



Inauguration d'un nouvel ensemble de logements à Issy-les-Moulineaux © Mairie d'Issy-les-Moulineaux

# LA REVALORISATION DES ESPACES INDUSTRIELS

ISSY-LES-MOULINEAUX<sup>1</sup> EN ÎLE-DE-FRANCE ET NORTH LANARKSHIRE<sup>2</sup> EN ÉCOSSE

La restructuration des anciens sites industriels, effectuée de manière accélérée depuis les années quatre-vingt, a modifié profondément l'espace des agglomérations urbaines européennes. En Île-de-France, les friches industrielles sont aujourd'hui plus nombreuses, de plus petite taille, et situées plus fréquemment qu'auparavant en grande couronne à surface totale égale (IAURIF, 2000). Lors de la période récente, les grandes friches de première couronne ont ainsi connu les restructurations les plus significatives, ponctuant la proche banlieue d'opérations d'urbanisme qui la transforment progressivement, d'Ivry à Saint-Denis, ou de Clichy à Montrouge (Malézieux, 1991). Au Royaume-Uni, les anciens sites industriels ont aussi connu des mouvements de réaffectation de grande ampleur, selon des processus opérationnels comparables (Chaline, 1999). De part et d'autre de la Manche, la transformation des territoires urbains et des systèmes productifs locaux s'est accompagnée d'une polarisation des espaces régionaux et s'est traduite par des déséquilibres territoriaux accentués (IAURIF, 1999). Alors que quelques pôles d'excellence sortent gagnants des restructurations des vingt dernières années, certains sites industriels appartiennent encore à des secteurs urbains déstructurés et la différenciation sociale des espaces s'intensifie (Beckouche, 2001). Les inégalités se creusent à des échelles de plus en plus fines, tandis que dynamisme économique et précarité sociale peuvent aujourd'hui coexister au sein de mêmes territoires. Ainsi, à la Plaine-Saint-Denis, l'effet Grand Stade a enclenché une dynamique positive en termes économiques, sans que les habitants aient accès aux nouveaux emplois (Bacqué, 1998). Il en va de même pour ceux créés dans les centres d'appel de la région de Glasgow, que peuvent difficilement tenir les anciens sidérurgistes (Sabot, Thompson, 1999). La dynamique des transformations économiques peut toutefois aller de pair avec des processus plus globaux de valorisation urbaine et sociale, les modes de restructuration des anciens espaces industriels étant divers et résultant de la combinaison de multiples facteurs. Certains relèvent du contexte local, caractérisé par l'histoire, la localisation, l'image urbaine et sociale, tandis que d'autres articulent les actions publiques menées sur le

territoire avec les stratégies d'acteurs privés. Cependant, contexte et stratégies renvoient aussi à une échelle plus vaste interagissant avec l'échelon local. Certains territoires deviennent ainsi plus ou moins perméables au contexte global de la mondialisation. Amin et Thrift (1994), illustrant les stratégies territoriales locales venant renforcer le global, parlent de « holding down the global<sup>3</sup> ». De plus, l'évolution des modalités de la « gouvernance urbaine » (Le Galès, Thatcher, 1995), a vu le passage du managerialisme à l'entrepreneur-ialisme, pour reprendre les termes maintenant francisés et consacrés de Harvey (1989). Trois idées principales traduisent cette évolution depuis la fin des années soixante-dix (Sabot, 1997) :

- Les villes sont passées d'une gestion passive « de bon père de famille », qualifiée de « managériale », à une gestion offensive « à hauts risques », qualifiée « d'entrepreneuriale ». Elles conçoivent désormais des projets grandioses, apprennent la finance et le droit, afin de mieux attirer les entreprises. Nous verrons que les contreparties attendues restent aléatoires.

- La notion de marché est directement liée à cette prise de risque. Les villes sont entrées dans « l'économie de marché » et sont devenues de véritables acteurs économiques soumis à la concurrence, et donc à la compétition. C'est l'une des raisons avancées par les municipalités pour justifier de politiques de communication et d'image.

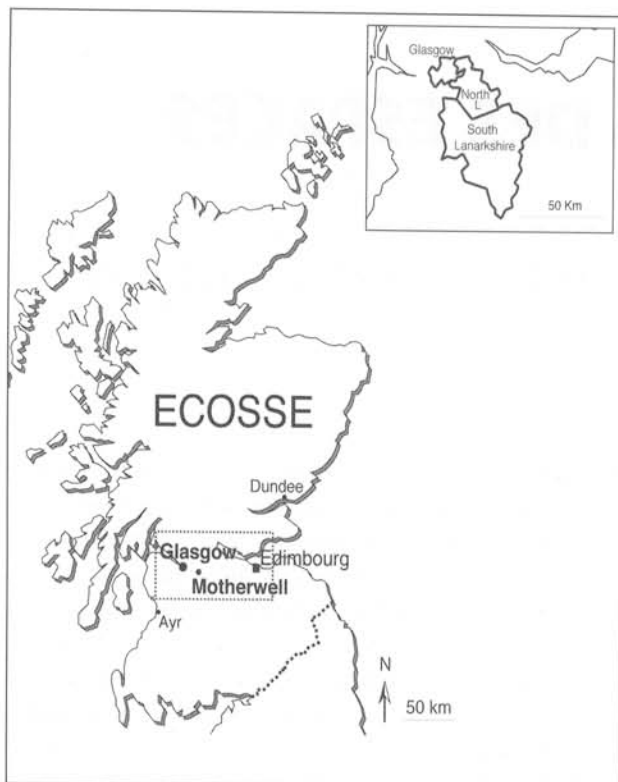
- Enfin, devenues acteurs économiques parmi d'autres, les villes fraient avec les entreprises et se lancent dans le « partenariat public-privé ».

Cette évolution globale s'est effectuée à des degrés divers, qui dépendent des caractéristiques du contexte local mentionné plus haut. Ainsi, pour Boyer *et al.* (1999), l'appartenance politique du maire est un élément essentiel pour comprendre les différents modes de revitalisation des espaces industriels : les

1. L'étude de cas francilienne s'appuie sur le travail mené dans le cadre d'un mémoire de maîtrise par Alexis Gastauer.

2. L'étude de cas britannique s'appuie sur des entretiens réguliers menés depuis 10 ans, principalement avec Alex Gardener, directeur adjoint de North Lanarkshire Council, et le Professeur Thompson de l'Université de Glasgow.

