

SciencesPo.

Master

Stratégies

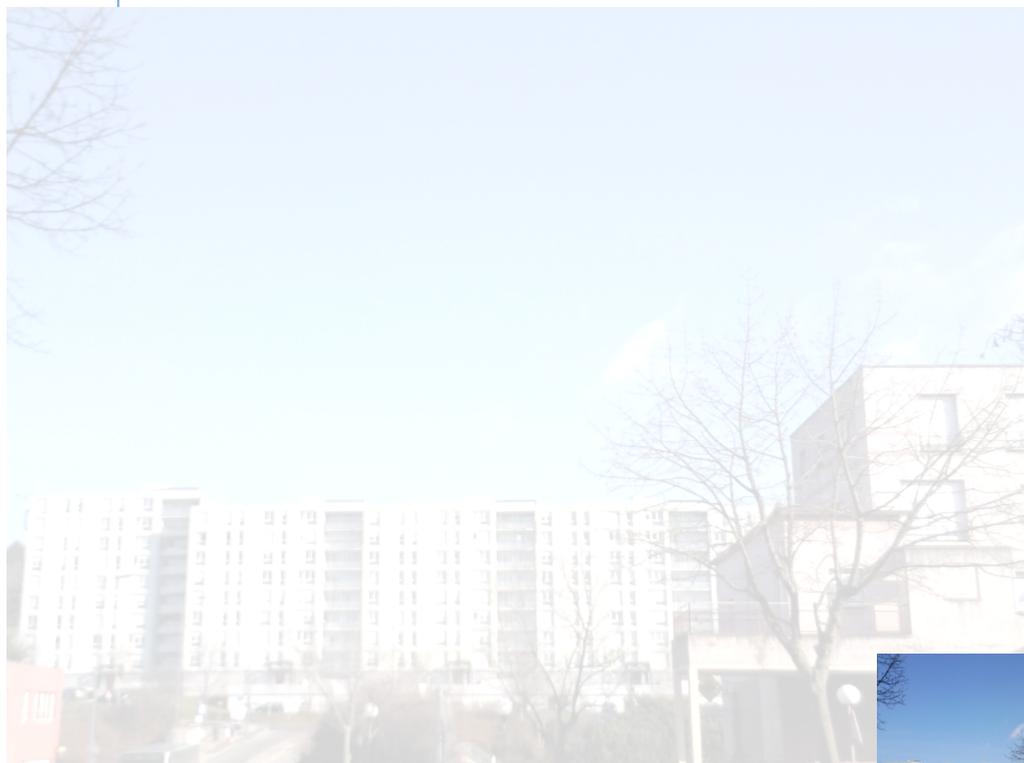
Territoriales et

Urbaines

A. Ferrazzini, C. Sinou, A. Taieb, O. Timera

Tuteur : T. Kirszbaum

## VERS UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES ZONES FRANCHES URBAINES



Étude pour la Caisse des Dépôts et Consignations

Année universitaire 2008-2009

---



## Préambule

---

Le développement économique des Zones Franches Urbaines (ZFU) confronte les acteurs locaux à plusieurs problèmes, dont les principaux sont d'une part la difficulté d'agir de manière transversale sur les volets urbains, sociaux et économiques du développement territorial, et d'autre part la nécessité d'articuler le développement micro-local de la ZFU à la dynamique de développement économique à une échelle territoriale plus large.

Le **Programme Territoires sensibles** mis en place par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est l'une des réponses offertes à ces problèmes, en proposant des outils sur lesquels les acteurs locaux peuvent s'appuyer pour construire ou développer leur stratégie de développement économique.

L'objet de l'étude est de comprendre, à partir d'observations effectuées au sein de trois zones franches, quelles ont été les conditions favorables à l'élaboration d'une stratégie de développement fructueuse, et les bonnes pratiques menées sur le terrain pour appliquer cette stratégie, en portant une attention particulière à l'apport propre du Programme Territoires sensibles.

Le présent rapport réunit, avec les **trois monographies** de **Saint-Étienne**, **Vaulx-en-Velin**, et **Val de France**, les résultats obtenus à l'issue de notre travail d'enquête, fondé sur des observations et des entretiens. Nous avons cherché à apprécier les stratégies de développement déployées au sein de trois ZFU, les conditions de leur réussite au regard des spécificités de chaque site et les éventuels obstacles apparus.

La dernière partie du rapport est l'aboutissement de l'étude, et met en avant les conclusions inter-sites sur les conditions et dispositifs qui s'avèrent particulièrement favorables à l'élaboration et à l'application d'une stratégie intégrée de territoire.

## Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Monographie de Saint-Étienne</b> .....	<b>10</b>
Introduction .....	10
I. Un contexte de désindustrialisation peu propice à l'action collective.....	11
I.1. <i>La ville de Saint Etienne</i> .....	11
I.2. <i>Une Zone Franche Urbaine qui manque d'unité</i> .....	12
I.3. <i>Les enjeux du développement économique à Montreynaud</i> .....	14
II. L'impulsion extérieure et l'appropriation locale d'un projet de développement.....	16
II.1. <i>L'appropriation du projet par les acteurs locaux</i> .....	16
II.2. <i>Une stratégie fondée sur l'attractivité</i> .....	19
II.3. <i>Perspectives d'action pour 2009-2010</i> .....	21
III. Les conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de territoire.....	24
III.1. <i>Une démarche stratégique</i> .....	24
III.2. <i>Une démarche transversale en cohérence avec les dispositifs de politique urbaine</i> .....	26
III.3. <i>La pérennisation du tissu économique au cœur de la stratégie</i> .....	27
IV. Les limites de l'expérience.....	30
IV.1. <i>Un portage politique fluctuant</i> .....	30
IV.2. <i>Une coordination limitée avec l'administration municipale</i> .....	30
IV.3. <i>La fragilité d'un dispositif porté par des "personnes ressources"</i> .....	30
IV.4. <i>Une communication qui reste à améliorer</i> .....	31
Conclusion.....	32
<b>Monographie de Vaulx-en-Velin</b> .....	<b>33</b>
Introduction .....	33
I. Relever le défi du développement à Vaulx-en-Velin.....	34
I.1. <i>Une histoire récente marquée par le souci du développement et du renouvellement urbain</i> .....	34
I.2. <i>Des enjeux de développement à trois niveaux</i> .....	36
II. La mise en place et l'évolution du projet local.....	38

II.1. <i>L'aménagement du territoire de la commune : un préalable à la valorisation du territoire pour les entreprises</i> .....	38
II.2. <i>Le pacte de relance de la ville et le dispositif Zone Franche Urbaine: l'impulsion d'une dynamique locale</i>	38
II.3. <i>La deuxième génération de ZFU et l'évolution de son pilotage</i> .....	39
II.4. <i>Un bilan positif en 2009, malgré des handicaps persistants</i> .....	41
III. Les conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de territoire.....	43
III.1. <i>Une démarche stratégique impulsée par la « ville-acteur »</i> .....	43
III.2. <i>Un territoire qui fait l'objet d'une stratégie d'ensemble de développement et de dynamisation</i> .....	45
III.3. <i>Une stratégie territorialisée : une dynamique de proximité au cœur de la bonne gouvernance</i> .....	47
IV. Limites et perspectives : maintenir un état de veille permanent pour réactualiser les enjeux du développement.....	49
Conclusion.....	51
<b>Monographie de Val de France</b> .....	<b>52</b>
Introduction .....	52
I. Une zone en difficulté dans un bassin d'agglomération dynamique .....	53
I.1. <i>Val de France et ses deux ZFU</i> .....	53
I.2. <i>Un territoire au potentiel fort, mais aux handicaps encore marqués</i> .....	55
I.3. <i>Le tissu économique de Val de France</i> .....	55
II. Un projet de développement jeune, né à l'échelle communale et relayé par la communauté d'agglomération .....	57
II.1. <i>Un projet intercommunal né d'une collaboration entre communes et partenaires publics et privés</i> .....	57
II.2. <i>De nombreux périmètres d'intervention</i> .....	58
II.3. <i>La construction progressive du projet de développement</i> .....	59
II.4. <i>Bilan chiffré: la confirmation d'une amorce de développement</i> .....	61
III. Un projet de développement inscrit dans une démarche stratégique et cohérente .....	62
III.1. <i>Une cohérence interne du projet pour une action en phase avec les besoins</i> .....	62
III.2. <i>Une stratégie intégrée de développement pour une réponse multidimensionnelle et globale</i> .....	63
III.3. <i>Un pilotage technique en voie de consolidation, appuyé sur une volonté politique forte</i> .....	64
IV. Les limites de l'expérience.....	66
IV.1. <i>Un esprit bureaucratique qui freine les bonnes volontés</i> .....	66
IV.2. <i>Un portage politique qui peut encourager un certain esprit de clientélisme</i> .....	66
IV.3. <i>Un manque d'effectif et un turn-over important des chefs de projet et animateurs ZFU</i> .....	66
IV.4. <i>Un pessimisme diffus quant à l'image du territoire</i> .....	67
Conclusion.....	68

<b>Synthèse</b> .....	<b>69</b>
I. Construire une stratégie .....	70
I.1. <i>Adapter la stratégie au contexte local</i> .....	70
I.2. <i>Concevoir un projet de territoire</i> .....	71
I.3. <i>Définir des principes d'action reposant sur le décloisonnement des enjeux et des échelles</i> .....	72
I.4. <i>Enclencher une stratégie de communication globale de la ZFU pour promouvoir son attractivité</i> .....	74
II. Mobiliser les acteurs.....	76
II.1. <i>Impliquer tous les acteurs</i> .....	76
II.2. <i>Élaborer une stratégie collectivement</i> .....	78
II.3. <i>Définir les rôles de chaque acteur dans la mise en œuvre opérationnelle</i> .....	79
III. L'entreprise et l'emploi au cœur du dispositif.....	81
III.1. <i>Créer les conditions pour un climat favorable au développement des activités</i> .....	81
III.2. <i>Accompagner les entreprises sur l'ante et la post création</i> .....	82
III.3. <i>Favoriser l'animation du territoire</i> .....	85
III.4. <i>Le rôle de l'État et des collectivités pour articuler développement économique et emploi local</i> .....	86
IV. Le rôle du Programme Territoires Sensibles .....	88
IV.1. <i>Les acquis du programme</i> .....	88
IV.2. <i>Mettre l'accent sur le conseil aux collectivités</i> .....	89
IV.3. <i>Favoriser les échanges de bonnes pratiques entre ZFU</i> .....	89
Conclusion générale.....	90
<b>Annexes concernant Saint-Étienne</b> .....	<b>92</b>
Annexe 1 : Liste des personnes interrogées.....	92
Annexe 2 : Questionnaire envoyé à 25 entreprises (taux de réponse : 30%) .....	93
Annexe 3 : ZFU de Montreynaud, localisation des entreprises.....	96
<b>Annexes concernant Vaulx-en-Velin</b> .....	<b>97</b>
Annexe 1 : Liste des personnes interrogées.....	97
Annexe 2 : Photographie aérienne de la ZFU .....	98
Annexe 3 : Statistiques concernant les jeunes de moins de 26ans et le recrutement.....	99
Annexe 4 : Caractérisation du tissu économique .....	100
Annexe 5 : Les établissements de la Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin .....	101
<b>Annexes concernant Val de France</b> .....	<b>102</b>
Annexe 1 : Liste des personnes interrogées.....	102
Annexe 2 : Repères géographiques.....	103
Annexe 3 : Nombre d'entreprises implantées dans les ZFU et taux d'exonérations.....	104
<b>Bibliographie</b> .....	<b>106</b>

## Introduction

---

Les zones franches urbaines sont nées d'un constat fait au milieu des années 1990 : celui de l'existence, malgré des années d'intervention de la politique de la ville, de quartiers marginalisés par rapport au reste du territoire français. Les taux de chômage élevés, la forte concentration de population précaire et d'origine étrangère, l'importance du nombre de jeunes sans diplôme et peu qualifiés, le manque d'équipements et de services publics, la réduction de l'activité économique et commerciale, et enfin la progression de la délinquance, étaient devenus des phénomènes particulièrement concentrés dans certains quartiers, et auxquels les pouvoirs publics se devaient de répondre.

Le dispositif des zones franches urbaines a été instauré en 1996, avec la loi relative au Pacte de relance pour la ville, pour tenter d'enrayer les problèmes de ces quartiers dits sensibles. Il met l'accent sur la dimension économique du développement, en plaçant les entreprises au cœur de la dynamique, puisqu'il vise à créer un marché de l'emploi dans les quartiers en grande difficulté en incitant les entreprises à s'implanter dans ces quartiers, tout en les obligeant à recruter localement une partie de leur personnel en contrepartie des exonérations fiscales dont elles bénéficient.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1997 sont créées les quarante-quatre premières ZFU, selon des critères aussi objectifs que possible : une population supérieure à 10 000 habitants, un taux de chômage supérieur de 25% à la moyenne nationale, une proportion de jeunes dans la population supérieure à 36%, un taux de non diplômés supérieur à 29%, et, enfin, un potentiel fiscal inférieur à 570 euros par habitant. Quarante et une nouvelles ZFU ont été établies en 2004 pour une durée de quatre ans. Enfin, quinze ZFU de la « troisième génération » ont été ajoutées, en 2006, en réponse aux révoltes urbaines de novembre 2005.

C'est dans ce contexte que la Direction du développement des territoires et du réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations a signé une convention avec l'État dans le cadre de la politique de rénovation urbaine, pour la période 2004-2008. Son Programme Territoires Sensibles vise à favoriser le développement économique des ZFU, des zones en rénovation urbaine ou des zones connaissant un taux de chômage supérieur à 11,1%. Ce programme cherche à doter les acteurs locaux d'outils leur permettant de mettre en œuvre un véritable projet stratégique reposant sur différents axes : assistance à la maîtrise d'ouvrage, création d'un environnement favorable à l'installation et à la création d'entreprises, retombées directes et indirectes du développement économique pour les habitants.

### L'enjeu du développement économique pour les zones franches urbaines

L'évaluation de la politique de la ville<sup>1</sup> a montré la difficulté d'élaborer une stratégie de développement intégrant le développement économique, les améliorations sociales et le renouvellement urbain. Mais, chaque ZFU appartenant à la fois à une ville, une agglomération, une région, et s'inscrivant dans un contexte national et européen spécifique d'un point de vue législatif, elle peut prétendre profiter de programmes partenariaux, au niveau national, voire européen. Agir

---

1 B. Pecqueur, « Le développement local : pour une économie des territoires », *Alternatives Économiques*, Syros, 2000

S. Allemand, « Entreprendre Dans Les Quartiers Sensibles – L'invention Des Zones Franches Urbaines », *Acteurs De La Société*, Éditions Autrement, 2006

dans tous ces domaines suppose donc de mobiliser les acteurs, nombreux, des territoires, à la fois transversalement au sein de la zone franche, et aux différentes échelles spatiales. La multitude des partenaires intéressés au développement économique constitue ainsi l'occasion pour les communes incluant des ZFU d'évoluer vers de nouveaux modes de gouvernance, d'une part en créant des liens entre les acteurs locaux (privés et publics), et d'autre part en tirant profit de la mutation du rôle de l'État – soulignée par une abondante littérature – tendant vers celui d'« État partenaire » ou d'« État entraîneur ».

### **Choix des sites et objectifs de l'étude**

Chaque zone franche présente ses spécificités propres. Il est toutefois possible de trouver des déterminants communs aux sites connaissant une dynamique probante de développement. Les ZFU dont le développement est le plus affirmé disposent en principe de certains atouts : la capacité initiale à établir un projet, l'intégration de la stratégie de développement économique dans une stratégie globale, une bonne articulation entre les différentes échelles de développement et enfin la mobilisation efficace des acteurs locaux. Les trois sites que nous avons étudiés ont été choisis car ils bénéficiaient chacun de tous ou quelques-uns de ces atouts, au-delà de leurs spécificités. Il s'agit des ZFU de **Saint-Étienne** (département de la Loire), **Vaulx-en-Velin** (Rhône) et **Val de France** (Val d'Oise).

