

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL ET URBANISME

Octobre

20 8

Convention de recherche ENPC-CIRED/CDC

Rapport final

Gilles Crague (dir.)

Nadia Arab

Yoan Miot

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
Quels problèmes économiques locaux ?.....	5
Exogène et endogène, soft et hard	6
Aménagement spatial et interventionnisme économique local.....	7
Relativisation de l'action sur l'espace ? Point de vue d'économiste	8
Relativisation de l'action sur l'espace ? Point de vue de politiste.....	9
L'intervention économique locale peut-elle faire abstraction du cadre spatial et de sa transformation ? Arguments théoriques	
L'intervention économique locale peut-elle faire abstraction du cadre spatial et de sa transformation ? Observations empiriques	2
Une enquête sur le rôle de l'aménagement spatial dans l'intervention économique locale	3
L'OPERATION CANCEROPOLE/ONCOPOLE A TOULOUSE.....	7
La ville, le site, le projet.....	8
Nouvelles implantations, nouveaux espaces, nouvelles relations économiques	28
Aménagement de l'espace et transformations des acteurs socio-économiques.....	35
Corpus	43
L'OPERATION CROIX-ROUGE A REIMS.....	44
Préambule	45
Une ville, un site, un projet.....	47
Rompre avec la conception fonctionnaliste en agissant sur la composition spatiale des polarités commerciales.....	58
Renforcer les polarités commerciales en agissant sur les variables économiques de l'implantation	63
Diversifier les fonctions via le développement de l'immobilier d'entreprise.....	74
Conclusion	82
Corpus	83
L'OPERATION CRIAM A FLERS.....	85
Une ville, un site, un projet.....	86
Un new deal entre élus locaux et industrie	93
Transformation de l'industriel, rayonnement économique du territoire	97
Corpus	0
LE PROJET IVRY-CONFLUENCE.....	02
Le projet Ivry CONfluences : un projet urbain pionnier en matière d'économie productive	03
Les petites et moyennes activités productives : un projet économique dans le projet le projet urbain	08

L'économie productive en centre urbain dense métropolitain : de l'enjeu aux problèmes	20
Le maintien et l'implantation des activités économiques productives : exploration et cohabitation de plusieurs modalités d'interventions.....	25
Corpus	34
CONCLUSION GENERALE.....	35
De la gouvernance urbaine aux fragments d'action collective.....	36
De nouvelles associations public-privé en lien avec le projet d'aménagement	37
Innover dans le champ foncier et immobilier	37
Produire de l'espace pour stimuler des ré-organisations économiques	38
Des processus ouverts qui s'appuient sur des ressources extérieures	39
Au-delà de la croissance, l'équilibre fonctionnel comme finalité de développement économique	40
BIBLIOGRAPHIE	4

INTRODUCTION

Trois phénomènes sont classiquement mis en exergue par les observateurs de l'évolution géographique de l'économie : la globalisation des flux économiques ; la permanence d'une inégale répartition spatiale de l'activité ; le transfert des politiques économiques étatiques vers des niveaux supra-nationaux mais aussi infra-nationaux (). C'est cette dernière évolution, le développement de politiques économiques infra-nationales, qui constituera l'objet des développements qui suivent. Si l'interventionnisme économique local est désormais bien installé dans le paysage politico-administratif, la pertinence ou simplement la justification de son existence sont moins assurées. On peut ainsi rappeler la controverse au sein du champ de l'économie, qui oppose les tenants des politiques place-based (autre façon de désigner l'interventionnisme économique local) à ceux des politiques people-based : pour ces derniers, des interventions publiques génériques c'est-à-dire orientées vers les agents économiques indépendamment de leur localisation, constitueraient les moyens les plus efficaces de lutter contre les inégalités spatiales de développement (2). La rationalité économique de l'interventionnisme économique local fait donc débat. Son émergence historique ne se laisse pas non plus analysée de façon simple et unilatérale. P. Le Galès a en effet montré que, tant en Grande-Bretagne qu'en France, l'apparition d'un interventionnisme économique local ne procédait ni d'une réaction simple aux crises industrielles locales ni des évolutions institutionnelles nationales mais était issu du jeu des acteurs et groupes sociaux et politiques locaux (« effet localité ») (Le Galès, 1993). Bien qu'il ne soit pas aisé de trouver une réponse simple et évidente à la question du « pourquoi » un interventionnisme économique local, son existence, concrète et pratique, ne fait aucun doute : il fait en effet partie intégrante, depuis plusieurs décennies maintenant, du gouvernement local (Gaudin, 1997) et s'incarne dans des stratégies et des organisations, des acteurs et des outils dédiés (3). C'est alors la question du « comment » qui se pose, et que l'on propose ici d'éclairer.

L'interventionnisme économique local sera analysé selon deux perspectives principales. La première envisage son rapport avec les problèmes économiques locaux ; la seconde focalise l'attention sur un moyen particulier, l'aménagement spatial.

QUELS PROBLEMES ECONOMIQUES LOCAUX ? ?

La première perspective proposée reprend la question de la justification de l'intervention publique, questionnement classique de l'analyse économique. Pour le dire de façon très synthétique, l'intervention publique se justifie en cas de « défaillances de marché ». Nous proposons de reprendre cette ligne problématique et de l'appliquer, non pas de façon

¹ Plusieurs expressions ont été utilisées pour caractériser cette transformation de l'Etat : N. Brenner parle de « re-scaling » (Brenner, 2004); B. Jessop utilise le terme d'« hollowing-out » (Jessop, 1994).

² On trouve en particulier ce type de préconisations dans le rapport Sapir de 2003 sur la politique européenne de cohésion (Sapir *et al.*, 2004) ou le rapport de la Banque Mondiale de 2009 intitulé « Reshaping economic geography ».

³ Ce sont les observateurs de ces évolutions au début des années 90 qui ont sans doute le mieux saisi ces évolutions. Ainsi D. Lorrain : « On est passé d'une culture de la délégation à une culture de l'action, d'une position sous tutelle à une position plus responsable. Dans un cas les élus locaux étaient des acteurs réactifs, chargés d'adapter; ils commencent à devenir acteurs-actifs coproducteurs à part entière. Ils étaient des hommes de réseaux; ils s'appuient désormais sur de grandes organisations publiques locales » (Lorrain, 1991).

générale, abstraite et décontextualisée, mais d'identifier, dans chacun des territoires particuliers que l'on étudie, à quel type de problème économique local et situé, l'intervention publique locale souhaite remédier. Une attention toute particulière sera donc portée aux problèmes économiques locaux, non pas définis et identifiés a priori par un observateur extérieur, mais par les acteurs publics locaux eux-mêmes. Nous reprendrons à notre compte la notion de « défaillance ». Son grand intérêt est de signaler une anomalie dans le fonctionnement courant et spontané de la vie économique locale (4). L'interventionnisme économique local se positionne ainsi, a priori, par rapport à un fonctionnement économique spontané dont il souhaite modifier le cours. Ceci a deux implications, évidentes mais importantes. Les dynamiques économiques spontanées, et donc les acteurs privés mais aussi publics qui les incarnent, sont la cible et l'objet de l'interventionnisme économique local. Seconde implication : puisqu'il s'agit d'intervenir pour déplacer une dynamique économique spontanée, l'interventionnisme public suppose d'engager un processus d'innovation.

EXOGENE ET ENDOGENE, SOFT ET HARD

Cette première perspective d'analyse – quel positionnement par rapport à un problème identifié dans des dynamiques économiques locales spontanées, sera articulée avec une seconde perspective d'analyse, plus classique et centrée sur les outils et instruments mis en œuvre. Le mode d'articulation entre d'une part, un problème économique local, devenu public car pris en charge par une autorité publique, et d'autre part, des outils et des instruments d'action, sera au cœur de l'analyse. Insistons sur le fait que l'articulation problème/instrument n'est pas présupposée a priori mais objet d'enquête.

La boîte à outils de l'interventionnisme économique local est aujourd'hui bien remplie (cf. par exemple, les recensions réalisées depuis 2005 par l'Association des Communautés de France sur l'action économique des intercommunalités). Une typification domine néanmoins pour rendre compte des moyens de l'interventionnisme économique local qui repose sur la distinction exogène/endogène. Le premier type renvoie aux politiques d'attractivité et aux démarches de promotion/marketing du territoire, pratiquées et théorisées depuis l'avènement de l'interventionnisme économique local (Bouinot & Lovi, 1987; Harvey, 1989). Le second type a été très largement inspiré par la redécouverte des districts industriels, puis les travaux sur les clusters, et renvoie à tous les outils de politique publique visant à faciliter la formation d'écosystèmes d'affaires locaux afin de stimuler l'innovation (collaborative) et plus largement la compétitivité (Amin & Thrift, 1992; Vicente, 2016). Les développements qui suivent proposent de décaler le regard sur les instruments du développement économique local en envisageant moins le couple exogène/endogène que le couple soft/hard c'est-à-dire celui qui distingue les actions d'animation économique (immatérielles) des actions d'aménagement spatial, celles qui portent sur le foncier, l'immobilier et les infrastructures matérielles. Ce sont ces dernières et les outils qui les incarnent qui ont été au point de départ de l'enquête proposée.

⁴ Nous élargissons ici la perspective au-delà des seules « défaillances de marché » pour envisager a priori tout type de défaillance dans le « fonctionnement de la vie économique ».

AMENAGEMENT SPATIAL ET INTERVENTIONNISME ECONOMIQUE LOCAL

Ce point de départ procède d'un paradoxe : d'un côté, l'omniprésence de l'aménagement spatial dans les pratiques de développement économique local, de l'autre, une relativisation de son importance du côté des observateurs, tant économistes que politistes. Nous proposons de développer brièvement ces deux aspects.

Concernant les pratiques, rappelons d'abord que le développement économique constitue une compétence obligatoire des intercommunalités, que le législateur a définie et explicitée en accordant à l'aménagement spatial une place toute particulière et ceci de longue date ⁽⁵⁾. On peut simplement citer les dernières formulations législatives. Pour les communautés de communes ⁽⁶⁾, la compétence relative aux « actions de développement économique » comprend « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Pour les métropoles ⁽⁷⁾, la compétence « en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel » comprend entre autres la « création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». L'aide relative à l'immobilier d'entreprises constitue d'ailleurs la spécificité et le domaine réservé des intercommunalités : « les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles » ⁽⁸⁾. Plus précisément, « ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché [souligné par nous] ». Signalons ici, au passage, que le législateur fait explicitement référence aux conditions de marché et donc au fonctionnement économique courant et spontané (le marché) pour positionner les aides immobilières potentiellement octroyables.

L'importance de l'action sur l'espace dans le cadrage réglementaire de la compétence développement économique se retrouve dans les descriptions des actions économiques issues des enquêtes de l'ADCF : celle de 20 0 indiquait que « pour l'heure, le foncier et l'immobilier d'entreprise constituent toujours le cœur de métier des communes et de

⁵ La loi de 1999 sur l'intercommunalité, au moment de définir les compétences intercommunales, stipule que « la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique ».

d'intérêt communautaire [-] » (article L.5216-5)

⁶ -\rticle L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales

⁷ -\rticle L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

⁸ -\rticle 1511-3 du Code Général des Collectivités Territoriales

l'intercommunalité » (9), phénomène confirmé par celle de 20 6 (0). L'ADCF précise en outre l'importance accrue qu'aurait prise l'action sur l'immobilier dans la période récente : « Les politiques de subvention d'autrefois, pratiquées aujourd'hui par une minorité de communautés, ont laissé place à des actions d'accompagnement à la recherche de solutions immobilières » ().

Ces différents indices sont en pleine concordance avec les résultats d'une enquête que nous avons menée dans la seconde moitié des années 2000 sur l'organisation des services de développement économique dans trois grandes métropoles françaises (Crague, 2009a). L'aménagement était placé par tous les responsables interrogés au cœur de leurs activités. Voici ce qu'ils nous indiquaient :

« La commercialisation des parcs d'activité au niveau immobilier d'entreprises, [_] c'est le fond, le cœur de l'action aujourd'hui »

« Vis-à-vis de l'économique, les deux armes incontournables des communautés urbaines c'est le foncier et l'argent, sauf qu'il ne faut pas confondre les moyens et l'objectif. C'est l'aménagement au service du développement économique, qui est bien plus que l'aménagement »

« Aménagement et développement économique, c'est consubstantiel pour moi. [_] l'axe principal de traduction de ce que je propose intellectuellement c'est l'aménagement. Donc l'acte d'aménagement est l'acte premier. Il y a l'acte intellectuel d'abord, stratégique et puis après il se traduit dans un bras armé».

Au-delà de l'importance de l'aménagement, les citations précédentes, en particulier les deux dernières, suggèrent que l'action sur l'espace n'est pas auto-référencée mais contribue à un projet économique plus largement défini ; l'action sur le hard se combine et s'intègre plutôt qu'elle ne se différencie de celle sur le soft.

RELATIVISATION DE L'ACTION SUR L'ESPACE ?? POINT DE VUE D'ECONOMISTE

Si les éléments ci-dessus signalent l'importance de l'aménagement spatial, celle-ci a été fortement relativisée par certains analystes au cours des années 2000.

Une première série d'arguments vise à promouvoir des actions « soft » en lieu et place des actions sur le « hard ». Les propos suivants de C. Demazière sont illustratifs de ce positionnement : « dans un avenir proche, certaines collectivités locales pourraient constater les limites de cette stratégie d'offre, se traduisant par l'accumulation d'avantages financiers, de zones d'activités équipées, d'infrastructures autoroutières ou d'antennes universitaires », puis de conclure « une nouvelle conception de l'action publique émerge. Plutôt que de chercher à orchestrer le développement futur en ayant comme seul outil la dépense

⁹ <https://www.adcf.org/files/M-\G-INTERCO/interco-142-BD.pdf>

¹⁰ L'expression « cœur de métier » immobilier et foncier » est reprise. Cf. <https://www.adcf.org/files/M-\G-INTERCO/-\dCF-Interco216-Web.pdf>.

¹¹ <https://www.adcf.org/files/M-\G-INTERCO/-\dCF-Interco216-Web.pdf>.

publique, la collectivité locale doit chercher à [...] mener en continu un diagnostic du tissu local d'entreprises [...], soutenir la constitution de filières [...] favoriser les relations interentreprises. Devant les collectivités territoriales [...] s'ouvre le champ de l'animation du tissu économique local » (Demazière, 2001). Un diagnostic analogue peut être trouvé chez Pierre Veltz : « Il convient donc d'être vigilant sur la question des infrastructures, mais aussi de renoncer à en faire l'alpha et l'oméga du développement local. Le soft, désormais, prime partout sur le hard. Ou plus exactement: le hard n'a d'intérêt que s'il permet une valorisation par le soft » (Veltz, 2002). Comme le suggèrent les deux citations précédentes, cette posture de relativisation du rôle du « spatial » coïncide avec la promotion d'actions portant sur le « relationnel ». Elle est plus particulièrement développée par P. Veltz : « la « nouvelle productivité » est directement liée à la capacité de coopération entre toutes les parties du système de production [...] L'efficacité est relationnelle. La productivité des opérations fait place à une productivité des interfaces. [...] l'écosystème relationnel, à la fois interne et externe, est devenu le facteur clé de performance. [...] le territoire, compris comme un système social et non simplement spatial, est à l'évidence un fournisseur privilégié de ces ressources relationnelles » (Veltz, 2002). Loin d'être singuliers, ces propos sont représentatifs d'un ensemble plus large de travaux en économie et en géographie qui insistent sur les relations, les inter-dépendances (marchandes et non-marchandes) ou les modes de coordination entre agents économiques pour rendre compte et par suite stimuler les dynamiques de développement économique local. L'aménagement spatial passe alors clairement au second plan.

RELATIVISATION DE L'ACTION SUR L'ESPACE ? POINT DE VUE DE POLITISTE

Une seconde lignée de travaux a contribué à relativiser le rôle de l'aménagement. Elle relève des sciences politiques et porte plus particulièrement sur l'évolution du gouvernement et de la gouvernance des villes. Le (nouvel) interventionnisme économique local n'est pas au centre de l'analyse mais il joue néanmoins un rôle clé dans cette dernière parce qu'il serait à l'origine d'une transformation du gouvernement des villes (2). P. Le Galès a proposé la notion de « gouvernance urbaine » pour spécifier cette transformation (Le Galès, 1995) ; G. Pinson parle quelques années plus tard de « mode projet » (Pinson, 2009), parfois aussi qualifié de « projet urbain » (Pinson, 2004). Comme le souligne l'auteur dans son ouvrage, l'adjectif qualificatif « urbain » doit être ici pris au sens de « polis » (« espace et acteur politique doté de ses propres formes de gouvernement ») plutôt que de « urbs »

¹² On peut citer G. Pinson à titre illustratif : « [...] dans les années 1980, l'horizon s'obscurcit pour les villes françaises avec l'approfondissement pour certaines d'une crise économique que l'État peine de plus en plus à compenser par son interventionnisme économique et avec la perspective de l'ouverture, en 1993, du Marché unique européen. Ce contexte plus incertain pour les villes, marqué notamment par un renforcement de la concurrence territoriale, engendre un aggiornamento de la planification urbaine et métropolitaine. [...] l'objet de la planification et des politiques urbaines [...] n'est plus tant affaire de régulation mais davantage de promotion du développement économique dans un contexte de croissance réduite. L'accent [est mis] sur la valorisation des atouts, des avantages comparatifs de la ville, tout ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres. Les projets de ville, projets d'agglomération et autres plans stratégiques deviennent des outils de marketing territorial intégrant de nouvelles préoccupations comme celles relatives à la qualité urbaine et environnementale, réévaluée comme facteur de compétitivité des villes » (Pinson, 2004).

(« configuration spatiale agie par les mécanismes structurels de l'économie et du social »). Les effets visés par le « projet urbain » (comme mode de gouvernement) ne relèvent pas d'une transformation foncière, immobilière ou spatiale de la ville : il s'agit d'abord et avant tout d'induire des effets que Pinson qualifie d'« effets latéraux en termes de construction de visions partagées et de dispositions collectives à la coopération [...] en termes de coalitions d'acteurs, d'alignement cognitif entre ces acteurs, etc. ». Dans le « projet urbain » façon Pinson, la ville n'est pas une configuration matérielle et spatiale ; elle est « un acteur social et territorial collectif doté d'une identité et d'une volonté spécifique exprimée dans un projet ». La planification urbaine laisse la place à la « planification stratégique » qui vise « à définir des objectifs collectifs mais aussi à travailler l'identité d'un groupe, afin d'assurer sa cohésion et de lui conférer une capacité d'action collective pérenne. Dans ces démarches, répondre à la question « Qui sommes-nous ? » semble être devenu un préalable incontournable à l'action publique urbaine » (Pinson, 2004). Ce « projet urbain » se construirait d'ailleurs en réaction à des formes d'intervention antérieures, par exemple celles caractéristiques de la planification urbaine classique où « la ville est avant tout appréhendée à travers sa matérialité spatiale ». Le mode projet aurait aussi à affronter « l'approche immobilière et aménageuse », comme dans le cas d'Euroméditerranée à Marseille, où, au bout du compte, « les professionnels de l'immobilier et de l'aménagement reprennent le dessus [...] sonnante le glas de la démarche de projet ». En définitive, l'analyse de G. Pinson suggère que, sous l'effet des nouveaux impératifs économiques, une nouvelle forme de gouvernance urbaine aurait émergé, autour du « projet urbain », qui viserait à rompre avec les « approches immobilières et aménageuses » pour stimuler de nouvelles coopérations, de nouvelles coalitions, un nouvel acteur collectif, une nouvelle identité collective. Partant d'une perspective différente de celle des économistes, ce point de vue de politiste engendre les mêmes effets : les actions d'aménagement spatial passent au second plan, lorsqu'elles ne sont pas purement et simplement disqualifiées ; dans « la théorisation du projet urbain par la science politique [celui-ci] abordé avant tout comme un instrument de gouvernance, devient tout simplement un projet urbain sans urbanisme » (Arab, 2016) .

Ainsi, un ensemble d'analyses contemporaines portant sur les villes, les territoires et l'économie ont-elles contribué à relativiser le rôle de l'aménagement spatial dans l'intervention économique locale. Cette relativisation dans le champ académique s'accompagne en outre d'une dissociation organisationnelle et institutionnelle qui tend à séparer les acteurs et structures du développement économique de celles de l'aménagement spatial. Les deux champs professionnels sont portés par deux fédérations nationales distinctes : le CNER fédère les agences de développement économique et les comités d'expansion économique, alors que la FNAU fédère les agences d'urbanisme. Mais on peut la retrouver dans l'organisation même des collectivités territoriales, où les organigrammes des services techniques intercommunaux distinguent la direction du développement économique de celle de l'aménagement (Crague, 2009b). Il s'agit là d'autant de facteurs qui accentuent la difficulté à appréhender l'articulation entre action sur l'espace et interventionnisme économique local.

L'INTERVENTION ECONOMIQUE LOCALE PEUT-ELLE FAIRE ABSTRACTION DU CADRE SPATIAL ET E DE SA TRANSFORMATION ? ARGUMENTS THEORIQUES

Au-delà de l'importance de l'aménagement spatial dans le cadrage législatif de l'interventionnisme économique local et malgré sa relativisation par certains travaux académiques, un certain nombre d'indices (théoriques et empiriques) laissent à penser que le cadre bâti (foncier, immobilier, infrastructures) et, par suite, l'action pour le transformer, ne sont pas des paramètres accessoires pour les politiques contemporaines de développement économique.

Premier indice : le second fait stylisé marquant de la géographie économique mondiale, rappelé ci-dessus, est la persistance d'une forte inégalité spatiale du développement économique qui se traduit plus particulièrement par sa concentration accrue dans les agglomérations urbaines les plus importantes (les désignations proposées sont multiples : ville globale, métropole, city-region ou megaregion, ...). Au-delà de la concentration de la population ou de l'activité, on ne saurait occulter une autre de leur caractéristique distinctive, à savoir la densité du cadre bâti, des infrastructures et des équipements collectifs. Dans un tel contexte, est-il véritablement envisageable de penser le développement économique de ce type d'espace en faisant abstraction du cadre spatial ? Tel n'est pas le cas de certaines analyses économiques des métropoles qui considèrent que, pour stimuler les « économies d'agglomération » qui y règnent, il faut d'abord agir sur l'efficacité des infrastructures de transport et la planification de l'espace, ce qui suppose d'éviter la fragmentation politique. Voici ce qu'indique une étude de l'OCDE : « better urban governance structures have been shown to be associated with more efficient transport systems and land use, and may hence be expected to affect economic productivity » ; « administrative fragmentation can obstruct transport infrastructure investments and effective land use planning, thereby increasing congestion and reducing a city's attractiveness for individuals and businesses » (Ahrend *et al.*, 2014).

Second indice : comme le rappellent judicieusement Bouba-Olga et Grossetti, l'économie géographique ne s'intéresse pas seulement à la concentration spatiale, aux forces centripètes et aux bénéfices de l'agglomération, mais aussi à la dispersion, aux forces centrifuges et aux coûts de l'urbanisation (Bouba-Olga & Grossetti, 2015). Même si les premiers ont été plus analysés que les seconds, ceux-ci n'œuvrent pas moins pour autant (Combes & Lafourcade, 2012). En ce qui concerne les forces de concentration, on retrouve l'importance du « relationnel » et la stimulation des interactions (déjà évoqués ci-dessus) : « La force centripète [...] tient d'abord à un certain nombre de phénomènes hors marché : la communication entre les hommes, le besoin de contacts sociaux ou la diffusion des connaissances sont favorisés par la proximité des agents. La ville favorise donc les interactions entre agents » (Gérard-Varet & Mougeot, 2001). Les forces de dispersion apparaissent quant à elles intimement liées à la configuration spatiale et à l'usage du sol : « certains facteurs [...] peuvent constituer des forces centrifuges. Il s'agit principalement des variations de prix fonciers et des externalités négatives. [...] Le premier élément tient à la

variation des prix fonciers. Une concentration d'agents dans une zone conduit à une concurrence accrue pour l'occupation du sol et donc à une hausse des prix des terrains et des logements. [...] Un deuxième élément est symétrique de l'argument concernant les externalités positives. L'agglomération des agents provoque des externalités négatives en termes de coûts sociaux de pollution, de congestion dans les transports urbains, voire de criminalité » (Gérard-Varet & Mougeot, 2001). Gérard-Varet et Mougeot ajoutent d'ailleurs que si les forces d'agglomération sont dépendantes de la nature des activités, tel n'est pas le cas des forces de dispersion qui dépendent strictement de la forme urbaine (³).

L'INTERVENTION ECONOMIQUE LOCALE PEUT-ELLE FAIRE ABSTRACTION DU CADRE SPATIAL ET E DE SA TRANSFORMATION ? OBSERVATIONS EMPIRIQUES

Troisième indice : si les arguments qui précèdent sont largement théoriques, ils trouvent une illustration éclatante avec l'exemple de la Silicon Valley, symbole partout vanté du miracle du « cluster » et de sa capacité locale à stimuler l'innovation collective et la croissance. Néanmoins, comme nous l'apprend J. Vicente, la Silicon Valley a aussi une « face sombre », en lien avec les coûts et les limites de la concentration spatiale, et qui renvoie directement au cadre bâti et aux infrastructures, au logement et au transport :

« La Silicon Valley a connu durant le milieu des années 20 0 des événements illustrant parfaitement les effets de congestion et les coûts sociaux liés à la croissance des clusters. En décembre 20 4 est démantelé le plus célèbre des camps de sans-abri, dit « La Jungle », à San José. [...] Le démantèlement de ce camp est devenu un symbole de la contestation d'une partie de la population, largement relayée par les médias. Une contestation relative à un accroissement de la pression foncière liée à l'attractivité du cluster. Quelques mois plus tard, durant l'année 20 5, c'est au niveau des transports que la contestation s'exprime. Tout d'abord. Les chauffeurs de bus, recrutés directement par les grandes sociétés comme Google, Yahoo, Apple ou Facebook pour assurer le déplacement de leurs employés, lancent une grève et votent la création d'un syndicat pour réclamer des salaires plus élevés. Par la suite, c'est une association composée de professions intermédiaires de San Francisco qui lance un mouvement de contestation pour dénoncer le non-respect des règles du transport public par ces mêmes entreprises. [...] leur mouvement dénonce une gentrification croissante de San Francisco liée à l'augmentation du nombre de salariés de la Silicon Valley qui, bénéficient des navettes de leur compagnie, participent aux difficultés d'accession à la propriété rencontrées par les professions intermédiaires. Ces exemples sont le signe des limites à la croissance des clusters lorsque le planificateur n'intervient pas sur la courbe des coûts sociaux, par des politiques de production de biens publics et de logement, permettant de contrecarrer les risques d'accroissement des inégalités issues d'une augmentation en volume de la main-d'œuvre qualifiée » (Vicente, 2016).

¹³ « les externalités positives ayant une intensité variable selon les industries alors que les externalités négatives ne dépendent que de la taille des villes [...] ».

Quatrième indice : contrairement à ce que suggèrent les lectures politistes des politiques urbaines rappelées ci-dessus, les politiques urbaines axées sur l'attraction des investisseurs, la compétition entre villes et le marketing, ne délaissent ni ne négligent les caractéristiques foncières et immobilières. L'exemple de la métropole lyonnaise est significatif à cet égard, puisqu'elle confie depuis plusieurs années à EY et Jones Lang Lassalle (entreprise de conseil américaine spécialisée dans le conseil en immobilier d'entreprises) le soin de réaliser une étude intitulée « Why invest in Lyon » où des indicateurs relatifs à l'immobilier de bureaux (nombre de transactions, demande placée mesurée en m², volumes investis dans l'immobilier de bureaux) sont les mesures de référence pour situer Lyon dans la compétition des eurocities (⁴) : c'est en raison de ses 272 50 m² d'immobilier tertiaire placés en 20 5 que Lyon se place au rang des eurocities européennes aux côtés de Francfort (39 200 m²), Barcelone (398 090 m²), Milan (3 8 50 m²) ou Amsterdam (285 050 m²).

Cinquième indice : Lors de notre enquête de la fin des années 2000 sur les services techniques intercommunaux en charge du développement économique, nous avons pu noter que la mobilisation/coopération des acteurs, la constitution de coalitions, la construction de visions partagées du futur ne s'élaboraient pas nécessairement en marge ou à distance, voire à l'abri des projets d'aménagement concrets. Bien au contraire, certaines opérations d'aménagement étaient un point d'appui fédérateur destiné à impulser une réflexion plus large sur le développement économique et urbain du territoire (⁵) : « la culture du « développement » est instillée à travers ce travail de projection dans l'avenir qui se réalise, non pas à l'échelle du territoire dans son ensemble, mais à l'échelle d'une opération et du projet qui s'y rattache. Le projet d'aménagement fonctionne alors comme une expérimentation visant tout à la fois à régler un problème local mais aussi à faire évoluer les habitudes de travail de la communauté urbaine » (Crague, 2009b). L'exemple de l'opération toulousaine Aéroconstellation est symptomatique de ce statut central, plutôt que périphérique, de l'opération d'aménagement.

UNE ENQUETE SUR LE RÔLE DE L'AMENAGEMENT SPATIAL DANS L'INTERVENTION ECONOMIQUE LOCALE

L'intervention sur l'espace tient une place importante dans la panoplie des moyens d'action réglementaires des politiques de développement économique local. Même si cette modalité d'intervention a été relativisée voire remise en cause par certains observateurs, il n'en reste pas moins que la configuration matérielle de l'espace et du bâti joue sur les dynamiques économiques locales :

- à travers les effets potentiels d'encombrement, de congestion et de renchérissement du foncier et de l'immobilier que le fonctionnement urbain engendre ;

¹⁴ Cf. <http://www.ey.com/fr/fr/newsroom/news-releases/communique-de-presse-ey-guide-2018-why-invest-in-lyon>.

¹⁵ On a proposé la notion de « problématisation » pour désigner cette caractéristique (Crague, 2009b).

- parce que certains paramètres foncier et immobilier (ex. le parc immobilier tertiaire) sont actionnés et mis en avant dans le positionnement marketing et la politique d'attractivité des villes ;
- parce que, dans certaines situations, l'acte d'aménagement est le support privilégié d'une dynamique collective plus large de développement local.

Le rôle de l'aménagement spatial constitue, pour partie, un point aveugle de l'analyse de l'interventionnisme économique local. Une enquête, sous la forme de quatre études de cas, a ainsi été conduite pour remédier à cette lacune. Elle repose sur trois choix méthodologiques principaux :

1. l'enquête a pour objet des opérations d'aménagement ;
2. celles-ci sont stimulées par un problème économique ;
3. la diversité des problèmes économiques pris en charge a guidé la sélection des terrains.

. Les études de cas réalisées ont pour objet central une opération d'aménagement, c'est-à-dire un projet concret de transformation spatiale, foncière et immobilière. L'analyse des politiques urbaines envisage classiquement celles-ci comme le couplage de deux niveaux d'action, le premier fixant des grandes orientations alors que le second intervenant concrètement dans le tissu urbain (⁶). Nous avons, pour notre part, choisi de partir du niveau concret et opérationnel, celui où les acteurs sont immédiatement et directement confrontés au tissu urbain existant, qu'ils projettent en outre de transformer. Conformément à nos observations antérieures, rappelées ci-dessus (Crague, 2009b), nous faisons ainsi l'hypothèse que l'opération d'aménagement ne constitue pas la déclinaison opérationnelle ponctuelle d'un plan stratégique préexistant qui couvrirait le devenir d'un territoire sur le moyen-long terme. Les opérations dont il sera question ici sont donc des interventions spatialement délimitées, mais dont la durée s'étend au-delà de la décennie. Ce parti-pris initial a une conséquence méthodologique importante : l'analyse ne se focalise pas sur le seul moment fondateur et les finalités qui y sont exprimées mais rend compte d'un processus long, fait d'aléas multiples, économiques et politiques, auxquels les projets initiaux sont soumis, et nécessitant d'adapter, ajuster et faire avec. Il s'agit alors de suivre et rendre compte de l'aménagement « en train de se faire », sans quoi on perd ce qui fait une spécificité intrinsèque du projet d'aménagement urbain (⁷).

¹⁶ Plusieurs couples de désignations ont été utilisées : schéma directeur vs. aménagement opérationnel ; « horizons d'attente » vs. « espaces d'expériences » (Haumont, 1993) ; « méta-projet » vs. « projet ponctuel » (Pinson, 2004).

⁷ « Situation ouverte, [-] le projet échappe à toute approche déterministe. Les variables exogènes interfèrent régulièrement sur le déroulement de l'action, perçues comme des contraintes nouvelles ou saisies comme des opportunités imprévues. Il n'est pas non plus possible de prévoir à l'avance avec exactitude quels paramètres (y compris parmi les variables endogènes) interviendront dans le cours de l'action, à quel moment, selon quelle hiérarchisation, ni quelles combinaisons. Cette indétermination et l'importance des éléments exogènes en urbanisme ont pour corollaire une incertitude sur le déroulement des projets comme sur leur issue y compris dans des situations en apparence bien maîtrisées par les acteurs » (Lévy, 2016, 2017)

2. Les opérations d'aménagement sélectionnées sont en outre caractérisées par le fait qu'un problème économique les a initiées et qu'un projet économique s'y incarne. Comme nous l'indiquons plus haut, une attention toute particulière est portée sur l'identification des défaillances économiques liées au fonctionnement spontané de l'économie et aux solutions conçues pour y remédier. La transformation du problème économique en projet économique, spatialement concrétisé, est ainsi au cœur de l'investigation.

3. Enfin, le choix méthodologique d'étudier des opérations d'aménagement stimulées par des problèmes économiques locaux induit une variété potentielle de situations, variété indexée sur la variété même des problèmes économiques traités. On constate ainsi que le « référentiel métropolitain » n'épuise pas l'ensemble des problèmes économiques locaux : l'enquête a porté sur des opérations d'aménagement métropolitaines (Toulouse, Ivry-sur-Seine dans la métropole du Grand Paris) mais aussi en-dehors des métropoles (Reims et Flers). L'impératif d'innovation, la stimulation d'un cluster ou le développement des fonctions tertiaires supérieures ne sont pas les seuls horizons stratégiques de l'intervention économique locale : maintenir l'industrie ou l'économie productive, développer la fonction commerciale et plus largement la diversité fonctionnelle sont autant de projets économiques que des opérations d'aménagement visent à réaliser. Enfin, l'attractivité et le marketing du territoire sont loin d'épuiser les problèmes économiques locaux et la variété des pratiques d'intervention. Partir des opérations d'aménagement et des problèmes économiques locaux qu'elles ont pour projet d'affronter a donc aussi pour intérêt, et ce n'est pas le moindre, de mettre à jour des formes inédites d'intervention économique et urbaine.

Seront ainsi successivement décrites et analysées :

1. L'opération Cancéropole/Oncopole à Toulouse, opération ayant pour objet de créer un cluster consacré à la médecine du cancer sur la zone de l'usine AZF, afin de contribuer à la diversification de l'économie toulousaine ;
2. Le développement économique dans le quartier Croix-Rouge à Reims, illustratif de la façon dont une intervention économique est conçue et mise en œuvre dans des quartiers de la géographie prioritaire ;
3. L'opération CIRIAM à Flers, opération développée à partir de la volonté locale de maintenir dans le bocage ornais l'équipementier automobile Faurecia et lutter contre la désindustrialisation ;
4. Le projet Ivry-Confluence, opération de renouvellement urbain et économique en contexte métropolitain dense, dont le projet économique vise à maintenir le tissu d'activités productives via une offre originale de locaux d'activités.

Les projets économiques relatifs aux deux premières opérations renvoient à des politiques publiques typiques des années 2000 : politique de cluster et pôle de compétitivité dans le cas de l'opération Cancéropole ; politique de la ville soucieuse d'accroître la mixité dans le cas du quartier Croix-Rouge à Reims. Les deux autres cas sont plus originaux et atypiques.

Ils ont en commun de reposer sur un objectif de maintien sur place d'une activité menacée de disparaître : en raison d'un risque de délocalisation vers l'Europe de l'Est dans le cas de l'usine Faurecia de Flers ; en raison d'un risque d'éviction et de transfert en seconde couronne francilienne d'activités productives à Ivry-sur-Seine.

Ajoutons pour finir que toutes les opérations analysées sont marquées par une intention forte de déplacer les dynamiques économiques spontanées : la visée transformative est explicite ; l'innovation dans les manières de faire est une constante et une nécessité ; des systèmes d'action non conventionnels sont mis en place.

Toutes les études de cas sont structurées de façon analogue : une première section décrit la ville, le site puis le projet qui s'y inscrit ; un second temps indique les grandes dates et événements qui ont rythmé l'opération depuis son origine jusqu'à la période récente ; enfin, sur ces bases et à partir des matériaux recueillis, l'opération d'aménagement et l'intervention économique qu'elle sous-tend sont analysées et mis en perspective.

L'OPERATION CANCEROPOLE/ONCOPOLE A TOULOUSE

LA VILLE, LE SITE, LE PROJET

Toulouse

L'agglomération urbaine de Toulouse comprend 37 communes et 755000 habitants, au cœur d'une aire urbaine de près d' ,2 millions d'habitants. Elle connaît une croissance démographique importante et ininterrompue depuis plusieurs décennies (doublement de la population en 50 ans ; sa population compte 32000 résidents nouveaux depuis 5 ans). Elle comprend 460000 emplois (dont 365000 salariés privés), avec un stock qui augmente de 80000 emplois au cours de la dernière décennie (malgré la crise de 2008). Airbus Group y tient une place à part : Airbus Group, leader mondial dans le domaine de l'aéronautique et du spatial, compte 27000 emplois dans la métropole, et l'ensemble de la filière associée 50000 emplois. La part des activités d'enseignement et de recherche à Toulouse est importante : 30000 étudiants, 5000 chercheurs publics & privés, 500 laboratoires (la part des métiers de chercheurs y est plus importante que dans l'agglomération lyonnaise).

Le dynamisme de l'économie toulousaine coïncide jusqu'au début des années 2000 avec l'absence d'une intervention économique d'échelle intercommunale, comme l'atteste l'existence d'un district très faiblement doté et tenant essentiellement lieu de point de rencontre pour les responsables communaux (⁸). Une intervention intercommunale dans le domaine économique n'apparaît qu'en 200 , avec la création de la communauté d'agglomération. La création en 200 du Grand Toulouse, par rapprochement de l'ancien district et du SIVOM de Blagnac, est intimement liée au projet d'accueil du futur A380 d'Airbus (⁹). Le choix de l'organisation institutionnelle en communauté d'agglomération vise entre autres à assurer à l'Etat et à Airbus que les acteurs locaux ont la capacité de se fédérer pour piloter et réaliser un projet de grande ampleur. Cet évènement singulier conduit ainsi à la constitution d'un acteur intercommunal porteur d'une action économique, qui constitue localement le nouveau chef d'orchestre : la création de la communauté d'agglomération s'accompagne du transfert en son sein des équipes municipales de développement économique. Dans un premier temps, les agents du nouveau pôle économique intercommunal continuent le travail effectué dans les communes avec des fonctions classiques de commercialisation de zones, accueil et implantation d'entreprises. Mais l'activité va peu à peu évoluer et se réorienter vers des missions de maîtrise d'ouvrage et de politiques de soutien à la recherche et à l'industrie, au détriment des activités opérationnelles classiques (accueil d'entreprise, ingénierie d'implantation, etc. _).

Le système d'acteurs qui porte la fonction d'aménagement économique se transforme donc au début des années 2000 sous l'effet du changement dans l'organisation des collectivités territoriales et de l'expérience fondatrice qu'est l'opération Aéroconstellation. Ceci a en

⁸ « C'était une espèce de philosophie qui partait du principe que, de toute façon, ça marche. Toulouse c'est quoi ? Ça part de 62, De Gaulle qui dit : « Vous, ça sera l'aéronautique civile ». Et puis l'aéronautique se développe ; il y a aussi de la recherche qui vient, ça se renforce et puis ça fonctionne. Comme ça fonctionne, on accompagne, on évite que ça soit déstabilisé. Donc le district était monté comme ça, pour qu'on accompagne le développement économique mais il n'avait pas du tout vocation à anticiper le développement économique » (un responsable du pôle aménagement du Grand Toulouse interrogé en 2007).

¹⁹ « L'acte fondateur de la communauté d'agglomération c'est le portage de ce qu'on appelle le projet Aéroconstellation ou le programme Aéroconstellation » (un responsable du pôle aménagement du Grand Toulouse interrogé en 2007).

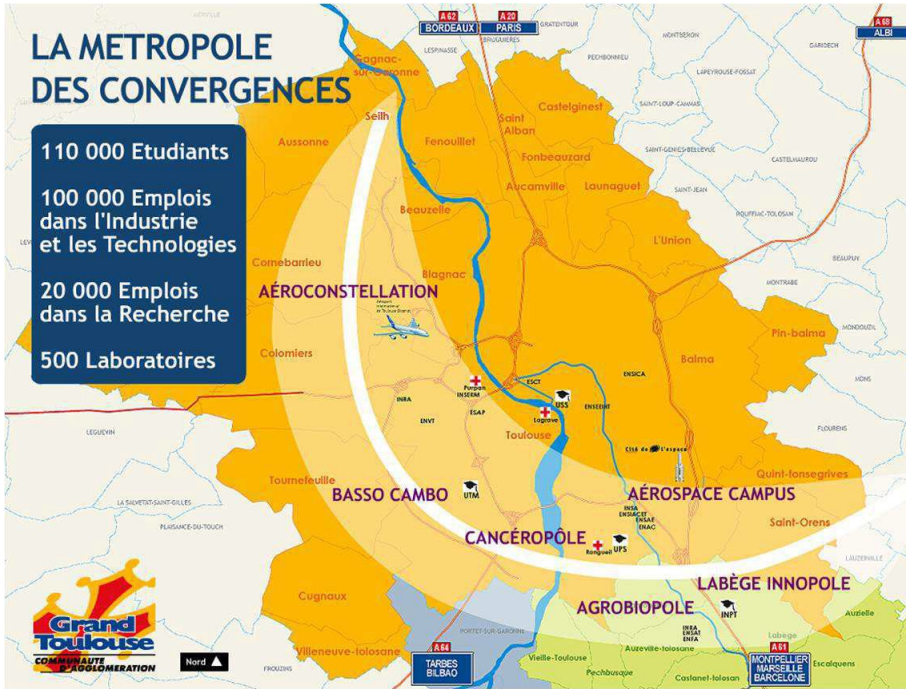
particulier un impact sur les aménageurs locaux. En effet, avec la montée en puissance de l'intercommunalité, les SEM d'aménagement s'autonomisent de leur tutelle communale ; leur espace et leur champ d'action s'étendent ; une compétence spécifique et dédiée à l'aménagement économique se met en place en leur sein. Les 3 SEM (SETOMIP, SEM Aéroconstellation, SEM de Colomiers) œuvrant sur le territoire métropolitain sont fusionnées en 20 pour former la SEM d'aménagement Oppidea.

Entre temps, suite à un changement de majorité lors des élections municipales de 2008, la communauté d'agglomération est transformée en communauté urbaine en 2009. De nouvelles compétences passent à l'intercommunalité ; les services s'étoffent ; le nombre de communes associées augmente ; des pôles territoriaux de proximité sont créés. Un nouveau fonctionnement se met peu à peu en place, qui se distingue assez nettement de celui caractéristique de la création de la communauté d'agglomération en 200 , associé à des équipes peu nombreuses et fonctionnant exclusivement en mode projet, voire en mode commando, comme cela sera le cas pour l'opération qui sera ici analysée.

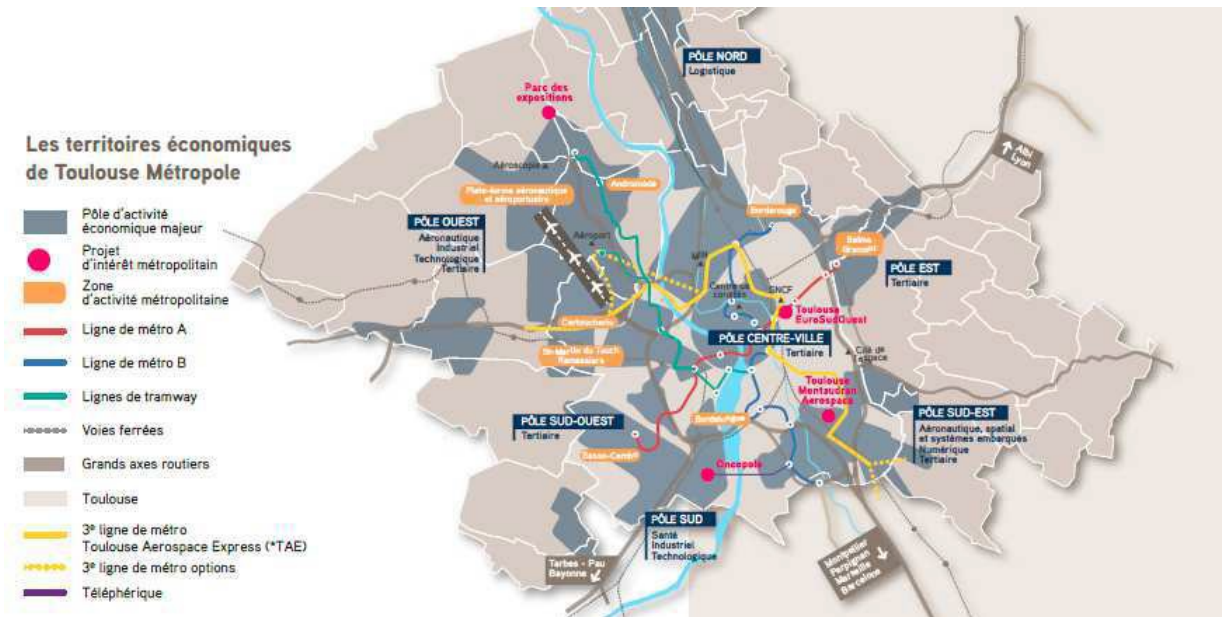
A Toulouse comme dans beaucoup d'autres grandes agglomérations, la constitution de l'intervention économique intercommunale est allée de pair avec une hiérarchisation de l'espace économique. Celle-ci s'incarne dans la définition et l'affirmation de « projets d'intérêt métropolitain » ⁽²⁰⁾. Il s'agit de zones en petit nombre sur lesquelles les autorités locales ont choisi d'investir plus particulièrement. Si Aéroconstellation a initié le mouvement, l'opération Cancéropôle/Oncopole a constitué le second grand projet de ce type. Les deux cartes ci-dessous issues des schémas de développement économique définis lors de la décennie écoulée signalent cette structuration/hiérarchisation de l'espace économique, et le rôle particulier qu'y joue le Cancéropole (en 2009), rebaptisé Oncopole (en 20 6)².

²⁰ Des appellations diverses sont utilisées pour les désigner. Par exemple, à Lille, c'est le label « pôle d'excellence » qui est utilisé.

²¹ Ce changement d'appellation vise à éviter la confusion entre l'opération toulousaine et le dispositif national des « cancéropoles », organismes créés par le plan cancer de 2003 et visant à structurer et coordonner la recherche en cancérologie à l'échelle de 7 grandes zones françaises.