3. Maintien à terre du global.



Carte du Lanarkshire

municipalités de droite se contenteraient d'accompagner les transformations spontanées, dans une optique libérale, alors que celles de gauche développeraient une approche plus interventionniste et plus globale, intégrant les dimensions sociale et urbaine. L'étude de deux cas, le Council de North Lanarkshire en Écosse et la commune d'Issy-les-Moulineaux en Île-de-France<sup>4</sup>, nous amènera à nuancer cette opposition. Des communes d'appartenances politiques différentes sont aujourd'hui prises dans le même mouvement d'ouverture au marché, de partenariat public-privé et de recours au marketing urbain. Les résultats de ces politiques locales convergentes ne sont pas pour autant garantis, ni d'ailleurs homogènes.

## Deux territoires industriels en crise

Issy-les-Moulineaux et North Lanarkshire appartiennent aux espaces de la vieille industrie, celle de la première couronne parisienne et celle du centre ouest de l'Écosse. Ces communes ont connu le même processus de désindustrialisation à partir des années 50-60, selon des cycles et des rythmes toutefois différents.

Le Lanarkshire, au centre ouest de l'Écosse, se trouve au cœur de la conurbation de la Clyde qui comprend l'estuaire de la Clyde, la ville de Glasgow et la vallée de la Clyde. Cette région s'est développée d'une part sur la base des ressources locales, textile, puis charbon et minéral de fer, et d'autre part avec l'estuaire utilisé pour le commerce maritime et la construction navale. Cette conurbation atteint 1,5 million d'habitants en 1930. L'économie repose alors sur l'industrie lourde (minière,

métallurgique, mécanique lourde et construction navale). La ville de Motherwell, située en Lanarkshire, sera dénommée « Steelopolis » *i.e.* « the principal producer of steel in Scotland and a major centre of heavy engineering in iron and steel » (Duncan 1991), se démarquant ainsi de Glasgow vers 1900 par une renommée mondiale dans l'industrie ferroviaire et la construction de ponts. L'industrialisation d'Issy-les-Moulineaux, à la fin du dix-neuvième siècle, s'est fondée dans un premier temps sur l'implantation d'établissements industriels polluants ou dangereux rejetés de Paris, puis sur le développement des secteurs de l'aéronautique, de la métallurgie et de la construction électrique. En quelques décennies, la plaine située en bordure de Seine est complètement urbanisée et son paysage de grandes emprises industrielles contraste avec celui du plateau, marqué par un développement pavillonnaire continu.

À partir des années 1950, en Lanarkshire, toutes les industries entament un déclin inéluctable. Emplois supprimés, taux de chômage élevé, et migration de la population s'enchaînent. Les fermetures de hauts fourneaux les plus importantes s'accroissent à partir de 1986, et se succèdent à un rythme soutenu jusqu'en 1994. Entre 1987 et 1994, 18 000 emplois, directs ou indirects, sont supprimés dans la métallurgie en Lanarkshire. La situation de crise atteint son acmé en 1992 avec la fermeture de l'aciérie de Ravenscraig située à Motherwell, créée en 1957, dernier site sidérurgique développé en Grande-Bretagne. L'arrêt de ces seuls hauts fourneaux provoque la perte de 3 300 emplois directs, et d'environ 15 000 emplois indirects. Ces pertes d'emplois concernent principalement les résidents de Motherwell et des environs. À la suite de ces fermetures en cascade dans le secteur de la métallurgie, ajoutées aux fermetures antérieures des mines de charbon, la commune de Motherwell se retrouve particulièrement sinistrée, avec un taux de chômage très élevé et une nette détérioration des conditions sociales. Le déclin de l'industrie est plus tardif à Issy qu'en Lanarkshire, puisque les premières délocalisations d'entreprises vers la province n'interviennent qu'à partir du milieu des années soixante. Il est aussi plus concentré dans le temps, le processus s'accroissant au cours des années soixante-dix et jusqu'au début des années 80, avec la fermeture de la manufacture des tabacs, de la métallurgie franco-belge, des ateliers Eiffel, de Thomson CSF... Entre 1968 et 1978, la commune perd 7000 emplois, soit environ le quart du total communal. Le taux de chômage passe de 2,5 % à 6,5 % entre 1968 et 1982, tandis que la population diminue sensiblement, sous l'effet d'un solde migratoire fortement négatif.

4. Qui fait également partie des cas analysés par Boyer, Decoster et Newman (1999).

## Un nouveau regard sur ces espaces en déclin

En l'espace de quelques années, les communes étudiées doivent faire face à une augmentation sans précédent des friches industrielles. En 1996, le Council de North Lanarkshire possède 2 179 hectares de friches industrielles, la plus grande concentration écossaise. Le seul site de Ravenscraig représente 466 hectares. À une échelle plus réduite, Issy-les-Moulineaux compte 60 à 70 hectares de sites désaffectés au début des années quatre-vingt, soit environ 17 % du territoire communal et 10 % des friches des Hauts-de-Seine. La plaine d'Issy est devenue une vaste zone quasiment vide de toute activité.

Les autorités locales réagissent rapidement face à ces évolutions. Dans les deux cas, les interventions opérationnelles ne tardent pas : elles s'appuient sur les atouts dont disposent encore les espaces concernés, quitte à les fabriquer de toutes pièces s'ils sont insuffisants. La mise en place, à grand frais, des infrastructures, de la desserte, sont autant d'éléments qui, conjugués avec les caractéristiques sociales du



Issy-les-Moulineaux  
© A. Gastauer

territoire ou les qualités de la main d'œuvre locale, vont servir de base au déclenchement d'une dynamique de revitalisation.

Outre-Manche, trois opérations majeures avec les infrastructures attenantes sont mises en place pour relancer l'économie locale et recycler les espaces devenus inutiles :

- L'extension de Strathclyde Business Park, proche des deux principales autoroutes écossaises, M8 et M74.
- La création d'une Zone d'Entreprises « éclatée », comprenant une plate-forme logistique multimodale (rail-route), reliant l'Écosse à l'Europe en passant par le tunnel sous la Manche.
- Le site de Ravenscraig, faisant l'objet d'un projet de réaménagement à 20 ans.