Notre étude a consisté à observer les stratégies de développement mises en oeuvre localement, avec un regard particulier sur les systèmes d'acteurs. Pour ce faire, le protocole d'enquête a été sensiblement le même dans les trois sites. Après une enquête bibliographique destinée à s'appropriier les caractéristiques territoriales de chaque site et construire un premier panorama des acteurs prenant part à la stratégie de développement économique, nous sommes entrés en contact avec les chargés de développement au sein des antennes régionales de la Caisse des dépôts, qui nous ont orientés vers d'autres acteurs locaux. Nous avons ensuite rencontré ces personnes sur les sites où ils interviennent.

L'un des enjeux de notre enquête a été d'étudier la façon dont le Programme Territoires sensible a été approprié par les acteurs locaux, et quelle a été sa plus-value par rapport aux dynamiques partenariales parfois déjà engagées dans les zones franches. Au-delà de l'impact propre du programme de la Caisse des dépôts, nous avons voulu montrer comment les collectivités locales parvenaient à développer une **stratégie intégrée de développement local**, réunissant effectivement les caractères stratégique et intégré, tout en étant adaptés aux singularités des territoires concernés.

Pour apprécier le caractère *stratégique* des projets locaux, nous avons cherché à vérifier si le projet repose bien sur un diagnostic préétabli, définit des objectifs opérationnels clairs, propose des moyens d'actions précis qui identifient en particulier les acteurs clés de la dynamique partenariale, et qui prévoit enfin une évaluation des résultats. Nous avons ensuite vérifié si la stratégie ainsi établie avait un caractère *intégré* au sens où elle est capable de traiter de façon transversale des thématiques économiques, urbaines et sociales, ainsi qu'à articuler différentes échelles d'intervention en faveur du développement du territoire. Enfin, nous avons examiné le caractère *territorialisé* de la stratégie, en examinant son adaptation aux spécificités économiques, urbaines et aux systèmes d'acteurs propres à chaque territoire.

Les monographies sont organisées pour rendre lisibles ces propriétés des projets locaux et permettre, dans une phase ultérieure, de dégager des enseignements transversaux. La trame homogène retenue pour l'étude des trois monographies facilitera les comparaisons inter-sites tout en faisant apparaître les spécificités locales. Ainsi, pour chaque monographie, sont d'abord exposés les éléments de contexte local qui permettent de caractériser la zone franche et sa situation socio-économique (1). La conception du projet local de développement est ensuite retracée, et les dispositifs et outils mis en place pour conduire ce projet sont précisés (2). Sont enfin analysées les

conditions de réussite de chaque **projet local**, en interrogeant successivement son caractère stratégique, territorialisé et intégré (3). Nous avons également voulu réfléchir aux écueils et limites auxquels pourraient se heurter les stratégies déployées sur chacun des sites, et les conserver à l'esprit lorsque seront dégagés les enseignements transversaux de l'étude, **à la fin du présent rapport**.

La dernière partie du rapport constitue la synthèse des enseignements transversaux que nous avons pu relever avec l'étude des trois sites. Elle récapitule et explique conditions favorables à la mise en place d'une stratégie efficace, ainsi que les modes de gouvernances et les dispositifs déterminants pour la réussite du projet, et les atouts du Programme Territoires Sensibles.

# Monographie de Saint-Étienne

---

## *Introduction*

La ville de Saint-Étienne est caractéristique des villes encore très marquées par leur passé industriel. La zone franche y a été créée dès la première vague, en 1997, sur le territoire de Montreynaud qui constituait déjà une cible privilégiée de la politique de la ville.

Définie sur un territoire isolé du centre-ville, la zone franche a été confrontée dès l'origine au double enjeu d'un quartier engagé dans un processus de reconversion industrielle, et d'un quartier enclavé nécessitant une revitalisation forte.

Cette zone franche est, dans ce contexte difficile, particulièrement intéressante à étudier, car la ville de Saint-Étienne semble être parvenue, dans la période récente, à créer une dynamique de développement économique, alors que la mise en œuvre de la politique de la ville dans cette zone franche n'apparaissait pas jusque-là comme particulièrement exemplaire.

**Une question constitue le fil rouge de cette enquête :** comment, dans un contexte *a priori* peu propice à l'action collective, les acteurs locaux ont-ils réussi à mettre en œuvre une stratégie intégrée de territoire ?

## I. *Un contexte de désindustrialisation peu propice à l'action collective*

### I.1. **La ville de Saint Etienne**

#### I.1.1. *Une faible attractivité héritée de la crise industrielle*

Saint-Étienne, qui a longtemps concentré son activité économique autour de l'activité minière, de la sidérurgie et du textile, constitue un archétype de la ville industrielle. Durement touchée par la crise des années 70, elle reste encore très marquée par son passé industriel et connaît aujourd'hui encore des difficultés liées au départ des grands groupes industriels<sup>2</sup>.

Le tissu économique stéphanois n'est pourtant pas dépourvu de potentiel : Saint-Étienne est notamment forte d'un tissu de PME dense, particulièrement performant dans certaines niches comme celle du photovoltaïque, et qui repose sur d'importants savoir-faire locaux. Cependant, il faut souligner que le développement de ces PME se déploie trop souvent en marge de l'action des pouvoirs publics, et que la ville a, par ailleurs, du mal à impulser une dynamique de développement des activités tertiaires<sup>3</sup>.

C'est la crise industrielle qui, à partir des années 1970, a été à l'origine d'une forte paupérisation des habitants. La ville connaît encore aujourd'hui un taux de chômage de 17%. L'appauvrissement global de la population s'est traduit par une spécialisation des espaces, avec le départ des classes moyennes des grands ensembles, et par des déséquilibres accrus à l'intérieur de l'agglomération. Malgré une volonté affichée dans les années 90 d'améliorer le cadre de vie, la ville n'a pas encore réussi à enrayer la spirale de déclin de l'attractivité résidentielle. Au phénomène de paupérisation s'ajoute une évolution démographique très rapide, illustrée par la perte de presque 25 000 habitants depuis 1990 au profit des zones périurbaines, et par un fort vieillissement de la population. Le taux moyen de vacance des logements est aujourd'hui de 11% à Saint Etienne<sup>4</sup>, chiffre largement supérieur à celui de l'agglomération.

#### I.1.2. *La place de l'État et de ses services déconcentrés*

Vincent Béal explique l'incapacité de la ville de Saint-Étienne à proposer une stratégie de territoire par la place centrale qu'a tenue l'État et ses services déconcentrés dans les politiques de reconversion industrielle des années 70<sup>5</sup>. Les relations entre les acteurs locaux se sont en effet longtemps caractérisées par l'évitement et le cloisonnement, ce qui a largement freiné les dynamiques collectives. Ainsi, « *ce qui handicape aujourd'hui Saint-Étienne et son agglomération dans son développement, ce*

---

2 Béal, V., Dormois, R. and Pinson, G. "Redeveloping Saint-Étienne: The weight of the inherited structure of social and political relationships in a French industrial city", in Bürkner, H.-J. (ed) *Urban Trajectories Under Conditions of Decline: Economic crises and demographic change as a trigger for new concepts of regeneration*, Leipzig: LIT-Verlag.

3 *Ibid.*

4 Source INSEE.

5 Béal, V. « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », in *Pôle Sud* n° 25 2006/2, ARPoS, pp. 89-105.

*n'est pas tant un environnement dégradé par la présence séculaire de l'industrie lourde, la vétusté de ses infrastructures ou encore son enclavement, c'est de manière plus certaine la nature des rapports qu'entretiennent les différents cercles d'élites –politiques, technocratiques, étatiques, économiques- entre eux »<sup>6</sup>.*

La politique locale de la municipalité de Saint-Étienne semble aujourd'hui se rapprocher de celle des autres villes françaises, grâce à la lente affirmation d'un leadership mayoral sous les mandats du maire UMP, M. Thiollière (1994 à 2008)<sup>8</sup>. Les années 90 ont vu la mise en place de grands projets de rénovation du centre-ville et l'affirmation d'une identité stéphanoise, actions qui ont certes contribué à une certaine revitalisation de Saint-Étienne, mais qui sont aussi à l'origine des difficultés financières auxquelles la ville est confrontée, liées notamment aux coûts induits par des prêts à taux variables contractés par la ville. La nouvelle municipalité socialiste, en place depuis 2008, doit désormais faire face au double enjeu de l'attractivité et de la rigueur budgétaire.

### *I.1.3. La faiblesse de l'agglomération*

La fuite de la population vers la périphérie lyonnaise a notablement contribué à alimenter des rivalités entre Saint-Étienne et les communes environnantes, placées en concurrence pour l'attractivité résidentielle et productive, rivalités qui sont à l'origine de la faiblesse des compétences attribuées à la communauté d'agglomération. Selon Béal *et al.*, Saint-Étienne Métropole a longtemps été « l'une des rares agglomérations françaises ne disposant ni d'une institution de coopération intercommunale, ni d'un schéma directeur »<sup>9</sup>. L'incapacité des villes de l'agglomération stéphanoise à produire un projet commun de territoire, liée à leurs relations fortement concurrentielles, explique en grande partie pourquoi les politiques d'attraction d'entreprises menées par les différentes ZFU de l'agglomération ont été conçues en marge de toute initiative communautaire. Les évolutions politiques récentes, marquées par une plus grande homogénéité des élus de l'agglomération, semblent cependant préfigurer un renforcement des coopérations intercommunales.

## **I.2. Une Zone Franche Urbaine qui manque d'unité**

### *I.2.1. Une Zone Franche Urbaine divisée*

La ZFU de Saint-Étienne se situe dans le nord-est de la ville, à six kilomètres du centre. Elle comporte deux zones distinctes, non contiguës, que sont le quartier d'habitat social de Montreynaud et une partie des terrains du Technopôle situé en contrebas.

Le Technopôle a été créé dans les années 1990 pour regrouper des technologies médicales et mécaniques de pointe. Malgré la logique de *cluster* affichée, cette zone d'activité relève plus d'une stratégie immobilière de réhabilitation de friches et de captation de financements étatiques que d'un véritable pôle d'innovation – mais la zone n'en reste pas moins bien plus riche et attractive que le quartier de Montreynaud, ce qui conforte le manque d'unité de l'ensemble de la zone franche. L'intégration du Technopôle au périmètre de la ZFU procède avant tout de la volonté politique de lui faire profiter des avantages liés aux exonérations.

---

6 Béal, V. *et al. op. cit.*

8 Béal, V. *op. cit.*

9 Béal, V. *et al., op. cit.*

Nous avons choisi de nous concentrer sur le quartier de Montreynaud, qui est une cible plus caractéristique des politiques de développement dans les zones franches. Ce quartier est divisé en cinq parties : Molina est constitué d'habitat pavillonnaire, Chabrier, Gounod et Forum sont composés d'immeubles en tours et barres, et entre les deux se situe la zone d'habitat plus récente et relativement enclavée de Kosma-Saint-Saëns. L'ensemble du quartier se caractérise par la prépondérance des logements sociaux (2 000 pour un total de 3 400 logements, c'est-à-dire près de 59 %).

### *I.2.2. Le quartier de Montreynaud*

Par sa superficie importante (101 hectares) et son relief collinaire, Montreynaud donne l'impression d'une petite commune à part entière. Le quartier s'est développé dans les années 70 pour accueillir une forte main d'œuvre immigrée. De manière encore plus perceptible que dans le reste de la ville, Montreynaud est confrontée à une forte baisse de sa population (moins 28 % entre 1990 et 1999<sup>10</sup>), laquelle se situe aujourd'hui à 7 814 habitants. Cette baisse va de pair avec une vacance des logements devenue structurelle et une homogénéisation sociale par le bas de la population. Aujourd'hui, la population de la ZFU est globalement jeune et fait face à une importante précarité : le taux de chômage, en particulier, est passé de 24,2 % à 34,1 % entre 1990 et 1999. La part de la population d'origine étrangère s'élève à 21%, essentiellement originaire du Maghreb. Le quartier souffre également d'une image dégradée et d'un fort sentiment d'insécurité. Le tableau de la page suivante permet de comparer les caractéristiques de la population de Montreynaud avec celles des territoires environnants.

---

10 Source INSEE RP1999

14 R. Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, no319, pp. 96-111

Caractéristiques statistiques de la ZFU en comparaison avec celles du territoire

	<b>ZUS Montreynaud</b>	<b>Commune Saint-Étienne</b>	<b>UU Saint- Étienne</b>	<b>ZUS du département</b>	<b>ZUS de la région</b>
Chômage (1999)	34.1 %	17.0 %	17.3 %	32.8 %	24.0 %
Non-diplômés (1999)	40.8 %	22.3 %	23.6 %	41.1 %	34.3 %
Moins de 25 ans (1999)	41.3 %	31.0 %	31.1 %	40.3 %	39.4 %
Etrangers (1999)	25.2 %	9.6 %	9.7 %	25.5 %	19.8 %
Familles monoparentales (1999)	21.8 %	15.1 %	15.0 %	21.2 %	21.8 %
Revenu médian par Unité de consommation (2004)	7596	14200	14772		
Ménages non-imposés sur revenus (2005)	64.7 %	44.6 %	45.3 %	61.0 %	51.6 %
Locatifs HLM (1999)	65.7 %	21.2 %	22.9 %	60.7 %	60.8 %
Bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (2006)	23.5 %	10.3 %	10.0 %	22.5 %	20.5 %

Sources : INSEE (RP 1999)/ DGI 2004 (données fiscales)/ Ministère de l'Intérieur (2005) / Ministère de l'Éducation Nationale (2004) / CNAM (2006)

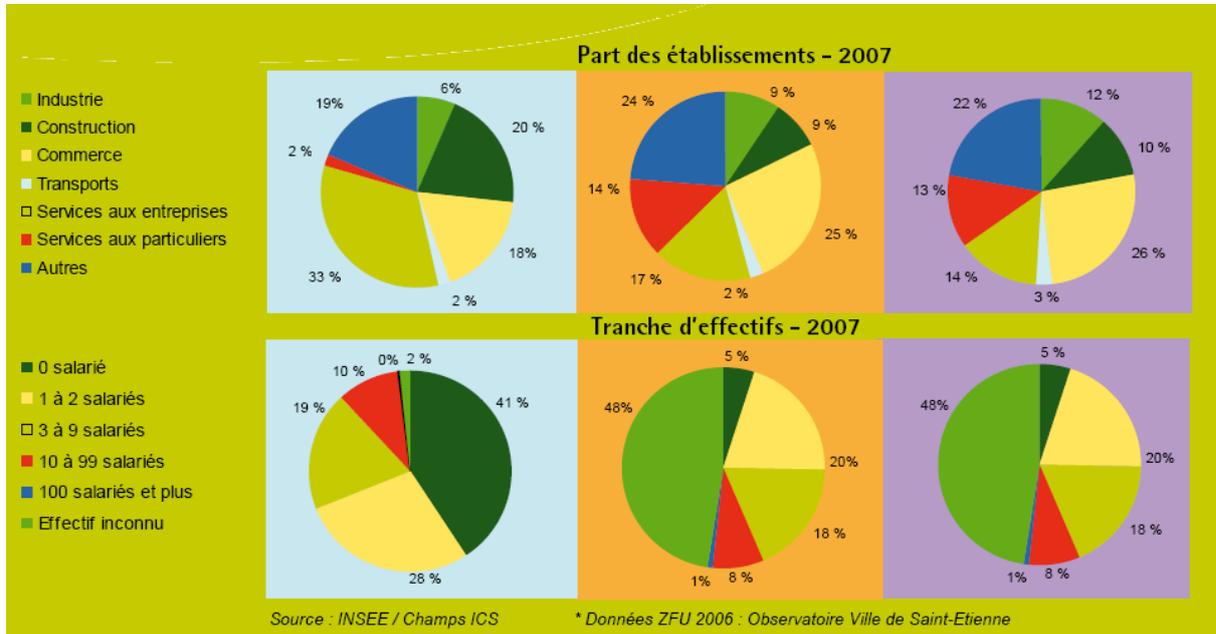
### I.3. Les enjeux du développement économique à Montreynaud

Le quartier de Montreynaud est avant tout un espace d'habitat social, caractérisé par une insuffisance de commerces et l'absence d'un véritable pôle de centralité. Le territoire reste fortement enclavé, puisque séparé du reste de l'agglomération par l'effet de coupure de l'autoroute A72 et des zones d'activité du Technopôle. Grâce à l'autoroute, le centre de l'agglomération est certes facilement accessible en véhicules privés, mais il est faiblement desservi par les transports en commun. L'isolement du quartier, en marge de la dynamique économique de l'agglomération stéphanoise, nuit à l'attractivité du territoire et n'incite pas les entreprises à s'y installer. Une chef d'entreprise spécialisée dans les services à la personne le confirme : « *Le problème ici, c'est qu'il n'y a pas de passage. Les clients ne se pas déplacent jusqu'ici et les habitants du quartier ne sont pas assez riches pour consommer.* ». La mise en place d'une dynamique de développement économique est donc un enjeu majeur pour la ZFU. Il s'agit de renforcer la création d'entreprises et l'attractivité du territoire, et de retenir les entreprises existantes par un accompagnement de la Ville.

