



MEMOIRE DE RECHERCHE  
Sous la direction de Monsieur DEMAZIERE

*«L'imbrication de dispositifs  
nationaux et européens :*

*Quels effets pour le développement  
économique des quartiers défavorisés ?»*

*L'exemple des PIC URBAN et des Zones Franches Urbaines*

Année scolaire 2003-2004

Magistère « Aménagement du Territoire »

Centres d'Etudes Supérieures d'Aménagement, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours

UNIV. TOURS POLYTECH DA



0 351 010001 5

PA G3 7R 2004. L02



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidé à progresser dans cette recherche, en particulier mon directeur de recherche, Monsieur Christophe Demazière, professeur au CESA, qui m'a suivi et encadré tout au long de ma réflexion.

Mais aussi Monsieur Grisoni-Niaki, Directeur du Réseau URBAN II, qui m'a consacré un peu de son temps et m'a permis d'assister au séminaire des Mureaux,

Madame Bazouin, chargée de mission pour le PIC URBAN I de l'Est Lyonnais auprès de la préfecture du Rhône qui a accepté de me recevoir et m'a beaucoup appris sur le fonctionnement des PIC,

Madame Hamel, Chargée de mission du PIC URBAN de Grigny, et Monsieur LEVY, responsable du PIC URBAN II de Mantes la Jolie, qui ont répondu à mes questions.

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	P.1
SOMMAIRE.....	P.
INTRODUCTION.....	P.

## **PARTIE I. « DES TERRITOIRES SINGULIERS QUI APPELLENT DES STRATEGIES ET DES OUTILS ECONOMIQUES PARTICULIERS ».....P.9**

### **CHAPITRE 1. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DANS LES QUARTIERS : UN ENJEU MAJEUR POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE..... P.10**

TITRE I. UN CONTEXTE ECONOMIQUE PARTICULIEREMENT DEFAVORABLE.....	P.10
Section I. Définition des territoires concernés.....	P.10
Section 2. Un problème économique particulièrement présent.....	P.12
 TITRE II. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : UNE PRIORITE DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE DANS LES STRATEGIES DE REVITALISATION DES QUARTIERS.....	P.14
Section I. Une « mise en économie progressive des quartiers ».....	P.14
A. Les prémices de l'association « politique de la ville- développement économique » : les protocoles villes-entreprises.....	P.14
B. Le développement de la dimension économique.....	P.15
 Section II. Un nouveau contexte institutionnel favorable à la revitalisation économique des quartiers.....	P.20
A. Le développement de l'intercommunalité.....	P.20
B. Le développement des projets de renouvellement urbain.....	P.21

### **CHAPITRE 2. UN ENSEMBLE DE DISPOSITIFS NE DE LA DISCONTINUTE DES ORIENTATIONS POLITIQUES ET DE LA SPECIFICITE DU CONTEXTE ECONOMIQUE DES QUARTIERS DEFAVORISES.....P.23**

TITRE I. DES STRATEGIES ET DES CONDITIONS ECONOMIQUES PARTICULIERES.....	P.23
Section I. Des stratégies économiques différentes des autres territoires.....	P.23
SectionII. Des conditions nécessaires pour optimiser le développement économique des zones urbaines sensibles.....	P.24
A. La mise en œuvre d'actions coordonnées.....	P.24
B. L'implication des acteurs indispensable pour le développement économique des quartiers.....	P.26
 TITRE II. LES DISPOSITIFS AYANT UNE INCIDENCE SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .....	P.29
Section I. Les dispositifs de discrimination territoriale nés du Pacte de Relance pour la Ville.....	P.29
A. Des dispositifs reposant sur un zonage de dérogation.....	P.29
B. Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU).....	P.30
C. Les Zones Franches Urbaines (ZFU).....	P.31

D. Les effets de ces dispositifs sur le développement économique des quartiers.....	P.33
---	------

Section II. Des projets de territoire agissant sur le développement économique des quartiers.....	P.35
A. Le Fonds de Revitalisation Economique (FRE).....	P.35
B. Les Grands Projets de Ville (GPV) et les Opérations de Renouvellement Urbain (ORU).....	P.36
Section III. Discrimination territoriale et projets de territoire, deux logiques Complémentaires.....	P.37
A. Des objectifs communs.....	P.37
B. Des acteurs nombreux.....	P.37
C. Des actions complémentaires.....	P.38

### **CHAPITRE 3. L'EUROPE, NOUVEL ACTEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL DES QUARTIERS DEFAVORISES.....P.39**

TITRE I. ORIGINES ET EVOLUTION DE LA PRISE EN CONSIDERATION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS DEFAVORISES.....	P.39
Section I. L'intervention en milieu urbain : une préoccupation récente.....	P.39
SectionII. La prise en compte du développement économique local dans les politiques européennes.....	P.42

TITRE II. DES DEMARCHES INTEGREES AGISSANT SUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES QUARTIERS DEFAVORISES.....	P.43.
Section I. Une mobilisation de fonds européens pour des opérations intégrées de régénération urbaine dans les zones en difficulté.....	P.43
A. Les Projets Pilotes Urbains (PPU) ou action innovantes.....	P.44
B. Le volet urbain de l'Objectif 2.....	P.44
C. Le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) URBAN.....	P.46
Section II. La place importante du développement économique dans les Opérations intégrées de régénération urbaine.....	P.51

## **PARTIE II. LES EFFETS DE L'IMBRICATION DES DISPOSITIFS ECONOMIQUES SUR LES QUARTIERS DEFAVORISES.....P.54**

### **CHAPITRE 1. UN ENSEMBLE COHERENT DE DISPOSITIFS POUR REpondre A LA SINGULARITE DES QUARTIERS ?..... P.55**

TITRE I. UNE IMBRICATION INSTITUTIONNELLE COHERENTE ?.....	P.55
Section I. Existe t-il une cohérence territoriale entre les différents dispositifs ?.....	P.55
A. URBAN et les autres fonds européens .....	P.55
B. Un adossement des programmes URBAN à la géographie prioritaire de la politique de la ville.....	P.56
Un manque de « calage territorial » qui nuit à la gestion des programmes.....	P.57
Section II. Un ensemble d'acteurs communs pour la mise en œuvre des différents programmes nationaux et européens ?.....	P.58

TITRE II. QUELLE COHERENCE OPERATIONNELLE EXISTE-T-IL ?.....	P.60
Section I. Des ambitions et des objectifs partagés ?.....	P.60
A. URBAN et le volet urbain de l'objectif 2 : des programmes qui ont vocation à se compléter.....	P.60
B. URBAN et la politique de la ville : des priorités et des ambitions en adéquation.....	P.61
Section II. Des initiatives dispersées ou coordonnées ?.....	P.63
Section III. Un exemple de coordination et d'optimisation : le PIC URBAN d'Aulnay-sous-Bois <sup>1</sup> .....	P.64

## CHAPITRE 2. LES EFFETS DE L'IMBRICATION DES DISPOSITIFS POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : L'EXEMPLE URBAN/ZFU..... P.65

TITRE I. ANALYSE DES EFFETS DE CES DEUX DISPOSITIFS.....	
--	--

Section I. Les Zones Franches Urbaines : un bilan mitigé.....	P.65
A. Un dispositif critiqué.....	P.65
B. ...Mais des résultats relativement positifs .....	P.66
C. Le développement de nouvelles relations entre les collectivités locales, les entreprises et le réseau consulaire.....	P.69
Section II. Les programmes URBAN : un bilan positif .....	P.71
A. Des résultats encourageants pour le développement de l'activité des quartiers.....	P.71
B. Les effets de l'immission de l'Europe.....	P.72

TITRE II. LES EFFETS INDUITS PAR L'IMBRICATION DES DISPOSITIFS URBAN ET ZFU.....	P.75
---	------

Section I. Une concentration d'interventions économiques.....	P.75
A. Une concentration de moyens techniques et financiers.....	P.75
B. Une concentration d'initiatives complémentaires. ....	P.76
D. Le développement de nouvelles relations entre les collectivités locales, les entreprises et le réseau consulaire.....	P.69
Section II. ... permettant une stimulation durable du développement Economique.....	P.71
Section III. ... et rendue optimale par l'existence d'un projet de territoire.....	P.80

## CHAPITRE 3. L'EXEMPLE DE MANTES LA JOLIE..... P.81

TITRE II. LE MANTOIS, UN TERRITOIRE, UN PROJET.....	P.81
Section I. Mantes en Yvelines, un véritable projet global de territoire.....	P.82
TITRE II. UNE ARTICULATION OPTIMUM ENTRE LA ZFU ET LE PIC URBAN.....	P.83
Section I. Un programme URBAN, appui opérationnel de la ZFU.....	P.83
Section II. Une synergie, levier du développement économique du Val Fourré.....	P.84
Section III. Un nouveau dynamisme économique à poursuivre.....	P.85

<sup>1</sup> Rapport final d'Aulnay sous Bois

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>P.86</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>P.87</b>
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>P.90</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>P.91</b>

## INTRODUCTION

Les villes européennes sont depuis quelques décennies confrontées à une concentration de problèmes économiques, sociaux et environnementaux importants ne leur permettant plus d'accomplir pleinement leur rôle de moteur de la croissance.

Certaines d'entre elles connaissent par exemple un taux de chômage considérable, une délinquance importante, une dégradation du bâti, un manque d'espaces verts...

Ces problèmes se concentrent plus particulièrement dans certaines zones ou dans certains quartiers urbains, créant ainsi un effet d'accumulation et générant un accroissement des disparités infra communales.

La volonté de réduire ces inégalités territoriales a conduit il y a maintenant plus de vingt ans à l'octroi de moyens supplémentaires pour des territoires défavorisés devant faire face à des handicaps particuliers et pour lesquels les politiques publiques de portée générale semblaient insuffisantes.

Ce nouveau mode d'action publique se retrouve particulièrement dans le milieu urbain, avec le dispositif de la politique de la ville qui consiste, par l'intermédiaire de différents outils, à mener une action spécifique en faveur des quartiers urbains défavorisés en instituant le principe de discrimination positive pour combattre les processus d'exclusion à l'œuvre dans ces territoires.

Ce mode d'intervention discriminatoire en faveur des zones urbaines en crise a été repris à d'autres échelles, notamment celle de l'Europe, dont la volonté d'accorder une plus grande attention au problème urbain a donné naissance à plusieurs instruments ayant, comme ceux issus de la politique de la ville, des incidences sur le développement des quartiers défavorisés. Le Programme d'Initiative Communautaire URBAN qui vise la revitalisation des quartiers en crise en est le meilleur exemple.

Cette immiscion récente de l'Europe dans le développement urbain des quartiers défavorisés a conduit à un accroissement de l'enchevêtrement des dispositifs publics intervenant dans les territoires urbains en crise et a, par conséquent, accru la complexité de la géographie prioritaire.

On peut donc s'interroger sur **cette imbrication d'interventions et de volontés européennes et nationales et se demander si celle-ci ne nuit pas à l'efficacité et à la cohérence générale de l'ensemble des politiques publiques intervenant pour les quartiers défavorisés ?**

Ces politiques intervenant toutes dans des domaines aussi variés que la formation et l'éducation, le transport, l'environnement, le développement économique, le logement, la prévention de la délinquance, la création ou le développement d'équipements sociaux... le champ de la recherche a du être réduit à une seule intervention majeure.

Le choix a été fait de centrer ce travail autour de l'efficacité des mesures de développement économique.

Ce parti pris a été motivé par le fait que depuis quelques temps, aussi bien à l'échelle nationale qu'européenne, ce domaine d'actions est devenu une priorité dans les stratégies de revitalisation des quartiers sensibles. La politique de la ville se donne en effet comme ambition de « renforcer le développement économique dans les quartiers populaires en mettant l'accent sur la diversification des activités et leur pérennité » tandis que la politique régionale européenne offre une place prépondérante à la dimension économique qui représente plus des deux tiers des financements mobilisés dans le cadre des premiers PIC URBAN (1994-1999).



**L'objectif général de cette recherche est donc de mieux comprendre le rôle que jouent les interventions nationales issues de la politique de la ville et les interventions européennes issues des programmes URBAN dans le développement économique des quartiers : simple doublon ou complémentarité les uns par rapport aux autres?**

En s'interrogeant sur le rôle et quelque part sur les plus-values apportées par l'intervention de l'Europe dans les quartiers urbains défavorisés, cette recherche s'inscrit entièrement dans le débat à l'œuvre actuellement sur l'élargissement de l'Europe et la réforme des fonds structurels. En effet, à l'heure où André Sapir, conseiller du président de la commission européenne Romano Prodi, préconise une refonte des fonds structurels, la politique régionale européenne se trouve sur la sellette. Selon son rapport, en 2006 une réorganisation s'impose afin que les fonds structurels, dont dépend URBAN, ne soient plus attribués aux régions ou aux sites en difficulté mais aux nouveaux pays de l'Union européenne qui sont bien plus pauvres que la vieille Europe. Ainsi, un des enjeux aujourd'hui est de démontrer que le programme URBAN apporte une plus-value, qu'il a un effet levier pour la compétitivité des territoires Européens et qu'il doit à ce titre être maintenu.

Ce travail de recherche a donc pour objectif d'apporter une modeste contribution à cette démonstration en se penchant sur la question de la complémentarité de ce programme européen avec le dispositif de la politique de la ville et de leurs effets conjugués sur le développement économique des quartiers défavorisés.

**En fait, le problème à résoudre est double : Quelle cohérence et quelle lisibilité existe-t-il entre les différents dispositifs nationaux et européens et quels effets peut-on attendre de leur imbrication pour le développement économique des territoires en difficulté ?**

Afin de mener à bien ce travail, l'analyse approfondie de deux dispositifs ayant des répercussions pour le développement économique des quartiers, l'un national, l'autre européen, est apparue indispensable.

A côté du Programme d'Initiative Communautaire URBAN, le choix s'est donc porté, au niveau national, sur le dispositif de la Zone Franche Urbaine qui, comme le PIC URBAN, intervient dans des territoires en difficulté et sur la base d'un zonage.

Enfin, nous devons préciser qu'une approche empirique est nécessaire pour atteindre l'objectif de cette recherche mais aussi pour l'illustrer de cas concrets. Ainsi, des exemples issus des évaluations, des bilans et des entretiens réalisés ont été incorporés à la réflexion.

Le déroulement de celle-ci s'articule autour de deux phases :

La première concerne le rôle important du développement économique dans la revitalisation des quartiers ainsi que les différents instruments nationaux et européens qui ont été mis en place à cet effet. Elle montre que leur imbrication est née d'une situation économique particulière qui a conduit à la mise en oeuvre de plusieurs stratégies et outils pour remédier aux problèmes observés dans les territoires en crise.

La seconde concerne la cohérence des différents dispositifs et les effets de leur imbrication pour le développement économique des quartiers en difficulté.

Après avoir analysé dans le volet précédent les principaux instruments agissant sur le développement économique des quartiers, cette partie propose d'observer la cohérence théorique et effective de leur imbrication.

Cette seconde partie s'appuie particulièrement sur l'analyse de l'enchevêtrement des programmes URBAN et des ZFU pour mettre en évidence les effets possibles d'une telle imbrication, notamment à travers l'étude approfondie d'un site, celui de Mantes La Jolie.

Partie I.

Des territoires singuliers qui appellent des stratégies et  
des outils économiques particuliers

## **Chapitre 1. Le développement économique dans les quartiers défavorisés : un enjeu majeur pour la politique de la ville**

### **Titre I. Un contexte économique particulièrement défavorable**

#### **Section I. Définition des territoires concernés**

Il semble important avant toute chose de définir ce que l'on entend ici par « quartier défavorisé ». En effet, aujourd'hui ce terme mal défini semble désigner l'épicentre des problèmes sociaux. Le seul mot de « quartier » est devenu une dénomination générique pour exprimer l'exclusion.

Ainsi, dans ce travail, nous prendrons le parti d'appeler indifféremment « quartiers défavorisés », « quartiers en difficulté » ou encore « quartiers sensibles », les quartiers prioritaires de la politique de la ville, c'est à dire les 716 zones urbaines sensibles (ZUS) instituées par la loi de novembre 1996 et définies comme étant « les zones caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. »

Selon le recensement de 1990, le <sup>nombre</sup> nombre d'habitants était en métropole de 4.7 millions d'habitants (soit un habitant sur 12). Une fraction importante des populations des ZUS réside dans l'agglomération parisienne (27%), principalement en banlieue, ou dans une autre grande agglomération (18%), principalement dans une ville-centre.

Par rapport à l'agglomération dont elles font partie, elles avaient une proportion plus forte de chômeurs (19% contre 11%), de personnes dont le revenu est constitué d'au moins un quart de prestations sociales (26% contre 14%), d'ouvriers ou d'employés (50% contre 33%), de jeunes de moins de 25 ans (47 contre 39%), de non diplômés parmi les jeunes de plus de 15 ans (39 contre 26%).

Entre 1990 et 1999, les recensements de population montrent l'évolution des difficultés de ces quartiers ciblés, qui ont fini par concentrer peu à peu les populations les plus en difficultés, cristallisant ainsi l'exclusion sociale spatiale dans les villes françaises.

**Communes ayant une ou plusieurs Zones Urbaines Sensibles  
en 2003**



*Source : Ministère délégué à la Ville*

## Section II. Un problème économique particulièrement présent

Si les problèmes des quartiers sensibles se manifestent aujourd'hui socialement (délinquance, dégradation urbanistique, tensions ethniques...), les origines de ce malaise sont essentiellement économiques : le chômage constitue en effet l'une des causes principales des difficultés de ces espaces urbains.

Jean-Pierre Sueur le soulignait très bien lorsqu'il relevait que « *le premier problème dans les quartiers c'est le chômage, l'inactivité qui détruit les relations familiales, le lien social et le tissu social lui-même* »<sup>1</sup>. Le développement économique apparaît donc indissociable du développement social urbain.

Les statistiques de l'INSEE montrent une importante différence en terme d'emploi et de développement économique entre les quartiers en difficulté et le reste des agglomérations dans lesquelles ils sont situés :

- le taux de chômage augmente plus vite et est largement supérieur à la moyenne nationale :

Au total dans les Zones Urbaines Sensibles, sur la période 1990-1999, le chômage est passé de 18,9 % de la population active en 1990 à 25,4 % en 1999, ce qui correspond à un creusement de l'écart avec la situation prévalant dans les villes qui les entourent puisque dans celles-ci le taux de chômage s'élève de 11,5% en 1990 à 14,3% sur la même période, soit presque 10 points de différence en 1999.

Il faut souligner que l'écart est plus grand encore avec la moyenne nationale car dans cette période la situation du marché du travail s'est détériorée plus nettement dans les villes que sur le reste du territoire national. Les jeunes sont les plus touchés par cette situation économique dégradée.

- les nombres d'entreprises et le nombre d'emplois proposés sur ces territoires sont eux aussi très inférieurs à ceux que l'on peut rencontrer ailleurs.

Cette différence s'explique par un certain désavantage compétitif dont les quartiers défavorisés souffrent, notamment pour la localisation des entreprises.

En effet, quelles soient individuelles ou collectives, les entreprises sont des entités soumises en permanence aux lois du marché et de la concurrence. Elles ne peuvent se développer, réaliser des bénéfices et créer de l'emploi que si un certain nombre de conditions sont réunies sur le territoire où elles s'implantent : un marché, une clientèle solvable, une main d'œuvre adaptée à leurs exigences professionnelles et un environnement fiable, la proximité de grands axes de communication, la qualité des infrastructures, l'image du territoire...<sup>2</sup>

Ces conditions sont autant de critères de localisation qui, malgré d'incontestables potentialités, ne sont pas ou peu présents dans la plupart des quartiers. Les investisseurs privés sont donc réticents à s'installer, ce qui explique que, sans toutefois être absentes, les entreprises privées sont peu représentées dans ces quartiers.

<sup>1</sup> Sueur J.P, *Demain la ville*, Tome 1, Paris, La Documentation Française, 1998, P.23

<sup>2</sup> Conditions classées ici par ordre d'importance selon une enquête de l'IFOP réalisé le ministère délégué à la Ville sur un échantillon national représentatif de 500 chefs d'établissements (PDG, DG, DAF, membres du comité de direction, ...) établis dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Les questions posées portaient également sur le développement de l'activité dans les quartiers en difficulté et l'accès à l'emploi des habitants de ces mêmes quartiers.

Cette situation économique problématique peut s'expliquer en partie par le fait que ces quartiers ont été conçus comme des réservoirs de main d'œuvre pour satisfaire les besoins du développement de l'industrie. Ils ont donc été pensés comme des lieux d'habitat pour loger les travailleurs et n'ont ainsi pas eu pour vocation d'être des lieux de vie et d'échanges.

L'activité économique (entreprises, commerces de proximité...) est donc peu présente au sein des quartiers en difficulté qui sont souvent qualifiés aujourd'hui « d'espaces mono fonctionnels ».

Un système vertigineux s'est en fait créé puisque ces lacunes économiques ont aggravé la situation socioéconomique de ces espaces et ont entraîné la paupérisation de leurs populations. Cette baisse du pouvoir d'achat s'est concrétisée par une montée de la violence, une dégradation de l'espace ..., menant à la réunion de tous les ingrédients qui rendent de plus en plus difficile le développement ou même le maintien du tissu économique.

D'une manière générale, tout se passe aujourd'hui comme si ces territoires constituent des espaces exclus des échanges marchands sur lesquels la croissance économique n'a plus d'effet.

C'est pourquoi ces quartiers doivent aujourd'hui se développer dans leur dimension économique, ceci afin de soutenir la présence d'activités économiques dans le but de donner la possibilité aux habitants d'avoir accès à l'emploi sur leur territoire.

Mais ce rapprochement des emplois et des individus par le développement d'activités économiques ne peut se faire spontanément et l'intervention de la puissance publique semble nécessaire pour faire face à la situation spécifique que connaissent les quartiers défavorisés.

## **Titre II. Le développement économique : une priorité de plus en plus importante dans les stratégies de revitalisation des quartiers**

Par le passé, la politique de la ville a surtout privilégié une approche exclusivement curative, basée sur des interventions de proximité à l'échelle des quartiers, privilégiant les approches architecturales et sociales par rapport à l'enjeu du développement économique qui était relégué au second plan.

Mais face à l'aggravation des difficultés économiques dont souffrent les quartiers sensibles, et face au constat selon lequel ce sont des territoires « qui revendiquent plus que d'autres espaces encore, le besoin de s'inscrire dans un projet de développement de la richesse »<sup>1</sup>, les acteurs ont pris peu à peu conscience que le développement économique a un rôle important à jouer dans les stratégies de revitalisation des quartiers. La politique de la ville a ainsi progressivement intégré dans son approche des mesures économiques.

### Section I. Une « mise en économie progressive des quartiers »<sup>2</sup>

Bien que la nécessité de « relier le développement social et le développement économique » ait été inscrite dans l'un des rapports fondateurs de la politique de la ville (rapport de M. Dubedout 1983), la prégnance des problèmes économiques n'a été prise en compte que tardivement dans la politique de la ville et l'action économique n'a effectivement pas fait l'objet d'une approche globale et affirmée avant 1996 et le pacte de relance pour la ville, souvent considérée comme une 3<sup>ème</sup> étape de la politique de la ville après la réhabilitation physique (1973-1988) et l'action sociale (1984 à nos jours).

NORA  
1977

plan JUNE

#### **A. Les prémices de l'association « politique de la ville-développement économique » : les protocoles ville-entreprises**

En 1991, le Rapport Praderie, n'abordait pas encore la problématique de la relation territoriale des entreprises aux quartiers en difficulté, mais mettait en avant pour la première fois le rôle moteur des entreprises dans la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Son objectif était en fait de voir comment « rebrancher les quartiers sur l'économie » et comment favoriser ainsi leur intégration et celle de leurs habitants dans la ville et dans la vie.

Ce rapport insistait sur l'intérêt économique et l'impact médiatique d'une implication des entreprises dans les dispositifs d'insertion par l'activité économique. Les chefs d'entreprise étaient sollicités en tant que citoyens concernés par la progression des phénomènes d'exclusion. Ce rapport introduisait donc la notion de devoir moral et de conscience civique des entreprises, notion remise en cause plus tard.

<sup>1</sup> Journée nationale sur le développement économique et la politique de la ville, 19 décembre 2001, discours du Ministre déléguée à la ville, Claude Bartolone

<sup>2</sup> Christophe Demazière, Les leviers du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville : quelques réflexions, séminaire URBAN-Les Mureaux, Octobre 2003



Suite à ce rapport, l'entreprise est appelée à investir dans la revitalisation des quartiers. Ainsi, à partir de 1992, les pouvoirs publics mettent en avant, par l'intermédiaire des protocoles villes-entreprises, une nécessaire démarche partenariale entre les entreprises et les quartiers. Le discours était ciblé vers les grandes entreprises et visait à montrer l'intérêt économique qu'ont certaines d'entre elles à participer à cette revitalisation. Durant l'été 1992, les premiers protocoles d'accord pour le développement économique et urbain de quartiers en difficulté ont été signés entre le Ministre de la Ville (B.Tapie) et de grandes entreprises (Bouygues, la Lyonnaise des eaux...). Ces protocoles entendaient initier une démarche de partenariat dont l'objectif était de conjuguer l'expérience, le savoir-faire d'une grande entreprise et les potentialités réelles d'un quartier. Ces protocoles ont été une des premières démarches originales incitant le partenariat public-privé.

Moutfermeil

Après cette expérience aux effets modestes, les pouvoirs publics ont abandonné toute tentative de mobilisation volontaire en direction des entreprises et ont préféré utiliser d'autres armes (dispositions fiscales et aides à l'emploi).

## B. Le développement de la dimension économique

Jusqu'à l'adoption du Pacte de relance pour la ville, l'implantation d'activités marchandes dans les quartiers d'habitat social reposait plus comme nous venons de le voir sur l'engagement militant et volontaire de certains acteurs privés et sur une certaine volonté politique des élus que sur l'utilisation de méthodes incitatives.

Dès 1996, avec l'adoption du Pacte de relance pour la Ville, l'Etat, par l'introduction de logiques de marché, prend en compte de manière inédite la dimension économique comme moteur essentiel des opérations de revitalisation des quartiers en difficulté,

*1) Le Pacte de Relance pour la Ville (PRV) : un premier pas vers l'intégration de mesures économiques dans le dispositif de la politique de la ville*

Dispositif ambitieux adopté en 1996, le Pacte de Relance pour la Ville, instaure une politique basée exclusivement sur le principe du zonage, et s'articule autour de six objectifs principaux :

- créer des activités et de l'emploi ;
- assurer la paix publique ;
- rétablir l'égalité des chances à l'école ;
- rénover et diversifier les logements ;
- renforcer les partenaires de la politique de la ville ;
- améliorer le fonctionnement et la présence des services publics.

an L'objectif essentiel est de créer 100 000 emplois dans les quartiers en permettant «de créer ou de maintenir des commerces, des activités artisanales, des services de proximité dans les sites urbains les plus dégradés et de contribuer ainsi à une diversité des fonctions et à une plus grande mixité sociale dans les quartiers victimes de l'exclusion sociale et urbaine »<sup>1</sup>. ex

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi

Ce dispositif consiste donc à parvenir à une transformation totale de certains quartiers en jouant sur le levier économique, notamment par un allègement des charges des entreprises en instituant une discrimination territoriale positive.

