



LES CARACTÉRISTIQUES DES ACTIONS ÉCONOMIQUES URBAINES

Gérard-François Dumont

► To cite this version:

Gérard-François Dumont. LES CARACTÉRISTIQUES DES ACTIONS ÉCONOMIQUES URBAINES. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1994, 46, pp.189-194. halshs-01162176

HAL Id: halshs-01162176

<https://shs.hal.science/halshs-01162176>

Submitted on 9 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHRONIQUE SUR PARIS ET L'ÎLE-DE-FRANCE

LES CARACTÉRISTIQUES DES ACTIONS ÉCONOMIQUES URBAINES

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ PARIS IV-SORBONNE
DIRECTEUR ADJOINT DE L'INSTITUT D'URBANISME
ET D'AMÉNAGEMENT

La santé de l'économie de l'Île-de-France est bien entendu tributaire de celle de la France en général. La dynamique régionale est assez étroitement corrélée à la dynamique nationale. Ceci n'est guère surprenant, compte tenu du poids économique relatif de la région capitale. Mais il faut souligner également une corrélation assez étroite entre la dynamique économique de l'Île-de-France et celle des autres métropoles françaises qui savent utiliser leurs atouts dans les phases de croissance. Ce qui place la France dans une situation où les agrégats économiques d'ensemble représentent assez bien la réalité économique globale. Alors que, par exemple, aux États-Unis, ceux-ci peuvent traduire une moyenne entre des évolutions économiques fort diverses, voire opposées, selon les régions.

Même dans une région-capitale, le développement économique suppose une mobilisation permanente et doit se traduire dans des petits comme dans de grands projets. A la lumière de quatre d'entre eux, de nature assez différente, il est possible d'esquisser quelques conditions dans lesquelles s'insèrent les possibilités de développement.

Les quatre exemples permettant d'illustrer ces conditions sont d'abord un grand projet, La Défense, ensuite un projet plus localisé, l'essor du petit commerce à Juvisy (Essonne), puis une volonté de développement industriel dans une petite ville du pourtour de l'Île-de-France et enfin ce qui pourrait s'appeler des microréalisations économiques, le Centre européen d'entreprise et d'innovation « Le Magellan » de l'agglomération nouvelle d'Evry et « Promopole », la pépinière et le village d'entreprises de Saint-Quentin-en-Yvelines, également agglomération nouvelle.

La fixation des objectifs

La première condition pour créer des espaces propices au développement économique est la nécessité de se fixer des objectifs, dont l'énoncé peut s'avérer très différent selon la nature du projet.

Lorsqu'est créé, en septembre 1958, l'Établissement Public d'Aménagement de La Défense (EPAD), il s'agit de définir un plan visant à satisfaire à un objectif ayant trois caractéristiques, économique, spatiale et de productivité. D'une part se profile déjà la montée du tertiaire et donc le besoin de bureaux. D'autre part, il n'apparaît pas souhaitable de surcongestionner Paris qui a déjà une forte densité d'activités, ni de détruire son urbanisme pour réaliser les tours de bureaux que la « modernité économique » semble nécessiter. Enfin, les entreprises tertiaires implantées dans Paris intra-muros souhaitent regrouper leurs services souvent disséminés dans de nombreux sites de la capitale, pour améliorer l'efficacité du travail.

Les autres exemples examinés s'insèrent également dans des objectifs volontaristes. Dans les années 1970, avec l'évolution économique, la route nationale 7, qui traverse Juvisy, voit s'implanter une vingtaine de moyennes surfaces. L'avenir du commerce en centre ville de la commune de Juvisy apparaît compromis, concurrencé en outre par les centres commerciaux nouveaux qui s'implantent dans la zone géographique. Il s'agit de réaffirmer l'identité commerciale de Juvisy, centre multifonctionnel traditionnel.