La ZFU contient aujourd'hui 374 établissements, soit 1 415 salariés, dont 136 entreprises qui bénéficient d'une exonération de cotisations sociales patronales. Les entreprises présentes relèvent de trois domaines d'activité principaux : les services aux entreprises (33%), la construction (20 %) et les commerces (18 %). Depuis l'extérieur, le tissu économique de la ZFU est souvent décrit comme une « nébuleuse » de très petites et moyennes entreprises disséminées dans la zone franche, à l'exception

près du Centre d'activités Purcell, une ancienne école reconvertie en bureaux, qui regroupe une vingtaine d'entreprises. La mise en relation des acteurs économiques représente donc un second enjeu du développement du territoire.

Graphique : les entreprises installées en ZFU, secteur d'activité et nombre de salariés en 2006



Source : INSEE et Observatoire de la Ville de Saint Étienne

## ***II. L'impulsion extérieure et l'appropriation locale d'un projet de développement***

Le portrait que nous avons esquissé de la zone franche de Saint-Étienne donne un aperçu plutôt négatif du territoire et des mécanismes de gouvernance urbaine à l'œuvre : faible capacité de coopération des acteurs politiques, manque de cohérence de la zone franche, faiblesse des acteurs économiques. Ces relations d'acteurs semblent peu propices à l'élaboration d'un projet de territoire. Et pourtant, il s'est créé une réelle dynamique de développement économique depuis quelques années à Saint-Étienne, dont nous allons préciser les éléments moteurs.

### **II.1. L'appropriation du projet par les acteurs locaux**

#### *II.1.1. Une impulsion initiale externe*

Créée en 1997, la ZFU n'a pas significativement plus, pendant longtemps, qu'un système d'exonération fiscale. De façon symptomatique, le Grand Projet de Ville (GPV) mis en place en 2001 sur quatre quartiers, dont celui de Montreynaud, et porté par un Groupement d'Intérêt Public (GIP), misait principalement sur une stratégie résidentielle d'allègement du nombre de logements et de renouvellement de l'habitat, ainsi que sur la création d'un pôle de centralité. La Zone Franche Urbaine n'y était que très peu évoquée, si ce n'est pour plaider en faveur de nouveaux projets immobiliers.

Les mesures de développement économique ont de fait démarré avec le programme de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Signée en 2005, la convention ANRU poursuit la politique de renouvellement urbain qui avait conduit à la démolition de 89 logements, en se fixant un nouvel objectif de 405 logements détruits. Elle prévoit aussi la création d'un pôle de centralité, la requalification de l'habitat existant et des espaces publics. Le volet économique de ce projet de rénovation urbaine, baptisé « Renaissance 21 », comprend la création d'un poste de chargé de mission dédié à la ZFU au sein du service de l'Action Économique de la ville de Saint-Étienne et la commande d'une étude sur les besoins en immobilier d'entreprises à Montreynaud. Les projets de pépinière d'entreprises et d'immeubles de bureaux sont ainsi directement liés à l'importance des financements de l'ANRU, d'un montant supérieur à 100 millions d'euros.

Dans une ville comme Saint-Étienne, particulièrement réceptive aux orientations de l'État en matière de rénovation urbaine, le projet de développement économique concernant la zone franche semble donc refléter les évolutions du mode d'intervention de l'État, qui se retire des territoires pour mieux « gouverner à distance »<sup>14</sup> tout en incitant au partenariat.

### II.1.2. Un pilotage fondé sur le partenariat

Le rôle de la Chargée de mission dédiée au développement économique de la ZFU, Jeanine Marcon, a été central dans l'élaboration de la stratégie de territoire de la Ville de Saint-Étienne. Cette chargée de mission a d'emblée engagé une démarche partenariale en se manifestant auprès des acteurs économiques et des élus locaux afin de faire connaître et promouvoir la zone franche. Cette initiative s'est traduite par la mise en place d'un Groupe Technique Partenarial (GTP) constitué d'acteurs à la fois publics et privés, qui ont travaillé autour de quatre axes spécifiques :

- L'animation de la Zone Franche Urbaine
- L'immobilier d'entreprises
- Le développement de la création d'entreprises
- Le développement de l'insertion et de l'emploi dans la ZFU

Ces commissions ont été pilotées par le Chargé de mission ZFU de la Ville de Saint-Étienne, en collaboration avec le Chargé de mission Insertion par l'Économie pour les deux derniers axes. Chacune de ces commissions a pour objectif d'aider à la conception d'un plan d'action partenarial destiné à favoriser l'attractivité de la zone franche et la mobilisation de ses acteurs.

À l'issue des travaux engagés dans le cadre du GTP, une convention partenariale a été signée en novembre 2006 entre la ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA), et les bailleurs sociaux. Cette convention fixe les règles de la gouvernance du projet, dans lequel les partenaires s'engagent à :

- *« contribuer à une meilleure pérennité des entreprises sur la ZFU de Montreynaud ;*
- *développer le potentiel d'emploi et favoriser l'embauche des personnes issues du quartier ;*
- *offrir de meilleures garanties aux bailleurs sociaux accueillant des entreprises dans leur patrimoine ;*
- *créer un environnement favorable au respect des conditions d'éligibilité aux exonérations tout au long de l'évolution de l'entreprise ;*
- *contribuer au changement d'image du quartier de Montreynaud. »<sup>15</sup>*

En parallèle, la municipalité a confié en 2007 une mission au cabinet *NES Conseil et Formation* pour établir un plan d'action concernant la sécurité dans la zone franche qui s'intègre dans les dispositifs préexistants, tels que le Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, et le Groupe Local de Sécurité. La mise en œuvre de ce plan implique différents efforts de la part de la commune, allant de l'amélioration de l'éclairage public et de la propreté jusqu'au développement social du territoire par la mise à disposition de médiateurs spécialisés. Ce programme a été cofinancé par la ville et la Caisse des Dépôts et Consignations ; il devrait coûter plus de 2,5 millions d'euros sur cinq ans.

---

15 Ville de Saint-Etienne, *Note complémentaire au dossier de demande de subvention FEDER sur l'animation de la Zone Franche Urbaine de Montreynaud*

### II.1.3. Des outils mis à disposition par le Programme Territoires Sensibles

Une stratégie collective a donc émergé à Saint-Étienne selon un modèle de gouvernance fondé sur le rôle d'un acteur clé, la Chargée de mission dédiée au développement économique de la ZFU, qui a néanmoins bénéficié d'une Aide à Maîtrise d'Ouvrage et s'est appuyée sur le savoir-faire d'acteurs devenus partenaires.

La stratégie de développement de la ZFU a pris une nouvelle envergure avec l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) réalisée par François Ohl (cabinet *François Ohl Consultants*) et entièrement financée par la Caisse des Dépôts dans le cadre du Programme Territoires Sensibles. Cette intervention a été décisive car elle a permis au chargé de mission ZFU de préciser sa stratégie, en renforçant certains volets du plan d'action et en proposant de nouveaux projets. Selon François Ohl<sup>16</sup>, « une AMO doit co-construire un programme. Pour que ça marche, il faut qu'il y ait une vision commune entre le consultant et le chargé de mission. » Cela a été visiblement le cas à Saint-Étienne, puisque la collaboration de la ville avec l'AMO a été prolongée jusqu'en 2010, cette dernière restant encore très présente dans toutes les opérations en cours.

C'est à partir de cette première consultation que s'est formé un partenariat pérenne entre la commune de Saint-Étienne et la Caisse des Dépôts dans le cadre du Programme Territoires Sensibles. Cependant, la chargée de mission ZFU souligne qu'« il y a eu des actions ponctuelles jusqu'en 2009, sans que l'on puisse parler de "Programme de la Caisse des Dépôts" ». En effet, la convention qui pose le cadre d'intervention de la CDC n'a été signée que le 6 février 2009, pour un financement de 215 000 euros en 2008. Elle renforce donc *a posteriori* la cohérence des interventions qui avaient eu lieu depuis 2005, et traduit une évolution dans les modalités d'intervention de la CDC, plus adaptée aux transformations des politiques publiques actuelles.

La stratégie adoptée à Saint-Étienne correspond aux orientations du Programme Territoires Sensibles - à savoir l'accent mis sur l'immobilier de bureaux, les services aux entreprises et la mobilisation des acteurs locaux - et à sa vocation initiale, puisqu'il s'agissait de proposer des outils mobilisables par les zones franches pour construire une stratégie, les collectivités locales devant en être les principaux initiateurs. La chargée de mission ZFU explique que « la Caisse des Dépôts permet surtout de faciliter les choses, de faire des projets avec plus de moyens »<sup>17</sup>.

La réussite du Programme Territoires Sensibles à Saint-Étienne, et sa mobilisation par les acteurs locaux, paraît s'expliquer d'abord par un biais initial, celui de l'adéquation du chargé de mission ZFU et des responsables du programme dans la manière de penser le développement économique. Ce n'est pas parce qu'il y a eu le Programme Territoires Sensibles qu'une stratégie a été mise en place à Saint-Étienne ; c'est parce qu'il y avait une initiative locale préexistante que le programme a été mobilisé.

---

16 Entretien avec François Ohl du 19/02/09

17 Entretien avec Jeanine Marcon du 19/02/09

## II.2. Une stratégie fondée sur l'attractivité

La ville de Saint-Étienne cherche à promouvoir le développement endogène, c'est-à-dire la création d'entreprises, en mettant par exemple en place, en 2009, un Service d'Amorçage de Projet – non spécifique à la ZFU - en partenariat avec la CDC et par le biais de la pépinière d'entreprise. Mais il semble que la zone franche cherche aussi et peut-être surtout à accroître son attractivité – c'est-à-dire son développement exogène - en s'appliquant à ne pas devenir un espace de transit pour la création d'entreprise, ce qui la marginaliserait par rapport au reste de la commune. Aussi doit-elle s'insérer dans le projet global de la ville.

### II.2.1. L'offre d'immobilier d'entreprises

Le manque de locaux d'entreprise disponibles à Montreynaud, quartier qui présente pourtant de nombreux espaces délaissés et logements vacants, avait été souligné à plusieurs reprises par les acteurs locaux, entre autres par le Grand Projet de Ville. Mais c'est seulement en 2005, avec la signature de la convention ANRU, que la ville a mis en place différents projets que nous décrivons ci-après.

Située à l'emplacement de l'ancien gymnase Chabrier, une **pépinière d'entreprises** devrait ouvrir en 2011. Elle proposera aux créateurs d'entreprise des locaux à un loyer attractif, mais surtout un accompagnement permanent des entrepreneurs par un chargé de mission dédié à l'animation de la pépinière. Elle devrait accueillir entre 25 et 29 créateurs d'entreprises. La maîtrise d'ouvrage est assurée par la Société d'Équipement du Département de la Loire (SEDL) et le dispositif est géré directement par la ville. Des locaux d'activité destinés plus particulièrement aux TPE seront construits à côté de la pépinière. Par ailleurs, un **centre d'affaires de quartier**, sera mis en place grâce à un partenariat avec la ville, le bailleur *Le Toit Forézien*, entreprise sociale pour l'habitat au statut de Société Coopérative d'Intérêts Collectifs, la Caisse des Dépôts et Consignations ainsi qu'un gestionnaire privé.

Enfin, la construction d'**immeubles de bureaux HQE** est prévue, l'un rue de Molina, l'autre boulevard Vivaldi. Le pilotage de la construction des locaux est assuré par la SEDL, et l'investissement opéré par la SEM patrimoniale 42, qui a accepté de participer au montage financier du projet après un an de négociations entre la Ville, la SEDL et la CDC. Les difficultés rencontrées lors des mesures d'expropriation ont pour l'instant retardé ces projets – retard qu'il sera nécessaire de maîtriser pour être en mesure de lancer l'opération avant la fin possible du dispositif zone franche, en 2011.

### II.2.2. Les services aux entreprises

Du point de vue des concepteurs du projet, les services aux entreprises comptent parmi les principaux facteurs de l'attractivité d'un territoire. La ville de Saint-Étienne a donc mis en place une série de mesures pour offrir une offre de services diversifiée.

L'accueil des entreprises, tout d'abord, est assuré par un **guichet unique ZFU**, qui leur permet de s'informer sur les caractéristiques de la zone franche, ainsi que sur les exonérations fiscales auxquelles elles ont droit et sur les locaux disponibles. La municipalité a également édité, dans un but de clarté de l'information, une brochure d'accueil de la ZFU.

La municipalité intervient ensuite dans l'accompagnement des entreprises : le plan d'action prévoit une **aide au recrutement**, assurée par le Groupe Solidarité Emploi, pour faire face aux difficultés de recrutement des chefs d'entreprises. Les services aux entreprises concernent aussi le conseil quant à la définition d'une stratégie de développement, la gestion des ressources financières ou la formation des dirigeants.

La stratégie mise en place met également à disposition des outils de formation des chefs d'entreprises, notamment les Séminaires Dirigeants.

#### ZOOM SUR...

### Les Séminaires Dirigeants

Depuis 2009, sous l'impulsion de la Région, les organismes consulaires proposent aux entrepreneurs des Séminaires Dirigeants, un outil de formation des chefs d'entreprises qui n'est pas spécifique à la zone franche. Le séminaire se déroule en cinq réunions collectives, par groupe de sept entrepreneurs, et comprend trois entretiens individuels encadrés par des experts (différents selon qu'il s'agit de séminaires organisés par la CCI ou par la CMA). Ces experts peuvent aider les entrepreneurs à construire un projet de développement et à gérer leurs ressources humaines et financières. Ce Séminaire est cofinancé par la région, la municipalité et la Caisse des Dépôts et Consignations, permettant aux entrepreneurs de ne participer aux frais qu'à hauteur de 250 euros TTC

Les entreprises ont également accès à des ressources en conseil grâce au **label « Entreprendre à Saint-Étienne Montbrison »**. Créé il y a une dizaine d'années par la CCI et la CMA sur le modèle des labels « Entreprendre en France », il permet à des entreprises ayant présenté un projet entrepreneurial cohérent devant un comité composé de professionnels de bénéficier d'avantages divers : aide financière, expertises, opérations de communication et adhésion au « club des labellisés » qui organise des réunions thématiques entre experts et entrepreneurs.