Source : Schéma d'organisation économique avant la création de la communauté urbaine en 2009



Source : Extrait du schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain de 20 6

Le site de Langlade

L'opération Cancéropole va prendre place sur un site particulier, le site de Langlade. Ce site a vu s'implanter et se développer depuis le milieu du 9^{ème} siècle une activité de poudrerie, à l'écart de la ville (l'activité se serait étendue sur 400 ha à la fin de la première guerre

mondiale). Un second type d'activité industrielle va s'implanter et se développer au cours de la première moitié du vingtième siècle liée à la chimie de l'azote : l'Office National Industriel de l'Azote (ONIA) est implanté en 1924, qui devient Grande Paroisse en 1987, puis AZF en 1990.



En 200 , l'usine AZF appartient au groupe Total, et comprend un peu moins de 500 salariés sur une parcelle de 70 hectares. A ses côtés, on trouve la Société Nationale des Poudres et Explosifs – SNPE (propulsion spatiale et chimie du phosgène) ainsi que deux de ses filiales, Tolochimie (chimie du phosgène) et Isochem (atelier pharmaceutique), pour un total d'environ 00 emplois directs. Dans le voisinage immédiat de ce pôle chimie se trouve en 200 une friche industrielle, dite de « Braqueville », liée à l'arrêt des activités de poudrerie en 1973, et propriété de la Direction Générale des Armées, ainsi que la zone des Ballastières (ensemble de trois pièces d'eau qui hébergent des stocks d'explosifs depuis la première guerre mondiale). On trouve à proximité immédiate de la friche de Braqueville la présence d'un site Sanofi, implantation historique du groupe à Toulouse depuis 1965. Ce site est dédié à la recherche amont du groupe (l'oncologie n'y constitue pas une spécificité, même si elle n'est pas absente).

Si l'on ajoute à ces terrains « militaires » le site Sanofi, l'ensemble constitue un foncier de 150 hectares, de sorte que, si on leur adjoint les 70 hectares associés au pôle chimie, on arrive aux 220 hectares de foncier sur lesquels l'opération Cancéropôle va se construire. Cette disponibilité foncière très importante, non loin du centre de Toulouse à vol d'oiseau, se double d'un réel enclavement du site, dont l'accessibilité n'est pas aisée, notamment en transports en commun (ceci s'explique par la spécificité des activités implantées jusqu'à 200 –sites SEVESO).

L'opération Cancéropole est intimement liée à la catastrophe industrielle survenue le 2 septembre 2000, lorsqu'une explosion survient vers 0h 5 du matin dans le hangar 22 de l'usine AZF, qui contenait entre 300 et 400 tonnes d'ammonitrate. L'explosion a conduit à « [...] la constitution d'un épais nuage composé de poussière et d'ammoniac au dessus du site. La détonation a été entendue jusqu'à 80 km. L'onde de choc qui s'en est suivie a été estimée comme équivalent à une secousse tellurique de magnitude 3,4 sur l'échelle de Richter. Elle a été ressentie à des centaines de km. Le nuage a, quant à lui, enveloppé les quartiers proches du Mirail, de la Faourette et de Bagatelle puis s'est déplacé vers la ville de Colomiers (à 0 km) qu'il a survolée à 0h45 avant de se diriger vers le département du Tarn-et-Garonne. Pendant quelques heures, la ville de Toulouse a été complètement paralysée, complexifiant la tâche des équipes de secours. Les sirènes d'alerte, soufflées par l'explosion, n'ont pu se déclencher. Les réseaux téléphoniques ont très vite été saturés. La circulation automobile puis la circulation aérienne et ferroviaire ont été interrompues » (rapport du CGDD de 2003). Citons simplement quelques éléments du bilan lié à cette explosion : 30 personnes décédées (dont 22 dans l'usine) ; 2000 blessés ; 30000 logements détruits ou endommagés ; 92 bâtiments communaux touchés dont 85 écoles, 8 collèges et lycées endommagés (dont deux définitivement fermés) ; l'hôpital Marchant situé en face de l'usine a été très sérieusement atteint et les malades orientés vers d'autres établissements

L'annonce officielle de l'opération Cancéropole est faite par Philippe Douste-Blazy le 3 mars 2004 (il est nommé ministre de la santé et des affaires sociales à la même date). Ainsi près de deux ans et demi s'écoulent entre l'explosion AZF et le lancement officiel du Cancéropole. Ces deux années ont été consacrées à une réflexion sur l'avenir de l'industrie chimique dans l'agglomération toulousaine et sur le site de Langlade en particulier. Mettre à disposition ce site pour réaliser l'opération Cancéropole supposait donc au préalable de déterminer quel pouvait être l'avenir des sites industriels toujours en place. Il faut en effet noter que, si les dégâts matériels ont été considérables, certaines des activités de l'industrie chimique situées sur le site n'ont pas été détruites par l'explosion : « Suite au souffle et à l'onde de choc provoqués par la catastrophe, la partie nord de l'usine AZF est fortement endommagée. Le reste des installations chimiques du pôle est en revanche relativement épargné : l'usine Tolochimie n'a quasiment pas fait l'objet de dégâts ; quant à la SNPE, seuls les bâtiments administratifs et les bardages abritant les installations chimiques ont été touchés » (étude CEREMA). De nombreuses discussions ont donc eu lieu après l'explosion (autour de la DRIRE, du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Problèmes Industriels, instance de dialogue entre les différentes parties prenantes, du Comité d'Information Local créé pour l'occasion et qui a conduit au rapport dit « Fiterman », ...). Elles ont conduit d'une part, à la fermeture définitive de l'usine AZF par Total (avril 2002) mais aussi à la décision par l'Etat (juillet 2002) de maintenir l'activité de la SNPE hors phosgène. Cette exclusion du phosgène condamne de fait la filiale Tolochimie dont l'activité était intimement liée à cette substance. L'industrie chimique ne disparaît donc pas complètement de la zone, mais un foncier significatif est néanmoins libéré (celui associé à l'usine AZF et au site Tolochimie) et les périmètres associés aux risques industriels SEVESO significativement réduits.

Les acteurs

L'opération Cancéropole mobilise pour l'essentiel cinq grands blocs d'acteurs : le bloc collectivités territoriales ; le bloc « Etat » ; le bloc « laboratoires pharmaceutiques », le bloc « recherche publique », le bloc « hôpitaux ».

Le bloc « collectivités territoriales » : l'intercommunalité en est clairement le chef de file. Elle mobilise autour d'elle les autres niveaux de collectivité ainsi que l'Europe (fonds FEDER). C'est elle qui pilote l'activité d'aménagement, en créant une ZAC, en assurant la maîtrise d'ouvrage en régie. La ZAC n'est donc pas concédée à un aménageur. Néanmoins, la SETOMIP jouera un rôle important d'appui de la collectivité dans la gestion du projet, et ce dès les études préliminaires. L'architecte en chef du site est l'Agence Jean-Paul Viguier et Associés. Ce dernier sera par ailleurs l'architecte mandataire de l'Institut Universitaire du Cancer (hôpital) et du centre de services communs (cf. plus loin). Jean-Paul Viguier sera associé très en amont à la réflexion sur l'aménagement du site par le maire Douste-Blazy. Son activité l'avait conduit à Toulouse quelques années auparavant, sous la mandature Baudis, puisqu'il avait été lauréat du concours lancé pour la reconstruction du muséum d'histoire naturelle (l'explosion d'AZF mettra fin à ce projet). Par ailleurs, l'Agence Jean Paul Viguier avait une première expérience de conception d'un hôpital dans la région, à Castres, expérience sur laquelle elle va s'appuyer pour le projet de l'IUC. Autre élément d'importance : le programme électoral de Philippe Douste-Blazy lors de l'élection municipale de 2000 comprenait un projet de diversification de l'économie toulousaine, considérant que le poids de l'aéronautique et de l'aérospatial constituait un facteur de risque pour l'agglomération.

Le bloc « Etat » : l'Etat intervient et est concerné de multiples façons dans l'opération Cancéropole : via la propriété foncière d'une partie importante de l'opération (direction générale de l'armement) ; via la réglementation sur les risques industriels (DRIRE) ; via le secteur de l'enseignement et de la recherche (CNRS, INSERM) ; via le secteur de la santé (CHU, centre de lutte contre le cancer) et plus particulièrement la politique de lutte contre le cancer incarnée par le plan cancer 2003-2007 ; via les politiques d'innovation et les appels à projet multiples qui se sont développés dans son sillage au cours de la décennie 2000 (pôle de compétitivité, réseau thématique de recherche et de soins RTRS, et plus largement le programme des investissements d'avenir). Une spécificité importante de l'intervention de l'Etat dans cette opération est un fonctionnement en mode projet (situation qualifiée de rare par nos interlocuteurs) durant la période 2004-2009. Ce type de fonctionnement est incarné par une chargée de mission désignée par le préfet de région pour coordonner l'ensemble de l'activité relevant de l'Etat au sein du projet et en lien avec la maîtrise d'ouvrage (le maire, par ailleurs ministre de la santé puis ministre des affaires étrangères). Cette implication de l'Etat concernera tant les négociations avec le ministère de la défense, que l'activité de dépollution du site, que la réponse aux appels à projets du ministère de l'enseignement et de la recherche (par exemple, concernant les RTRS).

Le bloc « laboratoires pharmaceutiques » : Deux acteurs majeurs de l'industrie pharmaceutique sont parties prenantes dans le projet : le groupe Sanofi d'une part, le groupe Pierre Fabre d'autre part. Les motifs de leur implication sont différents. Pour Sanofi,

c'est la proximité physique immédiate d'un site de R&D, non dédié à l'oncologie (même si celle-ci n'y était pas totalement absente), mais ayant des projets d'extension sur place qui préexistaient au démarrage de l'opération, ce qui conduit assez naturellement l'équipe projet à les mobiliser, et la direction du site à participer à l'opération. Pour Pierre Fabre, les motifs de l'implication sont différents. Le groupe Pierre Fabre développe depuis la fin des années 80 une activité dans le champ de l'oncologie et dispose de plusieurs implantations dans le territoire toulousain. Par ailleurs, des liens personnels de longue date unissent le fondateur du groupe à P. Douste-Blazy. Ces différents éléments expliquent pourquoi, lorsque P. Douste-Blazy réfléchit à l'avenir du site de Langlade, il est amené très rapidement à discuter du problème avec Pierre Fabre : « J'ai imaginé un pôle médical et je suis allé en parler à Pierre Fabre dans sa maison de Lavaur. Je lui ai dit que c'était le moment où jamais que la recherche publique et privée travaillent ensemble » (interview journal La Dépêche septembre 20 6). Ces échanges auraient été d'une grande importance dans l'idée de créer un site dédié au soin et à la recherche contre le cancer (dans un moment où, rappelons-le, au niveau national, le plan cancer est lancé qui vise notamment à stimuler et intensifier l'effort de recherche). Conséquence importante de ces échanges : l'implication personnelle de Pierre Fabre dans le projet dès le départ, et l'engagement d'y implanter un centre de recherche.

Le bloc « hôpital » : ce bloc comprend deux acteurs principaux, ayant une activité clinique doublée d'une activité de recherche dans le domaine du cancer : le CHU de Toulouse (Université Paul Sabatier Toulouse 3) ; l'institut Claudius Regaud (centre de lutte contre le cancer). Des cliniques privées, qui tiennent une place importante dans le système de soin local, seront aussi associées mais dans un second cercle. Ces acteurs seront les briques essentielles à partir desquelles est créé le nouveau centre de soin, directement connecté à la recherche, et implanté au sein du Cancéropôle. La présence de cet hôpital est la pierre angulaire de l'opération : il ne s'agit pas de créer un cluster (supplémentaire) autour des biotechnologies, confiné à la recherche publique et industrielle, mais de faire « rentrer le patient » dans le système et donner corps au principe de « recherche translationnelle » : c'est de l'articulation inédite entre patients-soins, recherche publique et industrie pharmaceutique que de nouvelles avancées thérapeutiques peuvent être attendues.

Le bloc « recherche publique » : pour l'essentiel des équipes du CNRS, de l'INSERM et de l'Université Paul Sabatier (partenaire du CHU) présentes dans l'agglomération. Deux structures représentatives et propres à ce « monde professionnel » seront localisées sur le site de l'oncopole : l'ITAV (Institut des Technologies Avancées des Sciences du Vivant) et le CRCT (Centre de Recherches en Cancérologie de Toulouse). L'ITAV est une USR (unité de service et de recherche) placée sous la tutelle du CNRS et de l'Université Paul Sabatier et composée d'une vingtaine de personnes permanentes. Il a pour l'essentiel une mission de valorisation de la recherche publique réalisée dans le champ de « l'oncologie et de l'innovation pour la santé ». L'ITAV héberge pour ce faire des équipes-projets temporaires de recherche préalablement sélectionnées (22).

²² Il s'agit d'un « hôtel à projets de recherche » favorisant « l'accueil et le développement de projets originaux en favorisant les partenariats scientifiques et la pluridisciplinarité (convergence Bio-Nano-Infotechnologies) au service de l'innovation et du développement

Le CRCT est une unité mixte de recherche INSERM et Université Paul Sabatier. 3 des 8 équipes sont en outre labellisées par le CNRS (statut ERL). Le CRCT a été formellement créé en 2002 et comprenait alors 2 équipes réparties sur 5 sites toulousains avant de déménager sur le site de l'oncopôle en 2004. Le CRCT compte un peu moins de 250 personnes début 2006.

Au démarrage de l'opération, la présence de la recherche publique s'incarne aussi dans des structures mixtes associant recherche publique et industrie, en l'occurrence le CNRS et Pierre Fabre. Elles seront implantées dans le bâtiment Pierre Fabre de l'oncopôle.

Toutes ces parties prenantes, du champ des collectivités territoriales, de l'Etat, des laboratoires pharmaceutiques, du système hospitalier et de la recherche publique vont donc être mobilisées à partir de 2004 dans l'opération Cancéropôle/Oncopôle, ainsi définie dans un article de presse du 23 septembre 2004 : « L'opération vise à regrouper sur un même site, à Langlade, sur des terrains occupés précédemment par l'usine AZF et par le ministère de la Défense, des acteurs de la recherche privée en cancérologie, de la recherche publique (Inserm, CNRS) et un hôpital dédié au cancer, pour constituer ainsi la composante toulousaine du Cancéropôle Grand Sud Ouest prévu par le plan cancer ».



Chronologie

Ci-dessous les principales dates et événements qui ont rythmé l'opération depuis l'explosion de l'usine AZF en septembre 2001. On a fait figurer en italique les événements en rapport avec la composante « strictement » aménagement de l'opération Cancéropôle. On constate d'emblée que celle-ci ne saurait être réduite à ceux-là.

économique. L'ITAV accueillera temporairement (2-4 ans) des équipes pluridisciplinaires dans le cadre d'un appel d'offres international» (Bioy, 2010).

2 septembre 200 : explosion de l'usine AZF

avril 2002 : annonce de la fermeture définitive de l'usine AZF par Thierry Desmaret, PDG du groupe Total Fina Elf

Mars 2003 : lancement du plan cancer 2003–2007 et création de 7 cancéropôles régionaux, dont le cancéropôle Grand-Sud-Ouest

3 mars 2004 : annonce de la création du Cancéropôle par Philippe Douste-Blazy, maire de Toulouse et nommé, le jour même, ministre de la santé et des affaires sociales

2 juillet 2005 : labellisation du pôle de compétitivité Cancer-Bio-Santé

Novembre 2005 : Inauguration de la première extension de Sanofi (5 000 m² de laboratoires)

Mars 2006 : débat public sur l'aménagement de la zone

5 mai 2006 : création de la Fondation nationale de recherche InNaBioSanté, déclarée d'utilité publique, et transformée en Fondation Toulouse Cancer Santé en 2014

Septembre 2006 : Signature de l'acte de donation du foncier entre Total, le Grand Toulouse, la Caisse des dépôts et Icade

Septembre 2006 : démarrage des travaux de l'Institut de Recherche Pierre Fabre et du Bâtiment B 6 de Sanofi (30000 m²)

Décembre 2006 : début de la dépollution du site militaire de Braqueville et lancement de l'étude détaillée des risques sur les Ballastières

1^{er} trimestre 2007 : Création de la ZAC « Cancéropole » et début des travaux d'aménagement

Avril 2007 : Début des travaux des premiers équipements publics (ITAV, pépinière)

2007 : Nomination d'un nouveau directeur à l'Institut Claudius Regaud, issu de Villejuif, chargé de coordonner le projet « soins, santé ». Nomination d'un nouveau directeur du CHU de Toulouse.

6 février 2007 : naissance « administrative » de la Clinique Universitaire du Cancer avec la création du Groupement de Coopération Sanitaire en charge de son portage

Février 2007 : Labellisation du RTRS Cancer, incarnant le projet scientifique du Cancéropôle

2008 : Démarrage des travaux de l'Institut Universitaire du Cancer (hôpital) ; ouverture officielle des premiers sites du Cancéropôle

Novembre 2009 : Début des travaux du centre de services communs et inauguration de l'ITAV-pépinière

Juin 2010 : Début des travaux du Centre de Recherche sur le Cancer (« Inserm »)

Été 2010 : Livraison partielle de la première tranche de travaux du centre de services communs (brasserie, bureaux)

Septembre 2010 : Ouverture de l'Institut de Recherche Pierre Fabre

Avril 20 2 : le projet CAPTOR (Cancer Pharmacology of Toulouse and Region) lauréat de l'appel à projets « Pôle de recherche hospitalo-universitaire en cancérologie » du programme « Investissements d'avenir »

5 juillet 20 2 : Sanofi annonce un plan de restructuration de ses activités de recherche et développement en France, qui impacte le site de Toulouse-Langlade

Janvier 20 3 : Madame Marisol Touraine, Ministre des Affaires Sociales et de la Santé, et Madame Geneviève Fioraso, Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, missionnent Mrs Thierry Philip et André Syrota à propos de la gouvernance en panne de l'IUCT (rapport rendu public en juillet 20 3)

Juillet 20 3 : décès de Pierre Fabre, fondateur des laboratoires éponymes

Avril 20 4 : ouverture de l'hôpital

Juin 20 4 : ouverture du Centre de Recherches en Cancérologie de Toulouse (« INSERM »)

Décembre 20 4 : Pierre Fabre annonce son plan stratégique « Trajectoire 20 8 », qui prévoit notamment la réorganisation de la R&D de la branche pharmaceutique

Début 20 5 : la société allemande Evotec reprend une partie des actifs de Sanofi

Cette chronologie ne fait pas apparaître deux projets qui préexistaient au lancement de l'opération Cancéropole en mars 2004 et qui seront « redéployés »⁽²³⁾ en son sein. Ces deux projets constituent deux ressources importantes sur lesquels les concepteurs de l'opération pourront s'appuyer. Il s'agit d'une part, du projet de « cité des biotechnologies » qui s'incarnera notamment dans la création de l'ITAV (l'Institut des Technologies Avancées des Sciences du Vivant), et d'autre part, de l'Institut des Sciences et Technologies du Médicament de Toulouse (ISTMT).

L'ITAV, brièvement décrit ci-dessus, est issu d'une réflexion portant sur la structuration d'une filière biotechnologies à Toulouse et préexistante à l'annonce du Cancéropole : elle a été officiellement décidée en CIADT en 2003. L'ISTMT est une structure commune entre les laboratoires Pierre Fabre et le CNRS, issue d'une convention signée en janvier 2003, et qui comprenait à cette date trois Unités Mixtes de Recherche ou de Service (UMR, UMS)⁽²⁴⁾. Cette structure se situe dans la continuité du partenariat entre Pierre Fabre et le CNRS dans le champ de l'oncologie. Celui-ci a débuté dans les années 80 suite à la commercialisation par Pierre Fabre d'une molécule découverte par une équipe du CNRS à Gif sur Yvette dirigée par le professeur Pierre Potier (sous l'appellation Navelbine). Ce dernier donnera d'ailleurs son nom au bâtiment qui accueillera l'ITAV (centre Pierre Potier). L'ISTMT a été initialement installé dans un bâtiment de plus de 3 000 m², construit en 2004 dans une autre zone d'activité toulousaine, le Parc Technologique du Canal, avant d'intégrer le site du Cancéropole et le bâtiment Pierre Fabre.

²³ Cf. <http://www.europe-en-occitanie.eu/web/Europe/3881-entretien-avec-cecile-chicoye-sur-la-reconversion-du-site-en-oncopole.php#.WvMFk4WsbIU>

²⁴ L'UMR 2587 : Centre de Recherche Pharmacologie-Santé ; l'UMS 2597 : Chimie des substances naturelles bio-actives ; l'UMS 2646 : Centre de criblage pharmacologique.

NOUVELLES IMPLANTATIONS, NOUVEAUX ESPACES, NOUVELLES RELATIONS ECONOMIQUES

Le Cancéropôle, un banal technopôle ?

Dans son ensemble, l'opération Cancéropôle représente 220 hectares, 300000 m² de SHON construites, 1 milliard d'euros d'investissement (prévisionnel). Environ 2400 personnes viennent y travailler en 2014. Ce chiffre est inférieur aux prévisions initiales, puisque l'objectif formulé en 2007 était de 4000 emplois en 2020. Nous reviendrons plus loin sur ce point, et plus généralement sur la trajectoire de l'opération.

Le projet comprend les différentes briques suivantes :

- la zone Sanofi
- la zone de l'hôpital (« pôle clinique » sur le schéma), à laquelle est directement rattachée la partie « recherche publique »
- une zone de services communs (« maison commune » sur le schéma, à laquelle on peut rattacher le parking et le parc urbain projeté)
- la zone Pierre Fabre
- la zone ITAV (centre Pierre Potier, ITAV + pépinière, ainsi qu'une entreprise implantée à proximité, CycloPharma)
- la zone nord n'est pas urbanisée à ce jour (fin 2016), zone située à proximité immédiate du cratère AZF et gelée jusqu'à la fin des procédures judiciaires.



En termes de montage, les différentes composantes sont organisées comme suit :

	Recherche publique	Centre Pierre Potier	Hôpital	Pierre Fabre	Sanofi	Centre de services communs ()
Maitre d'ouvrage	INSERM	Toulouse Métropole	Clinique Universitaire du Cancer	CICOBAIL	Sanofi	Icade Promotion tertiaire
Investissement global	300 M euros	5 M euros	300 M euros	35 M euros	300 M euros	8,4 M euros

() : le centre de services comprend un centre d'affaires, une résidence hôtelière ainsi qu'une crèche

Source : CEREMA

Vu selon son plan d'ensemble, le Cancéropole s'apparente à un technopole relativement classique : un ensemble foncier a été organisé en parcelles individuelles lesquelles sont occupées par les établissements publics ou privés, industriels et de recherche, en lien avec le positionnement d'ensemble du programme. La référence technopolitaine se manifeste par la présence de services mutualisés ou l'importance conférée aux espaces naturels, composantes caractéristiques de ce type d'aménagement économique ⁽²⁵⁾. La faible densité du bâti pourrait même conduire l'observateur extérieur à s'interroger sur la capacité réelle d'un tel agencement à promouvoir des « fertilisations croisées », notion centrale du concept de « technopole » (Araszkievitz and Rasse 2004). En somme, du point de vue de la composition foncière et immobilière d'ensemble, vu du ciel ou vu de l'extérieur, rien d'extraordinaire. Or, il n'en est rien. Pour les acteurs du projet, et en particulier les acteurs de l'aménagement, il s'agit d'une opération qui déroge en tout point aux pratiques habituelles d'aménagement et s'avère tout à fait exceptionnelle : tant du point de vue de son portage, de son montage que des acteurs parties prenantes ou de la technicité mise en œuvre.

Le titre du plan d'ensemble de l'opération (cf. ci-dessus) évoque un « grand projet », mais aussi un « grand combat » : cette expression sied bien à l'expérience des professionnels qui prirent part à ce projet d'aménagement, tout au moins durant la première phase de l'opération, de 2003–2004 à 2008–2009. Cette première période dans le pilotage de l'opération pourrait être qualifiée d'opération « commando ». Le pilotage technico-politique de l'opération se caractérise en effet par un changement significatif au cours de la période 2004–2004. On pourrait l'associer au changement de majorité municipale en 2008, mais il serait très réducteur de l'interpréter de ce seul point de vue. Il apparaît en effet que c'est bien un « genre de pilotage » qui prend fin à partir des années 2008–2009.

Implantations à haut risque, opération commando

²⁵ Voir par exemple le benchmark récent réalisé par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération de Nancy (ADU-N) (devenue aujourd'hui SC-LEN) : <http://www.aduan.fr/lecteur-de-publications/les-cahiers-de-laduan-n32-140.html>

Au-delà de la simplicité du plan d'aménagement, deux formes de complexité ont caractérisé le projet.

La première est liée aux contraintes et problèmes techniques à affronter. Multiples, ceux-ci sont liés aux caractéristiques préalables du site (sols pollués, zone inondable) et à la spécificité des équipements à installer (exigences particulières des laboratoires pharmaceutiques et de l'hôpital). Les maîtres d'œuvre ont donc du inventer des solutions technico-économiques afin de répondre tant aux exigences des maîtres d'ouvrage que des réglementations concernées. Les acteurs ont été contraints à des coordinations/négociations intenses et épineuses, entre les structures mais aussi au sein des structures (entre les différents services techniques).

La seconde forme de complexité est liée à la nature des maîtres d'ouvrage impliqués et à implanter : laboratoires pharmaceutiques globalisés, établissements hospitaliers, établissements de recherche, université. Il s'agit là d'acteurs puissants et autonomes avec lesquels établir un accord suppose des négociations difficiles et des montages spécifiques, à l'issue incertaine. Car, en effet, l'opération Cancéropole a supposé des restructurations parfois conséquentes chez certains d'entre eux. Ce point sera plus amplement développé dans la section suivante.

Face à cette double difficulté, la sphère publique a mis en place des outils et une organisation dédiée et spécifique, selon un principe d'action fédérateur : maintenir un « rythme ». En effet, les équipes projet ont été placées dans une situation d'urgence avec un souci de toujours assurer l'avancée du projet, l'immobilité étant considérée comme un risque majeur. Les propos suivants tenus par l'un des participants de l'équipe de pilotage illustrent bien : « le projet a exigé un suivi constant d'un grand nombre de dimensions qui se croisaient au même moment. Et tout cela devait être fait dans des délais rapides, la nécessité des financements nous a obligé à aller vite mais cela nous a aidé à faire avancer le projet » (interview Cécile Chicoye). Cette volonté de ne pas interrompre le mouvement se retrouve aussi dans la façon de gérer la relation avec le groupe Total, propriétaire de l'usine AZF. Voici ce que déclare P. Douste-Blazy dans un récent entretien : « [...] le dilemme fut le suivant : fallait-il poursuivre Total – quitte à attendre plusieurs années avant une éventuelle réparation du préjudice – ou bien lui demander de payer toutes les réparations rubis sur l'ongle, moyennant l'abandon des poursuites ? C'est la deuxième hypothèse qui a été privilégiée ». Autre indice symptomatique de l'« orchestration » du travail collectif, côté pilotage de la maîtrise d'œuvre, la tenue d'une réunion hebdomadaire dans les locaux de la communauté d'agglomération et réunissant une vingtaine de professionnels impliqués dans l'opération d'aménagement. A l'arrivée, la période 2004–2008 a donc été une période de mise en tension, et ayant induit par ricochet de fortes tensions dans le collectif impliqué dans l'opération d'aménagement.

En amont de la contrainte de rythme, le choix et la qualité des membres de l'équipe de pilotage sont aussi une caractéristique importante de l'organisation mise en place pour porter et mettre en œuvre le projet. Parmi les qualités des personnes, il y a bien sûr celle du maire et ministre (de la santé puis des affaires étrangères), par ailleurs médecin-cardiologue de profession : la connaissance du champ de la médecine, la capacité à débloquer 300

millions d'euros pour la construction de l'hôpital lors de son passage (bref) au ministère de la santé sont autant d'exemples des ressources qu'il a activées au moment de l'opération. Mais il y a aussi le profil singulier de la chargée de mission mandatée par le préfet de région. Il y a aussi les experts qui ont été recrutés en-dehors du territoire toulousain et qui ont eu un rôle central, du côté des services techniques du Grand Toulouse ou de la direction de l'Institut Claudius Regaud et du CHU.

Parmi le mode de gestion mis en place par la puissance publique, il y a aussi la nature du portage de l'aménagement, lui aussi atypique, via une gestion en direct de la ZAC par la communauté d'agglomération en régie interne. Ce système signale le très fort soutien public de l'opération. L'un de nos interlocuteurs faisait le parallèle avec la création d'une ligne de tramway pour souligner la logique d'investissement public sous-jacente (le coût total pour la collectivité territoriale du Cancéropole a d'ailleurs été inférieur à celui d'une ligne de tramway de 2 kms de long). En n'optant pas pour le mode de gestion habituel de la collectivité (concession de la ZAC à un aménageur), la collectivité n'était plus contrainte par le mécanisme économique traditionnel associé (bilan équilibré à horizon fixé). L'opération était d'autant plus contrainte au niveau de son bilan économique qu'aucune marge de manœuvre n'existait quant au foncier mobilisable : l'appellation de « clairières » donnée aux différentes parcelles disponibles dans le plan d'urbanisme signalait aussi le caractère figé des espaces potentiellement urbanisables du fait de l'optimisation du coût de la dépollution (seules certaines surfaces ont été dépolluées sur une hauteur significativement suffisante pour permettre une nouvelle urbanisation).

A l'arrivée donc, l'opération Cancéropole a constitué une opération à haut risque. Un dernier élément important peut être évoqué qui a contribué à la prise en charge du projet, au-delà des spécificités du pilotage, des manières de travailler, de la qualité des membres du « commando », ou du mode de portage. Il s'agit de l'investisseur Caisse des Dépôts et Consignations. Celui-ci gère aujourd'hui trois briques importantes pour le fonctionnement du site : la maison des services communs qui héberge des services pour les salariés de la zone et les patients de l'institut du cancer (brasserie, banque, coiffeur etc _) ; un hôtel ; une résidence hôtelière initialement destinée à accueillir les patients et leur famille sur des séjours longs et reconvertie en résidence étudiants. On peut illustrer l'importance du portage de risques assuré par l'investisseur CDC à partir du cas de la maison de services communs. Élément central du fonctionnement du site, elle a été construite, achevée et mise en fonctionnement alors que l'hôpital, brique phare du programme, peinait à « sortir ». La réalisation de cet élément, « malgré tout », a permis de mettre sous pression (douce) les acteurs du système hospitalier et de la recherche publique, en envoyant un signal positif sur la viabilité du projet. Ce signal est apparu d'autant plus important que l'implantation de l'hôpital n'a pas été aisée. Ce point sera détaillé plus loin.

En définitive, l'essentiel de la transformation foncière est opérée en 2009 : le plan d'urbanisme est achevé, les sols dépollués, les nouveaux propriétaires établis, les constructions des bâtiments démarrent, les premiers bâtiments sont visibles : l'inauguration du Centre Pierre Potier a lieu en novembre 2009. Symptomatique de cette époque qui s'achève : trois des personnes centrales dans le pilotage de l'opération ont quitté leur

poste : le maire de Toulouse a changé, tout comme ont changé d'établissement le DGA du Grand Toulouse chef du projet jusqu'ici ainsi que la chargée de mission de la préfecture de région. On pourrait ainsi considérer que, du point de vue de l'aménagement urbain, l'opération Cancéropole est achevée. Il n'en est évidemment rien, puisque le projet Cancéropole ne saurait se réduire à une simple (mais néanmoins complexe) transformation foncière.

Pour importante qu'elle soit, la description ci-avant n'épuise pas, et de loin, l'ensemble de ce qui a été construit dans l'opération Cancéropole. L'ambition de l'opération consiste en effet, en rassemblant différents types d'acteurs sur un même site, à stimuler leurs interactions. Il y a donc au centre de l'opération un projet de « nouvelles coordinations entre acteurs ». Rappelons que, de ce point de vue, l'opération a pu s'appuyer sur la ressource constituée par le partenariat de longue date entre Pierre Fabre et le CNRS (cf. ci-dessus), qui préfigure un des types d'interaction que le Cancéropole souhaite promouvoir. Les porteurs de l'opération ont mis en place d'autres outils destinés à développer et stimuler les relations entre acteurs. On peut en distinguer principalement deux : la conception de l'espace et les nouveaux instruments d'action publique promus par les politiques publiques nationales d'innovation.

Des espaces pour stimuler des interactions

La production de l'espace a été orientée dans le souci de faciliter les interactions entre les acteurs implantés sur le site de Langlade. Elle a été conçue à deux échelles : échelle urbaine, échelle du bâtiment.

En ce qui concerne l'échelle urbaine, on peut citer les propos de Jean-Pierre Viguier, architecte en chef de la ZAC, qui évoque les principes ayant présidé à l'aménagement du site : « Le campus est à la fois l'illustration de l'indépendance et de l'effort de partage de chacun des partenaires du projet » (site web Agence Jean-Paul Viguier et Associés). La concrétisation de ce principe s'est traduite par une volonté de multiplier les équipements mutualisés à l'intérieur du site : parking commun à l'ensemble des entités, moyen de transport partagé, services partagés (restauration, ...) – Il s'agit de gérer le site non comme une somme de parcelles privées et autosuffisantes mais comme une « sorte » de copropriété. Cette mutualisation des équipements s'est avérée difficile à mettre en œuvre et n'a pas pu être réalisée à ce jour, à l'exception d'un réseau d'eau brute (via la remise en route d'une ancienne station de pompage de l'eau de la Garonne). Ce projet de mutualisation des équipements s'est heurté aux industriels qui se sont avérés réticents à mettre en commun des services pour leurs salariés respectifs (par exemple, un espace de restauration). Ainsi, la collectivité publique n'a pas réussi à convaincre les industriels de mettre en place une AFUL (Association Foncière Urbaine Libre), soit une association des différents propriétaires visant à la gestion et l'entretien d'équipements et services d'intérêt collectif. Par exemple, Pierre Fabre a finalement décidé d'installer parking et restauration en son sein et pour son personnel. Des problèmes de phasage des différents éléments de l'opération semblent aussi à l'origine de ce revirement (cf. chronologie) : en l'occurrence, installé sur le site depuis 2009-2010 et dans la nécessité de faire fonctionner son

établissement, celui-ci n'a pas pu attendre que tous les partenaires soient installés et avec eux, les équipements mutualisés.

La fabrique de l'espace en vue de faciliter les interactions sociales a aussi été conçue à l'échelle des bâtiments. Deux exemples en sont particulièrement emblématiques.

Le premier vise plus particulièrement à favoriser les interactions entre acteurs des soins (cliniciens) et acteurs de la recherche, interaction au fondement de la démarche de « recherche translationnelle » : la conception de l'hôpital, et notamment le design d'une grande allée qui vise à relier espace des soins et espace dédié à la recherche (hébergeant le CRCT), en fonctionnant comme une barrette de prise de courant sur laquelle les équipes peuvent venir se « plugger » : « [...] une grande nef en verre de cent trente mètres de long traverse tout le bâtiment : une plateforme d'échange et d'évaluation, axe majeur du projet, qui abrite les salles de réunions, les laboratoires les locaux de consultations – elle répond à la recherche d'efficacité médicale par l'échange » (site web Agence Jean-Paul Viguier et Associés). Illustrative de cette intention, la phrase de la ministre Marisol Touraine venue visiter le site en juillet 2013 : « La passerelle qui relie le centre de recherche INSERM et le futur hôpital est un beau symbole architectural de la démarche de coopération entre soignants et chercheurs ».

Le second exemple concerne l'ITAV : celui-ci occupe en effet la moitié de l'espace d'un bâtiment plus important, le centre Pierre Potier (cf. ci-dessus). L'autre moitié héberge une pépinière d'entreprises ciblée sur le même champ sectoriel et gérée par la SEMIDIAS⁽²⁶⁾. Les deux ailes du centre Pierre Potier sont liées entre elles par un espace de services communs et partagés par les chercheurs publics de l'ITAV et les jeunes entrepreneurs de la pépinière. L'espace ainsi conçu vise à stimuler le processus de valorisation, maturation, transfert de savoirs issus de la recherche publique pour engendrer des services et produits économiquement viables.

Nouvelles associations

Les pilotes du projet ont aussi eu recours à des outils visant à agir directement sur la coordination des acteurs-cibles (la production de l'espace étant considérée comme un moyen indirect). Une association regroupant l'ensemble des acteurs du site a été créée (notons qu'elle a été dirigée par la chargée de mission de la préfecture jusqu'en 2009), mais elle est loin d'être le seul outil que l'opération a mobilisé. Car, en effet, dans le sillage de l'opération d'aménagement, différentes autres structures ont été créées qui visaient à soutenir le projet de développement. Signalons que, pour certains d'entre eux, ces outils procèdent d'une inflexion importante des politiques nationales d'innovation au courant de la décennie 2000.

Ainsi, un pôle de compétitivité a été monté et labellisé en 2005, intitulé « cancer-bio-santé » (CBS). Rappelons que le principe de cet instrument public est de stimuler des « projets de R&D collaboratifs », notamment entre industrie et recherche publique. Il est aujourd'hui

²⁶ Société d'Economie Mixte pour l'Innovation, le Développement Industriel et l'Animation Scientifique créée en 1994 par la ville de Colomiers, l'Université Paul Sabatier et l'Aérospatiale et dont l'intercommunalité toulousaine est majoritaire depuis 2003.

implanté sur le site du Cancéropole. Au pôle CBS est venu s'ajouter un autre outil public, issu du même mouvement de renouvellement des politiques d'innovation nationales (programme des investissements d'avenir) et visant au même objectif de valorisation des savoirs académiques, mais fonctionnant selon un principe différent (prise de participations dans des projets de R&D) : il s'agit de la SATT (Société d'Accélération du Transfert de Technologies) Toulouse Tech Transfer créée en 2012. Signe d'une certaine continuité, le premier directeur du pôle santé de la SATT TTT n'était autre que l'ancien directeur de CBS.

En 2007 est retenu dans le cadre de l'appel à projets du même nom le projet toulousain de Réseau Thématique de Recherche et de Soins RITC « Recherche et Innovation Thérapeutique en Cancérologie », qui prend la forme d'une fondation de coopération scientifique, et qui vise à structurer la recherche en cancérologie à Toulouse.

Ces deux structures se sont ajoutées à la fondation initiée dès 2005, et déclarée d'utilité publique en 2006, dite Fondation InNaBioSanté (Infotechnologies, Nanotechnologies, Biotechnologies, Santé). Elle s'est vue dotée de 2,5 millions d'euros lors de son lancement, provenant des contributions de Pierre Fabre, Amgen, Glaxosmithkline, Siemens, le Ministère de la Recherche et l'ANR, ainsi que Total. Cette fondation a pour but de « définir, promouvoir et financer les actions de coopération pour développer la recherche, l'industrie et le transfert de technologies (bio, info et nano-technologies) dans le domaine de la santé et notamment dans la lutte contre le cancer » (document de présentation en 2007). Cette fondation a entre autres eu comme objectif d'attirer des chercheurs et médecins internationaux de haut niveau à Toulouse (²⁷). La fondation a fusionné en 2016 avec la fondation porteuse du RTRS (RITC Recherche et innovation thérapeutique en cancérologie) pour former désormais la fondation Toulouse Cancer Santé.

²⁷ On peut ainsi lire dans un Dossier de Presse de la Fondation paru en 2014 : « L'Oncopole de Toulouse souhaite faire venir des chercheurs et des médecins talentueux, et leur donner les moyens de poursuivre leurs travaux de recherche et de monter des équipes de qualité. La phase de recrutement a commencé. La Fondation a ainsi cofinancé la venue sur l'Oncopole d'Emmanuelle Meuillet, chercheur et Professeure à l'Université de l'Arizona ». Cette chercheuse revenue en France après 18 ans passés aux Etats-Unis a été hébergée par l'IT-V pour développer une entreprise de biotech, Theraxen Technologies. -\près plusieurs années de travail, le projet n'engendrera finalement pas d'entreprise viable.

AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET TRANSFORMATIONS DES ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES

Pour les professionnels de l'aménagement, l'opération Cancéropole serait rentrée depuis 2014 avec la livraison de l'hôpital et du bâtiment INSERM dans une « phase de veille ». A l'appui de ce diagnostic il y a en effet le constat d'un paysage urbain et visible pour partie stabilisé et inchangé depuis lors : les principaux bâtiments sont sortis de terre ; des salariés de plus en plus nombreux viennent y travailler chaque jour ; des malades sont soignés ; des publications scientifiques sont produites ; des startups sont créées ; des bouchons animent tous les soirs la route d'Espagne, principale artère du site. On a évoqué précédemment la difficulté à mettre en place des équipements mutualisés lors de la première phase de l'opération (cf. section précédente), mais cette situation aura sans doute été passagère : lors d'une réflexion collective sur le site animée par la métropole de Toulouse en 2017, les usagers ont unanimement réclamé davantage de services mutualisés (salles de sport, services de mobilité interne au site, ...).

Si le diagnostic ci-dessus ne fait aucun doute, il passe néanmoins sous silence des transformations sinon invisibles en tout cas plus discrètes mais non moins importantes. Car, en effet, au-delà des nouvelles interactions qu'elle souhaite stimuler, l'opération Cancéropole a suscité, provoqué mais aussi subi une transformation notable des acteurs socioéconomiques parties prenantes du projet i.e. qui vont s'y implanter. Parmi les transformations opérées à travers le processus d'aménagement, il y a celles relatives au foncier et à l'immobilier, mais il y a aussi les changements organisationnels au sein des acteurs qui s'implantent. L'implantation constitue, pour chacun d'entre eux, un changement organisationnel. On évoquera successivement la transformation relative à l'oncologie toulousaine puis la restructuration de la R&D dans l'industrie pharmaceutique.

Restructuration de l'oncologie toulousaine

L'implantation d'un centre de soins constitue un élément déterminant dans le projet du Cancéropole axé sur le développement d'une recherche « translationnelle ». Celle-ci ne s'est pas faite ex-nihilo et supposait donc au préalable la constitution du collectif de soignants à partir des établissements préexistants. Contrairement au cas d'un grand groupe industriel (comme par exemple Pierre Fabre, cf. ci-après), où une unité décisionnelle préexiste au transfert-regroupement des équipes, cela n'a pas été le cas pour l'hôpital dont l'implantation repose sur le regroupement de personnels attachés d'une part, au centre de lutte contre le cancer, Institut Claudius Regaud (ICR), et d'autre part, à plusieurs services de cancérologie du CHU de Toulouse.

Cette difficulté à constituer le corps social du nouvel hôpital est de plusieurs ordres, démultipliant d'autant les risques du projet.

Il y a d'abord une difficulté spécifique au CHU. Elle est liée au fait que transférer des médecins spécialisés en oncologie dans le nouvel hôpital affaiblit de fait des services du CHU organisés par organe et non par type de pathologie. Créer le nouvel hôpital suppose donc plus largement de restructurer des services entiers du CHU.

Il y a ensuite la différence de cultures professionnelles entre le monde des centres de lutte contre le cancer (CLCC) et le monde des CHU. Les premiers ont très tôt développé un art thérapeutique spécifique, fondé sur la combinaison des expertises et des types de traitement. Les seconds sont organisés par grand groupe d'organes et n'ont pas de véritable tradition de travail en équipe interdisciplinaire. Le rapport à l'activité de recherche est aussi différent : l'Institut Claudius Regaud (ICR) héberge des unités mixtes de recherche en son sein, ce qui n'est pas le cas du CHU. Enfin, les statuts des personnels et les modes de gouvernance sont eux aussi significativement différents.

Cette absence d'unité organisationnelle préalable a donc nécessité la création en 2007 d'une structure ad hoc, un Groupement de Coopération Sanitaire de construction, afin de porter le projet immobilier du nouvel hôpital. La création de cette structure se juxtapose plutôt qu'elle ne se substitue aux structures préexistantes (ICR et CHU). En parallèle, les personnels des deux structures travaillaient à un projet médical commun. Un premier a été finalisé en 2009. Une révision de ce projet a été lancée en 2010 (mise en place de 4 groupes de travail médicaux comprenant CHU et ICR et toutes les disciplines) sans toutefois qu'un accord puisse être finalisé. Fin 2010 l'Etat décide d'intervenir dans le jeu local, par l'intermédiaire des ministres de la santé (M. Touraine) et de la recherche (G. Fioraso), et mandate deux experts pour débloquer un projet à l'arrêt à quelques mois de l'inauguration du nouvel hôpital. Le rapport Philip-Syrota, du nom des deux experts, sera remis en juillet 2011 et fournira un certain nombre de préconisations afin que le projet redémarre. Parmi ces préconisations, une série porte sur la simplification de la gouvernance (avec notamment des propositions de fusion des fondations RITC, InNaBioSanté et de l'association Cancéropole) et la création d'un Institut Universitaire du Cancer de Toulouse dont le périmètre va au-delà de l'hôpital du Cancéropole et réunit deux autres hôpitaux dédiés au cancer (Purpan et Rangueil). Un Groupement de Coopération Sanitaire de moyens est créé pour porter le nouvel hôpital, renommé à cette occasion Institut Universitaire du Cancer de Toulouse-Oncopole (IUCT-O). Notons que cette structure de gestion laisse intacte les deux univers institutionnels préalables (CLCC d'un côté, CHU de l'autre), qui continuent ainsi à co-exister dans le nouvel hôpital. Exemple symptomatique de cette situation : deux systèmes d'information différenciés sont utilisés pour le suivi et la gestion des malades au sein du nouvel hôpital.

En définitive, la création du nouvel hôpital sur le site du Cancéropole suppose une restructuration complète de l'organisation de l'oncologie toulousaine. Au bout d'un travail long et patient, celle-ci sera belle et bien opérée. Plusieurs aspects peuvent être distingués. D'abord au niveau des structures hospitalières : avant la création du nouvel hôpital, l'oncologie était prise en charge par plusieurs hôpitaux généralistes ; après la création du nouvel hôpital, les établissements sont spécialisés. Autre aspect de la restructuration : une mise en réseau est opérée entre l'ensemble des établissements hospitaliers, publics et privés (ceux-ci ont un poids très important, puisqu'ils représentent 50% des prises en charge), via la création du réseau ONCOMIP (réseau d'oncologie de Midi-Pyrénées). Un label est créé afin d'associer l'ensemble des structures de soin régionales à la dynamique impulsée par la réorganisation de l'oncologie toulousaine autour de l'IUCT. Il s'agit en somme de faire

rayonner le nouveau pôle d'excellence en oncologie de la métropole dans tout l'espace régional.

Booster l'excellence de l'oncologie toulousaine

Cette première forme de rayonnement, d'échelle régionale, n'est toutefois pas la seule que visent les promoteurs de l'opération Cancéropole. Une seconde forme de rayonnement doit en effet être stimulée, d'échelle internationale et en rapport avec les critères d'« excellence académique ». Celle-ci est indexée pour l'essentiel sur la production de publications académiques dans des revues faisant l'objet d'une reconnaissance et d'un classement internationaux. Il s'agit là d'un second aspect important de la transformation à opérer par l'oncologie toulousaine. Car, en effet, au démarrage de l'opération en 2004, l'oncologie n'est pas la discipline la plus remarquable du système hospitalo-universitaire toulousain (la neurologie et le cardio-vasculaire apparaissent davantage réputés). L'investissement public de 300 millions d'euros dans l'hôpital du Cancéropole vise donc aussi à faire progresser l'oncologie toulousaine du point de vue des critères d'« excellence ».