Il donne donc une priorité à la revitalisation de l'économie des quartiers en mettant en avant l'association entre développement économique et politique de la ville, autrement dit il cherche à améliorer l'articulation entre développement économique et développement social.

Développant une nouvelle approche des quartiers en difficulté, (sans toutefois remettre en cause les mesures et les démarches précédentes), il est présenté comme une rupture par rapport aux actions mises en œuvre auparavant dans le domaine économique.

En effet, jusque là, les pouvoirs publics considéraient que l'échelle du quartier n'était pas une bonne échelle d'intervention : ils étaient convaincus que le développement économique ne se décrétait pas et que la liberté du commerce et de l'industrie ne devait pas être entravée.

Le Pacte de relance intervient lui à l'échelle des quartiers, sur la base d'une logique libérale, en misant sur une action dirigée vers les entreprises pour encourager l'activité économique et lutter contre le chômage.

En utilisant des mesures d'abaissement du coût de l'activité du travail pour dynamiser l'économie et l'emploi dans les quartiers sensibles il n'introduit pas une nouveauté dans les mesures de la politique de la ville puisque la LOV (Loi d'Orientation pour la Ville) avait déjà prévu une possibilité d'exonération totale ou partielle de la taxe professionnelle à l'initiative des collectivités locales (non compensée par l'Etat) dans une liste précisée par décret d'application de grands ensembles et quartiers dégradés.

Mais le PRV a cependant infléchi l'analyse qui fondait le traitement des difficultés des quartiers défavorisés sur plusieurs points et a défini des modalités précises d'application de ces dispositifs :

- en systématisant l'approche qui postule qu'une amélioration et une densification de l'activité économique constituent les premiers facteurs pour une amélioration de l'emploi et des conditions de vie sur ces espaces,
- en donnant une assise législative à la géographie concernée,
- en faisant bénéficier du maximum d'avantages en vertu d'une discrimination positive les sites désignés comme étant les plus en difficultés afin d'éviter une trop grande dispersion des moyens publics,
- en compensant les exonérations,
- en « périmétrant » précisément par voie réglementaire les sites bénéficiant des régimes de faveur fiscaux et sociaux.

Finalement, il institutionnalise une dynamique de développement économique limitée mais présente depuis plusieurs années au travers de 3 axes :

- oui* {
- l'implantation d'activités économiques dans les quartiers
  - le retour à l'emploi
  - le développement endogène

2) *Une amplification de la place de l'économie dans les orientations de la politique de la ville*

ZFU= Z. d'entreprise A. MADELLIN

- En 2001, quelques années après l'adoption du Pacte de Relance pour la ville, le gouvernement a changé de majorité. Malgré des divergences idéologiques et politiques et malgré les nombreuses critiques de ce dispositif (notamment celui des Zones Franches Urbaines), la nouvelle équipe gouvernementale s'est efforcée d'assurer une certaine continuité avec la politique menée jusque là pour les quartiers défavorisés. Elle n'a donc pas remis en cause les dispositifs mais les a entériné et réformé en 2001 en tentant de les rendre plus efficaces et plus justes.

Lors de la Journée nationale sur le développement économique et la politique de la ville en décembre de la même année, Claude Bartolone, nouveau Ministre délégué à la ville, a souligné cet effort : « j'ai voulu mesurer, me rendre compte et surtout faire fonctionner ce dispositif en le corrigeant à la marge mais sans toutefois l'interrompre » a-t-il expliqué.

Outre la poursuite du Pacte de Relance pour la Ville, la nouvelle majorité gouvernementale a conservé voire même amplifié la place importante donnée à la dimension économique au sein de la politique de la ville car comme l'explique Patrick Engelbach, chargé de mission Développement économique à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), « l'activité économique concourt à la qualité de vie des habitants. L'existence d'un tissu suffisamment dense et diversifié d'activités commerciales et de services, y compris d'activités médicales et paramédicales, est nécessaire à une bonne qualité de vie pour les habitants. C'est également une condition pour bien accueillir de nouvelles entreprises et de nouveaux salariés dans ces quartiers. »

Ainsi, le Comité Interministériel des Villes et du développement social urbain (CIV) du 14 décembre 1999 a arrêté parallèlement un programme de revitalisation économique des quartiers défavorisés et un programme national de renouvellement urbain.

En effet, « afin de doter ces territoires, comme les autres territoires, du même niveau de services publics, d'aménagement et de prestations »<sup>1</sup>, le Ministère de la Ville a décidé de consacrer des efforts supplémentaires importants en terme de financements et d'investissements pour le renouvellement urbain des quartiers défavorisés et le développement économique. L'adoption de ces deux programmes illustre cette nouvelle ambition de la politique de la ville.

- En 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville successeur de Claude Bartolone, marque la poursuite de cette volonté d'intégration du développement économique dans la politique de la ville et dote les quartiers défavorisés de nouveaux moyens.

L'objectif prioritaire de cette loi, réaffirmé dans son premier article, est de « réduire les inégalités sociales et le développement entre les territoires ». Six domaines sont visés par cet objectif global : l'emploi et le développement économique, l'habitat et l'environnement urbain, la santé, la réussite scolaire, la sécurité et la tranquillité publique.

<sup>1</sup> Journée nationale sur le développement économique et la politique de la ville, 19 décembre 2001, discours du Ministre délégué à la ville, Claude Bartolone

urbain

En matière de développement économique et d'emploi, les deux grands objectifs consistent en la diminution des disparités territoriales et l'amélioration de l'accès à l'emploi. Pour ce faire, le dispositif des Zones Franches Urbaines est relancé et même étendu à de nouveaux sites et certaines de ses mesures sont assouplies : « Parce qu'il n'y a pas de fatalité à l'exclusion économique, le dispositif des Zones Franches Urbaines recréera de l'animation et de l'emploi dans les quartiers ».

Par ailleurs, cette loi prévoit un programme national de rénovation urbaine qui vise à restructurer les quartiers classés en Zones Urbaines Sensibles avec l'accord d'importants financements (2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008) et la création d'une Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Finalement, le volet économique de cette loi Borloo porte exclusivement sur l'extension des Zones Franches Urbaines et l'adaptation de certaines mesures fiscales.

Pour aller plus loin que cela, le Conseil National des Villes (CNV) a proposé en septembre 2003 au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'engager la construction d'une grande loi, ambitieuse et globale en faveur du développement économique dans les villes en renouvellement urbain, une loi cadre « véritable acte de réinvestissement économique pour les villes en renouvellement urbain »<sup>1</sup> permettant de mettre en place les conditions nécessaires pour rapprocher « renouvellement urbain » et « développement économique ».

Le CNV a ainsi proposé d'engager une démarche prospective pour 2004 qui associerait les villes en renouvellement urbain, les régions, les conseils de développement des communautés d'agglomération ou de communes, autour des propositions qu'il a réalisé.

Ces propositions au nombre de douze ont été réfléchies à trois échelles différents : locale, nationale et régionale. On peut citer par exemple :

● au plan local :

- Recruter des chargés de mission « développement économique » au sein de toutes les équipes chargées de Grands Projets Urbains dont le rôle serait notamment d'établir et piloter une stratégie de développement économique adaptée et partagée, développer l'attractivité économique des quartiers, articuler l'action économique à l'action sociale et à l'action urbaine...

- Etablir pour chaque site un plan d'action économique assorti d'objectifs mesurables,

● au plan régional :

- mobiliser les régions et les capitaux publics régionaux en faveur du développement économique des villes en renouvellement urbain,
- associer les capitaux privés et publics au financement du renouvellement urbain en créant des sociétés d'investissement à l'échelle régionale ou interrégionale.

● au plan national :

- mobiliser des outils financiers et fiscaux en faveur du développement économique,
- soumettre au Parlement en 2005 une loi d'orientation et de programmation régionale et nationale sur le re-investissement dans les villes en renouvellement urbain.

<sup>1</sup> Avis et proposition du CNV sur « les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain, septembre 2003

Selon le CNV, cette loi introduirait des changements culturels et politiques importants notamment à propos :

- de l'intégration du développement économique des villes en renouvellement urbain dans la politique économique régionale des agglomérations
- de l'établissement de liens forts entre renouvellement urbain et développement économique,
- du regard posé sur les quartiers : il faut passer d'une vision « quartiers à problèmes » à une vision « quartiers à potentialités »,
- de l'implication des entrepreneurs privés et leur association à la phase amont du projet de renouvellement urbain,
- de la prise en compte des contextes locaux avec la liberté de créer des outils organisationnels, financiers en fonction des problèmes rencontrés au plan local, de la diversité des potentialités de développement des sites.

En attendant l'adoption de cette loi ambitieuse, le rapprochement entre « développement économique » et « politique de la ville » peut aujourd'hui être favorisé par la mise en œuvre d'un nouveau contexte institutionnel.

## Section II. Un nouveau contexte institutionnel favorable à la revitalisation économique des quartiers

### **A. Le développement de l'intercommunalité**

Désormais, depuis les lois Chevènement (19 juillet 1999), Voynet (25 juin 1999) et SRU (13 décembre 2000), et donc depuis le développement de la coopération intercommunale, les questions de solidarité et de développement urbain se jouent à une nouvelle échelle, celle des agglomérations.

La loi Chevènement encourage en effet l'émergence de solidarités, notamment fiscales, avec la création de la « communauté d'agglomération ». Celle-ci se substitue aux communes membres pour des compétences aussi larges que le développement économique ou l'équilibre social de l'habitat. La loi Voynet quant à elle propose à ces nouvelles communautés des contrats d'agglomération, conclus avec l'État, notamment en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville.

Ces deux lois ont donc pris le chemin d'une « déségmentation géographique » de la politique de la ville, laquelle avait jusqu'alors eu, selon Jean-Pierre Sueur, le travers de désolidariser les agglomérations et de séparer les centres villes de leurs banlieues.

D'ailleurs l'ancien maire d'Orléans écrit dans son ouvrage Changer la ville, que le gouvernement doit « cesser de croire (...) que l'on pourrait réparer les quartiers qui vont mal sans toucher au reste de la sphère urbaine ».

Cette nouvelle prise en compte et cette réconciliation des espaces et des différentes échelles de la ville : quartier, commune agglomération insufflée par le rapport Sueur est une opinion largement admise aujourd'hui par tous les acteurs de la politique de la ville.

Le Conseil National des Villes est persuadé par exemple que « seule une politique conduite à l'échelle de l'agglomération ou de la région peut permettre de réduire les difficultés de structuration urbaine et économique (...) et que l'enjeu est de prioriser les quartiers d'habitat social –sans assistanat et sans misérabilisme- et de les considérer aussi comme des plates-formes potentielles de développement économique. »<sup>1</sup>

Ainsi, longtemps cantonnée dans un rôle de réparateur social, la politique de la ville conduite depuis 1999 poursuit une ambition plus large : mettre en oeuvre dans le cadre d'un projet global de territoire un véritable développement économique, social et urbain des quartiers défavorisés à un niveau pertinent pour les décisions structurantes, celui de l'agglomération.

Pour mener à bien cette nouvelle ambition, cette politique est dotée de nouveaux outils. Ainsi, les contrats de ville 2000-2006 visent un développement équilibré de la ville permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes, en luttant contre les processus de dévalorisation de certains territoires.

<sup>1</sup> Avis et proposition du CNV sur « les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain, septembre 2003

Ce nouveau contexte institutionnel oblige donc les acteurs à «sortir de leur approche exclusivement endogène, autocentrée sur le quartier»<sup>1</sup> et à repenser leurs stratégies d'intervention avec une vision plus globale afin d'inscrire ces territoires dans la « carte du développement de l'agglomération ».

Selon la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), le changement d'échelle de réflexion devrait permettre aux acteurs des quartiers de poursuivre deux objectifs stratégiques majeurs :

- d'une part, tirer parti des actions de développement engagées au niveau de l'agglomération,
- d'autre part, rechercher comment il est possible que les quartiers participent au développement de l'agglomération en partant de leur potentiel spécifique.

### **B. Le développement des projets de renouvellement urbain.**

Le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville.

C'est le Comité Interministériel à la Ville (CIV) du 14 décembre 1999 qui a introduit cette notion en lançant un programme qui comprend 50 GPV (Grands projets de ville) et 40 ORU (opérations de renouvellement urbain). Ces opérations s'inscrivent dans les contrats de ville 2000-2006 et prennent le relais des GPU (Grands projets urbains).

Leur objectif est de transformer et restructurer les quartiers par une approche globale combinant rénovations, restructurations, création d'infrastructures, de nouveaux équipements de nouveaux services publics, implantation d'entreprises, accompagnement social des habitants ... afin d'engager les leviers du développement et notamment ceux du développement économique.

Le renouvellement urbain peut en effet contribuer fortement au développement économique par la transformation de l'espace, ce qui rend la ville plus agréable, et donc plus attractive économiquement.

Le Ministère de la Ville consacre donc des efforts importants en terme d'investissements pour le renouvellement urbain.

Ces financements bénéficient à beaucoup de quartiers et représentent donc un atout certain. ~~donc~~ il faut qu'ils arrivent à tirer parti pour améliorer leur image et favoriser la revitalisation et leur développement économique.

En fait, cet engagement massif de la puissance publique peut participer à la politique de développement économique de deux façons :

- en rendant l'environnement plus prospère au développement de l'activité.
- « Grâce aux outils et aux moyens financiers que l'Etat et les collectivités locales mettent sur les quartiers en difficulté, ces territoires apparaissent comme des espaces d'opportunité de développement. »

---

<sup>1</sup> DIV – Développement économique local et politique de la ville - Repères – Août 2001 – 90 pages, p.11

Ainsi, ces nouvelles opportunités institutionnelles et financières devraient être un appui incontournable pour aider les acteurs à enclencher une dynamique de développement économique dans les quartiers défavorisés.

### **Conclusion du premier chapitre**

Ce chapitre a permis de montrer que le développement de la dimension économique des quartiers défavorisés est devenu nécessaire pour remédier à leurs difficultés socio-économiques et promouvoir un développement porteur de flux économiques et créateur d'emplois.

C'est pourquoi, malgré une certaine discontinuité politique dans les moyens à mettre en oeuvre (entreprise citoyenne, ZFU, politique de renouvellement urbain, annonce de l'extinction des ZFU, relance par J.-L. Borloo...), la politique de la ville, quelque soit la majorité au pouvoir, place aujourd'hui le développement économique et la diversification des activités au premier plan de ses préoccupations.

Cette nouvelle dynamique économique, favorisée par le développement de l'intercommunalité et du renouvellement urbain, doit reposer sur des stratégies adaptées au contexte économique de ces territoires.



## **Chapitre 2. Un ensemble de dispositifs né de la discontinuité des orientations politiques et de la spécificité du contexte économique des quartiers défavorisés**

La discontinuité des orientations de développement économique au sein de la politique de la ville a mené à l'adoption de différents dispositifs, sur la base de différents découpages, qui constituent aujourd'hui un ensemble institutionnel complexe.

Nous aborderons dans un premier temps les stratégies qui doivent être mises en œuvre pour revitaliser économiquement les quartiers, puis nous analyserons la panoplie des dispositifs « politique de la ville » ayant une incidence sur le développement économique des quartiers (sans toutefois être exhaustifs).

### **Titre I. Des stratégies et des conditions économiques particulières**

#### Section I. Des stratégies économiques différentes des autres territoires

Les acteurs des quartiers défavorisés doivent trouver, créer, mettre en œuvre des initiatives qui « collent » à la situation économique particulière de ces espaces et qui soient adaptées aux besoins des entreprises installées ou souhaitant s'y installer.

En effet, si pour développer l'activité, les besoins des quartiers sont les mêmes que pour d'autres espaces (mobilisation de moyens, de compétences, recherche de débouchés...), leurs initiatives économiques n'obéissent pas aux mêmes logiques, ne mobilisent pas les mêmes ressources, ne nécessitent pas les mêmes formes d'accompagnement, ne produisent pas les mêmes effets que sur d'autres territoires plus développés.

Les quartiers urbains en crise obéissent en fait à des logiques économiques spécifiques : le développement de leur activité économique nécessite par exemple la mobilisation des potentialités foncières, la transformation de certains locaux à usage d'habitation en locaux susceptibles d'accueillir de nouvelles entreprises, mais aussi le soutien et l'accompagnement des initiatives privées. Une part importante des créateurs potentiels d'entreprises se trouve dans les quartiers. Il faut donc favoriser l'esprit d'entreprise, apporter aux porteurs de projets des conseils et des formations de qualité, une attention particulière sur le long terme, et des réponses en termes de financement et de locaux.

Ces initiatives économiques doivent mener à la constitution de structures économiques et de formes d'accompagnement différentes de celles mises en œuvre sur d'autres territoires.

Il s'agit par exemple de la création de pépinières d'entreprises, d'incubateurs, de couveuses, d'hôtels d'entreprises... pouvant proposer différents types de produits immobiliers (bureaux, ateliers artisanaux, locaux tertiaires...).

D'une manière générale, cela s'explique car l'entrepreneur individuel qui souhaite s'installer dans un quartier sensible a besoin d'un accompagnement individualisé particulier, l'hébergement dans une structure collective, la mise en relation avec des réseaux professionnels....

Ainsi, on se rend compte que cette spécificité qui caractérise les quartiers défavorisés nécessite une attention et des dispositifs particuliers par rapport à d'autres espaces plus développés économiquement.

Pour optimiser le développement économique de ces territoires exclus de la croissance, des conditions particulières doivent être recherchées par la mise en place d'instruments élaborés par la puissance publique.

## Section II. Des conditions nécessaires pour optimiser le développement économique des zones urbaines sensibles

Pour faciliter l'accès des habitants aux biens et services, susciter des lieux d'échanges et de convivialité, rompre avec la logique d'exclusion et les phénomènes de ségrégation qui existent au sein des quartiers défavorisés, il ne suffit pas de cumuler une somme d'initiatives individuelles ou collectives, il faut d'une part mettre en œuvre un ensemble d'actions coordonnées répondant à trois objectifs majeurs : l'aménagement d'un environnement propice au développement économique, le développement de nouvelles entreprises et enfin le soutien du tissu économique existant. Et d'autre part, il faut que les acteurs publics et privés s'impliquent dans le développement économique des quartiers défavorisés.

### **A. La mise en œuvre d'actions coordonnées**

#### *1) L'aménagement d'un environnement prospère au développement économique*

Pour développer l'activité et attirer les entreprises réticentes à l'installation en zones urbaines sensibles, il faut au préalable améliorer et promouvoir une bonne image de ces territoires, et il faut les préparer à l'accueil des investisseurs privés. *la*

L'objectif d'amélioration de l'image des quartiers est primordial dans la revitalisation économique car la représentation négative du quartier constitue souvent un réel obstacle aux initiatives de développement. Ces territoires souffrent d'une image stigmatisante, qui freine toutes les actions entreprises dans les domaines de l'intégration sociale des populations et du développement économique.

L'enjeu consiste donc à savoir comment valoriser des quartiers qui n'ont pas vraiment de valeur marchande.

Cela nécessite par exemple la mise en œuvre d'une démarche de marketing urbain ou de promotion du quartier à l'échelle de l'agglomération.

La préparation pour l'accueil et le développement des activités économiques est un préalable indispensable pour utiliser au mieux les potentialités du territoire et promouvoir une image positive des quartiers, d'autant plus qu'aujourd'hui « dans la compétition entre les territoires, ce sont les mieux organisés et les plus déterminés qui gagnent »<sup>1</sup>

Cette préparation du territoire passe par l'amélioration de l'environnement économique et du niveau de services urbains rendus dans ces territoires.

Cela peut consister à améliorer la desserte et le désenclavement du site en renforçant les infrastructures de transport et en développant les transports en commun, mais aussi à renforcer la sécurité, l'entretien de l'espace public, la requalification de certains espaces, le changement d'usage de certains locaux...

L'appui des financements de renouvellement urbain est donc utile à cet effet. *voir*

---

<sup>1</sup> DIV – Développement économique local et politique de la ville - Repères – Août 2001 – 90 pages, p.16

## *2) Le soutien au tissu existant*

Comme nous l'avons vu précédemment, peu d'entreprises sont implantées dans les quartiers. Celles qui y exercent leur activité sont majoritairement des commerces de proximité, des entreprises artisanales ou encore des professions de la santé.

Un des objectifs majeurs de la revitalisation économique des quartiers est de promouvoir des actions pour maintenir ces activités qui désertent peu à peu ces espaces en crise et qui sont pourtant nécessaires à la vie des quartiers.

Il s'agit donc de mettre en œuvre des actions qui visent à améliorer leurs conditions d'activités afin de les retenir au sein de ces espaces défavorisés.

## *3) Le développement de l'implantation de nouvelles entreprises et au développement de l'activité*

Parallèlement au soutien de l'activité existante, le renouvellement du tissu économique des quartiers doit aussi passer par le développement de l'implantation de nouvelles entreprises (délocalisation ou création d'entreprises) afin de renforcer la présence d'activités et d'aboutir à deux objectifs structurants dans leur revitalisation :

### *- Une transformation de l'environnement urbain :*

L'implantation de nouvelles activités doit permettre de diversifier les fonctions qui existent, de développer de nouveaux usages, de susciter des lieux de convivialité et d'échanges et donc de rompre avec la mono fonctionnalité qui persiste dans ces espaces. Cela peut être aussi l'occasion de recomposer le territoire des quartiers et de mettre en œuvre une restructuration et une amélioration urbaine.

### *- Des effets socio-économiques :*

L'implantation de nouvelles entreprises permet aussi une amélioration du cadre et des conditions de vie dans les quartiers en renforçant leur attractivité, en améliorant leur image, en créant des emplois, en facilitant l'accès des habitants aux biens et services, en amenant une transformation progressive de l'état d'esprit des habitants et de leur sens de l'initiative individuelle (notamment s'agissant de la création d'entreprises)...

Il faut souligner que cette démarche de développement de l'activité économique doit être articulée avec les caractéristiques du quartier, les besoins de ses habitants, et les attentes des entreprises susceptibles de s'implanter dans une zone d'habitation.

## B. L'implication des acteurs indispensable pour le développement économique des quartiers

La mise en œuvre d'actions pour l'amélioration de l'image et la préparation du territoire à l'accueil des entreprises ne suffisent pas à elles ~~seules~~ seules pour engager une dynamique de développement et amener les entreprises à s'implanter dans les quartiers déshérités.

La revitalisation économique des quartiers nécessite en parallèle l'implication de la puissance publique par la mise en œuvre de politiques d'incitation à l'implantation d'activités et également l'implication du secteur privé pour relayer l'action publique.

### 1) Impliquer les pouvoirs publics

Les différents objectifs et enjeux qui sont spécifiques aux quartiers sensibles et à leurs difficultés socio-économiques nécessitent l'implication des pouvoirs publics pour revitaliser et développer économiquement ces espaces car « c'est parce que la puissance publique peut montrer que ces territoires sont des territoires d'avenir que les investisseurs privés peuvent à nouveau s'y intéresser »<sup>1</sup>.

Comme il a été dit pendant les Rencontres de Nantes, la puissance publique doit donc être présente sous toutes ses formes :

- ANPE, services d'éducation, institutions judiciaires, etc. Elle doit concourir à l'accompagnement des personnes sur le chemin de la réinsertion, en même temps qu'elle participe à l'élaboration de projets visant à mettre en œuvre de nouvelles activités.

- Etat, fonds européens, chambres de commerce, collectivités territoriales, etc. Elle doit jouer un rôle de levier dans la « mise en économie des quartiers ».

Responsable de la conduite de la politique économique et sociale, l'Etat doit en effet apporter le cadre réglementaire et financier nécessaire au développement d'actions économiques. En outre, il doit consacrer des efforts en terme d'investissements publics et doit créer, pour réduire les inégalités territoriales dont souffrent les quartiers sensibles, des instruments d'intervention sur la base du principe de discrimination territoriale positive.

Il appartient aux instances locales, élus, acteurs économiques et sociaux, de s'en saisir pour en faire les outils du développement économique et social de nos quartiers en difficulté.

Ces instruments doivent avoir pour objectif de (ré)introduire des activités marchandes au sein des quartiers afin de les repositionner dans les flux économiques de l'agglomération et afin de rompre avec les phénomènes de ségrégation dont ils sont victimes, car comme il a été vu précédemment, le développement de l'activité ne se fait pas naturellement compte tenu de la réticence des investisseurs privés à s'implanter dans ces territoires.

Les politiques de développement économique qui peuvent être mises en œuvre s'appuient sur deux logiques distinctes : soit une logique d'incitation foncière (construction de nouveaux locaux, transformation d'usage...) soit une logique d'incitation fiscale. *ex*

Dans les deux cas, l'investissement public doit viser à restaurer des conditions de marché compétitives pour les entreprises privées par rapport aux territoires plus développés.

Le traitement des déséquilibres économiques des quartiers est donc nécessairement mis en œuvre par une intervention volontariste et récurrente de la puissance publique, nationale et locale, mais celle-ci doit, pour réussir, être menée en « co-production » avec les initiatives privées.

<sup>1</sup> Journée nationale sur le développement économique et la politique de la ville, 19 décembre 2001, discours du Ministre déléguée à la ville, Claude Bartolone

## 2) Associer les entreprises

« Les quartiers ne prendront leur essor que si, parallèlement à l'action des pouvoirs publics, se développent des initiatives individuelles ».

Ainsi, le comportement des entreprises et leur implication dans les quartiers sont en effet déterminants pour la vie économique et sociale des quartiers et pour la réussite des politiques interventionnistes puisqu'elles permettent de contribuer positivement à la résolution des principales difficultés des habitants : l'accès aux produits et services de base et l'accès à l'emploi.

Cependant, cette nécessité d'impliquer les acteurs privés bute sur le manque de spontanéité de ces derniers.

Ainsi, pour pouvoir attirer les entreprises et les impliquer dans le développement des quartiers défavorisés, il faut leur offrir des conditions au minimum comparable aux alternatives qui peuvent exister sur d'autres territoires.

en effet

Or, comme nous l'avons vu précédemment, les quartiers présentent un désavantage comparatif, notamment en terme de critères de localisation des entreprises et même si des actions sont aujourd'hui mises en œuvre en amont pour banaliser ces territoires et les rendre attractifs (préparation de l'accueil des entreprises et amélioration de l'image), cela reste nécessaire mais insuffisant pour convaincre les investisseurs privés de s'implanter dans les quartiers.

Effectivement, on se rend compte que la plupart des entreprises « ne peut s'engager de façon durable dans une politique de réinsertion des quartiers et de leurs habitants dans la ville que si elle y trouve son intérêt. Il n'y a pas en effet d'engagement solide en la matière si l'entreprise n'y trouve pas son compte, soit au niveau de son compte d'exploitation, soit au niveau de son image »<sup>1</sup> comme l'a exprimé Francis MORIN<sup>2</sup>, le souci des entreprises est avant tout la rentabilité économique et leur « but premier est d'assurer le développement de leur activité et non de s'occuper de publics en difficulté ».

Ainsi, dans ce contexte actuel de concurrence entre les territoires, l'implication des entreprises dans les quartiers reste conditionnée à des incitations et n'est que trop peu spontanée.

Cette situation de subordination est créatrice d'effets pervers puisque, selon certains, comme Monsieur Bernard Brunhes<sup>3</sup>, « seules deux catégories d'entreprises ou presque s'intéressent aux quartiers : les chasseurs de prime et les mécènes ».