#### II.3.3. L'animation de la zone franche

Il s'agit de faire de la ZFU un lieu dynamique, en organisant des événements permettant la rencontre de ses acteurs. Depuis 2006, ont eu lieu :

- Des rencontres thématiques de la ZFU et du Technopôle
- Des portes ouvertes « à la découverte des entreprises de la ZFU », en 2007 autour du centre d'activité Purcell, et en 2009 autour du pôle d'activité la *Grand'Ourse*.
- Des ateliers « découverte du développement durable »

À cette animation opérationnelle s'ajoutera une animation plus stratégique : la ville de Saint-Étienne prévoit la création d'un club d'entreprises de la zone franche qui permettra de faciliter les échanges entre entrepreneurs. Pour l'instant, seul le technopôle est doté d'un réseau d'entrepreneurs, l'association *Technopôle 42*, dont l'ampleur est très limitée. Les modalités de mise en place du projet (par exemple le financement d'un chargé de mission pour l'animation du club) sont à l'étude.

## II.3. Perspectives d'action pour 2009-2010

### II.3.1. Un bilan relativement positif de la ZFU

Le bilan du plan d'action de la ville de Saint-Étienne tel que dressé par l'Observatoire économique de la ZFU est globalement positif. Entre fin 2004 et fin 2007, le nombre d'entreprises présentes dans la ZFU a augmenté de plus de 17% contre 12% pour la commune stéphanoise, et l'effectif des salariés a crû de plus de 68% contre 3% pour la commune.

Les données de l'INSEE montrent également que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 est passé de 663 fin 2004 à 488 fin 2007, ce qui représente une baisse de plus de 26%. Entre 2006 et 2007, les demandeurs d'emplois de moins de 26 ans sont passés de 210 à 172 (-18%).

Tableau : Évolution du nombre d'établissement et des effectifs en ZFU, sur la Ville et en Métropole depuis 2004<sup>18</sup>

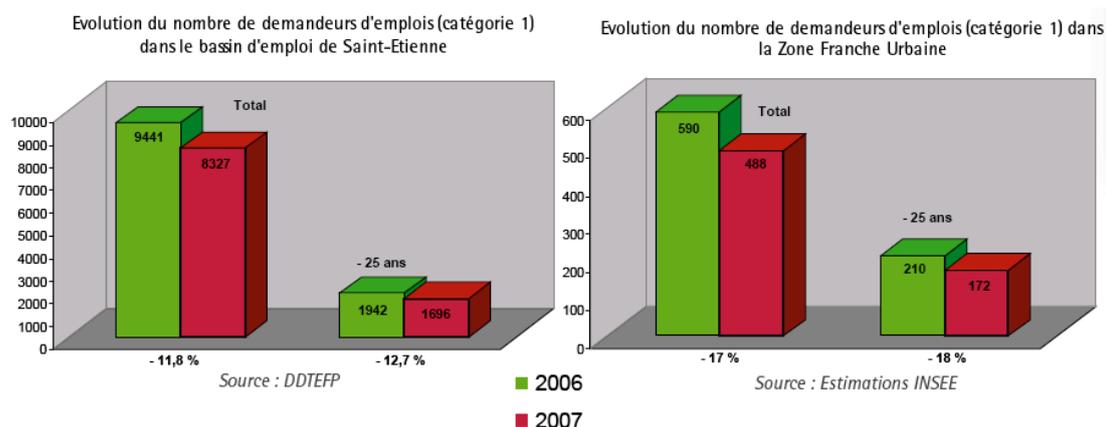
	Zone Franche Urbaine	Ville de Saint-Etienne	Saint-Etienne Métro
<b>Nombre d'établissements</b>			
<b>2004</b>	316	8 864	16 712
<b>2005</b>	nc	8 902	16 850
<b>2006</b>	346	8 933	17 034
<b>2007</b>	374	9 959	18 803
<b>Evolution</b>			
<b>2004-2006</b>	+ 9,49 %	+ 0,78 %	+ 1,93 %
<b>2006-2007</b>	+ 8,09 % *	+ 11,49 % *	+ 10,39 % *
<b>Effectifs salariés estimés</b>			
<b>2004</b>	811	45 767	86 831
<b>2005</b>	nc	43 956	83 523
<b>2006</b>	1 285	44 362	82 151
<b>2007</b>	1 415	46 838	88 126
<b>Evolution</b>			
<b>2004-2006</b>	+ 58,45 %	- 3,07 %	- 5,39 %
<b>2006-2007</b>	+ 10,12 % *	+ 5,58 % *	+ 7,27 % *
<b>Tranches d'effectifs 2007</b>			
<b>0 salarié</b>	40,90 %	5 %	4,7 %
<b>1 à 2</b>	28,07 %	20,4 %	19,7 %
<b>3 à 9</b>	18,98 %	18,3 %	18,1 %
<b>10 à 99</b>	10,16 %	8,1 %	8,5 %
<b>100 et plus</b>	0,27 %	0,7 %	0,6 %
<b>Inconnu</b>	1,6 %	47,6 % **	48,3 %

\* Source INSEE - Champs ICS. En 2007, l'INSEE a modifié le périmètre du champ ICS (qui permet de qualifier les entreprises qui exercent une activité économique réelle) pour y inclure les activités financières et d'assurance.

\*\* En 2007, l'INSEE a modifié la répartition entre les effectifs nuls et inconnus. Ceci n'a pas de conséquence sur la somme des effectifs.

18 Source : INSEE

### Graphiques : données du chômage en 2006 et 2007 (source : INSEE)



\* Catégorie 1 = Personne sans emploi, immédiatement disponible et à la recherche d'un emploi en CDI à temps plein.

Par ailleurs, les projets d'immobilier d'entreprises, livrables fin 2010, devraient entraîner, à terme, la création ou le transfert de 200 à 250 emplois sur la Zone Franche Urbaine.

Au final, les responsables d'entreprises que nous avons interrogés, ainsi que les entreprises qui ont répondu à notre questionnaire (joint en annexe) semblent percevoir une relative amélioration de l'image du quartier.

#### II.3.2. Une évolution stratégique du dispositif

L'année 2009 semble constituer un tournant dans la stratégie de développement de la ZFU. Après une nécessaire période de mise en route du projet, la ZFU de Saint-Étienne entre aujourd'hui dans une phase de maturité. Les prochaines années vont voir notamment l'aboutissement de certains projets, comme l'ouverture de la pépinière d'entreprises, du club d'entreprises et la mise en place d'un Service d'Amorçage de Projet. Au pilotage stratégique du dispositif par la ville de Saint-Étienne, va s'ajouter un pilotage tourné vers l'opérationnel.

Avec l'aide de l'AMO, les services municipaux ont élaboré un nouveau plan d'action pour 2009-2010 qui complète le précédent, élaboré en 2006. Ce plan d'action reprend les volets « Accueil et accompagnement des entreprises » et « Animation et Immobilier ». Mais la nouveauté réside dans le lancement d'une importante campagne de communication visant à informer les acteurs extérieurs de ce qui se fait en zone franche et à améliorer l'image du quartier. Ce plan de communication passera notamment par une campagne d'affichage sur les tramways, la mise en place d'ateliers vidéos pour les habitants du quartier et la commercialisation de l'offre immobilière nouvelle

ZOOM SUR...

**L'influence du Programme Territoires Sensibles**

Au-delà du programme Territoires Sensibles, la Caisse des Dépôts a joué un rôle lié au prestige de l'institution. La chef de mission ZFU reconnaît avoir mis en valeur le logo de la CDC sur certains supports de communication car l'intervention de la Caisse des Dépôts apporte un gage de crédibilité et de sérieux aux opérations. De plus, la signature de la convention établissant la participation de la CDC à la stratégie de développement de la ville dans le cadre du Programme Territoires Sensibles, en février 2009, a permis d'apporter une forte reconnaissance au projet. Dans un contexte de changement d'équipe municipale, le travail de mobilisation et de sensibilisation des élus qu'avait effectué Jeanine Marcon était à recommencer. La convention a suscité un regain d'intérêt pour la zone franche par le simple fait que sa signature a nécessité la présence des élus.

### **III. Les conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de territoire**

#### **III.1. Une démarche stratégique**

##### *III.1.1. Une stratégie qui s'appuie sur un diagnostic initial*

Le caractère stratégique de la démarche adoptée à Montreynaud s'explique d'abord par l'élaboration de diagnostics préalables qui font état des besoins du territoire. Il convient de rappeler que la Ville a fait appel à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour mettre en place un **diagnostic stratégique**. L'AMO a permis de suivre et de faire évoluer le plan d'action depuis 2007 ; cette consultation sera étendue au-delà de 2009.

Les **projets d'immobilier d'entreprises** s'appuient également sur un diagnostic initial. Une étude pré-opérationnelle a été lancée en 2005, cofinancée par la Caisse des Dépôts et conduite par la SOFRED. Le diagnostic montre une tension sur le marché de l'immobilier d'entreprises, mettant notamment en lumière une importante demande de locaux non satisfaite. Le tissu économique de la zone franche étant constitué en grande partie de TPE et de PME, le manque le plus flagrant concerne les ateliers ou les locaux proposant des petites surfaces. Le projet de pépinière s'adressant aux créateurs d'entreprises et de locaux d'activités pour les TPE ayant déjà franchi un stade de développement doit répondre à cette difficulté.

Les efforts en matière d'immobilier, engagés depuis vingt ans, ont surtout concerné des secteurs spécialisés, comme les NTIC (complexe *Loire Numérique* dans le Technopôle) selon une logique de cluster. L'étude SOFRED souligne la nécessité de créer des espaces à vocation plus générale pour les entreprises. C'est pour répondre à ce manque qu'a été préconisée la construction d'immeubles de bureaux.

Enfin, la ville de Saint-Étienne a engagé en 2008 une étude sur l'**offre de services adaptés aux entreprises de la ZFU** réalisée par *Junior Conseil* de l'École Supérieure de Commerce (ESC) de Saint-Étienne. Cette étude insiste sur le besoin des entrepreneurs de bénéficier de conseils de gestion et de développement de leur entreprise. La mise en place des Séminaires Dirigeants est une réponse à ce constat.

##### *III.1.2. Une gouvernance urbaine qui intervient en amont de la stratégie*

Le plan de relance de la zone franche, établi par la Ville de Saint-Étienne, cherche à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. On peut parler de gouvernance urbaine, définie par Patrick Le Galès comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité* »<sup>19</sup>.

---

19 Le Galès P., « Gouvernance », in Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po, 2006, p.243

Cette gouvernance repose d'abord sur un **portage politique** à deux niveaux : un Comité de pilotage politique a été créé pour associer les élus au portage stratégique du projet et le portage opérationnel est assuré par un élu référent. La Chargée de mission ZFU insiste sur la nécessité de ce portage politique : « *C'est seulement quand j'ai réussi à emmener avec moi des élus aux réunions que le projet a véritablement pu démarrer. Ça fait tout simplement plus sérieux, les techniciens deviennent d'emblée plus réceptifs quand les élus sont présents.* »<sup>20</sup>

L'absence de relation hiérarchique et la coordination horizontale, formelle et informelle, entre les acteurs sont les autres caractéristiques du modèle de gouvernance en vigueur à Saint-Étienne. La création de groupes de travail entre les différents services de la mairie relève bien de cette démarche. Surtout, les acteurs publics et privés ont été mobilisés en amont de la stratégie. Les acteurs consulaires sont notamment très impliqués dans l'accompagnement des entreprises de la ZFU, par exemple par le biais du label « Entreprendre à Saint-Etienne Montbrisson » ou des Séminaires Dirigeants.

Cette coordination horizontale repose sur un acteur pivot, à savoir la chargée de mission ZFU, qui est au cœur des interactions et facilite les échanges entre les acteurs du territoire.

### *III.1.3. Un suivi stratégique du dispositif*

La Zone Franche Urbaine de Saint-Étienne fait l'objet d'un suivi permanent, afin de rendre compte des transformations à l'œuvre et faire évoluer le plan d'action en fonction des évolutions du territoire.

Depuis 2006, l'**Observatoire économique de la Zone Franche Urbaine** propose une brochure annuelle d'information sur les évolutions économiques de Montreynaud et du Technopôle. La mise en place de l'Observatoire a impliqué la Direction des Systèmes d'Information (DSI) de la ville pour créer une base de données spécifique à la zone franche, en s'appuyant sur le Système d'Information Géographique (SIG) qui localise toutes les entreprises présentes sur le périmètre. L'Observatoire répertorie le nombre d'établissements présents, les effectifs salariés estimés et le champ d'activité des entreprises, ce qui permet une appréhension plus précise des caractéristiques et des besoins économiques du territoire. Les résultats pour l'année 2008 montrent notamment une augmentation des effectifs salariés, estimée à 10% entre 2006 et 2007, chiffre largement supérieur à la moyenne communale.

La mise en place d'un observatoire participe autant d'une démarche de connaissance des évolutions que d'une stratégie de communication. Le bilan relativement positif de la zone franche permet en effet de valoriser celle-ci et l'action de la ville. Plus qu'une simple brochure statistique, le rapport de l'Observatoire inclut un résumé des politiques mises en œuvre et des projets en cours (comme la pépinière ou les immeubles de bureaux). Il est également un outil de promotion de la dynamique économique et contribue de ce fait à une stratégie de changement d'image de Montreynaud.

---

20 Entretien Jeanine Marcon du 19/02/09

## **III.2. Une démarche transversale en cohérence avec les dispositifs de politique urbaine**

### *III.2.1. Une stratégie inscrite dans le projet de rénovation urbaine*

La mise en place d'une politique de développement économique de la ZFU ayant été préconisée par la convention ANRU, le plan de relance de la zone franche apparaît comme complémentaire de la rénovation urbaine. Cette complémentarité concerne particulièrement :

- La recherche d'une mixité fonctionnelle : la convention ANRU fait état de la faible diversité fonctionnelle et de l'insuffisance de commerces dans le quartier de Montreynaud. L'implantation d'entreprises relève donc directement de cette démarche.
- L'utilisation des espaces libérés par les démolitions : les projets de pépinière et de bureaux d'entreprises s'inscrivent directement dans le programme *Renaissance 21* ; les locaux doivent être construits à l'emplacement des démolitions prévues par l'ANRU et ils s'insèrent dans un processus de restructuration des voiries.
- L'aménagement d'un pôle de centralité : les nouvelles infrastructures économiques seront en relation directe le centre commercial qui sera construit boulevard Vivaldi ; le projet de rénovation urbaine cherche ainsi à faciliter la mise en réseaux des entreprises par leur rapprochement physique.
- L'amélioration du cadre de vie : les projets d'immobilier d'entreprises recherchent une grande qualité architecturale qui doit s'intégrer dans le cadre du quartier, au prix d'un coût financier plus élevé.

Une équipe opérationnelle a par ailleurs été créée pour coordonner ce dispositif et réunit les principaux acteurs impliqués dans le projet de rénovation urbaine, à savoir les chefs de projet du renouvellement urbain, de la politique de la ville, du développement économique de la ville et de la ZFU.

### *III.2.2. L'articulation de l'économique et du social*

Le projet économique de la ZFU établit un lien direct avec les acteurs du développement social du quartier de Montreynaud. Son premier objectif est de stimuler l'emploi des résidents de la ZFU. L'interface entre les habitants et les entreprises de la zone franche est principalement assurée par le Groupe Solidarité Emploi (qui a remplacé l'Équipe Emploi-Insertion). Créé en 2006 pour faire face aux problèmes de pilotage des dispositifs d'aide à l'emploi, le Groupe Solidarité Emploi a pour mission de recueillir des données afin de mieux identifier les publics concernés, d'assurer un accompagnement individuel des chômeurs et de mobiliser les entreprises pour repérer les offres d'emploi. Dans le même temps, il accompagne les recrutements, en proposant des entretiens individuels aux chercheurs d'emploi comme aux chefs d'entreprise. Cette aide semble bienvenue, mais elle doit être renforcée car la plupart des entrepreneurs interrogés nous ont fait part de leurs difficultés à recruter parmi les habitants de la ZFU.