Ces opérations bénéficient de l'excellente localisation du Lanarkshire, proche de Glasgow mais aussi

de l'autoroute qui relie Glasgow à Edimbourg. La main d'œuvre locale est abondante et très qualifiée, même si sa spécialisation dans les secteurs industriels disparus la rend moins compétitive.

À Issy-les-Moulineaux, la municipalité, qui s'est dotée d'un schéma directeur de développement dès 1975, crée sa propre Société d'Économie Mixte d'Aménagement (SEM) en 1976. Deux Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) intégrant des programmes mixtes d'activités et de logement sont lancées pour enrayer les pertes d'emplois et de population. À partir des années 80, la réaffectation des friches industrielles s'engage, essentiellement sous forme d'implantations tertiaires : entre 1983 et 1997, le parc de bureaux de la commune est multiplié par 5 (Burckart, 1999). La construction de logements s'accélère, notamment pendant la décennie quatre-vingt-dix au cours de laquelle plus de 10 000 logements sont achevés. La ZAC reste le cadre opérationnel le plus utilisé puisque les municipalités successives en créent une quinzaine à partir du milieu des années quatre-vingt.

Cette transformation rapide du territoire s'appuie sur un contexte local favorable et sur des opportunités en partie extérieures à la commune. Issy-les-Moulineaux bénéficie en premier lieu d'une image sociale positive dans un paysage urbain contrasté : au-dessus des emprises industrielles de la plaine, auprès desquelles vivaient les ouvriers dans des conditions d'habitat précaires, les quartiers pavillonnaires du plateau ont toujours accueilli une population relativement aisée, dans une ambiance presque villageoise « de dimanche matin<sup>5</sup> ». De plus, la commune, à la différence de la plupart de ses voisines de banlieue, n'a pas été affectée par la vague de construction des grands ensembles dans les années soixante et soixante-dix. Malgré un caractère populaire marqué jusqu'au début des années quatre-vingt, elle ne comporte pas de quartiers concentrant des difficultés sociales, à l'exception de quelques poches d'insalubrité qui seront rapidement résorbées. Par ailleurs, Issy-les-Moulineaux a bénéficié d'investissements exceptionnels en matière de transports en commun, puisqu'elle est desservie de longue date par le métro, le RER et plus récemment par le tramway. Une attention particulière du président Giscard d'Estaing lui a également permis de profiter à peu de frais de l'aménagement d'un parc sur l'île Saint-Germain, financé en grande partie par le conseil général des Hauts-de-Seine. Plus globalement, la commune appartient à un secteur géographique dont le dynamisme économique est le plus fort de la région depuis une vingtaine d'années, notamment dans le domaine de la construction de bureaux.

5. Selon l'expression d'Alain Becchia (1977), *Histoire d'une commune suburbaine*, Issy-les-Moulineaux, SINEDIP.

## De puissants dispositifs pour attirer les entreprises

La stratégie adoptée en Lanarkshire fut d'attirer les Investissements Directs Etrangers (IDE). Au départ étaient ciblées les entreprises américaines, ensuite les entreprises européennes. À la fermeture de Ravenscraig, ce fut le tour des entreprises asiatiques (japonaises, taiwanaises, coréennes). Ces IDE présentaient théoriquement plusieurs avantages : un apport de capitaux dans la région cruellement désinvestie ; une acquisition rapide de technologies avancées et maîtrisées par ces entreprises étrangères de pointe ; l'installation d'industries d'exportation (du fait de maisons mères étrangères). Les collectivités locales attendaient de ces entreprises une synergie, entre elles comme avec les entreprises locales, soit en tant que fournisseurs, ou pour développer des projets communs. Ces avantages devaient procurer une croissance durable, une plus-value de qualité, une productivité élevée et une économie à hauts salaires. Cependant, le nombre d'emplois perdus en Lanarkshire requérait des mesures exceptionnelles.

Municipalité (à l'époque Motherwell District Council) et agence de développement économique (Lanarkshire Development Agency), de leurs deux voix conjuguées, font entendre leur cause pour demander la création d'une Zone d'Entreprises (ZE). L'ampleur de la crise locale se transformant alors en atout, l'Union Européenne donne son aval en mars 1992. La création est effective en février 93, un an après la fermeture de Ravenscraig. La ZE de Lanarkshire comprend 200 hectares, éclatés sur neuf sites, (dont 130 hectares à Motherwell), ce qui a permis d'allouer une spécificité particulière à chaque site. Par exemple, Eurofreight Terminal est destiné à des entreprises internationales susceptibles d'utiliser la plate-forme logistique. Hamilton International Technology Park, proche de la ville nouvelle d'East Kilbride, concentre des entreprises



Issy-les-Moulineaux  
© A. Gastauer

internationales de haute technologie. Tannoehside, ancien site de Caterpillar<sup>6</sup>, est dédié à des entreprises industrielles et commerciales. Ces trois sites représentent 78 % de la ZE. Restent : Excelsior Park, destiné aux entreprises industrielles en général ; le petit site d'Airbles proposé à des bureaux ou des entreprises haut de gamme (comme le centre d'appels Bank of Scotland) ; enfin les petits sites Calder Street et Shawhead comprenant surtout des PME. Ainsi, tous les secteurs d'activités ont pu s'implanter dans cette ZE, y compris du tertiaire banal. Où la France pratiquait une exonération totale des impôts pendant 10 ans dans les Zones Franches Urbaines, le Royaume Uni offre pour dix ans une possibilité d'amortissement accéléré du bâti, une exonération totale de taxes locales sur l'immobilier et l'exemption de la taxe pour la formation professionnelle. De plus, les procédures administratives d'installation (permis de construire, etc.) comme celles liées à l'exportation sont allégées et accélérées.

Outre les aides particulières et limitées dans le temps liées au statut de ZE, les entreprises ont bénéficié des aides financières traditionnelles que peut recevoir toute entreprise s'installant dans une zone en crise. Si bien que l'opposition (travailliste) de l'époque avait fait remarquer, non sans humour, en plagiant la théorie libérale d'Adam Smith de la main invisible qui régule au mieux les marchés, que le gouvernement central (conservateur à l'époque) ne devait pas penser que c'est « la main invisible régulant les marchés » qui a fait venir les entreprises en Lanarkshire, mais plutôt la main bien visible du secteur public, avec les autorités locales<sup>7</sup>.