Les incitations sont donc elles aussi indispensables mais insuffisantes pour impliquer véritablement les entreprises dans le développement des quartiers.

L'enjeu aujourd'hui pour les pouvoirs publics est donc d'élaborer de nouvelles façons de faire pour permettre l'implication de ces acteurs privés dans les projets de revitalisation économique des quartiers en mêlant incitations, investissements publics, soutien continu des entrepreneurs mais aussi développement d'un partenariat public-privé.

<sup>1</sup> Rapport Praderie, 1991

<sup>2</sup> DIV – Economie et emploi : réussir la ville solidaire – Rencontres nationales des acteurs de la ville, Nantes, 28 & 29 Juin 1999 – Décembre 1999

<sup>3</sup> DIV – Economie et emploi : réussir la ville solidaire – Rencontres nationales des acteurs de la ville, Nantes, 28 & 29 Juin 1999 – Décembre 1999

### 3) Développer un travail partenarial entre tous les acteurs : le partenariat public-privé

Comme nous venons de la voir l'implication du secteur privé dans la préparation des programmes de régénération est une condition essentielle à la réussite des projets de renouvellement urbain.

En effet, comme le souligne le Conseil National des Villes, « le développement économique et social doit être l'affaire de tous. Les collectivités et l'Etat ne sont pas les seuls bâtisseurs de la ville. La ville résulte de beaucoup de concours (...). Il faut veiller à les mobiliser et surtout à les réunir aux côtés des acteurs publics avec le souci (...) de développer des efforts communs, d'articuler les initiatives du secteur privé aux initiatives du secteur public. »<sup>1</sup>.

Cependant, en France, cette association reste exceptionnelle et ce manque de coordination entre acteurs publics et acteurs privés est d'ailleurs considéré comme une grande faiblesse de la politique de la Ville. Des travaux du CNV ont permis de faire le constat de l'existence d'un fossé dans le cadre du renouvellement urbain entre les acteurs publics et les acteurs économiques.

Selon ce rapport, « jamais les partenaires publics et privés n'ont été si séparés dans le cadre du développement urbain et territorial », la tendance étant, du côté des élus, à l'interdépendance du développement économique et du territoire alors que le développement territorial ne semble plus être une préoccupation pour beaucoup d'entreprises qui ne « conçoivent leur développement que sur des territoires qui présentent des avantages ».

*c'est tout dire !*

Pourtant, un certain nombre d'acteurs privés pourraient intervenir dans des projets de renouvellement urbain et de développement économique. Les entrepreneurs, les entreprises, les banques par exemple devraient être associés à la phase amont du projet et de manière continue afin de pouvoir exprimer leur avis quant au contenu du projet, à son montage financier, à sa réalisation....

A la différence de la France, d'autres pays ont une certaine tradition de partenariat, arrivent à mobiliser les investisseurs et les entreprises et à rendre la coopération privé-public fructueuse.

Au Royaume-Uni par exemple, le programme "Urban Development Corporations" a été l'un des premiers programmes urbains de grande ampleur à envisager un partenariat entre autorités publiques et secteur privé dans le domaine de l'aménagement urbain.

Globalement, il a eu un certain succès puisque l'investissement privé par rapport à l'investissement public était assez important, mais cette approche a montré ses limites car elle était trop sectorielle, trop centrée sur l'économique et donc assez inefficace pour traiter les problèmes des quartiers en crise et notamment les problèmes sociaux.

C'est pourquoi la leçon à tirer de cette expérience est que les programmes visant à associer le secteur privé aux projets de renouvellement et de revitalisation doivent être intégrés, multidimensionnels et doivent donc pour être efficaces prendre en compte les problèmes sociaux des quartiers.

<sup>1</sup> Avis et proposition du CNV sur « les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain, septembre 2003

## Titre II. Les dispositifs ayant une incidence sur le développement économique

L'analyse des différents dispositifs ne sera pas exhaustive puisque les outils utilisés par les collectivités locales pour aider les entreprises ne seront pas traités ici (les primes à la création d'emploi, les cessions gratuites de terrains, les bonifications d'intérêts...). En effet, nous n'aborderons que les dispositifs nationaux issus de la géographie prioritaire de la politique de la ville qui ont un impact sur le développement économique des quartiers en difficulté.

Dans cette optique, nous analyserons d'une part les dispositifs issus de la géographie prioritaire reposant sur une discrimination territoriale positive et d'autre part ceux de la géographie prioritaire qui s'appuient sur des projets de territoire. Ces deux types de « territorialisation » ont fait naître des dispositifs économiques différents qui s'enchevêtrent sur les mêmes territoires.

### I. Les dispositifs de discrimination territoriale nés du Pacte de Relance pour la Ville

#### A. Des dispositifs reposant sur un zonage de dérogation afin d'attirer les entreprises

Le zonage est utilisé par l'Etat comme un instrument de base de la politique d'aménagement du territoire visant la compensation des handicaps.

Il ne signifie pas seulement que des aides financières seront focalisées sur un point du territoire, il inclut aussi le fait que **des parties du territoire national peuvent déroger au principe de l'égalité de traitement des citoyens.**

Ces zones de dérogation sont apparues dans les années 80 avec la création de zones d'entreprises en 1986 pour faire face à la réduction brutale de l'activité des chantiers navals. (La Ciotat) Cette politique a été reprise plus tard dans le cadre de la politique de la ville puisque « les quartiers en difficulté ont été conçus comme des territoires appelant des corrections et qui pour cette raison devaient déroger à la loi. »<sup>1</sup>

Ainsi, la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) de 1991 a prévu des zones de dérogation dans les quartiers en difficulté. Puis, en 1993, sont lancées les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) dans les quelles les entreprises sont exonérées de taxe professionnelle.

En 1995, la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire définit des zonages en fonction des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Ce zonage concerne tant des espaces urbains que des espaces ruraux. Il permet d'accorder des avantages en fonction des handicaps propres à chaque partie du territoire. Elle précise le dispositif de la LOV en créant les zones de redynamisation urbaine (ZRU) dans 350 quartiers (aujourd'hui 416).

Puis, en décembre 1996, Alain Juppé, alors premier ministre, maintient la philosophie de la zone de dérogation et ajoute un nouveau niveau d'intervention : les Zones Franches Urbaines (ZFU).

Ainsi, ces zonages et périmètres que recouvre la politique de la ville constituent aujourd'hui une géographie complexe puisque le Pacte de Relance pour la ville différencie désormais trois catégories de territoires correspondant à trois niveaux d'intervention de l'Etat au sein des quartiers en contrat de ville:

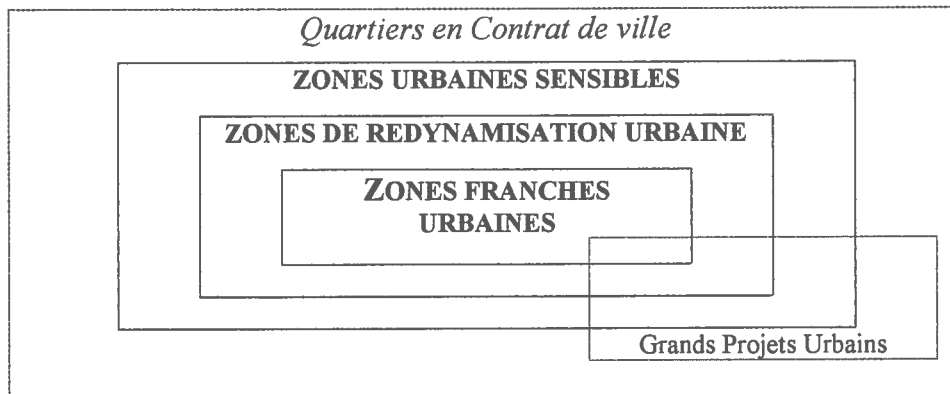
750 zones urbaines sensibles (ZUS), parmi elles, un sous-ensemble de 410 zones de redynamisation urbaines (ZRU) et un autre de 44 zones franches urbaines (ZFU) ont été retenus

dont 38 métropolitaines

<sup>1</sup> Christophe Demazière - Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique — Ed. L'Harmattan — Paris — 1996, P.211

pour bénéficier d'interventions plus fortes Cet enchevêtrement territorial est représenté dans le graphique ci-dessous.

*La Géographie prioritaire de la politique de la ville (zones et procédures)<sup>1</sup>*



Chacun de ces zonages constitue ainsi un sous-ensemble du précédent, et correspond à la géographie d'application de mesures plus favorables.

En effet, la logique qui préside entre ces découpages géographiques est celle de l'octroi d'avantages plus importants aux territoires qui en ont le plus besoin. Ainsi, une différence de degré existe entre ces dispositifs de dérogation qui instituent une **discrimination territoriale positive**.

Certains critiquent cette complexité de la politique de la ville, notamment Jean-Pierre Sueur qui, dans un rapport émis en 2001, critique la superposition des zonages (zones urbaines sensibles, ZFU, zones de redynamisation urbaine) qui fait naître un effet de stigmatisation sans corriger les disparités dans l'offre de services publics.

## B. Les Zones de Redynamisation Urbaine

La loi définit des Zones de Redynamisation Urbaine permettant aux entreprises de bénéficier de mesures sociales et fiscales incitatives et dérogatoires.

Selon l'article 2-a de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, « les ZRU correspondent au Zones Urbaines Sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales, du taux de chômage, du pourcentage de jeunes de moins de 25 ans et de la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ».

Comme dans les ZUS, à l'instauration de l'exonération de la taxe professionnelle, s'ajoute une dispense du paiement de l'impôt sur les sociétés d'une partie des charges sociales patronales pendant un an.

*1 plafonnée à ?*

<sup>1</sup> Réseau Perspicaf - Introduction à la politique de la ville - Octobre 1999



### C. Les Zones Franches Urbaines

Pour lutter contre le fléau du chômage, le PRV a créé 44 zones franches urbaines au sein des 700 zones urbaines sensibles.

Selon l'article 2-b de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les Zones Franches Urbaines sont créées dans des « quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés. »

Des premiers critères ont été définis pour choisir les ZFU :

- un taux de chômage supérieur de 25 % à la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes supérieure à 36 % de la population ;
- une proportion de personnes de plus de quinze ans non diplômées supérieure à la moyenne nationale (29 %) ;
- un potentiel fiscal de moins de 3.800 francs par habitants.

En pratique, selon les informations communiquées à la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Pacte de relance, la population qui résidait en ZFU était caractérisée par :

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- un taux de chômage double de la moyenne nationale ;</li><li>- une proportion de jeunes de moins de 25 ans représentant plus de 46 % de la population ;</li><li>- une proportion de 44 % des moins de quinze ans non diplômés.</li></ul> |
|---|

Les critères définis ont été doublés du recours à la procédure d'« appel à projet » destinée à sélectionner les collectivités locales désireuses de s'impliquer le plus résolument dans le dispositif.

Ce dispositif d'exonérations vise en fait à favoriser le maintien et le développement des activités économiques dans ces quartiers, principalement celles des secteurs du commerce, de l'artisanat, des services de proximité et de la santé, essentielles à la qualité de vie dans ces quartiers et au maintien du lien social.

Comme pour les ZRU, cet objectif est mis en œuvre par une logique fiscale puisque les ZFU offrent des avantages conséquents pour les entreprises implantées dans les quartiers, qui exercent une activité économique de proximité<sup>1</sup> sur le marché local, et qui emploient moins de cinquante salariés.

*oui*

*le sont-elles toutes ?*

<sup>1</sup> Répondaient à cette condition les entreprises des secteurs de la construction, du commerce et de la réparation automobile, de l'hôtellerie et de la restauration, du commerce de détail et de la réparation d'articles domestiques, des transports de voyageurs par taxis, de la santé et de l'action sociale, de l'assainissement, de la voirie et de la gestion des déchets, des activités associatives, récréatives, culturelles et sportives et des services personnels.

Celles qui remplissent ces conditions peuvent ainsi bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes sur :

- l'impôt sur les bénéfices, dans la limite d'un plafond de bénéfice de 400.000 francs par an et par entreprise ;
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- les charges sociales patronales ;
- les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants ;
- les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.

2K

Pour favoriser le développement de l'emploi, en priorité au profit des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dans les petites entreprises présentes ou qui s'implantent dans ces quartiers, le bénéfice de l'exonération de charges sociales patronales est subordonné au respect d'une clause d'embauche locale, fixée pour les entreprises à au moins un cinquième de résidents de la ZFU d'implantation de l'entreprise parmi les salariés employés ou embauchés.

L'article 12 de la loi du 14 novembre 1996 prévoit en effet que lorsqu'un employeur a embauché deux salariés ouvrant droit à exonération, le nombre de salariés qui résident dans les ZFU doit être d'au moins 20 % de l'effectif employé. Cette clause ne s'applique donc pas aux très petites entreprises mais à celles qui emploient au moins trois salariés.

Ces exonérations fiscales et sociales s'appliquent pendant une durée de cinq ans maximum à taux plein, puis à taux dégressif, sur une durée de trois ou neuf ans selon que l'entreprise emploie plus ou moins de cinq salariés.

Ouvert initialement aux entreprises présentes au 1er janvier 1997 ou implantées avant le 1er janvier 2002 dans l'une des quarante-quatre Zones Franches Urbaines, ce régime attractif d'exonérations fiscales et sociales avait une durée de vie fixée à 5 ans.

En 2002, année butoir pour les Zones Franches entrées en vigueur en 1997, le dispositif a été prorogé par la seconde loi de finances rectificative du 30 décembre, afin de permettre aux entreprises qui s'y créent ou s'y implantent entre le 1er janvier 2002 et le 31 décembre 2007 inclus d'en bénéficier à leur tour. De plus, 41 nouvelles ZFU ont vu le jour en France. Les nouvelles zones franches ont été définies sur les mêmes critères que les 44 premières.

La clause d'emploi a été néanmoins modifiée : dorénavant, un tiers des embauches doit bénéficier aux personnes issues des zones urbaines sensibles de l'agglomération concernée (au lieu de 20% habitant le quartier comme précédemment).

Cette extension a pour objectif de :

- permettre le maintien et le développement d'activités, dans le but d'y doubler, en cinq ans, le nombre d'entreprises implantées ;
- contribuer à la lutte contre le chômage dans ces quartiers, à hauteur de 60.000 créations d'emploi d'ici à 2008 ;

Bilan 1997-2001: 14 000 emplois créés / coût: 340 000 F/emploi !

- étendre cet effet positif sur l'emploi aux habitants des ZUS, grâce à l'élargissement de la clause d'embauche locale, qui pourrait réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans l'ensemble de ces zones sur la période ;
- favoriser la rénovation durable de ces quartiers.

Pour cette seconde génération de Zones Franches Urbaines, des modifications au système conçu en 1996 ont été apportées :

- l'aire de recrutement de la clause d'embauche locale est élargit à l'ensemble des habitants des quartiers classés en ZUS de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU, dans une proportion fixée à au moins un tiers d'habitants ;
- les petites entreprises bénéficient d'aides renforcées, avec une sortie progressive du dispositif d'exonération étalée désormais sur 9 ans au lieu de 3 ans ;
- l'exonération n'est pas applicable aux salariés embauchés si l'entreprise a procédé à un licenciement dans les douze mois précédents ;
- l'exonération est réduite de moitié pour les emplois transférés en ZFU après le 31 décembre 2000 ;
- à compter du 19 novembre 2001, l'exonération n'est applicable aux embauches des habitants des ZFU que si l'horaire hebdomadaire est, au minimum, de 16 heures ;
- les employeurs adressent une déclaration préalable pour toutes les embauches exonérées et remplissent une déclaration récapitulative annuelle des mouvements de main d'œuvre.

#### **D. Les effets de ces dispositifs sur le développement économique des quartiers**

*autre aux quartiers*  
Ces zones de discrimination territoriale sont, proportionnellement à leur degré de dérogation, une combinaison d'interventionnisme et de libéralisme misant sur la mobilisation des acteurs privés pour lutter contre les handicaps économiques des quartiers. Toutefois, dans une telle logique d'incitation fiscale, l'implication des entreprises n'est que subordonnée aux exonérations et n'est pas spontanée comme il serait souhaitable qu'elle le soit.

Par ailleurs, il s'agit de dispositifs économiques permettant de créer ou de maintenir des activités dans les quartiers défavorisés et de proposer des conditions d'activités meilleures aux entreprises déjà installées ou souhaitant s'y installer par la mise en place de régimes d'exonérations. Ils participent donc au soutien du tissu existant et au développement de l'implantation de nouvelles entreprises.

Ces incitations fiscales constituent cependant une intervention sectorielle puisque seule l'attractivité des entreprises est visée.

Ce mode d'appui au développement économique n'est effectivement pas suffisant pour *au* revitaliser durablement l'économie des quartiers puisque certaines des conditions requises ne sont pas prises en compte par celui-ci.

Par exemple, l'aménagement de l'environnement ou encore l'accueil des entreprises (potentialités foncières, aménagement et transformation de locaux, soutien des initiatives...) incitées à s'implanter ne sont pas concernés par ces zonages de dérogation.

Ainsi, ces dispositifs d'incitation fiscale n'apportent qu'une réponse partielle au problème du développement économique des quartiers. D'autres dispositifs complémentaires doivent donc

être mis en place pour répondre à l'ensemble des conditions nécessaires pour développer durablement l'économie des quartiers défavorisés.

Enfin, on peut noter que ces dispositifs de discrimination territoriale positive interviennent à l'échelle du quartier. Ils délimitent en effet strictement des périmètres identifiés comme échelle de compréhension, mais aussi de traitement des difficultés, à l'intérieur desquels l'action est circonscrite.

Pour intégrer les quartiers défavorisés dans le développement de leur agglomération et tirer parti de cette situation, ces dispositifs économiques doivent donc être intégrés à des projets d'une échelle plus large.

## II. Des projets de territoire agissant sur le développement économique des quartiers

Le programme "*pour des villes renouvelées et solidaires*" présenté au CIV du 14 décembre 1999 donne une place importante au développement économique dans les contrats de ville en instaurant des dispositifs qui auront des incidences dans ce domaine. D'une part, il crée un fonds de revitalisation économique et d'autre part il met en œuvre un programme national de renouvellement urbain.

### A. **Le Fonds de Revitalisation Economique (FRE)**

Le Contrat de Ville est un dispositif contractuel qui engage chacun des partenaires signataires à mettre en œuvre des actions concrètes et concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés et prévenir les risques d'exclusion sociale et urbaine.

Pour la période 2000-2006 (XII<sup>ième</sup> plan), ces contrats de ville ont un double objectif : « faire bénéficier les quartiers défavorisés de la reprise économique tout en enclenchant une profonde transformation de leur urbanisme ». Cela doit passer par :

- La lutte contre la fracture territoriale,
- Le développement de nouvelles solidarités,
- L'encouragement du développement économique et du retour à l'emploi.

Le développement économique occupe donc une place importante dans la philosophie des nouveaux contrats de ville. Il appartient cependant à chaque collectivité de définir les orientations et les moyens de son volet économique.

A ce titre, le Fonds de Revitalisation Economique a été créé par la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Il a pour fonction de pérenniser et de développer un tissu industriel et commercial dans les quartiers.

En effet, il est destiné à allouer des aides directes aux entreprises, aux porteurs de projets et aux structures d'appui à la création ou au développement d'activités des quartiers des contrats de ville. Fer de lance de la nouvelle politique, il s'applique à l'ensemble des territoires prioritaires de la politique de la ville et non plus à une fraction d'entre eux.

Par ce biais, diverses mesures d'aides aux projets peuvent être financées :

- **l'aide au démarrage d'un projet de création d'entreprise et au soutien des activités économiques**, qui a pour ambition de constituer ou renforcer le fonds de roulement de la nouvelle entreprise. Celle-ci doit avoir plus de cinq salariés pour pouvoir en bénéficier.
- **l'aide à la réalisation d'investissement et à la modernisation** pour les petites entreprises de plus de 10 salariés, afin d'accompagner leurs investissements en équipement. Ceux-ci doivent être liés à la production (création, développement et renouvellement d'équipements) ou aux équipements de sécurité.
- **l'aide au soutien et à la dynamisation du tissu économique existant**, dans le but de compenser les charges exceptionnelles liées à la sécurité (assurance, gardiennage, remise en état après dégradation de locaux ou de matériels...) de certains commerçants, artisans, très petites entreprises ou professions libérales.

- **le soutien à l'ingénierie dans le cadre du volet « développement économique et emploi » des contrats de ville.** L'objectif est de coordonner et de renforcer les réseaux d'appui à la création et au développement d'activités économiques. Ainsi, ce sont les collectivités signataires d'un contrat de ville, les organismes consulaires et les structures d'appui à la création et au développement d'activités économiques qui en bénéficient.

## **B. Les Grands Projets de Ville et les Opérations de Renouvellement Urbain**

Lors du CIV du 14 décembre 1999, outre le FRE, deux types d'interventions ont été inscrites dans les contrats de ville : les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU).

- **Les grands projets de ville (GPV)**, au nombre de 50, qui s'inscrivent dans la lignée des grands projets urbains (GPU), lancés par Mme Simone Veil en 1993, ont pour objet de réaliser des opérations lourdes de requalification urbaine, afin de réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, dans le cadre d'un projet global de développement social et urbain.

Il s'agit de marquer, en profondeur et de manière durable, l'image et la perception d'un quartier, grâce à des opérations de restructuration du bâti, d'amélioration de l'environnement et de désenclavement des quartiers, et à des actions de revitalisation et de valorisation sociale. Les interventions urbaines portent ainsi sur la restructuration du bâti (démolition, reconstruction, renouvellement et diversification de l'offre de logements, remise en route de centres commerciaux) l'amélioration de l'environnement (redéfinition des espaces privés et publics, interventions sur la voirie, lutte contre le bruit) l'implantation des services publics et de services collectifs, le désenclavement des quartiers et leur intégration à l'agglomération (amélioration des transports) la revitalisation économique (stratégie de développement économique, aide à la création d'activité par les habitants).

Une enveloppe spécifique de **5 milliards de francs** doit être dégagée jusqu'à 2006 pour le programme national de renouvellement urbain en plus des 1,2 milliards de francs déjà contractualisés dans les contrats de plan Etat-Régions.

- **Les opérations de renouvellement urbain**, au nombre de 30 *- au 40 (p. 21)*, comportent des opérations d'investissement financées par les villes concernées et bénéficiant d'un appui renforcé de l'Etat, notamment grâce à des prêts à taux d'intérêt réduit.

L'objectif est de parvenir à une recomposition des équilibres urbains et à une revalorisation des territoires par une "transformation lourde" de certains quartiers à partir d'opérations de démolition de grande ampleur, une offre nouvelle de logements sociaux et une meilleure gestion urbaine de proximité.

Les ORU devraient bénéficier de crédits d'investissement spécifiques non contractualisés sur le budget de l'Etat à hauteur de 700 millions de francs sur la période 2000-2006 ainsi qu'une enveloppe de 10 milliards de francs de prêts "renouvellement urbain" (PRU) mis en place par la *Caisse des dépôts et consignations* à un taux de 3 %.

### III. Discrimination territoriale et projets de territoire, deux logiques complémentaires

#### **A. Des objectifs communs**

Les objectifs généraux des cadres dans lesquels le Pacte de Relance pour la Ville et les Contrats de Ville s'inscrivent sont assez semblables :

Le gouvernement avait demandé aux négociateurs des contrats de ville de travailler en fonction de quatre thématiques :

- l'amplification des actions d'insertion économique ;
- la consolidation des politiques de prévention de la délinquance ;
- l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie ;
- la meilleure adaptation des services au public.

Le Pacte de relance pour la ville a, quant à lui, identifié sept domaines d'action prioritaires assez proches de ces derniers :

- créer de l'activité et des emplois ;
- rétablir la paix publique ;
- favoriser la mixité dans l'habitat ;
- renforcer la présence des services publics ;
- rétablir l'égalité des chances scolaires ;
- renforcer les partenaires ;
- actualiser la géographie des quartiers en difficulté.

Ainsi, au-delà de l'enchevêtrement territorial mis en évidence auparavant, on observe donc une philosophie et des engagements assez proches entre les contrats de ville et le Pacte de Relance pour la Ville. Cette proximité d'ambitions permet aux acteurs de faire intervenir plusieurs de ces dispositifs pour un même objectif et notamment pour le développement de l'activité économique des quartiers défavorisés.

#### **B. De nombreux acteurs impliqués**

La mise en oeuvre des 214 contrats de ville a conduit à la prise en compte de la politique de la ville par pratiquement tous les échelons administratifs. 750 communes ont été associées à la contractualisation, réunies pour la plupart en districts, syndicats, communautés de communes, communautés de villes ou communautés urbaines. Par ailleurs, d'autres collectivités, les conseils régionaux et les conseils généraux, ont été associées.

Le pacte de relance pour la ville, en insistant fortement sur l'idée de retour de l'activité dans les quartiers, a provoqué la mobilisation de nouveaux acteurs en faveur de la politique de la ville. Les Chambres de commerce et de l'industrie se sont ainsi mobilisées dès le printemps de 1996 en demandant à être associées à la délimitation du périmètre des zones franches. Elles se sont en outre dotées d'une mission " Ville " à l'automne 1996.

### **C. Des actions complémentaires**

Les contrats de ville s'appliquent à un plus grand nombre de quartiers défavorisés que les dispositifs de discrimination territoriale positive et interviennent plus dans une logique d'incitation foncière que d'incitation fiscale.

Ils permettent, par une logique multidimensionnelle, d'améliorer l'image du quartier, l'environnement économique et la création d'activités. De plus, ils permettent d'intégrer les quartiers défavorisés dans un projet global de développement souvent à l'échelle de l'agglomération.

Ces dispositifs de la politique de la ville sont donc plus transversaux que ceux du Pacte de Relance pour la Ville.

Lorsqu'ils interviennent sur les mêmes quartiers, ces différents instruments peuvent être menés de manière complémentaire puisque leurs logiques et leurs objectifs ne sont pas antinomiques.

Cependant, certains aspects nécessaires à la revitalisation économique des quartiers ne sont pas assez pris en compte, notamment le soutien continu des entreprises et le développement d'un partenariat public-privé.

En effet, il n'existe pas dans la politique de la ville de programmes intégrés et multidimensionnels visant à associer le secteur privé aux projets de renouvellement et de revitalisation.

### **Conclusion du deuxième chapitre**

Ce chapitre a permis de montrer d'une part que les dispositifs issus de l'interventionnisme public doivent, pour être efficaces, être adaptés aux besoins économiques particuliers des quartiers en difficulté et doivent permettre l'implication de tous les acteurs concernés.

D'autre part, il a permis de mettre en avant le fait que la discontinuité qui caractérise le « segment développement économique » de la politique de la ville se traduit aujourd'hui par l'existence d'un ensemble institutionnel complexe, composé de différents dispositifs, certains reposant sur un zonage de dérogation, d'autres sur des projets de territoire.

L'échelon national n'est cependant plus le seul à intervenir dans le développement économique des quartiers défavorisés, l'Europe s'intéressant de plus en plus à la régénération des zones urbaines en crise.

La complexité institutionnelle qui caractérise la politique de la ville se trouve donc amplifiée par l'immersion de l'Europe dans la revitalisation économique des quartiers.



