RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

De quoi parlons-nous ?

La représentation que l'on se fait des liens qu'entretiennent les sphères publiques et privées en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme est que les acteurs publics (État, collectivités locales) et les acteurs privés (promoteurs, investisseurs, énergéticiens, entreprises de services urbains, groupes industriels...) obéissent à des finalités et des rationalités différentes. Si pour certains ces logiques semblent antagonistes, temporellement différentes (vision économique à court terme et territoriale au long court), voire non conciliables, beaucoup d'autres défendent au contraire des processus de coproduction public-privé.

HISTORIQUE

De fait, le secteur privé a toujours occupé une place importante dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme, directement et indirectement : élaboration de politiques publiques d'attractivité et de compétitivité propices au développement des entreprises, implication croissante de groupes privés dans la mise en œuvre des politiques publiques (production urbaine, gestion servicielle des services urbains...). Localement, on pense aux stratégies d'implantation et de développement de grands industriels comme Airbus dans l'agglomération toulousaine et Pierre Fabre à Castres, stratégies accompagnées et facilitées par la puissance publique. De cela résulte aussi l'implication personnelle de cadres d'entreprises dans la politique locale. Dans les années 1960, les politiques de décentralisation (des compétences mais aussi des universités et de grandes institutions publiques), permettent de favoriser le développement industriel de métropoles d'équilibre. C'est le cas de l'agglomération de Toulouse et de l'aéronautique avec la décentralisation des écoles d'ingénieurs et laboratoires de recherche comme Supaéro, le CNES, l'ENAC, l'ONERA, ou encore l'ENSICA. La constitution d'un écosystème aéronautique à partir d'établissements de formation permet d'attirer de grands industriels comme Matra et Alcatel qui s'installent dans l'agglomération toulousaine à la fin des années 1970 ainsi qu'Airbus dans les années 1990. Depuis les années 1970 se succèdent ainsi différentes politiques de développement local, d'attractivité ou de compétitivité encore, visant à offrir aux acteurs privés des conditions qui les convainquent de localiser leurs projets sur un territoire plutôt que sur un autre. Toutes ses évolutions ont amené à la constitution de grands clusters

électronique-informatique-système embarqué et aéronautique-aérospatial dans l'agglomération toulousaine. De la même manière, un cluster autour des sciences du vivant s'est développé avec l'implantation de Pierre Fabre à Castres et de Sanofi et de l'Oncopole, à Toulouse. Sur les épaules de ces grands industriels repose aujourd'hui grandement la dynamisme économique mais aussi démographique des territoires. L'impact de la fermeture d'une de ces entreprises serait donc importante.

Par ailleurs, la réduction des finances publiques pousse les territoires à recourir au secteur privé dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Les acteurs privés jouent ainsi un rôle de plus en plus important dans l'élaboration de projets urbains.

En matière d'aménagement urbain, depuis les années 2000, voire avant, les acteurs privés de la ville étaient surtout des promoteurs et des groupes de BTP, des investisseurs dédiés, dans le domaine de l'immobilier ou des infrastructures, ou encore des entreprises services urbains, dans l'eau, les déchets ou le transport. Depuis 2010, le rôle de ces acteurs évolue. Ainsi les acteurs privés remontent en amont dans la chaîne de l'immobilier, par exemple en participant à l'élaboration des projets urbains dans le cadre de partenariats publics-privés.

D'autre part, avec la montée en puissance des questions énergétiques et numériques et la perception des villes comme des marchés à part entière, de nouveaux acteurs sont apparus comme des énergéticiens ou des groupes issus du numérique. Depuis le milieu des années 2010, l'implication de ces acteurs ne cesse d'augmenter. Ils sont désormais partie prenante de la fabrication des projets urbains.

Aussi, avec la révolution numérique, on assiste à l'émergence de nouveaux acteurs de la fabrique urbaine, qu'il s'agisse des GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) -principalement en Amérique du Nord - ou de start-up porteuses d'innovations. L'implication des acteurs privés dans la production urbaine est donc de plus en plus importante, certains chercheurs comme Gilles Pinson allant jusqu'à parler de « privatisation de la ville » et de ville « néo-libérale ».

