

le contexte global de la mission ; rappel de la commande. p.4

première partie : un travail d'identification, un état des lieux

la méthode retenue	p. 6
les textes de référence	p. 6
- les textes officiels	p. 7
- les accords signés localement	p. 10
les entreprises et les projets	p. 14
état des lieux: premiers éléments d'analyse	p. 23

deuxième partie : analyse

- parti pris méthodologique	p. 26
- le champ d'investigation	p. 28

les questions posées de prime abord

le positionnement hétérogène des acteurs publics	p. 30
le privé mythique	p. 34
les nouveaux savoir-faire acquis par les entreprises	p. 37
la nécessité d'une maîtrise d'opération identifiée	p. 39
la clarification dans le partage des rôles	p. 41
le rôle de l'Etat	p. 44

des obstacles de nature conjoncturelle ou structurelle

la question juridique	p. 47
l'adaptation aux cadres existants	p. 51
les critères de l'évaluation par l'Etat de l'apport des entreprises	p. 52
la question foncière	p. 55
la question de la valeur économique des sites	p. 56

<i>le repositionnement des entreprises et l'évolution des stratégies</i>	p. 60
les entreprises de culture Travaux publics	p. 63
les entreprises de culture Bâtiment	p. 64
la question des retombées pour les entreprises par rapport à leur investissement	p. 70
conclusion	p. 72

Le contexte global de la mission ; rappel de la commande

L'ampleur de la crise sociale, économique et urbaine dans laquelle sont plongés un certain nombre de quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville modifie les modes opératoires des différents acteurs concernés par la requalification de ces quartiers.

Les maîtres d'ouvrage concernés sont confrontés à la multiplication d'acteurs et de structures intervenant sur le quartier, à l'allongement des prises de décision, à la difficulté de financement des opérations...

Les entreprises privées, et notamment les groupes du BTP, ont été invitées à intégrer fortement dans leurs opérations la composante sociale de l'insertion par l'économie, et, de façon plus générale, à prendre en compte le développement du territoire dans lequel le quartier s'inscrit.

La notion de partenariat public / privé a été largement reprise voire revendiquée, comme la seule manière de s'inscrire dans la durée pour la mise en oeuvre d'un projet urbain global et cohérent traitant des différents champs économique, social et urbain.

La "Charte de partenariat pour le développement des quartiers en difficulté" signée en avril dernier par le Ministre de la Ville avec les principales organisations professionnelles représentatives du secteur du bâtiment et des travaux publics est un nouveau cadre dans lequel l'entreprise privée peut, dès l'amont, être associée et se positionner en "Partenaire pour la ville" aux côtés de la Collectivité locale, de l'Etat et des autres intervenants.

L'Association des Maires de France et l'Union Nationale des Fédérations et Organismes HLM sont également signataires de cette charte.

Certains majors du BTP ont manifesté leur souhait de s'inscrire dans ce contexte voyant là une évolution structurelle de leur mode de fonctionnement et de leur positionnement à l'égard de la commande publique sur les métiers de la Ville.

Cette charte faisait suite, en les rendant caducs, aux "Protocoles d'accord pour le développement économique et urbain des quartiers en difficulté" signés par le précédent Ministre de la Ville.

Notre contribution à un programme de recherche de la Mission Prospective de la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, DAEI, a pour objet de focaliser, dans ce contexte des quartiers en difficulté, sur l'évolution dans la manière de mener

une opération d'aménagement au travers

- des repositionnements d'acteurs dès l'amont de l'opérationnel
- des différentes logiques de fonctionnement à l'oeuvre
- du rôle de l'Etat
- de la notion même de partenariat

Face à une spirale de déqualification sociale économique et urbaine, les contraintes d'ordre organisationnel, juridique et financier semblent dans certain cas insurmontables.

Une nouvelle répartition des rôles, très en amont de l'aménagement strictement opérationnel, modifie-t-elle les stratégies des acteurs concernés ?

Une nouvelle mixité Public / Privé peut-elle permettre l'amorce d'une requalification de certains quartiers et contribuer à inverser la spirale de la dévalorisation?

La méthode que nous avons proposé de mettre en oeuvre pour cerner ces questions reposait sur une analyse de terrain à partir de cas et de projets.

Une réflexion collective pourra ensuite être structurée avec différents représentants de l'Etat au niveau central et des responsables nationaux et locaux des groupes du BTP auxquels seront associés des représentants de maîtres d'ouvrage.

Première partie : un travail d'identification, un état des lieux

Un premier travail s'imposait d'identification des expériences et des évolutions qu'il était possible de percevoir au début de l'année 95. C'était le contenu de notre première étape.

Que pouvions nous à cette date appréhender au travers de déclarations, de conventions signées, de références d'opérations, de projets ou de démarches entreprises présentés comme relevant de ce cadre ? Cet état des lieux remonte au début de l'année 95.

- la méthode retenue

Pour rassembler l'information, matériau constitutif de cette première étape nous avons choisi de procéder de trois manières :

- Tout d'abord rechercher et rassembler les documents écrits existants : textes officiels, conventions ou accord locaux, articles de presse....
- Puis interroger des groupes privés se référant à une démarche de partenariat nouvelle avec les collectivités locales et l'Etat.
Tenant compte d'une part des spécificités de chaque collectivité locale sur ce sujet, et d'autre part, d'un positionnement très diversifié des représentants de l'Etat à l'égard de ce contexte particulier, nous avons choisi de ne pas les interroger de façon systématique dans cette première étape, choisissant de les rencontrer de manière approfondie dans une deuxième étape sur des cas déjà repérés.
- Enfin constituer une sorte d'état des lieux des projets et des opérations en donnant des premiers éléments d'analyse.

L'enquête a été ciblée sur les quartiers en difficulté relevant de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville.

- les textes de référence

La notion de partenariat Public / Privé recouvrant des sens différents selon les interlocuteurs interrogés et son objet même soulevant des difficultés ou des malentendus, il nous a paru

essentiel de rassembler d'abord l'information écrite existante sur ce sujet.

- les textes officiels

Concernant tout d'abord les textes officiels qui traitent du partenariat Public/ Privé dans le cadre des quartiers en difficulté nous pouvons constater qu'ils sont peu nombreux.

Ils se résument aux documents suivants :

- Les protocoles d'accord signés, sur la période juillet 1992 - mars 1993, par le Ministre de la Ville Bernard Tapie et son successeur, François Loncle.
- Une lettre circulaire adressée aux préfets au mois de mai 1993 suspendant les protocoles en les rendant caducs.
- La Charte de Partenariat signée par Simone Veil en avril 1994.
- La lettre circulaire aux préfets dite d'"application".

On peut rattacher à cette liste, bien que son objet soit plus restrictif que le sujet qui nous intéresse, la clause du mieux-disant social dans les marchés publics, officialisant l'insertion par l'économique dans la passation des marchés (circulaire du 29 12 93).

. les protocoles de 1992-1993

Les protocoles d'accord pour le développement économique et urbain de quartiers en difficulté ont été signés entre juillet 1992 et mars 1993 au niveau central entre le secrétaire d'Etat à la ville et les présidents de quelques grands groupes du BTP, chaque groupe ayant son propre protocole.

Ils instaurent une démarche permettant de favoriser la complémentarité de l'action publique et de l'action privée au service de la Politique de la Ville dans les domaines de :

- la mise en oeuvre de projets urbains
- l'insertion et la formation
- la création ou le soutien d'activités économiques
- la participation à des opérations collectives d'initiative locale

Cette démarche devait être expérimentée sur certains sites définis dans le protocole au niveau national.

Ainsi le groupe Bouygues, premier signataire, se verra attribuer six quartiers, le groupe Lyonnaise des Eaux-Dumez deux quartiers, la SOGEA cinq ...pour ne citer que les trois premiers signataires.

Ces protocoles prévoient différentes étapes :

- l'élaboration d'un diagnostic et d'un cadrage des objectifs prioritaires
- la mise au point d'un accord contractuel local signé par l'Etat, représenté par le Préfet, le Maire de la commune concernée et l'Entreprise elle-même.
- le passage à l'opérationnel

Ils précisent que l'ensemble de la démarche sera conduite dans le respect des règles de la comptabilité publique et du code des marchés publics.

. la circulaire aux préfets de mai 1993

Une circulaire signée, après un changement ministériel, par le Délégué Interministériel à la Ville et adressée, en mai 1993, aux Préfets de Région, de Département, ainsi qu'aux sous-préfets chargés de la Politique de la Ville, fait état de "problèmes d'ordre juridique et financier" dans la mise en oeuvre de la procédure. Elle demande aux préfets de suspendre la signature des conventions locales se rattachant aux protocoles nationaux pour le développement économique et urbain des quartiers en difficulté.

A la suite de cette décision un groupe de travail a été mis en place, animé par la DIV, associant différents interlocuteurs de l'Etat central, dont la Commission Centrale des Marchés, et les Entreprises. Il a abouti à la rédaction d'un nouveau document de référence, la Charte de Partenariat pour le développement des quartiers en difficulté.

. la charte de partenariat, avril 1994

Ce texte, fruit d'un compromis, consacre la notion de partenariat Public / Privé et définit comme domaines d'application du partenariat les points suivants :

- la création d'emplois

- l'insertion par l'emploi
- le soutien à la formation professionnelle
- la mobilisation des acteurs locaux et spécialement des entreprises pour les actions de développement des quartiers :
 - . aide au maintien d'activités existantes particulièrement commerciales
 - . aide aux porteurs de projets de création d'activités économiques
 - . développement d'activités nouvelles, services de proximité notamment
- la mise en oeuvre de projets de restructuration urbaine et de développement de services urbains
- la participation à des opérations collectives d'initiative locale

Ce partenariat doit "privilégier la recherche de solutions innovantes au plan urbain, social et économique et en même temps la recherche des utilisations les plus innovantes des moyens disponibles et du cadre financier et juridique existant".

La charte définit la notion de Maîtrise d'opération nécessaire pour organiser le pilotage du projet surtout dans le cas d'une multiplicité de maîtres d'ouvrage.

Elle a été signée par le Ministre de la Ville et les principales organisations professionnelles représentatives du secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi que par l'Association des Maires de France et l'Union Nationale des Fédérations et Organismes HLM. La Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixtes est également signataire depuis le 13 décembre 1994.

Une commission nationale de suivi du partenariat a été installée par le ministre d'Etat chargé de la ville. Elle s'est réunie pour la première fois en mars 1995.

Son secrétariat permanent est assuré par la DIV. Dénommée "Commission Etat-Communes-Entreprises pour la Ville", elle regroupe un certain nombre d'acteurs, qu'on retrouvera en annexe, dont 9 ministères, l'Association des Maires de France, des organisations professionnelles du BTP, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM ainsi que la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette Charte préconise une démarche en 4 phases qui est recommandée aux acteurs locaux.

Après une première phase d'identification des besoins, elle prévoit en particulier la signature de deux documents contractuels:

- La convention locale de développement qui détermine les objectifs du projet et définit les moyens correspondants, le calendrier ainsi que les engagements des parties publiques et privées notamment dans le domaine de l'insertion, de la création d'emplois, et du développement d'activités.
- L'accord "Partenaires pour la Ville" qui formalise la dernière étape. Cet accord sera signé, à l'initiative du responsable du projet de développement du quartier, par les pouvoirs publics, les collectivités locales, les entreprises attributaires de tout ou partie des opérations, les bailleurs sociaux concernés et les autres acteurs impliqués dans le projet.

. la circulaire dite d'"application" juin 1994

Cette circulaire a été adressée aux Préfets de département par le Délégué Interministériel à la Ville en juin 1994.

On ne peut plus succincte elle présente la charte comme un cadre général pour des actions concrètes qui seront définies et développées localement dans le respect du droit positif en vigueur.

Elle demande aux préfets d'assurer une large diffusion de la charte de partenariat aux services déconcentrés de l'Etat.

- les accords signés localement qui font référence aux protocoles de 92-93 ou à la charte de 94

Sans prétention à l'exhaustivité, nous avons recensé un certain nombre d'accords locaux qui font référence, soit aux protocoles de 1992-1993, soit à la charte d'avril 1994.

Certains de ces accords ne font que citer la charte comme référence, d'autres sont présentés plus directement comme une mise en oeuvre locale de celle-ci ou des protocoles, ce, même si la procédure préconisée n'est pas respectée (absence de signature de l'Etat par exemple) .

Compte tenu de notre champ d'investigation et de la méthode que nous avons retenue, le

cadre strict nous importe moins que le contenu des accords, conventions ou chartes conclus localement . C'est la nature de l'objet et le positionnement des différentes parties engagées qui retiennent toute notre attention.

Nous en dressons seulement la liste ci-dessous, certains de ces accords étant présentés dans leur contenu au chapitre suivant.

. **Bron**

Février 1993 : "Accord local de développement économique et urbain", Mise en oeuvre du protocole Ministère de la Ville / Groupe Bouygues

Signataires :

- Ville de Bron
- Etat représenté par le Préfet du Rhône, Préfet de Région
- Communauté Urbaine de Lyon
- Département du Rhône
- OPAC du Rhône
- Groupe Bouygues
- Universités de Lyon 1 et Lyon 2
- Caisse des Dépôts et Consignations

. **Dunkerque**

Septembre 94 : projet d'accord local de développement économique et urbain. Signature reportée à plusieurs reprises depuis cette date suite à des réticences de certains représentants de l'Etat.

Signataires :

- Ville de Dunkerque
- Etat représenté par le Préfet
- Communauté Urbaine de Dunkerque
- Groupe Bouygues
- Caisse des Dépôts et Consignations

. Aulnay sous bois

Novembre 1993 : Convention d'étude de développement urbain, économique et social, Grand Projet Urbain Quartiers Nord d'Aulnay

Signataires :

- Ville d'Aulnay
- Etat représenté par le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, Madame Veil et par le Préfet de Seine Saint Denis
- Administrateurs du GIE composé de : Groupe Lyonnaise des eaux
SCET
SA d'HLM le Logement Français
- Caisse des Dépôts et Consignations

. Port de Bouc

Juillet 1994: Convention de développement urbain, économique et social de la Presqu'île de la Lèque.

Signataires :

- Ville de Port de Bouc
- Groupe Lyonnaise des Eaux
- Caisse des Dépôts et Consignations

. Roubaix

Juillet 1994: Accord Partenaires Pour la Ville

Signataires :

- Ville de Roubaix
- SIAR, maître d'ouvrage
- Etat représenté par le préfet, le DDTEFP, l'ANPE
- Entreprise Camafeu
- Entreprise Caroni, groupe CBC

. *Lens - Lievin*

Janvier 1995 : Convention locale de développement et de mandat d'étude / Projet de développement local.

Signataires :

- Collectivités Locales, district de Lens, villes de Liévin, Grenay, Loos...
- Sacomi (chargé de la transformation et de l'adaptation du patrimoine minier)
- Soginorpa (gestionnaire du patrimoine de logements miniers)
- Caisse des Dépôts et Consignations
- CBC
- SCET
- ORGECO
- Artois Développement (Société d'économie mixte)

. *accords locaux relatifs à l'insertion par l'économique*

De tels accords sont nombreux. On peut citer en exemple

- . Novembre 1994: La charte pour la mise en oeuvre d'une plateforme Formation-Insertion économique sur le Grand Projet Urbain de Grigny en Essonne.
Les signataires en sont la Ville, le Département de l'Essonne et la Région Ile de France, l'Etat représenté par le Préfet, le FAS (Fonds d'action sociale).
- . Novembre 1993 : Charte régionale pour l'insertion par l'économique, Région Midi-Pyrénées dont les signataires sont :
 - AROMIP (association régionale des organismes d'HLM de Midi -Pyrénées)
 - FRB (Fédération régionale du BTP)
 - SNBATI (délégation régionale du Syndicat national)
 - Caisse des Dépôts
 - Etat représenté par le Préfet de Région
- . Juillet 1994: Convention cadre pour l'emploi et la formation professionnelle dans le cadre des marchés de travaux, signée entre l'Etat représenté par le Préfet de Région PACA et l'entreprise Fougerolles.

. Octobre 1993 : après un Contrat d'objectif signé entre la Ville de Bagneux dans les Hauts de Seine et le groupe SCIC, et dans ce cadre, une charte de l'insertion a été signée entre Bouygues et ces deux partenaires.

. **PACT 92**

Mission exercée dans le cadre de la SEM 92, sous l'impulsion du Président du Conseil Général des Hauts de Seine, le PACT 92 travaille sur cinq sites prioritaires du département en y associant de grandes entreprises :

- Bouygues, quartier des Blagis à Bagneux
- Quillery, quartier du Luth à Gennevilliers
- Dumez, quartier de la Caravelle à Villeneuve la Garenne
- SOGEA-SICRA au Plessis Robinson
- Campenon Bernard à Clichy sur Seine

Aucune contractualisation officielle n'est encore intervenue sur ces sites.

- **les entreprises et les projets**

Nous avons interrogé en direct dans cette première étape les groupes privés sur:

- le positionnement général de l'entreprise ou du groupe à l'égard de la Politique de la Ville et leur engagement dans un "partenariat"
- l'état d'avancement de projets menés localement dans ce contexte

Il est intéressant de noter que la plupart des entreprises ont créé en leur sein la fonction de responsable de la Politique de la Ville. Ce sont ces responsables que nous avons interrogés, soit une douzaine d'interlocuteurs.

Nous avons approché les 9 entreprises signataires des anciens protocoles qui ont été associées à la rédaction de la Charte de Partenariat, à savoir:

- Bouygues
- Campenon-Bernard-SGE

- Fougerolles
- Lyonnaise des Eaux-Dumez
- Nord-France
- Quillery
- SAE
- SOGEA
- Spie Batignolles

ainsi que trois des cinq entreprises associées à la rédaction de la Charte de Partenariat :

- CBC
- Dumez
- Trouvé

les deux autres étant GTM et Léon Grosse.

