



Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA

**ATELIERS
REGIONAUX DE LA
VILLE**

Politique d'emploi ? Développement économique ? Quels enjeux pour la Politique de la Ville ?

"Développement économique local et politique de la ville : quelques réflexions"

Christophe DEMAZIÈRE,

*Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours - Département Aménagement
demaziere@univ-tours.fr*

COMMUNICATION

Journée organisée par le Centre de Ressources
pour la Politique de la Ville - PACA
4, Place Sadi Carnot - 13002 Marseille
Tél. : 04 96 11 50 41 - Fax : 04 96 11 50 42
Mail : crpv-paca@wanadoo.fr - <http://www.crpv-paca.org>

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL ET POLITIQUE DE LA VILLE : QUELQUES REFLEXIONS

Christophe Demazière

**Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours – Département Aménagement
demaziere@univ-tours.fr**

INTRODUCTION

Pendant très longtemps, le développement économique n'a pas été, en France, la priorité la plus volontiers affichée dans les stratégies de revitalisation des quartiers. On peut sans doute y voir deux raisons. Tout d'abord, marquée par ses origines, la politique de la ville continuerait très largement de véhiculer une image d'intervention sociale. Si changement d'image il y a eu, celui-ci dériverait de la volonté fortement affichée, depuis quelques années, de transformations d'ordre urbanistique des quartiers : les GPU devenus GPV, les opérations de renouvellement urbain qui se rebaptisent actions de rénovation urbaine occupent le haut de l'affiche. Pourtant, sur bien des territoires, les élus et les professionnels sont engagés dans des politiques qui, parallèlement à la reconquête urbaine, visent la création d'activités économiques ou de services publics et privés, ou encore l'accès à l'emploi. De leur côté, les gouvernements mettent en place depuis dix ans des dispositifs visant à stimuler le développement économique des quartiers. Sur le terrain, on mesure çà et là des effets positifs de ces mesures sur l'emploi, l'insertion, et la position de ces quartiers au sein des agglomérations. Les multiples journées d'échanges

consacrées au développement économique des quartiers dits défavorisés confirment l'idée d'une progressive mise en économie des quartiers¹.

D'où vient alors la modestie affichée par la politique de la ville sur le plan économique, contrastant avec la figure des maires-entrepreneurs, des technopôles ou des « partenariats public-privé » qui marquent le champ urbain depuis une quinzaine d'années ? C'est que, sur le plan du développement économique, la politique de la ville est attendue au coin du bois. L'attente est prioritaire de la part des habitants en recherche d'emploi ou d'insertion, ou de ceux qui rêvent de lancer un projet d'entreprise. Pour les acteurs privés, dont certains peuvent donner l'impression d'être des « chasseurs de primes », tout dispositif incitatif mis en place est par nature insuffisant. Par ailleurs, une bonne entente doit être recherchée entre les dispositifs propres aux sites de la politique de la ville et les structures traditionnelles de l'action économique (comme les chambres consulaires ou les services de développement des EPCI), dont les modes opératoires et les priorités peuvent être assez différents. Enfin, dans le domaine de l'action économique comme dans d'autres, la politique de la ville fait l'objet d'évaluations ou de rapports de la Cour des comptes qui sont parfois bien sévères. La mise en place d'un observatoire des zones urbaines sensibles, début 2004, renforce l'exigence d'efficacité pesant sur le volet économique de la politique de la ville, comme sur les autres.

Dans le même temps, on peut remarquer que les actions publiques locales de développement économique opérant dans le cadre du « droit commun » font l'objet d'une plus grande indulgence, et donc d'une communication avantageuse de la part des acteurs publics qui les portent. Les aides des collectivités locales aux entreprises ont plus que triplé, entre 1984 et 2002, passant de 0,6 à 2,2 milliards d'euros. Parmi les multiples outils employés, on peut citer les primes à la création d'emploi, l'aménagement de zones d'activités, la cession gratuite de terrains, les garanties d'emprunts contractés par des

¹ Les occasions de réflexions conjointes entre praticiens du développement économique local et de la politique de la ville se sont multipliées ces dernières années. On peut notamment citer la Journée nationale de rencontres et d'échanges organisée par la DIV à la Maison de la Mutualité en décembre 2001, l'atelier régional initié par l'IREV à Dunkerque en février 2001, le séminaire organisé conjointement par le CRDSU Rhône-Alpes et ARADEL en janvier 2002, le colloque sur l'emploi et le développement économique organisé par Profession Banlieue en 2002...

entreprises, les bonifications d'intérêt... Pour l'analyste, il est audacieux de présumer que ce type d'intervention publique locale en direction des entreprises porte des effets positifs, immédiats et durable sur les territoires concernés. Il existe aujourd'hui en France environ 500 000 hectares de zones d'activités inoccupés. Ces espaces aménagés constituent une immobilisation importante pour les collectivités concernées². De même, l'effet sur l'implantation d'entreprises des slogans publicitaires adoptés par les villes (« Lille métropole des années 1990 », « Tours, ville capitale », « Orléans, le sens de l'action »...) mériterait d'être évalué. Il se peut qu'il soit faible, alors que le niveau de cohésion sociale d'une région urbaine peut être un élément pris en compte par un investisseur extérieur.