La problématique du rapprochement entre les habitants et les entreprises locales dépasse la seule question de l'emploi, puisqu'elle touche aussi l'image du quartier et des entreprises installées en zone franche, pour influencer au final sur le cadre de vie tout entier du quartier.

C'est dans cette optique que les services de la Ville de Saint-Étienne agissent en partenariat avec les acteurs sociaux que sont le Groupe Solidarité Emploi, le centre social et l'association *Vitrine de Quartier*, pour sensibiliser les habitants aux problématiques du développement économique. En 2007, ils ont organisé conjointement avec les chefs d'entreprise des journées portes ouvertes intitulées « A la découverte des entreprises », qui ciblent en particulier les publics scolaires.

Il semble par ailleurs que les nouveaux équipements d'immobilier d'entreprises puissent contribuer à une plus grande visibilité de l'activité économique et donc montrer aux habitants les retombées concrètes de la zone franche.

### *III.2.3. L'appui sur des dispositifs connexes*

L'un des points forts de la stratégie locale a consisté à s'appuyer sur des dispositifs connexes pour en faire des outils de développement économique de la ZFU. C'est le cas par exemple des Séminaires Dirigeants. Il s'agissait au départ d'un produit de formation proposé par la Région à l'ensemble des entreprises stéphanoises. Il a par la suite été réutilisé pour être appliqué de façon particulièrement intense à la zone franche. Cette démarche est originale car elle revient à territorialiser l'outil « Séminaire Dirigeant » en l'adaptant à des problématiques spatialement ciblées. En plus de l'avantage que constitue une opérationnalité immédiate, cette démarche permet de modifier le regard porté sur la ZFU en banalisant le dispositif.

## **III.3. La pérennisation du tissu économique au cœur de la stratégie**

Face aux critiques classiques adressées à l'encontre des zones franches urbaines, telles que l'existence d'effets d'aubaine ou d'effets « boîtes aux lettres » (les entreprises s'installent officiellement en ZFU mais n'y transfèrent pas leurs activités), il semble qu'une des garanties de pérennité de l'installation des entreprises est d'inscrire celles-ci dans un réseau et une dynamique territoriale. Les exonérations ne doivent pas constituer le seul facteur déterminant du choix de localisation en zone franche pour éviter le départ des entreprises une fois le dispositif supprimé. L'approche retenue consiste à mettre en place des mesures qui jouent à la fois sur les facteurs de croissance des entreprises et sur l'attractivité du territoire.

### *III.3.1. Un accompagnement permanent des entreprises*

La stratégie adoptée à Saint-Étienne est construite autour d'un soutien permanent aux entreprises. Celui-ci passe d'abord par le guichet d'accueil de la ZFU, mis en place par les services municipaux, où les entreprises peuvent non seulement obtenir des informations, mais aussi être directement orientées vers d'autres organismes locaux comme la Chambre des Métiers et de l'Artisanat et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Cela leur permet d'obtenir une aide pour la définition de leur projet, sachant que de nombreux créateurs d'entreprises n'auraient pas entamé spontanément cette démarche. Les échanges sont réciproques car les organismes consulaires mettent eux aussi en avant la ZFU lors des réunions collectives qu'ils organisent avec les entreprises, et peuvent à l'occasion réorienter certaines entreprises vers le guichet ZFU lorsque leurs profils semblent convenir à une implantation à Montreynaud.

Cet accompagnement partenarial se poursuit au-delà de l'accueil initial, puisque les entreprises peuvent bénéficier d'une aide (formelle ou informelle) de la part de la commune et des acteurs consulaires, tout au long de leur parcours.

La ville de Saint-Étienne cherche par ailleurs à valoriser et à accompagner les initiatives des acteurs privés. Le centre d'activités *Grand'Ourse*<sup>21</sup> en est l'exemple le plus probant.

Il convient de souligner que ce projet s'est réalisé par des interactions constantes entre la ville de Saint-Étienne et les chambres consulaires. Ils ont par exemple aidé conjointement les entrepreneurs pour le montage des dossiers, participé à une démarche de labellisation ou encore financé certains supports de communication. Avec l'appui aux acteurs locaux pour l'élaboration du dossier notamment, le projet est aujourd'hui lauréat du concours *Eveq* (Entreprendre dans la ville et les quartiers).

La *Grand'Ourse* est donc un bel exemple de projet économique et social porté par le secteur privé, avec l'implication des acteurs publics locaux, mais il montre dans le même temps les limites potentielles d'une telle visée, à savoir la rentabilité financière. En effet, s'installer à la *Grand'Ourse* représente un engagement important, tant au plan environnemental et social que financier, puisque l'investissement dans les bâtiments est évalué à 3 millions d'euros, les locaux étant gérés par une SARL dont les entrepreneurs seront actionnaires. Les porteurs du projet rencontrent donc pour l'instant quelques difficultés à impliquer de nouvelles entreprises. L'ouverture du centre, en avril 2009, devrait faire de la publicité autour de cette démarche et relancer la mobilisation.

### *III.3.2. Répondre aux besoins des entreprises*

La ville de Saint-Étienne a organisé des rencontres avec les entreprises du Technopôle et de la ZFU pour discuter de leurs besoins. Ces réunions ont porté jusqu'à présent sur la communication des entreprises, leurs problèmes liés au recrutement et aux services qui leur sont nécessaires. La dernière en date, à laquelle nous avons assisté, remonte au 19 février 2009, et avait pour objet l'accès des entreprises à un réseau internet à très haut débit. Le très haut débit est un enjeu de taille pour les acteurs en présence car il constitue à la fois un facteur d'attractivité du territoire et un facteur de compétitivité des entreprises en leur permettant d'économiser des heures de travail et d'accéder à de nouveaux marchés. Selon François Ohl, « *il est intéressant de voir comment la mise en réseau par les infrastructures peut devenir une modalité de mise en réseau entre les entreprises, alors qu'elles ont en général peu d'esprit collectif. Et on voit qu'ici elles sont prêtes à se regrouper, à travailler en commun autour de ce projet* »<sup>22</sup>.

Ces réunions s'inscrivent dans la stratégie de pérennisation des entreprises dans la zone franche déjà évoquée. Le but est d'abord de répondre aux différents problèmes pratiques susceptibles de freiner le développement des entreprises, mais aussi, indirectement, de leur montrer qu'elles peuvent développer un réseau au sein de la zone franche, qu'elles ont intérêt à s'engager dans une réflexion collective.

---

21 Voir encadré dans la partie III.3 de la synthèse

22 Entretien avec M. Ohl, février 2009

### III.3.3. *Inciter les entreprises à développer un projet*

Sachant qu'une entreprise a plus de chances d'être rentable et d'assurer des retombées positives sur le territoire si elle a développé une stratégie économique, les acteurs locaux ont adopté une démarche originale visant à faire de la définition d'un projet un passage obligatoire pour les entreprises.

Le Label « Entreprendre à Saint-Étienne Montbrison » répond à ce souci de la mairie d'assurer la pérennité des entreprises s'installant en zone franche, puisqu'il n'est délivré qu'après la formulation d'un projet entrepreneurial. Afin d'inciter à la labellisation en ZFU, la ville a développé une politique de communication : la chargée de mission conseille fortement la labellisation aux entreprises lorsqu'elle les rencontre au guichet d'accueil de la ZFU; ses avantages sont expliqués et le label est mentionné dans tous les supports de communication. Surtout, lors de la convention partenariale de 2006, le bailleur *Loire Habitat* et la municipalité se sont engagés à n'accepter dans leurs locaux que des entreprises labellisées. Cette démarche vise, à terme, une labellisation systématique des entreprises de la ZFU, afin de sélectionner les entreprises les plus stables et éviter l'« effet boîte aux lettres » souvent reproché aux zones franches. L'accent a donc été porté sur leur implantation à long terme : l'objectif est de normaliser l'activité dans la zone franche au lieu de limiter sa fonction à celle de zone de lancement de projets.

## **IV. Les limites de l'expérience**

La stratégie adoptée à Saint-Étienne semble un bel exemple de réussite, si l'on considère notamment le peu de temps dans lequel elle s'est mise en place. L'expérience rencontre néanmoins certaines limites.

### **IV.1. Un portage politique fluctuant**

Le problème de portage politique a été évoqué de manière récurrente au cours des entretiens. Le programme de relance de la Zone Franche Urbaine avait été initié en 2005, sous le mandat de M. Thiollière qui avait fait de la rénovation urbaine – celle du centre-ville en particulier, et de la ZFU accessoirement – le point fort de sa politique municipale. Si le projet n'était pas au centre de ses priorités politiques, il bénéficiait du soutien des élus. Le changement de municipalité survenu en 2008 a fait entrer en jeu de nouveaux élus, peu sensibilisés à la problématique de la zone franche et montrant une volonté relativement faible de s'impliquer dans le dossier. Les élections ont fortement ralenti le projet, même si la signature de la convention avec la Caisse des Dépôts en 2009 semble amorcer un nouvel élan. Le ralentissement constaté montre par conséquent la nécessité d'un portage politique permanent.

### **IV.2. Une coordination limitée avec l'administration municipale**

Comme l'a **observé** François Ohl, la pérennité d'un dispositif peut être en partie révélée par la configuration organisationnelle dans laquelle il s'inscrit. Or, actuellement, la chargée de mission ZFU et ses partenaires demeurent quelque peu isolés du reste de l'administration municipale. Si le partenariat fonctionne bien sur le territoire de la zone franche, il reste encore très peu développé entre les différents quartiers de la ville. L'absence de culture du partenariat reste encore très prégnante au sein de la municipalité. L'ouverture du quartier de Montreynaud sur le reste de l'agglomération est certes un objectif affiché de la stratégie municipale, mais elle reste difficile à obtenir en l'absence de « répondant » de la part des services municipaux. Le quartier de Montreynaud apparaît éloigné physiquement, mais aussi politiquement du centre-ville. S'ajoute l'indifférence de la communauté d'agglomération à l'égard de la ZFU, ce qui pose un problème de clarification des compétences car, étonnamment, l'agglomération détient la compétence économique... sauf en ce qui concerne la ZFU.

### **IV.3. La fragilité d'un dispositif porté par des "personnes ressources"**

Le manque de portage politique et d'articulation entre les différentes échelles explique en grande partie pourquoi la stratégie développée à Saint-Étienne repose pour une bonne part sur quelques « personnes-ressources ». Nous avons vu que la personnalité de la chargée de mission ZFU s'est révélée centrale dans la stratégie mise en œuvre et à quel point cet acteur pivot facilite l'implication des partenaires. Mais plutôt qu'un réseau d'échanges, on a ici affaire à une *intermédiation*

des échanges, puisqu'un seul acteur se trouve en être le pivot. Il s'agit désormais de savoir si la présence de cet acteur peut avoir une vertu pédagogique et permettre à un ancrage durable de la culture du partenariat ou si, au contraire, une fois cet acteur parti, la dynamique instaurée s'étiolera rapidement.

#### **IV.4. Une communication qui reste à améliorer**

Le projet de développement est encore récent et la communication de la stratégie devrait se développer dans les prochaines années. Cependant, les acteurs - externes comme internes - restent encore moyennement informés de ce qui se fait à Montreynaud. Nous avons notamment observé un grand décalage entre le ressenti des entreprises rencontrées dans le cadre des réunions avec la ville de Saint-Étienne et celui des entreprises que nous avons interrogées en nous rendant directement dans le centre d'activités Purcell. Cet élément souligne l'importance de la réceptivité des destinataires de l'action publique. Il y aura toujours un noyau de chefs d'entreprises intéressés par cette démarche et ayant une vision plus large de leurs propres intérêts et d'autres entreprises, constituées pour la plupart d'un seul salarié, qui répondent peu aux sollicitations.

La dynamique qui s'est construite à Montreynaud demeure ainsi soumise aux aléas conjoncturels, liés à la personnalité des acteurs en jeu, que ce soit les techniciens, les élus ou les destinataires de l'action publique.

## ***Conclusion***

L'énergie mobilisée ces dernières années autour de l'animation et de l'encadrement de la zone franche semble faire de Montreynaud un cas exemplaire de réussite. Dans un contexte peu propice à l'action collective, les acteurs locaux ont réussi à s'approprier un dispositif initialement impulsé par l'extérieur en construisant une stratégie globale fondée sur le partenariat et la cohérence avec les besoins du territoire.

Il est important de rappeler qu'il s'agit d'une impulsion récente, qui ne date que de trois ans tout au plus, ce qui représente un temps très court au regard de l'action politique. Les retombées concrètes de cette stratégie, que ce soit en termes d'emploi, de changement d'image du quartier ou de reconnaissance politique, ne peuvent encore être évaluées. Et surtout, la question de la pérennisation de cette dynamique reste ouverte.

Cette étude montre néanmoins la pertinence des mécanismes de développement économique mis en avant par le Programme Territoires sensibles, à savoir l'importance de la mobilisation des acteurs autour d'une stratégie globale qui intègre immobilier et services aux entreprises.

# Monographie de Vaulx-en-Velin

---

## *Introduction*

La ZFU de Vaulx-en-Velin est souvent citée en exemple lorsqu'on s'intéresse à la capacité d'une zone franche à redynamiser l'économie de l'ensemble de la ville et à s'inscrire dans une véritable stratégie de développement engagée à l'échelle de la commune mais aussi de l'agglomération. Un grand nombre de facteurs structurels et conjoncturels semblent participer de ce dynamisme. Mais il semble que les points forts de la ZFU de Vaulx-en-Velin soient essentiellement ceux-ci : la qualité et l'adaptation de l'accompagnement des créateurs et des entrepreneurs sur le territoire, tant sur l'ante que sur la post-crédation ; et l'existence d'une stratégie claire et adaptée aux besoins de la ville, où les rôles assignés à chaque acteur du développement économique sont répartis de manière claire et efficace.

Vaulx-en-Velin, théâtre des premières émeutes urbaines, a longtemps souffert d'une image négative qui a constitué un obstacle au développement économique de la commune. L'attractivité du territoire lui faisait fortement défaut, ce qui n'encourageait pas l'installation d'entreprises et ne permettait pas de générer un « effet de ruissellement »<sup>23</sup>. S'il serait exagéré d'affirmer que la réputation de Vaulx-en-Velin a radicalement changé aujourd'hui, il ne fait en revanche aucun doute que la ville connaît depuis ces dernières années un fort regain d'attractivité à l'échelle de l'agglomération.

Les raisons de ce phénomène tiennent essentiellement à quatre facteurs : la situation géographique privilégiée de la ville (proximité de Lyon et de l'aéroport) ; sa forte intégration à un système de transports publics efficace et bien maillé ; le prix du foncier ; le potentiel de bassin

---

23 Ce principe affirme la capacité du développement économique à se propager à l'ensemble d'un système à partir d'un point d'entrée. S'il est généralement utilisé en référence à un ruissellement du « haut » de l'échelle sociale vers le « bas », nous parlerons ici essentiellement de ruissellement d'un secteur économique à un autre mais surtout d'un territoire ciblé à un autre.

d'emploi qu'elle constitue. Autant de facteurs qui alimentent une tendance actuelle allant vers un certain rééquilibrage économique territorial au profit de l'Est de l'agglomération lyonnaise<sup>24</sup>.

Il convient ici de préciser que, de manière paradoxale, les difficultés structurelles de départ dont souffre ce territoire ont joué un rôle essentiel dans l'émergence d'une certaine dynamique volontariste de développement qui semble caractériser la ville. On trouve à Vaulx-en-Velin une application plutôt réussie de l'un des enjeux majeurs associés aux problématiques de revalorisation territoriale : la conversion d'un handicap de base dont souffre un territoire en un véritable potentiel de développement et de dynamisme. Nous montrerons que la condition de cette conversion réside principalement dans la capacité des acteurs du développement économique, social et urbain à agir ensemble et de manière coordonnée, mais aussi à articuler les projets entrepris aux besoins de la population et au profil du territoire, afin de mettre en place une stratégie dynamique, capable de s'adapter et d'évoluer, sans tenter de poser un modèle de développement préconçu et rigide.