À Issy-les-Moulineaux, avec l'arrivée d'une municipalité de centre droit en 1977, l'élection d'André Santini comme maire en 1980<sup>8</sup>, les actions qui avaient été ébauchées dès le milieu des années 70 pour transformer le cadre urbain sont amplifiées. Tandis que le Plan d'Occupation des Sols de 1982 ouvre la voie à la reconversion des friches industrielles en bureaux, la municipalité lance des opérations de logement social en réactivant son Office HLM. Contribuant à la valorisation urbaine de secteurs insalubres ou dégradés, notamment en centre-ville, ces opérations sont aussi destinées à « faire connaître la ville » par l'intermédiaire des entreprises du bâtiment « qui ont des relations avec le monde de la promotion immobilière<sup>9</sup> ». Parallèlement, les services techniques réalisent un inventaire systématique de l'ensemble des terrains « mutables », sous forme d'un catalogue recensant toutes les parcelles libres, leur superficie, leur propriétaire. Ce catalogue sera diffusé aux promoteurs immobiliers et servira de base aux négociations

6. L'entreprise a fermé en 1987 en mettant au chômage 1 221 personnes.

7. Buie E, « Taiwanese firm brings 3,300 jobs to blackspot »: *Glasgow Herald*, 1995, 15 novembre, p. 8.

8. À la suite du décès du maire élu en 1977.

9. Entretien avec M. Dumez, directeur des Services Techniques, mené par A. Gastauer.

foncières, menées sous le contrôle de la commune. À partir de 1984, plusieurs opérations de ZAC sont engagées, qui vont accueillir une grande partie des constructions à vocation résidentielle et de bureaux réalisées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Hormis les conditions particulièrement avantageuses offertes dans deux pépinières d'entreprises et un hôtel d'activités aux jeunes entreprises du secteur des nouvelles technologies et de la communication, la commune n'alloue pas d'aides directes aux entreprises qui s'installent. Son pouvoir d'attraction réside plus dans sa capacité à créer des conditions favorables à leur implantation. Cette stratégie n'est bien entendu pas sans coût mais l'investissement se situe autant sur le plan de la mobilisation de l'ensemble des outils et des acteurs locaux que sur le plan financier.

Le maire, André Santini, dès son arrivée, est le premier à ne pas ménager ses efforts pour changer sa commune. Se fixant d'emblée comme objectif de parvenir à « la fin de la banlieue-dépotoir au profit d'une banlieue du deuxième type », il part du principe que « ce qui nous avait amené des entreprises polluantes doit être utilisé pour attirer des entreprises intéressantes<sup>10</sup> ». Il s'agit donc de tirer parti des atouts de la commune, notamment en termes de localisation et de desserte, pour favoriser l'installation d'entreprises « plus petites et très flexibles », rompant avec la monoactivité et le « sommeil industriel » des décennies précédentes. Ces nouvelles entreprises vont être choisies dans le secteur des médias et de la communication, qui bénéficie déjà de deux implantations assez anciennes dans la commune, le Centre National d'Études des Télécommunications et l'ORTE. Mettant à profit les relations nouées lors de son passage au Ministère de la Communication en 1986, André Santini entreprend alors une campagne de démarchage auprès des entreprises du secteur, qui aboutit à des arrivées prestigieuses : l'agence de publicité EuroRSCG, le journal *l'Équipe*, à la fin des années quatre-vingt, puis Canal Câble, le journal *Marie-Claire*, Arte, dans les années quatre-vingt-dix, et enfin, TF1 Entreprises, France Télévision, ces dernières années. Le secteur des télécommunications et des nouvelles technologies, à une échelle qui dépasse le cadre national, est aussi largement prospecté par le maire, qui parvient à attirer Cap Gemini, Compaq, Bouygues Télécom... : « il faut batailler, harceler tout le temps ; je suis constamment en colloque, en réunion, et je ramène des noms dans ma besace<sup>11</sup> ». Pour faire venir l'entreprise Cisco, André Santini s'est rendu à San José, dans la Silicon Valley, où le PDG, qui hésitait entre Heathrow, Amsterdam et Issy-les-Moulineaux, a finalement choisi cette dernière parce que son maire « était le seul à être venu le voir<sup>12</sup> ».



Issy-les-Moulineaux / Le cube  
© Alexis Gastauer

Ce rôle, que l'intéressé lui-même qualifie de « voyageur de commerce », s'est appuyé sur une politique extrêmement active de transformation de l'image de la ville. Cette politique passe par la communication, à travers notamment la SEM Issy Media, créée en 1990, « comme émetteur principal et centralisateur des messages utiles pour appuyer les mutations de la ville<sup>13</sup> ». Elle a consisté également à investir dans de nouveaux équipements contribuant à enracer la ville dans une nouvelle identité, fondée sur la modernité. L'ouverture de la médiathèque, modèle du genre, a été suivie par celle du CUBE, espace culturel consacré aux nouvelles technologies. La salle multimedia de l'hôtel de ville « est un peu un *show-room* pour montrer que la ville est moderne, que nous ne sommes pas dans le style troisième république<sup>14</sup> ». Grâce au soutien du CNET, la commune a mis en place un réseau de télécommunications qui permet aux entreprises locales un accès peu coûteux aux liaisons Internet à haut débit, tandis que le projet de Fort Numérique devrait permettre de tester en vraie grandeur les dernières découvertes de la domotique. Ces efforts dans le domaine des nouvelles technologies, qui relèvent d'une politique active de marketing urbain, conjugués au mouvement grégaire d'implantations d'entreprises du même secteur, contribuent à renouveler en profondeur l'image extérieure de la commune. Dans le même temps, la politique de changement d'image a aussi une vocation interne, et cherche l'adhésion de la population au projet. Le discours tendant à faire d'Issy une « banlieue modèle » ou une « oasis de banlieue » s'adresse aussi aux entreprises locales et aux habitants, qui non seulement sont censés bénéficier des mutations de la ville mais sont également supposés en être les acteurs.

10. Entretien avec André Santini mené par A. Gastauer.

11. *Ibidem*.

12. *Ibidem*.