Le premier élément d'analyse qui ressort de ces entretiens est qu'il semble possible de répartir en trois sous-groupes ces entreprises :

- celles qui affirment la conviction d'une évolution de leur métier et de leur positionnement et adhèrent, voire même revendiquent le terme de "Partenariat" dans leur rapport aux collectivités locales et à l'Etat dans le contexte de la lutte contre l'exclusion à l'échelle de quartiers ou d'agglomérations.
- celles qui ont centré leurs efforts d'adaptation essentiellement sur le développement de leur rôle de formation et d'insertion considérant que c'est là leur seul mode possible de contribution.
- celles enfin qui comprennent la charte de partenariat et ce nouvel environnement comme une contrainte supplémentaire dans l'exercice traditionnel de leur métier.

Ce sont naturellement les entreprises du premier groupe sur lesquelles nous avons choisi de focaliser notre attention.

Sous réserve de nouveaux éléments qui interviendraient dans les choix stratégiques des entreprises, nous estimons pouvoir intégrer dans ce groupe les entreprises suivantes :

- Bouygues
- CBC
- Lyonnaise des Eaux- Dumez
- SAE
- SOGEA

Bien entendu aucune entreprise n'adhérerait à cette sorte de "discrimination", les entreprises s'affichant solidaires, d'une part au sein du groupe de travail interministériel, d'autre part au sein de leur représentation professionnelle au niveau national.

A travers cette "sélection", l'objet de notre préoccupation est simplement de pouvoir retenir certaines expériences et certains projets pour les analyser sur le terrain.

Il faut tout de même insister sur les difficultés à obtenir des informations. Les entreprises argumentent elles-même sur la confidentialité de certains projets. Il est aisé de comprendre cette contrainte dans une phase de négociation commerciale mais des réticences sont aussi exprimées par des représentants de l'Etat local, par d'autres acteurs concernés, ou imposées par la collectivité locale ou le maître d'ouvrage associé.

L'affichage d'"Entreprise partenaire pour la ville" dans un climat conjoncturel où l'actualité met sur le devant de la scène les relations entre les collectivités locales et les groupes de BTP et de services urbains ne semble pas recherché par la majorité des entreprises ...

Un certain nombre de projets nous ont ainsi été décrits assortis d'une exigence de confidentialité. Des situations de blocage nous ont été présentées ainsi que les logiques des acteurs associés. Des échéances particulières ont aussi été avancées comme rendant difficiles une libre expression sur l'avancement de tel ou tel projet.

Difficile, contradictoire et controversé, le thème du partenariat Public/ Privé ne laisse en tout cas pas indifférent.

De façon très concrète pour faire avancer notre recherche nous avons souhaité répondre aux

questions suivantes : Quelles entreprises et quelles opérations associées peut-on considérer comme faisant partie de notre champ d'investigation ? Lesquelles méritent de retenir notre attention ?

- *Bouygues*

Pour mémoire, les sites ayant été retenus dans le cadre des anciens protocoles étaient :

- Epinay sur Seine (93)
- Mantes la Jolie (78)
- Amiens (80)
- Marseille (13)
- Bron (69)
- Dunkerque (59)

Sous réserve d'informations nouvelles, les deux projets les plus avancés sont ceux de Bron et de Dunkerque.

Le premier, sur le quartier du Parilly à **Bron** a donné lieu à la signature d'un document contractuel: "Accord local de développement économique et urbain" signé en février 1993
Cet accord prévoit :

- la création en priorité d'un pôle central de commerces, services et activités
- l'accélération du processus de réhabilitation
- le développement de synergies avec l'université, hébergement étudiant et implantation de services liés au fonctionnement des universités
- des actions en faveur du développement local et de la qualification, implantation du centre de formation de la filiale régionale de Bouygues, convention de partenariat avec le lycée du Bâtiment, appui à la création d'une régie de quartier ...

Une première opération d'aménagement et de construction a déjà été réalisée au coeur du quartier du Parilly dans le cadre de cet accord. Le centre commercial, dont Bouygues a été le constructeur, a été inauguré en septembre dernier.

Les partenaires principaux de Bouygues dans cette opération sont la ville de Bron elle même et l'OPAC du Rhône. Le représentant de l'Etat signataire a été le préfet de Région, préfet du Rhône.

Concernant **Dunkerque**, un projet d'accord local de développement économique et urbain a été finalisé. Sa signature a été plusieurs fois reportée depuis septembre 1994. Des réticences ayant été émises de la part de représentants de l'Etat, il est aujourd'hui non encore signé.

Le projet avait été initialisé dans le cadre de la démarche "Azur", démarche interne et propre au groupe Bouygues, puis repris et élargi dans le cadre du protocole dit "Tapie" de 1992. Cet accord prévoit d'être suivi d'une convention d'exécution définissant le partage des responsabilités de conduite de projet en fonction de leur nature privée ou publique.

Son objet porte notamment sur:

- l'aménagement d'un mail piétonnier
- des opérations tiroir pour des activités économiques et commerciales existantes sur le quartier
- la réalisation de logements
- l'implantation de nouvelles entreprises

Les contraintes, d'ordre foncier particulièrement, auxquelles se heurte la mise en oeuvre d'opérations de désenclavement et d'aménagement du quartier du Jeu de Mail à Dunkerque apparaissent particulièrement intéressantes pour la recherche de solutions associant, en les imbriquant, l'intervention publique et l'intervention privée.

Notre interlocuteur chez Bouygues à l'échelon national nous fait part d'un projet avancé et intéressant sur le quartier des Blagis à **Bagneux** mais le responsable régional de l'entreprise en charge du dossier estime la négociation non encore assez avancée pour pouvoir en faire état.

C'est le même argument qui a été avancé par la mission la "PACT 92" rattachée à la SEM 92 que nous avons rencontrée pour en savoir plus sur les opérations menées en co-financement Communes-Conseil Général dans le département des Hauts de Seine.

En précisant qu'elle ne relève pas du cadre strict de la Charte de Partenariat, puisque limitée à l'insertion, notre interlocuteur de Bouygues nous communique la charte pour l'insertion qui a été signée entre la ville de Bagneux, le groupe SCIC et Bouygues Bâtiment.

- *Lyonnaise des Eaux - Dumez*

Cette entreprise avait, dans le cadre des protocoles de 1992-1993, porté son choix sur deux sites uniquement, Aulnay sous bois et Marseille, ces deux communes ayant été retenues au titre de la Politique de la Ville comme Grands Projets Urbains.

Par rapport à notre problématique, l'entreprise nous présente un certain nombre d'opérations ou de projets qu'elle rattache au cadre "Partenaires pour la Ville". On retiendra deux sites qui nous semblent mériter qu'on les présente succinctement : Aulnay sous bois et Port de Bouc.

Une convention d'étude de développement urbain, économique et social des Quartiers Nord **d'Aulnay sous bois** a été signée en novembre 1993 par le ministre Madame Veil, le Préfet de la Seine Saint Denis, le Maire d'Aulnay, la Caisse des Dépôts et consignations et le GIE qui rassemble le groupe Lyonnaise des Eaux, la SCET et la société anonyme d'HLM le Logement Français.

Elle est orientée selon deux principaux axes qui sont :

- le désenclavement physique des quartiers Nord
- la mise en oeuvre d'une action économique et sociale en profondeur

"L'apport de notre groupe dans le cadre de cette convention porte essentiellement sur la conception et la réalisation d'un programme de développement économique" nous affirment nos deux interlocuteurs, l'un responsable au niveau national, l'autre chargé du programme aulnaisien.

Ce programme comprend plusieurs axes d'intervention :

- insertion : multiplier les suivis personnalisés
- activités économiques :
 - accompagner les activités en création,
 - accompagner le développement d'activités existantes,
 - créer de nouveaux espaces d'activités,
 - valoriser avec les entreprises de l'environnement proche les potentiels de diversification et d'emploi
- environnement urbain : doter les Quartiers Nord d'une ambiance urbaine de meilleure qualité

Comme son nom l'indique, cette convention est une convention d'étude et la phase opérationnelle n'est pas engagée. Le rôle des différents partenaires, et plus précisément, les engagements respectifs des parties publiques et privées, et particulièrement, la mission dévolue au groupe Lyonnaise ne sont pas encore définis.

Sur **Port de Bouc**, l'opération dite des Aigues Douces qui concerne la réhabilitation de 1000 logements ainsi que la réalisation, la promotion et la commercialisation d'un ensemble immobilier tertiaire est en cours de réalisation. Cette opération confiée à l'entreprise Dumez, a été menée dans le cadre d'un partenariat entre la Ville, l'OPAC 13 et la Caisse des Dépôts.

Une convention de développement urbain, économique et social a été signée en juillet 1994 entre la Commune, le groupe Lyonnaise des Eaux et la Caisse des Dépôts, ayant pour objet la définition des modalités de l'engagement d'une phase pré-opérationnelle d'un projet de développement de la Presqu'île de la Lègue.

La convention s'attache à deux objets :

- l'identification de projets économiques et des partenaires à y associer
- la définition d'un programme général et d'aménagement pour la requalification de la Presqu'île ainsi que son cadre juridique et financier.

La convention fait référence à la charte de partenariat en précisant que la dévolution des études s'opérera dans le respect des procédures définies par la Charte "Partenaires pour la Ville".

Pourtant, et il semble important de le noter, l'Etat n'est aucunement signataire de cette convention.

L'entreprise nous cite aussi l'opération en cours de Villeneuve la Garenne dans le département des Hauts de Seine, mais comme pour Bouygues dans le même département, l'interlocuteur local nous a fait savoir qu'il estime que les positionnements respectifs des acteurs concernés ne sont pas encore assez clairement identifiés pour faire l'objet d'un approfondissement.

- **CBC**

Comme les deux entreprises précédentes, CBC estime que son métier est en évolution et conçoit le partenariat avec les collectivités locales et l'Etat comme une nouvelle modalité opératoire incontournable et nécessaire dans le contexte de la Politique de la Ville.

Cette entreprise, qui n'avait pas signé de protocole en 1992-1993, a mis en oeuvre une démarche interne de repositionnement dans l'approche de ses marchés et les manières de répondre à l'attente des collectivités locales.

Les récents articles de presse la citent comme la première à avoir finalisé une convention locale de développement au sens de l'application de la Charte de Partenariat. C'est en effet le 4 janvier 1995 que cette convention a été signée en sous-préfecture de Lens concernant le district de **Lens-Liévin**.

De même que pour Aulnay sous-bois cette convention est une convention d'étude. Elle se fixe comme objectif de constituer la phase pré-opérationnelle d'un projet global et cohérent qui permette :

- la caractérisation du secteur
- la définition des orientations stratégiques de développement
- une proposition de plan-programme d'actions : réhabilitation, équipements publics, zones de développement économique, formes alternatives de lutte contre l'exclusion

L'Etat, associé à la démarche, n'est pas pour autant signataire du document. Il n'est pas membre du Comité de Pilotage dont la composition est définie dans la convention.

A **Roubaix**, un "Accord Partenaires Pour La Ville "a été signé en juillet 1994 entre le Maire de Roubaix, le Président de l'Entreprise Camaïeu et plusieurs composantes de l'Etat.

Cet accord définit un montage particulier dans le cadre d'une opération d'immobilier industriel réalisée par la filiale locale de CBC pour le compte de l'entreprise Camaïeu, future utilisatrice des locaux. Cette expérience est une concrétisation de la volonté de consolider localement la filière textile.

Le chantier Camaïeu a été un lieu d'insertion, d'apprentissage et de qualification pour des débouchés autres que dans le secteur du BTP, essentiellement dans la perspective de réponse aux besoins de l'entreprise Camaïeu, besoins prédéfinis et analysés à plusieurs partenaires ;

sur les 45 personnes concernées par la démarche, 30 seront embauchées chez Camaïeu. Cette opération est assez exemplaire d'une convergence d'actions et d'intérêts de nature publique et privée.

- *SAE et SOGEA*

Les informations que nous avons pu recueillir auprès de ces deux entreprises nous semblent par trop imprécises ou non vérifiées sur le terrain pour que nous puissions en faire état. Il paraît donc difficile de retenir certains de leurs projets comme susceptibles de figurer dans le champ de notre mission.

SOGEA était une des premières entreprises signataires des Protocoles de 1992-93. Les quartiers qui lui avaient été "attribués" étaient situés sur les communes suivantes :

- Villiers le Bel
- Meaux
- La Seyne sur Mer
- Valence
- Charleville-Mézière

SOGEA mène depuis un certain temps une politique active d'insertion et de formation dans le cadre de ses chantiers. Celui de l'hôpital de Mantes la Jolie a d'ailleurs récemment fait l'objet d'articles dans la presse attirant l'attention sur la dimension "insertion" de leur projet en lien avec le quartier du Val Fourré.

Les responsables de cette entreprise adhèrent aux objectifs définis par La Charte de partenariat pour les quartiers en difficulté et souhaitent s'inscrire dans cette perspective. Néanmoins, il semble qu'aucun document actuellement n'officialise cette démarche.

Des projets sont en cours sur la commune du **Plessis-Robinson** dans le cadre du Pact 92, mais difficiles à préciser dans le contexte actuel.

Il en va de même pour la SAE qui fait de la participation au développement économique local une priorité et se positionne comme "Entreprise citoyenne".

- état des lieux : premiers éléments d'analyse

Importance du contexte

La conjugaison d'un contexte national et de contextes locaux défavorables rend difficile l'analyse de l'évolution des positionnements respectifs de la sphère publique et privée dans une perspective de traitement innovant des quartiers en difficulté.

Un "climat" national, celui des "affaires", dont on ne peut prédire s'il est conjoncturel ou structurel, instaure une méfiance à l'égard de toute initiative ou engagement qui n'obtiendrait pas l'approbation de tous les échelons de l'administration.

La notion de risque et le besoin d'assurance et de réassurance se sont développés.

A l'échelon local, la période préélectorale instaure chez les uns et les autres une certaine loi du silence à l'égard de tout accord qu'une collectivité locale ou un maître d'ouvrage associé pourrait conclure avec un partenaire privé.

Ce contexte explique pour partie, mais pour partie seulement, la difficulté à obtenir des informations sur le sujet qui nous intéresse.

Il ne faut pas en effet occulter, sous couvert de cette conjoncture, les difficultés et les contradictions que lève l'évolution de l'intervention privée dans les métiers de l'aménagement urbain entendu au sens large. On peut comprendre par exemple les réticences exprimées à l'égard d'engagements difficilement contrôlables. Des données de nature qualitative interviennent et interfèrent avec le cahier des charges traditionnel d'une opération limitée dans le temps, correspondant à un métier identifié et dont la maîtrise d'ensemble reste publique.

les attentes des maîtres d'ouvrage

Même si pour certains des interlocuteurs que nous avons rencontrés, la notion de "partenariat" semble claire dans ce qu'elle recouvre, ce n'est pas le cas de la majorité. On peut affirmer que cette notion est floue et surtout qu'elle est non consensuelle.

Il semble néanmoins entendu et acquis du côté d'un assez grand nombre de collectivités

locales que des savoir-faire spécifiques développés par l'entreprise privée puissent et doivent être, d'une nouvelle manière, mis au service de la commande publique pour être intégrés dans le traitement des quartiers en difficulté. C'est aussi l'avis exprimé par l'UNFOHLM.

Les thèmes pour lesquels l'attente est la plus forte sont ceux de l'emploi et de l'activité économique.

Une partie du traitement de l'"emploi", a été canalisée vers l'insertion, la formation et la qualification. Cette question de l'insertion, même si elle ne nous paraît pas résolue, semble l'être pour beaucoup qui s'en remettent à l'utilisation de la clause d'insertion dans les marchés publics. La qualité de l'insertion, au delà de la "quantité insérée" ainsi que l'évaluation, dès l'amont, d'actions de telle nature ne vont pourtant pas de soi.

Le volet développement économique est unanimement reconnu comme celui qui pose le plus de difficultés et l'attente est forte dans ce domaine.

Comment juger des propositions d'intervention des groupes privés dans ce domaine ?

la complexité de la requalification d'un quartier en difficulté

Les différentes composantes, sociales, urbaines et économiques, qui se conjuguent dans la dévalorisation d'un site entraînent la nécessité d'un projet global qui s'inscrive sur le long terme.

La prise en compte de cette complexité requiert de l'innovation et suppose que l'entreprise privée, dont on attend une réponse, soit insérée dès l'amont dans le diagnostic et les propositions d'aménagement.

Il faut donc faire fi du clivage traditionnel marché d'études - marché de réalisation .

C'est un peu la doctrine de la Charte de Partenariat pour le développement des quartiers en difficulté qui institutionnalise, en quelque sorte, la possibilité d'un positionnement, dès l'amont, d'une entreprise privée dans un contexte prioritaire "Politique de la Ville".

l'ambiguïté non résolue

Le contexte législatif en vigueur, si on le prend dans sa plus stricte acception, ne facilite pas cette continuité : à chaque phase doit correspondre une mise en concurrence et les investigations, les recherches, ou l'investissement réalisé en amont, sont difficile à prendre

en compte. Or le coeur du métier de l'entreprise se situe en aval, dans l'opérationnel, et c'est là qu'elle réalise sa valeur ajoutée.

C'est ainsi qu'on peut constater sur certains projets menés en partenariat un "blocage" au moment du passage à l'opérationnel.