### **Chapitre 3. L'Europe, nouvel acteur du développement économique local des quartiers défavorisés**

L'Union Européenne prend aujourd'hui une place de plus en plus importante dans les politiques d'aménagement du territoire menées par les Etats-membres.

Cette dimension européenne croissante peut s'expliquer d'une part par le fait qu'à présent un certain nombre d'enjeux ne sont plus seulement nationaux et qu'ils exigent donc un traitement harmonisé et concerté entre les différents pays de l'Europe et d'autre part, par le constat suivant lequel les budgets consacrés à l'aménagement intègrent de plus en plus des fonds européens.

La politique de la ville et l'enjeu de la revitalisation économique des quartiers en difficulté ne sont pas exempts de cette immiscion de l'Europe. L'Union européenne apporte à la politique de la ville divers types de financements au titre de l'objectif 2 (Fonds européen de développement économique régional et Fonds social européen), et des programmes d'initiatives communautaires (PIC). Au total, les concours financiers de l'Union européenne à la politique de la ville ne sont pas négligeables. Toutefois, ils restent évidemment très limités au regard des enjeux

Dans cette partie, nous nous attacherons donc, dans un premier temps, à décrire le processus décisionnel à l'origine de la prise en compte des zones urbaines en difficulté et du développement économique local.

Puis, dans un second temps, nous présenterons un panel des démarches et des instruments mis en œuvre à l'échelle européenne pour revitaliser ces zones en montrant que le développement économique tend à prendre une place importante dans ces stratégies.

#### **Titre I. Origines et évolution de la prise en considération du développement économique des quartiers défavorisés**

##### Section I. L'intervention en milieu urbain : une préoccupation urbaine récente

Un des objectifs majeurs de l'Union Européenne est de chercher à remédier aux disparités du développement économique et social au niveau européen, national, régional et même local.

##### **Article 2 du traité instituant la Communauté européenne :**

« La Communauté a pour mission de (...) promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économique, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats-membres. »

Pour assurer cette mission de « développement harmonieux de ses Etats membres », l'Union européenne doit maintenir une « cohésion économique et sociale suffisante ».

Pour y parvenir, elle doit s'efforcer de combler le retard des régions défavorisées ou plus durement touchées que d'autres par la crise économique.

Beaucoup d'écart économiques et sociaux subsistent entre les différents territoires constitutifs de l'Europe et l'enjeu de l'Union Européenne est donc de se préoccuper des besoins des populations résidant dans les espaces les plus défavorisés, subissant la pauvreté, le chômage et d'autres formes de désavantages économiques et sociaux.

Cet objectif de cohésion ne peut être atteint qu'en prenant en compte la dimension urbaine car les disparités régionales observées à l'échelle européenne reflètent principalement les forces et faiblesses relatives aux villes.

Cependant, pour ce qui concerne les territoires urbains, même si « la plupart des politiques européennes ont (...) sur les questions urbaines, des retombées »<sup>1</sup> importantes, l'Union européenne n'a pas de compétence directe et explicite en la matière.

Il n'existe pas en effet de Direction Régionale ayant en charge directement les politiques urbaines, et ce malgré qu'une très grande majorité de la population (environ 80%) vive en milieu urbain et malgré que de nombreuses villes européennes possèdent des zones ou des quartiers qui souffrent du déclin urbain.

Néanmoins, face au constat suivant lequel l'essor des villes européennes est capital pour la cohésion économique et sociale de l'Europe, les décideurs européens ont pris peu à peu conscience de la nécessité d'intégrer la question urbaine dans l'action de l'Union Européenne.

Cette volonté de rendre la politique régionale plus attentive aux zones urbaines en intégrant la problématique des villes dans la programmation des fonds structurels est relativement récente puisqu'elle n'a débuté qu'en 1988.

Elle s'est concrétisée dans un premier temps par la mise en œuvre de programmes expérimentaux, puis par la création du programme Urban, pour aboutir à la prise en compte de l'urbain dans les programmes régionaux, et à la production de différents documents d'orientation, dont le cadre d'action pour un développement durable dans l'Union Européenne (novembre 1998) qui pose les bases d'une politique européenne en faveur des villes.

Avant, cette inclusion explicite de la dimension urbaine dans la programmation générale des Fonds structurels relevait plutôt de l'exception que de la règle.

Depuis, elle consiste en l'octroi de moyens supplémentaires pour des territoires défavorisés devant faire face à des handicaps particuliers et pour lesquels les politiques publiques de portée générale semblaient insuffisantes.

Ce nouveau mode d'action publique se retrouve particulièrement dans le milieu urbain avec la politique de la ville qui consiste à mener une action spécifique en faveur des quartiers urbains défavorisés en instituant le principe de discrimination positive pour combattre les processus d'exclusion à l'œuvre dans ces territoires. Ce mode d'intervention discriminatoire en faveur des zones urbaines en crise a donc été repris à l'échelle de l'Europe.

---

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE – Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 06 mai 1997

Elle s'est concrétisée dans un premier temps par la mise en œuvre de programmes expérimentaux (Projets Pilotes Urbains), puis par la création du programme Urban. Ces deux initiatives communautaires ont mis en lumière l'importance d'une action intégrée et suscité, chez les autorités et associations urbaines, au Parlement européen et au Comité des régions. Cet intérêt considérable et cette volonté d'engagement a abouti à la prise en compte de l'urbain dans les programmes régionaux, et à la production de différents documents d'orientation, dont le cadre d'action pour un développement durable dans l'Union Européenne (novembre 1998) pose les bases d'une politique européenne en faveur des villes.

Dans ce document, la Commission propose un cadre d'actions organisé autour de quatre grands objectifs :

- Renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes ;
- Promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines ;
- Protéger et améliorer l'environnement urbain ;
- Contribuer à une bonne « gouvernance urbaine »

Elle souhaite que les différents programmes soutiennent, dans les villes, une démarche de « développement urbain durable » autour de ces quatre priorités et que ces thématiques urbaines soient incorporées dans des approches intégrées, multisectorielles et partenariales dans une logique de projets territoriaux contribuant ainsi à légitimer le développement d'une politique intégrée de l'UE sur les zones urbaines.

Il faut souligner que les projets urbains, pour être « intégrés », doivent prendre en compte à la fois les dimensions économiques, environnementales, urbaines et humaines du territoire sur lequel ils s'appliquent. Ils peuvent être inscrits sur deux échelles de territoire différentes :

- La commune ou l'agglomération dans le cadre d'une stratégie régionale comportant à la fois une dimension thématique et une dimension territoriale ;
- Le quartier pour des actions de réhabilitation urbaine associant les habitants et concourant notamment au développement d'activités économiques. Ces actions territorialement circonscrites peuvent s'intégrer dans des actions de développement urbain menées à une échelle plus large.

Pour respecter les nouvelles orientations de la Commission, l'Agenda 2000 et la réforme des fonds structurels ont placé les zones urbaines en difficulté parmi les priorités de la période 2000-2006. Les règlements des fonds structurels ont intégré la préparation et la mise en œuvre d'actions de développement urbain et ont préconisé l'extension du partenariat aux autorités locales et aux acteurs présents sur ces territoires.

Pour mener de telles actions, l'Union Européenne doit mettre en œuvre une politique de développement local afin d'agir au plus près des préoccupations du terrain.

## Section II. La prise en compte du développement économique local dans les politiques européennes

Comme nous l'avons mis en évidence précédemment, la politique de l'Union Européenne a pour mission de réduire les inégalités entre les régions et le retard des régions les moins favorisées de l'Europe.

Cet impératif de cohésion économique et social justifie la prise en compte du concept de développement local dans les politiques européennes puisque, pour tendre vers cette ambition, l'Union doit rendre les zones urbaines défavorisées plus compétitives en diversifiant leurs structures économiques locales, en attirant des investissements, en les plaçant sur de nouveaux marchés...

Donc, même si, en application du principe de subsidiarité tel qu'il est exprimé par le Traité de Maastricht de 1991, la responsabilité des mesures de développement économique local reste du ressort de chaque Etat-membre, l'Union Européenne met en œuvre des actions qui ont des impacts forts sur ces politiques, et cela principalement depuis qu'elle a inscrit la notion de développement endogène dans le règlement des fonds structurels en 1984.

Cette inscription a permis au local (territoires plus petits que la région) d'être reconnu comme le lieu pertinent de l'intervention européenne<sup>1</sup> et au développement économique local de devenir un axe privilégié de la politique régionale européenne au travers des politiques de cohésion, de partenariat et d'innovation.

C'est ainsi grâce à cette reconnaissance que depuis le début des années 90 des actions urbaines de développement économique local peuvent être menées dans les quartiers défavorisés de l'Europe par l'intermédiaire des fonds structurels.

L'article 10 du FEDER par exemple, qui vise entre autre à « favoriser l'échange d'expériences entre les acteurs locaux », est devenu le canal privilégié d'expérimentation de nouvelles méthodes de développement puisque dès 1988 il autorise la Commission à financer des projets pilotes destinés à explorer les voies nouvelles en matière de développement économique et social.

L'Europe agit donc sur le local en finançant des projets de développement local et entraîne une influence non négligeable sur la capacité d'action des acteurs locaux : chacun d'entre eux doit désormais intégrer la dimension européenne dans la conduite des politiques ou des stratégies qu'il mène car de nombreuses interventions européennes sont menées à cette échelle et dans ce domaine.

*éligibilité?*

---

<sup>1</sup> Règlement CEE n°1787/84 du conseil du 19 juin 1984 relatif au FEDER

## **Titre II. Des démarches intégrées agissant sur le développement économique des quartiers défavorisés**

Comme nous venons de le voir, la question urbaine et le développement économique local deviennent des préoccupations de l'Europe et de nombreuses interventions communautaires ont des répercussions en milieu urbain et dans les zones en difficulté. Toutefois, il ne s'agit pas souvent d'effets nés de la mise en œuvre de programmes intégrés de développement urbain et ce malgré les orientations de la commission qui le préconise.

En effet, peu d'interventions européennes sont pensées pour la ville et pour les zones urbaines en difficulté.

Néanmoins, quelques programmes communautaires spécifiquement urbains permettant de mobiliser des fonds pour mettre en œuvre une politique de développement local et des opérations de régénération dans les zones en difficulté existent.

### Section I. Une mobilisation de fonds européens pour des opérations intégrées de régénération urbaine dans les zones en difficulté

Pour parvenir à l'objectif de réduction des disparités et de cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne, le budget européen dispose de fonds structurels.

Ceux-ci constituent l'instrument privilégié de mise en œuvre des grands objectifs de l'Union Européenne énoncés dans le Cadre d'action.

Ils sont attribués aux territoires éligibles en fonction :

- d'un zonage à objectif (94% du budget),
- d'Initiatives Communautaires (5.35%)
- d'actions innovantes (0.65%).

L'évolution des orientations de la Commission Européenne en faveur de l'urbain et du soutien aux zones en difficulté s'est concrétisée particulièrement par la mise en œuvre de trois programmes. Chacun correspond à un des trois moyens de distribution des crédits de l'Union Européenne. Il s'agit de :

- Projets Pilotes Urbains qui font partie des actions novatrices,
- Objectif 2 de la période 2000-2006 qui est un zonage à objectif,
- Programme URBAN qui est une initiative communautaire.

### A. Les PPU ou actions innovantes

Comme nous l'avons vu précédemment, depuis 1989, la Commission a inscrit dans le règlement du Fonds européen de Développement Régional (FEDER), par l'intermédiaire de l'article 10, la possibilité de financer des actions novatrices de développement local.

Ce mode particulier d'intervention des instances communautaires a pour objectif de tester des projets innovants, de servir de levier de financement et de développer des partenariats renforcés.

La procédure des Projets Pilotes Urbains entrent dans ce cadre d'intervention.

Elle est la première expérience de soutien explicite du FEDER pour des actions innovantes dans le domaine de la régénération et de l'aménagement urbains. Ces actions ont été conçues comme des laboratoires pour expérimenter des idées originales et des approches innovantes des problèmes urbains.

Pendant la période 1989-1993, 33 projets pilotes urbains ont ainsi été financés par l'Union Européenne. Ils étaient répartis selon quatre types d'objectifs (classés ici par ordre décroissant de projets) :

- L'exploitation des avantages technologiques des villes
- La revitalisation économique et commerciale des centres historiques
- Des actions pour l'environnement liées aux fins économiques
- **Le développement économique dans des zones à problèmes sociaux**

Cela concernait les grands ensembles périphériques, mais aussi certains quartiers du centre des villes, où il y a de graves problèmes sociaux et où l'accès à la formation et à l'emploi constitue un élément de marginalisation économique.

Suite à un bilan positif de ces projets, le dispositif a été reconduit pour la période 1994-1999 avec le lancement de 26 nouveaux projets.

Parmi les villes soutenues pour mettre en œuvre un tel projet sur des zones urbaines souffrant de problèmes sociaux on peut relever Londres, Marseille, Lyon ou encore Rotterdam.

### B. Le volet urbain de l'OBJECTIF 2

Le classement de zones urbaines confrontées à des difficultés structurelles au titre de l'objectif 2 est une nouveauté de la période 2000-2006. C'est la première fois en effet qu'un des objectifs des fonds structurels a une vocation clairement urbaine.

La Commission souhaitait en effet améliorer l'efficacité des politiques européennes en les rendant plus sensibles aux zones urbaines. Elle avait donc à ce titre annoncé, dans le Cadre d'action, la mise en place d'une aide pour des actions territoriales de réhabilitation urbaine au sein des Fonds structurels par l'intermédiaire du nouvel objectif 2.

La population éligible au titre du « sous- objectif 2 » à vocation urbaine ne dépassera toutefois pas 2% de la population totale de l'Union.

En effet, les fonds de ce dispositif qui a pour vocation de soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle sont répartis de la manière suivante :

- Des zones comprenant des espaces en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services : 10% de la population européenne,
- Des zones rurales en déclin : 5%.
- Des zones urbaines en difficulté : 2%.
- Des zones en crise dépendant de la pêche : 1%.

Au regard de l'importance des interventions en milieu urbain et particulièrement dans les zones urbaines en difficulté, la faible proportion de population concernée par ce volet urbain (2%) semble très nettement insuffisante et peut être critiquée. Néanmoins, elle amène une concentration des financements européens sur les quartiers les plus en difficulté des agglomérations.

en fait

L'objectif 2 a donc pour vocation de susciter des projets territoriaux en milieu urbain tant à l'échelle de l'agglomération dans une logique de développement urbain intégré qu'à une échelle du quartier dans une logique de projet territorial intégré.

D'ailleurs, 130 contrats de ville (qui représentent 440 quartiers) bénéficient du fonds européen « objectif 2 ».

Pour faire partie du zonage objectif 2 et bénéficier d'une aide européenne pour des projets de revitalisation, les zones urbaines en difficulté doivent satisfaire aux cinq critères suivants :

#### Critères d'éligibilité à l'objectif 2

- Un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne de l'Union,
- Un niveau de pauvreté élevé,
- Un environnement dégradé,
- Une criminalité importante,
- Un faible niveau d'éducation.

En France, l'Objectif 2 concerne 18,7 millions d'habitants. Elle est le premier pays bénéficiaire de l'Objectif 2 avec 27% des crédits de l'Union répartis sur 21 régions de la métropole.

Selon les orientations de la Commission, le volet consacré aux zones urbaines en difficulté vise principalement à promouvoir des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine en s'appuyant sur les démarches de renouvellement urbain mises en œuvre à travers les grands projets de ville, les opérations de renouvellement urbain et les mesures en faveur des copropriétés dégradées ou les opérations de développement urbain des contrats de ville.

Les projets territoriaux de réhabilitation urbaine s'attacheront à la revitalisation économique et à la création de nouvelles activités, l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, des actions innovantes de développement social, la protection et l'amélioration de l'environnement et des échanges d'expériences en matière de renouvellement urbain.

Pour la priorité économique (revitalisation économique et accès à l'emploi), le volet urbain de l'objectif 2 doit :

- soutenir le tissu économique existant, notamment commercial et artisanal, le développement de nouvelles activités (services de proximité, ...), et réaliser notamment des investissements fonciers et immobiliers, mais aussi créer les conditions de l'émergence de ces activités (Ingénierie spécifique, couveuse de projets économiques, ...)



- soutenir ou créer des structures impliquées dans l'accueil, la formation, la mobilité des personnes en difficulté, en mobilisant le volet insertion et emploi des contrats de ville.

**EXEMPLES D'OPÉRATIONS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE FINANCÉES DANS LE CADRE DE L'OBJECTIF 2 (1994-1999)**

- Démolition de bâtiment pour un projet économique
- Travaux de changement d'usage de locaux à faible qualification d'habitation pour un projet économique
- Sécurisation des centres avec les besoins de l'économie locale commerciaux et de leurs abords
- Soutien des structures de développement
- Aide à l'émergence de services

### **C. Le PIC URBAN**

Le succès des PPU a incité la Commission Européenne à étendre l'expérience à une plus grande échelle. C'est ainsi qu'est né le programme URBAN, nouvelle initiative communautaire spécifique pour le renouvellement des quartiers en difficulté.

#### *1) Les Programmes d'Initiatives Communautaires*

En 1989, la Commission a lancé une série d'Initiatives Communautaires, instruments financiers spécifiques de la politique structurelle européenne.

Elles ont pour ambition de développer de nouvelles approches : elles favorisent les échanges d'expérience, ont une fonction d'expérimentation et d'innovation. Elles doivent favoriser l'émergence de pratiques et de méthodologies transférables par la suite dans les programmes principaux tels que ceux des Objectifs 2 et 3 des fonds structurels.

Leur définition est à l'initiative de la Commission européenne et les Etats membres proposent les projets (dans le cadre des règlements qui régissent chacun de ces programmes).

Les initiatives communautaires ont plusieurs caractéristiques communes comme le financement par un seul des fonds structurels, un éclairage particulier sur le partenariat et le développement de réseaux d'échanges et d'expériences.

Elles représentent environ 5% de l'enveloppe globale des fonds structurels européens.

5,35

Le programme URBAN est l'un des quatre Programmes d'Initiatives Communautaires financés dans le cadre des fonds structurels européens avec LEADER+ (promotion du développement durable en milieu rural), INTERREG (coopération transnationale) et EQUAL (lutte contre les inégalités et les discriminations sur le marché du travail).



## 2) La philosophie d'URBAN

Issu de la volonté communautaire d'accorder une plus grande attention au problème urbain, cet instrument de la politique européenne de cohésion vise la **revitalisation des zones urbaines et des quartiers en crise en tentant de diminuer la forte concentration de problèmes sociaux, environnementaux et économiques** qui ne cessent de s'aggraver dans les agglomérations urbaines, dans le but de promouvoir un développement durable.

La philosophie d'URBAN s'appuie sur le constat que les zones urbaines connaissent des difficultés importantes, mais qu'elles possèdent aussi des atouts réels à valoriser.

Les programmes proposés doivent être intégrés, innovateurs et offrir une base pour les échanges d'expériences. Ils doivent comprendre des mesures alliant développement économique, amélioration de l'environnement, transport, formation et éducation, prévention de la délinquance, sécurité, infrastructures, équipements sociaux...

Le but ultime est d'amorcer une dynamique de développement local qui permettra à la ville de se réapproprier la zone à « problèmes » et de continuer à se développer.

En fait, ce programme symbolise « **une Europe sociale de proximité qui vient en aide aux zones urbaines sensibles** ».

Des spécificités propres à ce programme peuvent être mises en lumière afin de comprendre un peu mieux la logique dans laquelle il agit.

## 3) Les caractéristiques propres à URBAN

URBAN se caractérise par plusieurs points :

- le ciblage sur des territoires restreints souffrant de handicaps graves et la concentration des aides afin de maximiser l'impact de ces programmes
- l'adoption d'une démarche intégrée
- une gestion des programmes décentralisée au niveau local, à même de rester proche des citoyens et de leurs problèmes
- le partenariat local avec les autorités et la société civile : une étroite implication des populations locales, celles-ci participant à l'élaboration de plus de 80% des programmes
- un cycle d'apprentissage intrinsèque permettant d'analyser et d'échanger des expériences : le programme URBACT offre ainsi un cadre structurel au recensement des bonnes pratiques et à l'échange d'expériences

L'initiative URBAN connaît deux générations de PIC puisqu'un premier a été mené entre 1994 et 1999, et un deuxième est en train d'être réalisé. Basés sur la même philosophie, les deux programmes ne sont pas dépourvus néanmoins de différences.

#### 4) URBAN I

URBAN I a financé 118 programmes entre 1994 et 1999, dont 13 sites en France : Amiens, Aulnay-sous-Bois, Bastia, Chalon-sur-saône, Clichy-sous-Bois, Les Mureaux, Lyon, Mantes la Jolie, Marseille, Mulhouse, Roubaix-Tourcoing, Saint-Étienne et Valenciennes.

Ce premier PIC s'inscrivait dans la continuité des Projets Pilotes Urbains. Il a eu pour mission « la revitalisation économique et sociale des villes et des quartiers en crise pour promouvoir un développement durable ».

La Commission n'a pas défini de critères précis pour la détermination des zones urbaines éligibles mais, en principe, étaient éligibles des zones urbaines dans des villes et des agglomérations urbaines comptant plus de 100 000 habitants. « Les zones cibles pouvaient être des quartiers urbains géographiquement identifiables ou une unité administrative existante telle qu'une ville, une commune ou même une entité plus petite »<sup>1</sup> répondant aux critères suivants :

##### Critères d'éligibilité à URBAN I

- Une zone densément peuplée
- Un fort taux de chômage
- Un nombre minimum d'habitants
- Un tissu social détérioré
- Un manque d'équipements sociaux
- De mauvaises conditions de logements
- Une zone éligible aux objectifs des fonds structurels 1, 2 et 5a

On peut observer que ces critères sont tellement divers que presque toutes les zones des villes européennes moyennes et grandes se trouvent dans une telle situation : en effet quelques 350 à 400 villes de l'Union Européenne répondaient à ces critères.

Les programmes proposés par les 118 villes retenues devaient être intégrés, innovateurs, et offrir une base pour les échanges d'expériences. Ils devaient comprendre des mesures liant développement économique, application de la technologie, amélioration de l'environnement, transport, formation et éducation, prévention de la délinquance, sécurité, efficacité énergétique infrastructures et équipements sociaux.

La Commission avait initialement proposé de ne pas reconduire le programme d'initiatives communautaires URBAN.

*entre les* Selon elle, l'éligibilité aux fonds structurels des zones urbaines en difficulté devait largement compenser l'abandon d'URBAN. Le programme URBAN a en effet permis d'établir des relations directes entre les villes européennes et la Commission européenne, tant au niveau de la genèse et de la définition des projets qu'à celui de la gestion des programmes, prenant ainsi en compte au plus près les préoccupations des autorités locales. Cette souplesse d'emploi et cette « proximité » ont été très appréciées des villes bénéficiaires du programme. Les représentants des villes ont donc beaucoup insisté pour que le programme URBAN soit reconduit en 2000-2006 et le Parlement européen les a finalement entendues en décidant, en mai 1999, de réintégrer URBAN au nombre des programmes d'initiatives communautaires de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE – Initiative communautaire concernant les zones urbaines – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 20 avril 1994

### 5) URBAN II

Ainsi, après les résultats encourageants de la première génération de PIC URBAN, une nouvelle initiative a été reconduite pour la période 2000-2006.

Le second Programme d'initiative communautaire URBAN (2000-2006) a pour vocation de contribuer à « la régénération économique et sociale des villes et des quartiers en crise ». Il s'articule autour de deux éléments principaux :

- « promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies particulièrement innovantes en faveur d'une régénération économique et sociale des petites et moyennes villes ou des quartiers en crise dans les grandes agglomérations »
- « renforcer et échanger les connaissances et les expériences relatives à la régénération et au développement urbains durables dans la Communauté. » <sup>1</sup>

Dans la mesure où il est aussi question de rechercher, d'identifier et de promouvoir des solutions et des stratégies innovantes, en privilégiant toujours une approche intégrée et un partenariat local, cette nouvelle initiative s'inscrit dans la continuité du premier PIC URBAN.

Des éléments nouveaux ont cependant été développés, reflétant la prise en compte de certains enseignements ainsi que de certaines critiques formulées notamment par la Cour des Comptes. Ainsi, URBAN II propose une gestion plus rationnelle, la participation au programme des villes petites et moyennes villes (au moins 20 000 habitants), des critères plus transparents pour la sélection des sites, l'utilisation d'un fonds unique (le FEDER), pour simplifier la gestion administrative, le renforcement des évaluations, l'utilisation et le développement de l'Audit urbain comme source d'information systématique, un programme d'échanges d'expériences...

#### Critères d'éligibilité à URBAN II

- ⊗ Un fort taux de chômage
- ⊗ Un faible taux d'activité économique
- ⊗ Un taux de pauvreté et d'exclusion élevé
- ⊗ Une nécessité de reconversion résultant de difficultés économiques et sociales
- ⊗ Un nombre élevé d'immigrés, de minorités ethniques ou de réfugiés
- ⊗ Un faible taux d'éducation, d'importantes lacunes en termes de qualification et un taux élevé d'échec scolaire
- ⊗ Un fort taux de criminalité et de délinquance
- ⊗ Une évolution démographique précaire
- ⊗ Des conditions environnementales particulièrement dégradées

---

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE – Communication de la Commission aux Etats-membres définissant des orientations pour une Initiative Communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 28 avril 2000

Les projets proposés doivent être innovants. Ils doivent reposer sur des structures de soutien suffisantes et sur un partenariat impliquant différents acteurs politiques, économiques, sociaux et associatifs, et les habitants. Ils doivent prendre en compte le contexte général de l'agglomération. Ils doivent respecter les principes communautaires : égalité des chances entre hommes et femmes, protection de l'environnement, partage et diffusion des expériences.

Dotée de 102 millions d'euros, l'initiative URBAN II soutient 70 programmes, dont 9 en France : Bastia, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Grenoble, Grigny, Le Havre, Le Mantois, Les Mureaux, Strasbourg.

Quatre de ces sites ont déjà bénéficié du premier programme (Bastia, Clichy-sous-Bois, Le Mantois et les Mureaux).

Les stratégies à définir dans le cadre des PIC doivent respecter les priorités suivantes:

- la régénération du bâti existant,
- l'entrepreneuriat et pactes pour l'emploi,
- la mise en place d'une stratégie de lutte contre l'exclusion et la discrimination,
- la mise à disposition de systèmes intégrés de transports publics plus performants, rentables et respectueux de l'environnement;
- la diminution et le traitement des déchets, la gestion efficace de l'eau et réduction des nuisances sonores ainsi que réduction de la consommation des hydrocarbures
- le développement des potentiels liés aux technologies de la Société de l'information

**EXEMPLES D'OPÉRATIONS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE FINANÇÉES DANS LE CADRE  
DU PIC URBAN  
(1994-1999)**

- Création d'une maison de l'entreprise et de l'emploi à Aulnay sous Bois
- Création d'une offre immobilière pour les entreprises aux Mureaux
- Développement d'un incubateur d'entreprises à Bastia
- La mise en place d'un lieu ressources pour l'accompagnement à la création d'entreprises à Lyon



## Section II. La place importante du développement économique dans les opérations intégrées de régénération urbaine

Entre 1989 et 1999, 1,5 millions de petites et moyennes entreprises (PME) européennes, soit 8% d'entre elles, ont bénéficié d'une aide au titre des fonds structurels européens.

