 73, 75-88.

Cornet, A., Constantinidis, C. (2004). Entreprendre au féminin: Une réalité multiple et des attentes différenciées. *Revue française de gestion*, 151(4), 191-204.

Coulondre, A. (2015). *Faire une place au marché. La création des centres commerciaux en France par les promoteurs immobiliers* (thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Paris-Dauphine).

Coulondre, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité, *Espaces et sociétés*, 164-165 (1), 211-225.

Coulondre, A. (2017). La création de profit par les promoteurs immobiliers. Etude sur le travail entrepreneurial de qualification des biens. *Revue française de sociologie*, 58(1), 41-69.

Cusin, F. (2008). La gentrification en question: Entre stratégies résidentielles des nouvelles classes moyennes et mutations socioéconomiques des villes. *Espaces et sociétés*, 134 (3), 167-179.

Cusin, F. (2013). Les prix immobiliers dans les métropoles françaises: Un révélateur de la pénurie de logements ? *Revue de l'OFCE*, 128 (2), 123-162.

Czarniawska, B. (2007). *Shadowing: And Other Techniques for Doing Fieldwork in Modern Societies*. Copenhagen : Copenhagen Business School Press.

Czarniawska, B. (2014). Why I think shadowing is the best field technique in management and organization studies, *Qualitative Research in Organizations and Management*, 9 (1), 90-93.

Dasquet, M. (1955). « *Le Bon Marché* ». Paris : Éditions de Minuit.

Datchary, C. (2011). *La dispersion au travail*. Toulouse : Octarès Editions.

Daumas, J.-C. (2006a). Consommation de masse et grande distribution. Une révolution permanente (1957-2005), *Vingtième siècle, Revue d'Histoire*, 91 (3), 57-76.

Daumas, J.C. (2006b). L'invention des usines à vendre: Carrefour et la révolution de l'hypermarché, *Réseaux*, 135-136 (1), 59-91.

Davis, M. (1998). *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York : Metropolitan Books.

Delage, A. (2013). Des acteurs en quête de marché. *EspacesTemps.net* [En ligne], mis en ligne le 25 août 2013. URL : https://www.espacestemps.net/articles/des-acteurs-en-quete-de-marche/

Delamarre, A. (2016). Les néocavistes : nouveaux lieux du commerce dans des territoires urbains mondialisés, entre global et micro-local. Les cas parisiens et new-yorkais. Dans R.-P. Desse; S. Lestrade (dir.), *Mutations de l'espace marchand* (pp.265-281), Presses Universitaires de Rennes.

De La Pradelle, M. (1996). *Les vendredis de Carpentras. Faire son marché en Provence ou ailleurs*. Paris : Fayard.

Delorme, J.-C., Dubois, A.-M. (2002) *Passages couverts parisiens*. Ed. Parigramme.

De Maillard, J. (2000). Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique. Un nouveau métier urbain, *Les Annales de la recherche urbaine*, 88, 6-18.

De Maillard, J. (2004). *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*. L.G.D.T.

Demazière, D. (2008). L'ancien, l'émergent et le nouveau : quelle dynamique des activités professionnelles ?, *Formation Emploi*, 101, 41-54.

Demazière, D. (2009). Professionnalisations problématiques et problématiques de la professionnalisation : postface, *Formation Emploi*. *Revue française de sciences sociales*, 83 - 90.

Demazière D., Gadéa C. (dirs.) (2009). *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*. Paris : La Découverte.

Démier, F. (2017). La boutique dans le Paris du XIXème siècle, *Ethnologie française*, 165 (1), 47-58.

Desse, R.-P. (2001) *Le nouveau commerce urbain. Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Desse, R.-P. (2002). Les centres commerciaux français, futurs pôles de loisirs ?, *Flux*, 50 (4), 6-19.

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

Desse, R. (2019). Commerce et grands ensembles. La naissance de l'urbanisme commercial en France 1958-1973. *Flux*, 115(1), 2-13.

Dion, S. (1984). Politique et gestion municipale, *Politiques et management public*, 2 (2), 3-24.

Djelal, N. (1979). Le marché d'intérêt national de Toulouse. *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 50(1), 81-98.

Donzelot, J., Estèbe, P. (1994). *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*. Paris : Esprit.

Dubar, C., Tripier, P. (1998). *Sociologie des professions*. Paris : Armand Colin.

Dubois, V. (1999). La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique. Paris : Belin.

Dubois, V. (2010) Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue : Contribution à l'analyse des catégories d'intervention publique. Dans : M. Kaluszinski, S. Wahnich (dir.) *L'État contre la politique* (pp. 167-182) , L'Harmattan.

Dubuisson-Quellier, S. (2009). *La consommation engagée*. Paris : Presses de Sciences Po.

Dubuisson-Quellier, S. (dir.) (2016). *Gouverner les conduites*. Paris : Presses de Sciences Po.

Ducrocq, C. (1991). *Concurrence et stratégies dans la distribution*. Paris : Vuibert.

Du Gay, P. (2006) Le libre-service: La distribution, les courses et les personnes. *Réseaux*, 135-136,(1), 33-58.

Dugot, P. (2019). *Commerce et urbanisme commercial dans la fabrique de la ville durable*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, collection « Villes et territoires ».

Dujarier, M.-A. (2008) *Le travail du consommateur*. Paris : La Découverte.

Dupuy, C. (2010). *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)* (Thèse de doctorat). Sciences Po Paris et Université de Milan-Bicocca.

Duran, P., Caillosse, J. (2010). *Penser l'action publique*. Paris : LDGJ.

Endelstein, L., (2009). La rue commerçante casher et la globalisation du religieux. *Géographie et Cultures*, 71, 41-56.

Epstein, R. (2011). Politiques de la ville : bilan et (absences de) perspectives. *Regards croisés sur l'économie*, 9, 203-211.

Farcy, J.-C. (2011). Le contrôle des migrants en ville. Introduction. Dans : M.-C. Blanc-Chaléard, C. Douki, N. Dyonet, V. Millot, (dir.), *Police et migrants. France 1667-1939* (pp. 281-287), Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Farge, A. (1992). *Vivre dans la rue à Paris au XVIIIème siècle*. Gallimard, coll. « Folio histoire ».

Fassin, D., (1996). *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*. Paris : PUF.

Faure, A. (1979). L'épicerie parisienne au XIXème siècle ou la corporation éclatée. *Le Mouvement Social*, 108, 113-130.

Favre, G., Brailly, J. (2015). Salons et définition de normes marchandes : Le cas de la distribution de programmes de télévision en Afrique sub-saharienne. *L'Année sociologique*, 65(2), 425-456.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (1999). Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville. *Les dossiers FNAU*, 1.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (2007). De l'urbanisme commercial au commerce dans l'urbanisme. La contribution de la FNAU au débat sur la réforme de l'urbanisme commercial. publication du club Urbanisme Commercial FNAU, février 2007.

Fijalkow, Y. (2000). La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation 1850-1902. *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 20/21, 135-156.

Fijalkow, Y., Martin, E., Calvignac, C. (2017). Le retour des commerces en centre-ville comme stratégie d'aménagement local Le cas d'Albi. *Espaces et sociétés*, 168-169(1), 109-128.

Fleury, A. (2003), De la rue-faubourg à la rue 'branchée' : Oberkampf ou l'émergence d'une centralité des loisirs dans Paris. *L'Espace Géographique*, 4, 239-252.

Fleury, A., (2010). Public/privé : la (re)distribution des rôles dans la production des espaces publics à Paris et à Berlin. *Métropoles* [En ligne], 8, mis en ligne le 30 novembre 2010 : http://metropoles.revues.org/4346.

Fleury, A., Fol, S. (2018). Commerce et politiques publiques dans les quartiers populaires. Le cas de Saint-Denis. *Métropoles*, 23.

Fligstein, N. (2001). *The Architecture of Markets : An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton (NJ) : Princeton University Press.

Fol, S. (2013). La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? *L'Information géographique*, vol. 77 (3), 6-28.

Fontaine, L. (1996). *History of pedlars in Europe*. Cambridge : Polity Press.

François, P. (2007). Le marché et le politique. Le rôle de l'action publique dans le développement de la musique ancienne, *Revue française de science politique*, 57, 5, 629-649.

François, P. (2010). Politiques publiques et sociologie économique. Dans : L. Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e édition actualisée et augmentée (pp. 502-509). Paris: Presses de Sciences Po.

Franzmann, G. (1996). Gentrification und Einzelhandel. Gibt es die „neuen" Geschäfte?. Dans : J. Friedrichs, R. Kecskes (Ed.), *Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse* (pp. 229-258). Opladen : Leske + Budrich.

Fuchs, R. G., Thompson, V. E. (2004). *Women in Nineteenth-Century Europe*. Macmillan Education UK.

Gaillard, J. (1997). *Paris, la ville (1852-1870)*. Paris : L'Harmattan.

Garcia, M.-F. (1986). La construction sociale d'un marché parfait. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 65, 2-13.