Au total, la mise en économie des quartiers de la politique de la ville bute sur des difficultés de mise en oeuvre, notamment du fait de la faible implication spontanée des acteurs économiques. Mais on peut également relever la concurrence exercée par l'interventionnisme classique des collectivités locales, concurrence réelle ou s'exerçant au niveau des discours et des images (brochures de marketing territorial, sites web des collectivités locales, colloques de structures locales en charge du développement économique...).

Cette intervention a pour première fonction de décomplexer, s'il en est besoin, les acteurs de la politique de la ville intervenant ou souhaitant intervenir dans le domaine économique. Nous montrerons d'abord qu'au-delà des postures avantageuses des collectivités locales, toute intervention publique en direction du monde économique est porteuse d'effets territoriaux difficiles à apprécier (section 1). Pour autant, la mise en économie des quartiers défavorisés et de la politique de la ville semble nécessaire (section 2). Partant du principe que de nombreux praticiens oeuvrent au rapprochement entre développement économique et politique de la ville, et que les dispositifs nationaux et européens y poussent, nous essaierons de dépasser les discours incantatoires à ce sujet, pour analyser l'implication possible d'acteurs privés aux opérations publiques (section 3).

² Par exemple, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a estimé à plus de 6 000 hectares les surfaces disponibles dans la région, soit une immobilisation d'un milliard d'Euros et, en retenant un taux d'intérêt moyen de 10%, une charge financière annuelle de 100 millions d'Euros.

1. COMMENT MESURER LES EFFETS DE L'ACTION ECONOMIQUE LOCALE ?

Pour l'analyste, penser que toute intervention publique locale en direction des entreprises participe, sans discussion aucune, du développement d'un territoire revient à assimiler l'action publique à ses effets sans avoir même mesuré ceux-ci. En fait, **le lien n'est pas obligatoirement fort - ni immédiat - entre l'interventionnisme public** (aménagement d'une zone d'activité, offre de primes à l'installation, subvention...) **et la croissance de l'activité économique sur un territoire.** La réunion de niveaux suffisants d'investissement et de main d'œuvre qualifiée est une condition préalable au développement d'une ville ou d'une région. Mais la place assignée à cet espace dans la division spatiale des entreprises, d'une part, ses caractéristiques sociales, organisationnelles, ou culturelles, de l'autre, comptent beaucoup. La réussite inégale des politiques d'aménagement du territoire des années 1950-70 dans divers pays européens le montre. Il est vrai qu'il s'agissait là de politiques impulsées depuis le niveau national, donc a priori peu sensibles aux différences qualitatives entre les espaces. Défini et mis en oeuvre par les acteurs locaux (dans les limites que consent le législateur), l'interventionnisme économique contemporain aurait plus de chances de succès. Peut-être, mais les effets des actions publiques locales dépendent de l'adéquation entre l'offre publique et la demande des acteurs économiques, du dynamisme économique général, ainsi que de l'originalité du positionnement du territoire. Un fervent partisan du développement local tel que Bernard Pecqueur (à la fois chercheur et élu) a souvent dénoncé le fait que les collectivités locales se piquant de stimuler le développement économique puissent verser dans une logique d'équipement en zones d'activités, infrastructures autoroutières, ou antennes universitaires. Créer une zone d'activité n'est pas suffisant en soi pour susciter l'implantation d'entreprises. **Cette logique d'équipement guette également la politique de la ville** : la mise en place d'une pépinière ou d'une ruche d'entreprises, par exemple, doit être précédée d'un diagnostic atouts/faiblesses du site et s'accompagner d'un effort durable de commercialisation et d'animation de la structure.

Un autre point important à examiner concerne l'évaluation des effets de l'implantation, de la création ou de la croissance d'une entreprise pour un espace. Deux aspects sont généralement mis en avant : le développement des opportunités d'emploi pour les habitants ; l'existence de recettes fiscales nouvelles pour la collectivité locale. Mais les rentrées d'argent pour la collectivité excèdent-elles fortement les dépenses que représente l'intervention publique locale - par exemple, l'aménagement d'une zone d'activité, ou la construction de locaux industriels ? Il faudrait tenir compte à la fois de pratiques généralisées comme l'exemption de taxe professionnelle dans les premières années suivant l'installation, de la mortalité des « jeunes pousses » et surtout de la forte réversibilité des stratégies d'entreprises. Cinq ans seulement après avoir décidé de produire des téléphones mobiles, Philips a choisi en 2001 d'abandonner ce créneau et l'usine du Mans, qui avait été intronisée siège mondial de l'activité téléphonie de la firme, est cédée à une entreprise chinoise. Or, plusieurs dizaines de millions d'euros de subventions avaient été accordées à Philips par les collectivités locales. Que penser alors des 1 142 suppressions d'emploi annoncées ?³

De plus, certaines interventions publiques comportent par nature une part élevée de risque. Ainsi, les lois de décentralisation ont autorisé les collectivités à accorder leur garantie aux emprunts contractés par des personnes de droit privé. La pratique a vite montré les excès et les dangers de ce système pour les communes. Arras a dû s'acquitter en 1985 d'une dette de plusieurs millions de francs après le dépôt de bilan d'une société d'informatique. Liévin a été condamnée en 1989 à payer le tiers du passif d'une P.M.E. ayant fait faillite, soit cinq millions de francs. Carcassonne s'est vue présenter une ardoise de 70 millions de francs. Aussi, même si la plupart des collectivités locales ont toujours eu un comportement prudent, diverses limites ont été ajoutées par le législateur à la fin des années 1980.