13. Entretien avec R. Fremder, directeur adjoint de la SEM Issy Media, réalisé par A. Gastauer.

14. Entretien avec André Santini mené par A. Gastauer.

Comme Cauquil (2000) l'indique, c'est en effet lorsque l'interface entre le local et le global est la mieux assumée que la cohérence territoriale des politiques de revitalisation économique peut être garantie, notamment par les connexions qui s'établissent entre l'environnement local et les entreprises nouvelles, pour favoriser l'enracinement de celles-ci.

C'est dans la même optique que l'agence de développement économique du Lanarkshire (LDA) a adopté, outre une politique d'envergure d'attraction des entreprises nationales et internationales, une politique de marketing dite « interne » qualifiée en marketing anglo-saxon de « *civic pride campaign*<sup>15</sup> » dont la cible est la population locale. L'objectif est de restaurer la confiance et la fierté des habitants, de les encourager « à devenir des ambassadeurs du Lanarkshire, et à avoir un certain optimisme dans le futur<sup>16</sup> ». Le premier slogan choisi plagiait la chanson magique de Mary Poppins qui rendait ceux qui la chantaient immédiatement heureux : c'était effectivement le remède adéquat après la fermeture de Ravenscraig... La formule fut cependant vite écourtée pour devenir Lanarkshire Supercounty. Aujourd'hui, les aides de LDA aux entreprises sont toutes conditionnées à l'apposition du slogan sur la brochure de présentation de l'entreprise. Les produits fabriqués en Lanarkshire en sont estampillés. Un concours annuel est organisé pour décerner les titres d'entreprise super-exportatrice, super-sous-traitante, ou même réalisant un super-chiffre d'affaires...

## Les modalités du partenariat public-privé

Pour le cas écossais, la succession, durant 18 ans, de quatre gouvernements conservateurs n'est pas neutre. Margaret Thatcher, trois fois réélue, et John Major, l'un dans la continuité idéologique de l'autre, ont marqué d'un sceau particulier le territoire écossais. L'Écosse, en effet, a toujours reçu une attention particulière de la part des gouvernements britanniques et fut un terrain de prédilection d'expérimentations en tous genres. Lorsque Margaret Thatcher entreprit de réduire de manière drastique la dotation globale aux Councils (communes) et de limiter l'automaticité de son versement, les communes écossaises en eurent la douloureuse primeur, dès 1981<sup>17</sup>. Leurs budgets furent donc réduits considérablement avec des conséquences inéluctables sur les services offerts.

Les premières agences de développement économique local<sup>18</sup> au statut d'entreprises privées furent créées en 1981 à Liverpool et pour les Docks de Londres et proliférèrent rapidement sous le gouvernement Thatcher, et naturellement en Écosse. Treize structures de ce type, appelées LECs (Local

Enterprise Companies), sont créées en 1991, couvrant l'ensemble du territoire écossais. Les compétences en matière économique, anciennement dévolues aux Councils et aux régions élues sont alors entièrement transférées à ces LECs. Ces structures sont dans leur fonctionnement et leur statut de véritables « entreprises » au service des « entreprises locales », et comme toutes les entreprises, elles sont concurrentes entre elles, notamment pour l'attribution de leur budget qui est de taille à faire pâlir d'envie les Councils, contraints, eux, au régime sec. « Étant donné que l'Écosse est socialiste, que la plupart des Councils locaux sont socialistes et que l'Angleterre vote conservateur, le gouvernement central nous voit comme un instrument chargé d'introduire et d'appliquer sa politique dans les villes écossaises<sup>19</sup> », explique un responsable de l'une de ces structures. En outre, en complément de la création de ces LECs, les Councils sont aussi autoritairement « réorganisés », c'est-à-dire regroupés par le gouvernement J. Major. Les LECs surpassant le plus souvent les nouveaux Councils en taille, le Lanarkshire Development Agency (LDA) n'a eu aucune peine à s'imposer aux deux nouveaux Councils plus petits qu'elle (Sabot, 2001). Si bien que les Councils écossais ont eu à pratiquer le partenariat public-privé avec les LECs orientées en priorité vers l'animation du secteur privé. « Dans tout ce que nous faisons, nous faisons participer le secteur privé », précise un responsable, à tel point que lorsqu'il n'y a pas de profit possible pour une entreprise, l'agence de développement est là pour « rendre l'affaire profitable à l'entreprise ». La participation du privé relève de « la culture de l'organisation », puisque « quand on réalise un projet, il nous sera toujours demandé d'y intégrer le secteur privé, si ce n'est pas déjà le cas. Le montant du budget qui nous est alloué dépend de notre capacité à faire participer le secteur privé<sup>20</sup> ». Le projet de redéveloppement du site de Ravenscraig en est un exemple parmi d'autres. Un premier partenariat avec l'entreprise Corus (alors British Steel), commence dès 1994 pour aboutir en 1997 à un plan de développement du site projetant la création d'un nouveau quartier urbain. Les discussions furent longues car l'ex British Steel pensait, comme elle le fit pour tous ses autres sites, être quitte en donnant

15. La traduction la moins mauvaise serait : « campagne de fierté civique »... l'idée serait plutôt : « campagne de prise de confiance », ou « campagne de fierté locale ».

16. Entretien mené par E. Sabot, avec la responsable Marketing de LDA.

17. *The rate capping legislation*, assortie de mesures de rétorsion dissuasives : ainsi, en cas de dépassement du plafond des dépenses autorisées, la subvention gouvernementale était réduite d'un montant égal à quatre fois la dépense excédentaire.

18. Urban Development Corporations (UDC's).

19. Entretien mené par E. Sabot.

20. Entretiens avec différents responsables à l'agence de développement économique de Lanarkshire et celle de Glasgow.

royalement le terrain à la commune. Le refus avisé de ce don par Motherwell sonna le départ de nouvelles négociations. En 1999, un groupement d'intérêt économique est finalement créé entre Corus, LDA et Wilson Bowden Development Ltd. En quatre ans, après les évaluations techniques et environnementales, le site est décontaminé pour un coût de 25 millions de livres, financé par Corus, et pour... 130 millions de livres par le secteur public. Ici, encore, c'est la main très lourde du secteur public, dans les négociations comme dans le financement, qui a forcé la main invisible et fuyante du secteur privé, et a fait naître le projet. Ce projet à 20 ans envisage la création d'un parc technologique doté d'un « campus industriel », un centre ville avec bibliothèque, services de santé, piste de ski artificielle, une station de chemin de fer et des transports publics le reliant aux autres parties de la ville, l'ensemble pouvant accueillir une population de 10 000 personnes. Les permis de construire pour les différents accès au site sont en cours. Cet exemple est révélateur de la manière dont les acteurs locaux ont développé une réelle capacité à monter des projets et à mobiliser des financements croisés, l'argent public ayant un effet de levier sur l'engagement des partenaires privés.