Gasnier, A. (dir.) (2010). *Commerce et ville ou commerce sans la ville ? Production urbaine, stratégies entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable*. Rennes : P.U.R.

Gasnier, A. (2012). Dynamiques et enjeux des pôles commerciaux périphériques : études de cas français, *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 3, mis en ligne le 15 octobre 2012, URL : http://journals-openedition.org.gorgone.univ-toulouse.fr/tem/737 ; DOI : 10.4000/tem.737

Gasnier, A. (2013). La fonction commerciale dans les politiques de renouvellement des fronts d'eau urbains à Bordeaux et Saint-Nazaire : une résilience limitée ?. *Les Annales de la recherche urbaine*, 108, 82-95.

Gaudin J.-P. (1999) *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris : Presses de Sciences Po.

Geiger S., Harrison D., Kjellberg H., Mallard A. (eds.) (2014). *Concerned Markets: Economic Ordering for Multiple Values*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Ltd.

Geyzen, A. (2012). Marchands ambulants, réglementation et police à Bruxelles au XIXe siècle. *Le Mouvement Social*, 238,(1), 53-64.

Ghorra-Gobin, C. (2002). Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine : le cas du Mall of America. *Flux*, 4, 50, 44-52.

Gibout C. (1998). Les entrées de ville : une affaire de commerce ou d'hospitalité. *Les Annales de la recherche urbaine*, 78, 109-113.

Gimat, M. (2017) Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais. Métropoles [En ligne], 20, mis en ligne le 15 juin 2017. URL : http://journals.openedition.org/metropoles/5427

Gimat, M., Pollard, J. (2016). Une implication discrète, des effets structurants : quand les promoteurs immobiliers construisent du logement social. *Géographie, Économie, Société,* 18, 257-282.

Giraud, C. (2009). Les commerces gays et le processus de gentrification. L'exemple du quartier du Marais à Paris depuis le début des années 1980. *Métropoles*, 5. [En ligne] http://metropoles.revues.org/document3858.html.

Giraud, C., (2014). *Quartiers gays.* Paris : PUF.

Giraudeau, M. (2007). Le travail entrepreneurial, ou l'entrepreneur schumpetérien performé. *Sociologie du travail*, 49(3), 330-350.

Goffette, J. (2006). D'un imaginaire à l'autre : boulevards balzaciens, boulevards flaubertiens. *Romantisme*, 134, (4), 33-42.

Goffman, A. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne*, Minuit.

Grandclément, C., Cochoy, F. (2006). Histoires du chariot de supermarché. Ou comment emboiter le pas de la consommation de masse. *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 2006/3, 91, 77-93.

Grandclément, C. (2008). *Vendre sans vendeurs: sociologie des dispositifs d'achalandage en supermarché*. (Thèse de doctorat, sociologie) Sciences de l'Homme et Société, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Green, D. R. (1982). Street trading in London: a case study of casual labour, 1830-60. Dans : J. H. Johnson et C. G. Pooley (dir.), *The structure of nineteenth-century cities* (pp. 129-151), Londres, Croom Helm.

Grenard, F. (2008) La France du marché noir. Paris : Payot.

Grenard, F. (2010) L'administration du contrôle économique en France, 1940-1950. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 57-2, 2, 132-158.

Gresle, F. (1973) Éléments pour une sociologie du commerce. *Revue française de sociologie*, 13-4, 569-576.

Gresle, F. (1980) *Indépendants et petits patrons. Pérennité et transformations d'une classe sociale*. (thèse de sociologie, Université Paris V).

Grossetti, M. (2016). L'engagement dans l'entrepreneuriat des créateurs de startups. *Regards croisés sur l'économie*, 19(2), 14-24.

Gueit, A. (2015). *Le rôle des commerces dans la production d'une centralité ex-nihilo. Stratégies et représentations d'acteurs*. (Mémoire de master 1), Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne.

Guillerme, A., Lefort, A.C., Jigaudon, G. (2004) *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles*. Seyssel :Champ Vallon.

Guy, C. (2016). Sociologie urbaine : Les trois vagues du repeuplement du quartier de la gare. *La revue urbaine Rennes/ Saint Malo*, dossier eurorennes, 25-27.

Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.) (2014). L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets. Paris : Presses de Sciences Po.

Hamman, P. (2011). La « ville durable », de l'incantation à la profession ? *Natures Sciences Sociétés*, 19(4), 331-343.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneuralism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *GeografiskaAnnaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, 3-17.

Hassoun, J.-P. (2010). Deux restaurants à New York : l'un franco-maghrébin, l'autre africain. Créations récentes d'exotismes bien tempérés. *Anthropology of food*, 7.

Hatchuel, A. (1995). *Les marchés à prescripteurs. L'inscription sociale du marché*. Paris.

Häussermann H., Läpple D., Siebel W. (2008) *Stadtpolitik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Hay, C., Smith, A. (dir.) (2018). *Dictionnaire d'économie politique. Capitalisme, institutions, pouvoir*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

Hazel Hahn, H. (2006). Du flâneur au consommateur : spectacle et consommation sur les Grands Boulevards, 1840-1914. *Romantisme*, 134,(4), 67-78.

Hodson D., (1998), The Municipal Store: Adaptation and Development in the Retail Markets of Nineteenth Century Urban Lancashire, *Business History*, 40-4, 99.

Houzé, P. (1997). *La Vie s'invente en ville : Quel commerce pour les villes ?* Economica.

Howard, V. (2015). *From Main Street to Mall: The Rise and Fall of the American Department Store.* University of Pennsylvania Press.

Ion, J. (1979). *De l'échoppe à l'hyper, évolution des manières de consommer*. Saint Etienne : CRESAL.

Jacques, T. (2015) Dans l'ombre d'Edouard Leclerc, Roger Berthier, *18ème colloque Etienne Thil, 15-16 octobre 2015*, Novancia Paris [en ligne] : http://thil-memoirevivante.prd.fr/wp-content/uploads/sites/43/2016/06/25.-Dans-lombre-dEdouard-Leclerc-Roger-Berthier.-Tristan-Jacques.pdf (consulté le 10-07-2017).

Jacques, T. (2017). L'américanisation du commerce français au début des années 1960: Bernardo Trujillo et les séminaires Modern Merchant Methods. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 134 (2), 131-145.

Jacquier, C. (2000). Les nouveaux métiers de la ville. Quelques interrogations sur des évolutions en cours. *Les Annales de la recherche urbaine*, 88, 19-24.

Jeannot, G., Veltz, P. (dir.) (2001). *Le travail entre l'entreprise et la cité*, La tour d'Aigues.

Jeannot, G., (2005). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du Travail*, 47 (1), 17-35.

Jeannot, G. (2007). À quoi ne se réfèrent pas les référentiels métier des agents de développement local ?. *Formation emploi*, 100(4), 121-135.

Jefferys, J. B., Knee D. (1963). *Le commerce de détail en Europe*. Paris.

Jobert, A. (1998) L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, 42.

Jorland, G. (2010) *Une société à soigner. Hygiène et salubrité publiques en France au XIXe siècle*. Paris : Gallimard.

Joseph, I. (1998). *La ville sans qualités*. La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube.

Joye, J.-F., (2007). Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. *Actualité juridique. Droit administratif*, 20, 1063-1071.

Jullien, B., Smith, A. (2012). Le gouvernement d'une industrie: Vers une économie politique institutionnaliste renouvelée. *Gouvernement et action publique*, 1(1), 103-123.

Karpik, L., (1996). Dispositifs de confiance et engagements crédibles, *Sociologie du travail*, 4, 527-550.

Kessous, E., Mallard, A. (dirs.) (2014). *La fabrique de la vente. Le travail commercial dans les télécommunications*. Paris : Presses des Mines.

King, D., Le Galès, P. (2011). Sociologie de l'État en recomposition. *Revue française de sociologie*, 52, 3, 453-480.

Koehl, J.-L. (1990). *Les Centres commerciaux*, Paris : PUF.

Koenig, G. (1996). *Management stratégique : paradoxes, interactions et apprentissages*. Paris : Nathan.

Lalouette, J. (1979). *Les débits de boissons en France, 1871-1919* (thèse de doctorat d'histoire), Paris I.

Lallement, E. (2010a). *La ville marchande : enquête à Barbès*. Paris : Teraedre.

Lallement, E., (2010b). Paris métropole marchande, entre singularité et uniformisation urbaine ? *Quaderni*, 73, 65-73.

Lallement, M. (1999). *Les gouvernances de l'emploi. Relations professionnelles et marché du travail en France et en allemagne*. Paris : Desclée de Brouwer.

Larchet, N. (2017). Mohamed's Corner: Le patron d'un « magasin du coin » et ses clients à La Nouvelle-Orléans. *Ethnologie française*, 165(1), 11-22.

Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 11, 42, 37-66.

Lascoumes, P. (2007). Gouverner par les cartes. *Genèses*, 68(3), 2-3.

Lascoumes, P., Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, 61 (1), pp. 5-22.