La commune de Provins, située en Seine-et-Marne, dans la frange de l'Île-de-France, est ce que l'on pourrait appeler un « isolat urbain » avec environ 12 000 habitants. Située à 85 km de Paris, Provins se trouve à 60 km d'une autoroute, si l'on considère l'entrée la plus proche située sur l'A4, au niveau du Parc Eurodisney. L'ouverture de l'A5 en 1995 devrait réduire cette distance à une trentaine de kilomètres. L'évolution économique naturelle risquant de faire de cet espace une vaste zone « rurbanisée », la ville s'est fixée pour objectif de maintenir et de développer un tissu d'entreprises industrielles et commerciales.

La création de pépinières répond à un objectif plus spécifique. Plusieurs villes ont constaté, dès la fin des années 1970 et plus encore dans les années 1980, un besoin non satisfait : celui de petits locaux pour des entreprises de petite taille. Les pépinières d'Evry et de Saint-Quentin-en-Yvelines se sont donc fixé pour objectif d'apporter une réponse adaptée aux demandes en locaux de petites entreprises, souvent nouvelles, et ainsi de soutenir la création et le développement d'entreprises dans des réseaux d'activité pouvant compléter le tissu économique.

Ainsi, toute initiative de politique économique urbaine repose sur la volonté de poursuivre un objectif, dont la direction ne peut être prise — c'est la seconde condition — que s'il existe une base de départ, des caractéristiques susceptibles de favoriser le projet mis en œuvre.

Un environnement porteur

L'opération « Défense » repose, à l'origine, sur des besoins réels d'une ville qui veut conserver son rang de métropole internationale.

Sa localisation en continuité de l'axe parisien majeur porte une symbolique historique. Son positionnement à l'ouest est susceptible de rapprocher les emplois tertiaires des communes résidentielles de l'ouest parisien. En 1958, l'évolution économique escomptée laisse entrevoir la nécessité de répondre aux nouveaux besoins des entreprises dans cette période qui fera partie de ce que Jean Fourastié désignera plus tard sous le nom de « trente glorieuses ».

Quand Juvisy, à la fin des années 1980, réfléchit à son avenir de pôle commercial traditionnel en étudiant la possibilité de création d'une zone piétonne, elle s'interroge simplement sur la façon de préserver et de promouvoir l'un de ses atouts essentiels. Petite ville carrefour née du commerce, elle est l'une des rares communes de l'Essonne à avoir un centre-ville identifiable et identifié dans une grande partie du département comme le lieu d'un marché traditionnel.

De même, Provins a une bonne base économique de départ : centre commercial pour une zone de 60 000 habitants, active notamment dans tous les secteurs liés à l'agriculture, elle bénéficie en outre d'une forte notoriété liée à un centre historique remarquable.

La création de pépinières d'entreprises à Evry et à Saint-Quentin se présentait également sous des auspices favorables : ces deux villes nouvelles voyaient se développer des activités économiques et se multiplier des logements avec pour maître-mot la recherche d'un équilibre habitat-emploi (1 emploi pour 1 actif habitant la ville nouvelle). La dynamique économique locale s'avérait ainsi propre à accueillir une pépinière d'entreprises d'autant plus qu'aucune autre structure semblable n'existait dans un périmètre proche.

Mais les atouts de départ ne se traduisent ni par des réussites systématiques ni par des évolutions linéaires. Il faut savoir accepter, dans toute politique économique urbaine, des hauts et des bas, des succès et des échecs, et donc un bilan qui comprend inévitablement, à côté de la colonne « actif », une colonne « passif ».

Des aléas inévitables

L'histoire de La Défense est, à cet égard, plus que symbolique car tout y semble toujours excessif. On semble n'y connaître que l'euphorie ou la dysphorie. La conjoncture n'y est jamais modérée et peut se résumer ainsi. Euphorie de 1965 à 1973, dysphorie de 1974 à 1978 avec aucune vente de droit de construire pendant cette période, euphorie (1) de 1978 à 1990, avec en symbole de la fin de cette période, l'annonce en août 1990 par le Gouvernement d'alors de la poursuite du

(1) Liée notamment à une décision peu coûteuse : l'adresse postale des entreprises installées inclut désormais le nom de la capitale prestigieuse en devenant « Paris-La Défense ». Cf. Gérard-François Dumont, *Économie urbaine*, Litec, Paris, 1993, p. 82.

grand axe au-delà de l'Arche ; et enfin dysphorie depuis 1991. Dans la période d'euphorie, rien n'est suffisant, les agrandissements se réalisent, les nouveaux projets se multiplient. Dans les périodes de dysphorie, tout va mal : les relations de l'EPAD avec l'État, les relations de l'EPAD avec les collectivités territoriales, et bien entendu les finances de l'EPAD (2) et des promoteurs.