## ***I. Relever le défi du développement à Vaulx-en-Velin***

### **I.1. Une histoire récente marquée par le souci du développement et du renouvellement urbain**

#### *I.1.1. La ZUP et l'urbanisation des années 70*

Dès les années 60, la quantité importante d'espaces agricoles à Vaulx-en-Velin s'est révélée être un atout propice au développement économique de la commune. La volonté d'utiliser ces espaces pour les urbaniser apparaît en 1964 avec la création d'une Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP), visant à répondre à la crise du logement de l'époque. L'année 1970 marque alors le début de l'aménagement de la ZUP : au cours de la décennie suivante, 8 300 logements (dont 90% de logements sociaux) seront construits sur une surface de 200 hectares, faisant ainsi de Vaulx-en-Velin l'une des plus importantes ZUP de France – tout en étant aussi l'une des plus récentes. La commune fait donc l'objet de transformations profondes au cours de cette période, notamment avec la construction de nouveaux équipements commerciaux, scolaires, administratifs et la formation de trois nouvelles zones d'activités industrielles<sup>26</sup>.

La ZUP connaît un développement urbain très rapide, qui provoque une redéfinition de la centralité de la ville, avec un nouveau centre quasiment vide de logements. Les quartiers habités se trouvent de part et d'autre de ce centre-ville. Chaque quartier s'articulait alors autour d'un centre piétonnier, où un local collectif résidentiel jouait un rôle moteur pour la vie et la cohésion sociale du quartier, mais où les espaces publics étaient peu fonctionnels. L'automobile étant le moyen de transport privilégié, très peu d'équipements structurants et de transports en commun ont vu le jour.

À partir de 1972, le développement urbain de Vaulx-en-Velin s'est considérablement accéléré, notamment avec la création d'un « grand ensemble neuf » qui représente aujourd'hui 62 % des logements de la commune et 81 % de son parc HLM. Une logique de séparation des fonctions est à

---

24 « Porte des Alpes, Porte Internationale de Lyon », rapport publié par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon à l'issue de l'Assemblée Générale du 10 Mars 2008 tenue par la Direction des Stratégies Territoriales et de l'Aménagement du Territoire.

26 « Vaulx-en-Velin n'est plus une banlieue ! », dossier en ligne réalisé par la Bibliothèque Municipale de Lyon

l'origine d'un fort cloisonnement entre les différents quartiers d'habitations, eux-mêmes très distincts des quartiers de commerces et des équipements publics.<sup>27</sup>

La dynamique de développement urbain s'accompagne, en 1977, du transfert de l'ENTP<sup>28</sup> de Paris à Vaulx-en-Velin, puis de l'installation du centre culturel communal Charlie Chaplin et du lycée d'enseignement professionnel Les Canuts dans le centre ville. Durant la même période, la ZUP connaît une croissance démographique très forte, et, malgré l'aménagement de zones d'activités industrielles et commerciales, la commune reste une ville-dortoir. C'est donc une véritable métamorphose de la ville qui s'est opérée durant les années 70, la faisant entrer dans la décennie suivante avec près de 45 000 habitants.<sup>29</sup>

### 1.1.2. *La crise des années 80-90*

Les années 80 voient l'émergence de problèmes sociaux de grande ampleur concentrés dans **une ville** comme Vaulx-en-Velin, où l'urbanisation avait été extrêmement rapide. Chômage, délinquance, discriminations font naître une véritable détresse sociale dans ces quartiers où les logements vieillissent mal et où l'espace public, mal défini, manque d'entretien et se dégrade. À ces problèmes d'urbanisme vient se greffer une insuffisance criante d'équipements publics en termes d'enseignement et de transports.

Autant de facteurs qui dissuadent les entrepreneurs privés, qui investissent de moins en moins, générant un mécanisme autoentretenu de détérioration de la qualité de vie dans la commune. Petit à petit, les commerçants préfèrent quitter le centre commercial du *Grand Vire*, et beaucoup d'habitants, eux aussi, préfèrent partir : en dix ans pendant les années 1980, la population décroît de 6 000 habitants, traduisant l'important déclin de la ville. Ce déclin conduit jusqu'aux émeutes du Mais du Taureau d'octobre 1990 - flambée de violence qui trouve une très forte résonance médiatique à l'échelle nationale, tout en faisant écho à un problème social commun à beaucoup de quartiers dits « sensibles ».

### 1.1.3. *Le rebond des années 90 – 2000*

Les premières mesures de renouvellement urbain, engagées à l'occasion du Grand Projet Urbain au début des années 90, visent à modifier le centre-ville, pour le rétablir en tant que lieu de vie et d'animation. Pour faire place à ce nouveau centre, le *Grand Vire* est abattu, et une nouvelle organisation de la trame des rues et des espaces publics est décidée pour y relier les différents quartiers de la ville. La création d'une ZFU alimente la demande immobilière, et de nombreux bâtiments sont érigés, avec des commerces de proximité, des services et des locaux destinés à des entreprises.

Un projet d'envergure, réalisé et porté par le Grand Lyon, débute au sud de la ville lorsque le territoire est rattaché au GPV en 2000. Il s'agit du *Carré de Soie* qui allie la construction d'un grand centre commercial et la production de logements neufs et de bureaux. Des zones industrielles sont également préservées tandis que la desserte est améliorée avec l'arrivée du trolleybus C3 qui relie directement Vaulx au centre-ville de Lyon depuis 2006.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> École nationale des travaux publics de l'État

<sup>29</sup> « Vaulx-en-Velin n'est plus une banlieue ! », dossier en ligne réalisé par la Bibliothèque Municipale de Lyon.

Le programme de renouvellement urbain n'est qu'un aspect du développement que connaît la ville de Vaulx-en-Velin dans les années 90 et 2000. Ce programme s'accompagne d'une forte volonté de faire renaître un développement économique sur le territoire. C'était déjà le cas des appels à projets de la DIV, lancés en 1996, auxquels Vaulx-en-Velin a répondu et qui ont abouti à l'établissement d'une ZFU. Pour obtenir cette zone franche, les villes devaient présenter une stratégie de développement, en plus de répondre aux critères socio-économiques. Vaulx-en-Velin a accueilli le premier dispositif de zone franche l'agglomération lyonnaise, qui a bénéficié par la suite d'une extension de son périmètre. Même si ses débuts ont pu se révéler difficiles, principalement à cause d'une diffusion insuffisante de l'information (entre l'URSSAF, les CCI, les Chambres des métiers, les entreprises...) quant aux règles fiscales applicables, la commune a finalement su s'adapter au dispositif et en tirer parti. Cette période d'adaptation a été d'autant plus fructueuse que la ville a pris l'initiative de piloter le dispositif, en partenariat avec d'autres acteurs à l'échelle de la commune et de l'agglomération. Ce mode de gestion de la zone franche aboutit aujourd'hui à un développement souvent montré en exemple, comme nous le verrons, pour la qualité de la collaboration nouée entre les acteurs à différentes échelles territoriales.

## **I.2. Des enjeux de développement à trois niveaux**

Avec une population de 40 000 habitants, Vaulx-en-Velin est la quatrième ville du département du Rhône, s'étalant sur une superficie de 2 094 hectares. Elle compte 17 000 logements principaux, dont 62,1% de logements sociaux (en 2006). La population est marquée par des revenus moyens nettement plus bas que ceux de l'ensemble du Grand Lyon : le revenu mensuel net moyen des Vaudais est de 910 €, contre 1 566 € sur l'ensemble du Grand Lyon. Il existe donc une forte disparité sociale entre les habitants de Vaulx-en-Velin et ceux de Lyon, qui s'illustre également par un taux de chômage élevé : 22% à Vaulx-en-Velin, alors que celui de Lyon est de 9%<sup>30</sup>. Il s'agit pour la commune de relever le défi du développement à plusieurs niveaux.

### *I.2.1. Un enjeu de développement exogène : devenir une ville d'agglomération*

Par sa proximité géographique avec la ville de Lyon, la commune de Vaulx-en-Velin dispose d'atouts considérables pour exercer pleinement un rôle de ville d'agglomération et non plus de ville de banlieue. Ceci implique - mais aussi permet - d'inscrire la stratégie de développement de Vaulx-en-Velin dans une stratégie plus globale en termes d'échelle et de niveau d'intervention. Cette position favorable est certes due à des facteurs naturels et géographiques : Vaulx fait partie de la zone de captage d'eau potable de l'agglomération. Mais elle est surtout confortée par le regain d'attractivité que connaît l'Est de l'agglomération, en raison du potentiel foncier qu'il offre face à la pression de la croissance urbaine de Lyon. Le parc immobilier et la réserve de terrains constructibles et d'espaces verts sont donc un point fort de Vaulx-en-Velin par rapport aux autres communes du Grand Lyon, souvent saturées ou hors de prix.

En sa qualité de ville d'agglomération, Vaulx-en-Velin a donc un rôle majeur à jouer dans le renforcement de la cohésion territoriale de l'ensemble de la métropole d'un point de vue économique, social et urbain, mais aussi pour le développement de la vie politique et pour la mise en place de dynamiques de développement intégré et stratégique.

---

30 Source : Le guide de la ville, février 2009

### *I.2.2. Un enjeu de développement endogène : l'attractivité du territoire par et pour la commune*

L'enjeu de la revitalisation interne du tissu économique de la commune figure aussi parmi les défis à relever. Ce défi découle des caractéristiques socio-économiques de la commune mentionnées précédemment : offrir des débouchés professionnels à une des populations les moins tertiaisées de l'agglomération, structurer le réseau économique du territoire afin d'implanter le développement au cœur du tissu économique de la commune, et articuler ce développement avec l'emploi local par la création de liens avec des pôles structurants.

### *I.2.3. Des enjeux propres à la ZFU à l'intersection entre développement endogène et exogène*

L'attractivité du territoire de la zone franche est une condition du développement à la fois endogène et exogène de la commune. En effet, il s'agit en effet de mobiliser les ressources propres de la commune pour générer son développement, mais aussi d'assurer la complémentarité fonctionnelle des territoires à l'échelle de l'agglomération.

Pour permettre au dispositif ZFU de s'adapter continuellement aux besoins et aux enjeux propres à la commune en général, et à la ZFU en particulier, le maintien d'un système de veille par les acteurs du développement économique local est essentiel. Ainsi, si les quotas en termes de recrutement de public ZUS/ZFU sont remplis, il est essentiel de poursuivre dans cette voie qui vise à articuler la création et le développement d'entreprises avec l'emploi local. La question devient alors d'adapter le recrutement au profil des habitants de la ZFU, mais aussi, réciproquement, d'adapter le profil des habitants aux offres d'emploi et à la nature des activités existant sur le territoire ou sont susceptibles de s'y développer.

Par ailleurs, l'attractivité du territoire de la ZFU est une problématique essentielle à l'échelle de l'agglomération, ce qui implique un travail à différents niveaux d'intervention. En effet, le potentiel foncier et immobilier dont dispose ce territoire doit être valorisé à travers une offre immobilière de qualité et adaptée aux besoins des entreprises.

Le dispositif zone franche devant servir de transition vers une situation économique de droit commun, il doit jouer un rôle d'impulsion d'une dynamique pérenne de développement économique. Accompagner les créateurs, sur l'ante et sur la post-crédation, devient ainsi un enjeu central.

Nous montrerons que l'articulation entre ces deux niveaux de développement, par le biais du dispositif ZFU mais aussi de l'ensemble des stratégies mises en œuvre par la commune, est un facteur essentiel de valorisation du territoire.

## **II. La mise en place et l'évolution du projet local**

### **II.1. L'aménagement du territoire de la commune : un préalable à la valorisation du territoire pour les entreprises**

L'attractivité de la commune pour les entreprises et la qualité de leur accueil ont été affichées dès 1995 comme des priorités conduisant au réaménagement de certains espaces. La dynamisation du centre-ville apparaissait alors comme une condition préalable à la mise en place d'un projet de développement et de valorisation pour l'ensemble de la commune. Si cette opération semblait être une pure opération d'urbanisme, il s'agissait également d'instaurer une véritable atmosphère de centre-ville.

Le parc immobilier de la commune étant déjà important et presque complet, il s'est agi de le gérer, et non pas d'entreprendre la création de nouvelles zones d'activités économiques. Disposant de treize zones industrielles fonctionnant relativement bien, la commune a simplement profité de son classement en Grand Projet de Ville pour entreprendre la création d'une ZAC.

### **II.2. Le pacte de relance de la ville et le dispositif Zone Franche Urbaine: l'impulsion d'une dynamique locale**

La commune de Vaulx-en-Velin a réussi à construire une dynamique de développement économique grâce au dispositif ZFU créé en 1996.

#### *II.2.1. La mobilisation des acteurs clés et le pilotage du dispositif*

Un **comité de pilotage** et un **comité d'évaluation** ont été mis en place, de manière peu formelle, mais assez opérationnelle. L'ensemble des acteurs publics et privés a été interpellé pour mettre en place un plan d'action reposant sur la transversalité et le partage d'expériences. Ce comité de pilotage a joué un rôle décisif dans la mesure où il a permis une véritable coordination des actions. Pour conjurer les effets pervers parfois attribués au principe de discrimination positive, l'un des objectifs poursuivis par ce comité a été de minimiser le plus possible les facteurs de dissociation, voire de rupture, entre la ZFU et le reste du territoire de la commune.

La **création du poste de Chargé de mission ZFU**, d'abord financé par la municipalité puis cofinancé avec la communauté d'agglomération, a permis de renforcer la coordination et de structurer le dispositif. L'une des priorités a été de travailler avec les bailleurs sociaux sur les transformations d'usage, comme ce fut le cas avec la transformation de logements étudiants en pépinière. Ce type d'action a entraîné la mise en place d'une véritable **dynamique d'opérations immobilières** dont les investisseurs privés se sont faits le relais.

## II.2.2. Le soutien à la création d'entreprise

Le 11 février 1999, le conseil municipal a décidé de mettre en œuvre un accompagnement des créateurs d'entreprises, pris en charge par le cabinet ANTEOR. Il s'agissait alors de faciliter la création et la sécurisation des nouvelles entreprises, avant de pérenniser leur développement. Cette démarche partait du constat fait par les services économiques de la ville que les nouveaux créateurs ne sont pas des professionnels de l'entrepreneuriat et s'exposent à des difficultés de gestion. Ce dispositif d'accompagnement vise en outre à favoriser la mise en réseau des différentes entreprises et de leurs interlocuteurs.

La principale association d'entrepreneurs de la commune, *Vaulx-en-Velin Entreprises*, contribue à l'insertion des nouveaux créateurs, mais c'est surtout la commune qui, nous le verrons, agit en véritable stratège. Le cabinet ANTEOR a ainsi proposé un **accompagnement individualisé à chaque créateur d'entreprise sur une durée d'un ou deux ans**. Une aide est offerte en matière de gestion de l'entreprise, impliquant notamment des explications sur les avantages juridiques et fiscaux liés à la ZFU, un bilan ponctuel sur l'activité de l'entreprise, et, selon ces résultats, un recadrage ou des ajustements.

Par ailleurs un accompagnement collectif est réalisé, qui mobilise une dizaine de personnes en moyenne. Il s'agit d'« *une journée de formation-action qui permet de présenter les principaux outils de pilotage, d'aider les créateurs à mettre en place leurs outils personnalisés dans le cadre d'ateliers et de faciliter le contact entre les dirigeants* »<sup>34</sup>.