Lazzarotti, R. (1986) Les municipalités des villes moyennes de la banlieue parisienne et le commerce local. Dans A. Metton (dir.), *L'application de la loi Royer (1974-1988). Municipalités et entreprises, Commissions Départementales et instances nationales d'Urbanisme Commercial (Actes du colloque de Bordeaux)* (pp. 179-196), Collection Commerce et Société.

Latour, B. (1992). *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris : La Découverte.

Latour, B. (2007). *Changer de société, refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.

Le Bart, C. (2003). *Les Maires. Sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

Leblanc, F. (1998). *Libraire, un métier*. Paris : L'Harmattan.

Leblanc, F. (2008) Les groupements de libraires indépendants, révélateurs des mutations du groupe professionnel. Dans : P. Sorel et F. Leblanc (dir.), *Histoire de la librairie* (pp. 529-535). Paris : Le Cercle de la Librairie.

Leblanc, F. (2017a). Commercer dans la ville. *Ethnologie française*, 165(1), 5-10.

Leblanc, F. (2017b). Être commerçant dans l'est parisien, une opportunité pour « gentrifieur ». *Ethnologie française*, 165(1), 87-98.

Le Bourhis J.-P. (2004). *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)* (Thèse de doctorat, science politique). Université Panthéon-Sorbonne Paris 1.

Lefebvre, H., 1967. Le droit à la ville, *L'Homme et la société*, 6, 29-35.

Le Galès, P., (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, 1, 57-95.

Le Galès, P., Thatcher, M. (dir.) (1995). *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris : L'Harmattan.

Le Galès, P. (2011). *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po.

Lemarchand, N. (2008). *Géographie du commerce et de la consommation : les territoires du commerce distractif* (HDR de Géographie). Université Paris-Sorbonne - Paris IV.

Lemercier, C., (2005). Les carrières des membres des institutions consulaires parisiennes au XIXe siècle. *Histoire & mesure*, 20 (1/2), 59-95.

Lemercier, C. (2007). Devenir une institution locale : la Chambre de commerce de Paris au XIXe siècle. *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 54-3(3), 40-62.

Lemercier, C. (2008). Discipliner le commerce sans corporations: La loi, le juge, l'arbitre et le commerçant à Paris au xixe siècle. *Le Mouvement Social*, 224(3), 61-74.

Lemarchand, N. (2009). De la géographie du commerce à la géographie du commerce et de la consommation. *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 52,139-141.

Lemoine, B. (1983) *Les passages couverts en France.* Délégation à l'Action Artistique de la Ville de Paris, 254 p.

Lenoir, J., Gribaudi, M. (2013). Les passages ouverts. La modernité oubliée de Paris capitale. *Histoire Urbaine*, 1(36), 73-103.

Le Velly, R. (2004). *Sociologie du marché : le commerce équitable : des échanges marchands contre le marché et dans le marché* (Thèse de doctorat en Sociologie), Université de Nantes.

Levy, J.-P. (1983). Quartiers anciens et centre ville à toulouse : nouveaux enjeux d'une politique de réhabilitation », revue géographique des pyrénées et du sud-ouest, 54(1), 101-126.

Lévy, E. (2001). Saisir l'accessibilité : les trajets-voyageurs à la gare du 11 Nord. Dans : M. Grosjean, J.-P. Thibaud (dirs.). *L'espace urbain en méthodes* (pp. 47-62), Marseille : Parenthèses.

Ley, D., (1996). *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. Oxford : Oxford University Press.

Leymonerie, C. (2006). La vitrine d'appareils ménagers. Reflet des structures commerciales dans la france des années 1950. *Réseaux*, 1, 135-136, 93-123.

Lhuissier, A. (2007). *Alimentation populaire et réforme sociale. Les consommations ouvrières dans le second XIXe siècle*. Maison des Sciences de l'Homme.

Lieberman M. B., (1987). Excess capacity as a barrier to entry: an empirical appraisal. *Journal of Industrial Economics*, 35 (4), 607-627.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York City, États-Unis: Russell Sage Foundation.

Logan J. R., Molotch H. L. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley (CA), États-Unis : University of California Press.

Lorrain D., (1989). 570 000 professionnels de l'urbain, la fonction communale aujourd'hui. *Les Annales de la recherche urbaine*, 44-45, 127-138.

Lorrain, D., (2011). La main discrète : La finance globale dans la ville. *Revue française de science politique*, 61 (6), 1097-1122.

Ma Mung, E., Body-Gendrot, S., Hodeir, C. (1994). L'expansion du commerce ethnique : Asiatiques et Maghrébins dans la région parisienne, *Revue européenne des migrations internationales*, 8, 1, 39-59.

MacKenzie D. A., (2009). Making Things the Same: Gases, Emission Rights and the Politics of Carbon Markets Accounting. *Organizations and Society*, 34 (3), 440-455.

Madry, P. (2010). Le commerce des quartiers de grand ensemble au défi de la mixité sociale. Dans : A. Gasnier (dir.), *Commerce et ville ou commerce sans la ville ? Production urbaine, stratégies entrepreneuriales et politiques territoriales de développement durable* (pp. 225-232), Rennes : PUR.

Madry, P. (2018). Le nouveau rapport entre ville et commerce et l'impossible réforme des politiques d'urbanisme commercial. *Tous urbains*, 21 (1), 42-47.

Mallard A., (2015). Concerning Urban Consumption: On the Construction of Market Agencements for Retail Trade. *Consumption, Markets and Culture*, 19 (1), 56-70.

Mallard, A. (2016). Exploring urban controversies on retail diversity: An inquiry into the cosmopolitics of markets in the city. Dans : A. Blok & I. Farias. *Urban cosmopolitics. Agencements, assemblies, atmospheres,* pp. 85-103. Abingdon-on-Thames, Royaume-Uni : Routledge.

Maltais, A., (2016). Anciens et nouveaux petits commerçants face à la transformation socioéconomique de deux anciens quartiers populaires montréalais. *Lien social et Politiques*, (77), 148–165.

Marcelin, A. (1982). *L'Espace urbain : « le Projet de Réhabilitation du quartier Arnaud-Bernard »* (Mémoire de Master en géographie). Université Toulouse le Mirail, Toulouse.

Marlière, É., Fontaine, S., (2011). La médiation de rue comme régulation des désordres urbains. *Pensée plurielle*, 26 (1), 13-23.

Marseille, J. (dir.) (1997). *La Révolution commerciale. Du « Bon marché » à l'hypermarché*. Paris, France : Le Monde-Editions

Massard-Guilbaud, G. (2010). *Histoire de la pollution industrielle*. Paris, France : Édition de l'EHESS.

Martin, C., (1970). Le commerce de détail alimentaire en France. Facteurs d'évolution. *Revue économique*, 21 (4), 660-699.

Maurice, R. (2014). *Politiques foncières locales et dynamiques de promotion immobilière. Le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise* (Thèse de Doctorat en urbanisme). Université de Grenoble, Grenoble.

Mayer, N. (1986). *La Boutique contre la gauche*. Paris, France : Fondation nationale des sciences politiques.

Mazaud, C. (2013). *L'artisanat français. Entre métier et entreprise*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Mazeaud, A., (2012). Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale. *Quaderni*, 79, 45-58.

Mérenne-Schoumaker, B. (2003). *Géographie des services et des commerces*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes.

Messerlin, P. (1982). *La révolution commerciale*. Paris, France : Bonnel.

Metton, A. (1978). *Le commerce et la ville en banlieue parisienne* (Thèse en Doctorat). Université Paris 1, Paris.

Metton, A. (1980). Le commerce et la ville en banlieue parisienne, Courbevoie. Dans : A. Metton. *Mission sur les structures et les techniques commerciales américaines (1951), Commerce américain et productivité*, Paris : PUF.

Metton, A. (1993). Commerce et aménagement : un problème délicat (Retail trade and planning : a difficult question). *Bulletin de l'Association de géographes français*, 70, 1993-3, 171-174.

Metton, A. (dir.) (1986a) *L'application de la loi Royer (1974-1988). Municipalités et entreprises, Commissions Départementales et instances nationales d'Urbanisme Commercial*. Actes du colloque de Bordeaux), Collection Commerce et Société.

Metton, A. (1986b) L'évolution du commerce français sous la loi Royer (1974-1988). Dans A. Metton (dir.), *L'application de la loi Royer (1974-1988). Municipalités et entreprises, Commissions Départementales et instances nationales d'Urbanisme Commercial* (Actes du colloque de Bordeaux) (pp. 3-24).

Metton, A., (1998). Espoirs et amertumes du commerce des centres-villes. *Annales de la recherche urbaine*, 78, 46-54.

Miller, M. B. (1987). *Au Bon Marché, 1969-1920 : le consommateur apprivoisé*. Paris, France : A. Colin.

Miller, D., (2005). Une rue au nord de Londres et ses magasins : imaginaire et usages. *Ethnologie française*, 35(1), 17-26.

Milliot, V. (2005). *Les mémoires policiers (1750-850). Écritures et pratiques policières, du siècle des Lumières au Second Empire*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes.