³ Il ne s'agit ici que d'un exemple, mais on assiste bel et bien, dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, à une multiplication des plans sociaux ou fermetures de sites industriels dans les pays européens (le pays le plus touché étant l'Allemagne). Vraisemblablement, ce processus est durable (au moins une dizaine d'années). Il pose de façon renouvelée la question de la cohésion sociale du territoire national ou européen, question à laquelle s'attache, à une autre échelle, la politique de la ville.

Il est possible de laisser de côté les scénarios noirs de délocalisation et de fermeture de site - qui parfois se matérialisent, malheureusement. Si on s'intéresse plutôt à la création d'emploi lors de l'implantation d'une entreprise, un décalage apparaît entre l'espace de la localisation et celui qui bénéficie de la création d'emploi. **L'idée selon laquelle les emplois créés par une entreprise seront occupés par des habitants de la commune d'implantation, ou même des communes limitrophes, est très largement un mythe.** En 1999, selon l'INSEE, plus de 60% des actifs avaient un emploi dans une autre commune que leur commune de résidence, contre 46% en 1982. Certes, la distance moyenne du lieu de travail augmente peu : 15 kilomètres à vol d'oiseau en 1999, 13 en 1982. Dans le cadre de structures intercommunales étendues (et bien peuplées), on peut envisager un appariement entre actifs et emplois à cette échelle. Il faudrait pour cela que les structures intercommunales d'agglomération couvrent la plus grande partie des aires urbaines. Or, ce n'est pas le cas. Mais surtout, l'analyse des stratégies d'embauche des entreprises contredit ce raisonnement simple. Certains économistes (comme Peter Doeringer et Michael Piore) ont mis en évidence depuis longtemps les processus de filtrage des candidats à l'emploi. Au niveau du recrutement, il est admis que les employeurs ordonnent les candidats à un poste de travail à pourvoir en fonction d'indicateurs indirects : le niveau de formation, mais aussi le sexe, l'âge, l'apparence, des caractéristiques psychologiques... Dans les grandes entreprises, ces procédures pour sélectionner la main d'œuvre potentielle sont particulièrement développées et s'abstraient de tout localisme⁴. La grande distribution en est un exemple type, qui présente la caractéristique d'être fortement créateur d'emplois et de promouvoir de nouvelles formes d'emploi, peu qualifié et à temps partiel. Par leur offre foncière ou l'aménagement d'espaces, les collectivités locales « partenaires » de ces entreprises accompagnent la création d'emplois d'exécution, qui « bénéficieront » principalement aux jeunes actifs et aux femmes en quête d'activité, résidant le plus souvent *hors* de la commune. D'une façon générale, en raison des stratégies de mobilité des firmes et des

⁴ L'adresse peut être un facteur négatif de discrimination (rejet du candidat à cause de la mauvaise réputation du quartier où il réside), mais n'est pas un élément particulièrement valorisé.

ménages, tout indique que **les effets spatiaux de la création d'emploi seront à l'avenir de plus en plus diffus.**

Par ailleurs, la quantité d'emplois créés par tel ou tel établissement n'est qu'un premier niveau de mesure du résultat de l'action publique locale. Au-delà, il conviendrait de s'interroger sur les conditions d'exercice des emplois, leur niveau de rémunération, ainsi que sur le turnover pratiqué. Or, intervenant en amont et au moment de l'implantation d'entreprises, les pouvoirs publics locaux ne peuvent mettre en avant que la création d'emploi annoncée ; ils ignorent très largement sa dimension qualitative.

En France, le dispositif des zones franches urbaines constitue sûrement le seul cas où la question de la destination géographique de l'emploi créé est posée par les pouvoirs publics. 20% au moins des emplois créés doivent revenir à la population des espaces délimités. Cependant, on peut noter que la mise en œuvre de ce critère s'accompagne d'une surenchère dans les avantages consentis aux entreprises ; il ne s'agit pas d'une approche fondamentalement nouvelle de l'intervention publique⁵. De même, la dimension qualitative des activités et emplois créés n'est pas abordée dans les textes officiels et est constatée après coup sur le terrain. Pour juger que le dispositif de zone franche urbaine est plus ou moins porteur de développement, il faudrait pratiquer une analyse du fonctionnement des entreprises et de leurs stratégies en matière de ressources humaines. Dans la situation de pénurie d'emploi des espaces concernés, et devant la difficulté de l'exercice pour les techniciens en charge des dispositifs locaux, une telle approche n'a – à notre connaissance – pas été menée.