Il apparaît clairement par ailleurs que de réelles fractures existent à l'égard d'une démarche de ce type à l'intérieur des différentes composantes de l'Etat ; certaines dissensions ne semblent pas en voie d'être résolues.

L'innovation préconisée dans la charte est-elle réellement souhaitée par tous ?

Il nous faut par ailleurs constater que le triptique Etat / Collectivités locales / Entreprises préconisé dans le cadre de la Charte de partenariat est difficile à concrétiser dans la formalisation d'un accord ou d'une autre forme de contractualisation à l'échelle locale.

2ème partie : analyse

- parti pris méthodologique

Au cours de notre première étape, nous avons procédé en quelque sorte à un état des lieux qui a consisté à rassembler l'information existante : textes officiels, projets d'accords locaux, accords signés...

Nous avons parallèlement rencontré un certain nombre d'acteurs de terrain concernés par cette question, représentants de l'Etat, des collectivités locales, et tout particulièrement les représentants des entreprises.

C'est à partir de ces entretiens que nous avons pu repérer des positionnements distincts des entreprises face à l'ouverture proposée par l'État, et construire une première typologie les répartissant en trois groupes décrits ainsi dans notre compte-rendu de première étape :

- les entreprises convaincues d'une évolution de leur métier qui revendiquent l'appellation de "partenaires" des collectivités locales et de l'État, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté ;
- celles qui centrent leurs efforts d'adaptation dans les domaines de la formation et de l'insertion, considérant qu'il s'agit de leurs seuls modes possibles de contribution ;
- celles pour lesquelles la charte de partenariat ne serait qu'une contrainte supplémentaire dans l'exercice de leur métier.

Nous avons par ailleurs identifié un certain nombre de points qui étaient les suivants :

- la conjugaison d'un contexte national et de contextes locaux défavorables à une évolution des positionnements respectifs de la sphère publique et privée
- une forte attente sur le volet "développement économique" et la reconnaissance de l'extrême complexité d'une approche "développement économique".
- un contexte juridique qui pose problème (marché d'étude/marché de réalisation, positionnement amont/aval des entreprises, code des marchés publics...)

- la difficulté à formaliser des accords contractuels locaux entre État, collectivités locales et entreprises.
- la présence de contradictions soulevées par l'évolution du positionnement de l'intervention privée dans les métiers de l'aménagement urbain.
- une ambiguïté relative à la volonté de l'Etat concernant les modalités de partenariat.

La richesse ainsi que la disparité des informations obtenues au fur et à mesure de l'avancement des contacts que nous établissions pour repérer les expériences menées nous a conduit à construire notre analyse en "balayant" le plus largement possible les lieux où la construction d'un "partenariat" a été tenté, et de les balayer à partir de quelques points ou questions dont nous faisons l'hypothèse qu'ils sont essentiels.

Il faut préciser en préalable que tout d'abord un certain nombre de projets ont avancé beaucoup moins vite que ne pouvaient le laisser croire la lecture des documents ou les premiers contacts pris. À chaque étape de l'avancement, des difficultés importantes et nombreuses apparaissent et nécessitent d'être résolues avant qu'il ne soit possible d'envisager de passer à la phase suivante. Les délais prévus sont largement dépassés. La mise en oeuvre de l'accord local à Dunkerque (groupe Bouygues) sur le quartier du "Jeu de Mail" est une illustration de ce cas.

Par ailleurs, d'autres projets nécessitant une phase d'études importante ont finalement abouti à la signature de conventions d'études se situant délibérément hors champ opérationnel ; ils ne rentrent donc pas encore dans le cadre que nous nous sommes donné. C'est le cas des sites d'Aulnay sous bois (Lyonnaise des Eaux), de Port de Bouc (Dumez) ou de Lens-Liévin (CBC), par exemple.

Enfin, sur certains sites, il nous a été très difficile d'obtenir des informations concernant l'avancement réel des projets, les problèmes rencontrés, les suites envisagées, etc. Les raisons semblent multiples : conjoncture électorale, climat des "affaires", incompréhension et parfois même méfiance vis à vis des motivations des autres acteurs.

Les 5 sites du département des Hauts de Seine concernés par le Pacte 92 en font partie.

Le contenu de quelques 25 entretiens menés avec des techniciens ou des élus des collectivités locales, des responsables au sein des entreprises de BTP et des représentants locaux de l'État nous a néanmoins permis de faire émerger puis d'identifier certaines questions qu'il nous paraît intéressant d'approfondir.

Ainsi les "sentiments, réflexions, intuitions et symptômes" livrés par les protagonistes de la démarche expérimentale tentée par l'État, les collectivités locales et les entreprises du BTP constituent notre matériau d'analyse.

Notre travail consiste à mettre en perspective leurs approches, leurs attentes (pour eux-mêmes et vis à vis des autres partenaires), leurs doutes, en identifiant les questions qui nous apparaissent constituer des questions clés.

Cette matière, qui peut paraître hétéroclite à première vue et parfois floue, nous semble correspondre au plus près à ce que vit aujourd'hui chacun des acteurs concernés dans ce domaine : les changements sont réels et pourtant les choses ne changent pas vraiment, ils sont à la fois très lents, mais rapides aussi, etc. Au fur et à mesure de cette étude, nous expérimentons nous-mêmes ces évolutions et nous en rendons compte "en temps réel". Plutôt qu'une analyse en terme de bilan, figée dans le temps, nous sommes amenés à livrer les symptômes que nous avons relevés, dans le bouillonnement de leur émergence.

- le champ d'investigation

Notre champ d'investigation prendra en compte :

- . les deux projets les plus aboutis portés par le groupe Bouygues, qui sont très différents dans leur contexte et leur orientation :
 - Bron, aboutissement d'un premier projet dans le cadre d'un accord local avec un petit centre commercial construit et en fonctionnement.
 - Dunkerque, accord signé après de nombreuses difficultés avec au centre du projet la question du foncier.
- . l'expérience à Roubaix de l'intervention originale d'une entreprise du groupe CBC dans le chantier de construction d'une usine.

- . le projet "Démosten" sur le quartier "Démocratie" à Vénissieux, expérience considérée comme un échec et intéressante dans ce sens à mettre en perspective des attentes.
- . les positionnements et les évolutions respectives des investissements des groupes Lyonnaise et CBC sur les sites d'Aulnay sous bois et de Lens-Liévin où des conventions d'études ont été signées.
- . la mise en place, par la SAE, de plusieurs CREPI, Clubs Régionaux d'Entreprises "Pépinières pour l'insertion", construits comme réponse de l'entreprise à la clause du mieux-disant social.
- . le suivi "hors site" des stratégies des entreprises SOGEA et GTM, celles-ci souhaitant pouvoir répondre à nos questions mais sans rapprochement avec des projets en cours par crainte d'interférences négatives.

Est-il besoin de préciser par ailleurs que les démarches, les approches et les attentes sont très différentes, voire divergentes, selon les interlocuteurs ? Leurs propos nous paraissent éclairants dans le sens où ils peuvent permettre de "mettre le doigt" à la fois sur l'intérêt et les difficultés que rencontre cette approche "partenariale".

Nous avons constitué en quelque sorte une échelle de questions à plusieurs niveaux en distinguant dans l'expérimentation "partenariale" :

- 1- les questions qui se posent de prime abord aux acteurs confrontés à la mise en oeuvre de la démarche "Partenaires pour la Ville"
- 2- les obstacles à prendre en compte, de nature conjoncturelle ou structurelle, qui peuvent conduire en l'état actuel des choses l'un ou l'autre des partenaires à modifier ses attentes ou sa stratégie.

- les questions posées de prime abord

- . le positionnement hétérogène des acteurs publics
- . le privé mythique
- . les nouveaux savoir-faire acquis par les entreprises
- . la nécessité d'une maîtrise d'opération identifiée
- . la clarification dans le partage des rôles
- . le rôle de l'Etat

- le positionnement hétérogène des acteurs publics

Alors que les protocoles d'accord venaient d'être signés à l'échelon central du ministère de la Ville (1992-1993), les collectivités locales comme les entreprises avaient imaginé que l'engagement d'un ministre et de son cabinet aurait valeur d'engagement de la part de l'ensemble de l'administration française. C'était se méprendre sur la culture de l'administration française et son fonctionnement.

Ce qui est présenté comme une démarche expérimentale n'est pas une loi et son application concrète reste à l'appréciation de ceux qui en ont pris l'initiative (les autres en font ce qu'ils veulent !). Les protocoles ont eu valeur d'entraînement dans un certain nombre de cas, mais pas toujours, et de toutes façons pour une période donnée et auprès de ceux qui le voulaient bien [d'autant qu'il s'agissait de faire évoluer les relations avec la sphère privée].

Aussi, en dehors d'un cadre législatif ou réglementaire, il fallut plusieurs mois aux uns et aux autres pour entériner le fait qu'il n'y avait pas une position mais des positions, selon que l'on interrogeait au niveau central la DIV, l'une ou l'autre des différentes directions du ministère de l'Équipement ou la commission centrale des marchés (C.C.M.); au niveau local, le préfet, le sous-préfet, le sous-préfet chargé de la politique de la ville, les différents services de la DDE et de la DDTE, le service public de l'emploi...

Au départ, pour bon nombre des entreprises désireuses de s'engager dans la démarche des protocoles ou signataires de la charte nationale, le terme "public" de l'expression "partenariat

public/privé" recouvrait l'ensemble de la sphère publique, à savoir l'Etat et les collectivités locales confondus. L'unicité du terme "public" signifiait qu'il existait un accord sur les objectifs affichés et sur les moyens correspondants...

Ces entreprises manifestaient là une certaine méconnaissance du fonctionnement de la sphère publique, et en particulier des rapports souvent difficiles qu'entretiennent les collectivités locales et l'Etat, dans ses différentes composantes.

Au début, l'absence de cohérence au sein des pouvoirs publics a été mise sur le compte d'une mauvaise information et de difficultés organisationnelles dues à la complexité de procédures interministérielles. Il fallait attendre les premières expériences et la pratique se rôderait.

Mais l'évolution des rapports entre les entreprises privées et les maîtres d'ouvrage publics, dès lors que l'on ne se limitait pas à une contractualisation codifiée de type client-fournisseur, présentait des difficultés intrinsèques.

En effet, les acteurs publics, selon qu'ils soient en premier lieu garants du respect de l'intérêt public et de la mise en concurrence ou qu'ils soient chargés de la mise en oeuvre de la politique de la ville, n'auront pas les mêmes critères d'appréciation et pourront mettre l'Etat en contradiction avec lui-même.

Les différentes expériences d'Aulnay-sous-Bois avec la Lyonnaise des Eaux-Dumez, de Bron et de Dunkerque avec Bouygues, de Liévin avec CBC, pour ne parler que des plus abouties, ont démontré que, malgré un accord de principe sur la démarche et une volonté affirmée de construire un partenariat, il était illusoire de considérer la sphère publique comme un ensemble déterminé autour d'un objectif. Ce premier constat n'a fait que se confirmer par la suite. A Dunkerque, plusieurs projets successifs ont été nécessaires avant qu'un accord puisse être signé. Ailleurs, le représentant de l'État nous a fait part de ses doutes sur la nécessité et l'intérêt d'un engagement de l'État par le biais d'une signature au bas d'un document arguant du fait que les projets sont du ressort exclusif du maître d'ouvrage et de l'entreprise concernée et qu'ils n'ont pas à impliquer l'Etat de manière spécifique.

Ainsi, au fil du temps et dans le contexte que nous avons décrit dans notre première partie (changements ministériels, périodes électorales successives, climat des "affaires"), il est apparu pour l'entreprise et pour la collectivité locale que le soutien ou l'absence de soutien des pouvoirs publics à l'égard d'une démarche partenariale innovante devait être considéré comme un facteur aléatoire local (conjonction de prises de position de nature idéologique, de

positionnements institutionnels et de personnalités), et pris en compte en tant que tel. Pour illustrer ces propos, on peut rappeler par exemple les très grandes difficultés auxquelles se sont heurtés certains représentants de l'Etat motivés pour faire avancer le projet du Jeu de Mail à Dunkerque. Le financement de la voirie pour participer à la réhabilitation de friches industrielles, véritables "verrues" à l'intérieur du quartier, posait problème. Or la politique de la ville, qui a été conçue principalement pour la réhabilitation de logements, n'autorise pas l'utilisation du Fonds social urbain (FSU) pour un tel objet. Le Fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT) a pu finalement, après de nombreux mois de négociations, être mis à contribution pour la voirie, mais cela ne s'est pas fait sans peine. De façon générale, les représentants locaux de l'Etat déconcentré ne semblent avoir trouvé auprès de leurs correspondants hiérarchiques au sein de leur ministère de tutelle respectif ni proposition ni soutien pour mettre en oeuvre une démarche partenariale sortant des sentiers balisés. Les seules réponses obtenues se limitaient au respect de la réglementation existante et à une utilisation stricte et rigoureuse des différents fonds.

Dans la banlieue lyonnaise notamment, les responsables publics se trouvent devant le noeud gordien suivant: quelle aide apporter au commerce de proximité lorsqu'il s'agit de copropriétés privées qui, de par leur statut, ne peuvent recevoir de subventions, alors que la réalité de la situation commerciale est préoccupante, que cet objectif est reconnu comme prioritaire et que l'inertie aura des conséquences admises par tous ?

Les acteurs locaux ont souvent dû trouver eux-mêmes des modalités opérationnelles "par défaut" qui ne les satisfaisaient pas toujours.

Nombreux ont été ceux qui n'ont pas souhaité parler de leur projet tant du côté des collectivités locales que des entreprises associées ou des représentants locaux de l'Etat. Par exemple, lors de la Rencontre Nationale organisée en novembre 1994 à l'initiative de la DIV pour les sous-préfets à la ville et les Directeurs Départementaux du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle autour du thème du partenariat et de la mise en application de la Charte "Partenaires pour la Ville" qui avait été signée au mois d'avril précédent, il a été très difficile de trouver des intervenants qui acceptent de présenter leur expérience.

Comment s'étonner du manque d'information et de transparence sur les projets et sur leur avancement, de la faiblesse des échanges, caractéristiques qui rendent impossible toute tentative de capitalisation des savoir-faire au niveau central ?

Or qui peut mieux que l'Etat instaurer une dynamique d'échanges entre les représentants des différents ministères, l'accompagner et la soutenir lorsqu'elle démarre et surtout arbitrer dans

les difficultés rencontrées ; celles-ci résultant de l'interconnexion des champs de compétences, des problèmes de réglementation, de la méconnaissance des orientations et du flou concernant le cadre dans lequel devaient se faire les expérimentations, résultant aussi de l'opposition à l'idée même de partenariat public-privé, etc. Ainsi, dans le cadre de l'application du critère additionnel du mieux disant social, des rencontres au niveau local entre la DDE et la DDTEFP sont à mettre en place.

Au lieu de cela, aujourd'hui, chacun se renvoie la balle en mettant en avant son propre code (code du travail, de l'urbanisme, des marchés publics), le vide jurisprudentiel, l'absence de positionnement homogène de l'État central et notamment à l'égard de ses représentants locaux, la non-prévision des financements ou des modes d'accès aux financements.

Qui peut arbitrer entre des façons de voir divergentes si ce n'est l'Etat lui-même ?

L'État n'est pas seulement multiforme dans sa représentation, il est aussi inscrit dans une position qui n'est pas stabilisée dans la durée: au premier semestre 95, les collectivités locales, les représentants locaux de l'Etat et les entreprises elle-mêmes reconnaissaient quasi-unanimement qu'un marché comme celui passé avec la filiale de Bouygues concernant le centre commercial du Parilly à Bron (traité en marché négocié -10MF) n'aurait pas pu l'être un an plus tard.

La donne est cependant peut être en train de changer. Nous émettons cette hypothèse en nous basant sur la prise en compte par le Plan Construction et Architecture (au titre de la procédure REX) des projets lauréats de l'appel à propositions lancé par la DIV en mars 95 et dont les résultats ont été connus au mois d'Août 1995. La commission REX envisage en effet de donner son label, dans le contexte du partenariat pour la Ville, ouvrant à la possibilité de l'utilisation de la procédure de marché négocié pour des projets innovants ou expérimentaux. Autre élément en faveur de cette hypothèse : le fait qu'aient été associés à ce concours un nombre important de partenaires "Etat central". L'appel à propositions, en application de la Charte "Partenaires pour la Ville", a, en effet, été lancé à l'initiative du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, par la DIV avec le concours du Plan Construction et Architecture, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Union Nationale des Fédérations et Organismes HLM, de la Délégation à l'Emploi, de la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, et de la Direction des Affaires Economiques et Internationales du ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, et du ministère de l'Environnement.

- le privé mythique

Les premiers protocoles d'accord de 1992-1993 pour le développement des quartiers en difficulté procédaient du constat de la limite de l'intervention publique en matière de requalification urbaine de quartiers stigmatisés comme lieux de concentration de l'exclusion, exclusion à la fois urbaine, sociale et économique.

Les logiques d'intervention de la politique de la ville, au travers des opérations "Habitat et vie sociale" (HVS) et prolongées avec la procédure "Développement social des quartiers" (DSQ), s'attachaient, comme leur libellé l'indique bien, à résoudre la question sociale dans les quartiers d'habitat. La prise de conscience de la complexité de ces espaces, due aux interrelations entre l'économique et le social en liaison avec l'urbain, a fait émerger chez certains acteurs le désir d'une pratique nouvelle. Les protocoles en sont la traduction. Des savoir-faire acquis par les entreprises privées ne pouvaient-ils en effet être mis au service de ces quartiers ? Les outils de l'intervention publique ne méritaient-ils pas d'évoluer vers une plus grande mixité, en s'associant avec les entreprises et en intégrant leur mode de fonctionnement ?