Moati, P. (2001). *L'avenir de la grande distribution en Europe*. Paris : Odile Jacob.

Moati, P. (2005). Mutations de la grande distribution et évolution de la localisation du commerce. Dans : M. Filippi (dir.) *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux* (pp. 39-57). Versailles, France: Editions Quæ.

Moati, P. (2011). *La nouvelle révolution commerciale*. Paris : Odile Jacob.

Moati, P., Volle, P., (2011). La montée en compétence marketing des distributeurs : modalités, défis et enjeux de management. *Management & Avenir*, 47 (7), 189-204.

Mondada, L. (2000). *Décrire la ville - la construction des savoirs urbains dans l´interaction et dans le texte*. Paris : Anthropos.

Monediaire, G., Moreno, D. (2012) Problématique générale : la régulation de l'implantation des commerces : législation spéciale et/ou intégration dans le droit de l'urbanisme ?. *Comptes-rendus des travaux du GRIDAUH* [en ligne] : http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/

Monino, J.-L., Turolla, S., (2008). Urbanisme commercial et grande distribution. Etude empirique et bilan de la loi Raffarin. *Revue Française d'économie*, 23 (2), 139-178.

Monnet, J., (2006). Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation. *Autrepart*, 39 (3), 93-109.

Monnet, J. (2008). « L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009 : quels changements avant et après la Directive européenne « Services » ? » (en ligne) : https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00344088/document

Moreno D., (2010). La place du commerce dans l'évolution urbaine. *Droit et ville*, 69.

Nadau, T. (2005). *Itinéraires marchands du goût moderne. Produits alimentaires et modernisation rurale en France et en Allemagne (1870-1940)*. Paris, France : Editions de la Maison des sciences de l'homme.

Nappi-Choulet, I. (2013). La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008. *Revue d'économie financière*, 110(2), 189-206.

Navereau, B. (2011). *Le commerce alimentaire de proximité dans le centre-ville des grandes agglomérations : l'exemple de Toulouse et de Saragosse* (Thèse de doctorat de géographie). Université Toulouse le Mirail, Toulouse.

Nay, O., Smith, A. (Dir.) (2002). *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris, France: Economica.

Nelson, R. L. (1958). *The selection of retail locations*. New York : Dodge F.W.

Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris : Armand Colin.

Osty, F. (2003). *Le désir de métier. Engagement, identité et reconnaissance au travail*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Pallez, F., Aggeri, F. (2002). Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles. *Cahiers du CGS*.

Palomares, É. (2008). Itinéraire du credo de la « mixité sociale ». *Revue Projet*, 307(6), 23-29.

Pamphile, L. (1993). *Evolution du commerce des centres-villes dans la proche banlieue Sud et Est de Paris*. (DEA d'aménagement, sous la direction de J.-R. Pitte). Université Paris IV-Sorbonne, Paris.

Paradeise, C. (1984). La marine marchande française, une profession fermée ? *Revue Française de Sociologie*, 25-3, 352-375.

Péraldi, M. (dir.) (2001). *Cabas et containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*. Paris, France : Maisonneuve et Larose.

Peretz, H., (1992). Le vendeur, la vendeuse et leur cliente. Ethnographie du prêt-à-porter de luxe. *Revue française de sociologie*, 33 (1), 49-72.

Perrin, C. (2001). *Les entreprises artisanales et la politique économique de l'Etat en France (1938-1970).* (Thèse de doctorat en économie) Tours, Université François Rabelais.

Péron, R., (1991). Les commerçants dans la modernisation de la distribution. *Revue Française de Sociologie*, 32 (2), 179-207.

Péron, R. (1993). *La fin des vitrines. Des temples de la consommation aux usines à vendre*. Paris, France : Editions de l'ENS Cachan.

Péron, R. (1998). L'urbanisme commercial à la française : quel agrément ? *Annales de la recherche urbaine*, 78, 4-11.

Péron, R. (2000). Cachez ces boîtes que je ne saurais voir. La recomposition des formes urbaines de la distribution vue par les parlementaires français. *Norois*, 47(185), 9-22.

Péron, R. (2004). *Les boîtes. Les grandes surfaces dans la ville*. Nantes, France : Atalante.

Perrot, M., (1980). La ménagère dans l'espace parisien au XIXe siècle. *Annales de la recherche urbaine*, 9, 3-22.

Perrot, M. (2009) *Faire ses courses*, Stock.

Persyn, N. (2017) Les redéploiements de l'intervention foncière publique locale dans deux agglomérations moyennes. *Métropoles* [en ligne], 20. URL : http://journals-openedition.org.gorgone.univ-toulouse.fr/metropoles/5442

Piganiol, M. (2017). Le prix du compromis politique: Quand les politiques du logement et de la dette s'affrontent dans le marché foncier. *Revue française de sociologie*, 58(2), 267-293.

Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes.* Paris, France : Presses de Sciences Po.

Piotet, F. (2002). Introduction : La révolution des métiers. Dans : F. Piotet (dir.), *La révolution des métiers* (pp. 1-19). Paris, France: Presses Universitaires de France.

Pollard, J. (2009). *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid* (Thèse de doctorat en Sciences politiques). Institut d'études politiques, Paris

Pollard, J. (2010). Soutenir le marché : Les nouveaux instruments de la politique du logement. *Sociologie du Travail*, 52 (3), 323-339.

Pollard J., Halpern C., (2013), Les acteurs de marché font-ils la ville ? *EspacesTemps.net*, Traverses.

Querrien A., Lassave P., (2000). Des métiers pour la ville. *Les Annales de la recherche urbaine*, 88, 3-5.

Quin, C. (1964). *Physionomie et perspectives d'évolution de l'appareil commercial français*. Paris, France : Gauthier-Villars.

Rangeon, F., (2005). Peut-on parler d'un intérêt général local ? Dans : C. Le Bart, R. Lefebvre (Dir.). *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Rankin K. N., McLean H., (2015). Governing the Commercial Streets of the City: New Terrains of Disinvestment and Gentrification in Toronto's Inner Suburbs. *Antipode*, 47 (1), 216-239.

Raulin, A. (1986). Mise en scène des commerces maghrébins parisiens. *Terrain*, 7.

Renahy, N. (2010). Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion. *Regards*, 40.

Rose, D., (2006). Les atouts des quartiers en voie de gentrification : du discours municipal à celui des acheteurs : Le cas de Montréal. *Sociétés contemporaines*, 63 (3), 39-61.

Roussy, B. (1999). *La gestion collective des centres-villes : Une démarche globale pour un projet ville*. Paris : ACFCI.

Roy, M. (1971). *Les commerçants entre la révolte et la modernisation*. Paris, France : Seuil.

Roy, J.-M. (1998). *Les marchés alimentaires parisiens et l'espace urbain du XVIIème au XIXème siècle* (Thèse de Doctorat en histoire). Université Paris-I, Paris.

Sami-Ali, M., (2004). Spéculation et société : les grands travaux à Paris au XIXe siècle. *Histoire, économie & société*, 23e année (3), 433-448.

Santana, S (1980). Les immigrés dans la ville. Analyse d'un espace écologique à Toulouse. *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 51(2), 137-151.

Sauquet, C. (2010). *L'Espace public du quartier Arnaud-Bernard : Pratiques, représentations, enjeux*. (mémoire de maîtrise) Université Toulouse 2-Le Mirail.

Sciardet, H. (1999). *Les cadres sociaux du commerce* (Thèse de Doctorat en sociologie). Université Paris VIII, Paris.

Sciardet, H. (2003). *Les Marchands de l'aube, ethnographie et théorie du commerce aux Puces de Saint-Ouen*. Paris, France : Economica.

Simmel, G. (1999). *Sociologie. Étude sur les formes de la socialisation* (traduit de l'allemand par Lyliane Deroche-Gurcel et Sibylle Muller). Paris : Presses universitaires de France.

Sipp, J.-F., Blanc, M., (2000). *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, rapport pour la délégation interministérielle à la ville.

Slater, T., (2006). The Eviction of critical perspectives from gentrification research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 737–757.

Smith, N. (2003). La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la "régénération" urbaine comme stratégie urbaine globale. Dans : C. Bidou-Zachariasen (dir.), *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres* (pp. 45-72), Paris, Descartes & Cie.

Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61(1).

Soares, A. (2002). Les qualifications invisibles dans le secteur des services : le cas des caissières de supermarchés. *Lien social et Politiques*, 40, 105–116.

Solard, G. (2010). Le commerce de proximité. *INSEE Première*, mai 2010.

Soucy, C. (1971), *La crise des centres. Orientation de la recherche*. Paris : Centre de sociologie urbaine.

Souillac, R. (2007). *Le mouvement Poujade. De la défense professionnelle au populisme nationaliste (1953-1962)*. Paris, France : Presses de Sciences.