Ce chiffre considérable reflète la place de plus en plus importante que le développement économique des zones urbaines tend à occuper aujourd'hui au sein des programmes intégrés de l'Union.

On peut noter par exemple que les trois modes d'intervention européens en milieu urbain que nous venons de mettre en exergue (Projets Pilotes Urbains, volet urbain de l'objectif 2 et programme URBAN) ont tous comme priorité de favoriser le développement et la revitalisation économique des zones urbaines en difficulté par l'intermédiaire d'aides et d'actions différentes : assistance financière, aide à la formation, à l'innovation, soutien à la création d'entreprises ou développement d'entreprises....

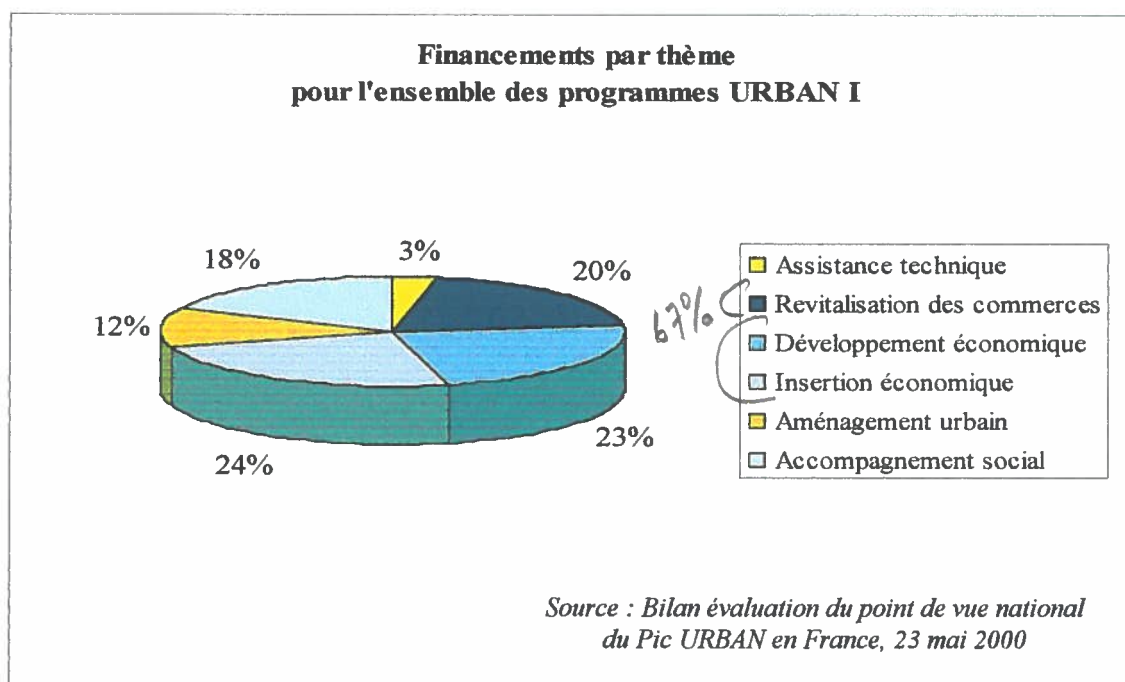
Afin d'observer plus en détail la place grandissante qu'occupent les actions économiques au sein des programmes européens, nous allons nous pencher plus précisément sur les PIC URBAN français et étudier la part des financements mobilisés et des projets réalisés pour la revitalisation économique des sites.

D'une manière générale, en Europe, les actions en faveur des entreprises et de l'emploi représentent 21% du financement prévu.

En France, qu'il s'agisse de la première ou de la deuxième génération de PIC, le développement économique constitue aussi une priorité pour la plupart des programmes URBAN.

Cette initiative européenne a en effet suscité un réel engouement pour les projets de développement économique et un questionnement sur leur lien avec les démarches d'insertion.

Ce phénomène peut s'observer à la lumière de la répartition des financements européens en fonction des thèmes d'intervention des différents programmes français.

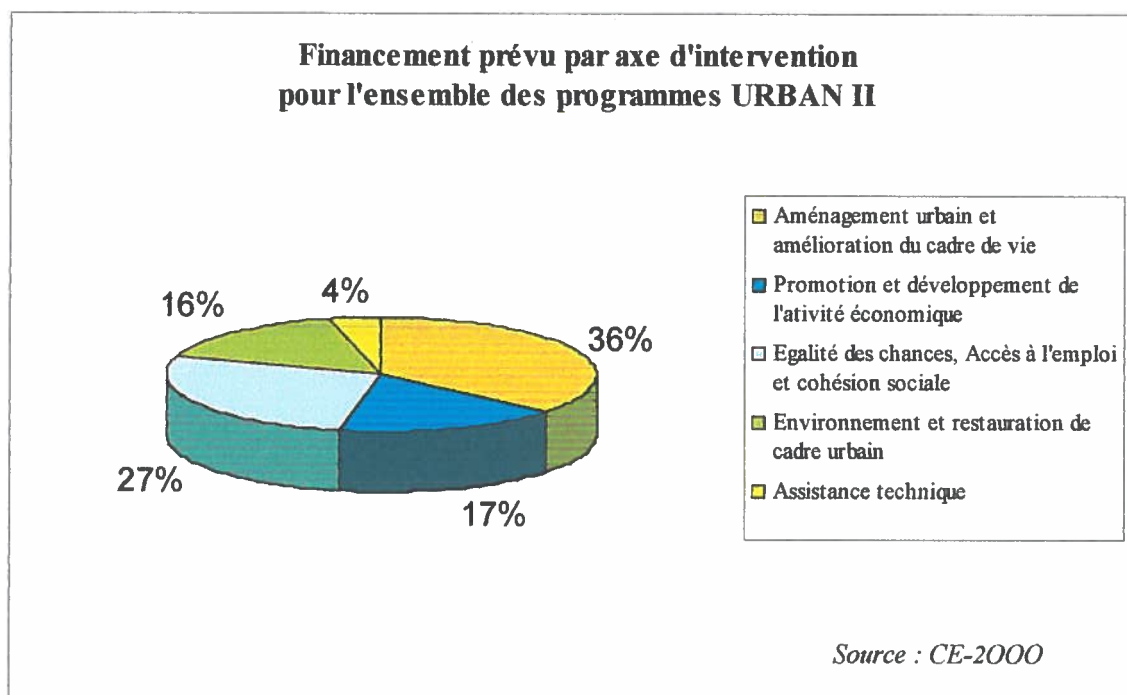


On peut observer sur le graphique ci-dessus la place centrale que la dimension économique a occupé pour les premiers programmes URBAN (1994-1999), puisque 67% des financements mobilisés, soit plus des deux tiers ont été consacrés à celle-ci.

En fait pour cette première génération de PIC URBAN, un seul programme sur les treize n'avait pas d'axe « développement économique ».

Pour les autres, cette priorité représentait un pourcentage de sommes engagées relativement important : on peut citer par exemple le programme d'Aulnay-sous-Bois pour lequel la volonté d'encourager le développement des activités économiques à rassembler 33% des sommes engagées, ou encore Clichy-sous-Bois où 78% des dépenses ont été consacrées à dynamiser l'économie de la ZFU.

Pour la seconde génération de programmes URBAN, les interventions menées sur les différents sites sont plus diversifiées et la dimension économique occupe donc une place moins importante que pour URBAN I.



Néanmoins, la part de financement prévu reste non négligeable puisque « la promotion et le développement de l'activité économique » représentent 17% des sommes à engager, derrière « l'aménagement urbain et l'amélioration du cadre de vie », « l'égalité des chances, l'accès à l'emploi et la cohésion sociale ».

En fait, le développement économique constitue un axe d'intervention prioritaire pour 7 sites français sur 9. Mais de grandes différences existent entre chacun d'entre eux quant à la part de financement qu'ils y consacrent :

- Strasbourg est le programme français qui met le plus l'accent sur cette dimension puisque son axe « Accès à l'emploi, développement économique et formation des personnes représente 40,22% des financements prévus,

- Les Mureaux consacrent 37,30% du montant total de leurs financements pour leur axe « Développement économique commercial et nouveaux services »,
- Bordeaux entend « soutenir et favoriser le développement économique des quartiers » avec 25,13% de la totalité des financements du programme,
- Grigny a pour ambition de « Développer l'activité économique » en consacrant 23,74% du budget,
- Le Mantois dédie 19,86% de son financement pour « Assurer la redynamisation urbaine par le développement économique »,
- Bastia entend « Revitaliser l'activité économique » du site en consacrant 16,30% de son budget,
- Le Havre a un axe « Développement économique » qui représente 8,05% de l'ensemble des financements.

Ces variations importantes de financements consacrés au développement économique s'expliquent par les différences socio-économiques des sites et par les stratégies de développement local envisagées.

### Conclusion du troisième chapitre

Ce chapitre nous a permis de mettre en évidence les éléments explicatifs de l'émergence de dispositifs européens en faveur des problèmes urbains et de présenter les différentes caractéristiques de ces interventions.

Nous avons pu observer que la prise en compte du problème des villes dans l'action de l'Union Européenne est encore assez récente, la mobilisation de fonds pour des opérations de régénération urbaine n'ayant débuté qu'au début des années 90.

Cette dynamique urbaine qui s'est amplifiée depuis avec l'introduction d'un « volet urbain » dans l'objectif 2 et la reconduction de l'Initiative Communautaire URBAN pour la période 2000-2006 donne une place importante à la dimension économique et vient donc renforcer la priorité affichée par le gouvernement français en faveur du développement économique des quartiers:

On peut alors se demander si la concentration des volontés européenne et nationale et l'imbrication des différents dispositifs qui en découlent ne rendent pas l'ensemble des interventions extrêmement complexe et ne nuisent pas à l'optimisation de leurs effets ?

Partie 2.

LES EFFETS DE L'IMBRICATION DES DISPOSITIFS  
ECONOMIQUES SUR LES QUARTIERS DEFAVORISES



## Chapitre 1. Un ensemble cohérent de dispositifs pour répondre à la singularité des quartiers ?

Après avoir analysé les principaux instruments agissant sur le développement économique des quartiers défavorisés, il est temps à présent de se pencher sur leur cohérence et sur les effets de leur imbrication.

Il faut souligner que l'on entend ici par « **cohérence** » l'**adéquation et la complémentarité des différents dispositifs** au niveau institutionnel (cohérence des périmètres et des acteurs) et au niveau effectif (cohérence des approches et des initiatives).

Ce chapitre a en fait pour finalité de rechercher **quels sont les effets que l'on peut attendre de l'imbrication des dispositifs nationaux et européens pour le développement économique des quartiers ?**

Pour faciliter la compréhension, cette partie s'appuie particulièrement sur l'analyse du dispositif européen URBAN et sur les effets de son enchevêtrement avec les Zones Franches Urbaines.

### Titre I. Une imbrication institutionnelle cohérente ?

#### Section I. Existe t-il une cohérence territoriale entre les différents dispositifs ?

##### **A. URBAN et les autres fonds européens**

Pendant la période 1994-1999, les programmes PIC URBAN et les Projets Pilotes Urbains sont intervenus sur des territoires ciblés en France. Mais, constituant tous les deux des programmes intégrés, ils sont intervenus indépendamment l'un de l'autre et aucun site n'a bénéficié du cumul des deux dispositifs. Aucune cohérence territoriale n'a donc pu être développée.

Par contre, il n'en est pas de même avec les zonages des Objectifs 1 et 2 car la Commission Européenne indique que les Programmes d'Initiatives Communautaires (INTERREG, URBAN et LEADER) qui soutiennent des démarches territoriales spécifiques peuvent aussi bien être inscrits dans les zonages des Objectifs 1 et 2 qu'en dehors.

Ainsi, comme le montre le tableau ci dessous, les PIC URBAN n'échappe pas à cette possibilité:

	<b>URBAN I</b>	<b>URBAN II</b>
<b>Objectif 1</b>	<b>56% soit 66 programmes</b>	<b>39% soit 27 programmes</b>
<b>Objectif 2</b>	<b>28% soit 33 programmes</b>	<b>27% soit 19 programmes</b>
<b>En dehors des objectifs des programmes généraux</b>	<b>17% soit 20 programmes</b>	<b>34% soit 24 programmes</b>

*Source : Commission européenne*

On peut remarquer qu'une grande majorité des programmes URBAN (84% pour la première génération et 66% pour la seconde) se localise dans des régions déjà bénéficiaires de programmes généraux au titre de l'objectif 1 ou 2 des fonds structurels.

Pour ce qui concerne plus précisément URBAN et le volet urbain de l'objectif 2, la sélection des sites ne répond pas aux mêmes critères d'éligibilité.

Mais, la cohérence territoriale entre ces deux programmes européens peut s'expliquer par le fait qu'ils concernent tous les deux des zones parmi les plus en difficulté de l'Union Européenne et que sans être identiques, les critères d'éligibilité sont, somme toute, assez semblables. En effet, dans les deux cas les territoires éligibles doivent présenter : un fort taux de chômage, un niveau de pauvreté élevé, un faible taux d'éducation, une situation environnementale particulièrement dégradée et un fort taux de criminalité.

Néanmoins, comme l'initiative URBAN ne concerne que des territoires restreints, les zones éligibles sont nettement moins étendues que celles de l'objectif 2.

Ainsi, même si les dispositifs URBAN et l'Objectif 2 concernent le même territoire, leurs périmètres ne sont pas identiques car le premier ne constitue souvent qu'une petite partie incluse dans la zone Objectif 2. On observe plus un chevauchement qu'une véritable adéquation territoriale entre les périmètres de ces deux programmes.

### **B. Un adossement des programmes URBAN à la géographie prioritaire de la politique de la ville**

Au niveau national, dans un but d'optimisation des effets, les autorités françaises ont tenté de tendre vers une cohérence territoriale en veillant à ce que les programmes URBAN interviennent dans des villes faisant déjà l'objet de dispositifs spécifiques au titre de la politique de la ville. Elles ont d'ailleurs accordé une priorité aux villes engagées dans une démarche de renouvellement urbain.

Ainsi, les périmètres de tous les sites URBAN ont été définis à partir d'un Grand Projet de Ville, d'une Zone Urbaine Sensible, d'une Zone Franche Urbaine...

Par exemple, pour URBAN I, les périmètres se superposent :

- à 1 Zone Urbaine Sensible,
- à 2 Zones de Redynamisation Urbaine,
- à 4 Zones Franches Urbaines,
- dans 6 cas, à 2 dispositifs, en majorité Zone Franche Urbaine et Grand Projet Urbain.

Cette volonté française d'adosser l'ensemble des PIC URBAN aux dispositifs de la politique de la ville marque donc un effort certain de mise en cohérence des instruments nationaux et supranationaux et confère aux programmes européens une légitimité institutionnelle, une pertinence stratégique et une crédibilité opérationnelle.

*surprenant ?* Cependant, il faut relever qu'au-delà de cette détermination politique, la cohérence territoriale n'est que partiellement atteinte puisque pour une majorité des sites, les périmètres URBAN et ceux de la politique de la ville se chevauchent plus qu'ils ne se superposent exactement.

Par exemple, pour la première génération de programmes URBAN, seuls trois sites (Saint-Étienne, Aulnay-sous-bois et Mulhouse) sur les treize avaient des périmètres identiques aux dispositifs de la politique de la ville, les dix autres se superposaient partiellement.

### C. Un manque de « calage territorial » qui nuit à la gestion des programmes

Lorsque les périmètres des différents dispositifs sont indépendants les uns des autres et ne présentent aucune cohérence territoriale, certes les effets cumulés ne peuvent être recherchés, mais la gestion et la lisibilité pour les acteurs reste relativement simple car il n'y a qu'un dispositif par territoire.

Dans les cas d'une correspondance parfaite des différents périmètres, la gestion est alors inévitablement plus complexe que précédemment car sur un même zonage interviennent différents types de financements, de logiques, de moyens.... Mais cette « superposition parfaite » permet de concentrer tous les moyens sur le même territoire, de rendre ainsi l'intervention publique plus lisible, plus optimale et d'éviter des complexifications de financements que l'on rencontre lorsque les différents périmètres se chevauchent.

En effet, les situations de cohérence partielle semblent être les plus délicates pour les acteurs locaux car elles entraînent la création de « sous-zonages » : des espaces contigus ne connaissent pas les mêmes dispositifs et donc pas les mêmes aides puisque certains se retrouvent sous l'influence d'un seul dispositif tandis que de « l'autre côté de la rue » d'autres bénéficient de deux types d'aides.

Dans ces situations, qui sont les plus nombreuses, la « non cohérence territoriale » génère des problèmes importants pour les acteurs locaux : problèmes de croisements de financements, de difficulté de gestion, de manque d'organisation .... Qui peuvent se traduire par des retards dans les réalisations, des sous-consommations financières voire des risques de redondance entre les mesures des différents programmes.

Ce manque de lisibilité intervient autant pour les acteurs publics qui gèrent les différents programmes que pour les entreprises qui veulent s'implanter et bénéficier des différents types d'aides existants sur le territoire de leur choix.

#### *L'exemple de Mulhouse :*

##### *un calage parfait PIC URBAN / territoire bénéficiaire de la politique de la ville*

« Le quartier des Coteaux est un des six sites de Mulhouse bénéficiaire de la politique de la ville. Dans ses limites, il y a une superposition totale de la zone en PIC URBAN et de celle bénéficiant de la politique de la ville.

*La superposition de territoires fait suite à un constat de 1994, lors du premier contrat de ville. L'ensemble des partenaires était alors d'accord pour une concentration forte des interventions sur le quartier. Il s'agissait d'éviter le saupoudrage pour tenter d'inverser la tendance et de banaliser le quartier.*

*(...) Le choix de concentrer les fonds européens sur le quartier a permis d'accélérer le processus de changement, sans redondance avec d'autres positifs ».*

*L'initiative communautaire URBAN (1994-1999), les 13 programmes Français*

## Section II. Un ensemble d'acteurs communs pour la mise en œuvre des différents programmes nationaux et européens ?

Afin de tester l'hypothèse selon laquelle l'imbrication des dispositifs économiques nuit à leur lisibilité, il est nécessaire d'analyser la cohérence des jeux d'acteurs mis en place pour l'application des dispositifs nationaux et européens.

En effet, au-delà d'une cohérence territoriale, la lisibilité des dispositifs tient aussi à la cohérence du jeu d'acteurs puisque se sont ces derniers qui définissent les objectifs généraux des programmes et les actions à développer.

Ainsi, si les acteurs sont communs pour la mise en œuvre des différents dispositifs, les ambitions pourront être définies en synergie les unes avec les autres. Cela sera plus difficile dans le cas où les acteurs sont cloisonnés dans un seul type d'intervention.

Pour ce qui concerne les programmes URBAN et particulièrement ceux de la deuxième génération, une de leurs caractéristiques par rapport aux autres interventions des fonds structurels, est le degré de décentralisation de la gestion au profit des autorités locales.

Le PIC URBAN met effectivement en jeu plusieurs niveaux de décision : Union Européenne, Etat, Région, Département, Commune et différents acteurs publics et privés : Chambre de Commerce et d'Industrie, représentants d'associations, entreprises...

Selon chaque situation propre aux sites, c'est le GIP/GPV lorsqu'il existe, ou à défaut la collectivité ou la structure intercommunale en charge du programme qui assure le rôle d'autorité de gestion du programme.

Dans ce cas, toutes les tâches réalisées habituellement par les services déconcentrés de l'Etat sous l'autorité du préfet de région sont transférées à la collectivité territoriale. A ce titre, elle est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre des différentes tâches.

Dans ces conditions, les préfets de région conserve un rôle majeur au titre du partenariat et comme co-financeur potentiel. Il veille ainsi à ce que la déclinaison opérationnelle du programme soit cohérente avec les objectifs et priorités de la politique nationale de la ville.

Pour le cas où la collectivité territoriale ne souhaite pas assurer les tâches d'autorité de gestion, le préfet de région conserve cette responsabilité.

La gestion déléguée des programmes pour les collectivités territoriales directement intéressées, assortie de la mise en place d'un système simplifié pour la gestion des financements communautaires, apparaît dès lors comme une mesure de simplification et de flexibilité pour assurer la réussite d'URBAN et répondre aux souhaits formulés par nombre d'élus.

Ces différents acteurs de la mise en œuvre des programmes URBAN interviennent aussi dans la mise en œuvre de la politique de la ville.

En effet, les préfets de région et de département ont aussi en charge la programmation financière, l'animation de l'ensemble de la démarche et son évaluation.

De plus, des sous-préfets à la ville ont été mis en place dans les départements les plus urbanisés, leur vocation est de renforcer la coordination des services déconcentrés des différents ministères concernés par la politique de la ville (Intérieur, Affaires sociales, Travail, Equipement, Logement, Environnement, Jeunesse et sports, Education, Justice, Culture, Défense).

Au niveau local, chaque quartier est doté d'un comité de pilotage composé du Préfet, des représentants des communes concernées par le contrat de ville, de représentants du Conseil Régional et du Conseil Général. Mais aussi d'un Chef de projet et d'une équipe Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) qui ont pour mission de coordonner les différents intervenants et les mesures mises en œuvre.

Ainsi, on peut noter un recoupement de certains acteurs (préfet de région, GIP, collectivité territoriale...) entre les dispositifs nationaux de la politique de la ville et le programme URBAN. Cela doit permettre de garantir une certaine coordination entre les objectifs et les priorités des différents instruments mis en place sur un même territoire.

En effet, comme l'a souligné Hamel Hortense, chef de projet du PIC URBAN de Grigny Châtillon lors d'un entretien, « la présence d'un GIP en charge de rassembler les partenaires du territoire et de gérer le pic URBAN permet de donner plus de cohérence et d'éviter l'effet « superposition » des dispositifs existants ».

Effectivement, **pour que les différents dispositifs puissent être lisibles pour l'ensemble des acteurs, les objectifs et les actions doivent être cohérents les uns par rapport aux autres.**

### ***L'exemple du PIC URBAN de l'Est Lyonnais***

*Selon un rapport de la cour des comptes, dans l'agglomération Lyonnaise, « le comité de programmation du PIC URBAN était présidé par le sous-préfet ville et composé des personnes qui participaient au pilotage du contrat de ville de l'agglomération lyonnaise. Il n'y a donc pas eu de difficulté pour assurer la cohérence des programmations de l'ensemble des procédures »*

*Rapport de clôture, PIC URBAN Est Lyonnais*

## Titre II. Quelle cohérence opérationnelle existe-t-il ?

### Section I. Des ambitions et des objectifs partagés ?

#### **A. URBAN et le volet urbain de l'objectif 2 : des programmes qui ont vocation à se compléter**

Nous l'avons vu précédemment, les critères de sélection entre les programmes URBAN et le volet urbain de l'objectif 2 sont quasiment semblables (un fort taux de chômage, un niveau de pauvreté élevé, un faible taux d'éducation, une situation environnementale particulièrement dégradée et un fort taux de criminalité) et entraînent donc un enchevêtrement de ces deux dispositifs sur certains territoires.

Comment leurs objectifs sont-ils alors coordonnés lorsqu'ils interviennent sur des espaces semblables ?

Il s'agit d'une question sur laquelle la Commission Européenne s'est penchée puisque l'existence d'un grand nombre d'actions européennes directes ou indirectes destinées aux villes et à leur développement, dans les domaines, entre autres, de la compétitivité et de l'emploi, de la cohésion économique et sociale, du développement durable... demande un effort de coordination important afin de garantir la cohérence des approches et une efficacité optimale.

Ainsi, la Commission a, pour la première fois en 1998, élaboré un «cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne», qui vise à mieux coordonner et cibler les actions communautaires en zones urbaines.

*« La Commission cherche à améliorer l'efficacité des politiques européennes issues du Traité en les rendant plus "sensibles" aux zones urbaines et en s'assurant qu'elles vont dans le sens d'un développement urbain intégré. (...) Le Cadre d'action pour un développement urbain durable cherche à mieux coordonner et cibler les actions communautaires en zones urbaines ».*

De plus, la Commission a essayé entre les deux générations de programmes URBAN de rechercher un certain nombre d'améliorations dont l'une est la meilleure coordination avec les programmes généraux des fonds structurels sur la même zone.

Cela concerne principalement le volet urbain de l'objectif 2 car tous les deux mettent un accent particulier sur les zones urbaines en difficulté en développant « un soutien spécifique, **axé sur une démarche territoriale intégrée** »<sup>1</sup>.

Ainsi, dans le Vademecum des PIC URBAN II, il est précisé qu'il est nécessaire « d'éviter toute répétition de mesures dans les PIC en cas de chevauchement d'une zone URBAN II et d'une zone de l'objectif 1 ou 2 ».

Selon la Commission, « Il est essentiel d'assurer une valeur ajoutée distincte à la nouvelle Initiative Communautaire ainsi que sa complémentarité par rapport aux principaux programmes. Ceci est réalisable en utilisant les ressources d'URBAN II pour formuler et mettre en œuvre des stratégies particulièrement innovantes de régénération économique et sociale durable, favorisant

---

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE - Orientations pour les programmes de la période 2000-2006

des changements visibles et novateurs dans un nombre limité de zones urbaines à travers l'Europe »<sup>1</sup>.

La Commission ne souhaite donc pas que l'initiative URBAN constitue un doublon par rapport au volet urbain de l'objectif 2. Elle ambitionne plutôt que celle-ci intervienne comme un complément idéal de ce programme. C'est pour cela qu'elle favorise sa dimension innovante, son ciblage sur des territoires restreints et son approche intégrée afin qu'elle intervienne au plus près des gens et de leurs problèmes dans un nombre limité de zones urbaines, alors que l'objectif 2, n'étant pas programmé ni géré à un niveau local, ne permet pas une approche aussi fine.

Ces deux programmes ont donc vocation à se compléter lorsqu'ils interviennent sur des territoires semblables. D'ailleurs, selon une étude de la Commission<sup>2</sup>, en dehors des objectifs 1 et 2, les priorités d'intervention des programmes URBAN sont différentes car elles accordent moins de financements pour la régénération physique et environnementale et plus pour les technologies de l'information et de la communication et les actions en faveur des entreprises, preuve de cet effort de coordination recherchée par les acteurs publics.

### *L'exemple du PIC URBAN de l'Est Lyonnais*

*L'objectif 2 apparaît comme une suite logique du programme URBAN, même si les modes de gestion et de financement ne sont pas identiques. La majorité des quartiers éligibles à URBAN ont été repris dans l'objectif 2.(...) Un certain nombre de mesures ont été reprises dans l'objectif 2 comme la requalification des espaces extérieurs, la restructuration des centres commerciaux de proximité...*

*Rapport de clôture, PIC URBAN Est Lyonnais*

### **B. URBAN et la politique de la ville : des priorités et des ambitions en adéquation**

On peut observer que les nouvelles priorités énoncées par la Commission lors de l'«Evaluation initiale de l'initiative URBAN »:

- ~~X~~ renforcer la prospérité économique et l'emploi dans les villes,
- promouvoir l'égalité des chances, l'insertion sociale et la réhabilitation des zones urbaines,
- protéger et améliorer l'environnement urbain,
- contribuer à une bonne « gouvernance urbaine »,
- privilégier les projets urbains intégrés...

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE – Communication de la Commission aux Etats-membres définissant des orientations pour une Initiative Communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise– Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 28 avril 2000

sont en adéquation avec les priorités de la politique de la ville française qui entend elle aussi amplifier les actions d'insertion économique, améliorer l'habitat et le cadre de vie, rétablir l'égalité des chances ....