Au total, attribuer même partiellement la paternité de la présence d'activités et de salariés à des actions publiques locales est périlleux. Par ailleurs, cantonner les titulaires des emplois à une commune ou aux contours d'une structure intercommunale apparaît audacieux. Bref, les fondements de la relation entre entreprises et collectivités locales apparaissent peu assurés et les effets de

⁵ Des exonérations de taxe professionnelle, de taxe foncière sur le bâti et d'impôt sur les bénéfices sont mises en œuvre à taux plein durant cinq ans maximum, puis à taux dégressif pour trois ou neuf ans, selon le nombre d'emplois créés.

l'interventionnisme économique local semblent pouvoir faire l'objet d'appréciations contrastées. Dans ces conditions, les acteurs publics des quartiers de la politique de la ville doivent-ils se soucier d'économie ? La réponse à cette question est naturellement positive.

2. IMPLIQUER LES ACTEURS PRIVÉS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE : UNE NECESSITE ?

Pour la plupart des analystes, les problèmes des quartiers dégradés ou des grands ensembles restent aujourd'hui très largement à régler. Ceci est dû aux évolutions de l'économie et de la société française, mais aussi pour partie aux caractéristiques de la politique de la ville. Celle-ci a adopté la plupart du temps une approche exclusivement curative, s'appliquant sur des zones délimitées, sans véritable prise en compte du reste du corps urbain et des opérateurs privés (promoteurs, commerçants, artisans...). Un bref retour sur l'histoire de la politique de la ville le montre.

Dès ses débuts, la politique de la ville a utilisé comme échelle privilégiée d'intervention le « quartier ». La procédure « Habitat et Vie Sociale » (1977), puis les conventions « Développement Social des Quartiers » (1981), se sont presque exclusivement centrées sur le bâti au détriment de la transformation sociale qui devait les accompagner. Dans ce contexte, la politique des quartiers apparaît « fractionnée, territorialement rigide et inapte à prévenir ou à traiter les manifestations de l'urgence sociale » (Sueur, 1998, p. 7). Ouvrir le quartier sur le reste de la ville devenait un impératif.

Ceci a poussé à concevoir un outil plus global, le contrat de ville. Créé à titre expérimental en 1989, et généralisé en 1993, le contrat de ville a placé l'action au niveau de l'agglomération. On déclarait alors que « la vérité d'une cité ne se trouve pas en elle-même, mais dans les relations (où l'absence de relations) qu'elle entretient avec le reste de l'agglomération, c'est-à-dire avec la société urbaine » (Delarue, 1993). Mais la globalité recherchée est souvent restée à l'état de velléité.

A cette ambition d'une action à l'échelle de l'agglomération se sont juxtaposées d'autres interventions ciblant des parties spécifiques du territoire, comme les Grands Projets Urbains (changés en Grands projets de Ville depuis 2000). Par ailleurs, en 1996, soit deux ans après la signature effective des contrats de ville, le Pacte de Relance pour la Ville instaurait une nouvelle politique basée exclusivement sur le principe du « zonage », avec la création des Zones Franches Urbaines (Z.F.U), Zones Urbaines Sensibles (Z.U.S.) et Zones de Redynamisation Urbaine (Z.R.U). Au total, les milliers de zones et de périmètres qui recouvrent la politique de la ville, constituent une géographie complexe, parfois arbitraire.

En voulant résoudre les problèmes localement, la politique a induit une vision bipolaire de la ville, avec les inclus et les exclus. Pour certains, la discrimination positive est avant tout une discrimination ; elle résulte d'un tri, d'une hiérarchisation et d'une logique inégalitaire. Là où elle devrait favoriser un groupe social, la politique de la ville prend le risque de le stigmatiser ne serait-ce qu'en le désignant.

L'organisation de la politique de la ville se caractérise aujourd'hui par une grande complexité administrative, une multiplicité d'acteurs, des problèmes de maîtrise foncière et des difficultés de concertation avec la population... Par opposition au pilotage stratégique des entreprises, le système français conçu pour les quartiers se caractérise par une variété d'organisation de la conduite de projet. **L'intervention des acteurs privés dans les opérations permettrait peut-être de simplifier les procédures et de réduire les délais administratifs et urbanistiques, pour plus d'efficacité.** Quels acteurs privés peuvent être impliqués et comment ? Telles sont les deux principales questions que nous aborderons dans la section suivante, à propos d'opérations de renouvellement urbain.

La présence d'activités économique dans les quartiers, ou le développement de « partenariats publics privés », restent cependant un pari. Au constat de quartiers restant marginalisés s'ajoute aujourd'hui la concurrence exercée, pour les activités économiques, par le reste du tissu urbain. Cette concurrence se décline en terme d'image, d'offre de terrains et

d'immobilier, et de rapport qualité/prix. Ainsi, les espaces périphériques, hors quartiers sensibles, présentent des coûts plus faibles que des quartiers péricentraux dont l'image est parfois dévalorisante. Cette concurrence pénalise fortement les sites à renouveler vis-à-vis des investissements privés. Les quartiers sont perçus comme étant hors marché. Telle est l'opinion commune qui, cependant, évolue peu à peu compte tenu du potentiel de développement que peuvent représenter *certain*s sites dits défavorisés. La réticence des investisseurs privés peut s'amenuiser, et même être remplacée par un certain intérêt pour les sites en difficultés. L'enjeu pour les pouvoirs publics est d'élaborer de nouvelles façons de faire, pour permettre leur implication.