Même lorsque les partenaires d'un développement économique commercial — comme la municipalité et les commerçants de Juvisy — sont d'accord sur l'objectif, le parcours de ce développement est parsemé de tensions et de difficultés sur tous les sujets. La décision de faire ou ne pas faire une rue piétonne, la conception d'une telle rue fait pratiquement toujours l'objet de polémique. Les conditions de fixation des taux de la taxe professionnelle sont fréquemment l'objet de différends. Il en est de même du partage ou non-partage de dépenses de communication visant à promouvoir les commerces, du choix et du financement d'animations, des horaires et jours d'ouverture, de la gestion des déchets commerciaux... La puissance publique — la municipalité — et les commerçants apparaissent un peu comme les deux anches de l'accordéon, unis pour le meilleur et pour le pire, appelées à se rapprocher pour des actions synergiques et à s'écarter quand les tensions sont trop fortes.

Le développement de Provins est également soumis à des évolutions variables. Il semble pénalisé dans les années 1960 lorsque les décisions votées par le Conseil général s'apparentent à une « politique des trois M ». Le département semble alors privilégier Melun, Meaux et Montereau, considérés comme des pôles majeurs prioritaires. Il semble également obéré dans la mesure où la valorisation de son riche patrimoine ne peut être financée exclusivement par le budget d'une « petite ville » (3). Il semble partiellement handicapé par un sous-sol argileux qui entraîne des surcoûts de construction. Mais Provins peut également bénéficier de bonnes nouvelles économiques : les 100 000 visiteurs annuels de son patrimoine historique peuvent constituer un relais pour la valorisation économique de la ville, son isolement relatif dans le réseau urbain l'empêche d'avoir des concurrents très proches (Melun, par exemple, est à 50 km). La qualité de vie, offerte par un espace résidentiel situé à moins de 100 km de Paris-centre, est tout à fait exceptionnelle. Enfin, la volonté municipale permet de noter des temps forts : la création du Parc d'activités des Bordes, celui des Deux Rivières, la création d'une mission économique.

Le succès global des pépinières d'entreprises de Saint-Quentin et d'Evry ne paraît, au premier regard, pas poser de problèmes. D'ailleurs,

(2) Par exemple, en février 1994, l'EPAD a déclaré qu'il lui paraissait impossible de financer la mise sous tunnel de l'A14 dont le principe avait été convenu dans une période d'euphorie.

(3) Ce sont les villes de 3 000 à 20 000 habitants qui se sont définies elles-mêmes comme des « petites villes », dans le cadre de l'association nationale qu'elles se sont créé intitulée Association des petites villes de France (APVF).

comment de telles structures, dans un environnement économique aussi porteur, pourraient-elles échouer ? Pourtant, elles suscitent nombre d'interrogations. Le succès n'est-il pas assuré sans risque lorsqu'on peut se permettre de sélectionner à l'entrée les projets ? A-t-on néanmoins choisi les projets qui se sont révélés les plus créateurs d'emploi, tant sous forme d'emplois directs que d'emplois induits ? Quel est le retour sur investissement pour l'économie locale ? Les réponses à ces questions sont généralement présentées — lorsqu'elles le sont — sous une forme plus promotionnelle que scientifique, au nom, il est vrai, de la compétition entre les territoires. Il faudra bien un jour ouvrir les comptes et accepter que l'on puisse dresser publiquement et systématiquement un bilan économique des actions de politiques économiques urbaines.