D'ailleurs, comme pour l'objectif 2, la Commission européenne souhaite que les programmes européens partagent les mêmes objectifs que la politique de la ville, qu'ils viennent s'appuyer et compléter les mesures nationales. Elle précise que *« les mesures déclinées au sein des documents de programmation devront prendre en compte les priorités locales dans le respect de celles définies au niveau national en matière de politique de la ville. »*

C'est pourquoi la politique régionale européenne doit soutenir dans les zones urbaines :

- Des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine en s'appuyant sur des démarches de renouvellement urbain mises en œuvre à travers les grands projets de ville, les opérations de renouvellement urbain ou les opérations de développement urbain des contrats de ville.

- La revitalisation économique, et l'accès à l'emploi en se traduisant par un soutien accru des fonds structurels aux contrats territoriaux en milieu urbain et en particulier aux Contrats de Ville puisque ceux ci constituent des démarches territoriales intégrées basées sur un partenariat local élargi et axées sur les collectivités locales porteuses du projet de territoire.

Ainsi, les actions des programmes URBAN sont territorialement circonscrites mais doivent s'intégrer dans des actions de développement urbain menées à une échelle plus large. Comme l'a souligné Claude Brévan<sup>1</sup> *« les contrats de ville qui permettent déjà de faire le lien entre deux échelles de territoire, la ville et le quartier, peuvent également sur les territoires éligibles aux programmes européens se trouver confrontés dans un nouveau rôle, celui d'une mise en cohérence entre deux volontés, l'une nationale, l'autre européenne »*.

Cette volonté d'inscrire la programmation des fonds structurels européens au plus près des démarches entreprises dans les agglomérations françaises est facilitée par la coïncidence des échéances entre les Contrats de plan et la politique régionale européenne (2000-2006 dans les deux cas) ce qui a permis aux acteurs de préparer et de définir ces deux programmations ensemble et donc de mieux coordonner leurs objectifs et leurs actions.

Mais suffit-il que les différents dispositifs partagent des ambitions et des objectifs communs pour que l'on puisse parler de cohérence effective des interventions à l'échelle du quartier ?

---

<sup>1</sup> DIV - 2000-2006 les programmes européens et la politique de la ville - mars 2000



## Section II. Des initiatives dispersées ou coordonnées ?

Au-delà des objectifs et des ambitions assez proches entre les différents dispositifs intervenant pour la revitalisation et le développement économique des quartiers, la réalité sur le terrain est assez différente.

Selon le rapport de la Cour des Comptes, il est fréquent qu'existent, dans les États membres, des programmes nationaux visant le soutien d'actions similaires à celles prévues dans le cadre d'URBAN.

Le degré de coordination et d'intégration entre ces programmes et URBAN est en effet très variable. Dans plusieurs cas, au lieu de se baser sur les actions nationales de réaménagement urbain déjà existantes et en raison de quelques différences de calendrier et d'approches entre celles-ci et URBAN, de nouvelles actions ont été créées et mises en œuvre. Il en résulte une multiplication des interventions visant des objectifs similaires et une augmentation des coûts de gestion.

Ainsi, malgré des objectifs communs et une concentration des financements sur un même territoire, la mauvaise coordination des initiatives entre URBAN et la politique de la ville, ou du moins l'absence de mise en œuvre d'une stratégie globale de développement économique, peut aboutir à un saupoudrage d'initiatives et de projets indépendants et dispersés, sans effet cumulé à long terme, minimisant ainsi l'efficacité de chacun des dispositifs.

Cette situation est très bien résumée dans le Bilan évaluation du Pic URBAN I en France qui souligne les faits suivants :

*« L'articulation d'URBAN avec d'autres procédures de la politique de la Ville est un facteur de cohérence pourvoyeur d'efficacité, notamment à travers la production d'effets de levier et de concentration. Fréquemment constatées dans les sites, les articulations avec les autres procédures de la politique de la ville (Z.F.U., G.P.U., Contrat de Ville notamment) renforcent l'ouverture sur de nouveaux domaines d'intervention concernant le développement économique et l'insertion. Cependant, on constate des cas de superpositions des programmes URBAN avec les dispositifs de la politique de la Ville qui peuvent se traduire par des retards dans les réalisations, des sous-consommations financières et des risques de redondance entre mesures de différents programmes dont ceux de l'objectif 2, notamment en ce qui concerne l'aide aux investissements productifs des entreprises. »*

En définitive, on se rend compte que malgré les ambitions de cohérence clairement affichées par la Commission Européenne, malgré l'existence des conditions de coordination (objectifs partagés, acteurs communs), la réalité sur le terrain est assez différente : peu de villes affichent une cohérence territoriale entre PIC URBAN et politique de la ville, et les actions nationales et européennes sont souvent dispersées et mal coordonnées. Cette situation nuit à l'optimisation des interventions et à la lisibilité des dispositifs pour les acteurs économiques.

Toutefois, certains sites ont réussi à profiter de ces opportunités de développement pour mener à bien des projets urbains et économiques cohérents. C'est le cas notamment de la commune de Aulnay-sous-Bois.

### Section III. Un exemple de coordination et d'optimisation : le PIC URBAN d'Aulnay-sous-Bois<sup>1</sup>

Le site d'Aulnay, retenu à partir de 1993, au titre du dispositif national dénommé « Grand Projet Urbain », a décidé d'organiser le pilotage de son programme de renouvellement en constituant un Groupement d'Intérêt Public.

En mars 1996, lorsque le site a reçu l'agrément définitif de la commission européenne pour la mise en oeuvre du PIC URBAN I, il a été convenu, pour assurer la cohérence des travaux avec l'ensemble des interventions engagées dans les Quartiers Nord, de placer la conduite du programme URBAN sous la responsabilité du Groupement d'Intérêt Public, en étroite relation avec l'Etat : Sous-préfecture du Raincy, Préfecture de Seine-Saint-Denis et Préfecture de Région.

*Le souci d'articulation entre les différentes procédures, contrat de ville, GPU et URBAN, a constitué un cadre de référence permanent dans la mise en œuvre du programme européen.*

De ce fait, plus qu'une succession ou une accumulation de procédures, une complémentarité a été créée entre elles.

*En effet, afin de disposer de stratégies d'action complémentaires les unes des autres, une mise en cohérence du contrat de ville et du GPU a été effectuée à partir de leur adossement au programme URBAN.*

Ainsi, le PIC URBAN, appliqué en même temps et sur le même territoire que le Grand Projet Urbain, s'appuyant sur la même structure technique d'animation et de coordination, a été pensé et assimilé comme le volet économique du projet territorial.

Il a d'ailleurs conféré à ce dernier une prégnance et une envergure qui anticipaient les ambitions du Grand Projet de Ville (dispositif actuellement en place sur un territoire plus large englobant le site en GPU).

*Par ailleurs, comme les projets du PIC URBAN s'inscrivaient dans le cadre plus global des politiques publiques en faveur des quartiers en difficulté, les partenaires de ces politiques ont été associés à la mise en œuvre du programme URBAN de manière à garantir la cohérence des différents projets vis à vis des objectifs plus généraux de la politique de la ville et à s'assurer de la participation de financements publics nationaux.*

Grâce à cet exemple, on se rend compte que **les dispositifs de la politique de la ville et des programmes européens peuvent être articulés et coordonnés au sein d'un projet global, et devenir ainsi un atout pour les territoires en difficulté.**

**Quels sont alors les effets que cette imbrication coordonnée de dispositifs peut induire pour le développement économique des territoires en difficulté ?**

---

<sup>1</sup> Rapport de clôture, PIC URBAN d'Aulnay-sous-Bois

## Chapitre 2. Les effets de l'imbrication des dispositifs pour le développement économique des quartiers : l'exemple URBAN/ZFU

Pour analyser les effets de l'imbrication des dispositifs, nous avons pris le parti de choisir deux instruments ayant une incidence sur le développement économique des quartiers défavorisés: l'un repose sur une logique d'incitation fiscale, la Zone Franche Urbaine, l'autre sur une logique intégrée et foncière, le programme URBAN.

Il nous est apparu important et nécessaire dans un premier temps, à travers des bilans et des exemples, de voir quels sont les effets propres à chacun avant de nous intéresser à leurs effets cumulés.

### Titre I. Analyse des effets de ces deux dispositifs

#### Section I. Les Zones Franches Urbaines : un bilan mitigé

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les Zones Franches Urbaines, issues du Pacte de Relance pour la Ville, sont un dispositif qui offre des avantages conséquents pour les entreprises implantées dans les quartiers. Elles instituent une discrimination territoriale positive qui a des incidences sur le développement économique des quartiers défavorisés. Mais ces zones de dérogation ne font pas l'unanimité et sont souvent critiquées.

Elles ont d'ailleurs fait l'objet de plusieurs évaluations, certaines très critiques, d'autres plus favorables. Ainsi, entre effets pervers et effets bénéfiques, il en ressort un bilan mitigé. Dans ce travail, il nous est apparu nécessaire de relever autant les effets positifs que négatifs afin d'apporter un regard le plus objectif possible sur ce dispositif et sur son impact sur le développement économique des quartiers défavorisés.

#### A. Un dispositif critiqué....

##### *1) Un dispositif porteur d'effets pervers*

Certains rapports et bilans, notamment celui de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont mis en avant le fait que le dispositif ZFU est porteur, dans sa conception même, d'effets pervers inhérents à toute politique de discrimination positive, mais « particulièrement sensibles compte tenu de l'ampleur des exonérations consenties ».

Ainsi, ce rapport souligne l'existence de délocalisations, de phénomènes de « chasseurs de primes », de bénéfices importants accordés à certaines professions, de spéculation immobilière, de difficulté des contrôles, de difficultés d'interprétation du dispositif.

Il dénonce également les « délimitations fantaisistes » des périmètres, souvent dictées par des impératifs politiques, et les effets pervers du zonage qui entraîne des distorsions de concurrence : des commerçants d'une même artère et exerçant une même activité peuvent être exonérés ou non selon le côté de la rue où leur magasin est localisé.

« Les effets de frontière inhérents à tout périmétrage sont multipliés par le pointillisme de ces contours. En outre, l'absence d'adéquation entre les périmètres et la délimitation physique des sites en difficulté a pu créer un sentiment d'arbitraire : il est difficile de justifier qu'une entreprise située dans un tissu urbain homogène soit exclue des exonérations simplement parce qu'elle est placée immédiatement en dehors de la zone. »<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville, Rapport au parlement présenté au nom du gouvernement par M. Claude BARTOLONE Ministre délégué à la Ville

## 2) Des investissements importants nécessaires

Par ailleurs, le dispositif des Zones Franches Urbaines est aussi critiqué du fait de son coût assez élevé, en particulier au regard des implantations d'emplois dans les quartiers concernés. Le coût budgétaire global des ZFU était estimé à 651 millions de francs pour 1997 (99 millions d'euros) et à 1,424 milliard de francs pour 1998 (217 millions d'euros). Cette forte progression du coût du dispositif ZFU résulte pour une bonne part du coût des exonérations de charges sociales qu'il convient de lier au rythme de l'activité et de l'emploi sur ces zones.

Ainsi, au regard des résultats en termes de créations nettes d'emplois, l'efficacité sociale du dispositif reste globalement limitée.

Il convient toutefois de nuancer ce constat dans la mesure où certaines villes ont initié une politique d'accueil des entreprises qui commence seulement aujourd'hui à porter ses fruits, et dont les résultats n'apparaîtront qu'ultérieurement.

D'ailleurs, on observe que les résultats économiques induits par la mise en place des Zones Franches urbaines sont apparus depuis les derniers bilans de plus en plus satisfaisants.

### B. ....Mais des résultats relativement positifs

Les résultats observés après 18 mois ont été révélés dans un rapport administratif remis à Claude Bartolone, Ministre Délégué à la Ville, par les Inspections générales de l'administration (IGA), des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS).

Ce rapport très critique fait état de faibles effets, les créations d'emplois étant modestes et les « effets sur la mixité urbaine au mieux inexistantes ». *oh oui !*

En effet, d'une manière globale, en 1997, première année d'application, les mesures ZFU n'ont eu qu'un impact limité sur l'activité et l'emploi et n'ont que légèrement accentué le dynamisme économique préexistant dans les zones concernées :

- Les implantations d'entreprises ont connu pendant cette année un rythme un peu plus élevé dans les ZFU qu'ailleurs, mais les chiffres varient selon les sources : de 10% (services fiscaux) à 30% (ACOSS).

- Le nombre d'emplois implantés dans les 44 zones franches - hors professions libérales - est passé de 6.500 implantés avant la mise en place des mesures d'exonération à presque 9.000 en 1997. *total 14.000*

Il faut noter que ces résultats globaux masquent d'importantes disparités selon les zones : une accélération très nette du rythme d'implantation d'établissements a pu être observée pendant cette première année dans certaines zones franches importantes comme à Vaulx-en-Velin (70 établissements en 1995 ; 85 en 1996 ; 149 en 1997), Nice (69 en 1995 ; 99 en 1996 ; 144 en 1997), Montfermeil (80 ; 98 ; 142), Sarcelles (153 ; 175 ; 228) ou Lille (99 ; 121 ; 155).<sup>1</sup>

Le rapport du Ministère de la Ville présenté au Parlement et publié en juillet 2001 dresse lui un bilan des trente premiers mois d'existence du dispositif (jusqu'au 30 juin 2000) un peu plus positif.

Les principaux enseignements qu'il en retire peuvent être résumés ainsi :

<sup>1</sup> Application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre de Pacte de Relance pour la Ville, Rapport au parlement présenté au nom du gouvernement par M. Claude BARTOLONE Ministre délégué à la Ville

- en trente mois, le nombre d'entreprises présentes dans les ZFU a été multiplié par presque 2, les immatriculations nouvelles se décomposant en création (76%), transferts (22%), et reprises (2%) d'activités.
- Les effectifs salariés ont été multipliés par 1.78, le pourcentage de salariés résidant dans la cité oscillant entre 20% et 40% avec une moyenne de 32%.

Le rapport le plus récent publié en décembre 2002 par la délégation interministérielle à la ville dresse, lui, à la fin de l'année 2001 le bilan plus satisfaisant du dispositif ZFU. Selon lui, il a permis « le maintien d'un tissu économique de proximité dans les quartiers concernés, l'implantation et la création d'entreprises ainsi que le développement de l'emploi ».

Le nombre d'entreprises installées dans les quartiers classés en ZFU a doublé en cinq ans, avec près de 20 000 établissements fin 2001.

Il ressort des études menées que les implantations et créations concernent surtout des petites entreprises de moins de 10 salariés, avec une part significative de micro-entreprises et entreprises individuelles, parfois créées par les habitants des quartiers. Au total, le nombre d'emplois qui était au départ de 25 000 a été porté à près de 75 000 salariés fin 2001, (dont 65 000 d'entre eux exonérés) soit environ 35 000 emplois supplémentaires en cinq ans (les autres relevant de transferts d'activités). Ces résultats dépassent largement l'enjeu de 10 000 emplois estimés lors du lancement du Pacte de Relance pour la Ville.

Exonération de charges sociales patronales en ZFU	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'établissements déclarants	5 127	7.177	8.520	9.737	10.608
Nombre total de salariés exonérés	28.362	42.635	50.131	54.706	63.325

Source : ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein

Il s'agit en outre d'emplois durables, puisque 85 % des recrutements se font en contrats à durée indéterminée. A souligner que ces créations d'emploi ont profité aux habitants des quartiers classés en ZFU, avec en moyenne 25 % de résidents parmi les salariés employés ou embauchés, dépassant ainsi le minimum de 20 % fixé par la loi.

C'est sur la base de ce bilan positif que le gouvernement, sous l'impulsion de Jean-Louis Borloo, a récemment décidé de relancer le dispositif des ZFU en le poursuivant dans les 44 ZFU existantes et en l'étendant dans 40 nouveaux sites.

### ***L'exemple de la Zone Franche Urbaine des Mureaux***

*Tout d'abord, ce dispositif d'exonérations fiscales et sociales a permis non seulement de maintenir en activité un certain nombre d'acteurs économiques – essentiellement des commerçants de proximité – qui souffraient depuis plusieurs années d'une baisse de chiffre d'affaires et du développement d'un climat peu favorable, mais aussi de développer le tissu économique dans les quartiers sensibles de la ville, générant ainsi mixité sociale et urbaine par l'accélération de la requalification urbanistique et architecturale.*

*Quantitativement, les résultats sont sans équivoque : le nombre d'acteurs économiques sur le périmètre de la ZFU des Mureaux est passé de 152 en 1997 à 326 au 31/12/2001, soit un poids relatif dans le tissu économique communal qui a fortement augmenté, passant de 28% à 37% pendant cette même période. Il s'agit donc d'une création d'activités et de richesses importante qui a permis également de développer la part des activités de services jusque là largement sous-représentés par rapport aux activités industrielles.*

*Les ZFU existantes, Eléments de bilan, portraits, témoignages, contacts...*

Toutefois, il faut émettre quelques réserves quant aux résultats relativement positifs émis dans ces derniers bilans. En effet, les créations d'entreprises et d'emplois réalisées dans les différents sites concernées ne peuvent être imputées au seul fait de la mise en place du dispositif d'exonérations des Zones Franches Urbaines. D'autres éléments peuvent aussi favoriser cette croissance et ce dynamisme économique.

D'une part, il convient de rappeler que les périmètres des zones franches n'incluent pas uniquement les quartiers d'habitat social en difficulté mais aussi des zones d'activités économiques déjà en expansion au moment de la mise en place du Pacte de Relance, telles des ZAC ou des zones d'activités portuaires. Ainsi, l'implantation de nouvelles entreprises ne peut être imputée à la seule mise en place d'une Zone Franche Urbaine un dynamisme économique pouvant préexister et influencer sur le développement.

D'autre part, il faut souligner que les actions de renouvellement urbain et de diversité urbaine engagées très tôt dans un certain nombre de ces quartiers, comme une offre nouvelle ou la restructuration de locaux commerciaux, d'activités et de bureaux, ont permis l'accueil dans de bonnes conditions et le développement de nouvelles entreprises au cœur de ces quartiers.

Il en va de même lorsque des actions résolues ont été conduites pour développer la formation des habitants de ces quartiers et leur accès à l'emploi dans la zone franche urbaine et dans le reste de l'agglomération. Ainsi, le dispositif du pacte de relance pour la ville semble être un véritable outil de redynamisation économique des quartiers surtout lorsque des projets de développement préexistent à sa mise en place.

D'autre part, les résultats positifs doivent être nuancés du fait de la difficulté à évaluer l'impact des mesures en terme de maintien du tissu économique et de l'emploi existant. En effet, de nombreuses incertitudes caractérisent les évaluations relatives au nombre d'entreprises localisées dans les ZFU, « nouvelle entreprise implantée en ZFU » ne voulant pas forcément dire « création d'entreprises ».

Dès le premier bilan réalisé sur les Zones Franches Urbaines, l'INSEE soulignait que « le dispositif s'est révélé effectivement attractif pour les entreprises et a généré des créations d'emploi. Cependant, l'impact des transferts d'établissements n'est pas négligeable et le volume d'emplois déplacés important. »<sup>1</sup> La délocalisation de certains établissements est donc à prendre en considération d'autant plus qu'elle représente une part importante des implantations d'entreprises en ZFU (presque 30%).

Mais la ventilation entre création nette d'activités et implantations suite à un transfert d'entreprise ou d'établissement reste difficile à vérifier. D'une part, certaines entreprises qui se déplacent en profitent parfois pour s'agrandir ou développer de nouvelles activités, d'autre part, les fichiers disponibles n'ont pas toujours une définition homogène des notions de transferts et de créations.<sup>2</sup>

tout  
fait

<sup>1</sup> ZFU, premier bilan après un an d'institution, INSEE, décembre 1998

<sup>2</sup> Application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville, Rapport au parlement présenté au nom du gouvernement par M. Claude BARTOLONE Ministre délégué à la Ville

### **C. Le développement de nouvelles relations entre les collectivités locales, les entreprises et le réseau consulaire**

Officiellement les collectivités ne sont pas vraiment concernées par la Zones Franches Urbaines mais, dans la pratique, les villes et les communautés d'agglomération se sont impliquées dans l'accueil et le suivi des candidats à l'implantation.

En effet, avant la création des ZFU, de nombreuses communes n'étaient pas dotées d'un service économique. Quelques années plus tard, force est de constater que la mise en œuvre de cette politique a donné lieu au recrutement de personnel, souvent contractuel, chargé de gérer le développement économique de la zone, voire même à l'apparition de véritables services économiques dans des communes qui en étaient dépourvues.

Comme le souligne l'IAURIF dans un rapport, ces chargés de mission et ces services ont permis aux collectivités locales de mener une politique de communication auprès des entreprises et d'organiser des réunions destinées à faire connaître les avantages des ZFU.

De plus, la création des ZFU a suscité l'émergence de structures et de politiques intercommunales, à l'encontre de la mono fonctionnalité qui caractérisent certains territoires. Le système a ainsi permis aux élus de coordonner leur action et de montrer leur sens de l'initiative pour mobiliser les entreprises.

Ainsi, selon le rapport d'information rendu au Sénat<sup>1</sup>, l'accroissement du nombre d'entreprises dans les ZFU procède largement, outre les exonérations de charges sociales et fiscales, de l'amélioration des relations entretenues entre celles-ci et les collectivités locales.

Par ailleurs, on peut noter la contribution importante des Chambres de Commerce et d'Industrie et des Chambres de Métiers à la réussite de la politique des zones franches. Ces dernières ont un rôle majeur à jouer aux côtés des collectivités locales et des réseaux d'économie solidaire et mènent dans ce domaine des actions telles que l'information et le soutien à la création d'entreprises en Zones Franches Urbaines.

Ainsi, le réseau consulaire a mené un important travail d'information et de sensibilisation des entreprises aux exonérations fiscales et sociales, ainsi qu'une action pour affiner la délimitation du périmètre de certaines zones, non moins que des efforts d'évaluation du dispositif dans le cadre de relations avec les URSSAF.

D'ailleurs, le réseau consulaire s'est engagé dans le domaine de la politique de la ville depuis 1996, date à laquelle le dispositif des Zones Franches Urbaines a été lancé.

Pour marquer politiquement cet engagement, une convention a été signée en janvier 1997, entre les pouvoirs publics (Ministère de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, le Ministère des Petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat) et l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI). Celle-ci avait pour but « d'intensifier les échanges de travail et de concertation entre les pouvoirs publics et les Chambres de Commerces et d'Industrie, ainsi que d'assurer le suivi et la dynamisation des mesures et actions de soutien aux activités économiques, en particulier dans le cadre de la

---

<sup>1</sup> ANDRE P. (sénateur) – Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines (enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2002) – Session extraordinaire de 2001-2002, n° 354

première génération de Zones Franches Urbaines ». Les cadres de ce partenariat ont été renouvelés le 3 février 2004 pour l'adapter aux nouvelles orientations fixées par les pouvoirs publics en matière de développement économique, de renouvellement urbain et de relance du dispositif des Zones Franches Urbaines.

Au total, les relations étroites qui se sont nouées entre les chefs d'entreprises, les communes ou leurs établissements publics de coopération, les chambres de commerces et d'industrie et les chambres des métiers et les comités d'agrément ou d'observation et de surveillance ont permis d'améliorer la connaissance du tissu économique et des besoins ressentis par les entreprises et de créer une véritable « identité économique » dans des quartiers qui en étaient dépourvus.



## Section II. Les programmes URBAN : un bilan positif

### **A. Des résultats encourageants pour le développement de l'activité des quartiers**

Comme nous l'avons vu dans la première partie, beaucoup d'obstacles entravent la régénération et le développement économique des sites URBAN et plus généralement des quartiers en difficulté : un manque d'esprit d'entreprise, un niveau élevé de délinquance, un faible niveau de qualification de la population...

L'approche intégrée d'URBAN est spécifiquement conçue pour aborder ces obstacles en aidant les quartiers à acquérir les moyens de concourir sur un pied d'égalité avec les autres territoires. Cette approche intégrée est rendue possible par la concentration des interventions sur des zones restreintes, les plus en difficulté. Néanmoins, la gravité et l'imbrication des problèmes rencontrés dans ces quartiers laissent penser que l'élimination de ces obstacles est un projet à long terme.

Les programmes URBAN présentent un avantage par rapport aux politiques impulsées au niveau national. En effet, les axes d'intervention et les différentes mesures qui en découlent étant définis et impulsés par les acteurs locaux de la politique de la ville et du développement économique, ils permettent de les adapter au contexte local, et d'avoir plus de chances de réussite que les politiques nationales uniformes pour tous les territoires et donc « peu sensibles aux différences qualitatives entre les espaces ». <sup>1</sup> Ainsi, au regard des difficultés d'accès à l'emploi des publics concernés et de la réticence des entreprises à s'installer dans des quartiers défavorisés, le PIC URBAN permet de mettre en œuvre des actions qui visent à la fois à développer « l'employabilité » de ces publics et à promouvoir et faciliter l'implantation des entreprises dans le périmètre concerné.

Ce mélange entre insertion économique et développement économique permet la mise en œuvre d'une stratégie partagée entre les différents acteurs des quartiers défavorisés : les opérateurs, les structures en charge du développement économique et social et les entreprises installées sur le territoire.

De nombreux programmes URBAN ont ainsi permis de revitaliser et de promouvoir l'activité économique, de régénérer les espaces économiques, d'apporter un soutien à de nouvelles activités économiques, de stimuler la croissance au sein d'activités existantes et donc de trouver de nouvelles solutions d'emplois pour les populations des quartiers concernés.

A Aulnay-sous-Bois par exemple, ce sont 3 377 solutions d'emplois qui ont été recensées (CDI, CDD, emplois jeunes, emplois ville, contrats d'adaptation, contrats de qualification, contrats d'apprentissage....) entre 1994 et 1999, dépassant ainsi largement l'objectif initial défini par les opérateurs techniques de 1 500 créations d'emploi. <sup>2</sup>

#### ***L'exemple du PIC URBAN de l'Est Lyonnais***

*« Le caractère innovant du programme, ainsi que sa délimitation dans le temps, a permis la mise en place d'actions économiques nouvelles relayées aujourd'hui financièrement par des crédits nationaux. Il s'agit par exemple des actions d'accompagnement à la création et au suivi d'entreprises dans les quartiers en difficulté. Ces actions ont permis la mise en place de dispositif d'accompagnement près des territoires avec des interventions spécifiques à chaque étape de la création d'activités dans le cadre du développement durable et local. »*

*Rapport de clôture, PIC URBAN Est Lyonnais*

<sup>1</sup> Christophe Demazière, Les leviers du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville : quelques réflexions, séminaire URBAN-Les Mureaux, Octobre 2003

<sup>2</sup> Rapport de clôture, PIC URBAN d'Aulnay-sous-Bois

immixtion (ingénue)

## B. Les effets de l'immixtion de l'Europe

### 1. Une incitation à une meilleure prise en compte de l'économie

D'une manière générale, le PIC URBAN a contribué à valider et à crédibiliser l'approche économique dans la politique de la ville.