SITUATION ACTUELLE

Le rôle des acteurs privés dans la fabrique des territoires et de la ville est croissant, cette dynamique étant proportionnelle à la réduction des finances publiques. Celle-ci est aussi due à la diversification des acteurs privés prenant part à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme : énergéticiens, entreprises du numérique... La réduction des finances publiques interroge aussi la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre des politiques d'accompagnement et de facilitation pour conserver des grands industriels sur leurs territoires. La question du foncier est notamment devenue un point d'achoppement pour l'installation d'entreprises ou l'extension de sites avec le principe du zéro artificialisation nette (ZAN) des sols inscrit dans la loi, certaines entreprises ayant néanmoins réussi à faire inscrire leurs projets dans la liste des Projets d'Envergure Nationale ou Européenne (PENE) pour échapper au décompte du ZAN.

QUALIFICATION DU FACTEUR

Tendance lourde | Tendance émergente | Signal faible

MATURITÉ DU FACTEUR

Naissant | **Croissant** | À maturité | Déclin | Disparition

MAÎTRISE DU FACTEUR PAR LES ACTEURS DU TERRITOIRE

Avec la réduction des finances publiques, la maîtrise du rôle des acteurs privés par les acteurs publics du territoire est amoindrie. La puissance publique élabore néanmoins des cadres d'intervention pour tenter d'orienter l'action des acteurs privés.

IMPACT DU FACTEUR SUR LE MODÈLE TERRITORIAL

La participation des acteurs privés à la fabrique urbaine s'est fortement généralisée, certains projets ne pouvant sortir sans leur implication. Par ailleurs, les stratégies d'implantation et de développement des grands industriels ont un impact fort sur les dynamiques territoriales (attractivité économique et universitaire, dynamiques démographiques / résidentielles, pratiques de mobilités...).

IMPACT DU MODÈLE TERRITORIAL SUR LE FACTEUR

L'existence de foncier disponible et d'un écosystème d'enseignement supérieur et de recherche influence les stratégies des acteurs privés.

HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION

HYPOTHÈSE 1 : **privatisation des villes.**

En 2070, la France fonctionne sur un modèle néolibéral ayant pour objectif de créer un environnement propice à l'afflux d'un maximum de capitaux. Les marchés financiers sont dérégulés, le rôle de l'État est réduit au maximum, une vague de privatisations d'entreprises publiques a eu lieu, les emplois publics sont externalisés...
Dans ce contexte, les territoires sont aussi eux-mêmes la cible des privatisations. Dès lors, les villes et aires métropolitaines sont achetées par des grands industriels. Toulouse a été achetée par Airbus, Castres par Pierre-Fabre, Carcassonne par un investisseur chinois dans le domaine de la viticulture... Une France a double vitesse se dessine avec des territoires ayant su attirer des grands groupes et d'autres se vidant de leurs populations et tentant tant bien que mal de survivre avec les quelques subventions de l'Etat restantes. Les ségrégations socio-spatiales s'accentuent et la cohésion territoriale nationale se fracture, les territoires faisant preuve de concurrence féroce les uns envers les autres.

Pour les territoires privatisés, les compétences historiquement publiques sont alors assurées par des grands groupes privés dans le but premier d'augmenter leurs capitaux et non de répondre à l'intérêt général (délivrance des permis de construire, éducation, santé, eau, transports...). Les stratégies territoriales sont alors au service des « business plans » des entreprises. Les villes sont les « showrooms » des industriels et doivent être rentables. L'accès aux services se fait dorénavant au regard des revenus des habitants, les classes sociales les plus basses ayant un accès réduit aux services mais aussi à la ville. Cela se met en place à travers des formules d'abonnements permettant des accès différentiés à des parties de la ville et à des horaires différents par exemple.
Les grandes entreprises préféreront acheter une collectivité plutôt qu'une autre en fonction de son dynamisme (économique, démographique...) et de ses ressources (naturelles, énergétiques, économiques, de formation...).