Pour un certain nombre d'acteurs du projet, cela nécessitait d'attirer à Toulouse des professionnels du secteur extérieurs au milieu toulousain. Ainsi, un certain nombre de nouveaux responsables, personnalités extérieures et reconnues, sont arrivés à la direction des établissements toulousains de soin suite à l'annonce de l'opération. Plus largement, une politique d'attraction de médecins et chercheurs internationalement reconnus a été mise en place, en particulier à travers la fondation Innabiosanté (devenue Toulouse Cancer Santé) dont s'était un objectif affiché (déjà évoqué précédemment). Toutefois, ce type d'opération ne va pas sans heurter le milieu local préexistant. L'épisode de la nomination du directeur du nouvel hôpital en 2012 est tout à fait illustratif de ce problème.

Conformément au projet d'« excellence », la procédure de recrutement du directeur de l'IUCT-O s'est faite selon un appel à candidatures international. Parmi les candidats retenus sur la short-list lors de la procédure de recrutement, c'est un oncologue d'origine écossaise qui a finalement été classé en première position. Après réflexion, celui-ci a décidé de ne pas venir à Toulouse, ce qui a rendu caduque la procédure de recrutement international mise en œuvre et par suite, créé une situation de crise. Cet incident a donc fait partie des objets de réflexion de la mission Philip-Syrota mandatée la même année par l'État (2012). Voici ce que répondait André Syrota dans une interview de 2013 publiée par la Dépêche à la question « Allez-vous finalement recruter un directeur ? ». Et Syrota de répondre : « Nous n'en sommes pas là. Pour l'instant, le projet se fera avec les acteurs locaux. Ils doivent le finaliser, ils ont de bonnes idées. Le désistement du candidat écossais n'est pas aussi négatif qu'on l'a dit ou ressenti. Ça remet les choses à plat, peut-être que c'était trop tôt. Un patron, il en faudra un, mais on posera cette question à la fin. Il existe déjà une organisation du côté du centre de lutte contre le cancer et une autre au CHU. La solution est peut-être dans un système qui respecte et marie les deux ». Cette réponse d'un des deux experts missionnés par l'État (par ailleurs directeur de l'INSERM à la même période) est tout à fait claire : elle suggère de ménager les parties en présence (CLCC et CHU) et surtout de ménager et donc de s'appuyer d'abord sur le milieu toulousain plutôt que de recourir à des compétences

« extérieures ». Au bout du compte, la mission Philip-Syrota préconisera la nomination du professeur Attal du CHU de Toulouse à la tête de l'IUCT-O. Celui-ci, hématologue toulousain réputé, a eu un rôle important et reconnu dans l'animation du travail collectif qui devait déboucher sur le « projet médical commun » au CHU et à l'Institut Claudius Regaud. Il sera finalement nommé à la tête de l'IUCT-O en 20 4.

La stimulation de l'excellence via l'apport de compétences extérieures a ainsi mis en tension le milieu de l'oncologie toulousaine. Pour autant, l'échec de la procédure de nomination du directeur de l'IUCT-O ne fait pas disparaître l'intention d'attirer des experts extérieurs. On la retrouve très clairement formulée en 20 4-20 5 dans le rapport d'évaluation du CRCT par l'HCERES, agence chargée d'évaluer les unités de recherche publique en France. Entièrement rédigé en anglais, voici ce qu'écrit le comité international chargé d'évaluer le CRCT : « The CRCT is still too much Toulouse-centered. Recently grouped on the unique site, the center has to build a strategy to attract outstanding international talents, junior ATIP/Avenir teams, and international students and postdoctoral fellows. Young teams will need to be mentored by external researchers in the field », et de finir en faisant la recommandation suivante :

« The recruitment of international outstanding teams might be the next priority ».

Il faut néanmoins contrebalancer quelque peu les appréciations suggérées par les deux évènements cités ci-dessus. En effet, le projet hospitalier en lien avec l'IUCT-O obtiendra en 20 2 une forme de reconnaissance nationale à travers sa sélection au titre de l'appel à projets « Pôle Hospitalo-Universitaire en Cancérologie » du programme « investissements d'avenir » (projet CAPTOR « Cancer et Pharmacology : Projet de Toulouse-Oncopole et de la Région »). Il sera lauréat ex-quo avec le projet parisien.

A l'épreuve de la restructuration de la R&D dans l'industrie pharmaceutique

La trajectoire de l'opération Cancéropole depuis son annonce en 2004 est marquée par les repositionnements stratégiques des deux principaux industriels, Pierre Fabre et Sanofi. Rappelons que leur présence/engagement dans le « package » initial a constitué des éléments cruciaux pour le lancement et la crédibilité de l'opération. Signalons toutefois qu'il s'est pour l'essentiel traduit par des projets conséquents d'investissement immobilier (extension du site préexistant de Sanofi ; regroupement des équipes de R&D de Pierre Fabre). Leur implication au-delà a été plus prudente. Par exemple, ils n'ont pas souhaité participer à une gestion commune du site (cf. la non création d'une AFUL, évoquée précédemment). De façon analogue, en ce qui concerne le pôle de compétitivité Cancer Bio Santé, c'est davantage le soutien de la communauté d'agglomération qui semble le caractériser que l'implication des laboratoires pharmaceutiques toulousains (Renou, 20 6) (28). Autrement dit, les deux industriels sont peu intervenus pour construire l'écosystème et stimuler les interactions entre ses différentes briques constitutives. Cette limitation dans

²⁸ Ce point apparaît d'autant plus clairement si l'on compare la place des industriels dans le pôle santé toulousain (national) à celle qu'ils ont dans le pôle de santé lyonnais (mondial). Un article du journal Les Echos de 2006 parlait d' « union sacrée » pour évoquer le pôle lyonnais « Lyon Biopole » construit à partir de 3 acteurs lyonnais historiques : Sanofi Pasteur, Merial et bioMérieux (auquel est venu s'ajouter le Grenoblois Becton Dickinson).

leur implication se doublera même quelques années plus tard par un désengagement plus important. On évoquera successivement le cas de Pierre Fabre et celui de Sanofi.

En ce qui concerne Pierre Fabre, on a souligné plus haut le fort investissement personnel du fondateur dans ce projet. L'implantation du centre de recherche se concrétisait par le regroupement de quatre équipes de R&D jusque-là disséminées dans l'agglomération toulousaine. Ainsi un article de presse paru en 2004 signalait que ce regroupement concernait « 450 de ses collaborateurs à l'horizon 2007 puis 750 ultérieurement », en ajoutant que « Pierre Fabre compte également installer, sur un site mitoyen, une unité de recherche et de production de lots cliniques de vinflunine, principe actif de son anticancéreux Javlor ». Autrement dit, Pierre Fabre s'engageait à « regrouper sur le site du Cancéropôle la plupart de ses unités de recherche et développement, en particulier celles dédiées à l'oncologie : équipes de recherche propre (centre de recherche en oncologie expérimentale, laboratoires de microbiologie, de biologie cellulaire) et équipes mixtes CNRS–Pierre Fabre de l'Institut de Sciences et Technologies du Médicament de Toulouse spécialisées notamment dans le criblage à haut débit et la chimie des substances naturelles » (Bioy, 2000). Toutefois, la hauteur de l'investissement initial a été revue à la baisse : symptomatique de cette limitation de l'investissement, la taille de la parcelle Pierre Fabre eu égard aux constructions immobilières réalisées jusqu'ici. Certains plans initiaux de l'opération laissaient d'ailleurs entrevoir un ensemble immobilier deux fois plus important que celui finalement réalisé. Le décès du fondateur et l'annonce d'un plan stratégique « Trajectoire 2008 » fin 2004, qui augure d'une restructuration de la R&D de la branche pharmacie du groupe ⁽²⁹⁾, ne font que conforter la tendance. Symbole de cette restructuration la fermeture de l'ISTMT (Institut des Sciences et Technologie du Médicament de Toulouse). Brique constitutive de la création du centre de recherche Pierre Fabre sur le site du Cancéropôle, et incarnant d'une certaine manière le partenariat public–privé que le projet du Cancéropôle souhaitait promouvoir, cet institut était initialement composé d'une Unité Mixte de Recherche (Centre de Recherche en Pharmacologie Santé) et de 2 Unités Mixtes de Service (Centre de Criblage Pharmacologique et Chimie des Substances Naturelles BioActives). En 2004, tout cet ensemble est transformé en Unité de Recherche et de Service dédiée à la « Pharmaco–Chimie de l'Épigénétique du Cancer ». Cette unité compte 35 personnes en 2004 à 0 personnes en 2006, et finit par disparaître complètement. Soulignons toutefois que, si son personnel recherche a significativement diminué, Pierre Fabre a parallèlement accru son engagement dans le pôle de compétitivité : sa récente montée en puissance dans les instances dirigeantes du pôle de compétitivité Cancer–Bio–Santé en atteste.

Au lancement de l'opération Cancéropôle, le groupe Sanofi avait d'importants projets d'extension sur le site de Langlade. Voici comment un document de présentation du Cancéropôle les décrivait : « Site majeur du Groupe, Toulouse–Langlade, le siège de la direction de la Recherche Amont mondiale, bénéficie depuis 2000 d'un plan d'investissements qui prévoit une extension des bâtiments et un renforcement des effectifs jusqu'en 2010. Le plan d'extension sur le Cancéropôle de Sanofi–Aventis prévoit d'ici 2010

²⁹ Et des suppressions d'emplois en France.

la construction de dix nouveaux bâtiments d'une surface totale de 80 000 m². Les travaux du bâtiment B 6 destiné à la biochimie et la pharmacologie ont commencé en 2006 pour s'achever fin 2008. Le bâtiment B 7 accueillera début 2010 les activités de génie génétique, génomique, biologie moléculaire. Enfin la chimiothèque, immense bibliothèque regroupant l'ensemble des molécules de Sanofi–Aventis au niveau mondial, sera agrandie et robotisée ». A l'arrivée, le site toulousain devait compter environ mille emplois en 2010. Or, en 2012, le groupe Sanofi annonce un plan de restructuration de son activité R&D qui vise à en concentrer l'essentiel sur les sites de Montpellier, Lyon et Paris. Il en résulte un net désengagement du site toulousain. Les emplois Sanofi disparaissent mais certains actifs Sanofi sont néanmoins conservés sur place (pour l'essentiel la chimiothèque ainsi que le parc immobilier) mais exploités/utilisés par des acteurs tiers. C'est en particulier le cas de la société allemande Evotec, « Contract Research Organization »⁽³⁰⁾ qui loue depuis 2005 une grande partie des locaux Sanofi (renommés « bioparc ») et a repris une partie du personnel. Une alliance stratégique d'une durée de 5 ans a en outre été signée entre Sanofi et Evotec.

Eu égard aux projets d'extension rappelés ci-dessus, la décision de désengagement de Sanofi peut paraître surprenante sinon brutale. Le ministère du redressement productif a d'ailleurs mandaté une mission en 2003 afin de proposer « des pistes permettant de maintenir l'emploi et l'expertise scientifique du site Sanofi de Toulouse ». Si le coup a été dur pour les promoteurs du Cancéropole, il apparaît néanmoins significatif d'une tendance plus générale de la R&D dans le champ de l'industrie pharmaceutique. En effet, le site historique de Sanofi incarnait une certaine forme d'organisation de la R&D dans cette filière : une organisation intégrée, au sein d'une même firme, d'activités allant de la recherche amont jusqu'à la mise sur le marché. Or ce type de structure a été progressivement concurrencé par un nouveau mode d'organisation en lien avec la montée des biotechnologies et l'écosystème d'affaires qui l'accompagne (le Massachusetts Biotechnology Council fondé en 1985 en est la meilleure incarnation³¹). Les conséquences de l'émergence et du développement de cette nouvelle organisation sont multiples, mais l'une d'entre elles est plus particulièrement significative pour les « big pharma », et donc pour Sanofi. Il s'agit de l'ouverture vers l'extérieur de la fonction R&D (« open innovation »), qui se traduit par la réduction des montants et des personnels internes dédiés à la R&D et le développement de relations partenariales nouvelles avec le monde de la recherche publique et des biotechs. L'arrivée en 2008 à la tête de Sanofi d'une nouvelle équipe dirigeante coïncide avec une inflexion stratégique du groupe vers un modèle d'« open innovation » centré sur les « biotechs » (Labrousse and Kechidi 2006). La restructuration du site toulousain de Sanofi en 2012 concrétise ainsi cette inflexion stratégique.

La restructuration de la recherche interne de Sanofi procède ainsi d'une transformation de l'organisation de la R&D dans l'industrie du médicament. Paradoxalement, le projet du Cancéropole, à travers les nouvelles interactions qu'il souhaite promouvoir entre les

³⁰ Il s'agit d'un prestataire qui travaille pour le compte des fabricants de produits pharmaceutiques et réalisent pour eux des travaux de R&D (essais précliniques et cliniques) nécessaires à l'élaboration et à la mise sur le marché des produits pharmaceutiques. C'est donc un opérateur typique de l'externalisation de l'activité de R&D propre aux « big pharma ».

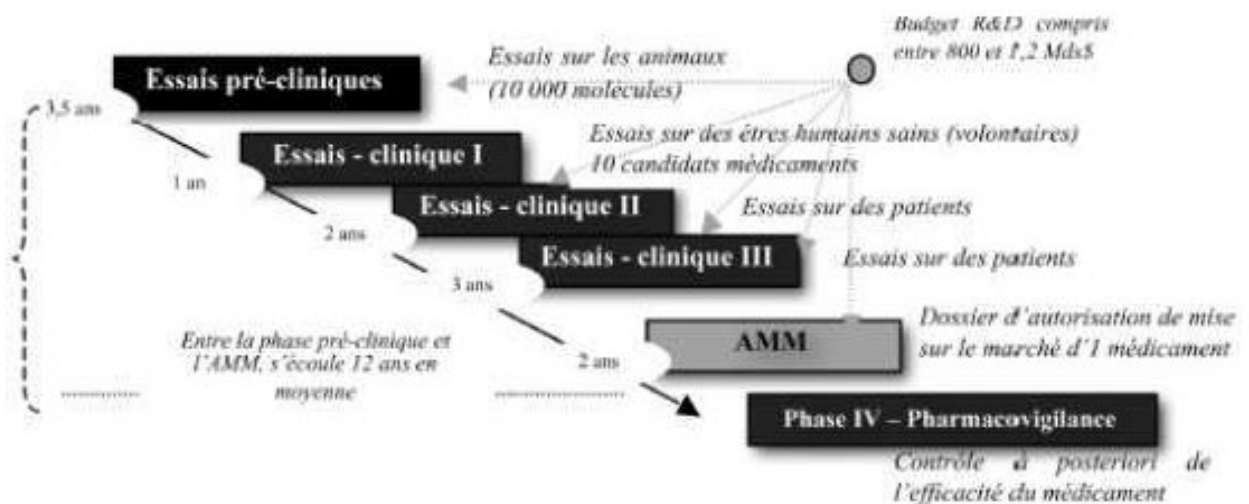
³¹ <https://www.massbio.org/about>

différentes parties prenantes du système de santé, vise à s'inscrire et tirer partie de cette même transformation de l'industrie du médicament.

Enjeux actuels

Au-delà de la seule restructuration de la fonction recherche dans les grands laboratoires pharmaceutiques (open innovation, externalisation, partenariats), c'est un nouvel écosystème qui s'est peu à peu mis en place, autour des biotechnologies et des biomédicaments, pour inventer et mettre sur le marché de nouveaux médicaments et solutions thérapeutiques. On peut le schématiser de façon très générale à travers le « pipeline » de l'innovation dans l'industrie pharmaceutique : celui-ci démarre à la paille du chercheur et va jusqu'à l'autorisation de mise sur le marché, en passant par l'ensemble des essais pré-cliniques et cliniques (phase I, phase II, phase III), tous rigoureusement réglementés à l'échelle mondiale.

Figure 3 – Cycle de vie d'un médicament



Source : Données recueillies du LEEM, 100 questions que l'on nous pose, 2012/ et de la FDA.

Source : Sadi, 20 5, Le financement des firmes de biotechnologie santé Un enjeu économique et financier central

Alors que le « pipeline » a pu être pendant un temps internalisé au sein d'une « bigpharma », il est aujourd'hui distribué entre des acteurs multiples, publics ou privés, spécialistes de biologie moléculaire, cliniciens ou financiers (capital-risque), plus ou moins spécialisés dans certains segments du processus d'innovation (early stage vs. last stage), et liés entre eux par des arrangements contractuels multiples.

La situation actuelle du Cancéropôle toulousain peut être examinée au regard de ce schéma général. Des briques importantes y existent et fonctionnent : une équipe spécialisée dans la phase est présente au sein de l'IUCT-O ; le prestataire EVOTEC incarne les nouveaux acteurs de la recherche « externalisée » et se positionne notamment dans le pont entre

phases pré-clinique et clinique ; l'ITAV se positionne sur la « preuve de concept », la SATT investit dans des programmes de maturation ; la recherche académique réorganisée au sein du CRCT produit ses premiers fruits, notamment en termes de publications académiques (il s'agit là d'un élément crucial pour attirer les grands industriels). Trois éléments semblent faire défaut au stade actuel du développement du projet : la présence locale de grands industriels intéressés par les développements biotechnologiques en cours ; la présence de capitaux-risqueurs (un club des investisseurs avait été créé un temps par le pôle de compétitivité CBS) ; l'identification claire d'un animateur du projet économique et de l'écosystème du Cancéropole (équivalent du MassBio Council). Ainsi, si l'intention initiale semble bien avoir pris corps, celui-ci ne semble pas être arrivé à maturité au jour d'aujourd'hui.

Ajoutons pour finir un certain nombre d'indices qui témoignent de l'intention d'élargir le périmètre thématique initial de l'opération, centré sur l'oncologie: l'ITAV a d'ores-et-déjà un positionnement au-delà du seul secteur de l'oncologie (comme d'ailleurs la pépinière du centre Pierre Potier) ; la fondation InNaBioSanté a été renommée fondation Toulouse Cancer Santé pour élargir les cibles de financement au-delà de la seule maladie cancer ; le pôle de compétitivité a obtenu une extension de son périmètre à la thématique du vieillissement. D'où une question stratégique pour la période qui vient : cette ouverture thématique (sectorielle) est-elle compatible avec le maintien d'un soutien à la filière oncologie en voie de structuration ?

CORPUS

Au-delà des sources documentaires diverses et nombreuses qui ont été consultées (presse, rapports publics, ...), les développements qui précèdent reposent sur les entretiens suivants (classés par ordre alphabétique) :

- Richard Angosto, directeur pôle opérationnel de la SEM OPPIDEA
- Cécile Chicoye, ancienne chargée de mission de la préfecture de région pour l'opération Cancéropole
- Philippe Douste-Blazy, ancien maire de Toulouse, président de la communauté d'agglomération jusqu'en 2008, ancien ministre dans le gouvernement Chirac 2002-2007
- Bernard Ducommun, directeur de l'ITAV – Centre Pierre Potier
- Gilles Favre, directeur du Centre de Recherches en Cancérologie de Toulouse
- Benjamin Gandouet, responsable du projet Oncopole au sein de Toulouse Métropole, ancien responsable de l'association Cancéropole, intégrée au sein des services techniques de la métropole
- Pierre Emmanuel Reymund, ancien responsable du pôle développement économique et pilote de l'opération au sein du Grand Toulouse
- Jean-Jacques Romatet, ancien directeur du CHU de Toulouse (2007-2012)
- Jean-Pierre Saintouil, ancien directeur du pôle de compétitivité CBS, ancien directeur du pôle santé de la SATT Toulouse Tech Transfer
- Vincent Toulza, Responsable du Service Territoire Opérationnel OUEST Métropole, Direction des Opérations d'Aménagement, Toulouse Métropole
- Jean-Paul Viguier, urbaniste en chef de la ZAC et maitres d'œuvre de plusieurs bâtiments (dont l'hôpital)
- Liberto Yubero, secrétaire général de l'Institut de Recherche Pierre Fabre

L'OPERATION CROIX-ROUGE A REIMS

PREAMBULE

Contrairement aux idées répandues, les grands ensembles, plus particulièrement les plus imposants et les plus tardifs, sont loin d'être des espaces strictement monofonctionnels. Aussi bien dans leur programmation initiale que dans les espaces qui les jouxtent, les activités économiques sont présentes (CGET, 20 6). A cet égard, les grands ensembles de la Villeneuve à Grenoble, de la Source à Orléans, de Montchovet – La Marandinière à Saint-Etienne, de Bellevue à Brest accueillent en leur sein des campus universitaires ainsi que des administrations publiques et des grandes entreprises. Des zones d'activités développées concomitamment et formant parfois des pôles d'emploi dynamiques jouxtent les 4 000 à la Courneuve, les Francs-Moisins à Saint-Denis, la Meinau à Strasbourg et les Minguettes à Vénissieux ou encore les quartiers Nord de Bourges. Enfin, la grande majorité de ces grands ensembles ont vu se développer en leur sein des polarités commerciales de proximité, ainsi que, plus rarement, des ensembles commerciaux de grande envergure comme Rosny 2 aux franges du quartier du Bois-Perrier, Grigny 2 et la Grande Borne, la Grand'Place et la Villeneuve à Grenoble, Vélizy 2 et Meudon-la-Forêt, ... Cette présence proche ou interne d'activités au sein des quartiers prioritaires n'a pas été, pour autant, la garantie d'un accès à l'emploi pour les populations locales.

Au-delà, la question du renforcement des activités économiques dans ces quartiers n'est pas une question nouvelle. Cet enjeu du développement économique est exprimé dès les premières années de la Politique de la Ville dans un objectif de mixité fonctionnelle et de rapprochement de l'emploi de ces quartiers en difficultés via des actions de désenclavement des quartiers prioritaires ainsi que via le développement ou le confortement d'un immobilier d'entreprise. A titre d'exemple, on peut citer les actions de revitalisation économique d'anciens sites industriels pour partie financée par la Politique de la Ville dans le cadre du programme Banlieue 989 à Roubaix et Lille, le soutien à l'implantation d'activités relevant du service public au sein de ces quartiers et les projets de TCSP du début des années 990 et desservant le plus souvent ces quartiers. Cette orientation en faveur du développement économique s'est encore affirmée avec la création des Zones Franches Urbaines (ZFU) dans les Zones Urbaines Sensibles les plus en difficultés et de l'Etablissement Public de Requalification des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) avec le Pacte de Relance pour la Ville en 996. Au cœur des années 990, le mode d'action principal repose ainsi sur les exonérations fiscales et de cotisations pour faciliter l'emploi des habitants des quartiers prioritaires et les populations faiblement qualifiées. Si la mise en avant de l'objectif de développement économique a été plus limitée pendant la période du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), nombre de collectivités locales ont toutefois intégré des interventions sur le commerce de proximité et le développement d'espaces d'activités dans la programmation urbaine dans leurs Projets de Rénovation Urbaine (PRU). Ainsi, un rapport d'évaluation du CGET sur les effets de la rénovation en matière de développement économique et d'emploi soulignait que 425 opérations à vocation économique ont été inscrites dans les 399 conventions signées au titre du PNRU. Cela représente 760 millions d'euros d'investissements (,6% des montants totaux d'investissements du PNRU) et 57 millions d'euros de subventions de l'ANRU (CGET, 20 6). Ce même rapport propose une évaluation qualitative de dix projets significatifs du PNRU et révèle que, dans 9 des 0

projets évalués, des interventions économiques ont été conduites pour des montants représentant 0,5% à 5% des budgets des PRU. Dans trois des dix cas, les collectivités locales sont intervenues de manière complémentaire en faveur de cet objectif via la mobilisation du droit commun. Les interventions de ces projets portent majoritairement sur la requalification et la densification d'ensembles commerciaux (8 projets) et secondairement sur le développement d'une offre d'immobilier économique à destination d'entreprises tertiaires ou artisanales (6 projets) (CGET, 20 6).

Ainsi, l'étude de cas présentée ci-après permettra à la fois de rendre compte d'un cas emblématique de prise en considération de l'objectif de développement économique dans le cadre d'interventions effectuées au titre de la Politique de la Ville mais aussi de retracer, dans la durée, leurs évolutions. En effet, l'étude de cas du projet de Croix-Rouge à Reims, permet de rendre compte d'une grande diversité d'action dans ce domaine :

- des interventions anciennes en faveur du développement de l'immobilier d'entreprise,
- la création d'une ZFU,
- l'intervention de l'EPARECA dans le cadre de la restructuration d'un centre commercial,
- la création d'un TCSP,
- la création d'une offre d'immobilier à vocation économique (bureaux et ateliers artisanaux),
- la requalification et la densification de l'offre commerciale.

UNE VILLE, UN SITE, UN PROJET

Reims est une commune de 83 000 habitants, située dans la région Grand-Est au sein d'une aire urbaine de 320 000 habitants (INSEE, 2014). Elle est intégrée au sein d'une communauté urbaine de 299 000 habitants créée le 1^{er} janvier 2007 et composée de 43 communes. Seules dix communes possèdent plus de 2 000 habitants et deux communes plus de 10 000 habitants. Elle était le pôle économique, démographique et administratif principal de l'ancienne région Champagne-Ardenne, bien qu'elle ne fût pas la préfecture régionale.

L'intercommunalité a été longtemps relativement restreinte spatialement. Un district a été créé en 1964 autour de Reims et de quatre communes. Celui-ci, sur le même périmètre, s'est transformé en 2000 en communauté de communes puis en communauté d'agglomération en 2004 sous les effets de la loi Chevènement. Au 1^{er} janvier 2013, la communauté d'agglomération s'élargit pour comprendre 2 communes supplémentaires.

Politiquement, la Ville de Reims et son agglomération est dominée par une droite modérée depuis 1945, entrecoupée par deux courtes alternances politiques (1977-1983 et 2008-2014) liées à des divisions politiques locales au sein de la droite municipale lors de successions mayorales. Sur la période étudiée (1989 - 2017), même si quatre maires se succèdent, la seule période réelle d'instabilité politique est liée aux alternances de 2008 et de 2014.

D'un point de vue économique, l'agglomération de Reims est marquée par une situation économique relativement dégradée. Elle est marquée par une intense période de croissance économique et de l'emploi pendant la période des Trente Glorieuses liée à l'implantation d'entreprises issues de la déconcentration industrielle transformant fortement son tissu économique - du textile et du champagne vers la métallurgie - et au développement des industries agro-alimentaires. Depuis les années 1990, le développement économique est limité et marqué par les restructurations industrielles de ces implantations ainsi que celles de l'Etat. La croissance de l'emploi, à l'échelle de la zone d'emploi, est de 2,3% sur la période 1998-2014 (+ 960 emplois) alors que celle-ci, à l'échelle nationale, s'établit à 1,9%. Cette faible dynamique s'explique par un puissant mouvement de perte d'emplois dans le secteur industriel (-29% contre -20,4% à l'échelle nationale) et dans l'emploi public (-4,3% contre une hausse de + 1% à l'échelle nationale). La croissance est avant tout portée par le tertiaire marchand, même si la croissance demeure inférieure à celle constatée à l'échelle nationale (6,3% contre 2,3%).

Dans ce cadre, le contexte social s'avère dégradé, sans pour autant atteindre les niveaux enregistrés dans les territoires les plus en crise : en 2014, 6,6% des habitants de la Ville de Reims sont considérés comme chômeurs (selon la définition de l'INSEE) et plus de la moitié des Rémois sont éligibles aux prestations de la CAF. Des contrastes sociaux relativement forts existent au sein de la ville (à 7 en termes de taux de chômage, à 6 en termes de revenus). Le taux de chômage global de la zone d'emploi, longtemps inférieur à la moyenne nationale, est passé en 2014 à 7,6%, soit un point au-dessus de la moyenne nationale.

Depuis le début des années 1990, le développement économique rémois est organisé autour de l'arrivée de la ligne LGV Est-européenne. Cette ligne doit permettre de relier le centre-ville de Reims et la gare de l'est de Paris en 45 minutes et 35 minutes pour desservir Roissy. Les acteurs locaux attendent de cette ligne des effets d'entraînements. Cette attente est d'autant plus forte que, par un protocole financier adopté en 1998, cette ligne est la première où des collectivités locales participent directement à sa construction : 49,6 millions € sont apportés par la Ville de Reims (45,7M€) et la Communauté d'agglomération (3,9M€). La Ville de Reims est d'ailleurs la seule commune à prendre part au financement de la ligne. Outre ces financements, il faut ajouter 42 millions € de l'ancien conseil régional et 24 millions € du conseil départemental de la Marne. Cet investissement direct des collectivités locales se justifie par la mobilisation des élus locaux pour obtenir des déviations ainsi que des gares nouvelles. Dans le cas rémois, les élus ont obtenu la desserte directe du centre-ville de Reims et la construction d'une gare d'interconnexion aux limites sud-ouest de la ville, aux franges du quartier Croix-Rouge, ici étudié.

En parallèle de cet investissement pour l'infrastructure, la Ville et l'EPCI vont donc porter différents projets de développement économique pensés pour tirer profit de cette amélioration de l'accessibilité de Reims : création d'un quartier d'affaires à l'arrière de la gare centrale de Reims et création d'un projet d'aménagement mixte (1/3 logements, 1/3 bureaux, 1/3 espaces de loisirs et verts) de 72 hectares aux limites de la ville, entre le quartier de Croix-Rouge et la nouvelle gare d'interconnexion. En outre, la Ville, la CCI et l'EPCI portent un positionnement stratégique clair en matière de développement économique exogène : celui d'être la porte d'entrée pour les activités tertiaires de back-office (centres d'appels, logistique, ressources humaines, directions des services informatiques, ...) de la métropole parisienne. Pour cela, ces acteurs créent une agence de développement économique « Invest in Reims » qui a pour objectif de faire venir 1000 emplois exogènes par an.

Figure 1 : Vue des secteurs d'habitat de Croix-Rouge depuis la gare Champagne-Ardenne TGV (photo et réalisation personnelles, juillet 2016)



En tant que tel, le site nous intéressant est une interface importante entre le cœur de la ville et la nouvelle gare d'interconnexion. Ce positionnement, on le verra, prend une importance croissante au cours du temps, notamment dans la justification de la création d'un tramway et dans le développement des offres tertiaires. Au lancement des réflexions urbaines, le quartier de Croix-Rouge est un grand ensemble de 9000 logements et de 23 000 habitants, soit 5% de la population rémoise. Construit à partir de 1967, ce grand ensemble est divisé

en quatre secteurs urbains où domine, à chaque fois, un bailleur social différent : Reims Habitat (OPH) à Université et dans les Hauts de Murigny, le Foyer Rémois (ESH) à Pays de France, Plurial Novillia (ESH) à Croix-du-Sud. Au sein de chacun de ces secteurs d'habitat se trouve une polarité commerciale située, au lancement du projet, en passerelle au-dessus de l'axe de desserte interquartier.

En son sein se trouvent deux campus de l'Université Reims-Champagne-Ardenne (22 000 étudiants et personnels), accueillant respectivement 9 000 et 3 000 étudiants : le campus droit, lettres et sciences humaines et sociales et le campus des filières de santé. En termes d'enseignement supérieur, on y trouve également le siège de l'école de commerce locale, NEOMA Business School, et le Centre Régional d'Education Physique et Sportive. Outre cette vocation universitaire importante, le quartier accueille le centre hospitalier régional et quelques entreprises dans ce qui devait être un quartier administratif. La principale implantation a longtemps été le centre régional pour l'Est de la France d'HSBC France. En soi, le quartier Croix-Rouge est parfois décrit comme une quasi-ville nouvelle.

En tant que tel, le projet émerge au début des années 90, à la suite de l'accroissement des difficultés sociales constatées, comme ailleurs en France, dans le grand ensemble. Il s'agit en effet du quartier le plus en difficulté de toute l'agglomération et de toute l'ancienne région Champagne-Ardenne. Au sein du quartier, le taux de chômage varie, selon les secteurs, entre 7% et 44%. Le secteur « Pays de France » est le secteur le plus pauvre de l'agglomération avec des revenus fiscaux médians par unité de consommation de l'ordre de 500 à 700€/mois, contre respectivement 400€ et 500€ dans la commune et l'agglomération.

En termes d'objectifs, à la suite d'une étude urbaine lancée en 1994, cinq objectifs sont retenus pour le redéveloppement du quartier. Ils visent à :

- Renforcer l'épine dorsale du quartier ;
- Intervenir sur la qualité architecturale ;
- Identifier et conforter les pôles d'animation ;
- Diversifier les fonctions urbaines ;
- Développer les synergies avec l'Université.

Ces cinq objectifs vont être poursuivis dans le cadre des actions au titre du DSU entre 1994 et 2000, de l'Opération de Renouvellement Urbain entre 2002 et 2004, du Projet de Rénovation Urbaine de 2004 à 2016. Ils ont été confirmés et précisés par l'étude urbaine de 2006, demandée par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine en vue de la préparation de l'avenant n° à la convention de 2004, signé en 2008.

Si les objectifs poursuivis présentent une relative stabilité, les opérations conduites au titre de ces derniers évoluent au cours du temps. Les évolutions sont dues à la fois aux changements des modes d'action de la Politique de la Ville au cours du temps mais aussi au rôle que joue le lancement d'un projet de tramway en 2002 reliant la gare d'interconnexion TGV au centre-ville de Reims et aux portes Nord de la ville.

Du point de vue programmatique, l'intervention la plus importante, comme toute intervention financée par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, est centrée sur l'habitat. Cette dimension a émergé à partir de la première convention de rénovation de 2004. Au cours des périodes précédentes, seules des actions de réhabilitations et de résidentialisations ont été conduites. Le programme a consisté en 449 démolitions, 676 réhabilitations, 97 résidentialisations, 570 reconstructions sur site et 82 reconstructions hors site.

Figure 2 : Détail du programme d'intervention sur l'habitat

2008	Nombre de logements sociaux - situation initiale	Démolitions	Réhabilitations	Résidentialisations
Foyer Rémois	6014	158	1676	97
Effort Rémois		75		
Reims Habitat		216		
Foncière				
TOTAL	6014	449	1676	97

2008	Reconstruction de l'offre sur site							Reconstruction de l'offre hors site			
	Offre sociale			Offre diversifiée			TOTAL	PLAI	PLUS	PLUS-CD	TOTAL
	PLAI	PLUS	PLUS-CD	PLS	Foncière	Accession					
Foyer Rémois	20	30	81	104		25	260				0
Effort Rémois	14	22		17		15	68	4	29		33
Reims Habitat	11	21		116		28	176	14	35	100	149
Foncière					66		66				0
TOTAL	45	73	81	237	66	68	570	18	64	100	182

Source : Avenant n° à la convention de rénovation urbaine du 0 décembre 2004

Tous les objectifs du projet émergent, à des degrés divers, au développement économique. Il peut s'agir soit d'intervention spatiale devant favoriser le développement des activités économiques, soit des interventions proprement économiques, comme la diversification des fonctions ou le confortement des pôles d'animation du quartier. Ces objectifs se traduisent par différentes opérations depuis 1994 :

- La création, à partir de 1994, de 8 500m² de bureaux dans d'anciens logements vacants en rez-de-chaussée par Reims Habitat, dans le cadre de l'opération intitulée Burofac, particulièrement portée par la dynamique de la Zone Franche Urbaine à partir de 1997 ;
- Une opération, en ZAC, de création d'un centre commercial, en remplacement de la passerelle commerciale du secteur Université (la Rafale), s'ouvrant sur une place et un parking public en rapport direct avec la rue, lancée en 1999 et terminée en 2003-2004 ;
- La création d'un transport en commun en site propre (TCSP), d'abord un bus à haut niveau de service (BHNS) entre 1996 et 2002, puis un tramway entre 2003 et 2004, permettant de requalifier les espaces publics de la liaison interurbaine centrale du quartier, de lancer la démolition des deux passerelles commerciales, empêchant le

passage du tramway et leur repositionnement sur la rue et en polarité autour des stations du tramway ;

- La création de 2500m² d'activités économiques sous la forme d'ateliers artisanaux et l'implantation d'activités économiques par la Ville de Reims entre 1999 et 2002 ;
- L'agrandissement de la polarité commerciale de l'Hippodrome, vers l'Université, sous la forme de 2300m² de locaux commerciaux nouveaux et un immeuble dédié de bureaux de 2500m², réalisée par Reims Habitat ;
- La démolition-reconstruction du centre commercial « Pays-de-France » par le Foyer Rémois, commencée en 2004 et se poursuivant jusque 2014, correspondant à la création de 2800m² de locaux commerciaux en rez-de-chaussée et un immeuble dédié de bureaux de 500m² ;
- La requalification et le repositionnement du centre commercial « Croix-du-Sud » pour 950m² de rez-de-chaussée commerciaux, opération portée par Plurial Novillia.

En termes financiers, les actions entreprises au titre du développement économique représentent 7% des montants d'investissements sur le quartier, soit 6,5 millions d'€ depuis la fin des années 1990, ce qui représente des montants bien plus importants que dans la plupart des quartiers classés en Politique de la Ville (CGET, 2016). Cet ordre de grandeur est à prendre malgré tout avec précaution puisqu'il faudrait ajouter l'ensemble des financements liés aux travaux d'espaces publics et de desserte lié au bus à haut niveau de service et au tramway dont les montants ne sont pas spécifiquement chiffrés pour le quartier.

Après une phase opérationnelle dense, entre 2008 et 2016, le projet de Croix-Rouge connaît une nouvelle phase d'étude dans la perspective du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). En effet, le quartier a été retenu comme quartier d'intérêt national. Des études urbaines ont été lancées depuis fin 2015. Elles reprennent les éléments fondamentaux du projet. L'axe structurant demeure l'axe majeur à partir desquels se diffusent, « par capillarité » (Entretien, chef de projet rénovation urbaine, Ville et EPCI, mars 2018), les actions urbaines à entreprendre. Dans cette perspective, les actions de démolitions, de réhabilitations, de requalification d'espaces publics sont entreprises dans les trois secteurs précédemment ciblés. En revanche, la production neuve de logements est plus limitée (à minima 80 logements) et les interventions en termes de développement économique prennent une part plus conséquente avec la restructuration-extension d'un village artisanal et l'accueil du siège de l'Université sur le site de l'Hippodrome et un site de développement économique, plutôt tertiaire, de près de 3ha sur le secteur Pays de France dont la programmation économique n'est pas encore arrêtée. A cet égard, les acteurs locaux soulignent qu'après avoir traité la question commerciale, il s'agit désormais de poursuivre la diversification fonctionnelle du quartier avec des locaux d'activités et tertiaires. Le site est considéré comme plus mûr, grâce aux acquis de la phase précédente de la rénovation urbaine.

Chronologie sommaire du projet

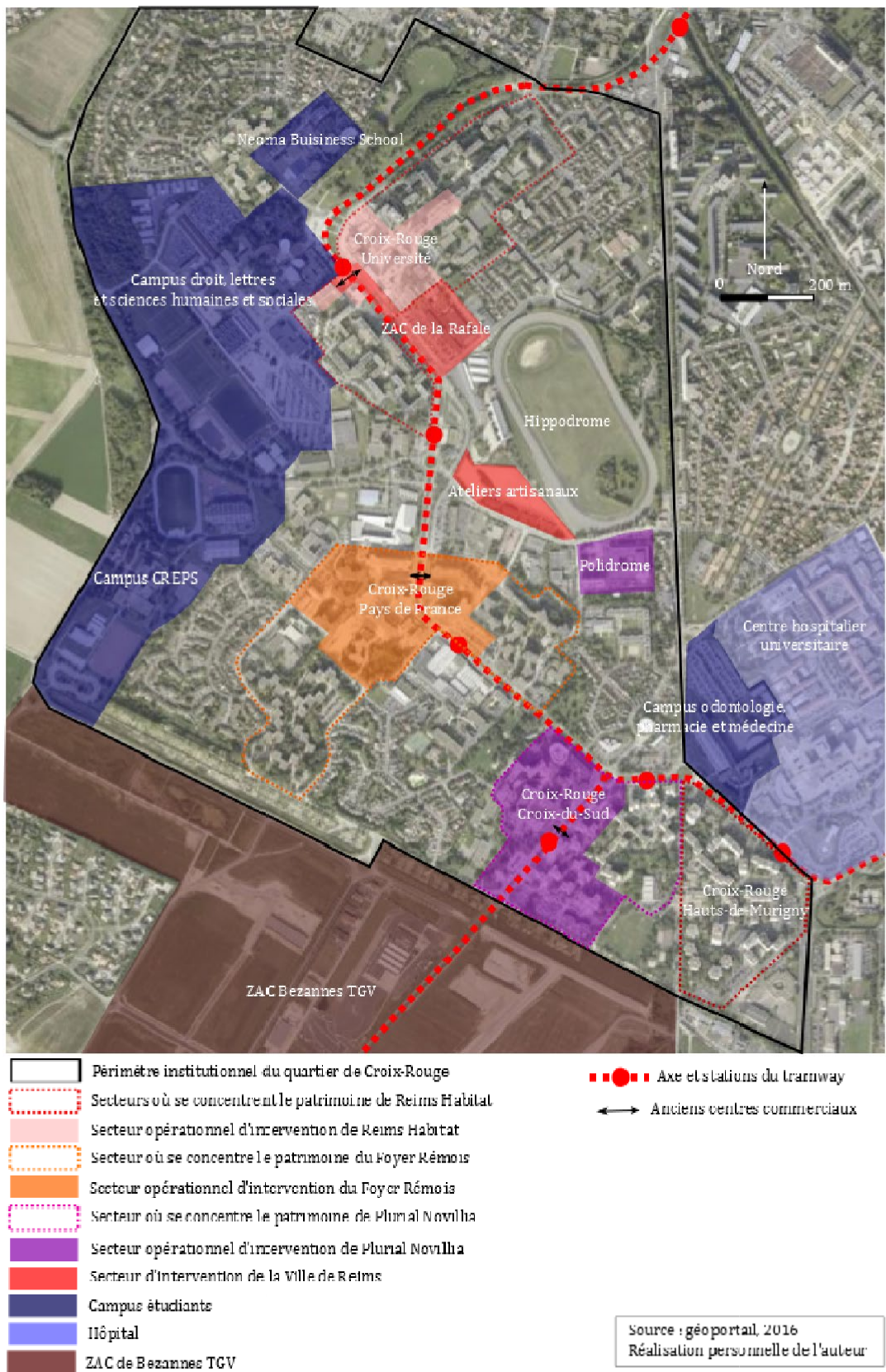
- 989 [Classement du quartier en Développement Social Urbain \(DSU\)](#)
- 994 Définition du projet de développement social et urbain de Croix-Rouge posant les orientations stratégiques majeures du projet. Portage par la direction de l'Urbanisme de la Ville de Reims
- Lancement de l'opération BUROFAC par Reims Habitat dans le cadre du DSU
- 995 Création de la ZAC de la Rafale, engageant la démolition et le repositionnement de la passerelle commerciale et concession à la SEM Agencia
- 996 [Lancement du projet de bus à haut niveau de service, financé par le GART. Projet porté par la direction des transports du district de Reims](#)
- [Classement du quartier en Zone Franche Urbaine](#)
- 997 Saisine de l'EPARECA pour le repositionnement de la passerelle commerciale
- 998 Inauguration des ateliers artisanaux, portés par la Ville de Reims
- 2000 [Dépôt de candidature pour l'Opération de Renouvellement Urbain \(ORU\), centré autour du secteur de l'Université, porté par la direction de l'Urbanisme de la Ville de Reims.](#)
- 2002 [Signature du dispositif d'ORU](#)
- [Inauguration du bus à haut niveau de service](#)
- Inauguration du nouveau centre commercial (L'Hippodrome) en remplacement de la passerelle commerciale de la Rafale
- 2003 [Lancement d'une réflexion visant à créer un tramway par la CC de Reims](#)
- 2004 [Signature de la convention du Projet de Rénovation Urbaine, confortant les interventions commerciales à Pays de France et à Université, porté par la direction de l'Urbanisme de la Ville de Reims](#)
- 2005 [Décision officielle de réaliser un tramway : vote au conseil municipal](#)
- 2006 Etude urbaine remettant à jour le projet de développement social et urbain de Croix-Rouge, intégrant l'arrivée du TGV Est à Bezannes et le projet du tramway, le tout dans la perspective d'un avenant à la convention de rénovation urbaine
- Démolition de la passerelle de la Rafale et fin de la gestion publique du centre commercial de l'Hippodrome
- 2008 [Prise de la DUP du tramway et signature d'une concession de 30 ans sous la forme d'un contrat de conception, réalisation, exploitation, maintenance, rendant le projet difficilement réversible. Groupement MARS : Alstom, Bouygues Construction, Colas](#)
- [Caisse des Dépôts Infrastructures, Véolia-Transdev](#)
- [Signature de l'avenant n° de la convention de rénovation urbaine, renforçant les interventions sur Croix-Rouge, centrées sur les trois polarités commerciales du quartier.](#)
- Conditionnement par l'ANRU des interventions à la prise d'une AMO « Commerce et Développement économique »
- Réorganisation des services suite au changement de majorité municipale et création d'une direction « Politique de la Ville et Habitat » en charge du projet à la place de la direction de l'Urbanisme
- 2009 Inauguration de la première polarité commerciale « Pays de France » et démolition de la passerelle
- 20 0 Début de l'intervention de l'AMO « Commerce et développement économique »
- 20 [Inauguration du tramway](#)

- 20 2 Définition de l'orientation programmatique des bureaux du secteur Université vers un hôtel des solidarités
- 20 3 Inauguration des polarités commerciales des secteurs Université (deuxième tranche), Pays de France (deuxième tranche) et Croix-du-Sud
- 20 4 Changement de majorité municipale
 Classement du quartier Croix-Rouge comme « d'intérêt national » au titre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
- 20 5 Inauguration de l'immeuble de bureaux du secteur Université et changement d'affectation (pépinière d'entreprises innovantes)
 Projet de déplacement du siège de l'Université sur des espaces non utilisés dans le secteur de l'Hippodrome
- 20 6 Signature du protocole de préfiguration du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
 Renforcement la dimension économique dans les futures interventions sur le quartier Croix- Rouge : démolition-reconstruction des immeubles de logements du secteur Taittinger, accueillant le programme BUROFAC, proposition de programme de développement économique sur le secteur de Pays de France en remplacement d'une offre de logements sociaux
 Lancement de nouvelles études urbaines et économiques
- 20 7 Candidature et lauréat à l'ANRU+ « Investir dans les quartiers » pour un village artisanal sur le secteur de l'Hippodrome, en remplacement des ateliers artisanaux
- 20 8 En avril, signature de la convention du NPNRU

Bleu Décision liée aux évolutions des dispositifs de la Politique de la Ville

Rouge Décision liée au projet de TCSP

Figure 3 : Carte de localisation des interventions sur le quartier Croix-Rouge



Les acteurs du projet

Les acteurs du projet sont relativement stables dans le temps. Le premier bloc est constitué de l'Etat et ses agences, via les objectifs que l'Etat donne à la Politique de la Ville, les financements et les subventions versés, mais aussi l'ingénierie apportée. Plus particulièrement, deux agences ont joué un rôle important dans le projet, l'Etablissement Public de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) et l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Ces deux agences ont pesé sur les manières d'agir, sur les montages, notamment en raison de leur rôle dans le financement des opérations.