Dans un ouvrage publié conjointement par la FNAU et la Caisse de Dépôts et consignations, intitulé : « *Douze propositions pour une ville renouvelée* », des préconisations ont été faites pour développer en France le « partenariat public – privé » ou, plus modestement, pour faire reconnaître la nécessité d'acteurs privés dans les opérations de régénération urbaine. Au-delà d'initiatives ponctuelles, repérables sur le terrain, il s'agirait de contribuer à la définition d'un cadre d'action cohérent et durable.

Trois grandes orientations proposées par la FNAU et la CDC sont à noter :

1. renforcer l'efficacité de la gestion territoriale, en prenant en compte la transversalité des politiques sectorielles (transports, habitat...), et en promouvant des autorités d'agglomération en charge de la définition et de la mise en œuvre de la politique.
2. élaborer une gestion urbaine de qualité pour assurer la durabilité des actions d'investissement. C'est un critère auquel les acteurs privés sont très attachés avant de décider de leur engagement.
3. améliorer les outils techniques, financiers et fonciers, afin de mobiliser plus fortement les investissements publics et par la suite les fonds privés.

Il s'agit de reconnaître **que le rôle de l'investissement privé est indispensable pour développer un processus de valorisation**. Ceci constitue une innovation pour la politique française, même si, pour aider la

création de conditions favorables à l'implication des capitaux privés, de nouveaux outils et financements ont été mis en place depuis dix ans⁶.

En ce qui concerne les instruments mis en place au niveau gouvernemental, il convient tout d'abord de citer les 44 Zones Franches Urbaines (ZFU) créées en 1996 dans le cadre du Pacte de Relance pour la Ville. Le gouvernement Jospin avait prévu que ce dispositif s'éteigne progressivement à partir de 2002 et rejoigne le régime des Zones de Redynamisation Urbaine. A l'initiative de Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la Ville, le dispositif des ZFU a été relancé. Les ZFU anciennes ont été prolongées jusqu'en 2007 et 41 nouvelles ont été créées. Cette décision a été justifiée par l'installation de 11 000 entreprises et la création de 45 000 emplois dans les zones franches de 1997 à 2001. Même si ces résultats sont contrebalancés par l'impact budgétaire des exonérations fiscales et sociales, ils ont été jugés positifs, tant au niveau national que local.

Par ailleurs, des mesures plus souples et plus larges ont été mises en place pour répondre aux projets de revitalisation économique portés par les acteurs locaux des Contrats de Ville. Le Fonds de Revitalisation Economique a été mis en œuvre à titre expérimental au deuxième semestre 2000, puis doté de 500 MF en 2001. Ce fonds pouvait être mobilisé dans les 750 zones urbaines sensibles (Z.U.S) et dans les territoires prioritaires des Contrats de Ville au profit des entreprises existantes (compensation des surcharges d'environnement), des créateurs d'entreprises (aide forfaitaire de 3 000 euros) et des investisseurs (jusqu'à 15% de l'investissement avec un plafond de 23 000 euros). Jugé peu incitatif et peu efficace par Jean-Louis Borloo, il a disparu du budget 2004, au profit des zones franches urbaines et au grand dam de certains techniciens et élus locaux.

Par ailleurs, une convention a été signée entre l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations il y a quelques années, qui a permis la mise en place du Fonds

⁶ Une présentation exhaustive de ces instruments ne peut être faite ici, encore moins une analyse de leurs effets. Le lecteur intéressé peut se reporter à l'excellent guide « Développement économique local et politique de la ville, repères pour l'action », édité par la DIV (DIV, 2001). Cet ouvrage nécessiterait d'être actualisé, étant donné l'impulsion nouvelle donnée par l'actuel gouvernement.

de Renouveau Urbain. Celui-ci consacre environ un tiers de ses moyens à la création de zones d'activités et à des opérations de restructuration commerciale et d'immobilier d'activité. De même, des fonds de garanties mis en place par la CDC peuvent être mobilisés au profit des sites en politique de la ville. Enfin, dans un autre registre, il a été envisagé que des plates formes d'initiative locale qui effectuent des prêts d'honneur soient étendues ou créées pour bénéficier de manière systématique aux sites en politique de la ville les plus impliqués dans la démarche de revitalisation économique.

En outre, l'objectif de restructuration physique des quartiers (hier dénommé politique de renouvellement urbain, aujourd'hui appelé rénovation urbaine), en s'imposant, a également amené l'idée d'une implication d'entreprises du secteur de l'immobilier. La loi SRU (2000), puis la mise en place d'une Agence Nationale à la Rénovation Urbaine (2003) permettent en principe de créer, via l'habitat privé, une certaine mixité sociale et au final une réintroduction des quartiers difficiles dans l'ensemble du tissu urbain. **Cependant, le cadre institutionnel français prend-il en compte les logiques des acteurs privés ? La mise en place de partenariats public-privé est-elle réellement possible ?** La loi SRU, par exemple, se cantonne à une définition publique des logements sociaux alors qu'elle prône le développement de l'habitat privé pour plus de mixité. Ceci rappelle les incohérences propres aux politiques publiques, mais prouve également de façon indirecte que l'implication des acteurs privés dans la production de logements sociaux (entre autres) serait souhaitable pour mener à bien des opérations de renouvellement urbain. Mais comment faire ?