Apprendre des entreprises et leur donner un plus grand rôle, telle était la ligne directrice qui avait présidé en son temps à l'élaboration des protocoles.

Selon certaines personnes que nous avons rencontrées, cette évolution se ferait d'autant mieux que les entreprises elles-mêmes trouveraient un intérêt dans le redéploiement de la politique de la Ville, avec les marchés qui y seraient associés (logique anglo-saxonne).

D'autres s'appuyaient plutôt sur la notion nouvelle d'entreprise citoyenne désireuse de prendre part à des objectifs d'intérêt général en tenant compte de la préoccupation majeure que constitue le chômage pour les pouvoirs publics.

D'autres encore associaient ce partenariat à un mécénat tourné vers des préoccupations sociales (logique de l'insertion vue sous un certain angle).

Nous avons aussi entendu que les entreprises pouvaient développer pour leur propre compte une politique d'image, en intervenant en partenariat avec l'Etat et les collectivités locales, ceci pour positiver et réhabiliter l'intervention privée par ce biais sur des sites dévalorisés.

Enfin d'autres ont à l'esprit que les entreprises qui entendent s'impliquer dans la politique de la ville le font pour développer des savoir-faire afin de les exporter ; de façon déguisée, elles demanderaient à ce titre à l'État français de "subventionner" leur recherche-développement.

De même que la question des motivations des entreprises a été laissée dans l'ombre par nos interlocuteurs dans beaucoup de nos entretiens, les attentes à l'égard du privé n'ont jamais été clairement formulées. C'est sur cette base d'absence de formalisation ou d'expression de propos caricaturaux que se sont développés de vrais et de faux procès d'intention.

Certains représentants des pouvoirs publics se sont en quelque sorte mis en retrait, soit en proposant, et souvent avec dépit, aux entreprises de... proposer ("Qu'ils nous montrent donc ce qu'ils savent faire !") soit en refusant totalement toute idée de partenariat, estimant qu'on ne doit en aucun cas "vendre la ville au privé" et qu'une telle approche ne peut être qu'une démission de l'Etat.

Il est vrai que les quartiers d'habitat social ont la particularité d'être quasi entièrement sous maîtrise publique (foncier, logement, espaces extérieurs, équipements, à l'exception des centres commerciaux) et qu'une entreprise ne peut y intervenir en matière d'aménagement, de construction, de promotion immobilière, de montage financier comme elle intervient sur les espaces laissés à l'initiative privée, quartiers de centre-ville anciens ou quartiers périphériques nouveaux.

Bon nombre de nos interlocuteurs se sont focalisés sur les difficultés financières des opérations à entreprendre et ont attendu des entreprises qu'elles jouent un rôle de "capitalistes" en investissant là où l'Etat n'était plus en mesure de le faire : qu'elles prennent en charge le déficit des opérations !

Les plus acquis à l'idée de partenariat ont souhaité voir les entreprises se positionner dès l'amont et apporter une prestation intellectuelle (ingénierie, connaissance du marché, capacité de négociation, analyse de la faisabilité économique, conduite de projet...).

En réponse à cette ouverture, certaines entreprises ont alors pensé qu'elles se devaient d'être associées à la maîtrise d'opération - nouvelle notion apparue dans la Charte - et que se dessinait là une évolution de leur métier et de leurs modalités opératoires. Rappelons que la maîtrise d'opération concernant un projet, qui comprend un ou plusieurs ouvrages, intègre la définition, la conduite et la gestion de ce projet dans sa globalité et dans sa durée.

Trois thèses se sont trouvées finalement en présence :

- le privé aide le secteur public, charge à lui d'en tirer des bénéfices (mais si c'était possible, cela ne serait-il pas déjà fait ?)
- le secteur privé joue un rôle de réamorçage pour faire revenir l'investissement privé sur ces quartiers mais comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à créer les conditions de ce réamorçage ?
- le secteur privé "subventionné" se propose de faire ce que des outils existants savent déjà faire.

Des collectivités locales ouvertes à l'idée proposée et concernées par un protocole signé sur un quartier de leur commune nous ont avoué ne pas avoir su quoi attendre de l'entreprise et l'entreprise, elle-même, ne pas avoir su quoi leur proposer. Après les premiers contacts exploratoires, les deux parties renonçaient à aller plus avant.

Les entreprises du BTP sont capables de remplir différentes fonctions et il est de plus en plus difficile de les identifier et de les différencier. Nous reprendrons la distinction qui nous semble éclairante établie entre les métiers en honoraires et les métiers en capital (ARCAD pour la Mission prospective de la DAEI - janvier 94), et au sein des métiers en honoraires, entre le travail de conception en amont, de montage d'opération et de pilotage d'opération.

On peut constater parallèlement que la frontière entre études et réalisation s'estompe au profit du critère prépondérant que constitue la faisabilité économique, puisque c'est sur ce critère que va s'opérer le passage du projet à la réalisation. Or la recherche des éléments constitutifs de cette faisabilité est une prestation intellectuelle pré-opérationnelle. Fait-elle partie des études ou de la réalisation ?

La constitution et l'entretien d'un mythe du privé dans la sphère publique comme le mythe véhiculé au sein des entreprises sur le fonctionnement de la sphère publique, phénomènes qui paraissent évidents a posteriori, ont créé confusion et imbroglio.

L'entreprise aurait-elle été investie de la fonction mythique et toute-puissante d'investir sur des sites où les opérations à mener sont déficitaires ? Dans la même veine, Bouygues, de par sa position de force, est érigé en stratège infailible : "si ce groupe se positionne sur la politique de la ville, c'est forcément qu'il y gagne ! "

Dans les faits, la question concrète qui se pose est la façon dont l'entreprise peut faire plus que s'inscrire dans la relation traditionnelle client/fournisseur sur la base d'un cahier des charges remis lors d'un appel d'offres pour une opération dont la faisabilité économique est acquise ? Et qu'en est-il pour les opérations qui se heurtent à l'obstacle d'un déficit non pris en charge ?

L'entreprise peut, dans sa pratique, intégrer des logiques publiques ou de nouvelles contraintes, comme l'atteste le développement de l'insertion présentée comme réponse à une exigence de prise en compte des préoccupations sociales. Cela ne relève pas du partenariat au sens où nous l'avons défini mais peut dans certains cas y être rattaché.

- les nouveaux savoir-faire acquis par les entreprises

Une des premières questions que se posent sur le terrain les acteurs locaux et les techniciens, après que la décision de principe, qui est de nature politique, a été prise, semble être celle de l'apport des entreprises dans le cadre de ce partenariat. Que savent-elles faire qu'eux ne savent pas ? Que développent-elles comme type de prestation ?

On peut reprendre les propos de Robert Spizzichino, directeur délégué à l'aménagement urbain du Groupe Lyonnaise des Eaux -Dumez, qui décline les différents savoir-faire de l'entreprise : "la mobilisation de compétences techniques en matière d'aménagement, de construction, de promotion immobilière et de services, ainsi que les moyens de financement correspondants [...] Les entreprises peuvent agir sur l'emploi, directement et indirectement, contribuer à la revalorisation de l'image des quartiers ainsi qu'à l'introduction d'une culture économique. [...] De plus les groupes privés, habitués aux méthodes de pilotage de projets complexes, peuvent apporter des conseils et des structures relais." De même source, le développement de ces compétences est malgré tout restreint car elles dépendent d'une maîtrise d'ouvrage à laquelle les entreprises ne participent pas, ce qui est fondamentalement sain. Elles ne doivent pas non plus assurer le pilotage des opérations, à la place ou pour le compte des autorités publiques.

Par ailleurs, et il semble important de le souligner avec lui, les réponses apportées sont en tout état de cause dépendantes d'une volonté politique. Enfin, elles nécessitent aussi que soient additionnées et coordonnées des actions menées par des partenaires aux logiques d'intervention différentes.

Très concrètement, quelle offre les entreprises signataires de la charte "Partenaires pour la Ville" ont-elles proposée et quels savoir-faire ont-elles mis en oeuvre ?

On peut les regrouper grossièrement en trois catégories de services :

. l'insertion plus ou moins développée, allant de la réponse stricte à la clause du "mieux-disant social" à la réponse structurée en une offre plus large :

- insertion,
- insertion plus formation (insertion qualifiante, parcours),
- insertion plus formation organisée à plusieurs entreprises (parcours interentreprises, alternance),
- un responsable insertion au sein des ressources humaines et structuration d'une ingénierie de l'insertion.

. services non-marchands :

- animation économique locale.
- développement de l'économie familiale.
- services de proximité.

Ex :

- SAE: CREPI, lien avec le tissu économique pour structurer un parcours d'insertion
- Lyonnaise des eaux-Dumez à Aulnay-sous-Bois : animation du club d'entreprises, mobilisation du réseau des filiales et des sous-traitants dans le cadre de forum locaux pour l'emploi, etc.
- GTM: contribution à la création de CIAQ (Centre d'Initiative et d'Activité de Quartier)

. services marchands:

- ingénierie,
- études (cf. "le Jeu de Mail" à Dunkerque, enquête pour la relocalisation d'activités commerciales et industrielles ; Région lyonnaise : études de stationnement)
- montage d'opérations (Bron).

Il est intéressant aussi de voir à l'oeuvre des logiques de réseaux, de diversification verticale (amont/aval) ou horizontale.

La SOGEA, du groupe Générale des Eaux "fait siennes" les autres activités du groupe et ouvre des perspectives d'insertion, de débouchés et d'activités au travers de filiales du

groupe. Ainsi l'entreprise de BTP qui construira un équipement public structurera une offre diversifiée : d'une part la maintenance du bâtiment mais aussi l'entretien des locaux, le nettoyage du linge de l'hôpital par exemple, la mise en place de soins à domicile, etc.) . Elle peut mobiliser des réseaux dès l'amont, et coordonner différentes filiales spécialisées dans des domaines tels que la propreté, l'éclairage, la sûreté, le téléservice, la domotique. En aval, elle peut concerner la gestion de réseaux, l'exploitation, la gestion d'ouvrages.

Intéressant aussi de citer le marché d'Entreprise de Travaux Publics, METP, comme illustration d'une inscription dans la durée et d'une diversification dans la maintenance ; il a pour objet de confier au titulaire du contrat l'exécution de travaux de réhabilitation ou autres travaux neufs déterminés après appel d'offres performanciel portant sur les travaux initiaux et de lui confier dans le même temps l'exécution des travaux de gros entretien. Le titulaire est payé par une rémunération forfaitaire annuelle établie sur une période de dix ans. Le METP permet à des collectivités d'attribuer un contrat de délégation de la gestion d'un service public à un partenaire privé, à charge pour celui-ci de proposer une solution globale conception -construction -maintenance.

Il est important de noter que pour suivre la démarche "Partenaires pour la Ville" et se positionner la plupart des entreprises se sont structurées. Elles ont embauché au niveau du siège un responsable "Politique de la Ville" qui s'est souvent entouré d'une petite équipe. Leur rôle est de sensibiliser en permanence et d'accompagner à la demande les filiales locales et les filiales techniques qui sont au contact avec le maître d'ouvrage public et seules à même de prendre des décisions d'investissement en amont.

Nous ne parlons pas ici des entreprises, pourtant signataires de la charte, qui n'ont présenté aucune offre spécifique, se résignant à une stricte application du critère additionnel lorsqu'il est requis : "on y a cru, on a essayé mais on a déchanté".

- la nécessité d'une maîtrise d'opération identifiée

La notion de maîtrise d'opération a été créée et formalisée dans le cadre de la charte "Partenaires pour la ville" pour coordonner une maîtrise d'ouvrage souvent multiple sans s'y substituer pour autant. L'"opération" a été définie comme un ensemble d'ouvrages concourant à la réalisation d'un projet. C'est bien la notion du projet qui a été mise en avant dans la démarche partenariat public/privé.

Deux exigences pour ce projet : qu'il s'inscrive dans la durée et qu'il soit global. Il doit intégrer les différentes composantes de la politique de la Ville, à savoir l'urbain, le social et l'économique. L'Etat y est associé dans sa multi-représentation locale, et la collectivité locale par le biais d'un certain nombre de ses opérateurs et acteurs.

L'objet du partenariat met en jeu un grand nombre de collaborations et fait le plus souvent intervenir plusieurs maîtres d'ouvrage dans une phase opérationnelle, en ce qui concerne l'aménagement urbain et l'habitat.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du projet, dont la composante "accompagnement social" ou "mise à disposition de services" est de plus en plus importante et se traduit par un ratio fonctionnement/investissement croissant, multiplie le nombre d'interlocuteurs, complexifie la prise de décision et la gestion du projet et rend fortement nécessaire une articulation et une coordination entre les différents interlocuteurs.

La maîtrise d'opération a reçu plusieurs définitions qui ont pu prêter à confusion. Il est entendu aujourd'hui que le maître d'opération est le plus souvent le maire de la commune concernée. C'est donc au maître d'opération qu'il revient de fixer les objectifs de travail sur un quartier donné et de mettre en place une coordination aux différentes phases du projet. L'expérience montre que l'existence d'une volonté politique forte est la condition sine qua non du bon fonctionnement d'une telle organisation.

Il est en effet extrêmement difficile de hiérarchiser les attentes des différents acteurs intervenant sur un quartier et d'en opérer une synthèse. Difficile aussi de repérer le lieu véritable de prise de décision, mais la confusion entre les lieux de concertation et les lieux de décision est préjudiciable à tous. Et par ailleurs, qui ne sait pas, pour l'avoir vécu ou observé, que les comités de pilotage composés de 40, voire de 50 personnes ou plus, ne pilotent rien du tout: "en matière de management de projet, on se retrouve le plus souvent dans des dispositifs patateïdes" nous confie un spécialiste de l'habitat et de la concertation du ministère de l'Équipement.

L'opération "Démocratie" dans le quartier des Minguettes à Venissieux réunissait de fait trois maîtres d'ouvrage, la ville, l'Etat et la COURLY. L'aménageur était l'entreprise R & V, qui intervenait pour le passage à l'opérationnel après une phase d'études confiée à un cabinet de consultants. La question posée sur ce site était la suivante : un nouveau type de partenariat avec le privé pouvait-il permettre de créer les conditions d'existence d'un marché à Venissieux ? Un développement comparable à celui de Villeurbanne pouvait-il être envisagé en liaison avec une extension de la ligne de métro et une implantation d'équipements publics, notamment de l'université ?

La démarche engagée à Venissieux n'a pas permis de créer les conditions d'une maîtrise

d'ouvrage collective : les désaccords locaux n'ont pu être dépassés dès lors qu'il a été clair que les investissements publics ne se réaliseraient pas (métro et implantation d'un pôle de formation universitaire dans le domaine de la chimie). L'ensemble du projet visait à densifier l'espace plus qu'à en changer l'usage (implantation universitaire à travers un IUT et une maison de la formation, création de logements étudiants et de logements collectifs, accueil de nouvelles entreprises dans un hôtel industriel et construction de bureaux, etc.) et reposait sur des programmes interdépendants les uns des autres. Mais aucun maître d'opération, au sens où la charte le définit, n'a pu émerger et être reconnu par les différents partenaires.

A Bron-Le Parilly, le cas de figure est différent pour plusieurs raisons. Premièrement, bien que l'accord local de développement économique et urbain présentât un projet global de développement du quartier, il était possible de dégager différentes composantes, en interaction certes mais pas interdépendantes de façon étroite. Ce n'est d'ailleurs pas le projet urbain de l'ensemble du quartier du Parilly qui a été pris en compte dans le partenariat avec la filiale locale de Bouygues.

Une seule partie du projet est passée en phase opérationnelle et a été réalisée : il s'agit de la réimplantation d'une surface commerciale sur un site laissé vacant depuis le départ du magasin Leclerc plusieurs années auparavant. En deuxième lieu, l'OPAC, qui était l'unique maître d'ouvrage concerné, intervenait en accord étroit avec la ville à la fois sur l'objectif (priorité à la question commerciale) et sur la méthode (partenariat avec Bouygues). Le responsable que nous avons rencontré à la DDE a bien souligné sur ce cas la forte mobilisation des numéros 1 : le maire et le sous-préfet en personne étaient présents aux réunions de travail. Par ailleurs, l'entreprise a été impliquée très en amont du projet et a participé à l'ensemble des phases jusqu'à la commercialisation du nouveau bâtiment.

Le cas de l'entreprise Camaïeu à Roubaix, dont nous avons déjà parlé, illustre dans un tout autre contexte de nouveaux modes d'implication du secteur privé dans une opération d'aménagement, en l'occurrence la construction d'immobilier industriel.

- la clarification dans le partage des rôles

"Il n'appartient pas à l'entreprise privée à la fois de fixer des objectifs et de réaliser" nous dit un responsable d'un grand groupe du BTP, "la maîtrise publique doit fixer les objectifs et le cadre de notre intervention", pendant qu'un représentant de l'administration centrale nous confie : "le BTP ne peut pas être dans un rôle de commanditaire et d'opérateur".

Les différents sites sur lesquels nous avons interrogé les représentants des collectivités locales, de l'Etat déconcentré et des filiales locales d'entreprises engagées dans un projet "partenarial" sont autant d'illustrations de la difficulté à déboucher lorsque les rôles des uns et des autres ne sont pas définis clairement et préalablement à tout engagement.

A Dunkerque, comme à Aulnay-sous-Bois, ce point a été noté par nos différents interlocuteurs non seulement comme un préalable nécessaire mais peut-être comme le problème à résoudre le plus important.