Les collectivités locales, en tant que maître d'ouvrage des projets conduits sur le quartier, soit la Ville de Reims et l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale, ont joué majeur dans l'impulsion, le portage, la conduite des projets. Ces deux collectivités sont très intégrées et possèdent de directions et des services communs. Les directions qui ont porté le projet ont été toujours des directions EPCI et Ville. Le projet a d'abord été porté par la Direction de l'Urbanisme et de l'Aménagement de 1994 à 2008, puis par la Direction de la Politique de la Ville et de l'Habitat à partir de 2008. La Direction du Développement économique et de l'Enseignement Supérieur a joué un rôle ponctuel lors de la création des ateliers artisanaux et dans l'apport d'une expertise sectorielle pour la réalisation des différentes polarités commerciales. La Direction des Etudes, des Déplacements et des Espaces Publics, quant à elle, est intervenue dans la définition et la réalisation des deux TCSP.

Au côté des collectivités locales, l'Agence de développement et d'urbanisme de Reims et sa région (AUDRR), a joué un rôle ponctuel mais important en tant qu'organisme en charge de la définition du projet urbain de 1994 et des diagnostics d'intégration urbaine des transports en site propre dans le quartier Croix-Rouge en 1998.

En termes d'acteurs se situant plutôt dans la séquence de réalisation du projet d'aménagement, on trouve la SEM Agencia en tant que concessionnaire de la ZAC la Rafale permettant la création du centre commercial de l'Hippodrome. Viennent ensuite les bailleurs sociaux, représentés par l'OPAC Reims Habitat, l'ESH le Foyer Rémois et l'ESH Plurial Novillia. Ils gèrent des patrimoines conséquents, concentrés sur certains secteurs du quartier et ont joué un rôle important, particulièrement dans les années 2000, dans le renforcement et la constitution des polarités commerciales. Ainsi, l'OPAC Reims Habitat, appartenant à la Ville puis à l'EPCI, a réalisé l'opération Taittinger – Université et a créé l'opération de développement de bureaux – Buofac au milieu des années 1990. Au sein de l'OPAC, deux acteurs ont particulièrement travaillé sur l'opération : une direction du développement économique déjà existante dans les années 1990 et une mission transversale rénovation urbaine créée en 2008. L'ESH Foyer Rémois s'est occupé de l'aménagement du secteur Pays de France et du redéploiement de la passerelle commerciale du quartier en deux petits pôles commerciaux situés de part et d'autre de l'axe de desserte interquartier. Au sein du bailleur, deux acteurs ont travaillé sur les opérations : une direction de la gestion du patrimoine immobilier – service locaux d'activités et un service renouvellement urbain. Enfin, l'ESH Plurial Novillia a conduit les opérations de requalification du secteur Croix-du-Sud, dont le projet de déplacement de la polarité commerciale. En son sein, une personne a été engagé sur le projet, placé auprès du directeur de la maîtrise d'ouvrage.

Figure 4 : La place du développement économique chez les bailleurs sociaux

Reims Habitat

Les interventions au titre du développement économique sont anciennes chez Reims Habitat. Il est important de noter que le bailleur possède dans son patrimoine des centres commerciaux dans les anciens grands ensembles de la commune. Le bailleur possède un centre commercial de 500 m² dans le quartier Maison-Blanche, un autre de 3000m² dans le secteur des Hauts de Murigny du quartier Croix-Rouge, un centre de santé dans le quartier Pommery-Verrier. Le bailleur a développé, depuis les années 90, des locaux de bureaux dans les quartiers Croix-Rouge et Orgeval et de manière plus diffuse à l'échelle de la commune. En tout, il possède, en juillet 2016, 23 000m² de locaux commerciaux, associatifs et d'activités dont un tiers sont vacants. Afin de gérer ce patrimoine, il possède une direction du développement économique composée d'une directrice et de chargés de commercialisation et de gestion locative. En tant que maître d'ouvrage, le bailleur réalise des opérations pour le compte de la collectivité ou d'associations. Ainsi, le bailleur a réalisé, en tant qu'Assistant à la Maîtrise d'Ouvrage, le siège du Secours Populaire régional.

Reims Habitat développe aussi une politique d'insertion par l'économique sur ces chantiers. Liée à la convention de rénovation urbaine, cette dimension a été étendue à toutes les opérations de développement et de réhabilitation conduites par le bailleur.

Le Foyer Rémois

Le Foyer Rémois possède aussi une offre de locaux d'activités importantes dans son patrimoine. Elle se structure autour de locaux d'activités diffus, associatifs, tertiaires ou commerciaux, et autour de deux centres commerciaux principaux dans les grands ensembles Europe (environ 3 000 m²) et Croix-Rouge (2 500 m²). Afin d'assurer la gestion locative de ce patrimoine, le bailleur a recruté un responsable des locaux professionnels.

Le Foyer Rémois développe aussi une politique d'insertion par l'économique sur ses chantiers. Liée à la convention de rénovation urbaine, cette dimension a été étendue à toutes les opérations de développement et de réhabilitation conduites par le bailleur. Cet engagement est lié à une politique forte de responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise.

Plurial Novillia

Cet ESH possède et gère, sur la commune de Reims, un important patrimoine de locaux d'activités en diffus, notamment dans les programmes privés qu'ils possèdent et dans les opérations de logements sociaux situés en centre-ville. Il gère 400 à 500 commerces et possède un linéaire commercial de 3 km situé dans le grand ensemble des Châtillons. Développant des opérations ponctuelles de bureaux, il gère et possède un programme de 3 000m² sur le quartier de Croix-Rouge, le Polidrome, opération considérée comme participant au projet du quartier Croix-Rouge.

Tout comme les deux autres bailleurs, Plurial Novillia conduit une politique d'insertion par l'économique sur ces chantiers qui a été étendue à l'ensemble de ces opérations de construction

et de réhabilitation dans le cadre d'une démarche de RSE. Au-delà, le bailleur développe une politique développement social et urbain importante qui passe par :

- un soutien affirmé aux associations par la mise à disposition de locaux (via des remboursements de loyers sous la forme de subventions) considérant que les associations créent de la valeur dans les quartiers
- une incubation d'une dizaine projets associatifs au sein de Plurial Novillia pour près de 200 000€ par an ;
- une politique vis-à-vis des salariés, leur permettant de se libérer une demie à une journée par semaine en contrepartie d'un engagement dans les associations de quartier.

Cette activité de création de lien social est considérée comme participant pleinement au développement des quartiers considérés. Cette conception du développement des quartiers participe à la définition des types d'activités à accueillir dans les cellules d'activité en rez-de-chaussée.

ROMPRE AVEC LA CONCEPTION FONCTIONNALISTE EN AGISSANT SUR LA COMPOSITION SPATIALE DES POLARITES COMMERCIALES

Les interventions en termes de développement économique les plus importantes et les plus stratégiques, du point de vue des acteurs rencontrés, tiennent dans la reconfiguration spatiale des activités économiques du quartier. Celles-ci sont structurées autour de la requalification urbaine de l'axe central de desserte du quartier.

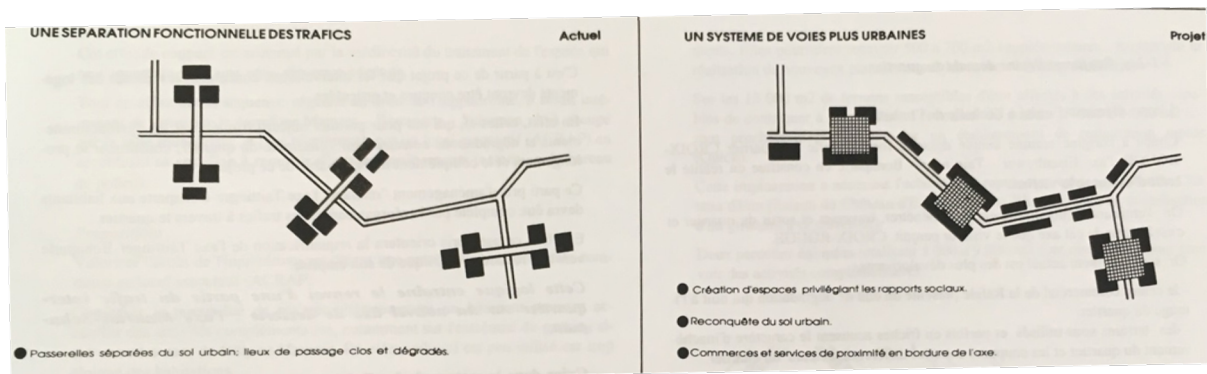
Elles prennent racine sur le constat d'une dégradation urbaine du quartier et de multiples dysfonctionnements liés à la conception fonctionnaliste du quartier. Trois problèmes centraux sont soulevés dans le diagnostic :

- Une conception urbaine inadaptée, issue du fonctionnalisme (mono-fonctionnalité ; urbanisme de dalle ; stricte séparation entre trafics piétons et automobiles) ;
- Un dysfonctionnement et un manque d'attractivité des équipements commerciaux ;
- Un peuplement du parc social paupérisé.

L'objectif majeur retenu par le parti pris d'aménagement est de réaliser « une inversion des logiques de fonctionnement de quartier » permettant de « traiter les dysfonctionnements du quartier et les fractures urbaines, créer des conditions spatiales d'unité, de mixité, d'échange culturel social, dynamique de développement et retrouver une échelle urbaine et humaine, une des conditions de l'équilibre social » (AUDRR, 994, pp.60-61).

Cet objectif majeur se traduit par la proposition d'un passage « d'une séparation fonctionnelle des voiries à un système de voies plus urbaines. » (AUDRR, 994, p.61). Différents partis pris d'aménagement sont poursuivis pour atteindre cet objectif : recalibrage de la voirie, traitement paysager, renforcement des traversées piétonnes, création d'espaces de rencontre favorisant les rapports sociaux, reconquête du sol urbain, positionnement des commerces et des services de proximité en bordure de l'axe, retournement des entrées côté rue, déplacement des parkings, création de boucles de dessertes.

Figure 5 : Extrait du projet de développement social et urbain de 994



Source : AUDRR, 994, p.62

Ainsi, le repositionnement des polarités commerciales doit se lire comme un moyen de restructuration de l'axe urbain majeur du quartier. Cet objectif participe d'une volonté de régler les dysfonctionnements urbains hérités du fonctionnalisme dans un but d'animation des espaces publics et de changement d'image pour les flux de transit. Ce repositionnement se justifie aussi parce que les ensembles commerciaux du quartier, organisés en centres de proximité en passerelles enjambant l'axe structurant du quartier, ne sont, en eux-mêmes, plus adaptés parce que leur conception urbaine empêche la captation de clientèles extérieures au quartier, parce qu'elle est marquée par de nombreux signes d'obsolescence, de problèmes de sécurité et de fonctionnement des copropriétés (AUDRR, 994, p.74).

Ce repositionnement des polarités commerciales est initié via une première opération d'aménagement, la ZAC de la Rafale située au niveau de l'entrée de quartier du secteur Université. Elle prend place sur des espaces non bâtis et des friches économiques et le projet vise à développer un programme de logements et de commerces, ouverts sur une place et faisant face à l'entrée du campus universitaire droit, lettres et sciences humaines et sociales. Nous reviendrons plus loin sur le déroulé et le contenu de cette opération.

Mais, plus que cette première opération, ce sont les décisions en faveur de la création de TCSP qui vont accentuer l'intervention en faveur du repositionnement des polarités commerciales, tout comme favoriser l'accroissement de l'offre. L'intervention sur les espaces publics permise par la création d'un TCSP devient le point de passage obligé de ce repositionnement des polarités commerciales. A cet égard, le dossier de création du BHNS reliant le quartier au centre-ville (AUDRR, 998), intitulé « Redonner vie à la rue », tout comme l'actualisation du projet urbain en 2006 (Ville de Reims, 2006a) à la suite de la décision de création du tramway en témoignent. Le projet de 998 considère comme objectif majeur du BHNS « le renforcement de l'épine dorsale du quartier » se traduisant par une restructuration urbaine et paysagère de l'axe central inter-quartier ainsi que par la redynamisation et la diversification des fonctions urbaines au droit des polarités commerciales de Pays de France et de la Rafale :

« [L'axe inter-quartier] crée une coupure qui ne correspond plus à l'image que chacun se fait d'une rue. En outre, la redynamisation des commerces existants implique que ceux-ci se situent au niveau de la rue. Une voirie aux caractéristiques autoroutières est tout à fait incompatible avec un espace piéton de qualité permettant la chalandise (-). La meilleure implantation possible doit combiner la proximité de parcs de stationnements et d'arrêts de bus. Au total, la réalisation d'un transport public en site réservé jouera un effet catalyseur dans la restructuration urbaine et la revitalisation économique et commerciale du quartier Croix-Rouge » (AUDRR, 998, p. 7).

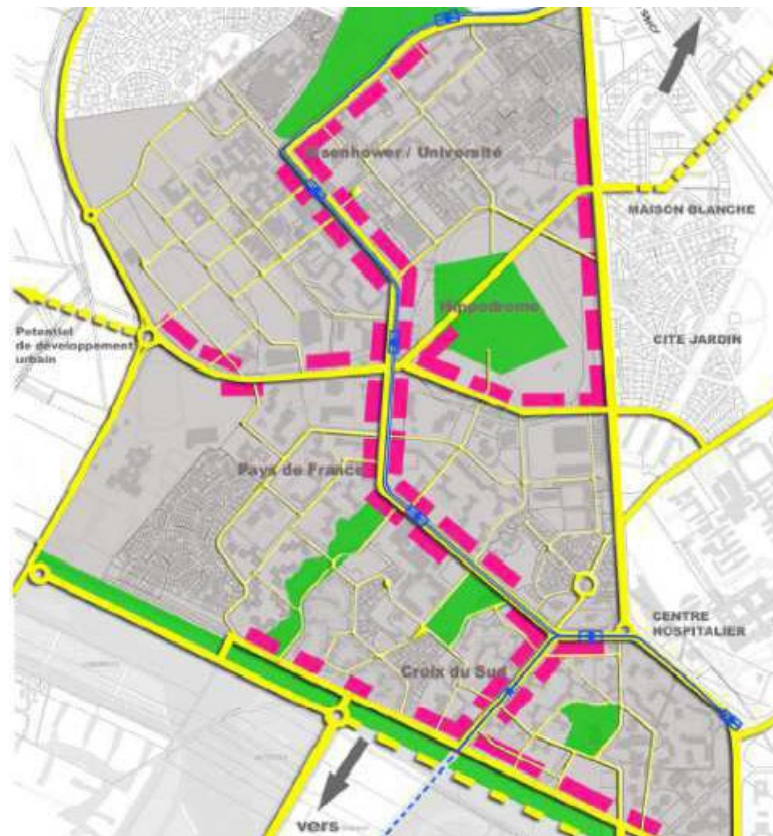
Dans cette optique, le projet du tramway va plus loin et change la vision ainsi que le mode d'action des acteurs de la rénovation urbaine. Dans la nouvelle version spatiale du projet validée en 2006 et concrétisée par l'avenant n° à la convention de rénovation urbaine, le tramway est considéré comme le « fil d'Ariane » ou le « fil rouge » du projet (ANRU, 2008, p.33). On trouve cette vision aussi bien chez les divers acteurs de la rénovation urbaine (collectivités locales et bailleurs sociaux) que dans les documents politiques et techniques. L'arrivée du tramway permet en effet de réaliser les principaux objectifs de requalification de voirie portés par le projet de

développement social et urbain de 1994 et donner de la substance à ce fil directeur visant à « redonner vie à la rue » (AUDRR, 1998).

Au-delà, alors que le repositionnement des polarités commerciales était indépendant des interventions jusqu'alors, le nouveau schéma directeur de 2006 subordonne le repositionnement des centralités commerciales, tertiaires et servicielles à la transformation de l'axe structurant permis par le TCSP. Le tramway structure toutes les interventions urbaines. En effet, en chapeau du projet, il est considéré que le tramway qui permet « d'amorcer la transformation du quartier Croix-Rouge et de ses sous-quartiers le long de l'axe et de bâtir le long du tramway par des constructions neuves, des réhabilitations et par le remodelage de l'existant » (Ville de Reims, 2006a, p.5). Les centralités commerciales sont repositionnées à l'articulation des stations pour « rendre l'activité commerciale, associative et culturelle plus lisible en implantant systématiquement ces activités le long des voies structurantes et tenir l'espace public par le bâti » (Ville de Reims, 2006a, p.7). Enfin, la reconstruction de front bâti, le long des voies du tramway, doit permettre de « construire une image à Croix-Rouge, d'utiliser les nombreuses franges foncières libres entre les voies et le bâti existant pour donner une nouvelle façade au quartier, de reconstituer les limites claires à l'espace public par un nouveau front bâti et de remodeler l'existant pour déstigmatiser » (Ville de Reims, 2006a, p.8).

Ainsi, le tramway apparaît comme stratégique aussi bien d'un point de vue urbain qu'économique. Du point de vue des objectifs économiques, ceux-ci sont avant tout portés par les acteurs de la rénovation urbaine et n'entrent pas en considération chez les acteurs du projet de transport. Ces derniers, au contraire, affirment que « l'aspect économique ou commercial du quartier Croix-Rouge n'a pas du tout guidé la conception du projet tram. Les deux aspects n'ont pas été corrélés. De [leur] point de vue, le tracé s'est effectué en fonction du campus de Croix-Rouge, le lycée Arago, l'hôpital, la position des stations en témoignent, et surtout en fonction du nombre d'habitants du quartier qui est le quartier le plus densément peuplé de Reims » (Entretien, Directeur des études, des déplacements et des espaces publics, EPCI, octobre 2006). Plus loin, ils affirment : « nous avons fait un projet de transport. C'est cet enjeu qui a primé. Ensuite, vient l'embellissement des espaces publics. » Ce sont donc les acteurs de la rénovation urbaine qui se mettent en ordre de bataille afin de tirer parti de cette infrastructure qui devient un levier de redynamisation commerciale. Pour eux, le développement de l'infrastructure lourde de transport, en remodelant l'axe structurant du quartier, facilite la rupture avec la conception fonctionnaliste du quartier parce qu'il doit transformer un axe très routier en un axe où une diversité de modes de déplacements peut coexister et parce qu'il force la démolition des passerelles commerciales.

Figure 6 : Schéma du parti pris d'aménagement du projet actualisé de 2006



Ville de Reims, EPCI, 2006

De plus, si le projet de transport lève certaines conditions de faisabilité du repositionnement des polarités commerciales, il provoque, plus substantiellement, une mutation de l'objectif de développement économique : avant le tramway, le programme de l'opération avait pour objectif de déplacer les commerces existants sans création de nouveaux locaux. Après son lancement, une offre nouvelle de commerces et de services est prévue, représentant un doublement de l'offre existante. Les acteurs du projet de rénovation urbaine croient dans la capacité du projet de transport à changer l'image et à changer les usages de l'axe et vont profiter de la rénovation urbaine pour accroître leurs objectifs de requalification urbaine et commerciale. Cette idée se trouve aussi bien dans les entretiens que dans l'avenant de 2008 où la programmation des rez-de-chaussée est sommaire, voire inexistante. Cette absence de programmation commerciale est aussi mise en exergue lors du point d'étape du projet conduit en 2010 pour le compte de l'ANRU qui pointe un risque de sur-équipement commercial dans le quartier (ANRU, 2010, p.43). De ce fait, ce point d'étape invite la Ville de Reims à construire, à partir d'une étude, une véritable stratégie de développement économique pour cette nouvelle offre immobilière. Cette absence de programmation révèle une croyance dans le fait que le tramway permet de commercialiser les rez-de-chaussée, en dehors de toute considération de chalandise, de besoins locaux.

Cette vision instrumentale du tramway comme levier commerciale et urbain est prise avec beaucoup de distance par la direction des études, des déplacements et des espaces publics du Grand Reims. Les personnes rencontrées qu'ils ont eu à porter avant tout un projet de transport puisque localement la dimension d'embellissement des espaces publics a été un sujet de

controverse important aboutissant à une limitation des investissements publics et que peu de projets connexes ont été conduits. Si des arguments de dynamisation commerciale ont été évoqués auprès des commerçants, cela a concerné avant tout le centre-ville. Au-delà, les personnes rencontrées au sein de cette direction considèrent qu'il n'y a pas eu d'effets « tramway » comme à Orléans ou Bordeaux. Au contraire, le tramway aurait eu même tendance à accentuer la crise commerciale du centre-ville et d'une des avenues de faubourg de la ville, notamment parce que les travaux et la livraison du tramway ont eu lieu pendant la période de crise de 2008. Concernant le quartier Croix-Rouge, les membres de la direction considèrent que « si le tram a eu un effet structurant en termes de redynamisation, c'est grâce à l'accompagnement de l'ANRU. C'est la conjonction des deux. Le projet ANRU a bénéficié de la dynamique tram. L'ANRU seule n'aurait pas aussi bien réussi. La conjugaison des deux, ce qui n'est pas de notre fait, a permis des choses. Le tram seul, je ne suis pas convaincu qu'il aurait pu produire quoique ce soit. » De ce fait, la saisie de l'opportunité du passage du tramway par l'adossement des actions de la rénovation urbaine autour des stations par les acteurs de la rénovation urbaine a été déterminante pour provoquer une forme de redynamisation commerciale, et plus généralement urbaine, sur le quartier Croix-Rouge.

En somme, deux idées majeures ressortent ici. Premièrement, l'intervention économique au sein du quartier de Croix-Rouge est d'abord spatiale. Il s'agit de relocaliser les fonctions commerciales au niveau de la rue. Le repositionnement des centralités est d'abord un objectif proprement urbanistique visant à rompre avec le fonctionnement urbain hérité des principes de conception fonctionnaliste du quartier et à changer son image. Il est aussi économique dans le sens où il est attendu que les commerces connaissent une meilleure fortune par cette nouvelle localisation, offrant une meilleure visibilité, une amélioration de leur environnement urbain ainsi qu'une position avantageuse auprès d'attracteurs de flux. Ces éléments nous amènent à penser que la réorganisation spatiale de la fonction économique, comme l'indique G. Crague (20 7), « constitue, de fait, une intervention économique locale ». Deuxièmement, le tramway produit des effets, notamment en termes de redynamisation commerciale, parce que les acteurs, même s'ils se situent en dehors de la maîtrise d'ouvrage du projet de transport, anticipent et agissent pour tirer des restructurations qu'il offre. C'est donc par l'activité des acteurs du projet de rénovation urbaine que se construisent des effets structurants liés à l'infrastructure de transport.

RENFORCER LES POLARITES COMMERCIALES EN AGISSANT SUR LES VARIABLES ECONOMIQUES DE L'IMPLANTATION

Le second grand registre de développement économique dans le projet de Croix-Rouge s'articule autour de la question du renforcement des pôles d'animations. Si l'action spatiale, comme nous l'avons vu précédemment, s'est avérée nécessaire, elle n'est pas cependant suffisante pour permettre le changement du fonctionnement des pôles d'animation du quartier.

Dans ce cadre, trois modalités de production des espaces commerciaux apparaissent. La première est conduite via une ZAC et l'intervention de l'EPARECA, entre 1994 et 2006. Il s'agit de construire un centre commercial via un bail à construction, cédé à une SARL à capitaux majoritairement publics puis majoritairement privés à partir de 2006. La deuxième est celle d'un laisser-faire, entre 2004 et 2010, en s'appuyant sur un bailleur social, Le Foyer Rémois, possédant le foncier, une maîtrise d'ouvrage interne jugée compétente et dont l'objectif est avant tout de relocaliser des activités localisées dans une passerelle enjambant l'axe de desserte inter-quartier à Pays de France. La troisième modalité de production des cellules commerciales est, comme précédemment, réalisée par les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion patrimoniale des bailleurs sociaux, Reims Habitat, le Foyer Rémois et Plurial Novillia. Elle est complétée par un encadrement par la Ville de Reims et de l'EPCI autour d'une charte des enseignes, d'un plan de marchandisage et d'une commission de commercialisation des locaux. Ces changements organisationnels dans la production des espaces commerciaux sont le produit d'apprentissages liés à certaines insatisfactions dans la conduite des différentes opérations commerciales.

Dans tous les cas, au cœur du raisonnement porté par les acteurs locaux réside la question de la construction de la meilleure viabilité économique des opérations pour les preneurs. Deux registres d'actions sont développés :

- Le premier réside dans l'intervention sur les loyers de sortie des cellules commerciales ;
- Le second réside dans l'intervention sur l'occupation commerciale, sa forme et son contenu.

Ces deux registres d'action ne sont en rien atypiques et se retrouvent dans d'autres opérations de production de rez-de-chaussée commerciaux (Arab et Miot, à venir).

Intervenir sur les niveaux de loyers de sortie des cellules commerciales

Quelle que soit la modalité opérationnelle retenue pour produire les nouvelles polarités commerciales, nous constatons que la question des prix de sortie des locaux est une question essentielle pour les acteurs en charge du projet. Au cours de ce projet, nous pouvons mettre en exergue plusieurs outils permettant de diminuer, in fine, les loyers :

- L'intervention foncière ;
- L'intervention sur le système de production des cellules commerciales.

Le premier mode d'intervention est particulièrement visible dans le cas de la ZAC de la Rafale portant la création du centre commerciale de l'Hippodrome. Cette opération, à son lancement, a pour objectif de construire un immeuble de bureaux et de logements au pied duquel se développe un centre commercial permettant la relocalisation des commerces situés dans la passerelle dégradée de la Rafale et l'accueil d'une locomotive commerciale. Elle est portée par la Ville de Reims et concédée à l'aménageur local : AGENCIA.

Pour réaliser cette opération, il a d'abord été envisagé un principe de division en volume mais celui-ci n'a finalement pas été retenu en raison des risques économiques de l'opération et d'une perception de la division en volume comme une procédure complexe et coûteuse en ingénierie et en gestion. L'opération prend donc la forme d'un centre commercial sans copropriété du sol et des superstructures, notamment au regard des risques de dérives constatées dans la copropriété commerciale de la Rafale. Afin d'assurer la viabilité économique du centre commercial et de faire en sorte que le promoteur du centre commercial puisse offrir des loyers commerciaux inférieurs au marché, la Ville de Reims décide :

- de réaliser le parking devant le centre commercial comme un équipement public. Cela doit permettre de limiter l'investissement à réaliser par le promoteur pour le développement du centre commercial ;
- de passer, pour la réalisation du centre, par un bail à construction. Il s'agit, via cette solution, de mettre le foncier à disposition du promoteur contre un loyer symbolique pour une durée de 40 ans. Cela permet de baisser les coûts de la réalisation de l'opération en contrepartie d'une politique de loyers plus bas que le marché pour les anciens commerces de la passerelle.

Ces investissements représentent ,5 millions d'€ sur les 3, millions d'€ nécessaires à l'opération, se répartissant comme suit :

- des participations de la Ville de Reims pour la réalisation du parking pour un montant de ,2 millions d'euros ;
- une acquisition foncière valorisée à 300 000€.

Au-delà de cette intervention foncière, les acteurs de la maîtrise d'ouvrage interviennent aussi sur le système de production des locaux commerciaux, là aussi pour permettre des loyers commerciaux maîtrisés. Deux modalités peuvent être mises en exergue :

- la première consiste à constituer un acteur à capitaux majoritairement publics pour porter le lancement de l'opération commerciale ;
- la seconde s'est traduite par le positionnement des bailleurs sociaux dans la réalisation et le portage des locaux commerciaux.

Ainsi, la première modalité se retrouve dans le cas de l'opération du centre commercial de l'Hippodrome (ZAC de la Rafale). L'opération est d'abord envisagée avec des opérateurs privés. Mais, après une prospection par la Ville et son aménageur auprès d'opérateurs spécialisés comme

Carrefour ou Intermarché et le refus de ces derniers, la Ville se décide pour une opération à dominante publique. La Ville et la SEM AGENCIA sollicitent, alors, la Caisse des dépôts pour le financement de l'opération qui accepte de financer l'opération en contrepartie d'une entrée l'EPARECA³² dans le processus d'élaboration. De ce fait, AGENCIA, la Caisse d'épargne de Champagne-Ardenne, la Caisse des dépôts et l'EPARECA créent une Société Anonyme à Responsabilité Limitée (SARL) qui a pour vocation de construire et de gérer le futur centre commercial. Elle a pour objectif de mettre en place une politique locative adaptée aux besoins du quartier et aux profils des preneurs, notamment dans un objectif de relocalisation des commerçants situés dans la passerelle vouée à démolition. Pour cela, la Ville prend en charge les coûts du déménagement et la SARL accepte des loyers similaires à la passerelle démolie pendant une première durée de prise à bail. Cette réimplantation a concerné 7 des 0 cellules commerciales.

Après quatre années de bon fonctionnement, l'EPARECA et la Caisse des dépôts décident unilatéralement de céder leurs parts dans l'opération. De ce fait, en décembre 2006, le centre commercial est revendu à la société H2 dont les actionnaires sont E-Capital et la Caisse des Dépôts. Cette décision transforme les modalités de gestion du centre commercial et n'est pas bien acceptée par la Ville de Reims qui aurait souhaité, au regard de sa mauvaise expérience passée du centre commercial en copropriété de la Rafale, que les acteurs publics gardent la main sur l'ensemble. Après la vente du centre commercial à la société H2, la SAEM a continué à réaliser la gestion du syndicat de copropriété du centre commercial, sans garder toutefois la fonction de prospection. Aussi bien la Ville, l'EPCI que la SAEM considèrent que la revente est regrettable.

D'une part, la société H2 ne gère pas selon les mêmes critères le centre commercial. La logique est, selon ces acteurs, celle d'un investisseur qui recherche avant la solidité du preneur à bail afin de permettre la meilleure rentabilité locative du centre. Cela s'est notamment traduit aussi dans des hausses de loyers, d'autant plus problématiques que l'offre de locaux commerciaux développée par les bailleurs sociaux est particulièrement peu coûteuse. Le loyer des cellules s'y élève à 00- 20€ du mètre carré par an (entretien direction du développement économique, Reims Métropole, juin 20 6) contre 60 à 90€ du mètre carré par an chez les bailleurs sociaux. D'autre part, cette appréciation sur le processus de revente est liée au départ récent (mars 20 5) de la locomotive commerciale du centre, l'enseigne « Match ». Si les acteurs conviennent que l'enseigne Match est engagée dans une restructuration nationale de son parc commercial aboutissant à la vente ou la fermeture de nombreux supermarchés, ils regrettent particulièrement le fait que le supermarché ait été remplacé par une salle de sports. La perte d'une locomotive commerciale leur fait craindre pour la pérennité des autres activités économiques du secteur. En cela, l'ancien directeur de l'urbanisme et de l'aménagement considère que « le public doit garder la main » (entretien, septembre 20 6). Cependant, nous constaterons in fine que 50% des commerçants présents dès l'inauguration du centre sont toujours là et que la vacance commerciale, en juillet 20 6, était nulle.

³² L'EP-REC- établissement créé en 1996, pour la requalification des espaces commerciaux et artisanaux et leur gestion pendant les premières années suivant l'inauguration des nouveaux ensembles. Le centre commercial de l'hippodrome constitue d'ailleurs une de ses premières réalisations, à la fois en termes de construction et de revente.

Figure 7 : Photographie du centre commercial de l'Hippodrome, construit pour préparer le remplacement de la passerelle de la Rafale



Source : EPARECA, 20 2

Dès lors, à partir de 2004, les bailleurs sociaux rémois vont prendre en charge la totalité du développement de l'immobilier à vocation commerciale dans le quartier Croix-Rouge. Cette place s'explique par :

- la propriété préalable par les bailleurs des cellules commerciales à démolir, des espaces fonciers pressentis pour leur repositionnement et par leur expérience de gestion d'espaces commerciaux (entretien avec le responsable PRU, Ville de Reims et EPCI, juin 20 6);
- la position des collectivités locales, la Ville de Reims et de l'EPCI, qui considèrent que les bailleurs sociaux, par leur expertise, sont les plus à même de produire l'immobilier commercial prévu dans la convention de rénovation urbaine et ses avenants. Cet aspect est renforcé par le fait que les deux collectivités considèrent que les bailleurs peuvent mener une politique locative adaptée au contexte local et leur investissement est propre à maintenir une diversité commerciale (entretiens avec la Direction du développement économique, Ville de Reims et EPCI, juin 20 6 et avec l'ancien directeur de l'urbanisme et de l'aménagement, Ville de Reims et EPCI, septembre 20 6).

En termes de montage financier, les programmes développés par les bailleurs sont financés d'une manière équivalente :

- 5% du montant total des travaux est financé via une subvention de la Ville de Reims
- 35% du montant total des travaux est financé via une subvention de l'ANRU.

Des subventions spécifiques ont pu être demandées par les bailleurs auprès du FEDER. En outre, un dispositif FISAC ZUS a été mis en place pour aider les commerçants pendant les travaux et faciliter leur relogement. Le montant du FISAC ZUS est de 300 000€.

Dans ce cadre, les trois bailleurs sociaux vont conduire trois politiques différentes, tout en conservant constamment un objectif de maîtrise de niveaux de loyers :

- Une politique locative se rapprochant des prix de marchés avec des prestations de bons niveaux et une gestion active des preneurs par Reims Habitat ;
- Une politique de faibles loyers, avec des prestations minimales avec un accompagnement minimal des preneurs par le Foyer Rémois ;
- Une politique de faibles loyers, des prestations immobilières de grande qualité et un accompagnement des commerçants par Plurial Novillia.

REIMS HABITAT ET LA POLARITE COMMERCIALE EISENHOWER – TAITTINGER

La polarité commerciale, située en entrée de quartier, constitue une offre nouvelle, s'ajoutant à celle du centre commercial de l'Hippodrome. Elle représente 8 cellules nouvelles en pied d'immeubles, soit 2 300m², dont 600m² sont réalisés par Reims Habitat. 700m² ont été réalisés par le Foyer Rémois pour le compte de Foncière Logement.

L'opération est l'aboutissement d'un travail entre les directions du renouvellement urbain, de la maîtrise d'ouvrage et du développement économique. Pour le volet technique, un cahier des charges commun pour déterminer l'état de finition des locaux et le niveau de prestation à offrir aux preneurs est créé. Le choix est fait d'avoir des locaux où l'ensemble des attentes sont réalisées, une vitrine constituée (vitrine et rideau) et un placement d'enseigne prédéterminé. Ce sont les éléments attendus de la charte développée par la Ville de Reims et l'EPCI. Le montage financier est assuré par la direction du renouvellement urbain qui gère l'ensemble des subventions de l'ANRU, de la Ville de Reims, du FEDER. L'ensemble de ces subventions représente 60% des besoins en financements du volet commercial de l'opération. Pour les logements au-dessus, les subventions sont moindres : elles couvrent 20% des besoins en financements et sont données exclusivement par l'ANRU.

Afin de permettre la location rapide des locaux commerciaux, le bailleur développe une politique locative considérée comme offensive mais se rapprochant des prix de marché constatée dans le centre commercial de l'Hippodrome, soit entre 80 et 00€/m²/an. Dans la recherche de prospect, le bailleur a recherché sur une des opérations des professions médicales car le bailleur connaît bien le secteur grâce à son expérience acquise avec BUROFAC. Il a ainsi convaincu la commission de coordination de la pertinence de cette orientation. Ainsi, cette opération est occupée par un laboratoire d'analyse médicale, offre inexistante dans le quartier, un kinésithérapeute développant parallèlement un espace de rééducation et de santé et bien-être par la natation. Cette offre représente 660m² sur les 700m² à produire. Maintenant que l'offre économique de rez-de-chaussée est inaugurée, le bailleur réalise un accompagnement des entreprises dans le cadre de sa fonction de gestionnaire, notamment via des adaptations en termes de prix de loyers. Selon les interlocuteurs rencontrés, la difficulté de cet accompagnement réside dans le caractère atomisé de la démarche puisqu'il n'existe aucune structure collective permettant de réaliser l'accompagnement, comme une association des commerçants. Cela implique un travail supplémentaire du bailleur (entretien Reims Habitat, juin 20 6). Il envisage d'aider à la création d'une association des commerçants à l'échelle du secteur Université.

LE FOYER REMOIS ET LA POLARITE COMMERCIALE DE PAYS-DE-FRANCE

La polarité commerciale de Pays-de-France, développée par le Foyer Rémois, se compose de deux ensembles d'activités distincts. Le premier a été développé pour permettre la démolition de la passerelle commerciale de Pays-de-France dans le cadre de la convention de rénovation urbaine signée en 2004. Ce premier ensemble est inauguré fin 2009, avant que D2H ne soit intervenu dans la définition du programme économique et que la commission « commerce » ne se mette en place. La seconde partie de la polarité prend place en partie dans des nez-de-parkings de la dalle, fortement sous-utilisés, et dans une offre nouvelle développée le long de l'avenue Bonaparte.

Figure 8 : Nouveaux locaux commerciaux à Pays-de-France le long de l'avenue Bonaparte



Source : photographie personnelle, juillet 20 6

La politique locative du bailleur est constituée autour de :

- Une progressivité des loyers pendant 9 ans pour les commerçants issus d'opérations de démolition et devant être relocalisés pour atteindre progressivement les loyers ciblés ;
- Une politique de loyers relativement faibles, environ 70€/m²/an, selon D2H en 20 5, soit des prix de plus d'un tiers inférieurs à ceux constatés dans le centre commercial de l'Hippodrome.

En termes de finition des locaux, le bailleur souhaitait des niveaux de finition faibles (pas de rideaux, pas de vitrines, pas d'espaces en attentes d'enseignes, fluides en attentes...) et visait avant tout à remplir ses locaux. Il a été donc particulièrement touché par la mise en place de la commission de commercialisation des locaux commerciaux et la charte des locaux et des enseignes. En juillet 20 6, la polarité commerciale se compose de 27 cellules, dont 3 cellules vacantes :

- Un lieu culturel ;
- Un magasin d'habillement ;
- Un café-restaurant ;
- Un tabac-presse ;

- Deux magasins du secteur santé-beauté ;
- Deux activités associatives (Croix-Rouge et association d'insertion sociale par l'emploi) ;
- Trois activités médicales (pharmacie, centre de santé, infirmier) ;
- Trois locaux à destination de la Ville de Reims (CCAS, mairie annexe, maison du projet) ;
- Cinq magasins alimentaires (deux épiceries, boucherie, point chaud, supérette franchisée) ;
- Cinq activités de services (transfert d'argent, Poste, auto-école, agence locative du bailleur, service d'impression).

PLURIAL NOVILLIA ET LA POLARITE COMMERCIALE ET ASSOCIATIVE DE CROIX- DU-SUD

La polarité commerciale de Croix-du-Sud est, au lancement de la rénovation urbaine, composée de cellules commerciales organisées sur dalle de part et d'autre d'une passerelle enjambant l'avenue Léon Blum. Dans le cadre du projet, il s'agit avant de repositionner les commerces existants au pied de la station de tramway « Château d'Eau », sur l'axe structurant du quartier. Outre cette intervention sur les commerces, le bailleur démolit 75 logements et réhabilite thermiquement et résidentialise 000 des 600 logements qu'il possède.

Le repositionnement de la centralité s'effectue par la construction de nouveaux programmes neufs se composant d'un socle commercial et de logements dits de diversification sociale³³. Au cours du projet, sur les nouvelles cellules produites, seuls deux commerces sont créés. Le bailleur développe une approche fine des locataires : il s'agit, selon lui, d'inscrire ces structures commerciales dans la longue durée, d'où la volonté première de relocaliser les commerçants.

Afin de permettre cette relocalisation, le bailleur, via le FISAC ZUS et une politique locative ad hoc s'engage à faire en sorte que les nouveaux locaux soient au même prix que les anciens, soit 60€/m²/an. En outre, le bailleur adapte ses loyers au preneur : au regard de la fragilité des structures pendant les années de travaux, le bailleur a pu baisser, via des subventions directes ou indirectes, 60% à 00% des loyers des commerçants. Cette politique est mise en place parce que l'activité au sein des pieds d'immeubles est considérée comme un facteur essentiel d'attractivité du patrimoine locatif.

Outre cette politique locative, le bailleur a souhaité réaliser des locaux d'activités « clefs en main », c'est-à-dire où le preneur à bail entre dans un local où la vitrine, le rideau, l'encart de l'enseigne, l'aménagement intérieur (faux plafonds, carrelage) est déjà réalisé. Il s'agit, pour lui, d'aides à l'installation qui jouent un rôle important dans la qualification de l'image du secteur et de son point de vue, la vacance est un risque qu'il ne peut pas prendre

³³ Voir CES -\NRU, 2012, *La rénovation urbaine pour qui ? Contribution à l'analyse des mobilités résidentielles*, La Documentation française, Paris.

Figure 9 : De la passerelle Croix-du-Sud à la polarité associative de l'avenue Léon Blum



Source : Rapport d'activité 20 5, Plurial Novillia.

Au-delà, le bailleur ne supprime pas l'ensemble des cellules d'activités préexistantes. Il en maintient quelques-unes afin d'accueillir et de relocaliser certaines activités associatives jouant un rôle considéré comme essentiel dans la vie du quartier. A ce titre, l'association « Culture Jeunes » portant le restaurant « La Marmite » reste, tout comme l'association historique du secteur « Etoile Croix-du-Sud ». D'autres associations sont accueillies par le bailleur, comme l'association culturelle, « Djaz 5 », l'association de formation pour des chômeurs de longue durée « Delta Formation » et « Unis Cités ». L'ensemble de ces associations paie un loyer qui est ensuite compensée par des subventions versées par le bailleur. Elles sont données en contrepartie d'actions qui doivent s'effectuer à destination des habitants du quartier. L'ensemble des activités associatives « a une valeur » pour lui. De son point de vue, le maintien et la création de lien social « fait partie du métier » car si rien n'est entrepris sur cette dimension, cela revient, pour lui, « à être assis sur de la dynamite » (entretien, directeur de la maîtrise d'ouvrage, Plurial Novillia, juin 20 6). C'est d'ailleurs pour cela qu'une politique formalisée de soutien aux associations s'est mise en place au sein du bailleur via la création d'une direction du développement social et urbain.

En juillet 20 6, la polarité commerciale repositionnée est composée :

- d'un bazar ;
- d'un restaurant ;
- d'un tabac-presse ;
- d'un magasin santé-beauté (coiffeur) ;
- de deux activités médicales (pharmacie, centre de santé) ;
- de deux activités de service (agence bancaire et de l'agence locative de proximité du bailleur)
- de trois magasins alimentaires (supérette, boucherie, boulangerie).

Intervenir sur l'occupation des locaux

Outre l'intervention sur les niveaux de loyers, les acteurs publics du projet agissent sur les questions ayant trait à la composition fonctionnelle de l'offre commerciale. Cet investissement, dans le cas rémois, combine deux instruments :

- L'élaboration d'un plan de marchandisage pour localiser les commerces et les espaces commerciaux ;
- La création d'espaces de négociation inter-acteurs visant à rendre effectif le plan de marchandisage ;

La composition fonctionnelle des polarités commerciales se traduit, dans notre cas, par l'élaboration de deux plans de marchandisage, l'un pour le centre commercial de l'Hippodrome (1997-2006), l'autre à partir de 2006, à la suite d'une insatisfaction de la Ville, de l'EPCI quant à la première vague de mise en location des cellules réalisée par le Foyer Rémois et d'une alerte de l'Etat quant au dimensionnement de l'offre. Au-delà de l'activité de spatialisation décrite précédemment, l'intervention des acteurs publics est complétée par la mise en place d'un plan de marchandisage. Celui-ci est un document, élaboré, dans les deux cas, par une assistance à maîtrise d'ouvrage dédiée : le bureau d'études D2H. Il est élaboré à partir d'une analyse des offres et de la consommation existantes et des besoins et consommations projetés. Il définit, lot par lot, surface commerciale par surface commerciale, une destination privilégiée du rez-de-chaussée selon des grands types de commerces : équipement de la personne, culture-loisirs, santé-beauté, commerces de bouche _

Le plan de marchandisage est mis sous contrôle par les acteurs publics du projet : la Ville (direction de l'urbanisme), l'aménageur et l'EPARECA pour le premier concernant le centre commercial de l'Hippodrome et la Ville, l'EPCI (direction de la politique de la ville et de l'habitat et direction du développement économique) pour le second couvrant les opérations commerciales d'Eisenhower-Taittinger, de Croix-du-Sud et le second pôle de Pays de France.

Plus particulièrement, le second plan de marchandisage et sa mise sous contrôle mérite un point d'approfondissement. Il est créé après le point d'étape du projet de 2006 qui pose un regard critique sur la stratégie de développement économique de la Ville dans les quartiers. Lors de cette revue de projet, il est demandé à la Ville de Reims de recruter une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser une étude prospective de développement commercial et animer une instance de coordination de la commercialisation des rez-de-chaussée actifs. En outre, la Ville de Reims et l'EPCI porte aussi un regard critique quant à la commercialisation, sans encadrement, des locaux commerciaux réalisés par le Foyer Rémois sur le premier pôle de Pays de France. C'est dans ce cadre qu'est recruté le bureau d'études D2H.

L'étude prospective de développement commercial souligne l'étroitesse du marché local et la nécessaire harmonisation des produits immobiliers commerciaux entre les bailleurs, notamment en accroissant leur qualité architecturale. En 2006, une charte commune est développée, harmonisant les enseignes et le niveau de finition des locaux commerciaux. De même, un plan de marchandisage est construit, à la fois en prenant en compte les commerces à relocaliser, les premières orientations des bailleurs sociaux et les objectifs retenus à la suite de l'étude prospective. Pour les bailleurs, ces outils sont diversement appréciés. Par exemple, Plurial Novillia ayant prévu de proposer des locaux clefs en main, la charte de finition et des enseignes est considérée comme ne le concernant pas. Pour le Foyer Rémois, cette charte est perçue comme une contrainte supplémentaire parce que la finition des locaux était prévue, brute avec seulement les fluides en attente.

Outre ce plan de marchandisage et cette charte, une commission de commercialisation des locaux commerciaux est créée. Elle est pilotée par la Direction de la Politique de la Ville et de l'Habitat (Ville de Reims / EPCI), et plus particulièrement par le responsable PRU. Elle regroupe des membres de la Direction du développement économique de l'EPCI, les responsables du développement économique et les responsables de la rénovation urbaine des bailleurs sociaux. En termes de pilotage politique, le premier adjoint au maire préside la commission. Au cours de celles-ci, l'assistance à maîtrise d'ouvrage « commerces » analyse, à partir d'un plan de marchandisage, les prospects des différents bailleurs et ceux apportés par les collectivités. Il s'agit, pour les directions de la Politique de la Ville et de l'Habitat et du développement économique, de construire une instance de discussion entre les trois bailleurs afin d'aboutir une offre commerciale équilibrée où la concurrence serait contrôlée. Pour chaque prospect, un dossier est constitué dans lequel est analysé :

- la zone de chalandise à laquelle le commerce peut prétendre,
- sa solidité financière,
- ses perspectives de croissance au regard du projet et de la concurrence potentielle,
- l'adaptation du projet aux locaux pressentis,
- sa plus ou moins grande conformité avec les orientations du plan de marchandisage.