3. QUELS ACTEURS PRIVÉS IMPLIQUER DANS LA REVITALISATION ECONOMIQUE, ET COMMENT ?

En France, les pouvoirs publics, tant européens (via Urban ou les « objectifs » des fonds structurels) que nationaux ou locaux, interviennent fortement dans les processus d'aménagement et de développement des quartiers « en crise ». D'essence contractuelle, la politique de la ville s'exprime par des relations entre différentes sphères publiques. Il s'agit de partenariats « public-public » particulièrement nombreux. Quant au secteur privé, il intervient essentiellement

dans la phase aval des projets d'aménagement, dans le cadre de la réalisation de travaux ou lors de l'implantation. Avant même d'examiner si l'implication des acteurs privés dans la transformation des « quartiers » peut être accrue, il est utile d'examiner les dispositifs publics qui s'adressent aux entreprises.

3.1. Les institutions publiques articulant leur action à la logique des entreprises

Avant de développer notre réflexion sur les acteurs privés français, pour examiner leurs caractéristiques, les avantages et les inconvénients de leur intervention dans les « quartiers difficiles », il faut noter que **la France n'est pas totalement vierge en ce domaine, même si d'autres pays européens connaissent une expérience plus riche**⁷. Les SEM d'aménagement et les partenariats financiers réalisés entre un acteur privé engagé dans un programme de revitalisation économique et un organisme public tel que l'EPARECA sont quelques exemples importants.

Une SEM est une société anonyme associant dans son capital des collectivités locales majoritaires (commune, département, région ou leur groupement) et des partenaires économiques et financiers. Son activité prend un tour différent selon qu'elle agit comme prestataire de services mis en concurrence avec d'autres entités, comme outil technique prolongeant les services d'une collectivité locale ou comme conseil et intermédiaire avec d'autres acteurs économiques, dans une logique de partenariat. Dans le secteur de l'aménagement, 316 SEM étaient en activité en 2000 (sur un total de 1 255 SEM). Les SEM d'aménagement investissent, chaque année, environ 5 milliards d'euros. La plupart d'entre elles sont de petites structures. Leur effectif moyen est en effet de 15 salariés environ, contre 48 sur l'ensemble des SEM.

Par rapport à un établissement public, une SEM a l'avantage de la souplesse d'une gestion privée. Dans le même temps, elle donne aux collectivités locales, avec le concours de partenaires économiques et financiers qu'elles ont choisi, la

⁷ Pour des approches comparatives rigoureuses en matière de politique urbaine, l'OCDE constitue probablement la meilleure ressource. La DIV propose de temps à autre des études permettant des éclairages sur les relations entre acteurs publics et privés dans d'autres pays que la France.

pleine et entière maîtrise de leur outil. De plus, la logique d'entreprise donne à la SEM une réactivité indispensable qui manque à l'établissement public, pour satisfaire les attentes de ses clients dans les meilleures conditions de qualité et de prix. Enfin, la SEM confère à la collectivité locale la capacité d'apprécier la vérité des coûts et des risques liés aux investissements ou aux services publics dont elle a la charge.

Il convient également de mentionner l'EPARECA, organisme public chargé de restructurer les centres commerciaux ou artisanaux existants en difficulté, situés dans les territoires prioritaires de la politique de la ville (Z.U.S., Z.R.U., Z.F.U., territoires en contrat de ville). Il a été créé par la Loi du Pacte de relance pour la Ville en 1996, face au constat de pôles commerciaux en grande difficulté, où les velléités d'investissement privé étaient absentes. L'EPARECA n'apporte pas de subvention, mais intervient en investissement. Pour procéder à la restructuration d'un site, il acquiert les murs des boutiques, finance leur restructuration en associant des partenaires publics et privés, définit les loyers et loue les locaux aux commerçants. Il définit une offre, met au point une composition commerciale adaptée à la zone de chalandise et à la concurrence. Ensuite, directement ou à l'aide de prestataires spécialisés, il assure les missions de gestion locative et patrimoniale et de commercialisation. Au terme d'une période plus ou moins longue, dès que le centre commercial dégage une rentabilité suffisante pour attirer des investisseurs classiques, l'objectif de l'EPARECA est la revente à un investisseur privé.

En pratique, l'EPARECA s'associe souvent avec des investisseurs privés pour minimiser leur risque financier. C'est un outil très intéressant pour impulser un redémarrage de l'activité commerciale dans les zones à risque, avec pour ultime but de susciter l'arrivée d'investisseurs privés susceptibles de prendre le relais et d'assurer la relance économique. Son importance est d'autant plus significative que le commerce est une dimension longtemps négligée des quartiers « difficiles », qui représentent pourtant un fort potentiel de développement.