Soumagne, R.-P. (1986) L'action de la commission départementale d'urbanisme commercial dans les Deux-Sèvres. Dans A. Metton (dir.), *L'application de la loi Royer (1974-1988). Municipalités et entreprises, Commissions Départementales et instances nationales d'Urbanisme Commercial.*

Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*. Paris, France : Grasset.

Stabel, P., (2011). Le goût pour l'Orient : Demande cosmopolite et objets de luxe à Bruges à la fin du Moyen Âge. *Histoire urbaine*, 30 (1), 21-39.

Star, S.L., Griesemer, J., (1989). Institutionnal ecology, 'Translations', and Boundary objects: amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertrebate zoologie. *Social Studies of Science*, 19 (3), 387-420.

Stark, D. (2009). *The Sense of Dissonance, Accounts of Worth in Economic Life.* Princeton and Oxford : Princeton University Press.

Steiner, P. (1994). La liberté du commerce : le marché des grains. *Dix-huitième Siècle*, 26, 201-219.

Steiner, P. et Trespeuch, P., (dir.) (2015). *Marchés contestés. Quand le marché rencontre la morale.* Toulouse, France : Presses Universitaires du Mirail.

Steiner, P., Vatin, F. (2013). *Traité de sociologie économique*. Paris, France : Presses Universitaires de France.

Steinmetz, H. (2013). *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010* (Thèse de Doctorat en sociologie). Université Lyon 2, Lyon.

Stigler, G. J., (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), 3-21.

Stigler, G.J. (1975). *The citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago (IL), Etats-Unis : University of Chicago Press.

Stone C., (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-86*. Lawrence (KA), États-Unis : University of Kansas Press.

Strasser, S. (1989). *Satisfaction Guaranted. The Making of the American Mass Market*. Washington : Smithsonian Institution Press.

Taburet, A. (2012). *Promoteurs immobiliers privés et problématiques de développement durable urbain* (Thèse de Doctorat en Géographie). Université du Maine, Le Mans.

Tanguy, Y. (1988). Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial. *Pouvoirs*, 46, 97-112.

Tedlow (1996). *New and Improved: Mass Marketing in America*. Cambridge (MA), Etats-Unis : Harvard University Press.

Terni, J. (2001). Paris Imaginaire : le vaudeville et le spectacle de la ville moderne. Dans K. Bowie (dir.), *La modernité avant Haussmann. Formes de l'espace urbain à Paris 1801-1853* (pp. 177-190), Editions Recherches.

Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2008). *Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne décision.* Paris : Vuibert.

Thélot C. (1975) Le comportement social des commerçants. *Economie et statistique*, 67, 57-64.

Thevelot, C., (1975). Le comportement social des commerçants. *Economie et statistique*, 67, 57-64.

Thevenard, C. (1994). *Commerce et espace public* (DESS urbanisme-aménagement), Grenoble, IUG.

Thœnig, J.-C., Burlen, K. (1998). Les secrétaires généraux des villes. *Politiques et management public*, 16(1), 141-172.

Tiffon, G. (2009). *La création de valeur par le client : de la marchandise service à la théorie du néo-surtravail* (Thèse de Doctorat de sociologie). Université Evry-Val-d'Essonne, Evry.

Tirole J. (1993). *Théorie de l'organisation industrielle*. Paris, France : Economica.

Tissot, S. (2011). *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*. Paris, France : Raisons d'agir.

Tissot, S., (2012). Les centres-villes : modèles, luttes et pratiques. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 195 (5), 4-11.

Tissot, S. (2012). Les métamorphoses de la domination sociale: La bourgeoisie progressiste et les quartiers populaires. *Savoir/Agir*, 19(1), 61-68.

Tissot, S. (2013). "Anything but Soul Food". Goûts et dégoûts alimentaires chez les habitants d'un quartier gentrifié ». Dans P. Coulangeon (dir.), *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu* (pp. 141-152), Paris: La Découverte.

Topalov, C. (1973). *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris ; La Haye : Mouton, France.

Touhami, S., 2007, Arnaud-Bernard ou quand l'Autre fait la ville. *Cahiers du Framespa*, 2.

Trouillard, E. (2014). *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation* (Thèse de Doctorat en Géographie). Université de Paris 7, Paris.

Varanda, M., (2005). La réorganisation du petit commerce en centre-ville. L'échec d'une action collective. *Revue française de sociologie*, 46 (2), 325-350.

Vatin, F. (dir.) (2009) *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*. Presses universitaires du Mirail.

Vatin F., (2013). Valuation as Evaluating and Valorizing. *Valuation Studies*, 1 (1), 31-50

Veblen, T. (1970) [1899]. *Théorie de la classe de loisir* (Traduit de l'anglais). Paris, France : Gallimard.

Vergriete, P. (2013). *La ville fiscalisée. Politique d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012). (*Thèse de Doctorat en Aménagement de l'espace – Urbanisme). LATTS, Université Paris-Est, Paris.

Verheyde, P. (1990). *Les Galeries Lafayette, 1899-1955 : histoire économique d'un grand magasin* (Mémoire de maîtrise). Université de Paris VIII, Paris.

Villermet, J.-M. (1991). *Naissance de l'hypermarché.* Paris, France : Armand Colin.

Villermet, J.-M., (1993). Histoire des grandes surfaces, méthodes américaines, entrepreneurs européens. *Entreprises et Histoire*, 4, 41-53.

Wagniart, J. (1999). *Le vagabond à la fin du XIXe siècle*. Paris, France : Belin.

Waelli, M. (2009). *Caissière… et après ? Une enquête parmi les travailleurs de la grande distribution*. Paris, France : Presses Universitaires de France.

Walker R. (2012). *« Tout sous un même toit » : le discours sur l'avènement du supermarché et du libre-service en France, 1958-1963* (Mémoire de MA sous la direction de M.-E. Chessel). Columbia University Programs in Paris, Paris.

Weber, M. J., (1972). *The impact of uncertainty on location*. MIT Press, Cambridge, MA.

White, H. C., (2002). *Markets from Networks. Socioeconomic Models of Production*. Princeton (nj) : Princeton University Press.

Wolff, J.-P. (2015). La recomposition des jeux d'acteurs liée aux conflits induits par le projet de LGV Bordeaux – Toulouse. *Sud-Ouest européen*, 40, 43-55.

Wolff, J., (2016). Le tramway : otage des élections municipales de 2014. *Transports urbains*, 128 (1), 3-12.

Woolgar S., Neyland D. (2013). *Mundane Governance: Ontology and Accountability*. Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.

Ydewalle (d'), C. (1965). *Au Bon Marché, de la boutique au grand magasin*. Paris, France : Plon.

Zalc, C. (2010). *Melting Shops. Une histoire des commerçants étrangers en France*. Paris, France : Perrin

Zalc, C., (2012). Les petits patrons en France au 20e siècle ou les atouts du flou. *Vingtième Siècle : Revue d'histoire*, 114 (2), 53-66.

Zola, E. (1880). *Au bonheur des dames*. Paris, France : G. Charpentier et E. Fasquelle.

Zukin S. (1995). *The Cultures of Cities*. New York City (NY), États-Unis : Blackwell.

Zukin S., Trujillo V., Frase P., Jackson D., Decuber T. Walker A., (2009). *New Retail Capital et Neighborhood Change: Boutiques and Gentrification in New York City*. *City & Community*, 8 (1), 47–64.

TABLE DES MATIERES

Introduction générale 17

Problématique 25

Du problème d'action publique au groupe professionnel 25

Un travail politique et marchand d'*agencing* des marchés 32

Agencer le commerce pour fabriquer la ville 42

Méthodologie et enquête de terrain 46

Retracer le processus de professionnalisation du management de centre-ville à l'échelle nationale 49

Observer le management de centre-ville « en train de se faire » à l'échelle locale 55

Plan de la thèse 64

Partie I. Le commerce comme objet d'intervention publique 69

Chapitre 1. L'émergence de la société de consommation : reconfigurations des usages marchands dans la ville 78

1.1. Contrôle des usages marchands, gouvernement des populations 79

1.2. Passages et grands magasins : de nouveaux espaces marchands qui reconfigurent le rapport à la ville 85

Conclusion 95

Chapitre 2. Vers la consommation de masse : dynamiques marchandes et mutations urbaines 97

2.1. De la boutique à l'hypermarché : la lente évolution vers la distribution de masse (1945-1963) 98

2.2. Aux portes de la ville : évolutions de l'appareil commercial périphérique (1969-2000) 109

2.3. Le commerce de centre-ville : entre crises et adaptations 116

Conclusion 121

Chapitre 3. Les prémices de l'urbanisme commercial : une vocation urbaine oubliée 124

3.1. Les premières mesures de planification commerciale : équiper les nouvelles zones urbaines ou encourager la modernisation du commerce ? 129