Dans un contexte de soutien des acteurs publics aux initiatives d'entrepreneuriat, l'association *Espace Carco-Pépinière d'entreprises* se fait enregistrer en juin 2001 à la préfecture. Une dizaine de membres constituent l'association présidée par M. Charrier, maire de Vaulx-en-Velin : la commune, l'École Nationale des Travaux Publics d'État, l'École d'Architecture de Lyon, le bureau d'étude GIRUS, l'association Vaulx-en-Velin Entreprises, le Pôle de compétence en urbanisme et des structures d'aides à la création d'entreprise.

L'*Espace Carco* illustre la volonté de privilégier une approche globale dans la mise en place et la conduite de projets de développement territorial, par le biais d'une mobilisation partenariale. Par ailleurs, il traduit l'articulation efficace entre un projet de renouvellement urbain et projet de développement économique qui place le quartier et ses habitants au cœur de la démarche.

## II.3. La deuxième génération de ZFU et l'évolution de son pilotage

### II.3.1. Le dispositif inter-ZFU et l'échange de bonnes pratiques

Dès la deuxième génération des ZFU, un dispositif inter zones franches s'est mis en place entre les quatre ZFU de l'agglomération. Ce dispositif a été rendu possible par l'existence de services économiques visibles en tant que portes d'entrée. Il est intéressant de remarquer que Vénissieux a été la seule des quatre ZFU de l'agglomération à ne pas souhaiter reconduire ce dispositif – décision que l'on pourrait expliquer par le fait que les services économiques de la ville n'y sont que peu actifs, contrairement à Vaulx-en-Velin.

---

34 Comité d'Orientatoin et de Surveillance Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin, Rapport du 19 octobre 2001, p.26.

Un **comité d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques** a par ailleurs été mis en place par la préfecture. Piloté par le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), cette coordination rassemblait les chargés de mission des sept zones franches de la région, ainsi que des représentants de la préfecture et de la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTFP). Ce projet est apparu dès la seconde génération de ZFU, afin de faire bénéficier les nouvelles zones franches de l'expérience des autres. Il a alors été demandé aux chargés de missions ZFU de se rapprocher, afin d'évoluer en contact direct, et d'impulser une véritable dynamique pour gérer le développement de ces ZFU d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

L'objectif d'hébergement des entreprises sur les territoires a été atteint de manière relativement rapide. De là s'est imposé la nécessité de travailler ensemble au niveau régional afin de remplir l'objectif d'accueil de 30% de public ZUS au sein des entreprises. Un travail de coordination a permis de travailler sur les complémentarités des territoires à l'échelle de la région dans le cadre d'une stratégie concertée.

### *II.3.2. Le Chargé de mission Emploi*

En 2007, un poste de **Chargé de mission Emploi spécifique à la ZFU** a été créé pour chaque zone franche de l'agglomération. Sa mission consiste à aborder la question des recrutements présents et à venir. Il apporte une perspective « ressources humaines » à la problématique du recrutement posée aux entreprises, complétant ainsi le travail effectué par le Pôle Emploi. Ce Chargé de mission a pour vocation de réaliser des diagnostics sur les ressources humaines, de qualifier les offres d'emploi, et de fournir une aide au recrutement, par exemple en effectuant les premières sélections avant les entretiens d'embauche. Il permet de faire le lien avec les structures locales de l'emploi, et joue un rôle de véritable partenaire des entreprises - rôle particulièrement apprécié par ces dernières qui ne trouvent pas toujours les interlocuteurs adaptés. Un véritable travail partenarial se met ainsi en place, et se traduit notamment par l'organisation de journées de recrutement par thèmes et de journées d'information et d'orientation.

Il s'agit aussi de réaliser des diagnostics territoriaux en termes de demande d'emploi, d'un point de vue quantitatif aussi bien que qualitatif, ce qui s'avère problématique mais fondamental si l'on veut articuler le développement économique avec l'emploi local. Fort du constat d'une demande d'emploi supérieure à l'offre sur le territoire, le chargé de mission s'intéresse en particulier aux entreprises qui ont besoin d'emplois adaptés aux profils des demandeurs de l'ensemble de la commune et de la zone franche en particulier.

### *II.3.3. Le Service d'Amorçage de Projet*

La création en juin 2007 du **Service d'Amorçage de Projet** par une convention signée avec la Caisse des Dépôts a joué un rôle déterminant en permettant de capter le potentiel local en termes de création d'entreprises. Rattaché au service économique de la ville, l'agent SAP accompagne les futurs entrepreneurs au niveau de l'ante-crédation, et fournit ainsi un travail complémentaire du chargé de mission ZFU.

Dans un premier temps, la tâche de l'agent SAP a consisté à identifier l'ensemble des acteurs locaux (dans les champs social, associatif, sportif, éducatif, etc.). Il a ainsi pu se faire connaître et créer un réseau de partenaires locaux, avec qui il entretient des relations peu formelles, permettant d'éviter les lenteurs et les pertes de réactivité.

La mise en place de ce réseau a constitué le plus gros du travail du SAP. Parmi ses partenaires, on trouve ainsi des centres sociaux, des missions locales, des éducateurs de rue, des points informations de la ville, les services jeunesse ou différents services de la ville qui reçoivent du public, mais aussi des adultes qui jouent un rôle de relais avec les quartiers. Ce réseau permet au SAP de déployer des missions de terrain régulières, comme c'est le cas avec les ateliers d'informations collectives co-animés avec l'ANPE au sein du Pôle Emploi.

#### II.4. Un bilan positif en 2009, malgré des handicaps persistants

Nous pouvons dresser un tableau de la situation actuelle de Vaulx-en-Velin, en nous appuyant sur les chiffres parus en 2009 dans le Guide de la ville<sup>35</sup>, afin d'apprécier les résultats des actions mises en œuvre sur le territoire, en particulier au sein de la ZFU.

Celle-ci s'étend aujourd'hui sur un tiers de la surface communale, en englobant l'ex-ZUP et le centre-ville, ainsi que les quartiers de La Grappinière et de Petit-Pont. Elle représente environ 6 000 emplois, répartis dans 1 250 entreprises, après une montée en puissance continue depuis les années 2000 : entre 2000 et 2004, le nombre d'établissements a augmenté de 30%, et de 9% entre 2004 et 2006. Les entreprises implantées dans la ZFU sont en grande partie liées au secteur du BTP ou spécialisées dans les services aux entreprises, et sont dans leur grande majorité des TPE.

En 2005, les exonérations pour le recrutement ont profité à 564 personnes (chiffre en hausse de 50% par rapport à l'année précédente), embauchées par 124 entreprises - pour la plupart des TPE ou des entreprises de moins de vingt salariés. L'objectif d'emploi s'avère atteint, puisque dans la période 2004-2005, le dispositif a permis la création de plus de 800 emplois en CDI, dont 40% concernaient des habitants de la ZFU ou de la ZUS voisine. On peut remarquer que 92% des contrats signés dans la ZFU sont des CDI, mais aussi que le recrutement est très majoritairement masculin – à cause surtout des secteurs d'activités occupés par les entreprises – , 18% seulement de ces recrutements concernant des femmes. La croissance du nombre d'entreprises a continué en 2006, beaucoup plus forte dans la ZFU que sur l'ensemble de l'agglomération, pour atteindre 882 établissements, soit une augmentation de 22% depuis l'an 2000.<sup>36</sup>

Vaulx-en-Velin bénéficie d'une population jeune, mais peu qualifiée, susceptible de profiter des emplois créés dans la zone franche : environ 280 jeunes ont signé un contrat de travail avec une entreprise de la ZFU pendant la période 2004-2005 et « *les titulaires d'un CAP ou d'un BEP sont les plus représentés parmi les personnes recrutées* »<sup>37</sup> (cf. annexe 3).

La majorité des entreprises établies dans la zone franche, comme dans l'ensemble de la commune, sont des TPE. Cependant le tissu économique qui s'est développé dans la ZFU se distingue de celui du reste de la commune, notamment par la nature des activités et des emplois, car la ZFU compte relativement peu d'industries et de commerces (avec un écart de dix points dans les parts relatives des activités commerciales entre ZFU et reste de la commune). En revanche, les secteurs du BTP, du Service aux entreprises, des activités d'éducation, de l'action sociale, et de la santé sont surreprésentés dans la ZFU par rapport au reste de la commune (voir l'annexe 4).

L'un des enjeux majeurs pour la ZFU est l'anticipation des besoins en immobilier d'entreprises induits par la hausse des activités et l'attrait que représentent les exonérations fiscales accordées. Divers programmes immobiliers ont donc été lancés à Vaulx-en-Velin pour accueillir les

35 Le Guide de la ville, février 2009

36 *Ibid.*

37 Source : Observatoire Partenarial Lyonnais en Économie (OPALE), Mai 2006 – Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin

nouvelles entreprises. Ils initient le développement de plus de 4 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales dans le centre-ville et la construction de locaux destinés aux entreprises. On peut citer à ce titre deux programmes d'importance : les *Terrasses d'Orion*, représentant 1 200 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales divisibles en moyennes surfaces, et *La Voie Lactée*, qui prévoit 1 500 m<sup>2</sup> divisés en lots de 100 m<sup>2</sup> pour devenir des locaux commerciaux, ainsi que 3 600 m<sup>2</sup> de bureaux.

### III. Les conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de territoire

Si la commune de Vaulx-en-Velin a pu se métamorphoser comme elle l'a fait durant ces dix dernières années, c'est sans doute en partie à la faveur de la stratégie intégrée qui s'est mise en place de manière concertée et partenariale sur le long terme. Au cœur des dynamiques territoriales de développement se trouve en effet une stratégie flexible et adaptée à la situation locale, et non pas un modèle de développement rigide et conçu indépendamment des besoins locaux, des systèmes d'acteurs et de l'identité du territoire. On comprend dès lors pourquoi l'articulation des échelles et des niveaux d'intervention dans la mise en place et la conduite de projets territoriaux, facilitée par la visibilité des acteurs et la clarté des rôles assignés à chacun, sont des dimensions essentielles du développement économique local, mais aussi du développement territorial global.

#### III.1. Une démarche stratégique impulsée par la « ville-acteur »<sup>38</sup>

##### III.1.1. Une démarche à caractère stratégique appuyée par la CDC

La démarche stratégique implique tout d'abord l'élaboration de diagnostics. A Vaulx, cette étape n'a été pas été négligée, comme le prouve la réalisation d'une étude, menée de juillet 2000 à fin 2001, qui visait à identifier les pôles commerciaux. Il s'agissait d'obtenir une vision relativement exhaustive du territoire. D'autres exemples d'élaboration de diagnostics territoriaux préalables à la définition et la mise en place d'un plan d'actions sur le territoire de la ZFU pourraient être cités, mais nous nous concentrerons ici sur le rôle de la Caisse des Dépôts dans cette étape de la construction d'une démarche stratégique.

La CDC s'est associée à la collectivité dès 2003 par le cofinancement d'études visant à faciliter l'accueil des entreprises et à développer la création et l'entrepreneuriat sur le territoire. Un constat s'est alors imposé, celui de la nécessité d'un dispositif d'accompagnement post-crédation pour les entreprises. Il sera mis en place par la suite et cofinancé par la CDC.

Le rôle de ce dispositif s'est révélé particulièrement positif, notamment en ce qu'il a permis de souligner la nécessité d'un accompagnement spécifique, flexible, opérationnel et adapté au public de la zone franche. Cet accompagnement a permis d'offrir des formations collectives et des entretiens individuels et personnalisés. L'élaboration d'un cahier des charges avec l'ensemble des partenaires impliqués dans le dispositif (Grand Lyon, Commune, CDC) s'est avérée nécessaire afin de déterminer le bon équilibre entre ces deux dimensions – collective et individuelle – de l'accompagnement.

Ce dispositif est apparu d'autant plus utile que, sur le territoire de la zone franche en particulier, ce sont les TPE qui sont le plus représentées et rencontrent les plus grandes difficultés ; d'où le besoin d'un accompagnement spécifique et adapté, et qui vise notamment à impulser chez les dirigeants de ces TPE des dynamiques de mutualisation des services afin d'augmenter l'efficacité et de limiter la dispersion des efforts.

L'**accompagnement individuel et personnalisé** se présente donc comme un facteur de réussite essentiel de la stratégie locale. Comme le dit M. Abdelkader Larbi<sup>39</sup>, responsable du

---

38 J.-G. Padioleau, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, 1991, p. 58.

Développement Social et de la Vie Associative à Vaulx-en-Velin, et en charge du pilotage du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), c'est à partir de problématiques individuelles concrètes que se déterminent les actions à mener, et de là découle le besoin de transversalité dans le traitement des demandes économiques et sociales.

### *III.1.2. Un portage politique et un pilotage technique dynamiques*

#### *- Une vision politique forte de la promotion territoriale :*

L'un des atouts essentiels de Vaulx-en-Velin est incontestablement la continuité et la cohérence de la stratégie. Cela a été grandement facilité par la stabilité de l'équipe municipale en place depuis 1982. Si le maire est sur le point d'être remplacé, son successeur désigné s'inscrit dans la droite ligne des actions entreprises depuis de nombreuses années.

La démarche de l'équipe municipale, en particulier celle du maire, obéit à une véritable logique de promotion territoriale. Le soutien aux entreprises par la commune ne se fait pas de manière directe et ponctuelle, mais s'inscrit dans un cadre plus large de promotion et de valorisation territoriale. Comme le souligne François Ohl, il s'agit de faire correspondre les facteurs de croissance des entreprises avec les stratégies de développement d'un territoire, afin que les retombées des dispositifs mis en place soient tangibles pour la commune.

L'engagement des élus repose sur l'idée selon laquelle le développement territorial est un processus qui se fait par « ruissellement » : le développement commercial génère en l'occurrence du développement social car il est créateur de liens sociaux dans les quartiers. Il s'agit d'inciter les habitants et les commerçants à se connaître et s'approprier l'espace urbain. Ce processus d'appropriation se fait progressivement, par pôles de quartiers communaux tout d'abord, puis par le développement d'un réseau entre différents pôles, et cette dynamique est impulsée par le biais d'un soutien de la commune aux activités commerciales de proximité (partenariats avec des associations de commerçants, subventions annuelles versées pour le soutien à la vie associative, etc.). La vision de la commune consiste ainsi à articuler de manière coordonnée la ZFU avec le reste du territoire de la commune, et non à la particulariser à l'excès, ce qui risquerait d'introduire un élément de rupture avec la logique territoriale d'ensemble. Il convient toutefois de préciser que cette articulation a été rendue possible par la situation géographique centrale de la ZFU.

Selon Bernard Pecqueur<sup>40</sup>, le développement économique territorial dépend en grande partie de la pérennité du réseau des acteurs locaux - parmi lesquels les acteurs politiques occupent une place essentielle. Dans ce contexte, la clarté et la cohérence d'une politique municipale poursuivant de tels objectifs ne peut qu'améliorer la qualité du pilotage technique. Celui-ci peut en effet se concentrer sur la mise en œuvre de projets concrets.

#### *- Les services économiques de la ville : un guichet unique qui favorise la visibilité et facilite la transversalité des projets*

Les services économiques de la ville occupent une position clé dans le développement économique de la commune. Ils parviennent en effet à capter les projets de création d'entreprise pour leur prodiguer un accompagnement adapté et les mettre en relation avec les acteurs compétents. Ces derniers sont organisés en « guichet unique », à l'interface entre les structures de l'emploi (Pôle Emploi, Mission Locale), les services fiscaux (URSSAF notamment avec qui les échanges sont réguliers pour des problèmes d'interprétation législative), les réseaux consulaires, et les bailleurs.

---

39 Entretien téléphonique, avril 2009

40 *op. cit.*

L'existence d'une entité qui centralise les projets de développement économique favorise les interactions avec d'autres domaines d'intervention. Cela permet une transversalité dans le traitement des demandes émanant de la population, mais aussi dans le pilotage de différents projets de développement territorial. C'est ainsi que les chargés de mission CUCS, ANRU, ZFU entretiennent des relations régulières, plus ou moins formelles.