3.2. Identification des acteurs privés à impliquer

Comme nous l'avons vu, la France n'est pas un terrain vierge en ce qui concerne la réalisation d'opérations urbaines associant des acteurs publics et privés. Cependant, les dispositifs ne sont pas généralisés. Nous allons à présent étudier quelques types d'acteurs privés susceptibles d'intervenir dans des opérations de restructuration physique de quartiers. Pour commencer, on peut remarquer que **l'initiative privée n'est que très exceptionnellement associée en amont de la définition des projets**, sinon sous des formes très limitées, par l'intermédiaire des commerçants locaux ou d'associations de quartier promouvant l'économie solidaire. Les banques, investisseurs privés ou grands groupes de construction s'y intéressent peu.

Les acteurs privés potentiellement mobilisables sont notamment les suivants :

- Financiers, représentants des banques éventuellement groupés en « pool bancaire »
- Investisseurs « institutionnels », comme les sociétés d'assurance ou collecteurs du 1% patronal
- Entreprises dont le but est de créer un marché
- Sociétés d'aménagement privées
- Promoteurs et constructeurs
- Grands ensembliers

Nous insisterons ici sur deux catégories d'acteurs les plus aptes à impulser un processus de régénération économique dans les quartiers en crise. Il s'agit d'une part, des promoteurs, et d'autre part des entreprises commerciales. L'objectif ici est de préciser les conditions de leur intervention. Nous avons tenu à comprendre leurs motivations et modalités d'intervention en récapitulant les obstacles qui s'y opposent pour trouver des consensus avec le secteur public et définir un partenariat cohérent et productif.

3.2.1. Les promoteurs immobiliers

Le promoteur est une personne physique ou morale qui assure la responsabilité de la coordination de la coopération intervenant pour l'étude, l'exécution et la mise à disposition des usagers des programmes de construction. L'activité du

promoteur va du montage des opérations (terrain à trouver, définition du projet avec le nombre d'étages par exemple, organisation des termes techniques et financiers...) à la surveillance de la réalisation (vente, gestion, administration).

La phase d'ascension économique que les promoteurs connaissent depuis quelques années est une condition favorable pour solliciter leur intervention dans les quartiers « en crise ». **Parce le secteur public n'a ni les moyens, ni les compétences spécifiques pour assurer l'ensemble des réalisations d'opérations de grande ampleur, ces acteurs sont indispensables.** Les promoteurs privés réalisent des opérations sur fonds propres et font preuve de beaucoup d'efficacité et d'originalité. Ils déchargent ainsi la collectivité d'une lourde tâche et lui permettent de mieux assurer ses propres fonctions.

Cependant, dans le cas d'investissements dans les quartiers difficiles, **les risques financiers sont grands et doivent être compensés** par un certain nombre de facilités, tant financières qu'administratives. Pour les collectivités, les moyens publics ne sont pas forcément sous forme d'aides directes. Ils peuvent aussi être plus concrets et se limiter à la construction, l'entretien et la gestion des infrastructures, du transport public, des routes, des moyens de communication... Le concept de partenariat est sous-jacent à l'ensemble de ces propos.

3.2.2. Le commerce : une cible aujourd'hui privilégiée ?

Le commerce est une activité privée qui n'a été intégrée que récemment dans certains dispositifs de la politique de la ville. Or, il joue probablement un rôle majeur dans la revitalisation, tant économique que sociale, d'un quartier « en crise ». L'engouement pour la revitalisation commerciale est révélé à travers les objectifs du programme de renouvellement urbain et des contrats de ville 2000-2006. Il est vrai que, tant en France qu'à l'étranger, de nombreux processus de renouvellement urbain ont été enclenchés par des opérations de revitalisation commerciale, qui ont ensuite été relayées par d'autres activités économiques. Le cas de Roubaix-Tourcoing est un exemple.

Pourtant, **la situation vis-à-vis du commerce des quartiers de la politique de la ville est globalement préoccupante.** La plupart des centres commerciaux créés lors de la construction des quartiers d'habitat social ont vu leur activité décliner, pour certains jusqu'à la disparition complète. Aujourd'hui, dans 16 % des quartiers difficiles, le seul commerce présent est une grande surface. Les boutiques d'origine ont fermé une à une, remplacées par des commerces dits « ethniques » (boucherie, épicerie, coiffure) ou laissant l'hypermarché souvent repris par une enseigne de hard discount.

Cette évolution n'a pas pour seule origine la baisse du pouvoir d'achat des résidents, du fait notamment de l'accroissement du chômage. En parallèle, **la modernisation du commerce organisé a concurrencé les petits centres structurés autour du commerce de proximité.** Enfin, l'appareil commercial des cités est devenu très vulnérable au problème d'insécurité.

Pourtant, la consommation des habitants des grands ensembles est non négligeable, comme l'a montré une étude du Credoc de juin 2000. Près de 5 millions d'habitants vivent en ZUS ; ils représentent 15% de la population des agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ce sont bien sûr des consommateurs, même s'ils dépensent moins que la moyenne nationale. L'étude du CREDOC montre par ailleurs des similitudes de comportements de consommation entre les résidents des HLM et les autres résidents urbains. Pour les premiers, les magasins restent fréquentés au moins une fois par mois par 36 % des habitants des HLM, contre 26 % pour le reste de la population, mais pour les autres formes de commerce, la différence entre les habitants des HLM et les autres urbains n'est pas si importante.