La notion même de partenariat introduit une ambiguïté sur les frontières qui délimitent les interventions des uns et des autres. A la rigidité du fonctionnement traditionnel - ou du moins décrit comme tel - succède le flou sur les modalités de l'engagement, sur l'objet de l'innovation, sur la nature de l'expérimentation et sur les caractéristiques d'une démarche collective. Un de nos interlocuteurs en entreprise ne nous a-t-il pas parlé d'"affectio partenariale" ?

Le travail le plus difficile et le plus long semble avoir été l'appréciation des attentes respectives et la définition des responsabilités, avec les prises de risque associées, auxquelles chacun des partenaires pouvait s'engager. L'entreprise, aussi bien que les différents représentants de l'Etat, dont le sous-préfet, ou les divers interlocuteurs rencontrés au sein de la collectivité locale ont insisté sur cette recherche de positionnement.

L'accord local de développement de Dunkerque devra être suivi d'une convention d'exécution définissant le partage des responsabilités de conduite du projet, en fonction de leur nature privée ou publique: aménagement d'une voie piétonne, opération tiroir sur des activités économiques existantes ou des bâtiments en friche, réalisation de logements, implantation de nouvelles entreprises. Le portage foncier et le montage financier devront découler de ce travail.

Il apparaît de façon assez consensuelle qu'une entreprise ne peut pas jouer un rôle de commanditaire et d'opérateur à la fois, même si sa présence dès l'amont de la définition d'un projet peut la mettre dans cette position, si l'on n'y prend pas garde.

Pour certains représentants de l'État, la question du partage des rôles avec l'entreprise ne se pose pas : celle-ci doit intervenir très clairement dans une procédure d'appel d'offres après l'établissement d'un cahier des charges très précis pour lequel elle ne peut et ne doit rien apporter en amont.

Si la définition des objectifs dans une opération d'aménagement est bien de nature publique,

le secteur privé peut néanmoins jouer un rôle important en apportant sa capacité d'analyse et en contribuant plus largement qu'il n'est habituel en France à leur mise en oeuvre, c'est ce que d'autres soutiennent comme position.

La réinstallation de l'entreprise OPEL sur le Jeu de Mail à Dunkerque est un bon exemple de cette nouvelle approche : l'entreprise Bouygues n'est pas intégrée dans un schéma de ZAC préétabli ; elle est au contraire associée de façon partenariale à l'examen des contraintes techniques que représente une telle réinstallation et le règlement de ZAC en tiendra compte. "Il n'est pas pour autant question, affirme avec force un interlocuteur au sein de la ville, que Bouygues devienne un conducteur d'opération ou un maître d'ouvrage délégué pour le compte de la collectivité locale, rôle rempli par nos sociétés d'économie mixte. Le rôle qu'on lui confère est celui de promoteur, de monteur et d'opérateur ; à nous de mettre en place en amont les conditions favorables. "

Parvenir à une telle contractualisation suppose qu'une méthode de travail soit définie et qu'un accord intervienne sur les modalités de la concertation et celles de la prise de décision. Cela suppose aussi des attentes cohérentes et compatibles, sans oublier le soutien des pouvoirs publics et des différentes collectivités.

Le partage des rôles requiert une limitation du nombre d'interlocuteurs : le privé ne peut pas avoir comme fonction essentielle dans un projet "Partenaires pour la Ville" de coordonner les positions et les interventions publiques, ce qui a été souligné à plusieurs reprises.

On peut reprendre dans la même veine les propos tenus par Robert Spizzichino :

" L'organisation de la maîtrise d'ouvrage dans ces opérations complexes est ambiguë. On ne sait pas qui est le patron, l'Etat, la ville, les organismes HLM ou un comité ad hoc, ce qui ne constitue pas un cadre rassurant. S'il ne peut y avoir de patron unique, les engagements des uns et des autres doivent cependant être précis et les procédures d'arbitrage claires et explicites, ce qui n'est pas le cas.

- La mission confiée à l'entreprise dans le processus de partenariat est assujettie à une série de préalables importants, qui ne dépendent pas d'elle et sur lesquels elle n'a pas de prise : la recomposition du parcellaire, la consultation des habitants, la démocratie locale souhaitée par la ville, les procédures financières définies par l'Etat, la gestion locative pratiquée par l'organisme HLM, etc. L'entreprise n'est pas à l'aise dans ces réunions multiples de coordination, coupées du terrain. Après la phase d'études préalables, il faut pouvoir lui confier, dans un contexte multi-partenarial, une mission clairement définie.

- Enfin, il convient de rappeler que ces problèmes qui touchent les fondements même de la société ne sont pas aisés à résoudre et qu'il faut sans arrêt innover, bousculer, sans pouvoir s'appuyer sur des certitudes scientifiques ou des savoir-faire établis. "

Entre vrais et faux procès, voilà les principales questions qui se sont posées de prime abord à ceux qui ont eu la volonté de rechercher des modalités d'intervention originales pour l'aménagement des quartiers en difficulté, par le biais de l'établissement de nouvelles relations avec le secteur privé. Temps, énergie et efforts auront été nécessaires pour savoir si la démarche allait ou non aboutir.

A ces questions on rajoutera celle du rôle de l'Etat, à la fois question posée de prime abord, obstacle insurmonté et question en suspens.

Présente en filigrane pendant tous nos entretiens elle est bien apparue comme au coeur de la problématique.

- le rôle de l'Etat

Tout au long de notre mission, nous nous sommes trouvés face à des interlocuteurs qui interrogeaient l'Etat central et son rôle :

- Préfets et sous-préfets demandant des instructions claires (cf. première partie faisant état du peu de textes et de circulaires concernant la mise en application de la charte "Partenaires pour la Ville")
- DDE désirant savoir si, dans une situation locale où se prennent des initiatives, l'Etat s'engage, s'il accompagne la démarche et de quelle façon.
- Entreprises qui voudraient faire la part du discours et de la réalité, qui voudraient repérer le lieu où est soutenue et promue la démarche, qui voudraient que la commission nationale de suivi se réunisse plus souvent, qui voudraient pouvoir se prévaloir d'un partenariat pour la ville inscrit dans la durée et adapter leur positionnement en conséquence, etc.

Le rôle de l'Etat est déterminant. Il est bien présenté par ceux qui ont participé aux expérimentations comme étant centré autour de sa capacité à suivre et à accompagner la démarche nouvelle de partenariat, en formalisant clairement de quoi est constituée l'exigence

des pouvoirs publics. Précisons que les collectivités ne sont pas incluses de facto parmi les pouvoirs publics. Il va sans dire que les hésitations de ces dernières années ont concouru à l'incompréhension de la volonté de l'État. L'attente est pourtant forte à son égard.

Le positionnement de l'Etat doit être clair et s'inscrire dans la durée.

Il suppose peut-être une mise à plat et une nouvelle vision de l'équilibre économique. C'est peut-être à l'Etat de créer les conditions d'une transparence sur la part des fonds publics et la part de l'investissement privé dans un projet, à l'Etat de permettre un accord sur le risque pris, à l'Etat de connaître le retour sur investissement escompté, puis réalisé, par l'entreprise privée.

Revenons en conclusion à la façon dont nous présentions page 29 les différentes questions que nous avons qualifiées de "questions posées de prime abord".

Même si certaines d'entre elles sont surmontables, comme on vient de le voir, notamment lorsque la volonté politique locale est forte et entraîne une mobilisation importante de partenaires qui s'y consacrent et en font un enjeu de taille, il n'en demeure pas moins le constat d'une certaine impuissance quant à la maîtrise du processus.

La possibilité de mettre en oeuvre une démarche partenariale innovante entre une maîtrise d'ouvrage publique et une ou plusieurs entreprises privées peut finalement être considérée comme un facteur aléatoire local ; elle est d'ailleurs prise en compte en tant que telle par certains. Cet aléatoire, cette alchimie quand on aboutit, s'appréhende à partir de la conjugaison de la connaissance de plusieurs éléments : prises de position de nature idéologique, différents positionnements institutionnels en présence et importance à leur accorder, connaissance des différentes personnalités en mesure de décider ou de freiner.

Si on veut sortir de cette approche qui résulte d'une perception à partir du terrain, il importe de reconsidérer quelques points sur lesquels des clarifications semblent nécessaires.

Tout d'abord lorsque l'on fait état de partenariat public/privé, préciser le cadre "Politique de la Ville" ne suffit pas : les niveaux publics sont multiples, on l'a bien vu. Il est impératif de pouvoir identifier côté "public" le niveau (territorial ou central) et l'instance publique qui porte l'objectif, la conviction et la validation auprès de ses pairs.

Il en va de même concernant le "privé" : s'exprimer sur le secteur privé ne suffit pas, il faut identifier avec plus de précision la fonction et le positionnement de l'entreprise, circonscrire son intervention et l'explicitier.

Troisième point qu'il faut s'attacher à clarifier : les devoirs attachés au caractère expérimental et innovant.

La démarche "Partenaires pour la Ville" est présentée comme expérimentale mais rien, en fait, dans l'organisation ou le mode de prise de décision, ne semble avoir été structuré au sein de l'administration centrale pour mener cette expérimentation. L'instauration d'un suivi, la préoccupation d'évaluation, la mise en place de modalités de contrôle, la capitalisation des expériences, leur reproductibilité, le portage, puis le partage de l'analyse des difficultés et des solutions apportées n'ont jamais été présentés comme une priorité et une nécessité.

- des obstacles de nature conjoncturelle ou structurelle

Au travers de nos illustrations et de nos commentaires, sont déjà apparues en filigrane quelques questions que nous regroupons ici sous le vocable d'obstacles qui conduisent en l'état actuel des choses, l'un ou l'autre des différents partenaires à modifier leurs attentes ou leur stratégie.

- . la question juridique
- . l'adaptation aux cadres existants
- . les critères de l'évaluation par l'Etat de l'apport des entreprises
- . la question foncière
- . la question de la valeur économique des sites

- *la question juridique*

Après l'invalidation des protocoles, la charte de partenariat précise que toutes les prestations doivent s'inscrire dans le cadre juridique et réglementaire actuel.

Ce cadre est garant du respect de la transparence et de la mise en concurrence, dans le contexte régi par le code des marchés publics, la loi MOP (maîtrise d'ouvrage publique), la loi Sapin, etc.

Orle nouveau positionnement de l'entreprise privée dans les quartiers en difficulté, sous la forme d'études, de participation à la réflexion, de pilotage de groupes de travail, d'animation du tissu économique local, de mobilisation de ses propres réseaux, peut conduire à une impasse juridique.

A Aulnay-sous-Bois, site classé GPU, après la signature d'un accord local de développement auquel était associée la Lyonnaise des Eaux-Dumez, la deuxième phase prévue par la charte de partenariat n'a pu se concrétiser (décision prise en janvier-février 1995). En effet, dans la mesure où s'officialise, au travers de la signature d'une convention locale de développement, l'intervention de telle ou telle entreprise, celle-ci peut être attaquée par un concurrent, au moment de l'appel d'offres public au juste motif qu'une entreprise ne peut soumissionner à un appel d'offres à la formulation duquel elle a participé. Si son investissement amont est reconnu dès la première phase comme justifiant un nécessaire et juste retour sur investissement, elle, et le représentant de l'Etat avec elle, auront à

manoeuvrer pour trouver le cadre juridique qui assurera la légalité de son intervention. Les articles 104 et 108 du code des marchés publics, concernant respectivement les marchés négociés et les marchés d'études dits "de définition" peuvent être utilisés mais il faut bien reconnaître le caractère aléatoire de leur application. Celle-ci est très liée à la fois aux hommes et à la conjoncture et probablement - même si cela n'est dit par personne - au montant des marchés. Il en va ainsi de la possibilité d'accéder à des marchés négociés en toute clarté. Dans le cadre législatif existant et s'il n'évolue pas, les expériences resteront de fait timides ou "cachées".

"Il existe une antinomie profonde entre un partenariat résultant d'une coopération contrôlée et le système des appels d'offres" dit encore Robert Spizzichino.

D'autres entreprises ne partagent pas exactement cette position et pensent pouvoir apporter les preuves d'un partenariat innovant et bénéfique conjuguant l'intérêt public et leur propre intérêt sans aucune modification de la législation. La question n'est peut-être en effet pas tant celle de la législation que celle de l'interprétation que l'on en fait et de l'appréciation que l'on porte qui peut fluctuer selon les périodes.

Une exception cependant, sur laquelle nous n'avons pu malheureusement avoir de plus amples précisions : l'expérience du PACT 92 dans le département des Hauts-de-Seine où, de façon officielle, cinq groupes du BTP ont été répartis sur les sites prioritaires du département sans appel d'offres préalable. Les entreprises sont partagées aujourd'hui sur cette expérience : certaines affirment être satisfaites sans pouvoir nous en dire plus, d'autres font état de difficultés administratives insurmontées et d'impasse, sans nous en dire plus pour autant...

La question juridique est également mise en avant par les représentants de l'Etat que nous avons rencontrés, au niveau local comme au niveau central, mais elle n'est pas du tout abordée sous le même angle par les uns et les autres.

Certains, résolument convaincus que l'intervention privée ne peut s'inscrire dans une logique partenariale dans le respect de l'intérêt public, mettent en avant le code des marchés publics et la nécessité de son application stricte pour la dévolution de marchés de travaux. Si les entreprises souhaitent être associées aux études et que le maître d'ouvrage en est d'accord, alors l'appel d'offres est un appel d'offres études-réalisation.

Si les entreprises peuvent apporter un "plus" en matière d'insertion, que cela soit clairement formulé et pris en compte dans la rédaction du cahier des charges. On sait pourtant que la clause dite du mieux-disant social n'est pas au point sur le plan juridique : si elle est

appliquée pour deux entreprises équi-disantes, qu'en est-il pour les autres ? Le débat entre la mieux et la moins-disante révèle la brèche que crée la prise en compte de données qualitatives dans un cadre régi par le quantitatif (cf la recherche actuelle du chiffrage de l'insertion et de son coût comme celui d'une prestation comparable à d'autres - ce qui ne va pas sans poser de nombreuses questions - d'ordre méthodologique notamment).

D'autres parmi les représentants de l'Etat s'interrogent sur la manière d'accompagner une expérimentation ; ils font part de la confusion des esprits et de la difficulté pour l'Etat à trouver une ligne directrice claire qui favorise l'innovation sans pour autant déroger à la déontologie publique.

Ceux-ci orientent leur réflexion sur la manière de contrôler a posteriori l'apport de l'entreprise, afin d'instaurer une transparence sur le bilan financier global de l'opération qui tienne compte à la fois de l'investissement public et de l'investissement privé. Le problème n'est pas technique : il faut remettre à plat la notion de profit, le concept d'économie mixte, le type d'articulation possible entre la prérogative publique et l'intervention privée ; il faut construire une nouvelle vision de l'équilibre économique et par là même du déséquilibre économique.

Les mêmes posent aussi la question des temporalités différentes entre les acteurs publics et les privés : un portage foncier ne peut aujourd'hui se faire sur le court ni même sur le moyen terme ; or aucun privé ne fait aujourd'hui de réserve foncière sur une durée de 10-15 ans.

Selon eux, il n'y a pas une question juridique mais des questions juridiques :

- comment faire pour exproprier avec la puissance publique dans le cadre d'une DUP quand on sait que la collectivité publique revendra au privé le foncier et que l'opération sera privée ?
- comment subventionner une copropriété privée dans un site commercial dont la dégradation est avérée, quand il est clair qu'il y va de l'intérêt public et que c'est la condition sine qua non d'un redressement d'image et d'usage ?
- comment évaluer la prise de risque du privé dès lorsqu'on se situe dans un territoire hors marché ?
- comment mesurer a priori ce que l'entreprise se propose d'apporter en matière de conduite de projet, de contribution au développement local ou à la création de services spécifiques, de revalorisation de l'image du site, de sa capacité à agir sur l'emploi, etc ?

Un caractère expérimental doit être instauré ; des moyens doivent être mis en place, à la hauteur de l'enjeu reconnu. Un pôle de compétences en matière juridique, foncière et d'urbanisme opérationnel doit être constitué à l'échelon central. Des directives doivent être données aux représentants locaux de l'Etat. "Que cesse l'affrontement entre deux logiques, celle du contrôle de légalité et celle de la politique de la ville" va même jusqu'à nous dire un de nos interlocuteurs.

D'autres vont encore plus loin et préconisent que soit interrogée, avec la participation des entreprises privées et pas seulement celles du BTP, la question des moyens et de leur traduction juridique "pour que le développement économique soit producteur d'utilité sociale et d'insertion des populations aujourd'hui exclues, cette production favorisant à son tour le développement économique". Notre interlocuteur cite à ce propos le travail mené sur le terrain par la Fondation FACE, cite aussi l'acquisition en cours d'un savoir-faire mixte public/privé sur la mobilisation de réseaux (recherche d'investisseurs dans le domaine du commerce et de la restauration, recherche d'un nouveau type de commercialisation des logements du patrimoine social dans un but de diversification des populations, soutien aux micro-initiatives, optimisation de l'insertion pour qu'elle ne se limite pas à un chantier, etc.)

Les collectivités locales et l'Etat reconnaissent comme le symptôme d'un manque de professionnalisme leur méconnaissance des milieux économiques et du fonctionnement des entreprises : "ils nous connaissent mieux qu'on ne les connaît" ; "dans notre équipe DSU, pour 10 paysagistes, nous avons un chargé de mission développement économique". Développer la connaissance du secteur privé puis la reconnaissance de ses capacités suppose de la part de l'Etat qu'il assure un suivi, se dote d'une grande exigence vis-à-vis de lui-même, et sorte d'une logique strictement réglementaire. En premier lieu, il faut briser la méfiance entre ces deux mondes étrangers l'un à l'autre, méfiance constitutive du patrimoine culturel français.