L'évaluation nationale a conclu par exemple que « les thèmes et contenus d'intervention des programmes et projets URBAN comportent des dimensions innovantes et structurantes; elles portent notamment sur la place et le rôle du développement économique dans la politique de la ville, et sur le traitement intégré de thématiques. »<sup>1</sup>

Ainsi cette fonction d'expérimentation prônée par les programmes URBAN s'exerce pour certains projets de développement économique et ouvre ainsi des perspectives d'apprentissage particulièrement intéressantes permettant sans doute à moyen terme d'améliorer voir même d'optimiser l'intervention publique locale dans ce domaine.

D'ailleurs, depuis la mise en œuvre de ces dispositifs URBAN, cette approche a été reconnue par l'Etat puisque, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le Ministère de la Ville promeut aujourd'hui le développement économique des « quartiers politique de la ville » en le considérant comme un vecteur dans la revitalisation de ces quartiers.

A Lyon par exemple, « le PIC URBAN aura servi de laboratoire pour préparer le contrat de ville 2000-2006 sur son volet économie et emploi »<sup>2</sup>.

D'une manière générale, les GPU et les contrats de ville existants avant 1994 concentraient leurs interventions sur la thématique sociale, et sur la dimension de l'environnement urbain laissant peu de place aux actions de développement économique.

Avec la mise en œuvre des programmes URBAN, le volet économique des projets de développement local a pu être développé plus spécifiquement.

En effet, cette initiative européenne a apporté des effets novateurs dans la mesure où, sous son impulsion, le développement économique est devenu dans certaines communes un des axes majeurs de l'action publique dans les quartiers de la politique de la ville.

La plus-value communautaire joue donc pleinement son rôle avec la mise en avant d'une problématique économique venant en renfort des actions menées dans le cadre des projets de territoire.

#### *L'exemple du PIC URBAN I de Clichy-sous-Bois*

*Le PIC URBAN a donné une ampleur financière au volet « développement économique » du projet de ville autant en fonctionnement qu'en investissement. Conscients que le programme communautaire ne pouvait résoudre seul les problèmes majeurs du quartier, les partenaires locaux ont positionné le PIC URBAN en catalyseur d'une dimension économique au sein d'un projet global prenant appui sur les dispositifs de la politique de la ville.*

<sup>1</sup> BARRAUD P., ZIMMERMANN A. – Bilan évaluation du point de vue national du PIC URBAN en France – Résumé – Cabinet Quaternaire – Paris – Mai 2000

<sup>2</sup> DIV – L'initiative communautaire URBAN I (1994-1999) – Les 13 programmes français – Juin 2002 – 79 pages

## 2. Un appui au développement des relations entre les différents acteurs locaux

Selon les orientations de la Commission du 28 avril 2000 et les souhaits du Gouvernement français, l'efficacité de la mise en œuvre de l'initiative communautaire URBAN est fortement dépendante de la capacité d'implication des acteurs locaux au plus près du terrain appuyés par un large partenariat.

Ainsi, une autres des caractéristiques partagées par les deux générations de programmes URBAN est l'accent mis sur ce véritable partenariat avec les autorités et la société civile locale.

En effet, en imposant une certaine rigueur administrative, le PIC URBAN a eu un effet formateur : il a professionnalisé les services des collectivités locales et a poussé peu à peu les habitants et les associations représentatives à prendre leur place dans de tels dispositifs structurants.

D'ailleurs, selon la Commission européenne<sup>1</sup>, dans plus de 80% des programmes URBAN I, les organisations de la société civile au plan local ont participé à la formulation des projets.

*« Cet accent mis sur le partenariat local, incluant notamment les organisations de la société civile locale, contribue ainsi à développer une compétence locale rendant les programmes plus efficaces, et permettant de diffuser de nouveaux modèles européens de gouvernance, rapprochant l'Europe de ses citoyens ».*<sup>2</sup> *Vous le pensez ?*

Le cabinet Quaternaire qui s'est occupé de l'évaluation de la première génération de PIC URBAN, a lui aussi noté dans son rapport que, d'une manière générale, « l'initiative URBAN a favorisé le renforcement des partenariats existants entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés des administrations, mais aussi avec les acteurs économiques. »

Ainsi, en rassemblant les différents protagonistes pour la définition des programmes et pour la mise en œuvre des projets, il a produit des effets sur les relations entre les acteurs et sur les pratiques professionnelles. Il a notamment :

- rapprocher les services instructeurs de l'Etat avec ceux chargés de la politique de la ville;
- favoriser les rencontres entre les acteurs locaux et les partenaires européens;
- inciter les élus à travailler davantage avec les techniciens;
- renforcer les relations entre acteurs publics et privés;
- faciliter les échanges de savoir-faire entre les différents acteurs,
- ...

Le PIC URBAN a ainsi permis dans plusieurs cas de **renforcer le partenariat existant en lui donnant une nouvelle dimension, celle du projet**, et plus spécifiquement celle du projet intégré. Il a appris à de nombreux acteurs à quitter la logique institutionnelle dans laquelle ils étaient cloisonnés afin de mutualiser territorialement leurs moyens dans un projet formalisé.

C'est ainsi que dans le domaine du développement économique, un **partenariat public-privé a pu se développer** dans certains sites puisque les entreprises locales ont été associées à la

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE - La programmation des fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN » - juin 2002

<sup>2</sup> COMMISSION EUROPEENNE - La programmation des fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN » - juin 2002

réflexion sur la définition des conditions de développement économique. Elles ont été réceptrices et dans une certaine mesure co-actrices de la démarche. Ce partenariat constitue une garantie pour la pertinence, le bon déroulement et la pérennisation des actions engagées car sa mise en place est source d'efficacité pour les programmes, source d'une meilleure prise en compte des besoins locaux et d'un développement à long terme des zones concernées.

Une fois constitué et mobilisé, ce partenariat est voué à se renforcer et à bénéficier au-delà du programme URBAN au développement local du quartier.

Enfin, grâce à la légitimité que son caractère public et sa dimension européenne confèrent à ses interventions, **URBAN a responsabilisé les autorités locales quant à l'organisation d'une gestion partenariale et a ainsi facilité sur certains sites le rapprochement avec les acteurs économiques** (socioprofessionnels, investisseurs privés, commerçants et bailleurs de fonds).

Ainsi, d'une manière générale, **les programmes URBAN participent au décollage économique des « quartiers politique de la ville » en impulsant une dynamique de développement associant tous les acteurs concernés.**

Mais ces programmes européens ne sont pas les seuls à avoir des impacts sur le développement des quartiers : les Zones Franches Urbaines, dispositif d'exonérations fiscales, génèrent elles aussi des effets conséquents pour leur activité économique.

## Titre II. Les effets induits par l'imbrication des dispositifs URBAN et ZFU

Ces deux dispositifs, l'un européen (URBAN) et l'autre national (Zones Franches Urbaines), ont chacun isolément des retombées conséquentes pour le développement économique des quartiers en crise.

Comme nous l'avons déjà relevé dans cette seconde partie, il arrive régulièrement que ces deux instruments interviennent simultanément sur les mêmes espaces.

**On peut alors se demander quels peuvent être les effets de l'imbrication de ces deux dispositifs pour le développement économique des quartiers : doublon ou complément ?**

**Leur coordination permet-elle de les rendre plus efficaces et d'optimiser leurs effets?**

### Section I. Une concentration d'interventions économiques....

#### **A. Une concentration de moyens techniques et financiers**

Le cumul des dispositifs URBAN et ZFU apporte une source de financements non négligeable pour le développement économique des quartiers défavorisés.

En effet, comme nous l'avons vu dans la première partie, le développement économique constitue une priorité pour la plupart des programmes URBAN : que se soit ceux de la première ou de la seconde génération, une part importante des financements (environ les deux tiers) est consacrée à la mise en œuvre de projets de développement économique.

De plus, l'effet de levier de ce dispositif pour entraîner l'investissement privé dans le cadre d'un partenariat public/privé est souvent évoqué dans les bilans et évaluations.

Par exemple, à Aulnay sous Bois, c'est la certitude de bénéficier des financements européens qui a permis d'une part d'accélérer les décisions et d'autre part de débloquer des co-financements publics et privés. Ainsi, les financements européens ont eu un effet démultiplicateur dans la mobilisation des cofinancements.

L'articulation des dispositifs URBAN et ZFU permet donc une concentration d'investissements publics et privés sur des territoires restreints et offre ainsi une intensité d'aides élevée.

Celle-ci permet, d'une part, d'assurer un certain niveau d'intervention publique nécessaire sur les quartiers très dégradés ou en voie de dégradation rapide et d'autre part, d'intervenir en urgence sur ces territoires en finançant des projets économiques qui n'auraient sans doute pas pu voir le jour sans ces ressources supplémentaires.

#### *L'exemple du PIC URBAN d'Amiens*

*Les financements du PIC URBAN ont permis de compléter les insuffisances du volet « investissement » de la politique de la ville sur les questions de développement économique, de développement commercial et d'emploi. Ils sont venus en valeur ajoutée des financements existants et ont contribué à la réussite de la Zone Franche Urbaine en donnant des moyens supplémentaires aux exonérations fiscales.*

*Les ZFU existantes, Eléments de bilan, portraits, témoignages, contacts....*

Les programmes URBAN et les Zones Franches urbaines constituent donc des outils qui d'une part favorisent la concentration de l'intervention publique sur une zone à travers la nouvelle thématique du développement économique et d'autre part renforcent la mobilisation des partenaires et acteurs du développement socio-économique autour de la promotion d'actions innovantes.

En effet, le caractère intégré du programme URBAN permet d'associer les organisations issues de la société civile aux projets de revitalisation des quartiers, tandis que les ZFU améliorent les relations entre les autorités locales et les entreprises.

Ainsi, l'articulation de ces deux dispositifs permet de développer une concertation et un partenariat entre l'ensemble des acteurs, d'établir une coopération entre ceux-ci, de coordonner leurs actions et de mettre en commun leurs savoirs faire afin d'élaborer des projets cohérents de développement économique. 60

### **B. Une concentration d'initiatives complémentaires**

Au-delà de la mobilisation des investissements et des acteurs, l'articulation des dispositifs URBAN et ZFU sur un même territoire permet de cumuler des approches et des logiques complémentaires les unes par rapport aux autres :

- une **approche intégrée** (URBAN) et une **approche sectorielle** (ZFU),
- une **logique d'incitation** à l'implantation d'entreprises **foncière** (URBAN) et une **logique d'incitation fiscale** (ZFU).

Cette complémentarité permet d'optimiser les effets économiques des deux instruments autant pour les entreprises que pour la population des quartiers défavorisés.

#### **• La création de conditions économiques adaptées aux besoins des entreprises**

La conjugaison d'un programme URBAN et d'une Zone Franche Urbaine permet de **limiter le désavantage comparatif dont souffrent les quartiers défavorisés pour attirer les investisseurs privés.**

Cela permet en effet d'offrir aux entreprises des conditions presque comparables aux alternatives qui peuvent exister dans d'autres territoires :

- les incitations foncières issues des programmes URBAN permettent de « banaliser » en amont le territoire en ciblant la dynamisation de l'activité économique. Elles stimulent l'implantation d'activités nouvelles dans les quartiers, encouragent la création d'activités, relancent l'appareil commercial, offrent de nouveaux équipements structurants, créent les conditions nécessaires au maintien des entreprises implantées dans le cadre de la ZFU....
- tandis que les incitations fiscales attachées au dispositif de la ZFU permettent elles d'offrir aux investisseurs privés des avantages financiers non négligeables, conférant aux sites concernés une attractivité économique notable dont il est nécessaire de maximiser les retombées en terme de redynamisation de l'ensemble des secteurs d'activités.

Ainsi, les opérations financées dans le cadre des programmes URBAN visant à augmenter les capacités d'accueil en direction des entreprises (aménagement de locaux d'activités, construction d'hôtels d'activités) permettent une **valorisation, une prolongation et une optimisation du dispositif ZFU.**

En effet, cet afflux plus conséquent de financements pour le développement économique des quartiers permet de développer des projets d'investissements, notamment immobiliers (hôtels d'entreprises, atelier relais, pépinières....) adapté aux besoins des entreprises intéressées par les exonérations offertes par la Zone Franche Urbaine.

En ajustant les projets économiques aux besoins des investisseurs privés, la conjugaison de ces deux dispositifs publics permet de **limiter l'effet de « logique d'équipement »**<sup>1</sup> qui guette la politique de la ville.

En effet, comme l'ont dénoncé Bernard Pecqueur et Christophe Demazière, certaines collectivités, « se piquant de stimuler le développement économique » de leurs quartiers sensibles, ont tendu vers une logique d'équipement en mettant en place des pépinières, des hôtels, des incubateurs, des ruches d'entreprises sans diagnostic préalable des sites et sans accompagnement de commercialisation et d'animation des structures.

Dans le cadre des PIC URBAN, un diagnostic socio-économique spécifique des besoins du quartier, de la population et des entreprises doit présider à la définition du périmètre et de la stratégie d'intervention des programmes. Ce travail de diagnostic qui doit impliquer les partenaires institutionnels et socio-économiques permet d'adapter les structures d'accueil co-financées par les fonds européens aux besoins du quartier concerné, d'accompagner par un effort durable la commercialisation et l'animation de la structure et de les remplir par les entreprises bénéficiant des avantages de la Zone Franche Urbaine.

D'ailleurs le financement de ces structures d'accueil par le programme européen permet souvent de répondre à des demandes non encore satisfaites d'entreprises souhaitant s'implanter dans les quartiers défavorisés. On peut citer l'exemple de Clichy-sous-Bois où entre septembre 1998 et mars 1999, 118 demandes avaient été enregistrées sans qu'aucune offre n'ait pu être satisfaite.<sup>2</sup> Il a fallu attendre l'intervention et les financements européens pour que de telles structures adaptées à la demande puissent voir le jour.

Ainsi, ces deux dispositifs, européen et national, apparaissent véritablement complémentaires l'un par rapport à l'autre pour offrir aux entreprises des conditions d'implantation favorables.

**• La création de passerelles entre l'implantation d'activités et les retombées en terme d'emploi sur la population**

Comme nous venons de le voir, l'articulation entre le dispositif de la Zone Franche Urbaine et le Programme d'Initiative Communautaire URBAN permet de conférer un caractère intégré indispensable aux projets de régénération et de redynamisation du secteur économique des quartiers. Cette approche permet d'adapter les conditions économiques aux besoins des entreprises, mais elle permet aussi de limiter le décalage qui peut apparaître entre l'espace de création des emplois et l'espace qui bénéficie de ces emplois.

En effet, avec la mobilité domicile-travail qui s'est fortement développée en France, les emplois créés par l'implantation d'une entreprise ne bénéficient pas forcément aux habitants de la

---

<sup>1</sup> DEMAZIERE C. – Les leviers du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville : quelques réflexions – Séminaire URBAN Les Mureaux, 15-17 octobre 2003

<sup>2</sup> Programme opérationnel URBAN II, Communauté de Communes Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Octobre 2001

commune concernée. Or, comme le souligne Christophe Demazière, « le dispositif de ZFU constitue sûrement le seul cas où la question de la destination géographique de l'emploi créé est posée par les pouvoirs publics puisque au moins 20% des emplois (et 1/3 pour les nouvelles ZFU de 2004) créés doivent revenir à la population des espaces délimités »<sup>1</sup>.

L'articulation de la Zone Franche Urbaine avec un programme européen URBAN peut permettre d'atteindre plus facilement cet objectif.

Le caractère multidimensionnel et intégré de ce type de dispositif permet en effet de traiter, parallèlement au développement de l'activité du territoire, l'insertion des habitants dans le marché du travail et ainsi de créer des passerelles effectives entre l'implantation d'activités et les retombées en terme d'emploi pour les populations concernées.

Les financements européens permettent de mettre en place des services chargés de la promotion du territoire, de l'accueil des entreprises, mais aussi des services chargés de l'emploi et des formations...

Ainsi, la conjugaison des actions de mise en place de formation et d'apprentissage pour les habitants des quartiers défavorisés par le programme URBAN et les obligations d'embauche de la ZFU permettent de multiplier les opportunités d'emploi en direction des habitants des quartiers et d'adapter la demande d'emplois à l'offre, et de limiter ainsi le décalage en favorisant l'emploi des habitants « locaux ».

#### *L'exemple du PIC URBAN des Mureaux*

*En dehors des réels atouts économiques que possède notre ville (l'expérience ayant démontré que les exonérations fiscales et sociales ne sont pas un élément si décisif dans le choix d'une implantation pérenne), ce résultat s'explique en grande partie par l'importante synergie générée par deux outils de la politique de la ville : la ZFU et le Programme d'Initiative Communautaire URBAN, mis en place dès 1994 pour une durée de 5 ans sur le périmètre des Cinq Quartiers et de la ZAC de Prolongement Centre Ville (périmètre ZFU).*

*Le Pic URBAN a été un levier financier indispensable permettant de créer des locaux d'activité sur le périmètre ZFU, sans lesquels l'accueil de nouvelles entreprises n'aurait pu avoir lieu.*

*(...) En conclusion, si le dispositif ZFU a permis de favoriser la création d'entreprises, de renforcer les liens entre la ville et les acteurs économiques, de créer de nouvelles prestations de services à destination des entreprises (structuration d'un service d'aide au recrutement), de mobiliser les acteurs économiques sur des problématiques liées au développement des qualifications et à l'image du territoire (création d'une association d'entrepreneurs), le Pic URBAN a permis d'apporter également des réponses aux enjeux d'accueil et de suivi des demandeurs d'emploi, dans un souci d'optimisation des retombées du développement économique sur les quartiers (création de l'Espace de l'Economie et de l'Emploi).*

*Les ZFU existantes, Eléments de bilan, portraits, témoignages, contacts...*

---

<sup>1</sup> DEMAZIERE C. – Les leviers du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville : quelques réflexions – Séminaire URBAN Les Mureaux, 15-17 octobre 2003



## Section II. .... permettant une stimulation durable du développement économique

L'articulation entre la Zone Franche Urbaine et le programme URBAN est un facteur pourvoyeur d'efficacité, garant de l'adaptation des initiatives économiques au contexte local et stimulant durablement le développement économique des quartiers concernés.

En effet, alors que le GPU et les contrats de villes concentraient leurs actions sur l'installation d'équipements collectifs permettant de recréer une vie sociale dans les quartiers, **la combinaison des ZFU et des PIC URBAN est venue renforcer le déclenchement d'une dynamique économique** dans les quartiers défavorisés.

Leur intervention permet d'aider les différents sites à **améliorer durablement les conditions d'émergence d'une dynamique économique** sur leur territoire en se dotant d'équipements nécessaires à leur décollage économique, en augmentant l'offre immobilière en direction des entreprises désireuses de s'implanter en Zone Franche, ou encore en mettant en place une équipe d'accueil et de conseil pour permettre d'accroître l'attractivité du site en matière d'implantation d'activités et pour permettre aux chefs d'entreprises de renforcer et pérenniser leur activité.

Cette mobilisation de l'investissement public et les actions qui en découlent permettent donc de véhiculer vers l'extérieur une image économique positive et dynamique et de modifier ainsi le regard porté sur ces quartiers.

Cette transformation du point de vue et par là même du jugement, peut concerner l'ensemble des protagonistes impliqués dans la transformation des quartiers, à savoir, les habitants eux mêmes, les techniciens municipaux, les investisseurs privés et publics ....et permettre ainsi la combinaison des investissements publics (qu'ils émanent des communes, de l'Etat ou des programmes européens tels que les aides du FEDER ou les Programmes d'Initiatives Communautaires) et des investissements privés pour transformer l'apparence des quartiers concernés.

En améliorant cette image à l'intérieur comme à l'extérieur du quartier, la combinaison d'une ZFU et d'un PIC URBAN peut permettre de rendre un quartier sensible plus accueillant et plus attractif et de le réintégrer dans le tissu économique et social de l'agglomération dont il dépend.

*c.q.f.d*  
Ainsi, le cumul de ces deux dispositifs permet de réunir les conditions du développement d'une dynamique par le renforcement des services existants et le développement de nouveaux services afin de conserver les entreprises implantées dans les quartiers défavorisés et d'en attirer de nouvelles.

### *L'exemple du PIC URBAN des Mureaux*

*En travaillant sur l'articulation Zone Franche Urbaine et environnement social et urbain, le PIC URBAN a contribué à créer les conditions d'un environnement favorable au développement économique*

- en définissant un cadre stratégique d'actions visant au développement de l'emploi et de nouvelles activités sur le territoire,*
- en constituant un levier de financement indispensable permettant de créer des locaux d'activités sur la Zone Franche Urbaine (hôtel d'entreprises Descartes et Galilée, pôle d'activité...),*
- en apportant une réponse sur l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi en complémentarité avec la demande des entreprises.*

*L'initiative communautaire URBAN I, les 13 programmes Français*

### Section III. ... et rendue optimale par l'existence d'un projet de territoire

Pour optimiser la concentration des interventions issues des ZFU et des PIC URBAN, l'existence d'un projet global de territoire est importante.

En effet, comme nous l'avons déjà entrevu, une démarche globale et une forte volonté politique sont les conditions nécessaires du retour de l'économie dans les quartiers et la garantie d'une mise en cohérence des stratégies des différents outils.

Grâce à la définition d'objectifs complémentaires, à la simplification de la gestion, et au développement d'un partenariat fort entre les différents acteurs du projet économique, la définition d'un projet urbain, à l'échelle intercommunale de préférence, favorise effectivement la production d'effets de mise en cohérence des volontés nationale et européenne.

Ainsi, dans une double optique de concentration/harmonisation des moyens et des interventions, et de prévention des risques de redondance, la stratégie des programmes URBAN doit être conçue au sein d'un projet global comme un levier du dispositif de la Zone Franche Urbaine

En effet, ce programme européen, bien qu'intégré, ne peut à lui seul résoudre entièrement les problèmes économiques que rencontrent aujourd'hui certaines zones urbaines et doit donc être élaboré dans le but d'agir en tant que catalyseur d'un projet de territoire, prenant appui sur les dispositifs de la politique de la ville, notamment celui des Zones Franches Urbaines.

Dans cette optique, l'existence d'un projet de territoire apparaît non seulement comme un facteur d'appropriation par les acteurs institutionnels des enjeux locaux de développement urbain mais aussi comme un vecteur de mise en cohérence et de dynamisation des autres dispositifs de la politique de la ville.

In fine, l'existence préalable d'un projet de territoire permet de positionner URBAN comme un programme stratégique d'intervention urbaine complémentaire des dispositifs nationaux et non pas comme une simple source de financement mobilisable dans le cadre d'une logique de « guichet ».

L'exemple du projet de territoire de Mantes La Jolie permet d'illustrer ce constat.

## Chapitre 3. L'exemple de Mantes la Jolie

Le cas de Mantes La Jolie a été retenu parmi les sites bénéficiant d'un PIC URBAN et d'une ZFU d'une part car ce territoire a connu les deux générations de programmes européens ce qui permet d'avoir assez de recul par rapport aux effets et aux résultats engendrés, et d'autre part car les deux dispositifs ont fait l'objet d'analyses et d'évaluations<sup>1</sup>.

Les informations fournies par ces documents ainsi que ceux communiqués par Monsieur LEVI, responsable du programme URBAN, nous permettent donc d'analyser les effets que l'articulation PIC URBAN/ZFU peut faire naître pour le développement économique d'un quartier.

### Titre I. Le Mantois, un territoire, un projet

#### Section I. Une situation économique difficile

Située à une cinquantaine de kilomètres de Paris, à l'extrémité Ouest de l'Ile-de-France, l'agglomération Mantaise a connu une forte activité industrielle et a donc été affectée dès les années 70 par les mutations économiques et le déclin de l'activité industrielle.

Aujourd'hui, ce territoire présente les caractéristiques classiques des zones périphériques : présence de grands ensembles, importante population étrangère ou d'origine étrangère, enclavement des quartiers ... et cumule des critères socio-économiques dégradés : faible développement économique, démographie en perte de vitesse, précarité de la population, taux de chômage particulièrement élevé...

Cette fragilisation de la structure urbaine, sociale et économique de l'agglomération Mantaise fait d'elle un territoire « hors normes départementales ».

Deux communes sont particulièrement touchées par ces difficultés, Mantes-la Jolie et Mantes-la-Ville. Un quartier, celui du Val Fourré, concentre les indicateurs économiques les plus dégradés et souffre d'un problème d'image. *pour le moins !*

La configuration de ce quartier, constitué d'un habitat social très dense, laisse peu de place pour l'accueil des entreprises. Ainsi, l'un des principaux problèmes posé localement est le fort déséquilibre entre emplois et actifs résidents : en 1997, le nombre total d'emplois du secteur privé s'élevait à seulement 465 pour une population de 28 000 habitants<sup>2</sup>. Ce fort écart s'explique notamment par la croissance de la population locale et le déclin de l'industrie. *M*

Le tableau ci-dessous illustre les difficultés importantes que connaît ce quartier sensible.

<sup>1</sup> LE RESEAU URBAN 2 – L'initiative Communautaire URBAN II 2000/2006, Des acteurs, des projets – Publications du Réseau – Septembre 2003

Les Zones franches urbaines existantes Eléments de bilan, portraits, témoignages, contacts...

<sup>2</sup> EPAMSA, Projet Mantes en Yvelines, Info Presse Eco, Avril 2002

Chiffres 1999	Val Fourré	Mantes la Jolie	Il-de-France
Population totale	25 496	43679	9 643 880
Moins de 20 ans	41.6%	33.5%	24.8%
Non diplômés parmi les 15 ans et plus	39.1%	29.9%	16.1%
Evolution 90/99 de la population active	-13.9%	-6%	+0.9%
Evolution 90/99 du nombre de chômeurs	+40.8%	+58.1%	+37.4
Taux de chômage	25.7%	20.2%	11.8%

Source : Cour des Comptes

## Section II. Mantes en Yvelines, un véritable projet global de territoire

Pour faire face à cette situation économique difficile et mettre en valeur les atouts de cette agglomération, un projet global de développement social, urbain et économique associant tous les partenaires a vu le jour en 1996 sur le territoire du Mantois : le projet « *Mantes en Yvelines : pour un nouveau schéma directeur de développement de l'agglomération à l'horizon 2015* ».

Ce projet ambitieux de revitalisation du territoire est né d'une volonté politique forte de l'Etat, du Conseil Régional d'Ile-de-France, du Conseil Général des Yvelines, du District urbain de Mantes et de plusieurs communes. Il regroupe neuf communes (Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Magnanville, Buchelay, Rosny-sur-Seine, Porcheville, Guerville et Robelleboise) et définit les objectifs et les conditions de leur développement à l'horizon 2015.

L'originalité de ce projet réside dans le fait qu'il met en commun sur le territoire de l'agglomération les engagements contractés et les politiques engagées par les différents acteurs publics : l'Europe, l'Etat, le département, le district urbain et les communes, au titre des différentes procédures : GPU, plan départemental d'urgence de la Seine aval, contrat de ville, contrat de développement urbain, contrat d'aménagement régional et l'ensemble des projets connexes : ZFU et PIC URBAN du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, ZUS du quartier Merisiers-Plaisance à Mantes-la-Ville....



Ce projet fournit ainsi un cadre unique à toutes les procédures et tous les dispositifs relevant de la politique de la ville ou de l'aménagement du territoire afin de concevoir et mettre en œuvre un projet de territoire unique portant sur l'ensemble de l'agglomération Mantoise et non circonscrit aux seuls quartiers sensibles.