HYPOTHÈSE 2 : **désindustrialisation de l'agglomération toulousaine.**

La relocalisation des chaînes d'assemblage d'Airbus en Chine en 2060 a signé la désindustrialisation de l'agglomération toulousaine que certains se sont amusé à renommer maintenant « To lose » (« perdre » en anglais).
Le départ de l'industriel a entrainé la faillite de ses sous-traitants et la fermeture progressive des écoles d'ingénieurs spécialisées dans l'aéronautique. Des milliers d'emplois disparaissent entrainant une forte baisse démographique, de l'ordre de -40%. La crise économique qui s'ensuit, synchrone de la crise démographique, déclenche une crise fiscale et financière du fait des déficits et de la faible légitimité la métropole toulousaine, depuis peu mise sous tutelle par l'Etat. La population de l'aire métropolitaine se paupérise, les services urbains sont fortement réduits... Le territoire connaît la trajectoire de la ville américaine de Détroit dans les années 1970. L'aire métropolitaine toulousaine connaît alors un phénomène de rétrécissement. Son tissu urbain est surdimensionné par rapport au nombre de logements, d'équipements et d'infrastructures existants. La vacance flambe et les bâtiments et réseaux se dégradent rapidement, les friches urbaines se multiplient. L'isolement des populations augmente à mesure que les territoires se vident. Des parties du territoire sont alors progressivement fermées pour concentrer les habitants dans les quelques périmètres dans lesquels les services publics ont pu être maintenus (hôpitaux, écoles, services de bus...).

HYPOTHÈSE 3 : **renforcement des partenariats public-privé.**

En 2070, les partenariats publics-privés en matière de fabrique urbaine se sont renforcés. Séduite par les retours d'expériences des autres grandes métropoles françaises, européennes et internationales, l'aire métropolitaine toulousaine a elle aussi renforcé ses partenariats avec le secteur privé dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Dorénavant, pour l'aménagement de nouvelles parties de son territoire (définition et programmation), un appel à idées a systématiquement lieu. Cela permet aux collectivités territoriales de redistribuer le partage du risque et de la charge financière des projets avec le secteur privé.

Afin de ne pas pénaliser des territoires qui seraient moins attractifs pour des opérateurs privés, des opérations de co-promotion immobilière sont imposées, obligeant à réaliser en même temps un projet en secteur dynamique et un autre dans un secteur moins doté par exemple. Les mandats électoraux ont été allongés afin de laisser des temps de pause et d'échange dans les projets pour les murir, les nourrir et éviter des recours et donc des retards. Il s'agit donc de gagner en pertinence et en efficacité. Les démarches participatives de construction, de diagnostic et de recherche de solutions partagées sont alors amplifiées.

RESSOURCES

- Introduction au séminaire de la Gazette des communes, BARAUD-SERFATY Isabelle, 19 octobre 2027. URL : https://www.ibicity.fr/acteurs-prives-de-la-ville-saison-4-le-feuilleton-en-images/
- La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants, BEHAR Daniel, BELLANGER Emmanuel, DELPIROU Aurélien, in Métropolitiques, 7 juin 2018. URL : https://metropolitiques.eu/La-production-urbaine-en-chantier-heritages-enjeux-et-perspectives-des-appels-a.html
- Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants, JOSSO Vincent, RIO Nicolas, TRAUTMANN Flore, in Métropolitiques, 15 octobre 2018. URL : https://metropolitiques.eu/Le-prive-au-chevet-de-l-interet-public-Les-programmes-prives-d-interet.html
- Faire la ville par appels à projets, IPR, 2023. URL : https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/faire-la-ville-par-appels-a-projets/
- La Ville néolibérale, PINSON Gilles, Paris, Presses universitaires de France, 2020, 160 p.
- L'attractivité des territoires : regards croisés, Actes des séminaires, PUCA, 2007. URL : https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/actes_attr_territoires.pdf