Les projets reçus dans le cadre de l'appel de propositions lancé par la DIV ont été examinés et les lauréats qui sont connus maintenant sont passés en commission REX. Il serait intéressant de suivre de près ce qui va en résulter, pour savoir en particulier quelles seront les orientations prises sur les différents sites, quels types de prestation apporteront les entreprises, et comment les marchés d'étude, d'assistance et de travaux seront dévolus.

En conclusion, la question juridique, telle qu'elle transparaît, est au moins d'une double nature: Elle débouche d'une part sur la nécessité non pas tant de modifier les textes et les documents contractuels ou législatifs que l'interprétation qu'on en fait, et d'autre part sur les difficultés à prendre en compte un environnement qualitatif (utilité urbaine, utilité sociale, contribution à la valorisation d'un site).

Les textes d'appel d'offre, les rédactions de la clause dite du "mieux disant social", la modification elle-même du statut de cette clause, les cahiers des charges sont autant de documents qualifiés d'insatisfaisants au regard des objectifs affichés.

Cette même question du cadre juridique débouche aussi sur son adaptation à une logique de gestion de projet (et non d'opération) dans son environnement qualitatif. La contribution de l'entreprise à la réalisation de tout ou partie du projet suppose qu'il existe une marge de manoeuvre côté puissance publique dans la possibilité de laisser des initiatives au secteur privé et en conséquence de développer des modalités de contrôle adaptées ; suppose aussi que soit reconnue une responsabilité conférée à l'entreprise de gérer un certain "aléatoire" local et de considérer que cette gestion représente un coût.

- l'adaptation aux cadres existants

S'inscrire dans une logique d'expérimentation suppose que la réglementation - ou tout au moins son application - soit assouplie ; plusieurs entreprises ne nous ont-elles pas dit que le code des marchés publics, en utilisant les articles 104 et 108, ne mettait pas d'entrave à la mise en oeuvre du partenariat tel qu'il était défini dans la charte. Cela n'est pas simple, mais selon celles-ci dans les difficultés rencontrées, la volonté politique est plus en question que la réglementation.

Ainsi, faut-il peut-être:

- accepter que du FIAT soit utilisé pour financer de la voirie, dans un projet "politique de la ville", car on ne trouve pas d'autre solution ;
- accepter de subventionner une copropriété dégradée et en trouver les moyens ...
- accepter aussi qu'une collectivité locale accorde des droits à construire à celui des acteurs privés qui apportera en amont une capacité d'investir correspondant le plus aux orientations du projet urbain.
- et bien sûr, trouver les moyens de rémunérer tout apport et mise en oeuvre de savoir-faire privé, y compris en attribuant à l'avance un marché, si les conditions, préalablement définies, ont été respectées.

"Moins que de connaissances dans l'absolu, on a besoin de connaissances qui permettent d'articuler, dans des conjonctures diverses, des points de vue venant d'horizons différents. C'est au fond cette convergence d'analyse et d'objectifs au service d'un objectif commun que l'on désigne parfois sous le terme de partenariat" et le rapport ARCAD de continuer: "cette articulation des connaissances et cette fabrication continue de la convergence des approches peut, dans les cas complexes comme les zones urbaines à mutation rapide, réclamer un "lieu", à la fois sur les plans physique, juridique et intellectuel, qui joue le rôle de ce qu'on appelle aujourd'hui "centre de ressources", qui soit le terrain neutre - et le relanceur perpétuel de balles - pour la gestion de la confrontation continue entre des temporalités et des critères d'appréciation différents, agences de développement urbain à créer, outils existants à reconnaître ou à faire évoluer. "

- les critères d'évaluation par l'Etat de l'apport des entreprises

"Si les entreprises peuvent apporter un savoir-faire supplémentaire dans la résolution des problèmes auxquels sont confrontés un certain nombre de quartiers et qu'elles souhaitent le faire, qu'elles investissent !" " Un certain nombre d'entre elles ne se déclarent-elles pas entreprises citoyennes ? A elles de gérer les retombées commerciales de leur investissement amont." Sont par exemple citées en illustration la question du stationnement ou celle de l'implantation d'activités : "quel est l'intérêt de faire intervenir en amont une entreprise privée pour apprendre ce que l'on sait déjà, à savoir que la création d'un parking répondant aux normes actuelles ne trouvera pas suffisamment d'usagers solvables pour rentabiliser l'opération ; que, même si le foncier est apporté par la puissance publique, cela ne créera pas un différentiel suffisant pour déplacer vers ces quartiers des entreprises à la recherche d'une implantation".

Il nous semble clair que les entreprises du secteur privé qui s'intéressent aux quartiers d'habitat social et à la démarche "Partenaires pour la Ville" doivent être motivées pour un certain nombre de raisons stratégiques à court terme ou à moyen terme. Cela peut être une stratégie de présence (entrisme) sur un site, qui apportera un "plus" au moment de la passation des marchés (appel d'offres dans un contexte traditionnel) ou une stratégie d'investissement, de type recherche et développement, pour une meilleure appréhension des marchés futurs et de l'évolution des métiers et des savoir-faire correspondants.

Qu'apporte le secteur privé ? Pas d'investissements supplémentaires - "et c'est pourtant sur

ce terrain que nous les attendions"- nous ont dit certains, d'autres estimant que la sphère privée doit plutôt être sollicitée autour d'une capacité à trouver les maillons manquants dans un projet donné (investisseurs, promoteurs, exploitants, clients, usagers) ou à négocier avec d'autres privés.

Cette constitution de réseaux a été expérimentée sur quelques sites mais non sans difficulté et de façon très embryonnaire encore.

S'il y a eu affichage de la volonté de voir le secteur privé devenir intervenant à part entière dans le management urbain, la conscience est aujourd'hui partagée sur le fait que personne n'y est préparé, que les rôles sont difficiles à cerner et que c'est d'une certaine manière inconcevable sans révolution culturelle.

Dans les domaines comme ceux de l'emploi et du développement économique local où les collectivités locales estiment qu'il y a un réel déficit de savoir-faire et de pratique, et expriment une demande aux entreprises, si l'on pose l'hypothèse d'une vraie capacité du secteur privé à prendre en compte leurs problèmes, la question de la mesure de cet apport reste entièrement posée. D'autre part, si l'on considère que de nouvelles prestations sont apportées, elles méritent d'être rémunérées, comment procéder ?

"Les pouvoirs publics français ne sont pas en mesure de placer et de formaliser l'exigence qu'entraîne le dépassement d'une relation contractuelle classique", selon un agent de l'Etat. Ailleurs un sous-préfet nous interpelle fortement sur cette question de l'évaluation et de l'impossible mesure. Il suggère qu'un tout petit nombre d'expériences soient menées et suivies par le niveau central, pour mettre au point un système de contrôle et de sanction rigoureux a posteriori, système à instaurer dans tout processus où une collaboration est établie sur la base d'une confiance accordée a priori. Les entreprises ne seraient pas défavorables à cette idée.

Or le filtre actuel par lequel on tente de mesurer l'"effort" des entreprises est celui de l'insertion. L'insertion, contribution qui semble peut être la plus facile à cerner, pose pourtant problème aux pouvoirs publics et crée de nombreux désaccords. Aucune des nombreuses tentatives d'évaluation ne semble satisfaisante. De chiffrage en chiffrage (successivement pourcentage d'heures d'insertion fixé par rapport au nombre total d'heures de travaux, ratio du chiffre d'affaires consacré à l'insertion, pourcentage du montant des travaux, nombre de personnes prises en "insertion", engagement en valeur absolue sur un nombre d'emplois, etc.), les acteurs, confrontés aux entreprises dans des négociations à

partir de marchés de travaux (particulièrement les chargés de mission à l'insertion économique des organismes HLM) souhaitent apprécier conjointement les capacités d'insertion et les modalités de sa mise en oeuvre. Ils en arrivent aujourd'hui à proposer la notion de "parcours d'insertion" auquel ils demandent à l'entreprise de participer, et plus récemment encore celle d'un "parcours multi-entreprises" construit par les entreprises elles-mêmes.

Citons en illustration le projet de Marseille, projet lauréat de l'appel à propositions de la DIV de mai 95 : dans le cadre du GPU, plusieurs entreprises se concertent et proposent ensemble d'organiser et de contribuer à l'insertion professionnelle de populations exclues, par le biais d'une alternance entreprise, formation, qualification, mobilisation d'autres partenaires, construction d'un parcours mobilisateur de plusieurs entreprises. Ces mêmes entreprises cherchent, notamment à travers la maintenance à stabiliser des emplois pérennes post-insertion. On est loin, dans cette démarche locale, des dérives dues à l'effet pervers de la quantification de l'"insertion" ; citons pour mémoire ce cas où des jeunes qui avaient signé un contrat d'insertion dans le cadre d'un chantier, trop nombreux par rapport à la capacité d'absorption du dit chantier (surenchère de l'entreprise à l'égard du maître d'ouvrage), furent de fait écartés dès le premier jour du lieu de travail, ce qui n'a sans doute fait qu'accuser un peu plus leur sentiment d'exclusion.

Signalons que l'insertion, qui revient finalement à une prise en compte par le secteur privé de préoccupations sociales, peut converger dans certains cas avec les besoins de recrutement correspondant à la pyramide des âges des entreprises du BTP. Elle permet par ailleurs de redonner à l'entreprise un rôle majeur dans un processus qualifiant.

Après le débat sur la quantité d'insertion qu'il est possible et souhaitable d'exiger, et la qualité de cette "insertion", vient un débat sur la prise en compte ou non du coût de cette insertion. Est-elle chiffrable comme une autre prestation technique ou intellectuelle ? A ce sujet, à nouveau, ce n'est pas si simple qu'il n'y paraît et les avis divergent :

"L'insertion coûte à l'entreprise qui la met en oeuvre" ; elle représente du temps passé et constitue en tant que telle une prestation ; elle nécessite donc d'être chiffrée et devrait pouvoir être facturée. Mais cela a-t-il un sens de rémunérer en dehors d'un résultat sur lequel il est difficile d'anticiper et qui dépend aussi du niveau d'"insérabilité" ou d'"employabilité" des populations : ces appréciations ne sont-elles pas de nature qualitative ? D'autres parmi les entreprises affirment que le coût de l'insertion est nul : leur argument est que, d'une part l'insertion répond à un besoin de recrutement, d'autre part elle permet, par l'instauration du tutorat, de requalifier et de conforter dans des rôles valorisants des personnels déjà en place.

Du côté de l'Etat, de nombreux rapprochements, notamment entre DDE et DDTEFP, ont été menés sur ce thème de la mesure, par la puissance publique, de l'apport des entreprises en matière d'insertion (exemple du GPU de Grigny).

Mais dans les expériences qui posent question d'un point de vue juridique, il est difficile pour l'Etat de mesurer quoi que ce soit, sans parler de l'illégalité de certaines clauses, dénoncée en l'occurrence par la Délégation à l'Emploi comme par exemple une clause d'obligation de recours à des entreprises d'insertion par exemple ou à un GEIQ.

Le champ défini pour l'intervention privée est trop flou et source de tant de confusions qu'il n'est pas envisageable en l'état actuel de le cerner pour l'évaluer.

Le seul apport qui ait fait l'objet d'une volonté de cadrage est celui de l'insertion mais force est de constater qu'il soulève nombre de questions non résolues et surtout occulte peut-être l'essentiel.

En effet, il faut peut-être resituer l'insertion dans le contexte plus global de l'activité économique d'ensemble, et reconnaître que le développement économique ne se fera pas sans modification majeure de certains environnements urbains et que c'est là que se situe l'enjeu majeur. C'est à ce prix que se construira une réponse à la question de l'emploi et de l'activité économique dans les quartiers dévalorisés ; cette réponse ne se mesurera pas uniquement à l'aune de l'apport d'insertion des entreprises mais plutôt à leur capacité d'ingénierie urbaine inscrite dans la durée.

L'Etat ne peut éviter cette question de l'efficacité globale et il ne semble pas pertinent, d'un point de vue macro-économique, d'analyser au travers du seul filtre de l'insertion ou de l'emploi direct, l'apport des entreprises.

- la question foncière

La question foncière est au coeur de l'approche de ces quartiers et de la possibilité d'une participation des groupes privés à leur aménagement.

La maîtrise du foncier est un facteur déterminant dans une opération d'aménagement. Les quartiers en difficulté n'ont pas de parcellaire lisible et il faut s'attacher à reconstituer une trame. Les grands ensembles ont été produits hors de tout système de valeur, hors repérage et délimitation d'emprises foncières et on se trouve aujourd'hui devant de grandes difficultés à identifier un parcellaire et à en obtenir la maîtrise, surtout s'il s'agit d'opérer un transfert public-privé.

"Il faut banaliser le foncier, être en mesure d'identifier des emprises et pourquoi pas négocier, c'est quand même le but du jeu !" Voilà la leçon tirée par ceux qui ont tenté d'expérimenter d'une manière ou d'une autre une collaboration dans de nouveaux termes avec des entreprises privées.

Dans le quartier du Jeu de Mail à Dunkerque, la question foncière est fondamentale. Après de longs mois de réflexion sur la répartition des rôles et des responsabilités de chacun, lorsque la requalification urbaine a été instituée et reconnue comme dépendant de la maîtrise d'ouvrage publique et que le privé s'est vu confier la prise en charge des "activités économiques" (i.e délocalisations et implantations d'entreprises) la question de la maîtrise du foncier est devenue primordiale. Le montage auquel les partenaires ont abouti est un montage complexe qui ne résoud pas toutes les difficultés.

Dans l'agglomération lyonnaise, à Vénissieux notamment, Alexandre Chemetov mène un travail de fond, en particulier, pour rendre lisible les bandes foncières.

Les disparités de traitement et d'entretien entre les bâtiments (et leur trop fameux tours d'échelle associés) et les espaces extérieurs (voiries, dalles, circulation piétonne) renvoient à l'absence d'organisation et de structuration foncière de quartiers construits d'un seul tenant dans une logique mono-fonctionnelle.

Sur le bassin minier de Lens-Liévin, le projet lauréat du concours DIV (porté notamment par la SEM locale et la filiale du groupe CBC), concerne un assez vaste espace intercommunal. C'est un projet de paysagement qui a pour originalité et ambition de constituer en tant que tel la colonne vertébrale commune de la réhabilitation d'espaces de différente nature - espaces privés attenants aux logements, espaces relevant de l'intervention du gestionnaire du patrimoine minier, la SOGINORPA, espaces publics de voirie, friches industrielles privées, etc. - et de création d'emplois futurs liés à ce paysagement ainsi qu'à d'autres activités dont la pertinence pour une implantation locale est à l'étude.

- la question de la valeur économique des sites

Une autre question identifiée comme obstacle et peu soulevée dans nos différents contacts, est celle de la valeur économique des sites. Elle est pourtant prégnante et s'impose dès lors qu'on se place dans une logique de partenariat public/privé. L'objet de ce partenariat n'est il pas la revalorisation de certains espaces urbains dont la caractéristique est précisément qu'ils sont délaissés du champ économique, ou même hors champ.

Pour monter une opération d'aménagement, il faut réunir plusieurs conditions : une volonté politique, la maîtrise du foncier, enfin l'existence d'un marché. Ce dernier point mérite de s'y attarder.

Emmanuel Droz, chargé pour le Groupe Bouygues de la politique de la ville, insiste sur cette notion de marché : "Notre métier consiste à analyser les contraintes économiques, à étudier la faisabilité d'un projet de ce point de vue et à le monter pour des clients, qu'ils soient publics ou privés. Une des caractéristiques de ces quartiers est qu'ils sont sous emprise publique ou para-publique." La clarté n'est pas totale le plus souvent sur le prix à payer pour réunir les conditions d'une sortie précisément "économique". Pourtant c'est bien la faisabilité économique qui prédomine aujourd'hui sur la faisabilité technique et financière.

L'analyse de la faisabilité économique repose sur la capacité d'anticipation de l'investisseur et sur l'engagement de fonds publics dans l'investissement mais aussi le plus souvent dans le fonctionnement futur, l'entretien ou la maintenance.

Les grands ensembles ont été construits hors économie marchande et donc hors valeur. Si l'on souhaite un investissement privé, il faut réintroduire la notion de capital et avec elle, celle de retour sur investissement du capital investi. Cela suppose au moins de connaître les conditions de la maîtrise de l'opération et de contrôler en quelque sorte ces conditions. Nous résumons ainsi en substance la position d'Olivier Piron du Plan Construction et Architecture. Les groupes du BTP impliqués dans une démarche de type "partenaires pour la ville" se doivent, en tant qu'entreprises, de générer des marges - ou du moins, dans une conjoncture défavorable, du chiffre d'affaires - et donc de privilégier les investissements qui offrent la meilleure rentabilité pour le risque le mieux appréhendé. Le privé peut assumer à ses frais les premières études mais comme assez vite, elles mobilisent des fonds importants, il doit évaluer l'issue de cette phase. Si elle s'avère par trop incertaine, il ne peut aller plus avant sauf si cet investissement entre par ailleurs dans sa stratégie ; en effet s'il y a une "panne" dans le marché de l'aménagement sur ces quartiers, il n'y en a peut-être pas sur d'autres marchés, en particulier celui des services. Cette appellation recouvre l'exploitation, l'entretien et la maintenance des logements, des espaces extérieurs ou des équipements mais aussi des services à la population - services marchands, services non marchands - , certains existant déjà, d'autres étant encore du domaine de la science-fiction.