Cette commission est citée comme un élément très positif pour Reims Habitat, qui considère que cela a permis d'éviter une concurrence entre les bailleurs et de construire un dialogue entre eux. Cet élément était un des objectifs poursuivis par la Ville de Reims et l'EPCI à travers la création de cette instance. Pour le Foyer Rémois, la commission est apparue aussi importante, même si le regard est plus mitigé, notamment sur les orientations économiques prises par la commission. A titre d'exemple, le responsable PRU cite le refus des commerces ethniques par D2H comme une orientation ambivalente : en effet, si cela permet de changer l'image du quartier vers l'extérieur, cela ne répond ni à la demande des preneurs, ni à la demande des clientèles habitantes. Pour Plurial Novillia, la commission apparaît plus lointaine parce que l'offre nouvelle sert avant tout au transfert de commerces préexistants.

D'une manière générale, les effets de cette commission se sont faits particulièrement sentir sur :

- le refus de commerces dits ethniques à Pays-de-France ;
- la régulation des implantations de supérettes franchisées ;
- la construction de l'offre commerciale de la polarité Eisenhower – Taittinger où D2H a joué un rôle non négligeable pour trouver une boulangerie artisanale et un restaurant. Ces deux commerces sont considérés par la Ville de Reims, l'EPCI et Reims Habitat comme des points d'appuis essentiels du changement d'image du quartier car permettant de capter une clientèle plus mixte et plus extérieure au quartier.

Cet espace de négociation regroupe donc les acteurs de la maîtrise d'ouvrage urbaine (collectivités locales et ses conseils), les maîtres d'ouvrage des opérations immobilières (bailleurs sociaux) et a vocation à examiner l'ensemble les questions relatives aux prospects et à son implantation urbain. Comme dans tout espace de négociation, des points de conflits peuvent émerger, dépendant des

rapports de force et relèvent souvent de choix politiques, comme ici la question du commerce ethnique

DIVERSIFIER LES FONCTIONS VIA LE DEVELOPPEMENT DE L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Dans le cadre du projet du quartier Croix-Rouge, le dernier grand objectif en matière de développement économique réside dans la diversification des fonctions économiques du quartier. Cet objectif est particulièrement explicite dans les années 990 et tend à disparaître à partir de 2008. Cet objectif de diversification part du constat suivant, exprimé dans le projet de développement social et urbain de 1994 :

« L'image du quartier Croix-Rouge s'explique en grande partie par :

- La forte concentration de logements « sociaux » (85% du parc total de logements),
- La monofonctionnalité du grand ensemble, caractérisé par le petit nombre d'implantations d'activités économiques.

Le sentiment de rejet inspiré par ces composantes est encore accentué par la taille importante des quartiers et par la forte densité des immeubles. Toutes les actions qui tendront à réduire ces excès participeront à l'amélioration de l'image. » (Ville de Reims et al., 1994, p.76).

De ce fait, la diversification des fonctions urbaines passe par l'implantation de nouvelles activités car ces dernières pourraient :

- « augmenter les échanges avec le reste de la ville ;
- améliorer la demande en logements en facilitant les rapprochements domicile-travail ;
- rendre les secteurs du quartier plus animés ;
- répondre aux besoins de services de proximité de la population » (Ville de Reims et al., 1994, p.76)

Cette question de la diversification des fonctions urbaines trouve aussi sa poursuite dans la volonté de développer des synergies entre l'Université et le quartier. Le campus constitue, pour la Ville de Reims, un « atout (-) qui doit être saisi pour requalifier le quartier Croix-Rouge et affirmer sa vocation première dans la ville » (Ville de Reims et al., 1994, p.77). Ainsi, le secteur de la Rafale, situé en entrée de quartier et en étroite proximité avec le campus de lettres, droit et sciences humaines et sociales, est considérée comme stratégique dans le projet de développement social et urbain. Afin de mener à bien cette action, quatre propositions sont formulées, dont l'une concerne directement le centre commercial de la Rafale. Ainsi, il s'agit de « développer dans le secteur Rafale – Université un centre de quartier ouvert sur la vie étudiante ». Le projet doit consister à affirmer la centralité, « en permettant le développement des services et des commerces en direction de la clientèle étudiante, ainsi que des habitants des quartiers » en centrant son action sur :

- « l'appareil commercial, afin d'améliorer son fonctionnement en diminuant les coûts de gestion et en permettant à certains commerces de mieux capter la clientèle de passage,

- Les services offerts tant aux habitants qu'aux étudiants, qu'ils soient administratifs, sociaux ou culturels,
- Des activités tertiaires qu'il serait intéressant de fixer dans le secteur par transformation de rez-de-chaussée d'immeubles H.L.M. en bureaux,
- La voirie et les espaces publics, dans le but d'accroître la convivialité des lieux et de faciliter le déplacement des piétons entre les différents pôles d'attraction. » (Ville de Reims et al., 1994, p.79).

Ainsi, le développement des synergies avec l'Université doit permettre d'accroître la mixité fonctionnelle et d'usages du quartier.

Cette diversification des fonctions urbaines est une constante du projet jusqu'à minima 2004. On la retrouve dans la révision du projet urbain de 2000, fondateur de l'Opération de Renouvellement Urbain de 2002 (Ville de Reims, 2000, p.7), dans l'annexe n° de la convention de rénovation urbaine de 2004 (ANRU, 2004B, p.49).

L'étude urbaine de 2006, en revanche, ne mentionne plus cet objectif. L'avenant n° à la convention de rénovation urbaine de 2008 considère la diversification des fonctions urbaines comme un objectif général du projet à l'échelle de la commune mais souligne que les actions entreprises à Croix-Rouge ont déjà porté leurs fruits et qu'il s'agit désormais d'engager ces actions dans les autres quartiers ciblés (ANRU, 2008, p.7). La présentation du projet sur le site ne présente plus spécifiquement l'enjeu de la diversification des fonctions urbaines. Seule la question du développement des services et des commerces en lien avec le renforcement et le repositionnement des centralités apparaît. En revanche, le programme prévoit explicitement le développement de programmes tertiaires au sein du quartier, notamment portés par le privé (ANRU, 2008, p.27). Il est à noter que l'objectif de construire des synergies avec l'Université, quant à lui, reste mentionné.

Depuis le passage au Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU), cette dimension a repris une place centrale. Les acteurs locaux considérant que le renforcement des polarités servicielles et commerciales comme un succès, ils souhaitent désormais porter leurs efforts sur la diversification fonctionnelle en introduisant une part plus conséquente d'activités économiques dans le quartier. Cette logique de diversification économique entre dans la perspective de la finalisation du projet d'aménagement (entretien chef de projet rénovation urbaine, Ville de Reims et EPCI, mars 20 8).

Ces différents documents et entretiens révèlent une variation de la place de cet objectif au cours du temps. Pour tous les acteurs, la diversification des fonctions doit permettre :

- l'animation du quartier ;
- le changement de l'image du quartier par le développement d'une mixité sociale et d'usages.

Dépassant la question du renforcement des polarités servicielles et commerciales existantes, cet objectif se concrétise par le développement d'une diversité d'offres immobilières à destination des entreprises.

Ainsi, ont été développées sur le quartier :

- Une offre de bureaux en lieu et place de logements vacants situés dans les pieds d'immeubles dans le secteur Université : BUROFAC
- Une offre de locaux artisanaux au niveau de l'Hippodrome ;
- Une offre tertiaire neuve au niveau des stations de tramway.

Cette offre nouvelle, requalifiée est toujours positionnée au regard d'opportunités fiscales ou, classiquement, d'opportunités de marchés.

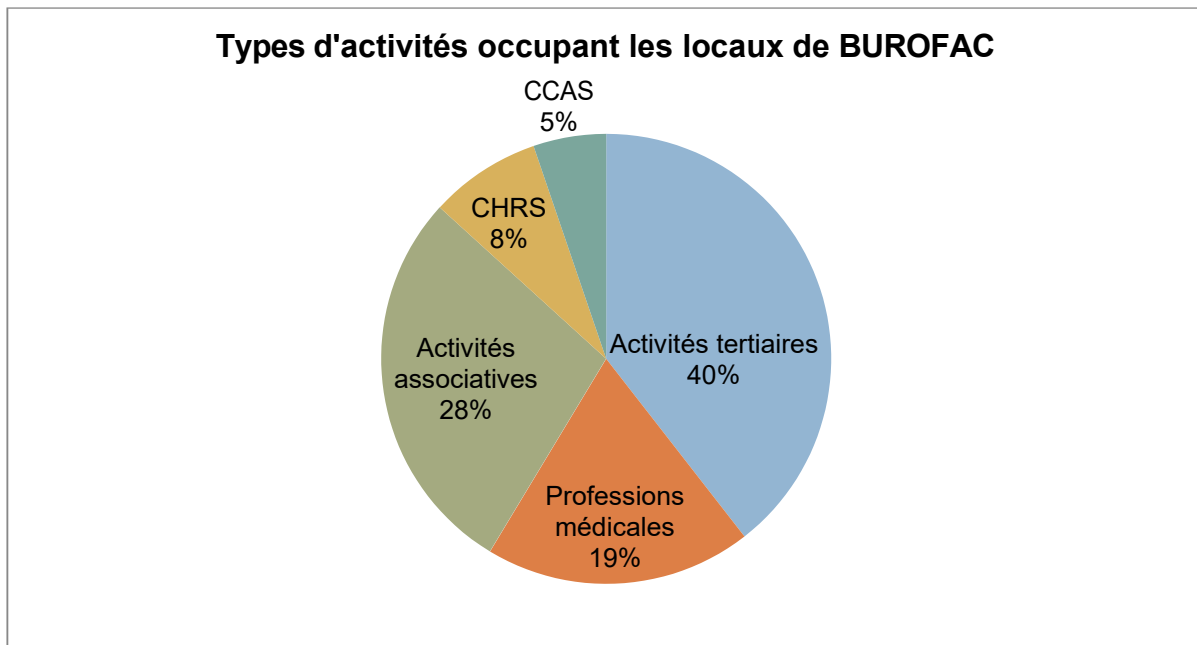
L'immobilier tertiaire au sein du quartier

BUROFAC : UNE OFFRE A BAS COUT POUR DE PETITES ENTREPRISES ET DES ASSOCIATIONS

L'OPAC Reims Habitat est le plus concerné par les questions de développement économique dans le quartier. Son statut s'explique par le fait, qu'avant l'engagement formel du projet de développement social et urbain de 994, Reims Habitat développe une opération de reconversion de logements vacants en rez-de-chaussée en locaux d'activités à destination d'associations, d'entreprises ou de professions libérales.

Lancée fin 994, l'opération BUROFAC est développée par l'OPAC en son nom propre, sans appui de la Ville de Reims. Elle représente 8 200m² d'activités, dont un tiers est vacant au mois de juin 2006. La genèse de l'opération BUROFAC est liée à une vacance grandissante et à une rotation de plus en plus rapide des logements de rez-de-chaussée ou en pied de dalle au début des années 1990. Ces logements sont aussi considérés comme les moins sécurisants pour les locataires et les plus sujets à des conflits d'usage. En 1992- 1993 est mise en place une aide régionale à l'installation d'entreprise dans les quartiers en difficultés. A la suite du projet de développement social et urbain du quartier, l'aide saisie par le bailleur pour développer l'opération BUROFAC

Figure 0 : Types d'activités occupant les locaux de BUROFAC en juin 2016



Source : Base de données Reims Habitat, traitement réalisé par l'auteur

Le bailleur considère qu'il s'agit d'un pari de réaliser une offre immobilière dans le quartier. Pour cela, le bailleur constate qu'il existe un segment de l'offre peu présente et non couverte par le marché : celui des très petites entreprises dont les besoins en termes de superficie de locaux sont restreints. En outre, pour permettre l'atteinte de son pari, il pratique, dès le lancement de l'opération, une politique de loyers très faibles (40 à 50€/m²/an contre 00 à 20€/m²/an pour le marché classique). Reims Habitat investit dans les bâtiments, en transformant réellement les logements en locaux d'activités via la création d'entrées indépendantes, via le développement d'une offre, en superficie, adaptée à la demande des preneurs. Si la plus grande partie de l'offre se situe sur un segment de 60 à 80m², des locaux de plus grande taille ont été créés en fonction des besoins des preneurs. Des locaux de 50 à 250m² ont été développés.

L'opération a été favorisée par un contexte fiscal favorable, celui de la Zone Franche Urbaine qui a permis de rencontrer une véritable demande. Cependant, selon les acteurs rencontrés, l'instabilité du dispositif ZFU, aujourd'hui Territoires Entrepreneurs, a provoqué un essoufflement de la dynamique à partir du milieu des années 2000. A ce titre, le travail partenarial d'accompagnement des entreprises, mis en place entre 1997, avec la CCI, la Ville de Reims, qui a abouti à la création d'une association d'entreprise du quartier, a été mis en sommeil à partir de 2008. La grande majorité de l'offre est produite entre 1994 et 1998.

Aujourd'hui, face à une vacance croissante des locaux de BUROFAC depuis la crise de 2008, Reims Habitat a décidé de profiter du NPNRU pour réaliser une remise à niveau global de l'offre tertiaire située dans l'îlot Taittinger. Il s'agit d'accroître leur visibilité depuis le tramway et d'offrir un adressage qualitatif aux entreprises et de recomposer les locaux afin de mieux correspondre à la demande de locaux partagés ou de petits locaux. En outre, Reims Habitat, en tant que gestionnaire du bâtiment #58, pépinière de start-up connaissant un succès important, a décidé de

réorienter le reste de l'offre de BUROFAC, située dans l'îlot Eisenhower, vers les entreprises en sortie de pépinière ou d'incubation. Il s'agit d'offrir une offre à loyer intermédiaire entre l'offre à bas coûts de l'incubateur et de la pépinière et l'offre tertiaire classique se développant dans les quartiers d'affaires à proximité des deux gares TGV. Ces actions sont conduites par la direction du développement économique de Reims Habitat qui a une fonction de prospection et d'accompagnement des entreprises.

L'IMMOBILIER TERTIAIRE DANS LE PROGRAMME DE RENOVATION URBAINE : UNE VOLONTE D'ALLER VERS UN MARCHE CLASSIQUE

Dans le cadre de la convention de rénovation de 2008, deux programmes immobiliers tertiaires neufs doivent être développés. Ils sont positionnés au niveau de deux stations de tramway : Université et Pays de France. Pour les acteurs rencontrés, cette offre est positionnée comme un complément des offres tertiaires neuves créées autour des deux gares TGV. Au départ, il s'agit de développer des programmes tertiaires exogènes puisque le quartier Croix-Rouge se situe à dix minutes de la gare d'interconnexion de Champagne-Ardenne TGV et à douze minutes de la gare de Reims Centre. Ainsi, le programme porte sur deux bâtiments pour une offre totale de 4 000m²,

Ces programmes immobiliers tertiaires vont connaître très vite une évolution programmatique ainsi qu'un abandon pur et simple d'une partie de l'offre à réaliser. Ainsi, le premier bâtiment de 2 500 m² se situe dans la polarité « Eisenhower – Taittinger ». Il est, d'abord, prévu pour être développé par un acteur privé, puis devient rapidement un équipement économique communal visant à regrouper des associations et des entreprises de l'économie sociale et solidaire constituant un « Hôtel des Solidarités » (ANRU, 20 0B, p. 0). Son montage financier était assuré par une subvention de 35% par l'ANRU. Dans le cadre de l'avenant n°9 de la convention de rénovation urbaine, le programme commercial en rez-de-chaussée est abandonné (ANRU, 20 , p.36). Cette orientation en faveur de l'économie sociale et solidaire et d'activités associatives apparaît comme pertinente pour les interlocuteurs rencontrés. Elle pouvait permettre de se coupler avec les besoins des habitants et de mieux qualifier l'offre associative, souvent éclatée au sein du quartier et accueillie dans les locaux, parfois vieillissants, de BUROFAC (entretien avec l'ancien directeur de l'urbanisme et de l'aménagement, Ville de Reims / EPCI, septembre 20 6).

En 20 5, quelques mois avant l'inauguration du programme, la Ville de Reims et l'EPCI décident de changer le programme économique de l'équipement : d'un hôtel accueillant des entreprises et des associations ayant une dimension sociale forte, le bâtiment devient, partiellement, un incubateur et une pépinière d'entreprises dites innovantes. Ce changement d'orientation, défendue politiquement par le nouveau maire et la nouvelle présidente de l'agglomération comme un moyen de rompre avec l'image « sociale » du quartier (L'Hebdo du vendredi, 23 mars 20 5), est avant tout lié à l'obsolescence de la pépinière d'entreprise « Farman » (entretien direction du développement économique, Ville de Reims / EPCI, juin 20 6). Cette offre obsolète, située dans une zone industrielle au sud de la ville, devait faire l'objet d'une importante remise aux normes. Cependant, la Ville et l'EPCI considèrent que le coût est trop important. De ce fait, les élus décident de la fermer et de la déménager au sein du bâtiment de l'Hôtel des Solidarités qui devait être livré les mois suivants. Profitant de ce déménagement, le projet économique de la pépinière est partiellement réorientée vers l'accueil d'activités innovantes (start-up) via la division du

programme en un incubateur (500m²) où les entreprises, récemment créées, sont accompagnées par une association, Innovact Center, pendant 24 mois et une pépinière classique (000m²). Le reste du programme, soit environ 000m², est toujours possédé par Reims Habitat. Il accueille une association (UDAF) pour un peu moins de 500m² et le reste est lui orienté vers l'accueil de start-up.

Actuellement la pépinière de start-up fonctionnant à plein régime, Reims Habitat, propriétaire-gestionnaire du bâtiment, a décidé de réorienter son offre tertiaire vacante de BUROFAC situé dans l'îlot Eisenhower vers l'accueil d'entreprises en sortie d'incubateurs. De premières entreprises ont été implantées dans ces locaux et laissent entrevoir une nouvelle dynamique pour l'offre de BUROFAC.

Le second programme de bureau, un bâtiment de 500m², se situe dans le secteur Pays-de-France. Non financé dans le cadre de la rénovation urbaine, il est abandonné lors de l'avenant n°9 de 20 . Cet abandon est à relier au fait que la Ville de Reims n'a pas réussi à faire porter par le privé le programme de bureau décrit précédemment. Seul le volet équipement public est maintenu pour être finalement abandonné en 20 5.

Dans le cadre du NPNRU, l'idée d'un programme économique sur le secteur de Pays de France est de nouveau poursuivie. Considérant que l'échec de la sortie du programme est lié à la mauvaise image de ce sous-quartier, le Foyer Rémois, la Ville de Reims et l'EPCI ont décidé de procéder à la démolition complète de l'îlot de logements. Cette démolition ainsi que la récupération des emprises laissées libres par le programme de bureau et d'équipements publics doivent permettre de développer une offre plus conséquente, construisant une véritable adresse économique au sein du quartier Croix-Rouge. Cette offre a vocation à accueillir soit un programme universitaire (école, unités de formation, ...), soit un programme tourné vers la santé, les biotechnologies dans une logique de cluster au regard de la proximité du CHU, du campus d'odontologie, de pharmacie et de médecine et de la principale clinique privée de l'ancienne région désormais installée aux limites sud du quartier, soit un programme tertiaire classique. Cette dernière orientation est, selon les acteurs, moins convaincante du fait de l'offre neuve importante développée à Reims dans le cadre de la construction des quartiers d'affaires des gares TGV. Dans tous les cas, le développement de cette offre est conditionné au retournement d'image du quartier. Ainsi, la construction de ce programme n'interviendra qu'après un temps long de gestion transitoire (environ 0 ans), le temps de la déconstruction de l'ensemble des logements sociaux et de la qualification de l'image du secteur. Cette offre prend aussi son sens du fait de la présence aux limites du site d'un premier programme de bureaux neufs développés en dehors de la convention de rénovation urbaine par Plurial Novillia : le Polidrome.

LE POLIDROME : UN PROJET CONNEXE AU PRU PORTE PAR PLURIAL NOVILLIA INSCRIT DANS LE MARCHE TERTIAIRE CLASSIQUE

Le Polidrome constitue un ensemble de 3 000m² de bureaux développé par Plurial Novillia. Ce programme prend place sur un ancien centre de traitement de données de la banque HSBC. Le programme a fait le choix de reconvertir la plus grande part du bâtiment, limitant fortement les démolitions. Autour du bâtiment tertiaire reconverti, des programmes de logements prennent place : logements sociaux et logements dédiés aux étudiants.

Pour le bailleur, ce programme constitue un pari pour compléter une offre inexistante dans son patrimoine. Il voulait en outre s'engager dans le processus de diversification économique du quartier. Il conduit ce projet sans en informer les différents partenaires locaux. La direction de l'urbanisme et de l'aménagement et la direction du développement économique ne sont pas associés à la construction de ce projet. La direction du développement économique n'a aucune visibilité de l'occupation des locaux, tout comme la direction de projet du Projet de Rénovation Urbaine (direction de la Politique de la Ville et de l'Habitat).

Ce projet est développé par le bailleur face aux importants développements des offres immobilières tertiaires autour du quartier. En effet, le quartier Croix-Rouge est limitrophe de la ZAC de Bezannes, un des deux parcs d'affaires développés pour l'accueil du TGV. Face aux volontés de départ d'HSBC, le bailleur décide de racheter le site et y voit une opportunité de développement pour construire une offre tertiaire, bien située à proximité de la gare TGV de Bezannes et à 0 minutes du centre-ville en tramway. Le bâtiment reconverti doit atteindre un haut niveau de performances énergétique et environnementale.

Figure 1 Vue sur la façade végétalisée du Polidrome



Source : photographie personnelle de l'auteur, juillet 2016

La commercialisation du programme s'avère cependant lente et difficile. Inauguré en 2013, 8 500m² restaient à placer en avril 2015. En juin 2016, 2 500m² sont encore en attente de preneurs. Au départ, le bailleur social souhaitait en faire un centre d'affaire pour accueillir des entreprises tertiaires et en faire un point d'appui pour le développement économique exogène de l'agglomération. Le positionnement s'est progressivement modifié pour accueillir à la fois des structures liées à l'Université telles que le CROUS, des structures de formation (école d'ingénieur privée) et les locaux provisoires des services centraux de l'Université. Outre ces preneurs, on trouve la Mutuelle Sociale Agricole et Pôle Emploi et quelques TPE.

L'offre immobilière d'activité

Les ateliers artisanaux du secteur Hippodrome – Auvergnats sont constitués de 2 cellules d'activités, représentant un total de 2500m². Outre ces cellules portées par les collectivités locales, une petite usine s'implante concomitamment. Cette offre a été constituée à partir de la fin des années 1990, notamment pour accompagner la création de la Zone Franche Urbaine. Ils

prennent place sur d'anciennes friches se situant sur le pourtour de l'hippodrome, possédées par la Ville de Reims.

La Région Champagne–Ardenne ayant mis en place des financements spécifiques pour développer des activités économiques dans les quartiers de la politique de la ville, la Ville de Reims se saisit de cette opportunité pour accentuer la diversification des fonctions urbaines du quartier. Après un premier appel à projet infructueux auprès des promoteurs privés, la Ville missionne la SEM locale sous la forme d'une DSP pour la gestion et la réalisation de locaux artisanaux sur le même modèle que la pépinière d'entreprise qui venait d'être inaugurée. Le foncier est apporté sous la forme d'un bail à construction afin de favoriser une politique locative avantageuse et d'atteindre le meilleur équilibre financier possible.

L'opération ne connaît aucune difficulté de remplissage jusque 2008–2009, moment de la crise économique. A cette date, la gestion est retirée à la SEM et revient à la direction du développement économique de l'EPCI. Les principales difficultés de commercialisation de l'opération tiennent à plusieurs facteurs. En premier lieu, les aménagements définitifs des parkings n'ont jamais été réalisés. Le site des ateliers, situés en bordure de l'hippodrome, devait être transformé dans le cadre d'un projet de déménagement de l'hippodrome et de reconversion du site vers un quartier d'habitat et d'activités tertiaires. En second lieu, le site, ouvert sur le quartier, représente d'importants enjeux de sécurité. A ce titre, il est indiqué que les preneurs obtiennent difficilement des contrats d'assurance pour les locaux et leurs fonds.

Dans la perspective du NPNRU, face à l'implantation à venir du bâtiment de la présidence et des services centraux de l'Université, les ateliers vont être démolis et reconstruits pour permettre l'implantation du siège de l'Université et pour développer un programme plus important de locaux artisanaux. Il s'agit de développer des locaux de plus petite taille, de moins de 100m², connectée à la demande non satisfaite des artisans au sein de l'agglomération rémoise. L'AMO « développement économique » de la phase de préfiguration du NPNRU, D2H, a, en effet, mis à jour la forte tension sur ce segment d'immobilier d'entreprise. Ce programme a été lauréat de l'appel à projet « Investir dans les quartiers » du programme ANRU+ en juin 2016.

CONCLUSION

Au sein du quartier Croix-Rouge, quartier de grand ensemble de logement social de 9 000 logements, le développement économique poursuit deux objectifs principaux :

- Le repositionnement et le développement des centralités de quartier le long d'un axe structurant requalifié ;
- La diversification des fonctions urbaines.

Ces deux objectifs sont poursuivis avant tout pour régler des problèmes urbains propres au quartier. Le repositionnement et le développement des centralités doit permettre de rompre avec la conception urbaine fonctionnaliste du quartier et ses dysfonctionnements et de changer l'image du quartier. La diversification des fonctions urbaines du quartier doit avant tout permettre d'animer le quartier, de l'ouvrir sur la ville et, là aussi, d'en changer l'image. La question de l'emploi et du développement de filière n'apparaît pas dans nos entretiens. Ainsi, le développement économique peut être considéré comme un instrument de la requalification urbaine du quartier.

Cependant, malgré cette vocation instrumentale du développement économique, les acteurs conduisent un ensemble d'interventions diversifiées en vue de réussir à implanter et à pérenniser les activités économiques. Différents produits immobiliers sont développés : un centre commercial, des rez-de-chaussée commerciaux, des bureaux issus de la reconversion de logements sociaux, des ateliers artisanaux et une offre nouvelle de bureaux. Leur production, à partir de la période de la rénovation urbaine, s'appuie sur une programmation préalable restreinte, notamment parce que les acteurs sont persuadés que, d'une part, le tramway est un instrument de changement d'image du quartier et, d'autre part, que le TGV ouvre des opportunités pour l'immobilier tertiaire.

La réalisation de ces programmes économiques est portée par des maîtrises d'ouvrage multiples : bailleurs sociaux, collectivité, SEM. Ces différentes maîtrises d'ouvrage, derrière leur diversité et malgré des montages opérationnels spécifiques, nous semblent procéder selon une logique d'action commune : afin de réussir l'accueil des commerces ou des entreprises, elles interviennent sur les déterminants économiques de l'immobilier d'entreprise (commercial ou de bureaux) via des politiques locatives avantageuses ou via la réduction des charges foncières et cherchent à réguler l'implantation et l'activité des entreprises via la construction du paysage concurrentiel pour le commerce et via un accompagnement de proximité des entreprises.

Enfin, nous souhaitons souligner que les différents acteurs possèdent des visions plus ou moins larges du développement économique : à titre d'exemple, alors que les directions de la Politique de la Ville et de l'Habitat et du développement économique de la Ville de Reims et de Reims Métropole considèrent que le développement économique se limite au secteur marchand, les bailleurs sociaux, de par leur vision de gestionnaire de patrimoine immobilier, font entrer dans le spectre de cette activité, l'ensemble des associations. Cette dimension est notamment particulièrement affirmée chez le bailleur Plurial Novillia.

CORPUS

Entretiens :

- Responsable « Développement économique » et responsable « Rénovation Urbaine », Reims Habitat, 23/06/ 6, h40
- Directeur du développement économique, responsable du commerce, chargée de mission commerce, Reims Métropole / Ville de Reims, 24/06/ 6, h 5
- Responsable du Projet de Rénovation Urbaine, Direction de la Politique de la Ville et de l'Habitat, Reims Métropole / Ville de Reims, 27/06/ 6, h20
- Directeur de la maîtrise d'ouvrage, Plurial Novillia, 27/06/ 6, h20
- Responsable de la Rénovation Urbaine, Foyer Rémois, 4/07/ 6, h20
- Chargée d'opération, AGENCIA, /07/ 6, h 0
- Ancien directeur de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires, Reims Métropole / Ville de Reims, 20/09/ 6, 2h20
- Ancien président de l'Université Reims Champagne–Ardenne, porteur du projet Grand Campus Croix–Rouge, 0/ 0/ 6, h30
- Responsable Transport Public et son adjointe, direction des Etudes, des déplacements et de l'Espace Public, Reims Métropole, 26/ 0/ 6, h45
- Directeur, D2H, AMO commerce et développement économique, 3 / 0/ 6, 0h55
- Responsable du Projet de Rénovation Urbaine, Direction de la Politique de la Ville et de l'Habitat, Reims Métropole / Ville de Reims, 02/03/ 8, h

Sources documentaires

- Ville de Reims, AUDRR, 994, Projet de développement social et urbain de Croix–Rouge, 90p.
- Ville de Reims, District de Reims, AUDRR, 996, Contrat de ville – projet de quartier. Croix–Rouge : parti d'aménagement de l'épine dorsale du quartier, 20p.
- Ville de Reims, 997, Convention de développement économique et d'aménagement de la Zone Franche Urbaine de Reims, 24p.
- District de Reims, 998, Dossier de concertation préalable – Transport public et intégration urbaine : Redonner vie à la rue, 27p.
- District de Reims, 999, Etude d'impact – Projet de transport en site propre – Quartier Croix–Rouge, 52p.
- District de Reims, 2000, Convention de concession de la ZAC de la Rafale, 4p.
- Ville de Reims, 2000, Projet de renouvellement urbain – Quartier Croix–Rouge – présentation pour l'obtention d'une Opération de Renouvellement Urbain, 9p.
- Ville de Reims, 2002, Convention de l'Opération de Renouvellement Urbain, 7p.
- AUDRR, 2004, Diagnostic urbain du TCSP, 05p.

- ANRU, 2004A, Convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine de la Ville de Reims 2004 – 2008, 50p.
- ANRU, 2004B, Annexes – Programme de rénovation urbaine – Reims – 2004–2008, 250p.
- ANRU, 2005, Plan local d'application de la charte nationale d'insertion de l'ANRU – ANRU de Reims, 0p.
- Reims Métropole, 2006A, Schéma Directeur du quartier Croix-Rouge, 4p.
- Reims Métropole, 2006B, Dossier d'enquête publique préalable à la DUP du tramway – Etude d'impact, 0p.
- MARS, 2007, Présentation générale du projet de tramway de l'agglomération rémoise, 00p.
- ANRU, 2008, Avenant n° à la convention de renouvellement urbain du 0 décembre 2004, 73p.
- ANRU, 20 0A, Rapport final du point d'étape du PRU de Reims, 45p.
- ANRU, 20 0B, Avenant n°7 à la convention de renouvellement urbain du 0 décembre 2004, 27p.
- ANRU, 20 , Avenant n°9 à la convention de renouvellement urbain du 0 décembre 2004, 223p.
- Ville de Reims, 20 5, Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour le volet économique du Contrat de Ville de Reims – Rapport intermédiaire, 87p.

L'OPERATION CIRIAM A FLERS

UNE VILLE, UN SITE, UN PROJET

Basse-Normandie, Pays du Bocage, Flers

La ville de Flers se situe dans l'ancienne région Basse Normandie, dans le département de l'Orne, et plus précisément dans la zone parfois qualifiée de « bocage ornais ». Cette zone correspond à un pays « au sens de la loi Pasqua de 1995 », créé en 1997, appelé « Pays du Bocage ». Il a été formé à partir d'une « association de développement économique du pays de bocage » créée en 1984, appelée ADECO, et qui couvrait les 4 cantons du sud du département. Le territoire actuel du pays est plus étendu et comprend tout le sud-ouest du département de l'Orne (25 communes, 9 intercommunalités dont la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers) et prend la forme d'un GIP (créé en 2003).

La communauté d'agglomération du pays de Flers (CAPF) est créée en 2000 et regroupe 3 communes autour de la ville de Flers. Elle s'est établie sur les bases d'une première communauté de villes créée en 1994. Elle s'élargit à 25 communes en 2003 (37 habitants) ; elle est rebaptisée « Flers Agglo » en 2005.

Yves Goasdoué (PS) est maire de Flers depuis 2000, président de la communauté d'agglomération depuis 2008 et député depuis 2002. Il succède à ce poste à Sylvia Bassot (UMP), députée de la circonscription entre 1996 et 2002 (décédée en 2004). Celle-ci était en 2003 présidente du pays « Pays du bocage ». L'ADECO, son bras armé, avait alors pour secrétaire général, Marc Esnault, futur directeur de la CCI de Flers-Argentan, structure qui jouera un rôle important dans l'opération CIRIAM.

Ainsi, la décennie 2000 est-elle marquée, dans la zone géographique qui va accueillir l'opération CIRIAM, par un leadership politique stable, partagé entre le maire et président de l'intercommunalité PS et la députée UMP. Par ailleurs, une compétence de développement économique local existe depuis le milieu des années 80 et est portée par l'ADECO (d'abord simple association, devenue pays à la fin des années quatre-vingt dix).

Le pays de Flers constitue le 3^{ème} bassin industriel de Basse Normandie (plus de 3000 emplois). Contrairement à ce que le sens commun peut associer à l'appellation « pays de bocage », l'industrie est présente de longue date dans le territoire. Au-delà de l'entreprise Faurecia, voici quelques indices de cette présence industrielle : l'existence de deux Systèmes Productifs Locaux, l'un dit « quincaillerie de Tinchebray » issu d'une très ancienne tradition de travail des métaux (en particulier, la ferronnerie décorative) et l'autre dit « pôle mécanique du sud Normandie » (localisé à Flers) ; l'existence de Bocage Entreprendre (depuis la fin des années quatre-vingt-dix), représentant local du réseau « Entreprendre » ; la présence de l'entreprise Flers-Méca (née dans les années 80), ancien spécialiste de la fabrication de sièges pour salles de spectacle, aujourd'hui sous-traitant spécialiste du travail des métaux travaillant pour plusieurs secteurs d'activité. Ajoutons que si l'ouest de la France a été une zone privilégiée de la « décentralisation industrielle » des années 50 et 60, cette forme particulière d'industrialisation, faite d'usines-tournevis mobilisant d'importants contingents de main d'œuvre non qualifiée, ne concerne pas l'industrialisation typique du pays de Flers et du bocage : là, en effet, l'industrie est faite de PMI-

PME créées et développées sur place à partir d'un savoir-faire spécialisé. Les sites Faurecia dont il sera question plus loin sont issus de cette tradition (et non du mouvement de décentralisation industrielle).

L'industrie automobile est le secteur industriel le plus important dans la région Basse Normandie, avec environ 25000 emplois directs. La collectivité régionale en a fait une priorité stratégique dans les années 2000 (cf. SRDE), en particulier suite à deux importants traumatismes industriels qui ont frappé le territoire. D'abord le cas de la Société Métallurgique de Normandie (SMN), 6800 salariés en 1974, qui ferme en 1993 et supprime 600 emplois industriels. Ensuite avec Moulinex, qui ferme en 2000, ce qui conduit à la perte de 2800 emplois industriels. Le territoire régional a donc été durement frappé par les fermetures d'usine et la désindustrialisation au début des années 2000.

Ce risque de désindustrialisation n'épargne pas le pays de Flers, en particulier du fait de la présence de l'entreprise Faurecia. Celle-ci constitue en effet le 1^{er} employeur privé du département de l'Orne, et emploie au début des années 2000 près de 2000 salariés. C'est au cours d'un échange entre la direction locale de l'entreprise et des techniciens de l'ADECO que l'avenir incertain de Faurecia à Flers est évoqué. Rappelons en effet qu'à cette même époque plusieurs pays du bloc de l'est rejoignent l'Union Européenne (2004) et constituent autant de cibles intéressantes pour des industriels de l'ouest, en voie d'internationalisation et désireux de maintenir leur compétitivité dans une compétition mondiale qui s'exacerbe depuis le milieu des années quatre-vingt dix. L'entreprise Faurecia à Flers souffre ainsi de plusieurs handicaps : son activité est éclatée entre quatre sites, dont l'organisation logistique est loin d'être optimale, et qui, en outre, sont loin de se conformer aux nouveaux standards de l'excellence industrielle apparus dans les années quatre-vingt (« lean management », juste-à-temps, ...). Les sites de Flers souffrent aussi d'un turn over important de l'encadrement technique : les cadres sont le plus souvent domiciliés à Caen, et les déplacements quotidiens jusqu'à Flers les entraînent bien souvent à quitter Faurecia pour un emploi dans l'agglomération caennaise.

Émerge ainsi dans le cercle dirigeant de l'entreprise Faurecia au début des années 2000 l'option consistant à fermer les sites de Flers pour construire en Pologne un centre industriel tout neuf, d'un seul tenant et conforme aux nouveaux standards de l'excellence industrielle, qui plus est, dans un pays où le coût du travail est significativement plus faible.

C'est dans ce contexte que les acteurs locaux vont se mobiliser pour proposer aux dirigeants de Faurecia une alternative à l'option « délocalisation », qui va prendre la forme de l'opération CIRIAM. Celle-ci se traduira par l'aménagement d'un nouveau campus industriel, situé à quelques kilomètres du centre de Flers, dans la commune de Caligny, sur des terrains agricoles, destiné à accueillir, entre autres, une nouvelle usine Faurecia regroupant les quatre anciens sites flériens de l'entreprise.

Le Campus Industriel de Recherche et d'Innovation Appliquées aux Matériaux (CIRIAM) correspond à une zone d'activité de 6 hectares situés dans la commune de Caligny, au sein du Pays de Flers, comprenant :

- Une usine de l'entreprise Faurecia de 40 000 m², dédié aux opérations de la division « sièges » du groupe ;
- Un centre technique de 7 700 m² réunissant la R&D et la direction « monde » des mécanismes de siège du groupe Faurecia ;
- Un Centre d'Essais Dynamiques de 2 000 m², plateforme mutualisée dédiée à différents clients industriels désireux de tester leurs produits (catapulte inverse, bancs vibrants) et opérée par la CCI de Flers-Argentan ;
- Un centre de formation de 2 300 m², hébergeant une formation d'ingénieur par apprentissage de l'ENSICAEN centrée sur la spécialité « matériaux et mécanique » ;
- Un restaurant inter-entreprises ;
- Une unité d'assemblage et de stockage de l'entreprise Lemoine (fabrication de bâtonnets ouatés) de 10 000 m² (entreprise installée depuis 2010 dans un des anciens sites flériens de Faurecia -La Blanchardière).



Source : Flers-Agglo



Source : SHEMA (photographie prise avant 20 2 –le Centre d'Essais Dynamiques –en chantier sur la photo– et le site Lemoine n'y figurent pas)

Les acteurs

Faurecia constitue un acteur majeur de l'opération CIRIAM. Au début de l'opération, Faurecia est un équipementier automobile important qui a été constitué par fusions et acquisitions d'une filiale de PSA avec le producteur de sièges Bertrand Faure (997) puis une filiale de l'équipementier Sommer–Allibert (200). Faurecia comprend quatre grandes divisions : sièges / contrôle des émissions (échappement) / systèmes intérieurs / extérieurs de véhicules (pare–chocs). En 2009, Faurecia a engendré un chiffre d'affaires de ,3 Md d'euros, comprenait 62000 salariés, dans 200 sites dans 32 pays, dont 33 centres R&D. Parmi cet ensemble industriel figuraient donc au début des années 2000 trois sites flériens historiques (auxquels s'ajoutaient un entrepôt logistique loué dans une zone d'activités de l'agglomération). Ces sites relevaient de la division siège (Faurecia Sièges Automobiles) et étaient spécialisés dans la fabrication des mécanismes de siège (glissières, articulations, réglages en hauteur). Leur existence à Flers remonte bien avant la constitution de l'entreprise Faurecia. Elle procède de l'entreprise créée en 1946 par les frères Cousins, axée sur l'outillage mécanique. Une première implantation est créée sur le site dit du Bois de Flers, qui se spécialise dès 1960 sur les mécanismes de réglage de sièges de voiture. Ce site s'agrandit en 1972 et un second site est créé à la Butte aux Loups. Enfin un troisième site sera investi par l'entreprise à La Blanchardière. Entre temps, les frères Cousins fondateurs de l'entreprise l'auront revendu à l'entreprise Bertrand Faure au milieu des années quatre–vingt.

Les sites flériens de Faurecia au début des années 2000 sont donc d'abord et avant tout héritiers d'une PMI spécialisée dans l'outillage mécanique, Cousins Frères, qui a intégré un groupe équipementier automobile constitué pour l'essentiel à la fin des années quatre–vingt dix. Cet ensemble industriel flérien comprend donc un appareil de fabrication significatif mais quelque peu vétuste, mais aussi un centre technique (doublé d'un centre de formation) issu du savoir–faire initié et développé par les frères Cousins autour de l'outillage mécanique en général et des mécanismes de siège en particulier.

Ces sites flériens présentent un certain nombre de faiblesses et de problèmes, déjà évoqués plus haut, mais cette proximité entre la fabrication et la R&D constitue manifestement un atout. En effet, pour le groupe Faurecia, la capacité à créer des liens entre recherche/prototype/chaîne de production est cruciale, afin d'améliorer les produits tout en garantissant et respectant des normes de sécurité qui sont essentielles pour un organe comme le siège d'une automobile. Dans cette perspective, le prototypage rapide (imprimante 3D) ne suffit pas à assurer cet objectif puisque l'usinage influe sur les caractéristiques mécaniques d'un mécanisme. La gestion des interactions entre chaînes de production et centre de développement des produits devient alors stratégique et la proximité entre ces deux fonctions la rend plus aisée à mettre en œuvre.

Du côté des acteurs publics, l'ensemble des collectivités territoriales sont impliquées de façon coordonnée via la création d'un syndicat mixte dédié (cf. plus loin). Même si le déclenchement de l'opération est lié à une interaction avec les acteurs du pays et de la ville, c'est la région Basse Normandie qui préside le syndicat mixte. Ceci est dû à l'importance de sa participation financière à l'opération, mais aussi à l'existence dès le départ d'une importante dimension « formation » et « recherche » dans le projet CIRIAM, qui renvoie à des compétences de niveau régional et qui répondait aux préoccupations de Faurecia : problème de turn over de l'encadrement technique et nécessité de maintien/montée en gamme de la compétence technique du site. L'importance accordée à la dimension « formation-recherche » de l'opération se manifestera dans un changement d'appellation de l'opération : à l'origine, les pilotes du projet l'avaient baptisée PREA pur « pôle régional d'équipementiers automobiles », mais lui préféreront rapidement le label CIRIAM « campus industriel de recherche et d'innovation appliquées aux matériaux ».

Les associations patronales locales ont un rôle important dans l'opération. La CCI par l'intermédiaire de son directeur, ancien secrétaire général de l'ADECO, va participer à l'ensemble de la conception de l'opération. C'est elle, par exemple, qui va contribuer à recruter « à l'extérieur » un chargé de mission qui travaillera un temps pour le syndicat mixte. La création du Centre d'Essais Dynamiques résulte pour l'essentiel d'une initiative de la CCI, qui, d'ailleurs, en deviendra l'exploitant. Autre acteur de l'univers patronal impliqué dans le projet, la section locale de l'UIMM, qui jouera un rôle important dans le montage de la formation d'ingénieur en apprentissage.

L'ENSICAEN, grande école d'ingénieur implantée à Caen, est l'opérateur sélectionné pour la formation localisée sur le CIRIAM. Il s'agira d'une formation par apprentissage centrée sur la spécialité « mécanique matériaux », en correspondance avec les corps de savoir technique mobilisé dans l'usine Faurecia, mais déployable bien plus largement. L'ENSICAEN se caractérise par l'importance de la recherche en son sein (7 unités mixtes de recherche, en partenariat avec l'université, le CNRS ou le CEA). L'implication de cet établissement dans l'opération CIRIAM n'a pas été spontanément enthousiaste mais elle a été fortement poussée par la région (par ailleurs, important financeur de l'infrastructure de l'école). L'ENSICAEN a pu s'appuyer sur une première expérience de formation d'ingénieur par apprentissage (en 2004) pour monter la formation associée au CIRIAM. Le développement de ce type de formation n'est d'ailleurs pas sans intérêt pour l'école, car elle constitue une vitrine a priori pour montrer à de potentiels partenaires industriels la capacité à travailler avec eux (le développement des ressources contractuelles étant un des objectifs importants pour cet établissement). Signalons enfin que la compétence

académique sous-jacente à la formation en apprentissage n'était plus présente au sein de l'école et des recrutements ont donc été menés pour y remédier. Le contenu de la formation constituait d'ailleurs une véritable innovation à l'époque de son montage et d'autres formations du même genre se sont développées ailleurs par la suite.

La Société Hérouvillaise d'Economie Mixte pour l'Aménagement (SHEMA), basée à Caen, a été chargée à la fois de l'aménagement et de la construction des principaux bâtiments de l'opération. Créée en 1989 par la ville d'Hérouville Saint Clair, cette SEM a vu son espace d'intervention, et son actionnariat peu à peu étendu à l'ensemble de la région Basse Normandie (la région et les 3 départements intègrent le capital de la SEM en 2002). Cette SEM s'est très tôt spécialisée dans le montage de projets d'immobilier pour les entreprises, qui constitue une de ses compétences spécifiques (incarnée en particulier par son directeur fondateur) et reconnue. Ainsi a-t-elle créée dès 1998 une filiale spécialisée dans la commercialisation et le développement économique territorial (LDA pour « Les Développeurs Associés »). Elle crée en 2004 une société de portage d'immobilier d'entreprises dédiée, la SAS Immobilière de Normandie, en partenariat avec la CDC et des investisseurs privés (cf. ci-dessous). L'importance et la complexité du projet CIRIAM, tant du point de vue technique, que juridique ou financier, nécessitait l'implication d'un opérateur expérimenté du domaine de l'aménagement et de la construction à destination des entreprises, qui n'existait pas dans le pays de Flers.