3.2. Protéger le commerce indépendant de la modernisation : controverses autour de l'urbanisme régulateur 133

3.3. La réforme de la loi Royer : foisonnement des préoccupations et diversification des instruments 151

Conclusion 161

Chapitre 4. Intégrer le commerce dans l'urbanisme, un processus inachevé 164

4.1. Favoriser l'intégration du commerce dans l'urbanisme 166

4.2. Vers une sortie de l'urbanisme commercial régulateur ? 177

4.3. « Bail à céder » : vacance commerciale et instruments marchands 186

Conclusion 198

Partie II. Le management commercial : métiers 202

Chapitre 5. De la préoccupation du commerce urbain au métier de manager de centre-ville 205

5.1. Les années 1990 : les pionniers des partenariats public-privé, une diffusion multipolaire initiée par les acteurs du commerce 207

5.2. Les années 2000 : vers l'intégration des managers aux politiques publiques 229

5.3. Les années 2010 : la mise à l'agenda comme stratégie de pérennisation 263

Conclusion 285

Chapitre 6. Profils et trajectoires de managers : du commerce à la ville 289
6.1. Profils de managers : quelles voies d'entrée dans le métier ? 292
6.2. Des conditions d'emploi qui façonnent la pratique du métier 308
Conclusion 328
Partie III. Le management commercial : pratiques 332
Chapitre 7. La politique de management commercial à Toulouse soumise aux traductions 335
7.1. La création de la mission commerce : un besoin accru par le réaménagement du centre-ville 336
7.2. Alternance politique et évolution du service : la mise en place d'une politique d'aménagement commercial 342
7.3. La relation aux élus : entre distance et proximité 357
Conclusion 364
Chapitre 8. Le manager de centre-ville, un professionnel du commerce au service de la ville 367
8.1. Entre administration quotidienne et maintien du cadre d'action 368
8.2. Quantifier et qualifier l'offre commerciale du centre-ville 387
8.3. Soutenir la diversité commerciale : un objectif flou pour gouverner les classes sociales ? 426
Conclusion 435
Partie IV. Commerce Avenir : se positionner comme acteur de l'offre 439
Chapitre 9. Le choix des quartiers : revaloriser les quartiers « populaires » du centre-ville 452
9.1. Trois quartiers, trois ambitions ? 454
9.2. Les caractéristiques des quartiers concernés par l'opération Commerce Avenir 484
Conclusion 495
Chapitre 10. L'acquisition de locaux commerciaux : entre valuations politique et économique 497
10.1. La valuation politique des boutiques 499
10.2. La valuation financière et économique des boutiques 511
Chapitre 11. Sélection marchande, sélection sociale : le choix des locataires 530
11.1. Le pari de la municipalité : impulser de nouvelles dynamiques marchandes 531
11.2. Le choix des commerçants Commerce Avenir : entre valorisation marchande et sélection sociale 538
11.3. Les effets de la commercialisation : attractivité et sociabilités 567
Conclusion 595
Conclusion générale 599
Bibliographie 606
Table des matières 626
Table des figures 628
Annexes 631

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Le gouvernement des conduites dans la régulation marchande (Dubuisson-Quellier, 2016) 38
Figure 2. Articulation des terrains de la thèse 48
Figure 3. Des controverses qui laissent des traces : référentiel métier annoté par un manager 51
Figure 4. Cartographie des 120 répondants au questionnaire 55
Figure 5. Chronologie des différents formats de commerce de détail 77
Figure 6. Halles centrales, Paris (1867 et 1874, Charles Marville). 83
Figure 7. Passage Choisel (Paris) en 1908 (Lemoine, 1983) 86
Figure 8. Emprise foncière des grands magasins : la Belle Jardinière et la Samaritaine (Marrey, 1979) / Grand magasin : vue de l'intérieur de « Au Bon Marché » (Gravure in "L'Univers illustré", 1872) 91
Figure 9. Affiche publicitaire "Aux Classes Laborieuses", 1892 (Source : BnF). 94
Figure 10. Ouverture du premier Carrefour, 1963. (Source : Carrefour.com) 107
Figure 11. Parly 2 en 1969 (source : site internet d'Ingrid Nappi-Choulet). 111
Figure 12. l'Avenue 83, un centre commercial nouvelle génération 115
Figure 13. Evolution du nombre d'ouvertures par format de vente (source : Monino et Turolla, 2008). 157
Figure 14. Mobilisation des commerçants à Albi 187
Figure 15. Photos de la vacance commerciale tirées de l'article du New York Times 188
Figure 16. « Dead Mall » (source : site internet Silex) 190
Figure 17. Évolution de la vacance commerciale selon Procos (2015) 191
Figure 18. Vacance commerciale en 2001 (à gauche) et en 2016 (à droite) selon Procos 191
Figure 19. Affiche du colloque « Les nouveaux services de proximité ». 249
Figure 20. Formation Manager de centre-ville 2011-2012 (source : CEFAC-NEGOCIA) 260
Figure 21. Schéma récapitulatif des acteurs participant à la professionnaliation du métier (source : schéma de l'autrice) 262
Figure 22. Commentaire d'un manager à propos du 4 pages 264
Figure 23. Fiche de poste « empirique » de CVM (2014) et fiche de poste de l'ACFCI (2009) 269
Figure 24. À gauche, les plénières ; à droite, les ateliers (source : centreville.org) 277
Figure 25. Salon Centre-Ville Expo (photo : J.M. Vignaud) 279
Figure 26. Référentiels 3 métiers (Source : Club des Managers de Centre-Ville) 281
Figure 27. Fonctions des 3 métiers de manager : commerce, centre-ville et territoire 283
Figure 28. 222 territoires bénéficiaires du plan « Action Cœur de Ville » 284
Figure 29. Récapitulatif des étapes du développement du métier de manager de centre-ville 288
Figure 30. Carte représentant les 120 managers de notre échantillon 291
Figure 31. Pyramide des âges, en fonction du sexe du répondant (exprimé en %) (N=120) 292
Figure 32. Niveau de diplôme le plus élevé du répondant (exprimé en %) (N=120) 293
Figure 33. Filière du diplôme validé (exprimé en % de managers) (N=118). 296
Figure 34. Secteur de la dernière expérience professionnelle en fonction de la filière de formation 304
Figure 35. Distribution des managers selon l'employeur (N=120) 309
Figure 36. Taux de managers financés selon l'institution (N=120) 310
Figure 37. Distribution des managers en fonction du nombre de financeurs du poste (N=120) 311
Figure 38. Participation financière des acteurs en fonction de l'année de création du poste (à gauche) et de l'année de recrutement du manager (à droite) 312
Figure 39. Distribution des managers selon l'année de création du poste occupé (à gauche) et l'année de recrutement sur le poste (à droite) 313
Figure 40. Distribution des managers en fonction du nombre d'années d'exercice en tant que manager (N=119) 313
Figure 41. Distribution des managers en fonction de la nature du contrat (N=120) 314
Figure 42. Distribution des managers en fonction du salaire annuel brut (exprimés en euros) (N=120) 317
Figure 43. Part de managers en fonction de la démographie du territoire d'exercice (en nombre d'habitants) (N=119) 318
Figure 44. Organigramme du service - septembre 2007 (créé par l'auteur). 338
Figure 45. Cartographie des équilibres commerciaux sur l'agglomération (source : SCCEP) 345
Figure 46. Organigramme du service en 2011 (source : archives SCCEP) 348
Figure 47. Organigramme du service, fin 2013 (source : SCCEP) 350
Figure 48. Organigramme du service, novembre 2014 355
Figure 49. Relations entre filières politique et administrative (source : schéma de l'autrice) 360
Figure 50. Emploi du temps fictif d'Éric : une mobilité en dedans et en dehors de la collectivité (emploi du temps reconstitué par l'autrice) 369
Figure 51. Les techniciens identifient les « cœurs de quartier » (source : photo de l'autrice) 372