Entreprise Chungwa Picture Tubes en Écosse  
© E. Sabot

En France, le partenariat public-privé, s'il n'est pas aussi institutionnalisé, s'est peu à peu imposé aux collectivités locales de tous bords, lorsqu'elles ont cherché à refonder leur base économique. À Issy-les-Moulineaux, la municipalité a très vite opté pour des relations de négociation et de collaboration avec les entreprises et les promoteurs souhaitant investir dans la commune. Outre le maire, la collectivité dispose d'un interlocuteur privilégié des acteurs privés, le directeur de la SEM d'aménagement locale, la SEMARI. Cette toute petite structure, composée de quatre personnes, joue un rôle très important d'interface entre les objectifs publics et les interventions privées. Contrairement à la plupart de ses homologues,

notamment en région parisienne, elle ne dispose pas des moyens humains lui permettant de jouer le rôle d'aménageur dans toutes ses composantes. Elle intervient donc essentiellement comme intermédiaire entre des propriétaires fonciers, souvent institutionnels (SNCF, RATP, Assistance Publique) et des promoteurs privés. Tout en facilitant les transactions, elle oblige les partenaires, à l'aide de la procédure de ZAC, à prendre en compte les objectifs municipaux, en termes d'aménagement urbain mais aussi du point de vue de la réalisation des équipements collectifs. Ainsi, dans le cadre de la vente de terrains par la SNCF à un promoteur privé, la SEMARI a imposé que le prix de la transaction prenne en compte la réalisation des équipements collectifs de la ZAC, ce qui a réduit la marge du vendeur et augmenté la contribution de l'acheteur : « c'est l'art de se glisser dans les draps<sup>21</sup> ». Dans une autre opération, où trois promoteurs privés étaient engagés, l'intervention municipale a permis la constitution d'un consortium d'aménagement, qui a établi un plan d'ensemble et financé les équipements communs. André Santini résume ainsi le rôle de la commune : « nous ne sommes pas des soviétiques mais on accompagne le mouvement. Nous avons quelques idées et il faut convaincre les aménageurs de les réaliser, parce que si vous les laissez faire, ils vont prendre un terrain bien placé et laisser à côté un immeuble insalubre ». De fait, la collectivité a un rôle d'encadrement assez souple des réalisations du secteur privé. Sa bonne connaissance du marché immobilier local lui permet d'intervenir dans les transactions, parfois pour imposer un effort supplémentaire aux partenaires privés, dans d'autres cas pour alléger leur charge. Ainsi, lorsque les contraintes financières, techniques ou urbanistiques d'une opération ne permettent pas d'assurer une marge suffisante aux promoteurs, la municipalité peut les exonérer du paiement de certaines taxes (versement pour dépassement du Plafond Légal de Densité, par exemple) et ajuster leur participation dans le cadre de la procédure de ZAC, l'objectif n'étant pas « de courir après la recette, mais d'aboutir à des réalisations ». Comme l'indique le directeur des Services Techniques, « la procédure n'est pas une contrainte, c'est un outil<sup>22</sup> ».

Entre North Lanarkshire et Issy-les-Moulineaux, les modes d'intervention ont suivi la même ligne d'évolution. Ce qui caractérise toutefois le cas écossais, outre le caractère plus extrême du processus de déclin initial, c'est la division très tranchée des rôles entre l'agence de développement (LDA), qui assure les missions économiques, et le Council, qui garde les autres compétences locales, dont l'urbain et le social.

21. Entretien avec M. Loiseleur, directeur de la SEMARI, réalisé par A. Gastauer.

22. Entretien avec M. Dumez, directeur des Services Techniques, réalisé par A. Gastauer.



## Des transformations spectaculaires... et fragiles

Le bilan pour North Lanarkshire est plutôt positif, compte tenu d'une situation de départ assez désespérée. La diversité des actions entreprises a su tirer partie des atouts de cet espace en crise. Il reste cependant un long chemin à parcourir, car si les friches ont été réduites de 847 hectares, en 2001, North Lanarkshire possède encore la plus grande concentration écossaise de friches industrielles : 1 332 hectares répartis sur 318 sites soit 19 % du total écossais. Cependant, le Strathclyde Business Park compte plus de 100 entreprises totalisant plus de 15 000 emplois. Ce parc, dynamique, moderne, doté d'un environnement attractif concentre maintenant des entreprises internationales. La ZE, à un an de son échéance, est remplie à 74 % et offre 8 472 emplois pour 101 entreprises installées, allant de l'électronique à la distribution en passant par la finance. La capacité d'expédition de fret de la plate-forme logistique est de 400 000 tonnes par an. Le coût du terminal s'est élevé à £ 8,6 millions, fournis par LDA et l'Union Européenne. Cependant, les dangers d'une dépendance excessive envers les investissements étrangers sont démontrés par cet exemple : les premières entreprises à avoir investi le site sont taïwanaises, Chungwa en 1995 (£ 260 millions d'investissement, le plus important jamais attiré en Grande Bretagne) et A.P.C. (£ 20 millions). Chungwa fabrique des tubes pour écran de télévisions ou d'ordinateurs. Les dirigeants hésitaient entre la France, l'Irlande, l'Angleterre et l'Écosse. Le site écossais a finalement été choisi pour des raisons d'abord financières : une aide de £ 80 millions des autorités locales et nationales – soit un tiers de l'investissement total –, le statut de Zone d'Entreprises, la qualité, flexibilité et surtout le coût de la main d'œuvre, un des plus bas d'Europe, la proximité de la plate-forme multimodale, la taille du site disponible (36,4 hectares de terrains). 3 300 emplois devaient être créés, mais seuls 2 400 l'ont été. L'entreprise a d'abord été atteinte par la crise financière asiatique, puis par celle du secteur électronique. Or, les effets négatifs de redistribution des aléas sectoriels globaux sont dévastateurs à l'échelon local. Chungwa se limitant à une seule ligne de production (au lieu de 6), a mis en danger ses partenaires sur le site. Entre autres, Lite-On, client de Chungwa, fut obligé d'importer d'Asie les tubes que Chungwa était censé lui fournir. Lite-On a suspendu de ce fait ses activités en 1998.