Mais peut-on aujourd'hui reprocher que cette phase réflexive soit seulement balbutiante ? Les actions économiques urbaines ne peuvent s'inscrire que dans le temps — c'est leur quatrième condition.

La dimension temporelle

Le projet de gare TGV à La Défense est prévue pour l'an 2000, l'arrivée de la ligne 1 du métro a été terminée en 1992, la première tour a été mise en service en avril 1965 et le premier concours d'architecture concernant l'aménagement a été lancé par le département de la Seine dans les années 1930 (4). L'EPAD, créé en 1958 pour 30 ans, a vu sa mission prolongée au-delà de 1988.

A Juvisy, l'étude sur les problèmes d'évolution du pôle commercial date de 1979, celle concernant les possibilités d'aménagement du marché, partiellement abrité sous une structure en béton très volumineuse, démarre en 1992, faute de financements antérieurs ; et pourtant ces deux aspects semblent étroitement liés. Quant à une forte intégration de la volonté commerciale de la ville, elle devient nette avec le plan d'occupation des sols révisé en 1992 dont les effets ne pourront se juger qu'à moyen terme. A Provins, il a fallu environ sept ans pour finaliser complètement le parc d'activités des Deux Rivières.

Evry n'aurait pas bénéficié du label de Centre européen d'entreprise et d'innovation (CEEI) pour sa seconde pépinière « Le Magellan », ouverte en 1988 sans l'expérience de la première pépinière qui a eu vertu d'exemple. Le Magellan, dans un quatre pages publicitaire, précise d'ailleurs que ce CCEI « bénéficie d'une expérience de dix ans dans la détection et l'accompagnement de créateurs d'entreprises. » La pépinière de Saint-Quentin-en-Yvelines, « Promopole », est créée en 1987, mais elle émerge du tissu économique de la ville nouvelle qui se développe depuis une quinzaine d'années.

(4) *La perspective de La Défense dans l'art de l'histoire*, Archives départementales des Hauts-de-Seine, Nanterre, 1983, p. 169.

Les quelques exemples ci-dessus permettent donc de préciser quelques traits des actions économiques, traits qui ont une validité équivalente quelle que soit la dimension de l'action économique envisagée, dimension spatiale, dimension financière (volume d'investissement, volume de valeur ajoutée,...), ou dimension économique (volume d'emplois maintenus ou créés, directs ou induits, valorisation en termes de concurrence économique spatiale...).

D'abord, toute action doit résulter de la définition d'un objectif car, selon la phrase du grand stratège chinois Sun Tzu que j'aime à rappeler « celui qui n'a pas d'objectifs ne risque pas de les atteindre ». Sans volonté économique claire, les décisions ne peuvent être que floues et les résultats douteux.

Ensuite, il est illusoire, sauf cas rarissime, de promouvoir une réalisation économique sans base, sans atouts initiaux. Il faut un contexte susceptible de se prêter à l'objectif visé. En outre, il est possible de valoriser des qualités existantes, et beaucoup plus difficile de vanter des avantages à venir.

En troisième lieu, il convient d'être prêt à subir les aléas de la conjoncture comme ceux de la complexité qui résulte notamment de la multiplicité des acteurs du tissu économique. Toute action économique connaît des embûches et des moments plus favorables. Il ne peut jamais être acquis a priori que le retour sur investissement sera constamment positif.

Enfin, il faut donner du temps au temps. Toute réussite économique est le fruit d'un effort continu qui demande à la fois de la ténacité et de la capacité de s'adapter et d'innover pour répondre aux besoins d'un environnement par nature mouvant.

L'économie des villes a connu, en France, au cours des années 1980, pas moins de trois révolutions (5). Confrontées aux limites et aux maigres résultats des politiques macro-économiques, les collectivités territoriales sont de plus en plus au premier rang de l'action économique. Leur réussite dépend, entre autres, de leur capacité à prendre en compte les caractéristiques intrinsèques des actions économiques qu'elles se doivent de déployer.

(5) Gérard-François Dumont : « Les trois révolutions de l'économie des villes », *Ville et communication*, n°113, 14 février 1994.