Mantes en Yvelines présente donc l'intérêt d'avoir regroupé la multiplicité des acteurs et des procédures dans un seul cadre et d'avoir mis en place un dispositif de direction et d'évaluation unique avec un seul comité de pilotage et un seul directeur de projet.

Ce projet d'ensemble est **coordonné par un instrument opérationnel** spécialement constitué pour sa mise en œuvre qui se présente sous la forme d'un établissement public industriel et commercial : **l'EPAMSA** (Etablissement Public d'aménagement du Mantois Seine Aval). C'est cette structure qui **concentre le pilotage des différents dispositifs politique de la ville**.

Depuis la mise en œuvre de ce projet, deux phases successives ont pu voir le jour. En effet, la convention de Mantes en Yvelines signée le 17 juin 1996 a concrétisé les engagements de chacun pour une durée de trois années. Un avenant a prolongé cette durée de un an portant le terme de cette première phase *Mantes en Yvelines 1* à 2000. Le dispositif a été reconduit avec la signature d'une convention *Mantes en Yvelines 2* portant sur la période 2000-2006. On peut noter la concordance de cette échéance avec celle des fonds structurels qui permet de définir en même temps et de manière coordonnée les objectifs nationaux et européens.

Les actions menées dans le cadre de ce projet de territoire intercommunal couvrent un champs d'actions relativement vaste puisqu'elles s'appliquent aux parcs d'activités, au développement des centres-villes et de nouveaux quartiers, à la restructuration des centres commerciaux, à l'aménagement des espaces publics, à la création de nouveaux équipements, au développement des services à la population....

Mais une **priorité absolue est donnée au développement économique dans le but de renforcer et diversifier la politique d'implantation d'entreprises**, notamment les entreprises du secteur tertiaire, et de **dynamiser l'activité commerciale**.

## Val Fourré ? Titre II. Une articulation optimum entre le ZFU et le PIC URBAN

### Section I. Un programme URBAN, appui opérationnel de la ZFU

Les périmètres de la ZFU et du PIC URBAN portent tous deux sur le quartier du Val Fourré, qui, d'une surface de 170 hectares, représente un tiers de la surface urbanisée de la commune de

Mantes-la-Jolie. Cette conjugaison d'interventions publiques permet de concentrer les investissements sur ce territoire restreint qui cumule de grosses difficultés socio-économiques.

En fait, c'est dès 1997, soit un an après la signature de la convention Mantes en Yvelines 1, que le PIC URBAN 1 a été intégré au projet global de territoire.

Il s'est inscrit en appui opérationnel de la ZFU puisqu'il est intervenu sur le périmètre circonscrit à ce dispositif économique.

URBAN a donc été conçu comme un programme spécifique et localisé permettant de concentrer sur ce quartier sensible des moyens

d'intervention publique importants pour optimiser les effets de la ZFU qui jusque là étaient limités du fait de l'enclavement du quartier et du déficit d'outils d'intervention économique suffisamment adaptés et performants.





Ce programme communautaire qui a apporté des solutions innovantes et adaptées au contexte local a été articulé autour de trois axes : le développement urbain, le développement économique, et le développement social.

Une prédominance a été donnée à la dimension économique puisque cet axe représentait 42% de la totalité des sommes engagées.

Celui-ci avait pour ambition de positionner **le programme européen en complément de la ZFU pour le financement de l'offre immobilière et de services aux entreprises** : appui au démarrage des équipements d'accompagnement, bureau d'aide à l'implantation et au suivi des entreprises, recomposition du système de desserte viaire de la ZFU, équipement d'accompagnement et de redynamisation...

## Section II. Une synergie, levier du développement économique du Val Fourré

L'imbrication des deux dispositifs au sein d'un projet global de territoire a permis de **mettre en cohérence les différents objectifs économiques** et de **concentrer des moyens humains et financiers importants** sur le Val Fourré.

Cette situation idéale d'imbrication et de coordination a entraîné de nombreux effets bénéfiques pour le développement économique du quartier, notamment la relance de l'immobilier d'entreprises et l'implantation de nouvelles activités économiques. *developper*

En effet, lorsque la ZFU a été créée, elle est intervenue dans un contexte d'absence quasi-totale d'immobilier d'entreprises.

L'intervention d'URBAN sur le même territoire et de manière coordonnée a permis d'aider à la mise en œuvre de programmes lourds tels que la création et l'aménagement de la ZAC de Sully, la requalification du centre commercial, la construction d'un atelier relais, ou encore la création d'une Plate-forme d'Initiatives Locale (PFIL) qui accorde des prêts d'honneur à des porteurs de projets....

Finalement, le **PIC URBAN a permis de rendre le territoire du Val Fourré propice à l'accueil d'activités en diversifiant l'offre immobilière, en proposant des services adaptés aux besoins des entreprises, en améliorant les conditions d'implantation** pour ces dernières notamment par la création d'un parking et la mise au point d'un dispositif collectif de sécurité en soutenant les initiatives locales.

Ces opérations financées en partie par les fonds européens ont ainsi permis **d'optimiser l'impact de la ZFU en offrant des conditions d'implantation meilleures** propres à attirer les entreprises souhaitant s'installer sur le Val Fourré et bénéficier des exonérations.

*sur place*  
Ainsi, en cinq ans (1997-2001), 250 nouvelles entreprises se sont implantées dans ce quartier. Ces dernières représentent 800 emplois, dont environ 25% ont bénéficié aux habitants du quartier. *200*

De plus, il est à noter que la majorité des **emplois créés** sur le Val Fourré sont des postes de basse qualification **adaptés à la main d'œuvre locale**, les entreprises les plus créatrices d'emplois exerçant leur activité dans des domaines comme le nettoyage industriel, le bâtiment, la sécurité.

Le cumul de ces dispositifs a donc permis de créer de nouveaux emplois et d'en préserver d'autres par **l'accroissement du nombre de nouvelles entreprises**, et par la limitation des **départs ou fermetures d'entreprises déjà existantes**.

D'ailleurs, selon une étude réalisée par l'EPAMSA en juillet 2001, seules 16% des entreprises envisageaient de quitter le quartier ou de cesser leur activité au-delà des cinq années d'exonération.

**L'ancrage des entreprises au Val Fourré est donc en bonne voie et doit être poursuivi. C'est dans ce contexte que le nouveau PIC URBAN et la nouvelle ZFU interviennent.**

### Section III. Un nouveau dynamisme économique à poursuivre

« Si dans le cadre de la ZFU et du premier PIC URBAN on a pu noter un retour des entreprises sur le Val Fourré, il est aujourd'hui indispensable de pouvoir fixer durablement ces entreprises sur le territoire »<sup>1</sup>, telle est l'ambition de la nouvelle génération PIC URBAN/ZFU.

En effet, le nouveau PIC URBAN II et la relance de la ZFU doivent permettre de consolider et de fixer durablement la présence des entreprises déjà implantées au Val Fourré et de continuer à mener une politique active et sélective d'implantations de nouvelles entreprises.

Ainsi, l'objectif global du programme URBAN II est de mettre en place une stratégie axée en priorité sur l'animation et le développement économique ainsi que sur la valorisation des atouts environnementaux du territoire afin d'attirer les investisseurs privés.

Cette ambition recouvre trois mesures économiques différentes :

- Développer la mixité dans le Val Fourré en développant un marché immobilier, en mettant à disposition des services partagés, en développant un tissu d'entreprises,
- Diffuser des savoirs faire traditionnels et des innovations en suscitant des échanges positifs entre les populations locales et le tissu économique par l'organisation de rencontres entre les artisans et les PMF locales,
- Requalifier le Parc d'activités de la Vaucouleurs par une restructuration, un réaménagement des espaces publics, une intégration à l'environnement naturel afin d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée.

Finalement, il s'agit d'assurer une certaine continuité avec les actions menées précédemment dans le but d'assurer une redynamisation urbaine par le développement économique.

Ce chapitre nous a permis de nous rendre compte que l'existence d'un projet global, d'une « structure pilote » unique et d'une volonté politique forte permettent d'assurer une certaine lisibilité pour les entreprises et d'optimiser les effets des deux dispositifs.

C'est bien la conjugaison d'une politique d'exonération avec un projet intégré de développement qui a rendu au quartier son attractivité auprès des entreprises.

*avenir*

<sup>1</sup> LE RESEAU URBAN 2 – L'initiative Communautaire URBAN II 2000/2006, Des acteurs, des projets – Publications du Réseau – Septembre 2003, p.54

## CONCLUSION

L'objectif de cette recherche était de mieux comprendre les effets de l'imbrication de dispositifs nationaux et européens pour le développement économique des quartiers défavorisés.

Grâce aux analyses menées dans la première partie, nous avons pu constater que le développement de l'activité économique de ces territoires est nécessaire et que la prise en compte de cette dimension dans les stratégies publiques de revitalisation des quartiers en crise est devenue une priorité nationale.

Nous avons pu observer que ce nouveau segment de la politique de la ville qu'est le développement économique se caractérise par une certaine discontinuité dans ses orientations et ses moyens. Cette situation a abouti à la création de divers dispositifs ayant des incidences sur le développement économique des quartiers défavorisés, certains reposant sur un zonage de dérogation, d'autres sur des projets de territoire.

Parallèlement à cette intervention publique nationale, nous avons pu voir que l'Europe s'intéresse elle aussi à la revitalisation des zones urbaines en crise et mobilise des fonds à cet effet. Ces nouvelles préoccupations supranationales ont donné naissance à différents programmes qui réservent une place importante à la dimension économique et qui viennent donc renforcer la priorité affichée par le gouvernement français en faveur de l'enclenchement d'une dynamique économique dans les quartiers en difficulté.

Cette convergence récente et à deux niveaux entre « développement économique » et « quartiers défavorisés » a donc créé un ensemble institutionnel complexe composé de dispositifs nationaux et européens qui interviennent dans le même domaine et sur les mêmes territoires.

L'objectif de la deuxième partie était d'analyser la cohérence de ces différents dispositifs et de cerner leurs effets pour le développement économique des quartiers défavorisés.

Nous avons pu constater que malgré les efforts mis en œuvre par les pouvoirs publics pour garantir une certaine lisibilité institutionnelle, les bilans et les évaluations des programmes européens montrent dans certains cas une dispersion et une mauvaise coordination des actions nationales et européennes.

Néanmoins, certains sites *et les autres ?* ont réussi à profiter de cette aubaine et à en faire une véritable opportunité de développement.

En effet, nous avons pu voir, en nous appuyant sur l'exemple des PIC URBAN et des Zones Franches Urbaines, que le cumul des instruments nationaux et européens sur un même territoire et dans un même objectif peut, lorsqu'ils sont bien articulés, devenir un atout pour les quartiers défavorisés et permettre une démultiplication des effets de chacun.

Nous avons pu constater que c'est la coordination des dispositifs au sein d'un projet global de territoire qui permet de conférer cette lisibilité des interventions et cette optimisation des effets.



Ce travail de recherche nous a donc permis de voir que les Programmes d'Initiative Européenne et les dispositifs de la politique de la ville peuvent être complémentaires et que leurs effets conjugués peuvent entraîner un effet levier important pour le développement économique des quartiers défavorisés.

Pour autant, on ne peut pas dire qu'il existe une doctrine toute faite pour développer la dimension économique des quartiers et la présence d'activités ~~ainsi~~ que le développement de partenariats public-privé restent donc encore aujourd'hui un pari pour les quartiers sensibles.

*Oh combien !*

## BIBLIOGRAPHIE

ANDRE P. (sénateur) – Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines (enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2002) – Session extraordinaire de 2001-2002, n° 354 – 71 pages.

BARRAUD P., ZIMMERMANN A. – Bilan évaluation du point de vue national du PIC URBAN en France – Résumé – Cabinet Quatenaire – Paris - Mai 2000- 56 pages.

CHAPMAN M. – « Le rôle de l'Union Européenne dans le développement économique local » - in Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique – Christophe Demazière - Ed. L'Harmattan – Paris – 1996 – P.191 à 209

COMITE DES REGIONS – Avis du 3 juin 1999 sur la Communication « Cadre d'action pour un développement urbain durable

COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES du 14 décembre 1999

COMMISSION EUROPEENNE – Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 06 mai 1997

COMMISSION EUROPEENNE – Communication de la Commission aux Etats-membres définissant des orientations pour une Initiative Communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 28 avril 2000

COMMISSION EUROPEENNE – Communication de la Commission aux Etats-membres définissant les orientations pour les programmes opérationnels dans le cadre de l'Initiative URBAN – Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg – 1<sup>er</sup> juillet 1994 et 10 juillet 1996

COMMISSION EUROPEENNE – Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale – Luxembourg – 31 janvier 2001

COMMISSION EUROPEENNE - La programmation des fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN - Juin 2002

COMMISSION EUROPEENNE – Les fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de Cohésion. Orientations pour les programmes 2000-2006 - Communication de la Commission – 1<sup>er</sup> juillet 1999

COMMISSION EUROPEENNE –Initiative communautaire concernant les zones urbaines - Office des publications officielles des Communautés européennes – Luxembourg –20 avril 1994

COMMUNAUTE DE COMMUNES CLICHY-SOUS-BOIS/MONTFERMEIL - Programme opérationnel URBAN II - Octobre 2001

CONSEIL NATIONAL DES VILLES – Avis et propositions du CNV au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine sur « les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain », 23 septembre 2003

DEMAZIERE C. – Les leviers du développement économique dans les quartiers de la politique de la ville : quelques réflexions – Séminaire URBAN Les Mureaux, 15-17 octobre 2003

DIV - 2000-2006, les programmes européens et la politique de la ville - Mars 2000

DIV – Développement économique local et politique de la ville - Repères – Août 2001 – 90 pages

DIV – Economie et emploi : réussir la ville solidaire – Rencontres nationales des acteurs de la ville, Nantes, 28 & 29 Juin 1999 – Décembre 1999 – 250 pages

DIV – L'initiative communautaire URBAN I (1994-1999) – Les 13 programmes français – Juin 2002 – 79 pages

DIV – Une nouvelle ambition pour la politique de la ville, 2000 - 2006 – Repères – Janvier 2000 – 16 pages

DIV – Zones franches Urbaines, mode d'emploi – Fiche technique supplément à la Lettre de la DIV n°79 – Janvier-Février 2003 – 4 pages

EPAMSA, Projet Mantes en Yvelines, Info Presse Eco, Avril 2002

INSEE - ZFU, premier bilan après un an d'institution - décembre 1998

Journée nationale sur le développement économique et la politique de la ville, 19 décembre 2001, discours du Ministre délégué à la ville, Claude Bartolone

LAUMONIER C. – Les actions communautaires en milieu urbain : actions d'accompagnement ou politique urbaine globale ? Etude des cas des projets pilotes urbains – Mémoire de recherche – CESA – Tours- 1997

LAVIGNOTTE GUERIN E. – Expertise et politique européenne - Ed. L'Harmattan – 1999 – 344 pages

LE RESEAU URBAN 2 – L'initiative Communautaire URBAN II 2000/2006, Des acteurs, des projets – Publications du Réseau – Septembre 2003

Les Zones franches urbaines existantes Eléments de bilan, portraits, témoignages, contacts... - 38 pages

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine – Bilan des zones franches urbaines – Rapport au parlement – Décembre 2002 – 60 pages

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine (directrice de publication : BREVAN Claude) – Rapport d'activité 2002 – Janvier 2004 – 127 pages

RAPPORT DE CLOTURE, Programme d'Initiative Communautaire URBAN Est Lyonnais - 2002

RESEAU PERSPICAF - Introduction à la politique de la ville - Octobre 1999

ROBIN-RODRIGO C. (députée des Hautes-Pyrénées), BOURGUIGNON P. (député de Seine-Maritime) - Le territoire de la cité au service de l'emploi, Rapport au Premier Ministre – Juin 1999 – 129 pages

SUEUR J.P - Demain la ville, Tome 1 – Paris - La Documentation Française – 1998

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>
-------------------------------

CIV : Comité Interministériel des Villes

DIV : Délégation interministérielle à la Ville

FEDER : Fonds Européen de Développement Economique Régional

FSE : Fonds Social Européen

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GPU : Grand Projet Urbain

GPV : Grand Projet de Ville

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

PIC : Programme d'Initiative Communautaire

PPU : Projets Pilotes Urbains

PRV : Pacte de Relance pour la Ville

ZFU : Zone Franche Urbaine

ZUS : Zone Urbaine Sensible

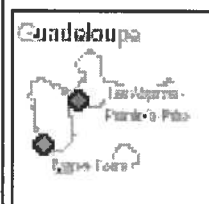
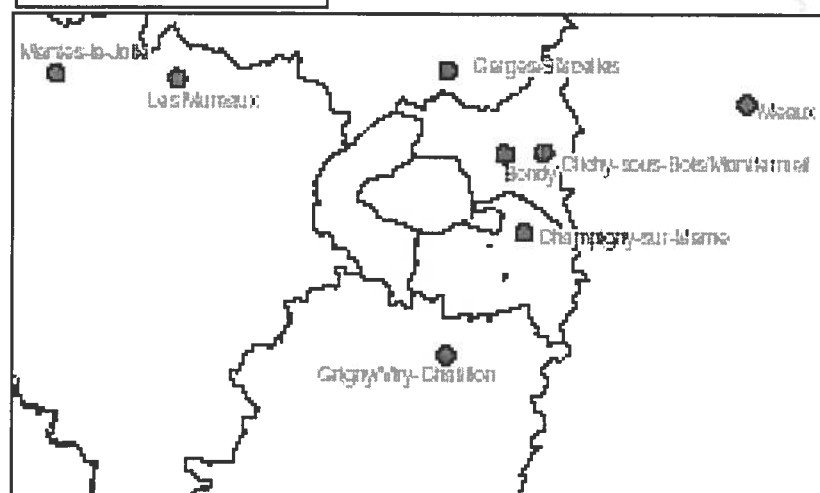
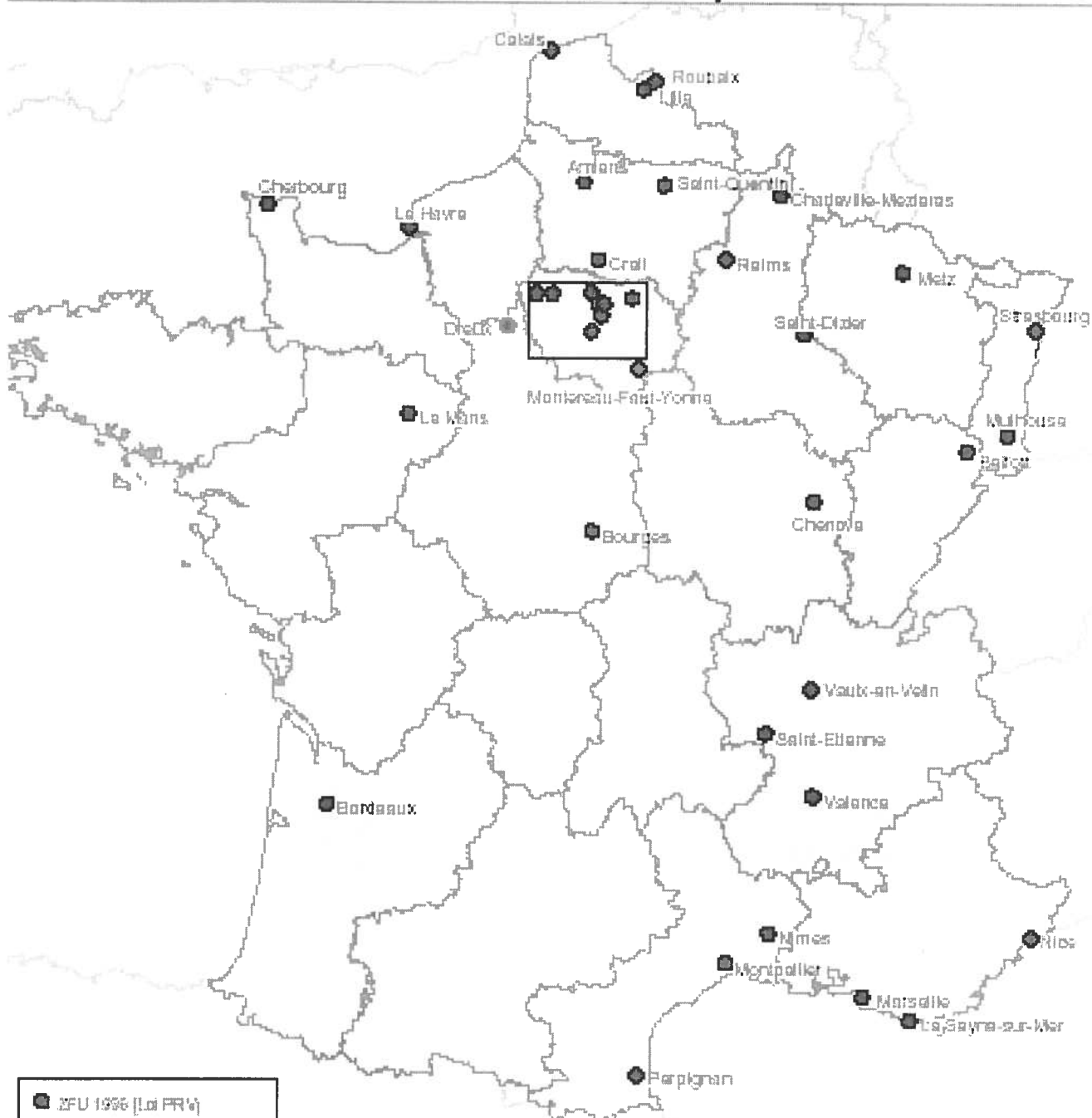
ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine

<b>ANNEXES</b>
----------------

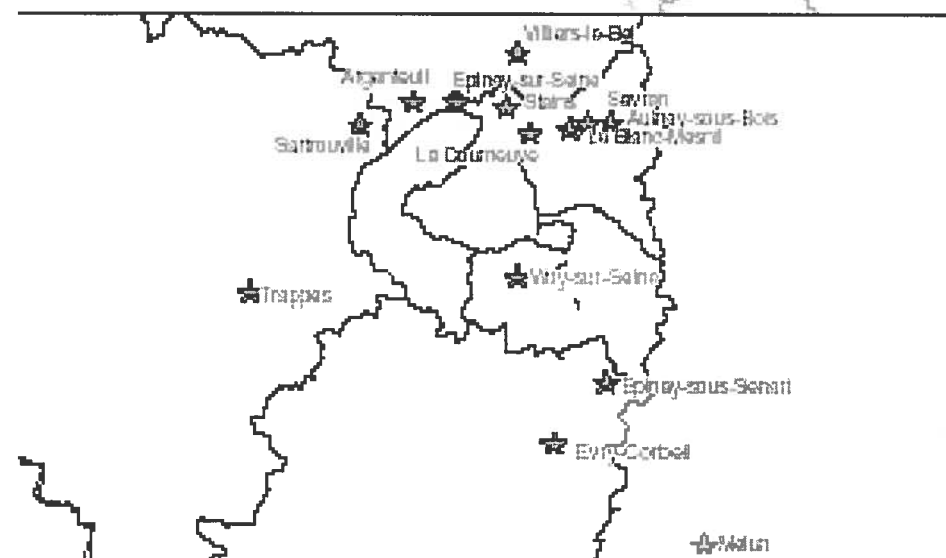
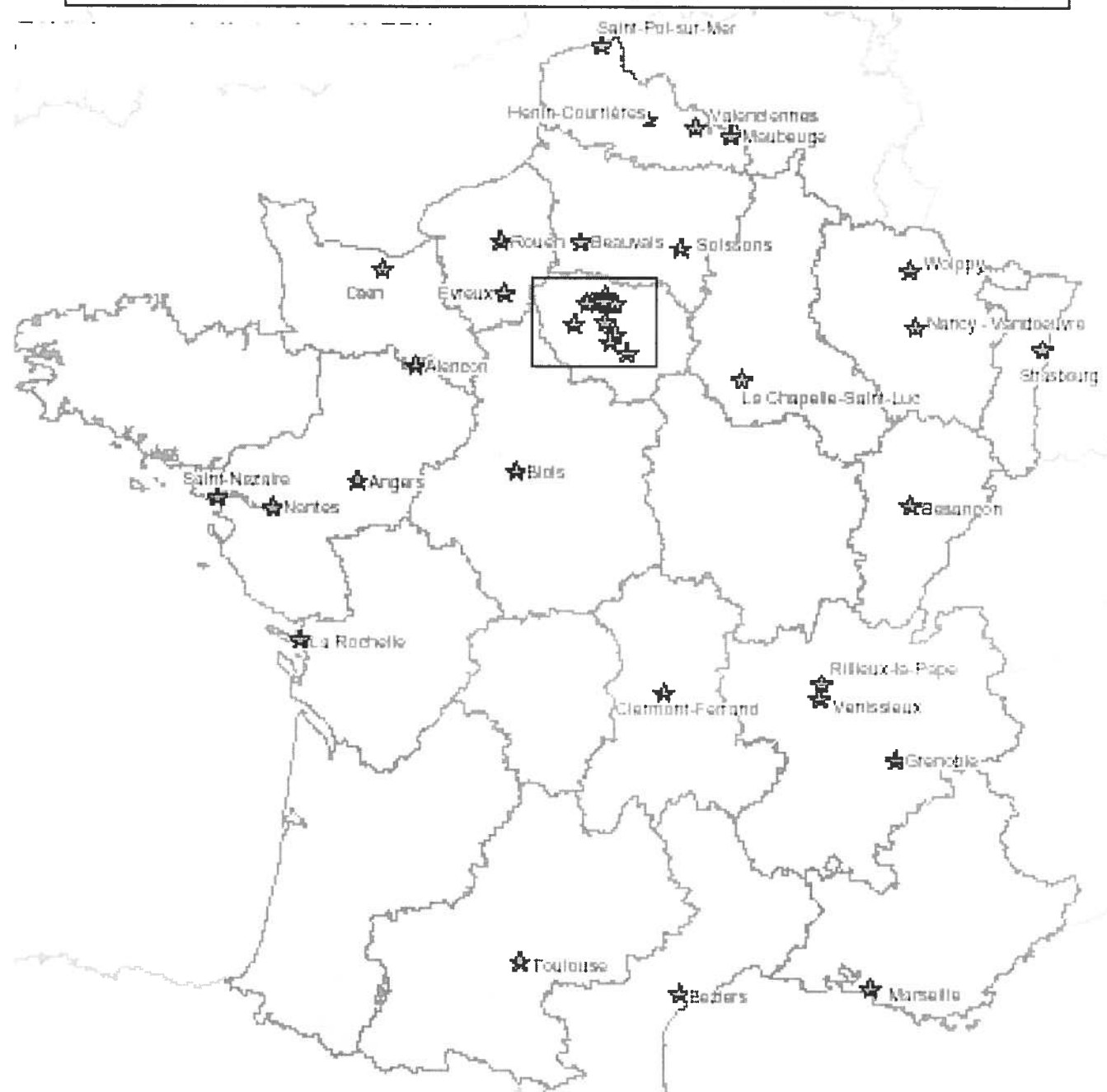
CARTE DES ZFU 1996

CARTE DES ZFU 2003

## 44 Zones Franches Urbaines créées par la loi du 14/11/96



# Nouvelles Zones Franches Urbaines : 2003



★ ZFU nouvelles [2003]

DIV - Centre de Ressources -  
Janvier 2003