Valeur rime avec preneur. Jusqu'à aujourd'hui, les "preneurs" étaient les propriétaires patrimoniaux, autrement dit les logeurs sociaux qui menaient une politique de réhabilitation de leur patrimoine, qu'il s'agisse des logements ou parfois des espaces extérieurs attenants,

et les collectivités locales pour les équipements publics de ces quartiers. Les limites de cette intervention sont maintenant atteintes et reconnues et les finances publiques ne peuvent absorber l'ensemble des dépenses.

La question de la valeur économique est présente de façon implicite lorsqu'il est question de réamorçage dans une perspective de valorisation économique d'un territoire donné ou de création des conditions d'une remise sur le marché d'espaces hors marché (- mais sont-ils hors marché pour tout le monde ?)

Pour autant, on peut constater que cette question est absente en tant que telle des préoccupations publiques ; aucune allusion n'y est faite dans le développement du partenariat et la nécessité de mieux articuler intérêt public et intérêts privés.

Cette question de la valeur économique des sites est une question qui mériterait sans conteste un approfondissement.

Que faire ? Reconnaître que, dans certains cas, ces sites peuvent avoir, du point de vue de l'aménageur, une valeur nulle ou même négative, et analyser sur cette base la faisabilité économique d'une transformation. Approfondir aussi peut-être la notion de risque et les conséquences de son appréciation sur la valeur économique.

La notion de risque, comme sa perception, ne sont pas partagées par l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés dans le cadre de cette mission. Elle est au contraire source de malentendus certains.

Entendu côté collectivité locale : "si les entreprises croient à l'avenir de ce quartier, qu'elles y investissent, c'est leur rôle de prendre des risques et ce n'est sûrement pas le rôle de la commune".

Côté administration, le risque lié à une opération est souvent assimilé à une stratégie à moyen terme en matière d'image ou à l'investissement préalable que l'entreprise aurait à faire pour un positionnement commercial préférentiel, voire performancier à terme.

A l'opposé, citons un discours d'entreprise : "notre rôle, c'est de ne pas prendre de risque, notre métier, c'est d'en prendre le moins possible. S'il y a investissement préalable, qu'on ne s'y trompe pas, la prise de risque n'est pas le financement du déficit de l'opération. Le risque se mesure à l'aune du bénéfice attendu. Notre compétence, au delà de la technique, repose sur notre connaissance du marché et des cibles, notre capacité à négocier et notre analyse de la faisabilité économique".

Le rapport d'ARCAD que nous avons cité plus haut aborde cette question. Il affirme que l'intervention des pouvoirs publics ignore la notion de risque mais que le risque est accru

d'autant que la faisabilité finale d'une opération dépend également de l'appréciation politique de la collectivité qui donne des autorisations, et que celle-ci peut changer d'avis impunément aussi longtemps qu'un accord contractuel n'a pas été finalisé. Plus l'investissement initial s'éloigne du produit final - ce qui est le cas des réserves foncières - plus la notion de risque doit être prise en compte.

Dans l'examen du projet "Démocratie"aux Minguettes à Vénissieux, nous avons rencontré l'entreprise R & V qui présente d'une façon qui nous a semblé tout à fait originale un des nouveaux rôles possibles du privé. Sur des terrains qui n'ont pas de valeur, ou même qui ont une "valeur négative", concept qu'il défend, toute opération, qu'elle soit privée ou publique, engagera des subventions publiques (collectivités locales et Etat). Dans ce cas, la prise de risque pour le privé pourrait consister en sa capacité à évaluer le déficit dans ces contextes, et son engagement à le forfaitiser dès l'amont. Il ne s'agirait donc plus d'un déficit prévisionnel qui serait ajusté au fur et à mesure de l'avancement et des difficultés rencontrées, et le plus souvent comblé in fine par les finances publiques, mais d'un déficit arrêté en amont avec engagement de l'entreprise sur son montant.

Cette façon d'envisager le risque ("mesurer le risque n'est pas le prendre en charge") et le partenariat qui en découle a été soumise à d'autres interlocuteurs qui ne la partagent pas, qu'ils relèvent de la culture privée d'entreprise ou qu'ils remplissent une fonction au niveau de l'État central ou déconcentré. Elle a cependant trouvé un écho favorable auprès d'un de nos interlocuteurs rencontrés au sein d'une DDE mais celui-ci, à juste titre nous semble-t-il, pose comme condition simultanée l'acceptation par l'entreprise de la transparence de l'opération.

Le risque est d'autant plus "insondable"

- que l'investissement public se retire et donc ne contribue pas à la création d'externalités
- que l'aléatoire local est prégnant

C'est ainsi un nombre de plus en plus limité d'entreprises qui seront susceptibles d'intervenir dans ces quartiers au titre d'une démarche partenariale, celles qui combinent stratégie long terme et développement des services. En effet ce sont les seules qui pourront, de notre point de vue, trouver un intérêt à la démarche telle que.

- le repositionnement des entreprises et l'évolution des stratégies

. En partant des appréciations pour le moins divergentes des entreprises sur l'évolution de leur place de "Partenaire pour la Ville"

. En considérant les différents arguments possibles de leur mobilisation :

- stratégie d'entreprise citoyenne par la prise en compte des problèmes de société et de celui, majeur, de l'exclusion.
- politique d'image : Il est sans doute plus opportun aujourd'hui d'asseoir une politique d'image en affichant sa contribution à la réduction de la fracture sociale si présente dans les médias qu'en sponsorisant des voiliers ou en faisant du mécénat culturel.
- stratégie de rapprochement clients/fournisseurs, en offrant une réponse qui dépasse la seule prestation technique et prenne mieux en compte au plan local les questions auxquelles les collectivités locales sont confrontées (de l'insertion au développement économique plus global),
- politique commerciale au sens plus classique : l'entreprise investit sur un site identifié comme un marché potentiel, mais cet investissement doit être mesuré dans le temps et limité dans son montant, en fonction du retour qu'elle attend en terme de marché.
- politique de R&D, recherche-développement concernant les perspectives d'évolution des métiers et des savoir-faire, stratégie de développement à l'export, stratégies d'alliances et diversification, qui peuvent déterminer de nouveaux types de positionnement.

. Et en nous appuyant sur la typologie des entreprises que nous avons esquissée dans notre première partie à savoir trois types d'entreprises :

- celles qui affirment la conviction d'une évolution de leur métier et de leur positionnement et adhèrent voire même revendiquent le terme de "partenariat" dans leur rapport aux collectivités locales et à l'Etat dans le contexte de la lutte contre l'exclusion à l'échelle de quartiers ou d'agglomérations,
- celles qui ont centré leurs efforts d'adaptation essentiellement sur le développement de leur

rôle de formation et d'insertion considérant que c'est là leur seul mode possible de contribution,

- celles enfin qui comprennent la charte de partenariat et ce nouvel environnement comme une contrainte supplémentaire dans l'exercice traditionnel de leur métier.

. Nous émettons une nouvelle hypothèse sur un clivage qui jusque là n'a jamais été soulevé et qui peut éclairer les positions des groupes privés du BTP à l'égard de la démarche "Parenaires pour la Ville".

Une ligne de partage n'existerait-elle-pas qui serait calquée sur celle qui sépare deux cultures toujours associées et pourtant distinctes, celle du bâtiment d'une part et celle des travaux publics d'autre part ?

Il est vrai, pour ne nous attacher qu'au contexte des quartiers en difficulté, qu'au temps de la construction des grands ensembles, leurs interventions étaient étroitement mêlées. Pourtant les entreprises de travaux publics sont bel et bien immergées dans une culture essentiellement technique, tandis que les entreprises de bâtiment ont intégré la culture du service.

Les entreprises de travaux publics travaillent en effet sur commande publique à la construction et à la création d'ouvrages sans entretenir de rapport aucun avec les usagers futurs de ces équipements (ponts, tunnels, routes...). Leur compétence est technique et leur valorisation s'opère sur des prouesses technologiques. Elles travaillent "hors environnement" sur la base d'un cahier des charges et n'ont pas de contact avec les collectivités locales ; leurs interlocuteurs traditionnels sont les DDE ou les ministères.

Leur prise de risque porte essentiellement sur leur offre de prix, en rapport avec la prestation technique proposée. Une bonne opération naît de la conjonction entre une appréciation exacte des contraintes naturelles (état des sols, par exemple) et l'utilisation d'un procédé technique donné. Elles peuvent proposer au donneur d'ordre une variante technologique qui modifiera les conditions du marché et leur permettra de l'emporter par exemple.

Elles tirent leur compétence et leur fierté d'une offre de prix performante répondant à une commande identifiée et cernée.

Il en va tout autrement dans le bâtiment, si l'on excepte la période de reconstruction de l'après-guerre qui s'est inscrite précisément dans la culture technologique, parce qu'on recherchait alors le meilleur rapport qualité-prix pour produire du logement à grande échelle. Aujourd'hui, le bâtiment s'inscrit dans une logique de l'offre de prestation. Tout d'abord l'entreprise de bâtiment traite à la fois des marchés publics et des marchés privés.

La commande privée l'amène à comprendre les besoins du client, les contraintes auxquelles il doit faire face, et à s'y adapter. Le produit n'est jamais totalement défini ; elle doit assez souvent assurer le montage de l'opération, proposer un montage financier et un montage technique, une et le plus souvent plusieurs solutions, prévoir la maintenance du bâtiment et jouer un rôle important de coordination entre les différents intervenants.

On peut penser par exemple à toute la production de bâtiments industriels mais aussi aux travaux de réhabilitation dans le cas de copropriétés privées (dans ce cas le maître d'ouvrage étant l'Assemblée générale de copropriété).

Ce sont les entreprises de bâtiment qui ont innové en pratiquant les premières les marchés METP (voir supra) qui ont principalement été utilisés pour la construction de lycées dans les années récentes.

Les usagers sont fortement présents dans leurs préoccupations et elles ont bien souvent à mener des études sociales. Elles ont l'habitude de traiter avec une multiplicité d'interlocuteurs et leur performance ne peut se résumer à la technique. Les premières à mener des réhabilitations de logements sociaux en milieu occupé (la SAE suivie de près par Bouygues) ont appris à dialoguer avec des élus, des techniciens de collectivités locales, des responsables d'associations, des leaders d'opinion locaux, etc.

Les entreprises venues du monde des travaux publics ont eu plus de mal à intégrer la dimension sociale et humaine : pour reprendre le cas des réhabilitations, quel est l'intérêt de travailler en site occupé, peuvent-elles penser, alors qu'avec une opération tiroir, le chantier serait mené plus rapidement et donc à un meilleur coût ? C'est mettre en avant une logique de réponse à un prix performant, ce que nous évoquions plus haut, et se trouver en déphasage par rapport à ce qui représente, pour le bailleur social, un avantage indéniable voire une contrainte incontournable dans certains cas.

Il est bien évident que la compréhension qu'ont les entreprises des enjeux de la politique de la ville et d'une implication possible de leur part sous forme d'un partenariat n'est pas sans rapport avec les savoir-faire acquis par certaines et la culture d'origine - culture de service ou culture industrielle - , stratégie d'offre intégrée ou stratégie de réponse à un besoin identifié.

La politique de la ville a ses racines dans les opérations habitat et vie sociale (HVS) puis elle s'est affinée au travers des opérations développement social des quartiers (DSQ). Ces expériences s'appliquaient principalement à l'habitat et prenaient en compte la dimension

sociale. Aujourd'hui la politique de la ville qui définit son champ d'intervention comme celui de la lutte contre l'exclusion s'attache non seulement au volet social mais à l'urbain et à l'économique qu'elle souhaite voir plus pris en compte.

Cette politique prend sa dimension concrète au travers de l'aménagement urbain, désenclavement (circulation et voirie), traitement des espaces extérieurs autant que traitement de l'habitat, création de lien social et de développement économique.

Bien évidemment, les entreprises appréhendent d'autant mieux cette globalité et cette transversalité qu'elles sont déjà inscrites dans une stratégie d'offre à l'égard de leur clients et donc immergées ou "immersibles" dans une culture de service.

Il ne faut donc pas s'étonner que les premiers signataires des protocoles aient été Bouygues, la Lyonnaise des Eaux-Dumez et SOGEA (Groupe Générale des Eaux), trois groupes que l'on peut classer en terme d'appartenance, au-delà même de la distinction travaux publics ou bâtiment, en groupes de services urbains (certes appuyés sur le BTP).

D'autres groupes, comme Campenon Bernard-SGE ou la SAE, qui ont grandi en rachetant des entreprises de taille plus modeste au niveau régional font bien la différence parmi leurs filiales entre celles qui viennent d'un environnement de travaux publics et celles qui ont oeuvré principalement dans le monde du bâtiment. Ce sont ces dernières qui comprennent le mieux la place qu'elles peuvent occuper dans la politique de la ville et entendent définir leur positionnement à l'égard du partenariat proposé.

En distinguant les entreprises selon leur appartenance à la culture bâtiment ou à celle des travaux publics, nous retrouvons la même ligne de partage concernant l'implication dans la politique de la ville et le positionnement à l'égard de la démarche partenariale proposée avec en terme de réponses les adaptations correspondantes.

- les entreprises de culture "travaux publics"

Sont regroupées ici les entreprises qui, de par leur histoire, connaissaient le moins bien les acteurs du développement social urbain (DSU), celles qui ont été les plus surprises par la proposition de partenariat et en même temps celles qui se sont peut-être montrées dans un deuxième temps les plus amères ou déçues.

Aujourd'hui, elles se concentrent principalement sur l'insertion avec des perceptions

différentes et plus ou moins tranchées selon les hommes et les filiales :

- l'insertion n'apporte rien,
- elle n'est pas la concrétisation d'un partenariat
- elle constitue une contrainte supplémentaire
- sa prise en compte exige l'exercice d'un autre métier que le nôtre, mais elle peut nous permettre aussi de nous différencier, présentant en cela un intérêt,
- elle a un coût qu'il faudra répercuter.

Dans ce groupe, on peut situer:

- Campenon Bernard - SGE (Groupe Générale des Eaux)
- Spie (avec une approche globale de prise en compte des ressources humaines et un engagement national pour contribuer à la remise en activité de populations exclues par une intégration dans l'entreprise)
- Quillery
- Nord-France
- Fougerolles
- Jean Lefebvre (entreprise reprise récemment par GTM et donc intégrée au groupe Lyonnaise des Eaux-Dumez reconnue pour son savoir-faire dans la production de routes et la fabrication de matériaux pour leur construction).

- Les entreprises de culture bâtiment à des niveaux de diversification différents

- Lyonnaise des Eaux-Dumez
- CBC (Groupe Générale des Eaux)
- Bouygues
- SAE
- SOGEA

Ces entreprises sont a priori plus à l'aise dans la notion de partenariat. Elles ont vite compris, chacune avec sa spécificité dans son savoir-faire et son mode d'organisation, qu'elles ne seraient pas associées à la maîtrise d'opération.

Faisant preuve d'une grande souplesse, elles se sont adaptées aux retournements de conjoncture et aux évolutions en mettant en avant des filiales, en créant des services, en étant à l'initiative de création d'associations locales etc...

.Le groupe Lyonnaise en tant que tel avait investi de façon importante sur un site, celui d'Aulnay-sous-Bois. Nous avons déjà évoqué l'impasse dans laquelle il s'est retrouvé d'un strict point de vue marché de BTP. Mais qu'en est-il en ce qui concerne le renouvellement de concession dans le domaine de l'eau par exemple ? Qu'en est-il de la pénétration des services marchands dans d'autres domaines relevant du groupe comme ceux de la propreté, de l'éclairage, de la sûreté des personnes, de l'assistance à domicile de personnes âgées, des téléservices et de la domotique ?

On peut analyser le positionnement de la Lyonnaise sur le site d'Aulnay-sous-Bois à travers l'intervention de l'EDA, filiale de développement et d'aménagement, mais aussi à Port-de-Bouc. L'EDA se situe délibérément en amont des marchés et a pour but d'analyser les besoins et de proposer des directions ou des orientations pour les projets de requalification urbaine. La réponse apportée a toujours une forte dimension "emploi et activités économiques", qui appelle une mobilisation dans la durée des acteurs locaux, entreprises notamment, et d'autres partenaires. L'EDA facture sa prestation à la collectivité locale ou à la structure juridique en charge du projet urbain qui réunit la collectivité locale, l'Etat et d'autres partenaires.

Avec Dumez, la Lyonnaise met en place des bornes interactives d'interrogation sur l'offre et la demande de formation.

Au travers de GTM, à Nanterre par exemple, le groupe Lyonnaise des Eaux-Dumez pratique un autre mode d'intervention, qui permet et légitime une forte présence sur le terrain aux côtés de l'organisme HLM. Focalisé sur l'objectif de remise en activité des habitants, et de soutien à des micro-projets les impliquant (services de proximité notamment), il met en place une structure associative, le CIAQ, centre d'initiatives et d'activités de quartier. Les CIAQ sont des lieux d'accueil implantés au sein des quartiers avec le soutien des acteurs locaux (dont la collectivité locale) qui entendent, en apportant un appui logistique approprié, favoriser la création de services de proximité. Ils rassemblent en un même lieu plusieurs compétences à la fois individuelles et institutionnelles. Plusieurs d'entre eux sont actuellement en voie de concrétisation, dont un notamment à Nanterre.

Pour l'entreprise, ce type d'investissement est déconnecté des marchés de travaux mais elle entend bien, le moment venu, faire valoir sa présence : un CIAQ en fonctionnement constituera un "plus" qui pourra être pris en compte au titre du mieux-disant social.

. CBC n'est pas a priori un groupe de services urbains, au sens où on utilise cette terminologie habituellement. Cette entreprise qui appartient au groupe de la Générale des Eaux s'est investie très fortement dans la politique de la ville. Elle se définit comme une entreprise de bâtiment et revendique une évolution forte qu'elle a mise en oeuvre dans l'exercice de son métier.