Figure 52. Conférence du Commerce et de l'Artisanat : l'annonce du cadre politique (source : photo de l'autrice)..... 376
Figure 53. Montrer son professionnalisme, exposer un savoir-faire (source : photo de l'autrice)..... 380
Figure 54. Simulation de mise en œuvre de la politique Paysages Urbains : une rue de l'hypercentre avant et après application de la politique publique (source : Toulouse Métropole)..... 381
Figure 55. Interlocuteurs du manager de centre-ville (basé sur les acteurs identifiés dans le shadowing)..... 384
Figure 56. Représentation géolocalisée des commerces : vers une gestion centalisée du parc immobilier (source : SCCEP)..... 392
Figure 57. À gauche : utiliser la densité commerciale pour définir des périmètres d'intervention ; à droite, une hiérarchie commerciale calquée sur la hiérarchie urbaine (source : SCCEP)..... 393
Figure 58. Processus de traduction du commerce, de la boutique à la donnée administrable (source : photo de l'autrice)..... 395
Figure 59. Entre catégorisations indigènes et officielles (source : photo de l'autrice)..... 396
Figure 60. Ressources du porteur de projet : le manager de centre-ville au centre de l'information (source : figure réalisée par l'autrice)..... 399
Figure 61. Faire exister le centre-ville sur le marché de l'immobilier commercial toulousain (source : Toulouse Métropole)..... 405
Figure 62. Thématiques des quartiers de Toulouse (source : plaquette Toulouse)..... 407
Figure 63. Les 25 périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de Toulouse (source : service SCCEP)..... 411
Figure 64. Prix moyen des cessions calculé sur les déclarations reçues en 2012 (source : service SCCEP)..... 413
Figure 65. Linéaires commerciaux protégés renforcés (en orange) du PLU (à gauche) ; attractivité des rues selon les enseignes (à droite)..... 414
Figure 66. Procédure du droit de préemption commercial (source : archives SCCEP)..... 416
Figure 67. Document CERFA (à gauche) et document complémentaire de la Ville de Toulouse (à droite) (source : service SCCEP)..... 419
Figure 68. Fiche récapitulative : situer le bien, contextualiser la transaction (source : photo de l'autrice)..... 421
Figure 69. Les boutiques d'achat d'or : une esthétique dénoncée par les techniciens municipaux (source : photos du service SCCEP)..... 426
Figure 70. Design de boutique apprécié par le manager de centre-ville (sources : à gauche, page facebook de l'enseigne ; à droite, site internet Fashion Network)..... 431
Figure 71. Extraits du guide explicatif du règlement de publicité à destination des commerçants (source : site web Toulouse.fr)..... 432
Figure 72. Normes esthétiques définies dans le Cahier de l'Espace Public de Toulouse..... 433
Figure 73. Boutique stickée aux couleurs de Commerce Avenir (source : La Tribune)..... 442
Figure 74. Gouvernance de l'opération « Commerce Avenir » (en 2013). Réalisé par l'autrice..... 446
Figure 75. Emplacement des trois quartiers « Commerce Avenir »..... 453
Figure 76. Axe Pargaminières-Romiguières (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)..... 454
Figure 77. Projet d'aménagement de la place Saint Pierre, ouverte sur la Garonne. (Source : La Dépêche)..... 455
Figure 78. Projet d'aménagement des tues Pargaminières-Romiguières (2013) (Source : Toulouse.fr)..... 456
Figure 79. Quartier Bayard-Belfort (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)..... 458
Figure 80. Projet TESO et ses quatre parvis ouverts sur la ville (Source : Toulouse-EuroSudOuest.eu)..... 460
Figure 81. La gare Matabiau et ses quartiers environnants à l'horizon 2030 (Source : Toulouse-EuroSudOuest.eu)..... 462
Figure 82. Projet de tour Occitanie (Source : toulouse-métropole.fr)..... 465
Figure 83. Quartier Arnaud-Bernard (Source : OpenStreetMap, 14/12/2018)..... 467
Figure 84. Marché de gros d'Arnaud-Bernard (source : Archives Municipales de Toulouse)..... 470
Figure 85. Evolution (en %) des activites commerciales à Arnard Bernard de 1952 a 1981 (in Levy, 1983)..... 471
Figure 86. Évolution des quartiers centraux de Toulouse (in Levy, 1983)..... 474
Figure 87. Place Arnaud-Bernard en 1988 (à gauche) et aujourd'hui (à droite). (Source : Geo.fr)..... 475
Figure 88. Insécurité et trafics sur le quartier Arnaud-Bernard (source : laDépêche.fr)..... 478
Figure 89. Projet Reflets Compans. (Source : La Dépêche.fr)..... 483
Figure 90. Loyers habitat Toulouse, données 2017 (Source : observatoiredesloyers.fr)..... 486
Figure 91. Campagne de ravalement de façades 2016-2024. (Source : Toulouse.fr)..... 490
Figure 92. Politiques locales en faveur du commerce menées sur le centre-ville..... 493
Figure 93. Processus d'acquisition d'une boutique (réalisé par l'autrice)..... 498
Figure 94. Locaux vacants, rue Gatien Arnoult, janvier 2013 (source : SCCEP)..... 504
Figure 95. Cartographies d'Arnaud-Bernard pour Commerce Avenir..... 505
Figure 96. Locaux rue Pargaminières (photos issues du diagnostic commerce)..... 506
Figure 97. Locaux mitoyens prioritaires à l'acquisition (en vert), extrait de la cartographie du diagnostic commerce..... 507
Figure 98. Synthèse des diagnostics menés sur les trois quartiers par le service commerce..... 510
Figure 99. Trois biens à échanger : droit au bail, fonds de commerce et local commercial..... 518
Figure 100. Crêperie, Arnaud-Bernard (sources : ladepeche.fr et page facebook du commerce)..... 541
Figure 101. Boutique cosmétique bio, Arnaud-Bernard (source : page facebook du commerce)..... 543
Figure 102. En haut à gauche, l'annexe du restaurant ; en haut à droite et en bas, l'épicerie (sources : pages Facebook des commerces, photo de l'auteur)..... 545
Figure 103. Boutique de créatrices Commerce Avenir sur Arnaud-Bernard..... 548
Figure 104. Boucherie Commerce Avenir, rue de Bayard..... 554
Figure 105. Publications municipales à propos de l'ouverture de la boucherie rue Bayard..... 564
Figure 106. Changement d'enseigne (et de vocable) rue Bayard (Source : GoogleMaps et Mappy)..... 570
Figure 107. Changement esthétique des enseignes, rue Bayard (Source : GoogleMaps et Mappy)..... 570

Figure 108. Occupation nouvelle de l'espace public (Source : Google Maps et Mappy) 572
Figure 109. Changement de commerces sur rue Bayard et place Schuman (source : autrice)..... 573
Figure 110. Restaurant-poissonnerie (en haut), restaurant-caviste et laverie (en bas) (source : photos de l'autrice)..... 576
Figure 111. Restaurant-bar à sieste, rue de Bayard (sources : page facebook et toulouse.fr)..... 578
Figure 112. Changements de commerces sur Arnaud-Bernard. 578
Figure 113. Café-Manga (source : photo de l'autrice)..... 583
Figure 114. Cartes de visite et identité promue du quartier (source : photo de l'autrice)..... 588

ANNEXES

Baromètre du management de centre-ville 2018

Cette enquête nationale est réalisée par le Club des Managers de Ville et de Territoire (CMCV). Ce questionnaire est élaboré en partenariat avec Anaïs Daniau, doctorante en sociologie à l'Université Toulouse Jean Jaurès au laboratoire CERTOP, effectuant un travail de recherche sur le management de centre-ville.

Cette enquête a pour objectif de mieux connaitre les managers de centre-ville français, leur parcours, leurs missions et leurs conditions de travail. Elle possède une double finalité scientifique et opérationnelle.

Répondre à ce questionnaire vous prendra approximativement 10 minutes.
Le questionnaire se compose de six parties : votre profil, votre poste, votre territoire, vos missions, les difficultés rencontrées et votre participation aux événements organisés par le CMCV.

Les résultats de l'enquête vous seront communiqués par e-mail si vous le souhaitez. Pour cela, il suffit de le mentionner au début de ce questionnaire.

Les résultats seront communiqués de façon anonyme : vos réponses individuelles et votre identité restent confidentielles et ne seront à aucun moment dévoilées lors de la diffusion des résultats. Il s'agit surtout pour nous d'éviter les doublons.

Les informations recueillies sur ce formulaire sont enregistrées dans un fichier informatisé par le CERTOP pour identifier les modalités de développement du management de centre-ville, décrire le métier de manager de centre-ville, obtenir une vision générale des conditions d'emploi et des missions de ces professionnels, effectuer une veille sur l'évolution des postes de managers et identifier les difficultés auxquelles se confrontent les managers.

Elles sont conservées pendant 3 ans et sont destinées au Club des Managers de Ville et de Territoire et au laboratoire CERTOP.

Conformément à la loi « informatique et libertés », vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et les faire rectifier en contactant : Anais Daniau, CERTOP : anais.daniau@hotmail.fr

*Obligatoire

Souhaitez-vous recevoir la synthèse des résultats de l'enquête par e-mail ? *

- ○ Oui
- ○ Non

Votre adresse mail

Votre réponse

Enquête réalisée par le Club des Managers de Ville et de Territoire

En partenariat avec le CERTOP

et l'Université de Toulouse Jean Jaurès

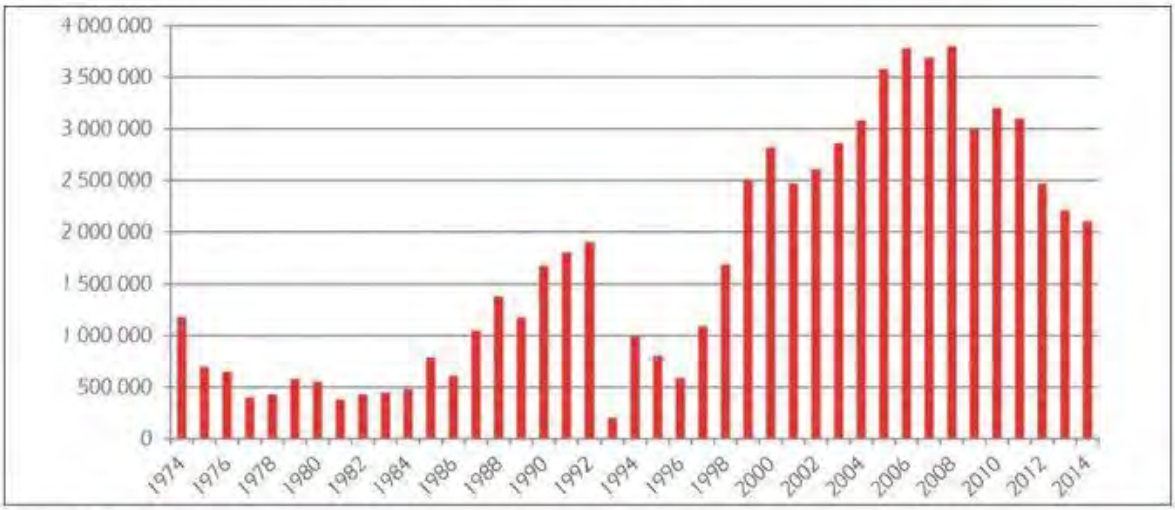
SUIVANT

Page 1 sur 10

N'envoyez jamais de mots de passe via Google Forms.