En choisissant une stratégie d'attraction d'entreprises internationales, LDA a pris le risque de se soumettre aux aléas globaux. La stratégie de l'agence locale est actuellement recentrée sur un développement économique plus endogène, plus attentif aux demandes des Councils et donc plus durable,



Entrée de la plateforme logistique, Lanarkshire

© E. Sabot

privilegiant les PME locales, ainsi qu'une diversification nécessaire des secteurs d'activité. Néanmoins, la ZE a permis d'employer des chômeurs, puisque 38 % des salariés se trouvaient au chômage au moment de leur embauche. En 2002, le taux de chômage à North Lanarkshire reste encore supérieur à la moyenne écossaise (respectivement 6,7 % et 4,5 %).

Le bilan économique est moins nuancé à Issy-les-Moulineaux. À partir de la fin des années quatre-vingt, le nombre d'emplois connaît une forte croissance : de 26 000 autour de 1987, il approche les 30 000 en 1990 et atteint les 58 000 en 2001. Entre 1982 et 1999, le taux d'emploi<sup>23</sup> passe de 0,57 à 1,1. Selon les estimations de la Direction des Affaires Économiques de la commune, les 766 entreprises privées implantées dans la commune en 2002 (sans compter celles du secteur du petit commerce et de l'artisanat) regroupent plus de 41 000 emplois, dont près de 60 % appartiennent au secteur des media, de la communication et des nouvelles technologies. En revanche, l'industrie ne concerne plus que 12 % des emplois dénombrés, témoignant d'une transformation profonde du tissu économique local<sup>24</sup>.

Ces évolutions spectaculaires n'en sont pas moins porteuses d'une certaine fragilité. Si Issy a bénéficié d'un mouvement grégaire d'implantations d'entreprises d'un même secteur, on peut s'interroger sur les probabilités d'une inversion de ce mouvement, en particulier à l'heure où la nouvelle économie et le secteur des nouvelles technologies connaissent des vicissitudes. De plus, comme à North Lanarkshire, l'appel aux investissements étrangers présente des risques non négligeables. André Santini, malgré sa fierté d'avoir fait venir l'entreprise Cisco, est obligé de reconnaître que l'entreprise, « qui va moins bien », n'occupe finalement que la moitié des surfaces debureaux réservées. À l'inverse, c'est par manque de

23. Rapport entre le nombre d'emplois et la population active.

24. Se démarquant de l'évolution générale des Hauts-de-Seine, qui conservent la part la plus importante d'emplois industriels parmi les départements de l'agglomération centrale.

place que Sony a déserté son immeuble avant même de l'avoir occupé. L'enracinement de ces géants de l'économie globale est encore bien incertain. D'une certaine manière, celui des habitants ne l'est pas moins. La commune a connu un accroissement démographique remarquable : après une légère reprise entre 1982 et 1990, la population augmente de près de 14 % entre 1990 et 1999, dépassant largement le cap des 50 000 habitants, jamais ré-atteint depuis 1968. La situation est tout autre à North Lanarkshire où la population serait plutôt en déclin dans certains espaces et plutôt en augmentation dans d'autres<sup>25</sup>. Mais, entre les deux derniers recensements, la population d'Issy s'est renouvelée de 50 %. Cette mobilité résidentielle importante se double d'un faible lien entre l'habitat et l'emploi puisque seuls 20 % des Isséens travaillent aujourd'hui dans leur commune, alors qu'ils étaient près du tiers en 1975, suivant en cela une évolution commune à tout le département des Hauts-de-Seine. La situation est différente en Lanarkshire, où 56 % de la population réside et travaille sur place.

Le processus de valorisation du territoire semble toutefois bien assis à Issy car la revitalisation économique, tout en étant l'objectif central de la municipalité, s'est accompagnée d'une transformation globale de l'espace urbain, intégrant un mouvement de gentrification à un stade déjà avancé. Entre 1982 et 1999, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures a augmenté de 132 % (+ 62 % dans les Hauts-de-Seine) et celle des professions intermédiaires de 31 % (+ 24 % dans les Hauts-de-Seine), tandis que celle des ouvriers a diminué de 58 % et celle des employés de 4 %. Les couches populaires sont manifestement nombreuses à avoir quitté Issy-les-Moulineaux, même si la municipalité met en avant la mixité sociale de ses opérations d'urbanisme et un taux de logement social proche de 25 %.

La gentrification n'est en revanche pas à l'ordre du jour à North Lanarkshire, malgré les énormes efforts de transformation de l'habitat qui ont été engagés. En effet, parallèlement aux actions de nature économique surtout menées par LDA, le Council a entrepris un vaste programme de réhabilitation des logements. La loi *the Right to Buy* a poussé de nombreux locataires à racheter leur appartement. En 2001, 36 % des propriétaires en North Lanarkshire le sont devenus dans ces conditions. Malgré des projections qui annoncent la poursuite du déclin de la population, le nombre de ménage augmente, si bien que la demande de logements reste forte. Le Council a trois fois plus de demandes que de logements à fournir. De nombreux programmes de démolitions et de reconstructions ont été réalisés, et sont en cours, particulièrement à Motherwell, où vandalisme et vacance s'auto-entretenaient. Les nouveaux quartiers ainsi créés sont tous mis sous vidéo-surveillance, North Lanarkshire possédant le plus grand nombre de caméras rapporté à

sa population alors que les crimes enregistrés, quelle que soit leur nature, ont toujours été très en dessous de la moyenne écossaise.