Selon le CREDOC, il existe un réel potentiel commercial propre aux ZUS. D'ailleurs, aujourd'hui, les spécialistes du marketing, les dirigeants d'enseignes commerciales et les promoteurs d'immobilier commercial ne l'ignorent pas. **A la conquête de parts de marché et confrontés à un phénomène de saturation concurrentielle, les acteurs privés portent aujourd'hui leur regard sur des quartiers jusqu'ici délaissés.** Mais les investisseurs privés restent globalement méfiants quant à leur implantation dans un espace où la sécurité des magasins et des chalandes n'est pas assurée correctement. Ils ne

peuvent assumer le risque financier si un certain nombre d'assurances ne sont pas données par les pouvoirs publics.

Le secteur public peut jouer un rôle de soutien financier. L'analyse de diverses opérations montre que l'intervention publique joue un rôle très important, même si elle se doit de rester discrète et pragmatique. La légitimité de la collectivité locale est reconnue si toute concurrence entre acteurs publics est effacée, ou encore si le programme d'actions porte essentiellement sur la requalification urbaine et paysagère des abords des points de vente. L'intervention publique locale est aussi souhaitée dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance qui représente un obstacle majeur pour l'arrivée de nouveaux investisseurs ou commerçants.

Pour conclure, il est important de noter que **le pouvoir relatif des acteurs privés dépend de leur moment d'intervention par rapport au cursus du projet**. Associés en amont, ils bénéficient d'une situation plus favorable dans le jeu des rapports de forces et négocient ou orientent plus facilement les éléments constitutifs de l'opération tant au plan financier, programmatique que conceptuel. **Développer ces pratiques suppose que les pouvoirs publics locaux soient ouverts à une perspective d'abandon de pouvoir formel et d'accroissement du pouvoir partagé de transformation des quartiers**. Abandonons nos illusions : lorsque la négociation n'est pas engagée, l'influence des acteurs privés peut cependant s'exercer, de façon plus indirecte. Il s'agit alors de lobbying ou plus simplement du pouvoir conféré par la maîtrise des choix d'investissement. Il revient aux pouvoirs publics de peser les avantages et les inconvénients de la présence des acteurs privés dans les quartiers et les processus de transformation de ceux-ci.

CONCLUSION

Chacun reconnaît aujourd'hui que les actions publiques urbaines ne peuvent pas être que curatives, mais doivent aussi être préventives. Dans ce but, la stimulation du développement économique s'impose. Pourtant, lors de la Journée nationale de rencontres et d'échanges sur le développement économique et la politique de la ville, organisée en décembre 2001, Claude Brévan, déléguée interministérielle à la ville, reconnaissait qu'« au-delà d'un discours purement incantatoire sur le nécessaire développement économique des quartiers, on manque de savoir-faire ». Ces propos invitent à la modestie, notamment de la part des observateurs de la politique de la ville. L'auteur de ces lignes en fait partie, en tant que chercheur intéressé par les stratégies de territoires face aux entreprises. Aussi, il est clair que les réflexions développées ci-dessus ne constituent que des conjectures, qui demandent à être vérifiées par la pratique.

Les propos de Mme Brévan constituent aussi une reconnaissance de l'action des praticiens et des élus. **La convergence entre le développement économique et la politique de la ville**, entre les logiques d'entreprises et les quartiers « défavorisés », **fait l'objet de dispositifs nationaux ou européens, mais ceux-ci ne prennent sens que localement**. La création d'une pépinière d'entreprise, l'implantation d'un centre d'appels téléphonique, la reconversion d'un centre commercial, la stimulation de la création d'activités (marchandes ou non marchandes) resteront toujours des paris. Qu'il s'agisse de développement économique *dans* les quartiers ou *pour* les résidents des quartiers, il n'y a pas de doctrine, de recettes toutes faites. L'intensité de l'effort public local et la difficulté de certaines situations locales doivent conduire à réaffirmer l'impératif de solidarité entre territoires, que ce soit au sein d'une agglomération ou à une échelle plus large. De ce point de vue, le développement de l'intercommunalité d'agglomération et la nouvelle phase de décentralisation constituent peut-être l'opportunité d'actions urbaines bénéficiant d'un portage politique plus affirmé au niveau local, ouverte à des expérimentations et permettant une mobilisation plus forte des acteurs privés.

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Beaufils, M.-L. et alii (2002), *Emploi et développement économique - Actes de colloque*, Saint-Denis, Profession Banlieue.

Caisse des Dépôts et Consignations, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (1999), *Douze propositions pour une ville renouvelée*, 140p.

Delarue J.-M. (1993), La politique de la ville, *Regards sur l'actualité*, décembre.

DIV (1999), *Economie et emploi : réussir la ville solidaire - Actes des rencontres nationales des acteurs de la ville*, Paris, DIV, 250p.

DIV (2001), *Développement économique local et politique de la ville, repères pour l'action*, Paris, DIV, 90p.

Les Cahiers du DSU « Développement économique local et politique de la ville. Convergences et mutations », n°28, Lyon, CRDSU Rhône-Alpes.

Sueur, J.-P. (1998), *Demain la ville, rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité*, Paris, La documentation française, 2 tomes, 621p.