CBC, signataire, par l'intermédiaire d'une filiale locale, d'une convention de développement en application de la Charte "Partenaires pour la Ville" sur le site de Lens-Liévin, développe une approche globale du développement d'un site. Elle rattache le quartier à un territoire plus grand et affirme une prise en compte importante de la composante économique.

Cette entreprise a constitué en interne une équipe "politique de la ville", qui a monté des formations sur ce thème, auquel les filiales locales sont sensibilisées en permanence. Elle présente cet investissement comme un nouveau champ d'investigation stratégique et estime qu'une entreprise de bâtiment intégrera à terme de plus en plus de services dans la prestation qu'elle offrira.

Cette entreprise s'est toujours montrée positive malgré les aléas qui sont intervenus. Pour elle, la possibilité que donne la politique de la ville à des entreprises de participer dès l'amont à la réflexion sur le projet urbain et le développement local aux côtés des autres partenaires est le point le plus important.

Que le travail amont ne soit pas lié à l'obtention de marchés futurs ne semble pas être vécu comme une contrainte majeure et cette entreprise estime qu'elle aura - et elle en a déjà - des retombées positives en terme de marchés, du fait de sa compréhension du site et de la connaissance des difficultés auxquelles sont confrontés les acteurs locaux.

De façon générale, CBC choisit des sites où s'affirme une forte volonté politique locale. Par ailleurs, elle s'appuie le plus souvent sur des SEM d'aménagement (sociétés anonymes de droit privé) ou sur d'autres structures de statut juridique privé comme c'est le cas pour Liévin avec la SOGINORPA, gestionnaire du patrimoine minier.

CBC a à son actif une expérience notable en matière de réhabilitation en milieu occupé, qu'elle accompagne d'une concertation lourde et planifiée. Elle s'est par ailleurs investie fortement sur la question des copropriétés privées dégradées et sa compétence est aujourd'hui reconnue dans ce domaine.

CBC a aussi compris l'importance de la maintenance et tout l'intérêt de présenter à un maître d'ouvrage un projet à la fois dans l'investissement financier qu'il représente mais aussi dans son coût de fonctionnement futur (entretien-maintenance), et d'offrir, au travers de la maintenance, de créer des emplois d'insertion puis de les pérenniser avec des emplois dans la durée.

Son expérience de l'immobilier d'entreprise lui donne un avantage dans la connaissance du montage d'opération et des armes pour aborder le développement économique, au sens de

l'implantation d'activités de production. En revanche, elle n'est pas, en tant que telle, impliquée en direct dans la production de services marchands urbains tels que la propreté, l'éclairage ou la sécurité. Elle entend développer des partenariats en tant que de besoin dans ces domaines et utilise pour ce faire son appartenance au groupe Générale des Eaux.

Pour elle, l'intérêt principal et premier de la charte, puis de l'appel à propositions de la DIV, réside dans le fait qu'ils légitiment la présence de l'entreprise en amont, et lui permettent de rencontrer des acteurs locaux au moment de l'interrogation sur la méthode et sur le projet. Aux dires de CBC, si l'entreprise est capable et qu'elle apporte les preuves de son savoir-faire, elle aura forcément des retombées.

En résumé, CBC se positionne véritablement comme un développeur à l'égard de la prestation qui lui est propre, le bâtiment, avec des savoir-faire spécifiques et une capacité à rassembler des prestations complémentaires autour d'un projet.

Il est encore trop tôt pour prétendre appréhender sur le terrain la réalité d'une telle approche et ses effets.

. Bouygues bien évidemment, fonctionne aussi comme un groupe qui développe une gamme élargie de compétences en matière d'ingénierie urbaine et de services urbains. La logique qui semble dominer est aussi celle de la prestation de services, à la différence près qu'il nous semble que ce groupe souhaite identifier peut-être plus précisément chaque prestation et son coût, pour une facturation ou une prise en compte ultérieure dans un marché négocié. A notre connaissance, le groupe Bouygues n'a pas cherché à mettre en place des services non marchands, à l'image des CREPI ou des CIAQ par exemple.

Il est intéressant de noter qu'à Bron, la filiale locale de Bouygues qui a porté, en association étroite avec la ville et l'OPAC, le projet de création de surface commerciale jusqu'à sa réalisation, a été sollicitée par ses partenaires pour participer à la prise en charge de l'accueil et de la sélection, voire du soutien des créateurs d'entreprise candidats à l'implantation dans des locaux appartenant à l'OPAC et résultant d'une transformation d'usage de logements situés en rez-de chaussée. A ce moment la question de l'opportunité ou non pour l'entreprise de s'engager dans cette direction n'avait pas encore été tranchée. Bouygues semble mettre plus en avant que CBC par exemple, les difficultés juridiques, par ailleurs réelles, auxquelles ont été confrontés ceux qui ont voulu s'avancer dans la perspective du développement d'un nouveau partenariat public/privé.

Bouygues est à l'aise dans le partenariat, cette idée correspond à sa logique d'entreprise, si le cadre fixé est clairement établi, mais, sous réserve d'informations plus approfondies, il ne cherche pas à développer délibérément des services non marchands sauf pour répondre à une demande. Il semble que son organisation décentralisée, qui fait de chaque filiale locale un

centre de profit dans une spécialité (montage, promotion, construction, etc.), puisse prendre le pas sur une logique de groupe qui prendrait en compte les transferts internes qui s'opèrent. Bouygues ne s'est pas développé comme un "groupe de services urbains" et sa diversification dans d'autres secteurs d'activité (communication par exemple) dénote bien qu'il n'est pas comparable aux deux groupes que sont la Lyonnaise et la Générale.

Il est intéressant de constater - et important de le souligner - que deux des trois entreprises que nous venons de présenter ont été à l'instigation de la création d'associations locales "partenariales" rassemblant les différents acteurs locaux (dont ceux du développement social urbain et certains services publics) afin d'intégrer leur logique respective.

La création de l'association ABC est ainsi le fruit de l'investissement d'un cadre de CBC pour une meilleure connaissance du milieu local, avec la volonté de dégager des perspectives et des propositions en matière d'emploi. Rattachée au groupe CBC par l'intermédiaire de son secrétaire général (qui est un cadre de CBC), cette association est un des partenaires signataires de l'accord local de développement de Liévin

GTM a été à l'initiative de la création de DYNACITES, (dynamique et actions dans les cités).

Ces structures ont comme objectif d'être des lieux rassembleurs locaux, fédérés autour de la question de l'emploi. Elles ne s'inscrivent pas, pour les entreprises de bâtiment qui les animent, en lien direct avec des marchés de travaux même s'il est clair que cela doit faciliter l'accès à des marchés futurs.

. la SAE, en créant des CREPI, clubs régionaux d'entreprises pépinières pour l'insertion, s'inscrit, nous semble-t-il, dans une logique identique. Les CREPI sont des associations loi 1901 dont l'objet est de réunir, sur un territoire donné, des entreprises prêtes à se mobiliser sur le thème de l'insertion. Le CREPI propose de construire un parcours d'insertion pour des individus en s'appuyant sur le secteur du bâtiment mais aussi sur d'autres secteurs d'activité : Ecco (entreprise temporaire), Quick (restauration rapide), EDF, sont par exemple adhérents des six CREPI dont les statuts sont aujourd'hui déposés en France.

La SAE présente le CREPI comme sa réponse au critère additionnel du mieux-disant social, réponse anticipée puisque l'animation du club d'entreprises est déconnectée d'une logique de travaux immédiats. Cette entreprise se donne deux ans avant de pouvoir mesurer les retombées de son investissement amont et reconnaître la pertinence de ce type de positionnement.

Comme le secrétaire général de l'association DYNACITES, qui est à l'origine des CIAQ, le responsable national de la mise en place et du suivi des CREPI à la SAE met l'accent sur le

fait qu'il faut, avant de parler de travaux et d'aménagement sur un quartier, développer une approche sur les individus dans le quartier en même temps que sont identifiés et reconnus les différentes structures et les interlocuteurs locaux.

La particularité de SAE réside probablement dans le fait qu'elle est une entreprise monoproduit bâtiment sans stratégie de diversification affirmée. Elle fut l'une des premières à acquérir une compétence reconnue en matière de réhabilitation en milieu occupé, mais elle ne semble pas envisager de diversification dans la maintenance, le service urbain ou des services connexes.

Cette entreprise est fortement décentralisée : elle fonctionne probablement plus comme la somme d'entreprises régionales que comme une entité. Elle a cependant au siège un responsable de la politique de la ville.

. SOGEA est une entreprise de BTP. Elle ne s'inscrit pas, de notre point de vue, dans le groupe appartenant à la culture travaux publics même si cette activité représente une part importante de son chiffre d'affaires.

Appartenant au groupe Générale des Eaux, elle a été très vite signataire des protocoles d'accord de la première génération. Elle s'est positionnée de façon assez marquée sur une prestation de type études d'aménagement urbain sur les différents sites sur lesquels elle a choisi d'investir. Puis dans un deuxième temps et afin de s'adapter à une conjoncture que nous avons largement décrite, la SOGEA s'est attachée à développer une ingénierie de l'insertion. L'organisation de l'entreprise pour ce qui concerne la politique de la ville semble plus centralisée que celle des autres entreprises que nous venons d'évoquer et c'est au niveau central que nos interlocuteurs s'expriment de façon assez forte sur les synergies qu'ils entendent développer à l'intérieur du groupe Générale des Eaux. Ils tiennent un discours positif sur le partenariat public/ privé malgré les retournements et hésitations multiples.

SOGEA se positionne sur les sites avec une approche assez marquée aménagement urbain et planification urbaine. Elle se félicite de l'existence et de la banalisation de la clause d'insertion, car elle permet selon notre interlocuteur de valoriser les ressources humaines. Elle s'exprime en même temps sur le fait que le marché de la construction d'un équipement n'est qu'une partie d'un ensemble plus vaste de prestations qui vont de l'entretien, du nettoyage et du gardiennage des locaux et des bâtiments au nettoyage du linge et à la restauration interne, en passant par la gestion du stationnement, autant de prestations que développe le groupe Générale des Eaux.

Concernant l'insertion, la SOGEA tient le propos suivant : "L'insertion ne coûte pas elle rapporte".

- la question des retombées pour les entreprises par rapport à leur investissement

A Aulnay-sous-Bois, un accord local de développement a été passé en application de la charte "Partenaires pour la ville "avec un certain nombre d'acteurs, dont la Lyonnaise des Eaux-Dumez. Le premier appel d'offres lancé, pour un marché d'environ 40 MF, a été attribué au moins-disant. Celui ci n'était autre que la SICRA, filiale du groupe Générale des Eaux, principal concurrent, pour un différentiel de prix de 10 % !

Cette information, communiquée par la Lyonnaise elle-même, montre que ces deux années de présence sur le terrain, rémunérées certes pour une partie, n'ont pas entraîné une reconnaissance de l'investissement en amont, ce qui d'un point de vue juridique, n'est pas contestable. Certains collaborateurs de l'entreprise parlent d'échec de ce type d'investissement ; en effet la deuxième phase prévue par la charte n'ayant pu être mise en oeuvre, la Lyonnaise se retire purement et simplement.

Autre argument négatif exprimé par l'entreprise : que deux ans de travail ne trouvent pas aboutissement peut déconsidérer sérieusement les trois partenaires qui s'étaient associés (collectivités locales, Etat, entreprise) et maltraiter l'idée de l'efficacité de l'intervention privée.

En revanche, Bouygues à Bron, sur un objet beaucoup plus circonscrit, a pu apporter la preuve de l'efficacité d'une démarche partenariale, reconnue sur le terrain notamment par la ville, l'OPAC et la DDE.

En terme d'image, le travail mené est pertinent et positif mais les retombées mesurées à l'aune des investigations amont peuvent paraître faibles, voire sans commune mesure avec le résultat obtenu pour le marché du bâtiment du centre commercial (10 MF). Qui sait d'ailleurs si la forte présence locale de Bouygues n'a pas été contre-productive pour l'entreprise elle-même (Bouygues n'ayant pas été adjudicataire des autres marchés qui ont suivi sur le même quartier) ?

Pour faire la part des choses, il serait nécessaire de savoir ce que Bouygues a estimé avoir acquis au travers de cette expérience et de savoir si elle est reproductible, mais il est encore trop tôt pour le savoir.

D'autres entreprises estiment que la charte a légitimé leur présence et leur participation ; elle a permis aux entreprises d'asseoir plusieurs acteurs autour d'une table sans que soit perçue comme incongrue leur présence. En cela, c'est positif.

Pour certains, les questions juridiques soulevées par d'autres qui voudraient que tout soit réglé et normalisé à l'avance, ne sont pas les plus importantes. "Est importante au contraire l'évolution de notre savoir-faire et de notre champ d'expertise". C'est notamment le discours de CBC.

"Même si le partenariat ne revêt aucune dimension concrète aux yeux de l'administration, il a fait germer chez nous des idées pour travailler autrement. Nous sommes durablement installés dans la récession économique et nous devons apprendre à aborder des marchés dans un contexte de pénurie".

Sans citer de retombées en terme de marchés, deux entreprises importantes se sont exprimées de façon très positive à l'égard de la démarche partenariale, tout en déplorant la faible mobilisation de l'Etat central, due selon eux à une absence de volonté politique forte et partagée sur ce thème, et regrettant les effets de balancier, l'absence de directives pour les représentants de l'Etat déconcentré, les difficultés par exemple que rencontre le comité national de suivi pour se réunir.

Une autre entreprise a confié qu'elle s'était fixé un montant de 300 KF pour un investissement amont, au titre d'investissement commercial préalable, mais qu'elle n'envisageait pas d'aller plus loin sans savoir si elle pouvait attendre des retombées en terme de marché.

D'après un de nos interlocuteurs en entreprise, la mission PACT 92 est un échec total parce que "des appels d'offre vont être maintenant lancés par les bailleurs, sans préciser comment il sera tenu compte du travail en amont de tel ou tel groupe".

Pourtant, dans une autre entreprise, on va nous confier que "cela avance bien" sur les sites Pact 92 - rappelons que nous n'avons pas nous-même d'opinion car nous n'avons pu obtenir aucune information sur ces sites.

On pourrait multiplier à l'infini les exemples de la disparité des discours sur les retombées attendues par les entreprises et sur celles qu'elles ont obtenues, ou sur les expériences qu'elles qualifient d'échec, avec les généralisations qu'elles en tirent sur la possibilité d'une implication dans la politique de la ville et les modalités d'un partenariat.

Cela est dû au fait qu'il n'y a pas d'entreprise modèle : Les entreprises n'ont développé ni la même réactivité ni la même stratégie et c'est peut-être un leurre que de parler du "BTP" en général. Chaque entreprise s'adapte au contexte en fonction de sa culture et de sa vision du futur.

conclusion

Il ne peut y avoir bien entendu de conclusion définitive à un travail qui avait pour but de "mettre le doigt" sur l'intérêt et les difficultés que rencontre cette démarche "Partenaires pour la Ville " et de repérer puis d'ordonner les questions incontournables.

Il ne faut pas oublier que nous avons travaillé en temps réel, alors qu'évoluaient rapidement l'environnement politique et le contexte administratif. Cette contrainte constitue à la fois une grande richesse mais oblige aussi à rechercher des catégories nouvelles et à les adapter pour ordonner une matière fluctuante et rendre nos remarques opérationnelles.

Quelques remarques en guise de conclusion.

De notre point de vue, la confusion va croissante sur le sujet du partenariat public/privé.

On fait état d'entreprise citoyenne ou d'entreprise stratège à long terme, d'insertion comme clef unique d'entrée du partenariat, ou au contraire d'un éventail extrêmement large d'interventions possibles, on parle de problèmes juridiques et de l'impossibilité à concilier l'intérêt public et les intérêts privés.

En même temps des projets baptisés projets "Partenaires pour la Ville" sont désignés comme lauréats d'un concours.

Réponse à un critère additionnel, investissement commercial amont, offre de services marchands, mise en place de services non marchands, recherche de nouveaux positionnements, expérimentation, tous ces thèmes se retrouvent mêlés dans un amalgame qui ne fait qu'engendrer la confusion et rendre aléatoire toute pratique pour ceux qui se trouvent sur le terrain.

La revalorisation urbaine, ce n'est pas en premier lieu un chantier : c'est, avant de parvenir à l'identification d'actions prioritaires et d'opérations d'aménagement, la mise en place des conditions d'exercice d'un projet et de sa gestion. C'est dans cette phase que la question des partenaires se pose aussi.

Il y a des besoins en ingénierie de projets urbains, en maintenance urbaine, en développement économique, des besoins qui restent pour une grande partie sans réponse aujourd'hui. Il y a des capacités réelles d'initiative au niveau local, et des volontés politiques

fortement affirmées d'innover dans la relation avec le secteur privé, encore faut-il que l'Etat joue le jeu de l'expérimentation, affirme fortement des orientations claires, reconnaisse l'existence de points de blocage et se donne des outils de suivi, d'évaluation et de contrôle.

Il est possible qu'une opération d'aménagement qui s'inscrit dans le contexte particulier de sites dévalorisés, pour lesquels il est difficile d'anticiper une sortie de la spirale de déqualification, ne puisse se faire que dans le cadre d'une nouvelle économie.

Celle-ci supposerait, en amont de l'aménagement opérationnel proprement dit, l'engagement de partenaires privés, de représentants de l'intérêt public et d'acteurs non gouvernementaux, entraînerait des modifications d'ordre financier, juridique etc...et entérinerait des modifications de stratégie des acteurs eux-mêmes.