Chronologie

- naissance du « Projet Z » au sein de l'entreprise Faurecia (projet de transfert des sites Faurecia sur le nouveau campus de Caligny) ;
- 2005 : création d'un syndicat mixte par la Région, le Département de l'Orne et la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers, chargé de porter le CIRIAM ;
- Juin 2005 : signature de la convention publique d'aménagement avec la SHEMA
- 2005 : arrivée d'un nouveau responsable des sites Faurecia de Flers, chargé du projet de réorganisation de l'entreprise à Flers ;
- 2005: Début de définition d'un programme pédagogique pour la formation d'ingénieur en apprentissage à l'ENSICAEN ;
- 2006: Recrutement d'un professeur d'université en métallurgie pour concevoir et diriger le programme de formation de l'ENSICAEN ;
- 2007 : transfert des sites Faurecia sur le CIRIAM entériné par le PDG du Groupe Faurecia
- 2007 : Le CIRIAM est labellisé par le pôle de compétitivité Mov'eo comme « projet territorial structurant »
- 2007: Dépôt d'un dossier d'habilitation de la formation auprès de la CTI et refus ;
- 2008: Nouveau dossier d'habilitation révisé (la 2^{ème} année de la formation se déroule sur le site de l'ENSICAEN à Caen) soumis à la CTI avec visite des rapporteurs de la CTI sur site à Flers : la formation d'ingénieur par apprentissage est habilitée pour 5 ans ;
- 2009 : début du transfert des sites flérien de Faurecia au CIRIAM à Caligny ;

- 27 mai 2009 : inauguration de l'usine Faurecia (40000 m²) sur le CIRIAM ;
- 2009: Recrutement et ouverture de la première promotion d'élèves-ingénieur apprentis de l'ENSICAEN (première année réalisée à Caen) (5 apprentis) ;
- 20 0: ouverture d'une deuxième promotion (22 apprentis) et ^{ière} rentrée sur le site de Caligny ; inauguration du site ENSICAEN de Flers le 0/ 2/20 0 ;
- 20 : rédaction du cahier des charges et sélection du délégataire de service public chargé de gérer et exploiter le CED ;
- 20 2 : transfert du dernier site flérien (dit du « Bois de Flers ») de Faurecia au CIRIAM
- 20 2 : ouverture du Centre d'Essais Dynamiques
- 20 3 : installation de l'entreprise Lemoine sur le CIRIAM.
- Décembre 20 5 : prolongement de 4 ans de la convention publique d'aménagement entre le syndicat mixte et la SHEMA, pour répondre à des projets de développement de Faurecia sur place et à l'intérêt d'autres industriels pour le site.

UN NEW DEAL ENTRE ELUS LOCAUX ET INDUSTRIE

Le financement du projet

Les opérations d'aménagement ont été confiées par le syndicat mixte à la SHEMA, SEM d'aménagement, à travers une convention publique d'aménagement de 10 ans (prolongée de 4 ans en 2015).

Le restaurant interentreprises, ainsi que les bâtiments abritant d'une part, le centre de R&D de Faurecia et l'ENSICAEN, et d'autre part, le Centre d'Essais Dynamiques, sont propriété du syndicat mixte.

Le bâtiment abritant l'usine Faurecia est propriété d'une SCI dénommée Flers Invest. Les trois actionnaires de la Fers Invest sont le Groupe Financière Duval (5 %), la SAS Immobilière de Normandie (25%) et la CDC (24%). La SAS Immobilière de Normandie a été créée en 2004 avec comme principaux actionnaires la SEM d'aménagement SHEMA (43%) et la CDC (29%) ; les autres actionnaires étant pour l'essentiel le Groupe Financière Duval pour 0% et des banques régionales. Cette structure est représentative d'un type particulier d'investisseur, les foncières de portage dédiées à l'immobilier régional. Plusieurs ont été fondées dans les années 2000 dans le cadre d'un partenariat entre Fidual Asset Management du groupe Financière Duval (siège à Boulogne Billancourt), la CDC et des SE locales. Notons que la SAS Immobilière de Normandie est la première structure de portage créée dans ce cadre partenarial.

Ainsi Faurecia est-il locataire de l'ensemble des bâtiments du CIRIAM dans lesquels il exerce son activité.

L'investissement public dans la création du CIRIAM, aménagement foncier et immobilier, a donc été très important (cf. tableau suivant).

Récapitulatif des dépenses engagées par les collectivités depuis 2005					
Répartition par collectivité	Aménagement des terrains	Restaurant Interentreprises	Centre R&D Formation	Centre d'Essais Dynamiques	TOTAL
Région	3 850 788 €	0 €	12 000 000 €	2 886 648 €	18 737 436 €
Département	2 888 091 €	625 000 €	0 €	329 100 €	3 842 191 €
CAPF	2 888 091 €	625 000 €	0 €	329 100 €	3 842 191 €
TOTAL	9 626 970 €	1 250 000 €	12 000 000 €	3 544 848 €	26 421 818 €

Source : Flers Agglo « Le territoire de Flers et l'économie »

Pour évaluer l'investissement global que représente la création du CIRIAM (hors entreprise Lemoine), il faut ajouter aux dépenses engagées par les collectivités 1 M de FNADT, 5 M€ de FEDER, 2 M€ d'équipement pour le centre de formation, ainsi que 45 M€ de financement privé. Ce dernier montant comprend celui de l'usine qui abrite l'activité de Faurecia, lequel a représenté un

investissement total de 27,7 M€, principalement financé en crédit-bail immobilier par un pool de crédits-bailleurs. A l'arrivée, c'est un montant global, public+privé, d'environ 80 millions d'euros qui ont été investis (ce montant ne comprend pas l'investissement plus récent lié à l'entreprise Lemoine).

L'investissement global pour la construction et l'équipement du CED se monte à 7 millions d'euros : un peu plus de 3 millions ont été investis par les collectivités territoriales, auxquels s'ajoutent million du fonds FEDER, le reste a fait l'objet d'un emprunt bancaire (remboursé par les prestations d'essais délivrés par le CED).

L'aménagement du CIRIAM a été réalisé sur des terrains agricoles, selon le Règlement National d'Urbanisme (RNU) ; la commune de Caligny ne disposant pas de POS et la procédure ZAC n'ayant pas été mobilisée. Des réseaux d'infrastructure ont dû être créés pour les besoins de l'usine (transport, fluide) et certains ont pu aussi bénéficier à la population locale : c'est en particulier le cas du réseau de gaz.

Montages publics-privés complexes

En 20 , le journal « Usine Nouvelle » publiait plusieurs articles faisant état du « New Deal industriel des élus locaux » et décrivant « [...] les élus [qui] aiment l'industrie ». L'opération CIRIAM y était à chaque fois citée en exemple, parmi d'autres. Ce New Deal ou cet « amour » pour les industriels se traduit concrètement par un important investissement public, qui est d'abord financier, et qui donne lieu à des montages publics-privés complexes. L'opération CIRIAM en constitue un cas emblématique.

Premier indice de cette complexité des montages réalisés : le recours à la SHEMA, société dont une des compétences reconnue est la capacité à conduire ce type de montage pour le compte des entreprises.

Même si Faurecia n'est pas propriétaire du bâti de l'usine, celui-ci est loin de constituer une enveloppe immobilière standard : un architecte japonais, Yoshihiko Iida, a été choisi par Faurecia pour le concevoir ; des techniques constructives spécifiques ont été mises en œuvre, en particulier pour accueillir des presses nécessitant la réalisation de fondations particulières. La fixation du loyer a fait l'objet d'importantes négociations, notamment avec l'actionnaire privé majoritaire de la SCI Flers Invest, le Groupe Financière Duval. Au bout du compte, Faurecia s'est engagé sur une durée de location de 20 ans, durée qui permet le recouvrement du prêt contracté pour financer l'usine. Il apparaît ainsi que, même si l'entreprise est locataire, son engagement dans l'opération est significatif et s'étend sur le moyen terme.

Les espaces occupés par l'ENSICAEN pour la formation d'ingénieur et par Faurecia pour son centre de R&D font partie d'un seul et même bâtiment propriété du syndicat mixte (au terme de la convention avec la SHEMA). Le montage de ce type de bâtiment présente lui aussi une certaine complexité puisqu'il a fallu rendre compatible le statut « établissement recevant du public » propre à l'activité menée par l'ENSICAEN et le statut privé propre à Faurecia.

Le Centre d'Essais Dynamiques est géré et exploité au moyen d'une délégation de service public, attribuée à la CCI Ouest Normandie. Cette délégation à la CCI a transformé de fait les relations

initiales entre les collectivités territoriales et la CCI, puisqu'auparavant la CCI faisait partie du collectif de projet qui a conçu et piloté l'opération. Autre spécificité dans l'organisation du CED : l'une des infrastructures présente dans le CED, la catapulte inversée, est gérée et exploitée par des salariés de Faurecia (la maîtrise de cet outil constitue une compétence de longue date des sites de Faurecia à Flers). Or l'objectif du CED est de travailler pour le compte de clients divers, appartenant à différents secteurs d'activité, et qui peuvent être concurrents de Faurecia. Des procédures juridiques spécifiques ont donc dû être mises en place afin de rendre possible ce type particulier d'exploitation et garantir le secret industriel associé aux essais réalisés. Ajoutons pour finir que le CED fait aussi intervenir un ingénieur en temps partagé embauché via un groupement d'employeur existant localement.

Le syndicat mixte, pierre angulaire du projet

La création d'un syndicat mixte exclusivement dédié à l'opération CIRIAM en constitue une caractéristique essentielle.

Cet outil a permis de répondre de façon coordonnée au besoin multidimensionnel du projet de l'entreprise, qui interpellait un grand nombre de compétences distribuées entre les trois niveaux de collectivité engagés (régional, départemental, intercommunal) : formation, recherche, infrastructures, aménagement foncier.

La création de cet outil a aussi coïncidé avec la « sanctuarisation » du projet, c'est-à-dire l'engagement de tous les élus impliqués de ne pas s'« approprier » personnellement la paternité (maternité) du projet. Par exemple, lors de la campagne des élections présidentielles de 2007, les porteurs du projet ont refusé la visite d'un(e) des candidat(e) phare de l'élection.

Cette alliance politique matérialisée très tôt, dès 2005 et la création du syndicat mixte, a été un élément important pour déclencher la décision du groupe Faurecia de maintenir sa présence à Flers.

Par ailleurs, cette alliance politique a conduit en parallèle les élus à mettre sous pression constante les équipes opérationnelles pour faire sortir le projet et répondre aux modifications en cours de route du cahier des charges de l'industriel (en particulier, un redimensionnement du centre de R&D). Il s'avère en effet que, si du côté de la sphère publique l'ensemble des intervenants étaient alignés par le syndicat mixte, du côté de l'industriel, plusieurs directions et services étaient concernés par le projet, ce qui ne facilitait pas nécessairement la formulation claire et définitive d'une commande. Par exemple : les acteurs du projet ont mis un certain temps à se rendre compte que l'un de leur interlocuteur privilégié n'avait pas nécessairement la capacité à décider sur l'ensemble des composantes du projet (en particulier la composante R&D).

Hormis les équipes de la SHEMA intervenant dans le projet, le syndicat mixte a pu bénéficier d'un recrutement ponctuel dédié au projet, auquel il faut ajouter la contribution pérenne d'une personne des services techniques de l'agglomération de Flers.

Au-delà des équipes opérationnelles dédiées, les services de l'Etat sont eux aussi intervenus sur le projet qui a nécessité la mise en conformité de nombreux composants du projet avec les normes en vigueur. Leur réactivité a été sans faille, aux dires des acteurs interviewés.

Signalons enfin que le changement de majorité aux dernières élections régionales de 20 5 a constitué un véritable test pour l'ensemble des pilotes du projet (hors région). En effet, jusqu'alors, le président du syndicat mixte était le président de la région Basse Normandie en personne, ce qui signalait le fort soutien politique régional pour ce projet. Après une période d'incertitude, la nouvelle majorité régionale a nommé la première vice-présidente (par ailleurs en charge du développement économique) à la tête du syndicat mixte, ce qui a été interprété localement comme un signe de continuité dans le soutien politique régional au projet.

TRANSFORMATION DE L'INDUSTRIEL, RAYONNEMENT ECONOMIQUE DU TERRITOIRE

La transformation de Faurecia à Flers

Si d'importants efforts sur le plan politique, financier ou opérationnel ont été consentis au sein de la sphère publique, un travail très important a aussi été mené du côté de Faurecia pour faire advenir les nouveaux sites localisés dans le CIRIAM. Car, en effet, pour Faurecia, l'implantation au CIRIAM n'est pas un simple déménagement-regroupement de quatre sites : il s'agit d'une véritable réorganisation industrielle. La nouvelle implantation a en effet conduit à une modification substantielle des méthodes et de l'organisation du travail, selon les principes du « lean management » et de l'« excellence industrielle ».

Cette transformation est notamment visible dans la couleur dominante des environnements de travail : alors que c'est le marron qui dominait dans les anciens sites Cousin, c'est désormais le blanc qui domine dans le nouveau site, présent jusque dans les vêtements portés par les opérateurs (blouses blanches). La nouvelle implantation a donc coïncidé avec une rupture avec la culture professionnelle héritier de Cousin Frères afin de faire rentrer les sites flériens dans les standards et la culture Faurecia. En effet, il n'était pas rare, avant le transfert au CIRIAM, d'entendre certains salariés dire qu'ils travaillaient chez Cousin.

Une importante démarche d'accompagnement interne a donc été mise en place pour gérer la résistance du corps social, y compris une partie de l'encadrement). Un prestataire spécialisé est ainsi intervenu. Des événements spécifiques ont été créés : par exemple la symbolisation du futur site dans l'espace rural encore vierge. Une bande-dessinée a été créée et diffusée. Le transfert des sites au CIRIAM a d'ailleurs été émaillé d'un certain nombre de conflits sociaux (grèves, manifestations), puisque, même si Faurecia n'a pas fermé, un certain nombre d'emplois ont été supprimés (passage de 900 à 400 emplois).

De façon paradoxale, en transférant l'usine au CIRIAM mais en restant implanté dans le territoire, Faurecia rompt avec certaines pratiques de travail mais maintient simultanément une culture technique particulière, celle associée à la « découpe fine ». Ce savoir faire métallurgique est conservé et maintenu dans un espace dédié au sein du centre de R&D : il s'agit de « l'espace prototype » qui met au point et conçoit l'outillage nécessaire à la fabrication des mécanismes de siège produit dans l'usine adjacente.

Plus largement, le site flérien devient la direction mondiale de Faurecia Siège Automobile pour les mécanismes. Ainsi, lorsque l'ancien directeur de l'usine est nommé en 2006 au poste de directeur des opérations de la division mécanismes, il ne quitte pas le pays de Flers et le CIRIAM mais change simplement de bâtiment.

Après une mise en fonctionnement et quelques années difficiles (la crise de 2008 étant par ailleurs passée par là), l'usine de Flers constitue aujourd'hui le site modèle pour les opérations industrielles de la division sièges de Faurecia. Des managers et techniciens de tous les autres sites mondiaux du groupe viennent s'y former et le groupe projette d'ailleurs d'y installer une

« académie » de formation interne propre. Ce nouveau statut conduit le site flérien à être en première ligne des transformations/mutations productives en cours et à venir, qui conduiront à une diminution du nombre d'opérateurs engagés dans la fabrication des mécanismes de siège doublée d'une montée en compétences et d'une automatisation accrue des procédés.

Enfin, signe que la rupture avec l'ancienne culture professionnelle a bien été opérée, une démarche sur la mémoire de l'entreprise a été entreprise en 2006. Celle-ci a été suggérée et initiée par un des managers au moment où l'entreprise a décidé de réaménager le hall d'entrée du centre de R&D : il s'agissait d'y mettre en évidence l'importance de la tradition et du passé industriels des sites flériens et l'héritage des frères Cousin.

Le rôle de l'entreprise Faurecia dans le territoire

L'entreprise Faurecia joue un rôle central dans l'opération CIRIAM. C'est la volonté politique locale d'assurer son maintien dans le pays de Flers qui enclenche le projet CIRIAM. Elle constitue en outre l'occupant principal des bâtiments nouvellement créés. Néanmoins, son rôle va au-delà de la stimulation de l'intervention publique ou d'une occupation immobilière.

En effet, le projet CIRIAM a aussi coïncidé pour l'entreprise Faurecia avec une ouverture « nouvelle » de l'entreprise vers son territoire. Celle-ci prend plusieurs formes.

Partie prenante du projet au moment de sa conception, l'entreprise ne s'est pas contentée de produire des cahiers des charges auxquels la puissance publique était chargée de répondre. Les responsables de l'entreprise ont en effet pleinement pris part à la réalisation des différentes briques du projet, au-delà des seuls bâtiments censés abriter son activité. Ainsi, Faurecia a-t-elle joué de son influence dans les milieux patronaux pour faire labelliser par la CTI la formation d'ingénieur en apprentissage (rappelons que cette labellisation n'est pas allée de soi et a nécessité de passer une seconde fois devant la CTI après un premier refus).

Au-delà de l'embauche régulière d'un certain nombre d'apprentis, Faurecia joue un rôle important dans la formation en apprentissage en mettant à disposition son réseau notamment pour assurer la période à l'étranger des apprentis (composante importante du cahier des charges CTI pour la délivrance du diplôme d'ingénieur).

Faurecia joue aussi un rôle dans le fonctionnement du CED : le directeur est un ancien de Faurecia, qui a activé le réseau des anciens de l'entreprise pour candidater au CED. Rappelons en outre qu'une partie des équipements du CED est exploitée et gérée par du personnel Faurecia.

Alors que l'implication de l'ENSICAEN dans le CIRIAM a pu laisser entrevoir un potentiel intéressant pour développer des projets de recherche et d'innovation collaboratifs, ceux-ci ont des difficultés à se réaliser. On peut citer l'exemple du projet de mutualiser un microscope sur le site de Flers, qui n'a finalement pas abouti. Ce potentiel de collaboration est notamment entravé par une gestion tendue de l'usage de l'espace partagé par l'industriel et l'établissement de formation (les projets de développement de l'un se heurtent au refus de l'autre de mettre à disposition des espaces considérés par le premier comme non utilisés).

En définitive, peut-on considérer que le CIRIAM constitue une sorte de village Faurecia ? Il apparaît que tel ne semble pas être le cas. Car, si en effet le Centre d'Essais Dynamiques comme la formation en apprentissage s'appuient sur et bénéficient des ressources de Faurecia, ils utilisent ces dernières pour développer leur autonomie : l'un et l'autre ont aujourd'hui un portefeuille de clients qui leur permet de ne pas dépendre économiquement et fonctionnellement de Faurecia. Les vingt cinq apprentis de l'ENSICAEN travaillent dans un ensemble diversifié d'entreprises situées dans le grand ouest de la France ; les équipements du CED sont utilisés à plein par une diversité d'industriels, au-delà du secteur automobile. La relation de proximité avec Faurecia a donc permis l'amorçage et le développement de ces deux activités au-delà du périmètre du CIRIAM et du pays de Flers.

L'association de l'industrie, de la recherche publique et privée et de la formation est au cœur de l'opération CIRIAM et l'on pourrait donc l'interpréter comme la création d'un cluster. Toutefois, son fonctionnement concret est assez différent de celui que l'on associe généralement à la politique des pôles de compétitivité, centré sur la R&D collaborative (on a vu plus haut que celle-ci avait du mal à se mettre en place). D'ailleurs, la seule contribution du pôle de compétitivité Movéo au CIRIAM a été sa labellisation comme « projet territorial structurant », mais ceci n'a conduit à aucun investissement financier de la part de cet acteur.

L'articulation endogène/exogène est au cœur de la dynamique de l'opération CIRIAM

Ce qui fondamentalement caractérise l'opération CIRIAM, c'est la conjonction d'une dynamique endogène, portée par un collectif d'acteurs ancrés dans le pays de Flers, et une dynamique exogène portée par différents acteurs extérieurs au territoire. Cette conjonction constitue le moteur de l'opération. Elle a pris plusieurs formes et n'est pas exempte de tensions.

D'abord au sein même de Faurecia, l'opération CIRIAM a mis aux prises responsables du siège et responsables du site. Leur rapport ont été tendus voire conflictuels. Un acteur a joué un rôle crucial d'intermédiaire dans les échanges internes au groupe Faurecia et le choix de son profil a sans doute joué un rôle déterminant dans l'issue positive (puisque Faurecia a finalement décidé de ne pas délocaliser en Pologne) : il s'agissait en effet d'un cadre bon connaisseur du groupe du fait des différents postes occupés auparavant dans différents sites, mais aussi bon connaisseur du territoire, du fait de liens personnels et familiaux.

Sur le plan opérationnel, le projet a fait appel à la compétence « extérieure » de la SHEMA, mais en préservant la compétence « locale » de l'ADECO (GIP Pays du Bocage) pour ce qui concerne la prospection/négociation avec de futurs occupants : la filiale de commercialisation LDA de la SHEMA n'a pas été autorisée à intervenir dans le projet.

En ce qui concerne la formation d'ingénieur en apprentissage, le projet initial visait à construire des passerelles entre enseignement technique (le lycée technique et le BTS de Flers) et enseignement supérieur (ENSICAEN). Si la formation d'ingénieur a recruté pendant un temps des BTS locaux, ce recrutement a été arrêté par la suite, la différence de niveau étant trop importante à combler (signalons qu'un critère décisif et « objectif », du point de vue des responsables de la

formation, a été le niveau d'anglais). Il en résulte donc que la formation d'ingénieur en apprentissage privilégie aujourd'hui un recrutement d'élèves ayant un DUT (qui d'ailleurs arrivent souvent avec leur entreprise). Ces apprentis viennent pour beaucoup de l'extérieur du territoire et logent d'ailleurs pour l'essentiel à Caen durant la durée de leur formation d'ingénieur.

De façon analogue, le CIRIAM abrite la direction monde des mécanismes de Faurecia et certains des responsables qui y travaillent la semaine résident en-dehors du territoire (parfois en région parisienne, qu'ils regagnent tous les week-ends). Le rôle du site flérien dans le réseau mondial de Faurecia engendre aussi la présence temporaire à Flers d'employés des clients constructeurs automobiles du monde entier qui viennent travailler dans le centre technique pour développer des mécanismes pour leurs sièges (open space dédié).

Cette montée en gamme du site flérien de Faurecia a un effet en retour sur les projets d'équipement de l'agglomération de Flers. L'interaction étroite avec les responsables de Faurecia autour de l'opération CIRIAM a en effet amené certains responsables locaux à mettre en évidence ce qui est désormais considéré comme des faiblesses du territoire. Ceci a suscité un travail de mise à niveau (aux standards actuels) des équipements de la ville. Par exemple, c'est un tel argumentaire que les responsables de Flers-Agglo mobilisent pour justifier la réhabilitation à venir (au moment de l'enquête en 20 6) de la maison des internes de l'hôpital.

CORPUS

Au-delà des sources documentaires diverses et nombreuses qui ont été consultées (presse rapport public, ...), les développements qui précèdent reposent sur les entretiens suivants :

- Mr Laurent Beauvais, président de la région Basse Normandie de 2008 à 2015, vice-président innovation recherche avant 2008, par ailleurs, président de la communauté de communes du Pays d'Argentan (devenue Argentan Intercom en 2014) depuis 2008
- Mme Annie Rossi, ancienne directrice de la prospective, des métiers et de l'apprentissage, directrice générale adjointe de la région Basse Normandie jusqu'en 2014
- Mr Youssef Zeniter, Directeur Attractivité du Territoire, Administrateur du C.I.R.I.A.M, Flers Agglo
- Mr Marc Esnault, directeur de la CCI de Flers Argentan (retraité fin 2015), ancien secrétaire général de l'ADECO, agence de développement économique adossé au pays
- Mr Thierry-Olivier Magon, responsable du Centre d'Essais Dynamiques, CCI de Flers-Argentan (aujourd'hui CCI Ouest Normandie)
- Mr Philippe Durand, directeur du site Faurecia de Flers de 2005 à 2009
- Mme Florence Lefebvre, responsable ressources humaines du site Faurecia, puis de la division « seating » en France
- Mr Lionel Remande, coordinateur du site Faurecia
- Mr Olivier Zanusso, directeur de l'usine Faurecia de Flers, ancien directeur adjoint de l'usine depuis 2014
- Mme Lucile Cantet, directrice départementale (Orne) à la SHEMA
- Mr Jean-Claude Tapin, chef de projet SHEMA, Mme Céline Aumont, chargée d'opération à la SHEMA
- Mr Eric Hug, professeur et premier responsable de la formation par apprentissage de l'ENSICAEN
- Mr Jean-François Hamet, directeur de l'ENSICAEN, ancien directeur des études
- Mr Daniel Guerreau, ancien directeur de l'ENSICAEN
- Mr Guillaume Boitier, directeur-adjoint DRRT Normandie, ex directeur des relations industrielles de l'ENSICAEN

LE PROJET IVRY-CONFLUENCE

« On a du mal à sortir l'immobilier d'activité. Toutes les organisations se mobilisent sur cette vocation productive, on travaille avec l'Observatoire Régional du Foncier en Ile de France, avec le Département du Val de Marne, on a mis en place un atelier avec d'autres collectivités de la région : Plaine Commune qui a les mêmes problématiques, Est Ensemble, et c'est l'EPT 2 qui pilote parce qu'on s'est dit qu'on a les mêmes problématiques et qu'on n'a pas les solutions. Donc il y a tout un travail de benchmark sur les produits phares et comment ils sont sortis de terre. Souvent ce n'est pas 'duplicable' parce qu'à chaque fois c'est spécifique au projet, mais au moins on peut partager. On travaille aussi avec l'APUR, la Ville de Paris. Pour tout le monde aujourd'hui c'est un vrai sujet d'actualité » (Cheffe de mission aménagement économique, EPT 2).

LE PROJET IVRY CONFLUENCES : UN PROJET URBAIN PIONNIER EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE PRODUCTIVE

Un territoire, un site, un projet urbain et économique

Le projet Ivry-Confluences se développe sur le quartier Ivry Port, à la confluence de la Seine et de la Marne, sur la commune d'Ivry Sur Seine, 58.000 habitants³⁴, dans le Val de Marne. C'est l'un des plus importants projets de renouvellement urbain en première couronne parisienne et une pièce maîtresse du projet de développement de cette commune, tant au plan urbain qu'économique. Limitrophe du 3^{ème} arrondissement de Paris, dans le prolongement du projet urbain Paris Rive Gauche, Ivry Confluences couvre une superficie de 45 ha, soit 20% de la commune. Il se situe dans le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Seine Amont, sur un secteur considéré comme stratégique à l'échelle régionale et métropolitaine.

Les objectifs et le programme de ce projet de renouvellement urbain comportent plusieurs volets dont témoignent les bilans annuels de la Ville : accompagnement des habitants, concertation, nature et environnement, production résidentielle, aménagement d'espaces publics, implantation de nouveaux transports collectifs et d'autres équipements publics, dépollution, politique énergétique dans l'habitat ancien... On retrouve ici des éléments relativement ordinaires des projets urbains en secteur dense. Ivry Confluences se distingue en revanche par son programme économique. Il représente en effet 50% du programme global. Cette proportion indique l'importance accordée à l'enjeu économique dans ce projet d'aménagement. Plus encore, il est tourné non seulement vers le tertiaire et le commerce mais également vers les PME et PMI dites productives. L'injonction politique, relayée par les sphères techniques, affiche en effet la volonté de maintenir et d'implanter des petites et moyennes activités productives et artisanales. Cette orientation économique est ambitieuse. Elle singularise Ivry Confluences parmi les projets urbains en hyper centre ou première couronne francilienne. Si l'on prend le cas de l'opération Paris Rive Gauche, limitrophe, lancée en 200 elle est centrée sur la production de bureaux, commerces, activités artistiques et culturelles en cherchant avant tout à attirer des sièges sociaux d'entreprises

³⁴ Recensement INSEE 2012

internationales. Une autre opération parisienne actuelle, Clichy Batignolles, engagée en 2005 sur un périmètre de 54ha prévoit 05000 m2 de programme tertiaire et 25000 m2 dédiés aux commerces. Dans aucun de ces projets l'activité productive ne compte parmi les objectifs à atteindre. Même si on retrouve davantage ces préoccupations sur des territoires comme ceux de Plaine Commune ou d'Est Ensemble, Ivry Confluences fait figure d'expérience pionnière en considérant l'économie dite « productive » comme une orientation stratégique majeure et cela dès le début des années 90. Mais, comme l'énonce clairement un chargé d'opération municipal : « la complexité ce n'est pas le développement durable ou le logement, le vrai enjeu, compliqué et difficile, c'est le développement économique. C'est de produire de l'immobilier d'activité, autre que du tertiaire. (_) C'est la vraie difficulté, c'est ce qui a légitimé cette opération ». La relation entre urbanisme et développement économique est ainsi une problématique centrale du projet Ivry-Confluences. Il témoigne de la façon dont, en centre urbain dense métropolitain, des acteurs publics et parapublics œuvrent pour résister à l'éviction des TPE et PME/I et pour produire de l'immobilier dédié à l'économie productive. Cette recherche s'est attachée à analyser Ivry-Confluences précisément sous cet angle.



Source : lvryconfluences.fr

Pour les élus il s'agit de s'inscrire dans la continuité de l'histoire industrielle de la ville, de valoriser les caractéristiques du territoire ivryen et de résister aux pressions de la métropolisation et du modèle métropolitain privilégiant la promotion résidentielle et tertiaire. Ivry est en effet devenue une ville industrielle au cours de la première moitié du 9^{ème} en attirant des entreprises qui s'implantaient à proximité de la Seine. Cette histoire industrielle a marqué le tissu urbain et

social de la commune, ainsi que son histoire politique. La Ville a d'ailleurs été l'un des fiefs du Parti Communiste Français, qui reste majorité municipale depuis 1925.

Mais, au tournant des années 1960, les mutations des structures productives et de l'économie mondialisée ont progressivement provoqué la désindustrialisation du secteur et, avec elle, un déclin économique, une érosion des emplois (les suppressions se comptent en milliers) et une chute démographique de près de 20% entre 1975 et 1999³⁵. Les effets urbains sont particulièrement visibles sur le secteur d'Ivry Confluences composé de grandes emprises foncières en friches, héritées du départ des nombreuses activités industrielles ou d'entrepôts (brasseries industrielles, métallurgie, filière de l'industrie automobile, usines agro-alimentaires, dépôts de bois, raffinerie, industrie chimique...). Au début des années 1990 les quais de Seine sont dégradés et pollués, de vastes zones de friches jouxtent un tissu faubourien dévalorisé mixant habitat, activités productives et hôtels où cohabitent des poches d'insalubrité, d'habitat indigne et de vacance tant résidentielle que commerciale ou d'activités.

Au milieu des années 1990, quand la municipalité engage les réflexions sur l'avenir du secteur Ivry Port, la population active de la ville est majoritairement constituée d'employés (35.7%) et d'ouvriers (24.4%), elle compte aussi une part significative d'une population jeune et peu ou pas qualifiée. Malgré la désindustrialisation, la ville conserve un tissu d'artisans et de PME-PMI. En 2008, alors que la ZAC Ivry Confluences vient d'être créée, plusieurs études livrent leurs résultats. L'une, réalisée par le bureau d'études « Partenaires développement », montrait que la ville comptait encore près de 3000 établissements représentant plus de 30.000 emplois, principalement dans le secteur industriel et celui du service à la personne et aux entreprises (Gueld, 2008). « Le tissu communal se caractérise (ainsi) par une forte concentration de TPE-ME de moins de 10 salariés (...); le secteur Ivry Port concentrant près de 34% des entreprises de la commune » (Gueld, 2008). Une autre étude, commanditée auprès du bureau d'études SEGAT recense, sur le périmètre de la ZAC, près d'une centaine d'établissements dans les secteurs du commerce de gros, de la construction, des services inter-entreprises, de la logistique, des services à la personne ou encore d'industries manufacturières. Le maintien et le relogement de ces entreprises deviendront un des points névralgiques du projet Ivry-Confluences.

En 2002, les opérateurs parapublics SADEV94 et AFTRP sont missionnés au moyen d'un mandat d'études pour définir des orientations stratégiques tandis que plusieurs agences d'architecture et d'urbanisme conçoivent le projet urbain du site et son programme de constructibilité. Le schéma de référence proposé par l'agence B. Fortier est retenu, arrêtant des principes et des partis d'aménagement relativement classiques : reconquérir la Seine, renforcer la mixité sociale et urbaine (fonctionnelle), requalifier les places et avenues, renforcer les liens avec le centre-ville, Paris et les communes limitrophes, créer des pôles de centralité. Entre 2004 et 2008 l'ensemble de la réflexion se matérialise par l'adoption du Schéma de Développement d'Ivry Port (le SDIP). Ce schéma directeur développe une vision prospective et programmatique sur les thématiques de l'habitat, du transport et du développement économique. Il constitue un document de référence pour l'action et veut également rendre visible la reconversion du secteur auprès du monde économique. Le projet politique porté par la Ville sur ce secteur est résumé de la manière suivante

³⁵ La ville a perdu 12000 habitants, passant au cours de cette période de 63.000 à 51.000 habitants. Source INSEE.

par le bureau d'études Partenaires Développement, en charge des études alimentant le SDIP sur le volet économique. Il s'agit d'y conduire « un développement en adéquation avec une conception de ville équilibrée dans toutes ses composantes, en particulier un équilibre emploi-logement, une diversification des produits d'immobiliers d'entreprise (dont maintien du tissu de PME existant), et un équilibre des populations » (Gueld, 2008)³⁶.

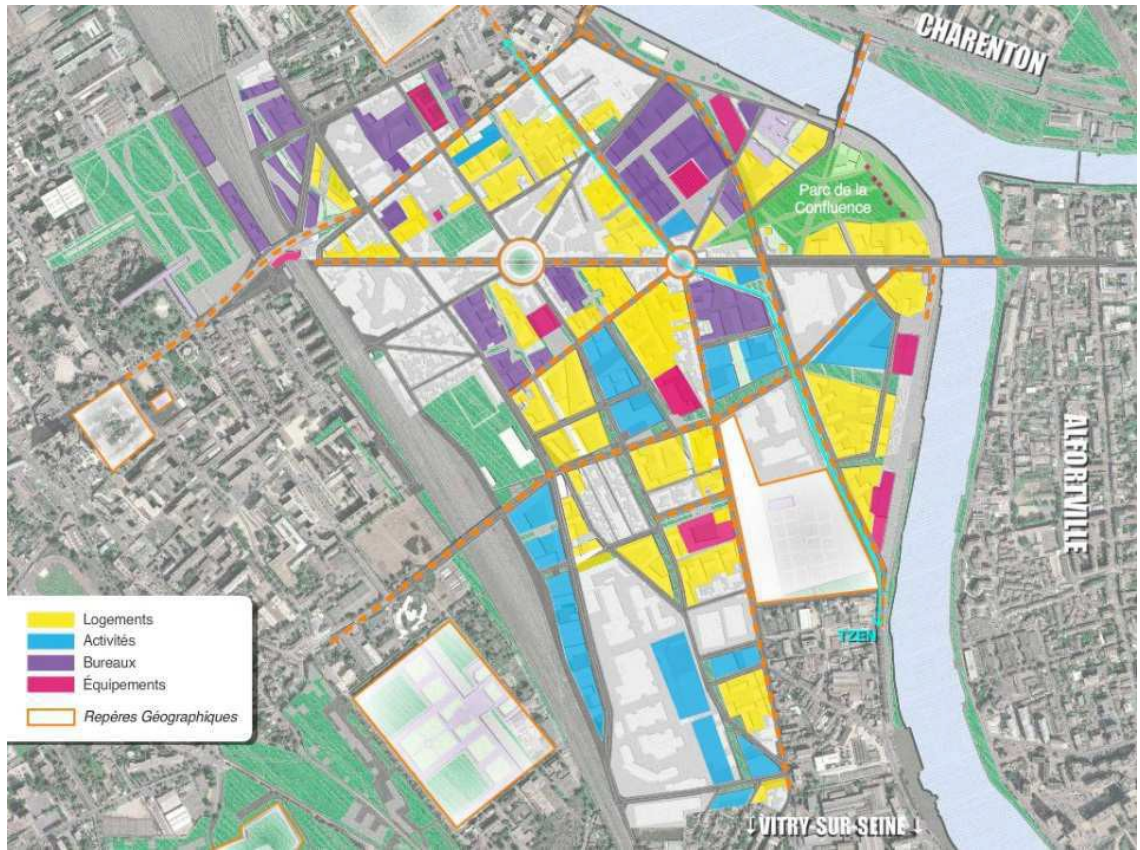
En 2007, une concession d'aménagement est confiée à l'opérateur parapublic SADEV94 dont le périmètre sera élargi en 2010. La ZAC, de 45 ha, est composée de parcelles libérées et d'ilots restant à libérer. L'ensemble est découpé en cinq secteurs opérationnels confiés à des agences d'architecture et d'urbanisme de renom, l'agence Fortier jouant un rôle d'urbaniste coordinateur à l'échelle de la ZAC.

Le projet Ivry-Confluences a été estimé à 750 millions d'euros, dont 50 millions financés par la Ville d'Ivry, soutenue par des subventions d'Etat, de la Région et de l'UE. Il poursuit une programmation mixte composée à 50% d'activités économiques, 40% de logements (2500 logements sociaux et 3750 en accession, pour 5000 habitants) et 10% d'équipements publics (groupes scolaires et collèges, petite enfance, équipement sportif), pour un volume total de 1,3 millions de m². Ces m² à bâtir devraient être accompagnés par la création de 40 ha d'espaces publics requalifiés ou créés, comptant un parc urbain, la requalification d'axes structurants et la création de voiries, la revalorisation des berges sur Seine, ou le franchissement des voies ferrées.

Le programme économique est estimé à environ 350.000 à 450.000 m² de bureaux ; 80.000 m² pour les activités productives ; 5.000 m² de commerces et services, avec une prévision de 30.000 emplois sur le programme tertiaire et de 3.000 emplois sur le programme d'activités.

Fin 2007, soit 10 ans après le lancement de la ZAC, le programme tertiaire est non commercialisé. Sur les trois lots prévus pour accueillir des bureaux, le plus important (100.000 m²) reste actif, mais devant la moindre commercialisation du tertiaire, la municipalité a décidé de suspendre l'avenir des deux autres. Quelques commerces et PME commencent à s'implanter. A contrario du tertiaire, la livraison des logements suit son planning et ses objectifs de commercialisation avec succès. Il s'ensuit que l'opération fait, à ce jour, figure d'opération résidentielle. Face à ce constat, depuis le début de l'année 2007, la municipalité a mis en avant le retard pris dans la commercialisation des charges foncières activités et voudrait davantage instrumentaliser la vente de nouvelles charges foncières logements comme moyen de pression auprès des promoteurs dans l'objectif de les stimuler à commercialiser le lot tertiaire de 100.000 m² dont ils ont déjà réservé les charges foncières (dès 2007-2008) ainsi que les locaux d'activités. Depuis 2007, l'opération entre ainsi dans une nouvelle période avec une accentuation de l'effort sur l'immobilier dédié à l'économie productive et à la relocalisation des TPE/PME-I déjà implantées sur le site. Cet effort est conjointement consenti par l'aménageur Sadev94, la municipalité et l'EPT 2, dans une étroite collaboration.

³⁶ Etude économique sur le devenir du quartier Ivry Port (2008), Partenaires Développement



Source : ivryconfluences.fr

LES PETITES ET MOYENNES ACTIVITES PRODUCTIVES :: UN PROJET ECONOMIQUE DANS LE PROJET URBAIN

L'économie productive :: un impensé de l'urbanisme, qui passe sur le devant de la scène

La notion d'économie productive ne va pas de soi. Parmi les acteurs rencontrés certains parlent d' « activités du secondaire », d'autres (et parfois les mêmes) parlent d' « activités économiques ordinaires » ou « de petites entreprises industrielles » ou utilisent encore la notion d' « activités productives ». En toute rigueur aucune de ces notions n'est satisfaisante. Par commodité nous conviendrons de retenir cette dernière formule, « activités productives » ou « économie productive » qui semble aujourd'hui s'imposer dans le milieu professionnel. La CCI Paris Ile de France délimite le périmètre des activités productives à l'industrie et les services à l'industrie ; la logistique ; le commerce de gros ; le BTP et le support opérationnel aux bâtiments ; les éco-industries. Une étude commanditée par l'observatoire départemental de l'immobilier d'entreprise du Val de Marne regroupait sous cette terminologie l'ensemble des activités industrielles, manufacturières et artisanales, incluant également l'entretien ainsi que la réparation automobile ou encore l'édition.

La notion d'économie productive, telle qu'elle est mobilisée par les acteurs, recouvre donc des entreprises très diverses, relevant par exemple de la sous-traitance industrielle, du nettoyage, du dépannage et de la réparation, du BTP et de la distribution des matériaux de construction, des commerces et services de gros, ou encore des services industriels. Certaines ont donc un caractère industriel tandis que d'autres délivrent des services et relèvent du secteur tertiaire mais supposent, pour fonctionner, des espaces de stockage, du matériel semi-industriel volumineux, des flux de circulation. Elles appartiennent, pour l'essentiel, au monde des PME/PMI ou de l'artisanat. Ces entreprises ne relèvent donc pas toutes d'une même catégorie selon la nomenclature de l'INSEE. Mais, du point de vue des acteurs en charge d'assurer leur maintien, leur implantation et leur déploiement, elles forment pourtant un même groupe au regard à la fois des enjeux qui leur sont associés et de la communauté de problèmes qu'elles posent.

L'urbanisme, lui, ne s'embarrasse guère de ces distinctions. Les catégories de l'immobilier renvoient à de grandes fonctions urbaines : le résidentiel, le tertiaire compris comme l'immobilier de bureaux, les entrepôts de logistique, les centres commerciaux, les résidences de service, l'immobilier de loisir et les locaux d'activités. Les entreprises dont il est question ci-dessus interpellent cette dernière catégorie. Pour l'urbanisme, cette catégorie veut avant tout signifier un type de produit immobilier qui ne relève ni du bureau, ni du logement. D'ailleurs elle n'existe pas dans les nomenclatures administratives. Elle est utilisée aussi bien pour désigner de grands locaux dans des zones d'activités périurbaines que des petites surfaces en pied d'immeuble en centre urbain dense. Elle ne rend pas compte de la grande diversité des activités économiques qui la concernent effectivement, ni de leurs singularités.

Malgré ce flou terminologique, la capacité à produire du foncier et de l'immobilier destinés aux entreprises productives est aujourd'hui énoncée comme un enjeu par des acteurs publics. Pourtant

ce segment de l'économie et, avec lui, l'immobilier d'activités, ont longtemps été neutralisés dans les politiques publiques, dans les stratégies de développement urbain et dans les opérations d'urbanisme au profit de la tertiarisation de l'économie et de la production résidentielle, particulièrement en contexte métropolitain. En 2003, une étude centrée sur « l'économie métropolitaine ordinaire » (EMO), abordée comme l'économie ne relevant ni de l'économie présente ni de l'économie mondialisée et exportatrice, et générant principalement des flux à l'échelle métropolitaine, concluait ainsi que « malgré son importance stratégique, l'EMO constitue un enjeu très peu visible dans le débat public et dans l'action publique métropolitaine. Cette invisibilité [...] s'explique par les modalités de l'intervention économique des collectivités. Les acteurs publics régionaux et métropolitains se focalisent soit sur les secteurs innovants et les grandes filières industrielles, soit sur l'immobilier tertiaire » (Béhar et al, 2003, p.4). Même si dans cette étude la notion « d'économie métropolitaine ordinaire » reste peu définie et difficile à mobiliser, traduisant le vide théorique et pratique qui l'entoure, elle pointe des préoccupations qui passent sur le devant de la scène. Une conférence organisée par l'Observatoire Départemental de l'Immobilier d'Entreprise du Val de Marne portait ce débat sur la scène publique dès 2000, à la suite d'une étude sur l'immobilier d'activité qui mettait notamment en évidence le déficit de l'offre et de locaux adaptés³⁷. Une étude récente de la CCI Paris Ile de France (2008) sur les entreprises industrielles³⁸ franciliennes fait le même constat et alerte sur la raréfaction du foncier d'activité en Ile de France et sur le vieillissement des locaux. La critique est lourde : « en zone urbaine, les projets urbains se font au détriment du foncier productif. Au cours des 30 dernières années, les surfaces de foncier productif ont augmenté de 207 ha/an en Ile de France, uniquement en grande couronne. La petite couronne a perdu 30 ha/an de foncier productif entre 2003 et 2002. [...] Le parc francilien de locaux industriels est vieillissant et souvent frappé d'obsolescence » (Rapport JM Tasse, 2008, p.4). Non seulement la production d'immobilier destiné à l'économie productive est neutralisée dans les programmes de construction mais les projets urbains se développent en consommant le foncier productif, soit en friche soit encore occupé par des entreprises qui sont évincées.

Ces analyses font écho à une préoccupation nouvelle dans la fabrique de la ville. Des initiatives émergent. Le concours Européen 2007 invitait ainsi à réfléchir aux alternatives urbaines et architecturales pour intégrer les activités productives en ville au motif que « dans de nombreux projets de développement urbain de l'ère post-industrielle, le logement est le programme principal. On ajoute sagement quelques bureaux et quelques équipements publics, et on est désireux de stimuler les bars, les boutiques et les restaurants parce qu'on veut que chaque nouveau projet urbain soit un 'authentique quartier urbain dynamique'. En regardant en arrière sur la façon dont on a organisé cette vague de régénération urbaine, on peut voir comment a été systématiquement exclu un seul programme : l'économie productive. Chaque entrepôt est devenu un loft, chaque shed industriel a hébergé un centre d'art ou de loisirs, une friche industrielle, un quartier résidentiel branché. L'économie productive a quitté la ville pour la périphérie, que ce soit dans les faubourgs de la même ville ou à l'autre bout du monde » (Villes Productives, Thème

³⁷ « Quel avenir pour les activités productives ? Besoins et attentes des entreprises, quelles stratégies d'aménagement ? » Conférence/débat, ODIME94, 12/10/2010, Créteil.

³⁸ Dans l'étude de la CCI la notion « d'entreprises industrielles » recoupe celle d'entreprise ou d'économie productive ou ordinaire.

Européen 4, 2007, p.4). La même année, Bordeaux Métropole, par le biais de la SPL LaFab lançait un appel à projets pour stimuler des initiatives dans le but de maintenir ces activités sur le territoire de la métropole. A Ivry Sur Seine, le choix de la ville productive est une orientation politique clairement assignée au projet d'Ivry Confluences et ce dès le milieu des années 2000.

Ivry Confluences :: miser sur les TPE et PME/PMI de l'économie productive comme projet de ville

Fin 2006, 85 entreprises employant au moins un salarié étaient implantées sur le périmètre de la ZAC, représentant un total de 2 83 salariés. 57% sont des TPE de moins de 10 salariés et 33% sont des PME de 10 à 249 salariés. 83% de ces entreprises emploient moins de 50 salariés tandis que 69% relèvent de l'économie productive, dont 8% dans le secteur de la construction. Outre ces données statistiques, on peut illustrer la diversité des entreprises déjà implantées en évoquant le cas d'une menuiserie, d'une entreprise de pointe dans la transformation du caoutchouc, d'une entreprise de fabrication et commerce de peinture, une entreprise de réalisation de décors, d'une autre spécialisée dans le recyclage d'huiles et de graisses végétales, d'une entreprise de commerce de gros en matériaux de construction ou encore d'une entreprise de messagerie et de transport.