## Similitudes et différences des interventions municipales

Au terme de l'analyse de ces deux exemples, quelques éléments de réflexion se dégagent. Il semble en premier lieu que les processus de valorisation dépendent étroitement de l'inscription, dans un espace donné, des formes d'articulation entre le global et le local. Chaque territoire possède des atouts – ou des handicaps – qui vont déterminer sa capacité de mutation. Parmi ceux-ci, il faut probablement faire une place particulière à l'inertie des formes sociales, qui, à Issy et à North Lanarkshire, tracent des lignes ou du moins des rythmes différents d'évolution. Cependant, l'attractivité d'un territoire résulte aussi de dynamiques qui le dépassent et s'exercent à l'échelle régionale, voire bien au-delà. Ces dynamiques peuvent, dans une certaine mesure, être canalisées et utilisées par les acteurs locaux. Dans la dernière période, les autorités locales, en France comme en Grande-Bretagne, se sont saisies des outils à leur disposition pour développer de nouvelles stratégies, plus « entrepreneuriales ». De nouveaux modes d'intervention, à base de partenariat public-privé et de marketing urbain, se sont développés dans tous les types de collectivités, sans grande distinction de couleur politique. En effet, et c'est là le second constat issu de cette étude, l'opposition qui existait entre une tradition d'interventionnisme à gauche et de laisser-faire à droite s'est progressivement estompée au profit de modes d'action de plus en plus convergents que résume le « passage du managérialisme à l'entrepreneurialisme », quelle que soit la couleur politique des élus. Certes on peut constater, à droite en France, l'absence de politiques urbaines globales (Burkart, 1999 ; Boyer *et al.*, 1999). De même, la rupture avec le passé industriel et ouvrier est plus radicale et plus assumée à Issy qu'elle ne l'est à Saint-Denis (Bacqué et Fol, 1997). Les travaillistes de North Lanarkshire choisissent une réaffectation en grande partie industrielle pour leur Zone d'Entreprises, alors que d'autres collectivités britanniques ont pris des options post-industrielles tranchées, comme par exemple la ville la plus proche : Glasgow. Cependant, la nécessité de financer les politiques sociales, à gauche, comme celle, à droite, de pouvoir offrir des équipements de qualité à une population de plus en plus exigeante, conduisent les municipalités à poursuivre le même objectif prioritaire,

25. La réorganisation des gouvernements locaux en 1996 rend difficiles les comparaisons statistiques. North Lanarkshire Council (à présent la seule autorité locale élue) compte 160 000 habitants en 2000, Motherwell (ancien Council déchu) 30 000.

celui d'attirer des entreprises sur leur territoire, avec des moyens devenant similaires. Cette entrée des collectivités locales dans le jeu du marché et de la compétition n'est pas sans conséquences sur la géographie sociale des espaces concernés. La valorisation de certains sites s'accompagne du maintien dans la pauvreté d'autres portions de territoire, parfois

très proches, selon un processus de fragmentation urbaine que connaissent aussi bien les agglomérations britanniques (Richard, 2001) que françaises (Sagot, 2001).

Sylvie Fol, Emmanuèle Sabot

## RÉFÉRENCES

- Amin A., Thrift N., (1994), *Globalisation, institutions, and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Bacqué M.-H., (1998), « Le Stade de France à Saint-Denis », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 79.
- Bacqué M.-H., Fol S., (1997), *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan.
- Beckouche P. et al., (2001), « Inégalités et intercommunalité en Île-de-France », *2001 Plus*, n° 57.
- Behar et al., (1999), *Les déséquilibres territoriaux en Île-de-France et les mécanismes publics de régulation*, Préfecture d'Île-de-France.
- Boyer J.-C., Decoster E., Newman P., (1999), « Les politiques de revitalisation des aires d'ancienne industrie à Londres et en Île-de-France », *Cahiers de Recherche*, n° 11, IFU.
- Burkart M., (1999), « Transformations urbaines : l'influence des politiques municipales d'aménagement, l'exemple de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux », *Cybergéo*, n° 112.
- Cauquil X., (2000), *La ville et l'entreprise aujourd'hui en Europe, typologie des initiatives locales de développement économique*, Paris, L'Harmattan.
- Chaline C., (1999), *La régénération urbaine*, Paris, PUF.
- Duncan R., (1991), « Steeplopolis, The making of Motherwell c. 1750-1939 », *Loanhead, Motherwell District Council*, p. 53.
- Harvey D., (1989), « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler*, vol. 71 b, n° 1, pp. 3-17.
- IAURIF, (1999), *Cahiers de l'IAURIF*, n° 124.
- IAURIF, (2000), *Les friches industrielles en Île-de-France, définition et inventaire 1998*, Paris, IAURIF.
- Le Galès P., Thatcher M., (1995), *Les réseaux de politique publique, débats autour des policy networks*, coll. Logiques politiques, Condé-sur-Noireau, L'Harmattan, pp. 18-19.
- Malézieux J., (1991), « Anciens espaces de l'industrie et dynamique urbaine dans l'agglomération parisienne », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 50.
- Richard F., (2001), *De la polarisation à la fragmentation socio-spatiale, processus de recomposition urbaine à Londres*, thèse de doctorat, Université de Poitiers.
- Sabot E.C., (2001), « Le développement économique local en Écosse », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, pp. 380-388.
- Sabot E.C., Thompson I.B., (1999), « Le rôle des investissements étrangers dans la restructuration d'une vieille région industrielle : le cas du Lanarkshire (Écosse) », in Gouëset V. (dir.), *Investissements étrangers et milieu local*, PUR, pp. 331-341.
- Sabot E.C., (1997), *Pour une étude comparée des politiques de développement économique localisé, analyse franco-britannique de trois villes industrielles : Saint-Étienne, Glasgow et Motherwell*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion.
- Sagot M., (2001), « Les évolutions récentes des inégalités en Île-de-France », *Les Cahiers de l'IAURIF*, Supplément Habitat, n° 29.

**Sylvie Fol** est maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Université Paris X-Nanterre et membre de l'UMR LOUEST du CNRS. Elle travaille sur la recomposition des territoires ouvriers et sur les inégalités dans les pratiques urbaines. <sylvie.fol@u-paris10.fr>

**Emmanuèle Sabot** est maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Université de Rennes 2 et membre du laboratoire RESO, UMR ESO du CNRS. Elle réalise depuis dix ans des recherches en Écosse, à l'Université de Glasgow et de Strathclyde. Elle a travaillé ces trois dernières années dans le groupe DATAR de prospective : « Europe et Aménagement du Territoire ».

<Emmanuele.Sabot@UHB.fr>