ANNEXE 2. SURFACES COMMERCIALES AUTORISÉES CHAQUE ANNÉE DEPUIS 1974[370]

Surfaces commerciales autorisées chaque année en France, selon les différents régimes d'urbanisme commercial en vigueur (CDUC en 1974, CDEC en 1996, CDAC depuis 2008)



Sources : R.-P. Desse et Kyris.

[370] Source : https://www.lsa-conso.fr/mediatheque/2/0/1/000112102_illustration_large.jpg

ANNEXE 3. TABLEAUX CROISES CHAPITRE 6

Prise en charge de la mission « suivi des dossiers du droit de préemption commercial » en fonction de l'employeur (N=119)

Employeur		Suivi des dossiers du droit de préemption commercial		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	62	26	88
	% employeur	70%	30%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	8	23	31
	% employeur	26%	74%	100%
TOTAL	*Effectif*	70	49	119
	% employeur	59%	41%	100%

Chi2 = 18,867 ; ddl = 1 ; p = 0,000.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 12,76.

Prise en charge de la mission « consultation pour les dossiers de CDAC » en fonction de l'employeur (N=119)

Employeur		Consultation pour les dossiers de CDAC		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	49	39	88
	% employeur	56%	44%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	9	22	31
	% employeur	29%	71%	100%
TOTAL	*Effectif*	58	61	119
	% employeur	49%	51%	100%

Chi2 = 4,630 ; ddl = 1 ; p = 0,031.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 11,98.

Prise en charge de la mission « collaboration avec des opérateurs privés de centres commerciaux » en fonction de l'employeur (N=119)

Employeur		Collaboration avec des opérateurs privés de centres commerciaux		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	59	29	88
	% employeur	67%	33%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	14	17	31
	% employeur	45%	55%	100%
TOTAL	*Effectif*	73	46	119
	% employeur	61%	39%	100%

Chi2 = 4,630 ; ddl = 1 ; p = 0,031.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 11,98.

Prise en charge de la mission « réalisation d'enquêtes commerçants » en fonction de l'employeur (N=119)

Employeur		Réalisation d'enquêtes commerçants		
		OUI	NON	TOTAL
Collectivités locales	*Effectif*	75	13	88
	% employeur	85%	15%	100%
Acteurs du commerce et PPP	*Effectif*	20	11	31
	% employeur	65%	35%	100%
TOTAL	*Effectif*	95	24	119
	% employeur	80%	20%	100%

Chi2 = 6,108 ; ddl = 1 ; p = 0,013.
0 cellules (0%) ont un effectif théorique inférieur à 5. L'effectif théorique minimum est de 6,25.

ANNEXE 4. NOMENCLATURE DES ACTIVITES FRANÇAISES, 2008

LISTE DES CODES NAF – NOMENCLATURE AU 01 JANVIER 2008

Commerce	Commerce de détail
1013B	Charcuterie
1071B	Cuisson De Produits De Boulangerie
1071C	Boulangerie Et Boulangerie-Pâtisserie
1071D	Pâtisserie
3514Z	Commerce D'Électricité
3523Z	Commerce De Combustibles Gazeux Par Conduites
4511Z	Commerce De Voitures Et De Véhicules Automobiles Légers
4519Z	Commerce D'Autres Véhicules Automobiles
4532Z	Commerce De Détail D'Équipements Automobiles
4540Z	Commerce Et Réparation De Motocycles
4711A	Commerce De Détail De Produits Surgelés
4711B	Commerce D'Alimentation Générale
4711C	Supérettes
4711D	Supermarchés
4711E	Magasins Multi-Commerces
4711F	Hypermarchés
4719A	Grands Magasins
4719B	Autres Commerces De Détail En Magasin Non Spécialisé
4721Z	Commerce De Détail De Fruits Et Légumes En Magasin Spécialisé
4722Z	Commerce De Détail De Viandes Et De Produits À Base De Viande En Magasin Spécialisé
4723Z	Commerce De Détail De Poissons, Crustacés Et Mollusques En Magasin Spécialisé
4724Z	Commerce De Détail De Pain, Pâtisserie Et Confiserie En Magasin Spécialisé
4725Z	Commerce De Détail De Boissons En Magasin Spécialisé
4726Z	Commerce De Détail De Produits À Base De Tabac En Magasin Spécialisé
4729Z	Autres Commerces De Détail Alimentaires En Magasin Spécialisé
4730Z	Commerce De Détail De Carburants En Magasin Spécialisé
4741Z	Commerce De Détail D'Ordinateurs, D'Unités Périphériques Et De Logiciels En Magasin Spécialisé
4742Z	Commerce De Détail De Matériels De Télécommunication En Magasin Spécialisé
4743Z	Commerce De Détail De Matériels Audio Et Vidéo En Magasin Spécialisé
4751Z	Commerce De Détail De Textiles En Magasin Spécialisé
4752A	Commerce De Détail De Quincaillerie, Peintures Et Verres En Petites Surfaces (Moins De 400 M2)
4752B	Commerce De Détail De Quincaillerie, Peintures Et Verres En Grandes Surfaces (400 M2Et Plus)
4753Z	Commerce De Détail De Tapis, Moquettes Et Revêtements De Murs Et De Sols En Magasin Spécialisé
4754Z	Commerce De Détail D'Appareils Électroménagers En Magasin Spécialisé
4759A	Commerce De Détail De Meubles
4759B	Commerce De Détail D'Autres Équipements Du Foyer
4761Z	Commerce De Détail De Livres En Magasin Spécialisé
4762Z	Commerce De Détail De Journaux Et Papeterie En Magasin Spécialisé
4763Z	Commerce De Détail D'Enregistrements Musicaux Et Vidéo En Magasin Spécialisé
4764Z	Commerce De Détail D'Articles De Sport En Magasin Spécialisé
4765Z	Commerce De Détail De Jeux Et Jouets En Magasin Spécialisé
4771Z	Commerce De Détail D'Habillement En Magasin Spécialisé
4772A	Commerce De Détail De La Chaussure
4772B	Commerce De Détail De Maroquinerie Et D'Articles De Voyage
4773Z	Commerce De Détail De Produits Pharmaceutiques En Magasin Spécialisé
4774Z	Commerce De Détail D'Articles Médicaux Et Orthopédiques En Magasin Spécialisé
4775Z	Commerce De Détail De Parfumerie Et De Produits De Beauté En Magasin Spécialisé
4776Z	Commerce De Détail De Fleurs, Plantes, Graines, Engrais, Animaux De Compagnie Et Aliments Pour Ces Animaux En Magasin Spécialisé
4777Z	Commerce De Détail D'Articles D'Horlogerie Et De Bijouterie En Magasin Spécialisé
4778A	Commerces De Détail D'Optique
4778B	Commerces De Détail De Charbons Et Combustibles
4778C	Autres Commerces De Détail Spécialisés Divers
4779Z	Commerce De Détail De Biens D'Occasion En Magasin
4781Z	Commerce De Détail Alimentaire Sur Éventaires Et Marchés
4782Z	Commerce De Détail De Textiles, D'Habillement Et De Chaussures Sur Éventaires Et Marchés
4789Z	Autres Commerces De Détail Sur Éventaires Et Marchés
4791A	Vente À Distance Sur Catalogue Général
4791B	Vente À Distance Sur Catalogue Spécialisé
4799A	Vente À Domicile
4799B	Vente Par Automates Et Autres Commerces De Détail Hors Magasin, Éventaires Ou Marchés N.C.A.
5610A	Restauration Traditionnelle
5610B	Cafétérias Et Autres Libres-Services
5610C	Restauration De Type Rapide
5621Z	Services Des Traiteurs
5630Z	Débits De Boissons

Source : Site internet de la CCI Grenoble [en ligne] : http://boutique.grenoble.cci.fr/medias/fichier/codes-ape-01-2008-categorie_1432044036561-pdf (consulté le 20/06/2019)