Le site a donc conservé, de fait, une vocation économique. Tous les témoignages et documents convergent sans ambiguïté pour souligner la volonté de maintenir et développer cette vocation. Plus qu'un projet urbain, c'est bien d'un choix de ville dont il est question. Premièrement, il apparaît important pour les acteurs publics de maintenir cette économie car il s'agit d'entreprises pourvoyeuses d'emplois adaptés aux qualifications des ivryens, et particulièrement ceux qui sont peu ou pas qualifiés. Ainsi, « la volonté est de faire des lieux de production pour rapprocher la main d'œuvre locale, qui est une main d'œuvre peu qualifiée, souvent du secondaire, PME-PMI. Que les ivryens trouvent à Ivry les emplois qui correspondent à leur qualification » (Chargé d'opération, Ville d'Ivry). Deuxièmement, les acteurs publics regardent avec distance la rhétorique de la ville créative qui rencontrait pourtant un succès certain, en France et ailleurs, au cours de cette période. « La ville d'Ivry sur Seine ce n'est pas la ville de Richard Florida » déclare ainsi l'un des chargés d'opération. Les acteurs publics défendent au contraire la position selon laquelle il importe de miser sur une économie qu'ils qualifient d'« ordinaire » ou de « traditionnelle » au motif de sa (supposée ?) plus grande capacité à traverser les crises grâce à un tissu économique plus diversifié. Une économie qui leur apparaît également moins sensible aux conjonctures alors que les activités inscrites dans la lignée de la ville créative et innovante leur apparaissent plus fragiles. Enfin, le maintien et l'implantation des artisans et PME/PMI sont également associés à la mémoire d'une ville industrielle et à une ambiance urbaine qualifiée « d'ambiance de faubourg » autour d'un idéal que l'on peut associer à l'imaginaire d'une ville inclusive, qui donne de l'emploi à tous, y compris les moins qualifiés, où le commerce participe de l'animation des espaces publics, où l'urbanisme est traditionnel, avant tout fait de places et de rues.

Cette orientation stratégique majeure, choix politique, véhiculé par les sphères techniques de la municipalité, de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre (dit EPT 2) et de l'aménageur parapublic SADEV94, n'a jamais été démentie depuis le lancement du projet malgré les pressions et les difficultés rencontrées pour atteindre cet objectif et malgré les réformes territoriales.

Les acteurs du projet économique

LA VILLE D'IVRY, UN PILOTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE AVERÉ

La Ville d'Ivry sur Seine assume la fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine dans la commande et le pilotage de ce projet. Elle investit pleinement cette fonction dans le cadre d'orientations politiques qui donnent le cap du projet, elle suit le projet de façon rapprochée et dans une forte proximité avec la Sadev 94 concessionnaire de la ZAC et avec l'EPT 2.

Parmi ses services, interviennent principalement :

- La Direction du développement urbain en charge de la conduite des opérations d'urbanisme, des questions foncières et du droit du sol, de l'habitat, du pilotage de la concertation ;
- Le Service du développement économique qui était intégré à la direction du développement urbain et qui a joué un rôle clé dans les phases amont du projet jusqu'en 2003 date à laquelle la compétence « économie » a été transférée à la Communauté d'Agglomération, la CASA. Le commerce est toutefois resté de la compétence Ville et le transfert de personnel vers la CASA a autorisé une continuité dans le projet. Aujourd'hui cette compétence est devenue celle de l'EPT 2, sur lequel nous revenons ci-dessous, mais la continuité perdure.
- Le maire et l'élus référent adjoint au développement urbain. Ivry sur Seine est l'une des communes de la ceinture rouge parisienne et reste encore aujourd'hui une mairie communiste. Le maire actuel, Philippe Bouyssou, a été élu en février 2005 à la suite du décès de Pierre Gosnat, maire emblématique d'Ivry sur Seine entre 1998 et 2005 après y avoir exercé les fonctions d'adjoint entre 1985 et 1998 mais aussi de conseiller municipal entre 1983 et 1985. L'un et l'autre jouent leur rôle de pilotage et tiennent le cap de la ville productive.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SEINE AMONT, DITE CASA, UN RELAI DANS LE PORTAGE ECONOMIQUE

Créée en 2003, la CASA regroupait les communes d'Ivry, de Vitry et de Choisy le Roi. Ce territoire comptait 200.000 habitants sur une superficie de 23 km². La compétence « développement économique » ayant été transférée à la CASA celle-ci intervenait aux côtés de la Ville d'Ivry et de la Sadev94 sur les questions liées au relogement des entreprises. Elle a rempli également une fonction de promotion du territoire pour soutenir l'implantation de nouvelles entreprises.

EPT GRAND ORLY SEINE BIEVRE (DIT EPT 2) : UN ROLE DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES IVRYENNES

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la création de la Métropole du Grand Paris se traduit par la disparition des communautés d'agglomération et par la création des établissements publics territoriaux. Les communes de la CASA ont été intégrées à l'établissement public territorial « Grand Orly-Seine-

Bièvres » (EPT 2). Les EPT sont les chefs de file des enjeux économiques sur leur territoire. L'EPT 2 est ainsi défini comme le « référent pour l'animation des acteurs et opérateurs économiques (…), Il assure l'animation des instances de pilotage du 'bassin d'emploi' (…). L'EPT se positionne comme un outil d'ingénierie et d'appui opérationnel. Son action se situe au service des besoins et des projets de développement des villes (…) et des acteurs économiques ainsi qu'au service du projet de territoire » (Extrait de la Délibération n°20 8-02- 3-9 4. Définition de la compétence développement économique, pp. 3-4).

Le soutien à la vocation productive du territoire est l'un des 5 enjeux délibérés par l'EPT 2. Dans cette perspective l'EPT assure une mission d'animation économique et d'accompagnement des entreprises et des autres acteurs du territoire notamment en matière de création d'entreprises et de locaux d'activités.

La ZAC Ivry Confluences est l'une des 0 opérations prioritaires. Pour Ivry Confluences, dans la pratique, cette compétence est exercée conjointement entre l'EPT et la municipalité.

Par ailleurs la Métropole du Grand Paris ayant délibéré que les ZAC existantes restaient sous contrôle municipal ou des EPT (hormis la ZAC des Dock de St Ouen), la Ville d'Ivry sur Seine, avec Sadev94, conserve le pilotage de l'ensemble du projet.

Plus précisément, sur la ZAC Ivry Confluences, l'EPT 2 :

- Accompagne le processus de relocalisation des entreprises : diagnostic ; conception du cahier des charges pour l'immobilier de relocalisation ; assistance au montage de projet ;
- Apporte sa connaissance des locaux vacants à échelle du territoire de l'EPT et intervient comme interface entre les entreprises et les locaux économiques ;
- A spécifiquement dédié un chargé de mission EPT « relations entreprises » au secteur Ivry-Confluences, lequel est détaché dans les locaux de la municipalité, confortant la proximité avec la Ville et la coopération territoriale sur ce sujet.
- A créé, pour le territoire, l'outil MODUE (dans la continuité de la démarche initiée par la CASA) : Maîtrise d'œuvre de Développement Urbain et Economique. Déjà expérimenté par Plaine Commune, les missions de la MODUE concernent la connaissance des entreprises déjà implantées et impactées par le projet urbain, l'accompagnement du parcours résidentiel des entreprises, la programmation de l'immobilier économique destiné à ces entreprises ou l'identification d'immobilier sur un autre secteur du territoire pour les relocaliser, l'assistance au montage d'un projet immobilier adapté. L'agence d'urbanisme et de programmation Alphaville accompagne l'EPT pour la MODUE

La Modue a plusieurs missions :

- Réflexions sur les vocations économiques des ZAC, travailler sur le plan guide

- Accompagnement sur le modèle économique (RH, aspect financier) et aide à la rédaction du cahier des charges des besoins de l'entreprise, travail pédagogique avec l'entreprise.
- Le montage de l'immobilier :
 - ✓ Bourse des locaux vacants à l'échelle de l'EPT 2, accompagnement de l'entreprise au vu du cahier des charges travaillé avec l'entreprise
 - ✓ Montage immobilier neuf, mais sans aller jusqu'aux relations avec les promoteurs sur la ZAC Ivry–Confluences

SADEV 94

Sadev94 est une SEM d'aménagement créée en 1986 par le Département et plusieurs municipalités du Val de Marne, aujourd'hui au nombre de 7. Ils constituent ensemble l'actionnariat public et majoritaire de la SEM. La caisse des dépôts et consignations ainsi que d'autres sociétés privées figurent également à son capital et à son conseil d'administration. Elle intervient à Ivry dans le cadre d'une concession d'aménagement. Elle conduit l'aménagement opérationnel du projet dans une relation étroite avec les services de la Ville, « on se voit tous les jours, tout le temps » dit l'un des chargés d'opération du projet Ivry–Confluences, qui décrit une relation de co-décideurs.

Elle est tenue de mettre en œuvre le programme défini par la Ville. Le nombre de m² dédiés à l'activité est contractualisé dans le traité de concession entre la Sadev94 et la Ville d'Ivry.

Elle assure un rôle classique d'aménageur :

- construit le bilan d'opération
- mandate les architectes–urbanistes pour la conception urbanistique et la programmation
- prend le risque de l'opération
- acquiert le foncier
- consulte les promoteurs
- établit les PC
- pilote les démolitions et dépollutions
- signature effective de l'acte de vente aux promoteurs
- -

Plus précisément trois responsabilités juridiques sont aux risques financiers de l'aménageur :

- les acquisitions foncières
- la vente des charges foncières aux promoteurs
- la livraison des équipements publics

Du point de vue spécifique du maintien et développement des activités économiques productives Sadev94 intervient dans les montages opérationnels :

- elle finance les études de relocalisation des entreprises déjà implantées sur le site
- elle paie les indemnités de relogement des entreprises

- elle participe aux montages de solutions immobilières et financières pour le relogement des entreprises
- elle propose des solutions immobilières temporaires
- elle joue un rôle d'intermédiation entre investisseurs/promoteurs et entreprises
- elle se porte acquéreur de locaux pour flécher les activités à relocaliser.

Elle ne s'occupe pas des enjeux d'emplois.

CCI DU VAL DE MARNE

La CCI du Val de Marne avait, au cours des premières années du projet, conduit une étude sur le secteur Ivry Confluences pour la Ville d'Ivry et la Communauté d'Agglomération dans le cadre d'un marché de prestation. L'activité de la CCI consistait à rencontrer les établissements déjà présents sur le site mais dont l'implantation était remise en question par le projet (en 20 5 environ 50 établissements avaient été contactés). Il s'agissait de produire une connaissance sur ces entreprises. La CCI avait déjà réalisé une étude du même type dans le cas du secteur des Ardoines à Vitry sur Seine ainsi qu'une enquête plus large sur les entreprises industrielles et l'offre de locaux d'activités dans le Val de Marne.

ALPHAVILLE, ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE AUPRES DE L'EPT 2

Se définissant comme une « agence de prospective, de projet et de programmation urbaine et architecturale », Alphaville a été missionnée par l'EPT 2 dans une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la MODUE (à l'échelle de l'EPT 2). Elle intervient particulièrement dans les réflexions sur les modalités de relocalisation des entreprises déjà implantées. Missionnée en 20 7 pour an elle livre seulement ses premières études et il n'est pas possible, au moment de l'enquête, d'avoir un retour d'expérience sur les impacts de cette mission en matière de relogement des entreprises.

MAITRISE D'ŒUVRE URBAINE

Outre les architectes d'opérations et les BET, quatre agences d'architecture et urbanisme d'envergure nationale et internationale sont mandatées, chacune sur un secteur de la ZAC : F. Leclerc (secteur le Parc) ; Michelin (secteur La Seine), P. Chemetov (secteur central), Reichen & Robert (voie ferrée et carré magique) tandis que l'agence B. Fortier occupe la fonction d'architecte-urbaniste coordinateur.

Finalement, bien que le projet se développe dans un contexte d'évolutions institutionnelles majeures avec la création de l'OIN et de l'EPA ORSA, ou encore avec la création de la CASA puis de l'EPT on observe une forte continuité dans le programme et les objectifs du projet. Cela doit beaucoup à la stabilité du personnel technique et politique municipal et d'un fort portage politique et technique. La Ville, la SADEV94, l'EPT 2, et aujourd'hui Alphaville, constituent la sphère de la maîtrise d'ouvrage urbaine en charge des objectifs de maintien/relocalisation et d'implantation

des activités productives. Le pilotage du projet apparaît collectif, entre l'EPT, la municipalité et l'aménageur, laissant néanmoins la mainmise des orientations à la municipalité. Avec l'introduction de l'EPT dans le jeu, et au regard des difficultés rencontrées avec les entreprises déjà là, il semble se dessiner une distribution des rôles entre Sadev94, la Ville et l'EPT. Ce triple portage donne à l'EPT la possibilité de se positionner dans une fonction qualifiée de « pédagogique » (EPT 2) auprès des entreprises déjà implantées, en distinguant son rôle des missions de la Sadev94 (davantage centrée sur les points durs de la négociation foncière et financière) ou de la position de la municipalité qui représente, aux yeux des entreprises implantées, l'acteur responsable du changement. La temporalité de l'enquête ne permet pas d'avancer davantage dans cette analyse qui reste à approfondir. Enfin comme on le verra plus bas, il faut, au cas par cas, ajouter à ce système d'acteurs les entreprises, les promoteurs et les investisseurs, voire les concepteurs des opérations immobilières, étroitement impliqués dans l'élaboration des projets d'opération immobilière et de relogement.

Le projet économique d'Ivry Confluences dans le temps

- Depuis la fin des années 90, politique municipale de réserves foncières et d'études, notamment sur le développement économique du secteur.
- 2007,
 - Sadev94 retenue pour la concession d'aménagement initialement programmée sur un secteur dit « Ivry Gambetta », d'une superficie moins importante
 - Implantation du siège social de la Fnac dans le quartier d'Ivry Port (limitrophe d'Ivry-Confluences)
 - Lancement de l'OIN Seine Amont. Ivry accélère ses procédures pour détourner le risque de voir l'EPA ORSA devenir aménageur sur ce secteur et pour garder les rênes de son devenir.
 - Sadev94 mandate 5 équipes d'architectes-urbanistes pour concevoir les formes urbaines sur 4 secteurs : F. Leclerc (secteur le Parc) ; Michelin (secteur La Seine), P. Chemetov (secteur central), Reichen & Robert (voie ferrée et carré magique). B. Fortier est urbaniste-coordonateur à l'échelle de la ZAC
- 2008
 - Schéma de développement Ivry Port
 - Le bureau d'études SEGAT réalise une étude visant à recenser le nombre et la typologie des entreprises implantées dans le quartier d'Ivry Port
 - Convention entre la Sadev94 et plusieurs grands promoteurs (Icade, Bouygues Immobilier et Crédit Agricole Immobilier, ainsi que le Groupe Brémond initialement) pour une promesse de vente de 600.000 m² logement et tertiaire, pré-réservés et pour partie préfinancés par les promoteurs. Ces promoteurs sont ainsi assurés de 50% des charges foncières de la ZAC, engagés sur un programme logement et tertiaire, le préfinancement qu'ils consentent alimentant la trésorerie de Sadev94 pour engager les travaux d'aménagement.
- Juin 2009–juin 2010, concertation préalable à ZAC

- 20 0, création de la ZAC Ivry–Confluences dans le cadre d'une nouvelle concession d'aménagement à la Sadev 94 sur un périmètre élargi
- Parallèlement révision simplifiée du PLU
- 20 2, premiers travaux de construction de logements

- 20 3
 - Création de la Communauté d'Agglomération Seine Amont regroupant Ivry, Vitry et Choisy le Roi ; avec transfert de la compétence « développement économique ».
 - Relocalisation temporaire d'une entreprise de 4 salariés, via une convention d'occupation temporaire
 - Relocalisation d'une entreprise de location d'espaces pour tournage et audiovisuel

- 20 4 inauguration de la Plateforme immobilière et de services Charles–Foix, dite Sylver Innov, pépinière et hôtel d'entreprises spécialisés dans en gérontechnologie et en biotechnologie du vieillissement

- 20 5
 - Premières livraisons de logements (environ 530) ;
 - Ouverture d'un groupe scolaire
 - Acte de vente avec les promoteurs Bouygues Immobilier, Crédit Agricole Immobilier et Icade pour la construction de la première tranche de 30 000 m² du campus tertiaire CitySeine
 - Promesse synallagmatique de vente avec le groupement Nexity/Sodéarif pour la réalisation d'un îlot mixant activités (distribution de matériaux de construction, groupe St Gobain), logements et commerces
 - Etude de Cushman & Wakefield sur le positionnement d'Ivry Confluences comme pôle économique qui met en évidence un déficit de visibilité, une faiblesse de l'accessibilité en TC et l'enjeu de la maîtrise des loyers dans l'immobilier neuf d'activité pour les PME. Cette étude ouvre une nouvelle étape de réflexion pour la relocalisation des entreprises.
 - Création de l'entreprise Maximum, design, fabrication et commercialisation de mobilier à partir de matériaux de récupération, 6 salariés, implantée sous forme de Convention d'Occupation Temporaire avec Sadev94

- 20 6
 - Poursuite des livraisons de logements ; près de 50% des logements programmés ont été commercialisés auprès des promoteurs ; 5% livrés
 - Le bilan financier 20 6 de l'opération commenté en conseil municipal fait état de la sous commercialisation des bureaux et, dans une moindre mesure, des commerces, au regard du prévisionnel. Les conséquences sur le déséquilibre du bilan financier de l'aménageur sont relevées
 - Installation d'une boulangerie
 - 200 logements livrés
 - Livraison d'une résidence intergénérationnelle dont une crèche

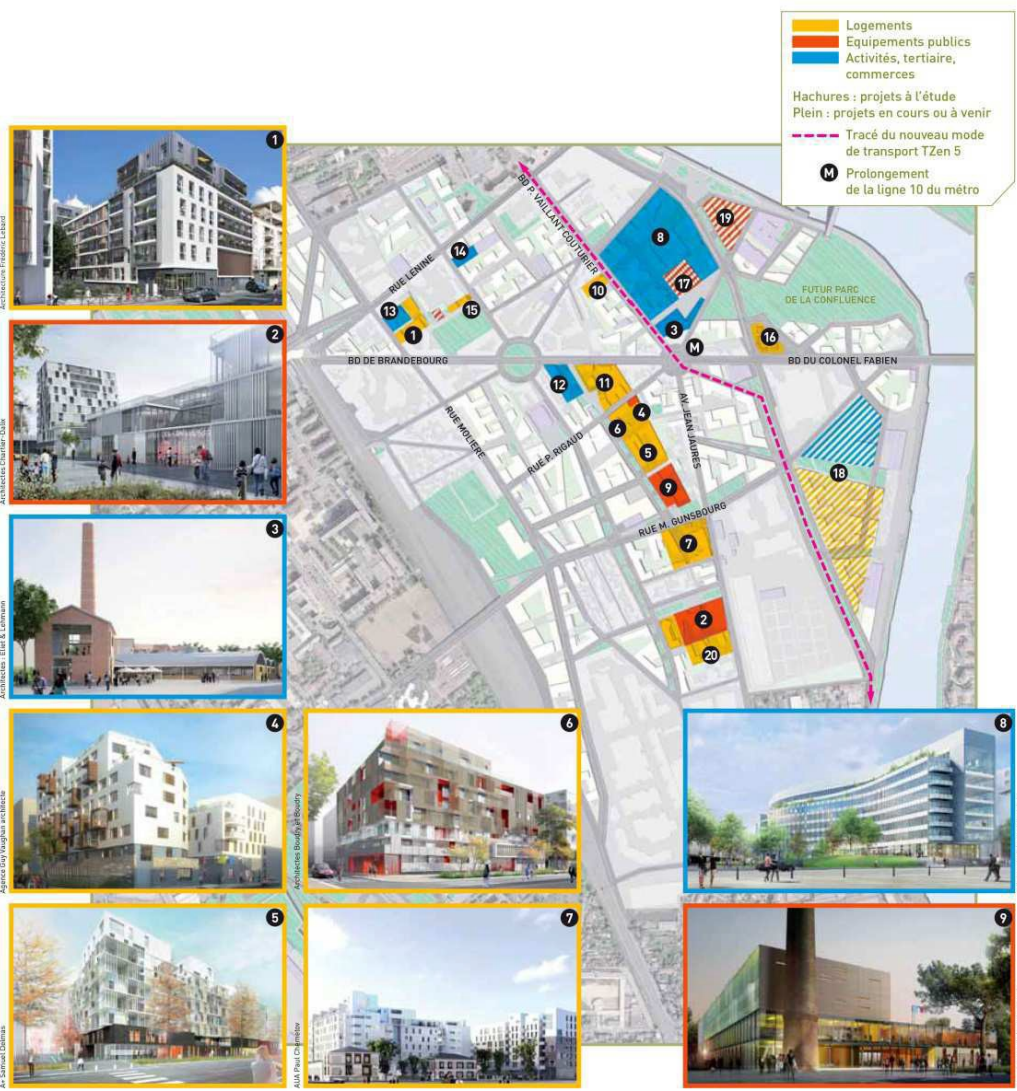
- Fin 20 6, 52 entreprises déjà présentes (sur 85) ont été rencontrées
- Fin 20 6 promesse de vente entre l'aménageur Sadev94 et Bouygues Immobilier comprenant la réhabilitation de deux halles industrielles en locaux d'activités (700m2)
- 20 7 :
 - La compétence « développement économique » est transférée à l'EPT Grand Orly Seine Bièvre (EPT 2)
 - Lancement de la démarche la MODUE : EPT 2 mandate Alphaville pour un an
 - La plate-forme Charles Foix accueille 3 entreprises (taux de remplissage de l'ordre de 30%)
 - A la date de fev. 20 7, 3 programmes d'activité vendus, dont 2 livrés (production cinéma avec une entreprise qui était déjà implantée sur le périmètre de la ZAC et un programme logements/activités-commerces en rdc)
 - Accords sur des acquisitions foncières importantes auprès de propriétaires comme la Ville de Paris, l'entreprise en activité St Gobain et l'ancien site d'une autre entreprise (Ciblex)
 - Négociation sur la libération d'autres fonciers (Total, Soft, Axelis+)
 - L'entreprise Maximum implantée sous forme de convention d'occupation temporaire se porte acquéreur d'une ancienne halle pour s'y installer en compte propre
 - L'entreprise Studio Kremlin se porte acquéreur de charges foncières en vue de son extension sur site
 - Le groupe SOS, structure associative française (5000 salariés), créée en 1984, d'envergure européenne (480 établissements), spécialisée dans l'entrepreneuriat social, acquiert une ancienne halle et une ancienne chaufferie
 - Sadev 94 acquiert les rez-de-chaussée d'un immeuble résidentiel (promoteur Icade), soit environ 2200 m2 destinés à des commerces et des activités
 - Les commerces commencent à trouver preneurs, en corrélation avec l'installation des habitants : un Franprix, un salon de coiffure, des services ainsi que des professions libérales et une crèche privée
 - 2 relocalisations d'entreprises ivryennes dans un parc d'activité de Vitry (EPT 2)
 - entreprise engagée dans un relogement par bail précaire dans une halle appartenant à la Sadev94 sur la ZAC
 - Le comité de pilotage politique se réunit spécifiquement sur le thème du développement économique sur le sujet / des difficultés rencontrées pour reloger les entreprises déjà sur site ; 2/ des difficultés du financement de l'immobilier productif ; 3/ des modalités de fixation des entreprises sur le territoire. Les élus réaffirment cependant leur volonté de maintenir la vocation économique du projet.
 - Inflexion de la stratégie sur les activités économiques : au vu des difficultés sur le tertiaire et l'immobilier productif, plusieurs décisions :
 - i. Poursuite de la volonté de maîtriser les loyers pour les PME-PMI ;

- ii. Identification, pour les PME-PMI, de besoins en stockage, en ateliers, en locaux industriels, logistiques, voire locaux artisanaux et tertiaires en pied d'immeuble.
 - iii. Réduire la cible « grands comptes » pour cibler davantage les petites surfaces, appelant des montages et des modes de gestion innovants
 - Changement de stratégie immobilière du groupe St Gobain : arrêt du projet avec Nexity ; relocalisation du groupe de matériaux sur un autre secteur d'Ivry
 - Fin 20 7,
 - i. 25% du programme tertiaire a été pré-commercialisé aux promoteurs, mais aucune livraison
 - ii. 5% du programme d'activités productives a été commercialisé, livraison de l'ordre de %
 - iii. 25% du programme commerces et services en pied d'immeuble commercialisés, 5% livrés
 - iv. 5% logement libre et 5% logement social livrés
 - Hypothèse de missionner des opérateurs spécialisés dans la promotion, le portage et la gestion de locaux commerciaux et d'activités, structures privées ou structures parapubliques (comme Sogaris)
 - Le projet économique se (re)précise en ciblant le développement de 4 filières spécialisées (sans perdre le non spécialisé) : / la Silver Economie (autour de gérontologie) ; 2/ l'économie circulaire lancée par des entreprises qui se sont implantées/créées sur le site (Maximum, Ecologic Oil, ressourcerie, Soft) ; 3/ Artisanat et petite industrie ; 4/ économie créative et de loisirs (en lien avec le futur parc urbain et les quais)
 - Révision du plan guide : face aux difficultés de relocalisation des entreprises, décision de demander aux architectes-urbanistes de secteurs de réviser le plan guide sur chaque secteur afin de réduire la part des lots prévoyant une superposition activités/logements pour faire apparaître dans le plan masse des zones dédiées à l'activité. Il s'ensuit une réduction significative du nombre de m2 constructibles envisageables (de .300.000 m2 à 800.000 m2) et donc un manque de recettes au regard du bilan d'aménagement prévisionnel. Ces incidences financières ont conduit, pour l'heure, à recalculer un programme de l'ordre de 900.000m2 à .000.000m2.
- 20 8
 - Un projet est relancé sur un îlot de 30.000 à 40.000 m2 avec le groupement de promoteurs Linkcity/Nexity et Post Immo comme investisseur pour les locaux d'activité, de l'ordre de 3.000 m2, une foncière du groupe La Poste, spécialisée dans les immeubles tertiaires, industriels et commerciaux.
 - Un autre îlot, sur 6000m2, au programme similaire, est également en cours de projet avec la Sogaris, une SEM départementale investisseur et exploitant aujourd'hui spécialisée dans la logistique urbaine (actionnaires : Département de Paris; Département des Hauts-de-Seine; Département de la Seine-Saint-Denis;

Département du Val-de-Marne ; CDC et, dans une moindre mesure, d'autres sociétés privées).

Cette chronologie montre que le projet économique se heurte à de nombreuses difficultés, qui conduisent à des inflexions, à des évolutions de stratégies. Mais, alors que le programme est reconsidéré à la baisse, le projet se poursuit sans remise en question du projet de ville et de la place de l'économie productive. Parmi ces difficultés on note des points durs liés à la production de « l'immobilier productif » et au relogement des entreprises déjà implantées. Les analyses qui suivent vont plus précisément se pencher sur ces points durs.

- 1- Villa Molière** > 2015
85 logements en accession
37 logements sociaux
- 2- Groupe scolaire** > 2015
12 élémentaires, 8 maternelles
1 salle de sport
1 centre de loisirs
- 3- La petite halle du BHV** > 2015
Événementiel et
entreprenariat social
- 4- Résidence intergénérationnelle** > 2015
130 logements et
crèche de 40 berceaux
- 5- Lumen (îlot Philips)** > 2015
133 logements en accession
84 logements sociaux
- 6- Logements Rigaud** > 2015
70 logements sociaux
- 7- Duo en Seine**
(îlot France Telecom) > 2015
106 logements en accession
54 logements sociaux
- 8- îlot BHV**
5 bâtiments de bureaux
avec commerces
- 9- Collège** > 2016
16 classes, 1 Sappa, 600 élèves,
1 salle polyvalente, 1 gymnase
- 10- Le 95** > 2015
16 logements sociaux
40 logements en accession
Architecte : Atelier David Elalouf
- 11- Quai aux grains** > 2014
123 logements en accession
50 logements sociaux-OPH
Architecte : Archibook
- 12- La Minoterie** > 2014
Bureaux
Architecte : Bachingerarchitektur
- 13- Plateforme immobilière Charles-Foix** > 2015
Pépinière et hôtel d'entreprises
Architecte : Jean-Luc Müller
- 14- Halle ô Films** > 2014
Studios de cinéma
- 15- Résidence sociale Coallia** > 2016
75 logements et
crèche de 40 berceaux
- 16- Tours de l'Atelier de Montrouge** > 2014
Rénovation de 17 appartements
Architecte : AIA Paul Chemetov
- 17- Complexe sportif**
Gymnase 2 000 places,
salles de sport
- 18- Ex-site Total**
Logements, industries
et activités
- 19- Université** > 2017
Ecole polytechnique
d'ingénieurs de Paris-Diderot
- 20- Trois projets de logements**
prévus sur l'îlot du groupe
scolaire seront présentés
samedi 26 octobre,
à partir de 9h30,
à la Banque des Confluences.



L'ECONOMIE PRODUCTIVE EN CENTRE URBAIN DENSE METROPOLITAIN : DE L'ENJEU AUX PROBLEMES

L'économie productive en centre urbain dense métropolitain fragilisée par les concurrences de priorités et les risques d'éviction

Une des difficultés pour atteindre l'objectif de maintien et de développement de l'économie productive vient du site lui-même. Localisé aux portes de Paris, le secteur subit une forte pression foncière et immobilière ainsi que des pressions politiques régionales et nationales pour privilégier la production de logements, orientation également soutenue par les promoteurs. Cette pression à la promotion résidentielle tient dans le fait qu'Ivry Confluences est situé sur le territoire de l'OIN Seine Amont, piloté par l'établissement public EPAORSA, et désigné comme un secteur stratégique pour la consolidation de la métropolisation par l'Etat et la Région. Cette localisation suscite des concurrences de priorités entre, d'un côté, le Grand Paris et l'EPAORSA et, de l'autre, la Ville d'Ivry sur Seine. Concomitamment aux premières réflexions sur le secteur d'Ivry Confluences au milieu des années 90, le SDRIF de 994 avait en effet déjà identifié le secteur Seine Amont comme un secteur de redéveloppement urbain et économique d'importance pour la banlieue sud-est. Celui de 2007 réaffirmait ce caractère stratégique pour le développement régional. La création de l'OIN Seine Amont en 2007 et de l'EPAORSA était une réponse de l'Etat à ces enjeux. Mais l'équipe municipale, soucieuse de conserver son autonomie d'action et de décision, a souhaité anticiper l'intervention de l'Etat en lançant ses propres études afin d'armer les équipes municipales d'un projet pour leur territoire et en désignant, dès 2007, l'aménageur SADEV94. Dès le lancement de l'OIN, et de façon accentuée avec le Grand Paris, une pression est explicitement exercée par l'Etat en faveur de la construction de logements en premier lieu et, en second lieu, en faveur du tertiaire, considéré comme le support des activités dites « métropolitaines » et de leurs effets d'entraînement supposés. Pour les élus municipaux l'option du tout résidentiel est à l'opposé des enjeux de développement de la commune. La municipalité, qui développe d'autres opérations sur son territoire, a pu négocier d'augmenter la part du programme de logements sur une autre ZAC en contrepartie d'une plus forte part d'activités économiques sur le programme d'Ivry-Confluence. De son côté, la CCI du Val de Marne fait valoir, études à l'appui, que la faveur accordée par l'Etat au tertiaire apparaît peu fondée dans le territoire du Val de Marne a contrario de l'immobilier d'activités où l'offre ne suffit pas à couvrir la demande.

La pression métropolitaine se traduit également par un risque élevé d'éviction des populations fragiles, dont les populations de PME/PMI, par effet mécanique de pression sur les valeurs foncières et immobilières et par la survalorisation, auprès des promoteurs et/ou investisseurs, des produits immobiliers tendus vers le résidentiel et le tertiaire, tout particulièrement en contexte métropolitain.

Dans un tel contexte la volonté de maintenir et développer un foncier destiné à l'activité économique productive apparaît davantage encore comme un tour de force à la fois politique et technique. Le projet offre une occasion, rare, peut-être exemplaire, d'examiner quels

enseignements tirer sur les difficultés et les leviers de la production d'immobilier d'activité pour les entreprises productives, en centre urbain dense métropolitain.

Activités économiques productives en tissu urbain et mixité fonctionnelle : un objectif contraint

Le maintien et l'implantation d'activités productives posent, de fait, la question de la mixité fonctionnelle en ville. Au sein d'Ivry Confluences, la mixité s'entend à la fois en tant que mixité urbaine et en tant que diversité économique, à l'échelle de l'îlot et à l'échelle du bâti. La mixité est aujourd'hui posée comme une ambition du fait urbain contemporain, d'ailleurs inscrite au code de l'urbanisme au titre de la diversité des fonctions urbaines. Mais l'économie productive comme composante de cette mixité pose plusieurs problèmes qui compliquent sa réalisation.

La priorité donnée par les acteurs politico-techniques ivryens aux petites et moyennes activités productives revient à vouloir maintenir ou planter des activités dont les caractéristiques apparaissent en effet peu en phase avec les logiques qui prévalent dans la pensée dominante du renouvellement urbain contemporain :

- Là où les sièges sociaux et plus largement les grands ensembles de bureaux appellent des aménités en transport en commun, le fonctionnement des activités productives demande aux formes urbaines de composer des espaces urbains organisés par des voies de desserte, des espaces de livraison et d'entreposage, une connexion aux réseaux routiers – loin de l'image actuellement valorisée d'une ville tendue vers les mobilités douces ;
- Il s'agit aussi d'activités consommatrices de foncier et, dans le même temps, peu denses (atelier, stockage), donc moins propices au mot d'ordre de la densité ;
- Ces activités ne participent pas non plus, dans les représentations collectives, du référentiel de la ville créative et innovante (sans que cela ne soit toujours justifié) ou du registre de l'excellence et de l'attractivité les plus souvent associés à l'économie métropolitaine, à ses activités high tech ou à ses emplois de cadres supérieurs, modèle dominant du développement urbain et plus encore en contexte métropolitain ;
- Enfin, elles supposent le plus souvent des locaux adaptés aux spécificités des activités à accueillir et dont la palette est extrêmement diverse. Elles sont donc moins compatibles avec les logiques dominantes de standardisation des produits immobiliers que privilégient les promoteurs/investisseurs ; peu compatibles aussi avec une standardisation des occupants des locaux ce qui fragilise la sécurité des bailleurs sur le renouvellement des occupants.

Ces incompatibilités apparentes d'usages questionnent le principe même de mixité ou de diversité fonctionnelle. Pourtant, comme on le verra, la capacité à organiser cette mixité fonctionnelle, à différentes échelles, apparaît comme une condition même de la faisabilité du relogement et de l'implantation des petites et moyennes entreprises productives en centre urbain dense.

La relocalisation des entreprises déjà implantées :: quand le projet économique freine le projet urbain

La problématique de la relocalisation des entreprises et de leur maintien ne se comprend pas indépendamment de la question foncière. L'acquisition foncière est généralement un nœud dans les opérations d'aménagement. Dans le cas d'une opération comme Ivry Confluences, c'est une condition particulièrement complexe du projet. Le fait de se développer en renouvellement urbain, donc sur des tissus constitués, anciennement industriels et pollués, est déjà une source de complication caractéristique du renouvellement urbain. Les difficultés se multiplient quand, comme pour Ivry Confluences, le parcellaire est très découpé, parfois constitué de terrains nus mais le plus souvent composé de fonciers bâtis, appartenant à une diversité de grands et petits propriétaires, institutionnels et privés (« des particuliers »), avec plusieurs lots en copropriétés résidentielles habitées et des locaux accueillant encore des activités économiques. Ces caractéristiques du site en projet singularisent significativement l'opération par rapport à d'autres projets urbains, comme celui des Docks de St Ouen où la question du relogement d'activités ne se pose pas, ou marginalement, et où il s'agit d'intervenir sur de grandes parcelles foncières. Il ne pose pas non plus quand, comme cela a le plus souvent été le cas au cours des trente dernières années, on s'est contenté d'évincer les entreprises occupantes, à l'amiable ou par voie d'expropriation.

L'acquisition représente ici 50% du budget prévisionnel, c'est le premier poste de dépenses. Pour l'aménageur la stratégie d'acquisition est essentielle : il s'agit tout particulièrement de limiter le déséquilibre entre le temps de l'acquisition et le temps de la vente des charges foncières aux promoteurs et investisseurs pour stabiliser l'avancement du programme et équilibrer le bilan financier. Dans le cas d'Ivry Confluences, le besoin identifié en immobilier pour la relocalisation des entreprises déjà utilisatrices a été estimé à 53.000 m², soit environ 1/3 de la surface programmée sur la ZAC pour le programme d'économie productive (source : comité de pilotage, février 20 7). La stratégie d'acquisition foncière doit donc composer d'une part avec le temps de négociation avec les entreprises implantées et celui du montage d'une solution alternative à leur localisation actuelle et, d'autre part, avec le temps propre à l'organisation interne du déménagement d'une entreprise en fonctionnement, 24 mois en moyenne selon les acteurs rencontrés. Comment gérer les écarts de temporalités entre, d'un côté, la vente de charges foncières nécessaire à la production immobilière pour partie au moins conditionnée à la libération des parcelles et, de l'autre côté, la solution immobilière pour implanter l'entreprise à relocaliser et ainsi libérer les parcelles, viabiliser les espaces et commercialiser les charges foncières ?

La relocalisation est donc un enjeu stratégique pour tenir l'objectif et le phasage du projet d'ensemble. Or cette relocalisation est elle-même confrontée à plusieurs obstacles qu'il s'agit de lever.

Les obstacles à la (ré)localisation des TPE et PME/PMI

LA VARIABLE FINANCIERE DE LA RELOCALISATION

Les entreprises implantées peuvent être locataires ou propriétaires des locaux qu'elles occupent, dans tous les cas dans de l'immobilier ancien. Le prix moyen de location des locaux d'activité dans l'ancien à Ivry est de l'ordre 80 €/m²/an, soit un loyer annuel de 20.000 € pour un local de 250 m² ou de 48.000 € pour un local de 600 m². La relocalisation dans la ZAC repose, très largement, sur le relogement dans un programme neuf. Or, à Ivry, même un loyer maîtrisé s'élève entre 20 et 50 €/m²/an soit un différentiel de loyer moyen important : de l'ordre de 5.000€ annuel pour 250m² et de 33.000 € pour 600m². Le même raisonnement vaut bien sûr pour l'achat des murs en cas d'installation en compte propre. Dans tous les cas la variable financière du local d'activité pèse sur le modèle économique des entreprises alors que cette variable est particulièrement impactée par le relogement, qu'il s'agisse de location ou d'achat ou de construction en compte propre.

Par ailleurs, les TPE, PME et PMI se caractérisent souvent par une trésorerie fragile et une faible capacité de crédit immobilier, ce qui handicape d'autant les perspectives de relocalisation.

Outre le surcoût immobilier, la variable financière inclut les coûts liés au déménagement lui-même ainsi qu'à ses conséquences sur l'activité de l'entreprise, les uns et les autres devant faire l'objet de négociations sur le montant des indemnités versées par l'aménageur.

LES VARIABLES SYMBOLIQUES ET ECO-SYSTEMIQUES DE LA RELOCALISATION

Un autre ensemble de facteurs jouent sur la capacité de relocalisation des entreprises :

- le paramètre « ressources humaines », qui questionne les lieux de résidence et le trajet domicile-travail des salariés. C'est une donnée importante du fonctionnement des entreprises qui apparaît comme un de leurs critères de décision en matière de relocalisation.
- la question du relogement se confronte aussi aux considérations liées aux conséquences du relogement sur les relations clients et fournisseurs de l'entreprise.
- sur le secteur d'Ivry Confluences 75% des entreprises implantées sont indépendantes et plusieurs sont des TPE, de type familiales, le plus souvent propriétaires de leurs locaux. Pour celles-ci le déménagement apparaît non seulement comme un risque pour le fonctionnement de leur entreprise mais, pour les chefs d'entreprises propriétaires, vendre leur local se heurte également aux variables symboliques attachées d'une part au patrimoine familial et d'autre part à l'anticipation d'une rente locative lors de la cessation de leur activité. Ces points d'achoppement augmentent les difficultés à accepter la perspective d'une relocalisation.

LA VARIABLE TECHNIQUE ET URBAINE DE LA RELOCALISATION

Les entreprises de l'économie productive ont ceci de particulier que l'adéquation entre caractéristiques de l'activité et caractéristiques techniques des locaux est peu standardisée. Pour donner un ordre d'idée des entreprises implantées et qu'il s'agit de relocaliser on peut évoquer des entreprises aux besoins aussi divers que :

- Une menuiserie, implantée depuis 5 ans, comptant gérant et 3 salariés, des travailleurs indépendants, propriétaire des murs d'un local de 250 m² ; au CA de moins de M€/an ;
- Une entreprise de fabrication et commerce de peinture, implantée depuis 28 ans, dans un local 600m² additionné d'un show-room de 60 m² ; réalisant un CA de 7 M€ / an ;
- Une entreprise de pointe dans la transformation de caoutchouc, implantée depuis 42 ans, comptant 50 salariés, propriétaire d'un local de 370 m² et au CA de 3M€/an ;
- Une entreprise de réalisation de décors, implantée depuis 56 ans dans des locaux de 3000 m², comptant 4 salariés, pour un CA de 20M€ /an ;
- Une entreprise de messagerie et de transport, implantée depuis 0 ans, dans un local de 20000m² de plein pied, avec plus de 00 salariés et un CA de 0m€/an ;
- Une entreprise de recyclage d'huiles et graisses végétales en provenance d'Ile de France, utilisant un local de 930 m², pour 4 salariés principalement val de marnais, et un CA de ,4 M€ ;
- Une entreprise de commerce de gros de matériaux de construction, occupant 7000 m², et réalisant un CA de 25 M€.

Qu'il s'agisse des caractéristiques techniques des bâtiments – surface, capacité de superposition, hauteur de plafond, entreposage – ou des conditions urbaines d'implantation – distances réglementaires avec des logements, zones de manœuvre et aires de retournement, accès livraison – elles peuvent varier considérablement selon la nature de l'activité de l'entreprise. Ces caractéristiques constituent autant de paramètres avec lesquelles la solution immobilière et urbaine de relocalisation doit être élaborée. Elles appellent davantage des conceptions sur-mesure que des conceptions standardisées.

LA VARIABLE PROMOTEUR/INVESTISSEUR DE LA (RE)LOCALISATION

L'économie productive urbaine impose une rupture avec les modèles dominants de la production immobilière de la ville. L'immobilier d'activités en effet se caractérise à la fois par un rendement faible des revenus locatifs lié à la fois à la moindre capacité de financement des TPE – PME/PMI et à la faible densité de leurs modes d'occupation du foncier. D'une part cette double caractéristique explique le faible intérêt des promoteurs et/ou investisseurs à accepter le risque de financer ce type d'immobilier et leur difficulté, voire leur incapacité, à proposer des loyers accessibles à ces populations d'entreprises. D'autre part la rentabilité moindre des baux d'activité se répercute également sur le prix de vente de la charge foncière pour l'aménageur et affaiblit ses capacités d'action et de négociation avec les promoteurs, et celles de la Ville. Enfin, et de la même façon que pour l'immobilier tertiaire dans le contexte actuel, les opérations d'immobilier d'activité peuvent difficilement être montées comme des « opérations en blanc ». Au contraire, pour être lancée, la production d'immobilier d'activités suppose de réunir non seulement un investisseur qui déroge aux pratiques dominantes en matière de taux de rentabilité mais également un utilisateur final (a contrario de la production du logement qui se satisfait communément d'un taux de pré-commercialisation de l'ordre de 50%) ou contrairement au tertiaire qui, comme le logement, est un produit standardisé contrairement aux locaux d'activités.

Le maintien comme l'implantation de petites et moyennes activités productives interpellent donc une capacité à dépasser les modèles dominants tant au plan urbain qu'en terme de montage

opérationnel et financier, et cela pour l'ensemble de la filière aménageur/promoteur/investisseur. Autant d'enjeux peu visibles et qui conditionnent néanmoins le déploiement des TPE, PME/PMI et artisans ainsi que celui des emplois habituellement non associés aux emplois métropolitains.

LE MAINTIEN ET L'IMPLANTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES PRODUCTIVES : EXPLORATION ET COHABITATION DE PLUSIEURS MODALITES D'INTERVENTIONS

Produire de la connaissance sur les entreprises à relocaliser : une condition du projet

« Les entreprises, on avance, on tâtonne, on cherche ce qui va déclencher le relogement, on a du mal à trouver, il y a bien l'expropriation mais, pour nous, la réussite du projet c'est de réussir à les reloger là » (Direction du développement urbain, Ivry sur Seine).

Oltre une série d'études, plus ou moins classiques, en vue d'élaborer le programme économique de la ZAC³⁹, on note surtout un effort particulier de production de connaissances sur les entreprises déjà implantées. La relocalisation des entreprises apparaît en effet comme un enjeu majeur de la réussite du projet du point de vue de l'acteur public mais comme un problème lourd

³⁹ Dans un recensement réalisé par F. Gueld on peut noter l'importance des études conduites sur la question de l'économie et de l'emploi depuis les années 2000 : « La logistique urbaine à Ivry-sur-Seine, ville d'entrée du territoire « Seine -\mont Développement », IFU, 2006 ; Etude du devenir du commerce d'Ivry-sur-Seine, BERENICE, 2006; Profil socio-économique d'Ivry sur Seine, Territem, 2007/2008; Rapport annuel mission locale Ivry Vitry, avril 2007), d'autres renvoyaient à des échelles territoriales plus larges. Celle d'Ivry et de Paris (Etude économique des relations entre Ivry-sur-Seine et Paris, I-\URIF,CRIF, avril 2005), celle de la Seine -\mont nord (Redynamisation économique de la Seine -\mont Nord, CM International, DEGW, 2003 et fiches projet de développement économique; Inventaire du foncier des terrains et espaces mutables en Seine -\mont (-\lfortville, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Choisy-le-Roi, Orly), -\FTRP, Seine -\mont Développement, 2004) mais également celle du département du Val de Marne (Évolutions et logiques d'implantation des établissements dans le Val de Marne, Territem, octobre 2005 ; Panorama des zones d'activités : des espaces dédiés à la création de valeur économique, CCI du Val de Marne, 2006; Guide des locaux et des terrains vacants du Val de Marne, juin septembre 2007, CCI Val de Marne ; Guide de l'immobilier pour les artisans, Chambre des métiers du Val de Marne ; Synthèse de l'étude : Renouvellement et développement de l'offre de bureaux dans le Val de Marne, Observatoire Départemental de l'Immobilier d'Entreprise en Val de Marne, (ODIME 94) ainsi que celle régionale (Les PME, les entrepreneurs et leurs territoires, Observatoire Caisse d'Epargne d'Ile-de-France, 2007). D'autres travaux plus ou moins récents réalisés par différents organismes ont également pu servir de support à cette définition programmatique : Observatoire de l'immobilier d'entreprise du Val de Marne : ODIME 94 ; Rapport COP-\C : le Val de Marne et la Seine -\mont, juin 2001; Les transferts d'établissement en Val de Marne, INSEE Ile de France études, septembre 2002 et rencontres économiques COP-\C décembre 2002 ; Préparation des assises 2004 : emploi et développement économique ; -\nnaire des entreprises éco-activités en Val de Marne, -\gence de développement ; La lettre des RDV de l'-\gence de Développement économique : n°1 La santé en Val de Marne - pôle de dimension international, n°3 les éco-industries en Val de Marne : territoire d'avenir, n°5 Seine -\mont -\mbition, n°9 Colloque ODIME 94 : l'investissement immobilier dans le Val de Marne » (Gueld, 2008).

et dont les acteurs (municipalité, aménageur et EPT) découvrent chemin faisant les différentes facettes. Les entreprises déjà implantées ont ainsi fait l'objet de plusieurs séquences d'études, visant des objectifs différents, au fur et à mesure de la mise à jour des difficultés à lever.

RECENSER LES ENTREPRISES IMPLANTEES

Une première séquence d'études avait été confiée en 2008 à un bureau d'études – SEGAT – pour recenser les entreprises présentes sur le site et identifier celles qui allaient être impactées par l'opération. A ce stade il s'agissait principalement de repérer l'occupation des parcelles, et notamment celles qui devaient être libérées au regard du plan guide d'aménagement du site (pour ouvrir des percées et créer des voies nouvelles ; pour créer un parc ; pour créer un campus tertiaire ; pour créer les ensembles de logements ; pour aménager des voies en mesure d'accueillir un TCSP _).

CATEGORISER LES ENTREPRISES DEJA IMPLANTEES

Une deuxième séquence, en 2015, réalisée par la CCI du Val de Marne qui en est l'opérateur pour le compte de la CASA, a consisté en une campagne d'entretiens auprès d'une cinquantaine de chefs d'entreprise pour produire une connaissance sur ces entreprises. Six thématiques principales ont été explorées : l'activité de l'entreprise, son organisation et son modèle économique, la nature des emplois concernés, ses besoins immobiliers, ses interactions avec son environnement, le lieu de résidence des employés.

Quatre types d'objectifs se dégagent :

- Evaluer le fonctionnement et la bonne santé de l'entreprise pour apprécier ses capacités financières notamment sa capacité financière de relocalisation ainsi que les risques de fragilisation encourus par son relogement soit en raison des nouvelles conditions financières induites par un nouveau bail, soit en raison de l'éloignement de la résidence des salariés (risque de perte de savoir-faire), soit en raison de la désorganisation de « l'éco-système » de l'entreprise (en particulier ses relations avec son environnement et l'intensité du caractère local ou non de l'activité) ;
- Apprécier l'adéquation de l'entreprise au regard du marché de l'emploi local ;
- Identifier les entreprises devant bénéficier d'un accompagnement ;
- Appréhender les effets de l'activité de l'entreprise sur son environnement immédiat (livraisons par camions, horaires, pollution sonore _) afin d'estimer les conditions de sa réinsertion urbaine.

Cette connaissance du fonctionnement réel des activités économiques, au cas par cas, contribue à structurer et orienter un travail de proximité avec les entreprises sur les modalités et conditions mêmes de leur relogement.

PRODUIRE UNE CONNAISSANCE SUR LE FONCTIONNEMENT, LA GESTION, ET LES CARACTERISTIQUES ARCHITECTURALES ET URBAINES DE L'ACTIVITE DES ENTREPRISES

Au regard des difficultés constatées à relocaliser effectivement les entreprises en raison des conséquences financières et de la résistance des entreprises à se reloger, une troisième séquence d'études est initiée en 2007, pilotée par l'EPT 2 dans le cadre de sa mission de MODUE. Un mandat d'études est confié à l'agence Alphaville (prospective, projet et programmation urbaine et architecturale) pour travailler avec des entreprises identifiées comme prioritaires pour leur relogement. Le critère de priorité dépend du besoin de libération des parcelles au regard du phasage de l'opération d'aménagement. La mission est décrite comme « une mission d'accompagnement de la relocalisation des entreprises subissant l'impact d'opérations d'aménagement (qui) entend faire émerger un ensemble de solutions de relocalisation et de montages immobiliers pour le transfert des entreprises ». La mission comporte / la réalisation d'un diagnostic sur la situation de l'entreprise, son activité, son processus de travail afin d'examiner ses besoins actuels et d'estimer les besoins projetés, 2/ la rédaction d'un cahier des charges, portant sur un projet immobilier et financier de relocalisation.

L'étude conduite par Alphaville se déroule en 3 temps : d'abord il s'agit de produire une connaissance sur l'entreprise considérant plusieurs critères proches de ceux retenus par la CASA mais aussi, et c'est la différence, en examinant le processus de travail et les besoins immobiliers et techniques qui en découlent. Le second temps correspond à l'élaboration d'un cahier des charges sur des propositions immobilières et pour partie financières, déclinées sous la forme de 2 à 3 scénarios de relocalisation. Enfin, à l'issue de cette étude, un temps de réunion est prévu, avec l'EPT 2 et avec la Ville, éventuellement avec l'aménageur, pour présenter les résultats de l'étude et chercher à enclencher avec l'entreprise la négociation pour la relocalisation. Ce troisième temps n'avait pas encore eu lieu au moment de l'enquête.

Pour réaliser cette mission Alphaville procède à la fois par un temps de visite dans les locaux de l'entreprise et par un entretien avec ses dirigeants. L'analyse porte plus précisément sur des informations concernant :

- l'activité de l'entreprise (secteur d'activité ; évolution du chiffre d'affaire pour apprécier la vitalité de l'entreprise ; son ou ses marchés ; ses ressources humaines) ; séquençage des tâches dans le processus de travail
- l'immobilier occupé et ses caractéristiques techniques : quelles surfaces, leur occupation, les circulations dans le bâtiment, les accès, les besoins en stockage, déchargement - ainsi que les externalités liées à la nature de l'activité (pollution, bruit -) ; contraintes techniques réglementaires liées à l'activité ; hauteur de plafond ; -
- le statut d'occupation (propriétaire ou locataire) ; coût du loyer et des charges

Sur cette base, une matrice SWOT fonde la conception de scénarios immobiliers et financiers reposant sur des propositions programmatiques énonçant des besoins en surfaces ainsi que des contraintes techniques incontournables à respecter.

Identifier des paramètres discriminants pour créer des typologies intégrant des critères liés à l'activité économique, aux formes urbaines et architecturales et aux montages immobiliers

Les études et les constats empiriques opérés avec l'avancement de l'opération ainsi que les difficultés rencontrées pour implanter, reloger et déployer l'activité économique conduisent les acteurs à faire évoluer non les objectifs sur le programme productif, mais la façon d'aborder sa concrétisation effective. Ainsi, alors que « l'on avait au début imaginé faire une mixité par une superposition des activités et du logement lot par lot, on s'est rendu compte que ça ne pouvait pas marcher. Les entreprises ne veulent pas, certaines ne peuvent pas, et les petites parcelles dans le diffus ne sont pas adaptées » (Direction du développement urbain ».

RE-TYPIFIER LES ACTIVITES ECONOMIQUES

Ces constats et les apprentissages acquis au fur et à mesure des tentatives et des échecs conduisent les acteurs à faire évoluer leur raisonnement dans deux directions. Ils distinguent désormais plusieurs types d'immobilier à vocation économique à développer au sein de la ZAC. En 20 7, 5 types ont été arrêtés (qui pourraient évoluer avec la conjoncture et les enseignements tirés de la commercialisation effective des charges foncières) : 1/ tertiaire métropolitain pour les grands comptes ; 2/ tertiaire sur des modèles à inventer pour les PME ; 3/ locaux industriels et logistiques ; 4/ locaux d'activités TPE, PMI/PME ; 5/ locaux d'activité tertiaire ou artisanale en pied d'immeuble. Par ailleurs, les retours d'expérience et les nouvelles études de positionnement économique du secteur auprès de bureaux d'études spécialisés conduisent également les acteurs à affiner la typologie des activités économiques pour les TPE et PME/PMI. Ils les distinguent selon qu'il s'agit d'activités productives, récréatives, et culturelles.

Ces différentes catégories reviennent à constituer des unités associant des cibles d'entreprises avec des niveaux de loyers ; avec des types de contraintes urbaines et immobilière (par exemple en terme de desserte, de portance au sol, de hauteur de plafond, de livraison) et de compatibilité de mixité avec le logement et/ou le bureau ; avec des contraintes de phasage (par exemple en considérant que l'arrivée des entreprises relevant du récréatif correspondrait à des phases ultérieures, corrélées à la temporalité de l'aménagement du parc et des berges). Ces paramètres et leurs combinaisons sont des outils pour élaborer des stratégies adaptées au cas par cas et piloter le projet opérationnel.

CREER DES FORMES URBAINES ET IMMOBILIERES POUR RENDRE POSSIBLE, D'UN POINT DE VUE URBAIN ET FINANCIER, L'ACCUEIL DES ACTIVITES PRODUCTIVES

Ces types ne valent pas seulement au regard des types d'activités économiques mais aussi au regard des programmes immobiliers et architecturaux, des montages financiers, des contraintes urbaines qu'ils véhiculent et qui se traduisent dans le programme d'urbanisation de la ZAC et dans la conception et re-conception des formes urbaines par les architectes-urbanistes de secteurs. Ainsi, partie d'une hypothèse initiale de superposition systématisée des activités et des logements lot par lot, l'urbanisation de la ZAC est, depuis 20 7, réorganisée autour de quatre grands principes urbanistiques et immobiliers corrélés aux types d'activités économiques.

- le modèle classique de l'îlot tertiaire, pour accueillir du « grand tertiaire », îlots positionnés dans la ZAC sur des critères d'accessibilité en transport en commun au motif de l'importance de ce critère dans la commercialisation des bureaux ;
- le modèle du macro-lot mixte sur de grandes parcelles, de l'ordre de ha, héritées des grandes entreprises industrielles. Aujourd'hui deux îlots sont en cours de projet sur un modèle de mixité activité/logement en accession/logement social à l'échelle de l'îlot. Il s'agit de parcelles en mesure d'accueillir des programmes de 30.000 à 40.000 m² atteignant ainsi une masse critique nécessaire / à la péréquation financière, pour le promoteur, entre logements en accession/logements sociaux/activités et 2/ à la mise en compatibilité de la cohabitation habitat/activités. En effet s'agissant de macro-lots, ils se développent sur 4 façades sur rue rendant possible la conception de solutions architecturales autonomisant le fonctionnement de l'activité et celui de l'habitat. Par ailleurs, au regard du volume disponible – des rez-de-chaussée de l'ordre de 6.000 à 5.000m² de surface – ces macro-lots remplissent également les conditions pour attirer des opérateurs spécialisés, en l'occurrence des foncières comme Sogaris ou Post Immo, et maîtrisant à la fois la capacité financière d'un tel projet ainsi que les capacités techniques pour contribuer à la conception technique de la solution immobilière.
- le modèle de l'îlot dédié à l'activité : il s'agit d'îlots conçus pour rendre possible la mixité fonctionnelle recherchée à l'échelle du quartier tout en organisant, par les formes urbaines, une distance entre activités et logements, par exemple par des aménagements paysagers assez larges (30m) séparant les zones de logements des zones d'implantation des activités. L'objectif est de rester en capacité de reloger et d'accueillir des entreprises produisant des externalités impliquant une gestion des nuisances et/ou des règlementations attachées à certaines activités (obligeant, par exemple, à des règles de distance avec les logements) ; ou demandant des conditions urbaines de fonctionnement spécifiques comme par exemple des zones de manœuvre. Conséquence des difficultés de la relocalisation, ce modèle urbain a récemment été revalorisé dans le plan guide. Ce modèle semble adapté soit pour accueillir des activités en compte propre soit pour des investisseurs spécialisés en activités et développant des programmes immobiliers d'envergure moyenne, soit auxquels il s'agit de revendre un programme occupé et réduire ainsi le risque de commercialisation ; soit qui proposent une solution clé en mains avec des entreprises occupantes.
- le modèle du centre faubourien mixte, il s'agit de composer la mixité dans les secteurs de la ZAC inscrits dans le tissu typique du faubourg, caractérisé par de petites parcelles dans un tissu dense, destiné à une mixité de logements et de petites activités artisanales, commerciales et de services de proximité en pied d'immeuble. Une solution architecturale envisagée est de concevoir des rez-de-chaussée de grande hauteur (5 à 6 mètres sous plafond) rendant également possible l'accueil d'activités productives dans des cellules de 300m², pouvant être assemblées. Ce modèle vaut pour des activités qui ne sont pas soumises à des règlementations spécifiques en termes d'environnement urbain ou qui ne créent pas de nuisances pour les logements.

Dans les cas de mixité à l'échelle de l'îlot, la logique est de privilégier des formes architecturales qui agglomèrent les bâtiments (donnant l'illusion d'une superposition) mais en les juxtaposant

dans l'objectif d'éviter les divisions en volume et les problèmes induits sur les gestions de copropriétés entre fonctions différentes. Par ailleurs, cette solution apparaît comme une condition de l'implantation des activités économiques car « ça tranquillise l'entreprise qui se voit autonome et qui arrive à se représenter dans cet ensemble sans craindre les conséquences sur son activité » (direction du développement urbain, Ivry sur Seine).

La mixité habitat/activités productives est ainsi organisée de façon multi-scalaire, raisonnée à l'échelle du permis de construire, ou à l'échelle d'un secteur ou encore à l'échelle de l'ensemble du quartier selon des modèles urbains et immobiliers qui visent à intégrer les contraintes de faisabilité financière pour l'immobilier économique et les contraintes liées à l'exercice même de l'activité économique. Ces contraintes prennent forme selon diverses combinaisons dont il faut trouver une traduction dans les formes urbaines et architecturales, elles-mêmes corrélées à différents montages opérationnels et financiers.

Créer les conditions économiques de la relocalisation

MAITRISER LE COUT DE SORTIE DES LOCAUX NEUFS

La viabilité du modèle économique des TPE-PME/PMI de l'économie productive suppose, on l'a déjà souligné, d'être en mesure de proposer des loyers significativement inférieurs aux autres produits immobiliers. Trois outils sont activés dans cet objectif :

- La Ville, et avec elle l'aménageur, proposent aux promoteurs/investisseurs des charges foncières réduites (à prix coûtant, selon les acteurs) pour le foncier destiné à accueillir des îlots productifs. La charge foncière due à l'aménageur est en effet une variable significative du prix de sortie des bâtiments neufs. Pour l'aménageur, la péréquation s'opère à l'échelle de la ZAC, actuellement avec les charges foncières logement et, en prévisionnel, avec les charges foncières du tertiaire.
- Pour le promoteur/investisseur, la réduction du coût pour l'activité productive est également gérée grâce à un mécanisme de péréquation mais à l'échelle de l'opération immobilière, actuellement avec la vente des logements qu'ils construisent.
- Le principe d'un loyer maîtrisé et/ou d'un prix de revente plafond pour les locaux neufs dédiés à l'activité ne semble pas contractualisé en tant que tel dans la promesse de vente des charges foncières aux promoteurs. En revanche, un nombre de m² dédié à l'activité est contractualisé ainsi que le fait de réserver aux entreprises déjà implantées une priorité de commercialisation pour une période de 6 mois, avant d'ouvrir plus largement la commercialisation des locaux d'activités.

Par ailleurs, demander au promoteur de réserver tel rez-de-chaussée pour telle entreprise, vise à optimiser la commercialisation des lots : la mise en contact précoce du promoteur et de l'entreprise utilisatrice permet d'anticiper les contraintes de mixité, les conditions techniques de bon fonctionnement de l'activité et les conditions financières de l'opération immobilière.

MOBILISER DU FONCIER OU DES LOCAUX VACANTS SUR D'AUTRES SECTEURS D'IVRY ET A L'ECHELLE DE L'EPT 2

On note également que les solutions de relocalisation se raisonnent à 4 échelles : celles de la ZAC elle-même, de la ville, des villes les plus proches (Vitry et Choisy) et plus largement à l'échelle de l'ensemble de l'EPT. Cette logique multi-scalaire ouvre le champ du possible et augmente la possibilité de trouver une solution immobilière et financière adaptée. Dans cette perspective l'EPT 2 dispose et alimente une bourse aux locaux vacants à l'échelle du territoire.

AGIR SUR LE PROCESS DE L'ENTREPRISE POUR COMPACTER SON BESOIN EN M2

Une des logiques clés de l'étude conduite par Alphaville est de concevoir des solutions immobilières consistant à réduire l'emprise au sol des besoins de fonctionnement des entreprises. Cette réduction des besoins en m2 s'opère en agissant sur leur process même de travail selon un principe de compacité surfacique. La recherche de compacité et donc la réduction des besoins en surface au regard des surfaces actuellement occupées par les entreprises a pour enjeu d'agir sur le surcoût à la location, ou à l'achat, des nouveaux locaux dans le neuf, par la diminution des besoins en foncier/immobilier.

MUTUALISER

On retrouve une logique similaire de réduction du coût des loyers en cherchant à réunir sur une même zone, un même bâtiment, des entreprises susceptibles d'avoir des besoins compatibles et mutualisables en termes de zones d'accès et de stationnement, par exemple, ou encore en aménageant simplement des cloisons à l'intérieur d'un grand volume.

SOUTENIR LES PROJETS EN COMPTE PROPRE

Un autre cas de figure est illustré par l'exemple de deux entreprises en mesure de se développer en compte propre et auprès desquelles la Ville et/ou l'aménageur interviennent pour les soutenir dans ce projet immobilier.

- Cas d'un garage de réparation automobile. Impacté par l'opération, sa négociation avec Sadev94 et la Ville aboutit à un déplacement sur un autre secteur de la ville, sur un terrain mis à disposition par la municipalité, et sur lequel les dirigeants de l'entreprise ont construit en compte propre leurs nouveaux locaux.

- Cas d'une autre entreprise, dont les locaux sont installés pour partie sur la ZAC et pour partie en limite de ZAC. Il s'agit d'une entreprise industrielle de pointe, très compliquée à relocaliser en raison de la nature même de l'activité (très sensible, forts risques, contraintes réglementaires incompatibles avec le logement). La solution trouvée consiste dans le rachat, par la Sadev94, des locaux localisés sur le périmètre de la ZAC tandis que l'EPT 2 (au titre de la mission Modue), avec l'aménageur, accompagnent l'entreprise dans l'extension de son local et l'optimisation de l'existant situé hors ZAC.

Créer des solutions temporaires pour répondre aux contraintes de phasage et pour encourager le risque investisseur

Contrairement à d'autres SEM d'aménagement, Sadev94 n'a pas vocation à rester propriétaire de locaux (une politique d'entreprise) pourtant, avec la Ville d'Ivry, elle a développé une stratégie fondée sur le relogement temporaire. L'objectif est double : d'une part, gérer le différentiel de

temporalité entre les besoins de libération des parcelles et le temps de la production d'une solution immobilière ; d'autre part, faire le pari d'une implantation dans des locaux susceptibles d'être ensuite revendus à des investisseurs une fois leur taux de remplissage suffisant pour les attirer.

Ces solutions temporaires s'opèrent selon différentes formes.

CONVENTION D'OCCUPATION PRECAIRE COMME LEVIER D'INCUBATION

Cas de l'entreprise « Maximum » : entreprise de conception, production et commercialisation de mobiliers à partir du recyclage de déchets industriels, commercialisés sur place ou dans des magasins parisiens. Créée en 2005 à Ivry, avec l'aide de subventions de la Région et de l'Ademe, et avec l'aide de la Ville par le biais d'une Convention d'Occupation Précaire qui offre un loyer modéré dans une ancienne halle dont la Sadev94 est propriétaire (avant démolition pour les besoins de la ZAC). En 2007, au vu de son développement cette entreprise a décidé de racheter et de réhabiliter une autre halle sur la ZAC, en compte propre.

Plus largement, les conventions d'occupation précaires, à loyer très modéré, sont activées comme soutien pendant les 2 premières années d'existence, dans une logique « d'incubation », en particulier auprès d'entreprises ou d'associations qui jouent un rôle d'animation du territoire : ESS, économie circulaire, artisans, ressourcerie.

ACHAT TEMPORAIRE PAR L'AMENAGEUR POUR LES RELOGEMENTS PRIORITAIRES

Sadev94 a préempté puis acheté une halle, de façon transitoire a priori, limitrophe de la ZAC, divisible, pour être en mesure de proposer des locaux à prix locatifs adaptés à 3 ou 4 entreprises implantées sur la ZAC, et dont le relogement est prioritaire pour l'avancée du programme de la ZAC (libération des emprises). Cette halle est localisée à proximité d'un lot dédié à l'activité en neuf pour investisseur privé (recherche de l'effet « masse critique »). Dans ce modèle, les entreprises sont locataires, la perspective étant qu'elles acquièrent leurs locaux dans cette halle ou que celle-ci soit revendue, occupée, à un investisseur/gestionnaire spécialisé. Cette modalité d'action n'était pas initialement prévue mais a été mise en place pour pallier la grande difficulté rencontrée à faire accepter la relocalisation à des entreprises déjà occupantes.

Dans la même logique il peut également s'agir du rachat de pieds d'immeuble neufs à un promoteur.

L'ensemble de ces modalités d'intervention se construisent et s'inventent depuis une dizaine d'années au gré de l'apprentissage des difficultés et des leviers de l'implantation et la relocalisation de l'activité productive en centre urbain dense métropolitain. Ces apprentissages sont empiriques. Une grande attention est accordée aux formes urbaines et architecturales. On pourrait considérer que cette attention est relativement ordinaire et qu'il est d'usage qu'un aménageur public ou para-public reste attentif aux choix des architectes d'opérations et aux choix architecturaux. Mais on voit dans le cas d'Ivry-Confluences que les formes tant urbaines qu'architecturales sont traitées comme des instruments, voire des conditions, de la faisabilité du projet de relogement et d'implantation des petites et moyennes entreprises. Par ailleurs ces conditions ne semblent pouvoir se développer que dans la combinaison de plusieurs modèles

financiers et opérationnels et dans la capacité à agir à différentes échelles, de celle de la ZAC à celle du permis de construire. Dans ce cas de figure la mixité fonctionnelle apparaît autant comme un objectif du point de vue d'un modèle de ville dense que comme une condition pour financer des locaux d'activité. Les acteurs disent rechercher encore d'autres modèles. Enfin, si le logement et le tertiaire bénéficient de systèmes d'acteurs dédiés, qui interviennent selon des modèles d'action éprouvés, on voit que la capacité à déployer de l'immobilier dédié à l'activité productive suppose de créer des systèmes d'action ad hoc, création dans laquelle les acteurs publics jouent un rôle premier, avec l'aménageur. Ils œuvrent ensemble pour :

- Créer les conditions ad hoc de l'équilibre économique des entreprises à reloger et de l'équilibre financier de la ZAC ;
- Créer les conditions urbaines et architecturales de l'implantation (relogement ou implantation nouvelle) en tissu urbain ;
- Construire des systèmes d'action sur mesure pour les activités productives, qu'il s'agisse d'actions d'accompagnement ou d'actions tendues vers la production immobilière, impliquant les acteurs de la filière de l'aménagement et de l'immobilier (dont les investisseurs), l'entreprise usager final, ainsi que les programmistes et les concepteurs urbains. La capacité à résister aux pressions sur le logement (et sur le tertiaire) et la capacité à élaborer des montages opérationnels ad hoc et sur mesure sont au cœur de la capacité à déployer les activités productives sur le projet.

CORPUS

Entretiens semi-directifs

- Directeur général adjoint, Ville d'Ivry sur Seine
- Directeur de la direction du développement urbain, Ville d'Ivry sur Seine
- Chargé d'opérations – Service Atelier d'Urbanisme et de conduite d'opérations – direction du développement urbain – Ville d'Ivry Sur Seine (2 entretiens, à 2 ans d'intervalle)
- Services Etudes CCI du Val de Marne
- Chef de projet ZAC Ivry Confluences à la Sadev 94
- Chargé du développement économique sur Ivry Confluences à la Sadev94
- Chef de projet Agence Bruno Fortier
- Chargé de développement économique CASA
- Responsable accompagnement des entreprises secteur Seine Amont et cheffe de mission aménagement économique EPT 2

Documents

- F. Gueld (2008), « Territoire en régénération urbaine : comment élaborer un programme économique au regard d'objectifs de redéveloppement urbain et économique? le cas du secteur Avenir Gambetta à Ivry sur Seine », Mémoire de Master 2 d'urbanisme, IFU, sous la direction de Nadia Arab.
- F. Ménard (20 5), Mixité fonctionnelle versus zoning : nouveaux enjeux ? Premier Plan Dossier. PUCA. Pp. – 5.
- « Quel avenir pour les activités productives ? » Compte-rendu de la conférence ODIME 94, 20 0, pp. –33
- « Quels besoins en foncier pour les entreprises industrielles franciliennes ? », CCI paris Ile de France, rapport JM Tasse, 20 8, pp. –49.
- « Quelles interventions pour les EPCI en matière d'aide à l'immobilier ? » Intervention de P. Girod, directeur du développement économique de l'EPT 2, rencontres ADCF, mars 20 7.
- Rapport de présentation révision du PLU 20 0, « partie 3 Ivry Confluences, un pôle essentiel pour la participation d'Ivry à la dynamique métropolitaine », pp. 88– 45.
- « Ivry Confluences, Bilan Annuel », Ville, 20 7.
- « Ivry Confluences Développement Economique, Comité de pilotage », 23 février 20 7
- Extrait du registre des délibérations. Délibération n°20 8-02- 3-9 4. Définition de la compétence développement Economique. EPT Grand Orly Seine Bièvre.
- Premier Plan Dossier. PUCA « Mixité fonctionnelle versus zoning : nouveaux enjeux ? », n°3 , 20 5.
- Document Interne Sogaris, comprendre la logistique.
- Document de communication « Grand-Orly Seine Bièvre, territoire productif et innovant. Des lieux pour mon activité ».

CONCLUSION GENERALE

A travers le Cancéropole/Oncopole de Toulouse, le quartier Croix-Rouge de Reims, le CIRIAM à Flers et le projet Ivry-Confluences dans la ville du même nom, nous avons cherché à voir et comprendre l'interventionnisme économique local à travers les opérations d'aménagement qui le sous-tendent. Alors que la montée en puissance des interventions économiques infra-nationales constitue un trait caractéristique de l'évolution politico-administrative des dernières décennies, alors que le législateur a fait de l'aménagement un levier important pour les agglomérations urbaines, l'usage et le rôle de l'action sur l'espace apparaissent comme un point aveugle sinon un parent pauvre des travaux sur les politiques de développement économique local. Economistes et géographes ont braqué le projecteur sur les relations socioéconomiques, laissant dans l'ombre le cadre spatial ; les politistes quant à eux se sont surtout intéressés aux conditions d'émergence d'une ville-acteur collectif, laissant de côté les transformations concrètes de l'espace urbain. Ce relatif désintérêt pour l'action sur l'espace peut paraître étonnante à l'heure où la densité voire l'hyper-densité urbaine apparaît comme un facteur déterminant de réussite économique (cf. les références contemporaines au rôle des métropoles, city-regions et autres mega-regions). Au-delà de cette lacune à combler, la mise en œuvre de cette lecture « aménagiste » de l'interventionnisme économique local visait aussi à mettre à jour des modalités d'intervention publique qui ne se laissent pas réduire à une « politique d'attractivité et de marketing » visant à positionner une agglomération urbaine au sommet du « ranking » des eurocities.

Au-delà des enseignements singuliers de chacune des études de cas, nous voudrions pour finir revenir sur six enseignements transversaux.

DE LA GOUVERNANCE URBAINE AUX FRAGMENTS D'ACTION COLLECTIVE

On a évoqué plus haut les travaux de science politique qui ont étudié les conditions et modalités de constitution de la ville comme acteur collectif dans le contexte particulier de l'économie globalisée et ouverte et du retrait/repositionnement des Etats. Selon P. Le Galès, la constitution de ce nouvel acteur collectif-ville ne prend sens que dans un contexte particulier, celui de la fragmentation des fonctionnements urbains ⁽⁴⁰⁾ : « Les villes peuvent être des sociétés locales et dans certains cas peuvent avoir des stratégies. Il n'y a aucune obligation, elles peuvent être éclatées avec peu ou pas d'intégration, sans représentations et stratégies externes » (Le Galès, 1995). Le Galès utilise la notion de « fragmentation » pour décrire cette seconde situation, qui ne signifie pas nécessairement absence de cohérence ou d'intégration : « la mise en évidence de la fragmentation du gouvernement des villes indique que l'autorité locale n'apporte pas nécessairement cohérence et rationalité. Non seulement la fragmentation et l'irrationalité peuvent perdurer mais des éléments de cohérence peuvent être fournis par d'autres acteurs par exemple par des consultants ou des grandes entreprises de services urbains impliquées dans plusieurs domaines clés des politiques locales » (Le Galès, 1995). Les quatre études de cas peuvent être positionnées dans le sillage de la formalisation proposée par P. Le Galès : les opérations

⁴⁰ P. Le Galès propose la définition suivante de la notion de gouvernance urbaine : « d'une part, en termes de capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations groupes sociaux, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (Le Galès, 1995).

d'aménagement étudiées engendrent bien de la cohérence, de la mobilisation et de l'intégration collective ; l'autorité publique y est présente avec force mais son intervention ne vise pas à construire la ville comme un acteur collectif incarnant une identité collective locale à porter à l'extérieur. Si les fonctionnements urbains contemporains peinent à engendrer une organisation socio-politique unifiée autour d'une autorité locale revigorée (état de « fragmentation »), cela n'empêche nullement la constitution de fragments d'espaces-temps, partiels et singuliers, où une énergie collective se développe, sous l'égide d'une autorité locale et autour d'un projet politico-économique. Celui-ci se caractérise alors par son centrage sur un problème économique spécifié, à l'opposé de la « globalité » des « projets urbains » décrits par G. Pinson (Pinson, 2004). Tels sont les traits caractéristiques généraux des opérations d'aménagement qui ont été analysées.

DE NOUVELLES ASSOCIATIONS PUBLIC-PRIVE EN LIEN AVEC LE PROJET D'AMENAGEMENT

Les études sur la gouvernance urbaine ont conduit à poser la question du rôle et de l'influence des acteurs privés dans le pilotage de la ville. Si le contexte américain est apparu propice à la formation de « coalition de croissance » ou de « régime urbain », cela ne semble pas être le cas en France, malgré le tournant de la décentralisation. Si, toutefois, l'attention se déporte de la ville à l'opération d'aménagement, alors le diagnostic est quelque peu différent : dans toutes les études de cas, les acteurs publics pilotes ont à coopérer avec des acteurs socioéconomiques dont la contribution est stratégique pour mener à bien l'opération (Faurecia, CHU, Pierre Fabre, bailleurs sociaux, ...). Conséquence importante de cette participation nécessaire : au-delà des outils classiques de l'ingénierie foncière et immobilière, une ingénierie organisationnelle ad hoc est mise en œuvre pour stimuler/assurer l'action collective nécessaire à la réalisation de l'opération. Elle peut prendre une pluralité de formes : conventions, commissions, associations, événements, ... On notera au passage que ces acteurs socioéconomiques mis à contribution et mobilisés vont bien au-delà des secteurs traditionnels de la production urbaine (foncier-immobilier-construction⁴) ; ils sont en correspondance avec le problème/projet économique que l'opération sous-tend (équipementier automobile, génie mécanique, oncologie, économie productive, commerce de proximité, ...).

INNOVER DANS LE CHAMP FONCIER ET IMMOBILIER

L'ingénierie d'implantation des entreprises constitue un champ traditionnel d'activité des services intercommunaux de développement économique (ce qu'on a appelé ailleurs l'« aménagement économique » (Crague, 2009)). Cette intervention peut prendre la forme simple d'une intermédiation entre une offre (foncière et immobilière) et une demande de localisation (on parle aussi parfois de fonction de commercialisation). Mais c'est une autre forme d'intervention foncière et immobilière que donnent à voir les études de cas, une activité qui vise à faire advenir une offre foncière et immobilière qui n'existe pas « sur le marché » afin d'implanter des activités qui spontanément ne s'implanteraient pas.

⁴¹ Ce sont là les secteurs phares des études américaines sur les coalitions de croissance ou les régimes urbains. Cf. (Le Galès, 1995) pour une recension.

Concevoir des montages juridico-financiers innovants dans le domaine foncier et immobilier est ainsi au cœur de l'intervention économique dans toutes les opérations analysées. L'innovation peut porter sur des dimensions multiples et variées : le statut de la propriété (usine Faurecia, centre-commercial à Croix-Rouge), les loyers (commerces de proximité à Croix-Rouge, activités productives à Ivry-Confluence), les charges foncières (logique de péréquation à Ivry-Confluence). Innover suppose que des acteurs s'investissent dans des opérations qui sont, par définition, à risque. Dans cette perspective, l'investisseur public Caisse des Dépôts et Consignations peut être amené à jouer un rôle stratégique (portage des locaux industriels et/ou des équipements mutualisés à Flers ou à Toulouse, investisseur commercial dans les QPV).

PRODUIRE DE L'ESPACE POUR STIMULER DES RE-ORGANISATIONS ECONOMIQUES

Les montages juridico-financiers innovants dans le champ du foncier et de l'immobilier ne sont pas les seuls objets cibles de l'intervention économique mise en évidence dans les quatre cas. Des effets économiques sont aussi recherchés via des interventions sur l'espace (physique). L'exemple de Croix-Rouge est symptomatique, puisqu'un réagencement de l'espace public en rupture avec les principes de l'urbanisme fonctionnaliste est au cœur du projet de stimulation des polarités commerciales. On trouve aussi de telles interventions urbanistiques ou architecturales à visée économique au Cancéropole/Oncopole (hôpital conçu pour stimuler la recherche translationnelle, centre Pierre Potier pour stimuler la valorisation des savoirs académiques), au CIRIAM (rationalisation de la gestion industrielle dans la nouvelle usine) ou à Ivry-Confluence (mixité fonctionnelle à l'échelle de l'îlot).

Parmi les effets économiques importants de l'opération d'aménagement, il faut ainsi compter la transformation organisationnelle qui s'opère à l'intérieur des entreprises qui font le choix de s'implanter (cf. les cas de Faurecia, de l'hôpital créé au sein du Cancéropole toulousain, des activités productives relocalisées à Ivry sur Seine). La production d'espaces dans le cadre de l'opération d'aménagement constitue alors un moyen d'opérer une restructuration interne pour les firmes impliquées dans l'opération. Une littérature abondante (cf. introduction) a mis l'accent sur la constitution d'écosystèmes locaux comme outil de développement économique local. Dans les cas d'opérations d'aménagement étudiées, on constate, a contrario, que l'établissement de nouvelles relations entre acteurs implantés s'avère beaucoup plus difficile à stimuler qu'initialement prévu (cas de la R&D collaborative entre recherche publique et industriels à Flers ou à Toulouse). Les effets économiques de l'aménagement spatial sont donc moins à rechercher du côté des relations entre acteurs qu'au sein même des acteurs économiques cibles, du fait des réorganisations internes induites par les espaces physiques conçus et réalisés dans le cadre de l'opération.

DES PROCESSUS OUVERTS QUI S'APPUIENT SUR DES RESSOURCES EXTERIEURES

« Il n'y a plus donc de projet que local » écrivaient D. Béhar et P. Estèbe en 1999. Ce diagnostic général rejoint celui du « retour des villes » comme « espace politique de premier plan ». L'accent est alors mis sur une capacité locale de mobilisation des élites urbaines, pour construire une identité collective locale doublée d'un projet local (de territoire) ; le travail d'auto-référencement (« qui sommes-nous ? ») est au centre de l'activité collective analysée. Dans ce type de compte-rendu, l'évolution récente du gouvernement des territoires ou de la gouvernance urbaine met en exergue une forme de « localisme ». Celui-ci n'est plus de mise lorsque l'on quitte le cercle des élites et des gouvernants locaux pour rendre compte de projets économiques incarnés dans des opérations d'aménagement. Car, en effet, la recherche et l'activation d'appuis extérieurs constituent un trait distinctif des projets analysés. Ils peuvent être de plusieurs types.

On peut d'abord rappeler le rôle de l'Etat et l'importance que peuvent jouer les instruments que celui-ci promeut (notamment via des procédures d'appel à projet) : ceux, classiques et bien connus, de la politique de la ville, mais aussi ceux des nouvelles politiques de recherche et d'innovation (pôle de compétitivité, programme d'investissements d'avenir), voire même un plan plus conjoncturel (le plan cancer de 2003) qui peut venir directement inspirer un projet économique local et une opération d'aménagement.

On peut ensuite signaler les outils matérialisant une coopération inter-territoriale. Le cas du CIRIAM à Flers apparaît ici emblématique, avec la création d'un syndicat mixte réunissant les trois niveaux de collectivité territoriale. Ce qui est frappant ici, c'est qu'une « alliance des territoires » et un travail en commun des différents niveaux territoriaux se sont incarnés dans une opération concrète d'aménagement, porteuse d'un projet économique ciblé (le maintien d'une usine dans une ville moyenne normande).

Une troisième modalité d'appui extérieur apparaît plus particulièrement dans le cas de Croix-Rouge à Reims, à travers le rôle particulier qu'a joué l'infrastructure lourde de transport urbain dans la réalisation du projet économique. Si l'absence d'« effets structurants » dus à l'infrastructure de transport a été signalée de longue date, le cas de Croix-Rouge permet d'aller plus loin que ce constat « en creux ». On y observe en effet que les concepteurs de la ligne de tram ne se préoccupent pas de ses effets potentiels sur certaines zones traversées ; ce sont alors les responsables du développement des zones en question qui vont organiser et activer les effets « indirects » du projet de transport urbain. Même si la ligne de tram inscrit son parcours dans le territoire rémois, ses concepteurs ne l'inscrivent pas dans le projet du quartier de Croix-Rouge. De ce point de vue, elle apparaît comme un élément extra-territorial et tout le travail des pilotes du projet de Croix-Rouge a été d'en faire un point d'appui pour leur propre opération et le projet de développement commercial associé.

On pourra signaler pour finir la spécificité du cas d'Ivry Confluences et du projet de développement/maintien de locaux d'activités en zone urbaine dense. Contrairement aux autres, ce cas apparaît marqué par un relatif déficit d'appuis extérieurs : le projet économique autour de l'économie productive se développe dans un contexte où le projet de l'Etat pour Ivry est surtout un

projet de développement de logements ; alors qu'un système d'aide publique est institué de longue date pour le logement (secteur du logement social), tel n'est pas le cas pour les entreprises. La commune et, depuis peu, l'établissement public territorial ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour mener à bien leur projet économique.

AU-DELA DE LA CROISSANCE, L'ÉQUILIBRE FONCTIONNEL COMME FINALITÉ DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Nous voudrions pour finir signaler qu'un principe fondateur singulier pour l'interventionnisme économique local émerge des quatre études de cas. Celui-ci est en effet le plus souvent indexé sur l'objectif de croissance (du PIB, des emplois, du revenu, ...). Toutefois, en examinant des projets économiques locaux à travers les opérations d'aménagement dans lesquels ils s'incarnent, une autre finalité économique se fait jour, plus directement en lien avec les principes généraux de l'urbanisme. En effet, un principe a plus particulièrement joué dans le développement de l'urbanisme comme doctrine d'intervention, le principe d'« équilibre fonctionnel » (cf. notre article pour de plus amples développements (Crague, 2017)). Cette idée est exprimée de façon claire et condensée dans le rapport présenté par Michel Huet au Conseil économique et social en 1993, intitulé « Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie » : « La ville est un monde qui réunit une variété infinie d'activités économiques, sociales et culturelles, qui coexistent et interagissent. [...] Et c'est l'équilibre entre toutes ces activités, parfois contradictoires, qui détermine la qualité de vie » (Huet, 1993) ⁽⁴²⁾. L'équilibrage entre des fonctions diverses ⁽⁴³⁾ constitue alors la visée normative associée à l'intervention urbaine. Les différents cas analysés peuvent s'interpréter à l'aune de ce principe, où la fonction économique a été plus particulièrement considérée : le quartier Croix-Rouge à Reims est peut-être celui où le projet de diversification fonctionnelle est le plus explicite ; les cas de Flers ou d'Ivry sont symptomatiques d'interventions visant à maintenir un segment de fonction économique (une usine, des entreprises de l'économie productive) qui risque de disparaître ; enfin, le cas du Cancéropole peut aussi se comprendre à partir d'une prise de conscience locale d'un risque associé à la mono-industrie (l'aéronautique).

Nous évoquons en introduction les travaux d'économie géographique et leur insistance sur les coûts de l'urbanisation. Ceux-ci y sont pour l'essentiel associés aux phénomènes d'encombrement, de débordement et de congestion. C'est alors la figure du trop-plein qui domine la vision du fonctionnement urbain et qui détermine par suite les raisons de l'intervention publique. C'est la figure strictement contraire que le principe d'équilibre fonctionnel fait émerger : ce sont le manque et la lacune de certains segments d'activité dans le tissu urbain dans son ensemble qui sont les moteurs de l'action sur l'espace et du projet économique qu'elle incarne.

⁴² Même si cette citation date de plus de vingt ans, son actualité ne fait pas de doute, puisqu'elle est reprise par François Ménard en 2015 dans un article introductif consacré à un programme de recherche du PUC- λ portant sur la mixité fonctionnelle (Ménard, 2015). Nous en faisons néanmoins ici une interprétation quelque peu différente, puisqu'on propose de distinguer très clairement le principe d'« équilibre fonctionnel » de celui de « mixité fonctionnelle » (cf. (Crague, 2017)).

⁴³ Ce principe est adossé à une typologie fonctionnelle sous-jacente. Par exemple, Le Corbusier et la charte d'Atènes ont distingué quatre fonctions principales, que l'intervention urbaine aura à agencer dans l'espace : habiter, travailler, se recréer, circuler.

BIBLIOGRAPHIE

- AHREND, R., FARCHY, E., KAPLANIS, I. & LEMBCKE, A. C., (2014), *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries* (OECD Regional Development Working Papers n° 2014/05), OECD Regional Development Working Papers.
- AMIN, A. & THRIFT, N., (1992), Neo-Marshallian Nodes in Global Networks, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, n°4, p. 571–587.
- ARAB, N., 2004, *L'activité de projet en urbanisme. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse de sociologie sous la direction de Jean-Marc Offner, Université Paris-Est.
- ARAB, N., (2017), L'élaboration collective des projets d'urbanisme : organiser l'intégration des acteurs et gérer l'incertitude des processus de conception, *RIURBA*, n°3, .
- ARAB, N., (2018), Pour une théorie du projet en urbanisme, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, vol. 56, n°1.
- BERTRAND, D., DEPRESLE, B., JOUTARD, P. VANONI, D., 2008, *Renouveler la ville. Les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement*, éd. du Moniteur, Paris, 112p.
- BOUBA-OLGA, O. & GROSSETTI, M., (2015), La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?, *Revue de l'OFCE*, vol. 143, n°7, p. 117.
- BOUINOT, J. & LOVI, C. (ED.), (1987), *L'Action économique des grandes villes en France et à l'étranger: actes du colloque international tenu à Orléans les 11 et 12 décembre 1985*, Economica : Centre de formation des personnels communaux, Paris, 316 p.
- BRENNER, N., (2004), *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford New York, 351 p.
- CGET, 2016, *Effets de la rénovation urbaine sur le développement économique et l'emploi*, Paris, 128p.
- COMBES, P.-P. & LAFOURCADE, M., (2012), *Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi*, Rapport final pour la Société du Grand Paris, 64 p.
- CRAGUE, G., (2009a), *Interventions économiques métropolitaines - De l'aménagement économique au développement économique*, PUCA/POPSU1/Analyse comparative économie, 97 p.
- CRAGUE, G., (2009b), Le développement économique dans l'aménagement urbain, In : A. BOURDIN et R. PROST (éd.), *Projets et stratégies urbaines - regards comparatifs*, Parenthèses/ GIP EPAU, Marseille, p. n.p.
- CRAGUE, G., (2017), Le maintien des entreprises, un problème d'urbanisme. L'équilibre fonctionnel comme principe de l'intervention économique locale, *RIURBA*, n°4, .
- DEMAZIERE, C., (2001), Les interventions économiques des collectivités locales : des politiques locales en émergence ?, In : *Les nouvelles politiques locales*, L'Harmattan, Paris.
- DEVILLERS, C., 1996, *Le projet urbain*, in DEVILLERS, C., RIBOULET P., Conférences Paris d'architectes - Pavillon de l'Arsenal 1994, coll. Les minis PA, Pavillon de l'Arsenal.
- EPSTEIN, R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Presses de Sciences Po, Paris, 378p.
- GAUDIN, J.-P., (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Presses Universitaires de France, Paris.
- GERARD-VARET, L.-A. & MOUGEOT, M., (2001), L'État et l'aménagement du territoire, In : J.-L. GUIGOU, D. PARTHENAY, L.-A. GÉRARD-VARET, M. MOUGEOT et A. LIPIETZ (éd.), *Aménagement du territoire*, Documentation Française, Paris, p. 45–110.

- HARVEY, D., (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, vol. 71, n°1, p. 3–17.
- HAUMONT, B., (1993), Le projet urbain : un nouveau champ pour l'architecture et sa recherche, *Cahiers de la recherche architecturale*, n°32–33, p. 103–110.
- HUET, M., (1993), Les équilibres des fonctions dans la ville : pour une meilleure qualité de vie.
<http://www.lecese.fr/travaux-publies/les-equilibres-des-fonctions-dans-la-ville-pour-une-meilleure-qualite-de-vie>,
<http://www.lecese.fr/travaux-publies/les-equilibres-des-fonctions-dans-la-ville-pour-une-meilleure-qualite-de-vie>
(page consultée le 22/05/18)
- JESSOP, B., (1994), Post-Fordism and the State, In : A. AMIN (éd.), *Post-Fordism*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK, p. 251–279.
- LE GALES, P., (1993), *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Editions L'Harmattan, Paris, 319 p.
- LE GALES, P., (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, p. 57–95.
- LE GARREC, S., 2006, *Le renouvellement urbain. Genèse d'une notion fourre-tout*, PUCA, Paris, 91p.
- LORRAIN, D., (1991), De l'administration républicaine au gouvernement urbain, *Sociologie du Travail*, vol. 33, n°4, p. 461–484.
- MANGIN, D., PANERAI, P., 1999, *Projet urbain*, coll. Eupalinos, éd. Parenthèses, Paris, 192p.
- MENARD, F., (2015), Mixité fonctionnelle, de quoi parle-t-on ? Rappel de la question initiale, *Premier Plan*, n°32, p. 16.
- PINSON, G., (2004), Le projet urbain comme instrument d'action publique, In : *Gouverner par les instruments*, Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick, ParisPresses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, , p. 199–233.
- PINSON, G., (2009), *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 420 p.
- RENOU, L., (2016), *La politique des pôles de compétitivité : une production de territoire*, Thèse de doctorat de l'Université Paris Est.
- RONCAYOLO, M., 2000, *La ville et ses territoires*, coll. Points, éd. Seuil, 354p.
- SAPIR, A., AGHION, P., BERTOLA, G., HELLWIG, M., PISANI-FERRY, J., ROSATI, D., SMITH, P. M., (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press.
- TISSOT, S., 2007, *L'Etat et ses quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*, coll. Liber, Seuil, Paris, 308p.
- VELTZ, P., (2002), *Des lieux et des liens: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Aube, La Tour d'Aigues [France], 153 p.
- VICENTE, J., (2016), *Economie des clusters*, La Découverte, Paris, 126 p.