### **III.2. Un territoire qui fait l'objet d'une stratégie d'ensemble de développement et de dynamisation**

*III.2.1. « Un projet global de développement social et urbain qui vise à [...] redonner une valeur économique [aux] territoires »<sup>41</sup>*

*- La rénovation urbaine, nouveau cadre de la redynamisation du territoire :*

Une convention ANRU a été signée en 2005 pour une durée de 5 ans et pour un montant de 117 millions d'euros, entre l'ANRU, la Commune, le Grand Lyon, la région Rhône-Alpes, le Conseil Général, l'Association Foncière Logement, la CDC, l'État et les bailleurs. C'est le GPV qui est en charge du suivi de la rénovation urbaine, laquelle concerne environ 80% du territoire de la commune. Il s'agit donc d'un projet d'une ampleur considérable, à la fois cause et conséquence d'un fort portage politique. Il convient d'insister ici sur le rôle-clé joué par la municipalité, qui accorde une place fondamentale à la rénovation urbaine pour lutter contre la réputation négative de Vaulx, ce qui nécessite un effort important de revalorisation de l'espace urbain.

Cet effort de revalorisation de l'espace urbain a impliqué la prise en compte d'un volet économique, comme le montre l'existence d'une clause d'insertion qui vise à articuler la rénovation urbaine avec l'emploi local. Cette articulation se retrouve à travers le projet de reconstruction du centre commercial de la Grappinière, où l'ANRU est en charge du projet de destruction et reconstruction, et où les services économiques de la Ville sont sollicités pour apporter une vision des besoins en termes d'offres et de demande d'activité économique et commerciales.

Le dispositif ANRU, mis en place pour cinq ans, permet d'inscrire les actions dans une stratégie de moyen et long terme, contrairement aux CUCS qui reposent sur une programmation annuelle. Il permet ainsi de donner de l'oxygène aux collectivités qui sont plus à même de développer un projet de territoire cohérent dans la durée.

*- Grand Projet de Ville et CUCS : des projets transversaux qui impliquent une action coordonnée*

Le GPV, qui est en charge du suivi de la rénovation urbaine, a vocation à intégrer la rénovation urbaine au sein d'un projet transversal visant à assurer une action coordonnée entre les différents partenaires. Si une stratégie d'agglomération a impulsé le GPV, nous y reviendrons, il s'agit de traiter des enjeux de développement locaux qui touchent directement le quotidien des habitants. Les principaux axes de ce GPV sont les suivants :

- L'habitat, qui fait l'objet d'une politique de renouvellement en travaillant sur l'attractivité résidentielle du territoire. Une diversification de l'offre de logements a été entreprise, en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs et la gestion urbaine et sociale de proximité est également prise en compte pour augmenter l'attractivité du territoire.

---

41 Dispositif Grand Projet de Ville défini lors du Comité Interministériel des Villes du 14.12.1999

- Les déplacements, par l'amélioration de la desserte des différents quartiers de la commune concernés par le GPV, pour faciliter la mobilité urbaine à l'échelle de la commune mais aussi de l'agglomération.
- Le développement social, et l'implication des habitants, pour assurer la sécurité du territoire. Ce volet est précisé dans les conventions d'application et se traduit par le développement des initiatives des habitants, des instances de concertation, d'amélioration de l'accueil dans les services publics, de qualification et mise en réseau des acteurs, et de prévention de la délinquance, sécurité.

### III.2.2. Une dynamique d'agglomération qui s'articule avec la stratégie locale

Le GPV s'inscrit d'emblée dans une démarche conduite à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Concernant le développement économique à proprement parler, selon M. Stéphane Bienvenue<sup>42</sup>, conseiller du Maire chargé de la Prospective, l'agglomération a la chance d'avoir un observatoire, l'OPALE<sup>43</sup>, qui diffuse des données qualitatives et quantitatives très pertinentes à l'échelle du Grand Lyon et permet articuler finement les échelles d'intervention.

#### ZOOM SUR...

#### **Le développeur économique local du Grand Lyon et le projet du Carré de Soie**

La Communauté Urbaine de Lyon, dont le vice-président chargé de l'Urbanisme et de la Politique d'Aménagement du Territoire depuis 2006 est M. Charrier, a mis en place un dispositif visant à couvrir l'agglomération de développeurs économiques de proximité. Le rôle de ce développeur à Vaulx-en-Velin est d'être une interface entre la collectivité et les entreprises, notamment en termes d'implantation, afin d'exercer une forme de lobbying auprès de l'agglomération. Il permet ainsi de faire remonter des besoins en termes économiques mais également urbains au niveau du Grand Lyon, directement à même d'agir (par exemple avec le PLU ou le SCOT).

Une répartition géographique des projets s'effectue entre les services économiques de la ville, gérant notamment le centre-ville et la ZFU, et l'agglomération, en charge du projet urbain du *Carré de Soie*. Recouvrant une surface de 500 Ha, à cheval sur les territoires de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin, ce territoire aux fonctions et modes d'occupation très divers fait l'objet d'un projet qui vise à :

- contrôler l'étalement urbain
- renforcer le dynamisme et l'attractivité de l'Est de la première couronne
- offrir un parc de logement aux Grands Lyonnais
- favoriser l'implantation d'entreprises

C'est sur ce dernier point que se concentre le travail du développeur. Fort du constat que l'attractivité résidentielle du territoire a été accrue en raison du prix du foncier, son travail vise à favoriser l'implantation d'entreprises pour compléter la mise en œuvre d'un véritable projet urbain. Il est l'interlocuteur économique chargé de la coordination du projet pour Vaulx-en-Velin.

42 Entretien téléphonique réalisé le 15/04/2009

43 Observatoire Partenarial Lyonnais en Economie

- « *Vaulx a de la chance d'être à côté de Lyon, mais Lyon a de la chance d'être à côté de Vaulx* » - Maurice Charrier

Il existe, comme l'illustrent cette citation et le projet urbain du *Carré de Soie*, une véritable intention de jouer sur les complémentarités de territoires à l'échelle de l'agglomération, et de faire reculer la barrière symbolique que constitue le périphérique. C'est pour cette raison que la Pépinière de la zone franche – qui concerne avant tout le niveau communal – est portée par la ville, et que le projet du *Carré de soie* – dont les enjeux se situent à l'échelle de l'agglomération – est porté par le Grand Lyon.

### III.3. Une stratégie territorialisée : une dynamique de proximité au cœur de la bonne gouvernance

III.3.1. *L'intégration des acteurs et l'articulation des niveaux d'intervention* : « l'art de la connexion »<sup>44</sup>

La plupart des dictionnaires de langue française décrivent la stratégie comme « *l'art de diriger et coordonner des actions pour atteindre un objectif* », pointant ainsi du doigt la dimension volontariste de la démarche stratégique ainsi que la multiplicité des formes que peuvent prendre les actions mises en œuvre dans une stratégie. On voit ici le lien qu'il convient de faire avec la gouvernance, définie par P. Le Galès et A. Bagnasco comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains* »<sup>45</sup>.

La démarche que l'on retrouve à **Vaulx-en-Velin est une illustration de « bonne gouvernance »** à laquelle on peut attribuer la réussite de nombreux projets de développement territorial. En effet, la plupart des actions mises en place ont su s'articuler de manière fine avec les différents acteurs et groupes sociaux concernés, prenant ainsi en compte la complexité du champ d'intervention afin de les intégrer au sein d'une démarche stratégique flexible. Pour Le Galès, la question de la gouvernance revient à interroger « *les interrelations entre société civile, État [les collectivités territoriales en l'occurrence], marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent* »<sup>46</sup> ; et ce sont précisément ces interrelations qui, à Vaulx-en-Velin, ont permis l'élaboration et la bonne conduite de la stratégie.

Un atout dont dispose le territoire, et dont ont su se servir les acteurs du développement local, est l'existence d'une **identité territoriale et de liens sociaux forts** caractéristiques d'une commune qui a connu et connaît de nombreuses difficultés. Cela se traduit notamment par l'existence d'un réseau associatif dense qui facilite les interactions entre la société civile et les autorités publiques, fortes toutes deux d'une tradition partenariale ancrée dans la culture locale. Revers de la médaille, cette tradition partenariale peut être attribuée aux difficultés socio-économiques que connaît le territoire depuis longtemps. On retrouve ici la problématique territoriale qu'est la conversion de handicaps en potentiel de développement - problématique à laquelle répond partiellement la bonne gouvernance du territoire communal.

44 Expression utilisée par François Ohl lors d'un entretien réalisé dans les locaux de la CDC.

45 A. Bagnasco, P. Le Galès, « Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. Bagnasco, P. Le Galès (sous la direction), *Villes en Europe*, La Découverte, 1997, p. 38.

46 P. Le Galès cité par P. Muller et Y. Surel, p. 95.

### III.3.2. Le rôle clé du Service d'Amorçage de Projet

Selon Claude Dupuy et Jean-Pierre Gilly<sup>47</sup>, la dynamique de proximité est au cœur du développement local en tant que processus complexe d'interaction stratégique entre les acteurs. Le rôle du Service d'Amorçage de Projet (SAP), créé par une convention signée avec la CDC en juin 2007, est à cet égard significatif. Il constitue une véritable porte d'entrée sur les quartiers de l'ensemble de la ville, et pas uniquement ceux de la ZFU. Si une véritable culture du partenariat spécifique à Vaulx-en-Velin facilite fortement la dynamique impulsée par le SAP, son ancrage au sein des structures locales, associé à sa position dans les services économiques, lui confère un rôle stratégique afin de faciliter les rencontres entre les bons interlocuteurs. En effet, **le SAP est au cœur de l'information relative à l'entreprise**, car il évolue en interaction directe avec des associations clés du développement économique, telles que l'Association des entrepreneurs. Il contribue ainsi par son travail d'accompagnement et de mise en relation, à renforcer le tissu des acteurs.

Il permet ainsi de poser des bases claires pour les futurs créateurs en les aidant à consolider leur projet. Il a un rôle essentiel pour rendre lisible le parcours de l'entrepreneur en l'aidant à se poser les bonnes questions sur son projet. Ce travail peut nécessiter plusieurs rencontres, selon l'avancement et la motivation de la personne accompagnée. Une fois la maturité du projet jugée suffisante par l'agent SAP, celui-ci passe le relais à d'autres interlocuteurs compétents.

Si une évaluation des résultats du SAP en termes proprement quantitatifs ne semble pas très pertinente, une véritable dynamique positive est impulsée par l'existence d'un comité de pilotage du SAP au niveau national, alimenté par un système de *reporting*. Ce comité, chargé de valider le plan d'action qui va être mis en œuvre par le SAP, permet aussi la mise en réseau des agents ainsi qu'un certain échange d'expériences et une capitalisation des bonnes pratiques. C'est ainsi que le chargé de mission SAP a pu bénéficier de l'expérience des agents des autres ZFU de l'agglomération lyonnaise.

Ce comité de pilotage a permis aussi d'apprécier la pertinence de certaines actions menées par le SAP à Vaulx, comme des actions de sensibilisation en milieu scolaire. Par ailleurs, certains projets ont pu émerger de cette dynamique interactive tel qu'un projet de forum des métiers visant à mettre en contact des collégiens et lycéens avec des anciens élèves de leurs établissements.

---

47 C. Dupuy, J. P. Gilly, « Apprentissage organisationnel et dynamique territoriale », in B. Pecqueur (ed.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, 1996.

#### *IV. Limites et perspectives : maintenir un état de veille permanent pour réactualiser les enjeux du développement*

Au cours des différents entretiens menés auprès d'acteurs du développement local à Vaulx-en-Velin, plusieurs difficultés ont été mentionnées.

Si le maintien d'un système de veille est facilité par la flexibilité des différents dispositifs mis en place sur le territoire de la commune, il implique des efforts accrus de la part des pilotes de ces dispositifs afin de pouvoir les réactualiser et **rester réactifs face à des demandes en évolution constante et rapide**.

Il s'agit dans le cas spécifique du dispositif ZFU, de ne pas perdre de vue son objectif initial qui est d'impulser une dynamique pérenne de développement économique sur le territoire concerné. La tâche des services économiques de la ville, responsables de la ZFU, revient donc à manipuler intelligemment les avantages fiscaux et sociaux que présente la ZFU afin d'y attirer des entrepreneurs et créateurs, sans prendre le risque de créer une fracture avec le reste de la commune qui ne dispose pas des mêmes avantages. Le risque de stigmatisation est là, et la ZFU a du mal à évoluer vers un développement économique de droit commun.

Il apparaît aujourd'hui plus que nécessaire, selon le chargé de mission ZFU de Vaulx-en-Velin, d'élaborer une sorte de « plan de sortie » du dispositif Zone Franche. Cette tâche s'avère particulièrement complexe dans la mesure où la fin du dispositif présenterait de gros risques en termes économiques et sociaux pour le territoire. Si la réflexion sur ce point semble n'être que peu avancée, certaines pistes d'évolution sont suggérées par des acteurs en charge du développement économique de la ville. Parmi elles, on trouve notamment la possibilité de limiter les avantages associés au dispositif ZFU aux seules créations d'entreprises, ou encore une « prime de sortie ZFU » qui viendrait faciliter la transition vers une situation économique de droit commun.

Autre défi posé aux services économiques de la ville: la **nécessaire articulation entre le besoin d'activités propres à ce territoire et la nature de l'offre de travail** que constituent les habitants du quartier. Si, comme nous l'avons vu, cette problématique semble résolue d'un point de vue quantitatif par le fait que les quotas de public ZUS/ZFU sont remplis, il n'existe pas encore de moyen de savoir si ce public provient effectivement de la ZFU de Vaulx.

Quant à l'accompagnement des entreprises, si l'on a vu que d'importants efforts ont été fournis avec des résultats jugés probants par les bénéficiaires de cet accompagnement, la problématique qui se pose aujourd'hui de manière plus prégnante est celle de **l'accompagnement des TPE**. La mutualisation des services aux TPE apparaît aujourd'hui nécessaire, et fait désormais l'objet d'une réflexion de la commune.

A une échelle territoriale plus large, s'il ne fait aucun doute que le développement de Vaulx-en-Velin a bénéficié de dynamiques d'agglomération, il semble difficile de **concilier les intérêts propres de la commune avec la nécessité de suivre les évolutions d'une agglomération** qui a des ambitions européennes (candidature de Lyon 2013 pour le titre de capitale européenne de la culture, volonté de développer l'attractivité de l'agglomération pour des entreprises multinationales etc.). Le risque de voir des disparités territoriales entre Vaulx-en-Velin et Lyon persiste, ainsi que celui de voir émerger à Vaulx-en-Velin même des quartiers centraux dynamiques jouxtant des quartiers périphériques en marge du développement. Pour éviter ces écueils, le levier de la gouvernance locale semble être le moyen d'action à privilégier pour les acteurs publics locaux pour co-construire un projet de développement territorial qui intègre tous les intérêts et les besoins en présence sur le territoire.

Enfin, concernant le rôle de la Caisse des Dépôts dans la problématique du développement économique local à Vaulx-en-Velin, on peut relever que certains acteurs politiques locaux soulignent la nécessité pour une telle institution financière de s'investir de manière plus poussée, mais aussi plus visible auprès des acteurs locaux du développement. Ainsi, la CDC conserve une image de guichet avec qui le partenariat « manque de chair » pour une réflexion sur le développement local et la définition d'une stratégie; à cet égard, le travail mené avec la DDTEFP a été cité en exemple. **Un investissement sur le terrain de la part de la CDC semble donc faire partie des attentes locales**, ainsi que l'adoption d'une position véritablement politique et engagée dans un contexte de crise qui oblige à repenser l'utilisation des financements de la manière la plus efficiente et solidaire possible.

## *Conclusion*

La métamorphose de la ZFU de Vaulx-en-Velin a sans doute bénéficié de conditions géographiques privilégiées indépendantes des actions menées sur le plan politique : localisation dans le centre-ville de la commune, et, à l'échelle de l'agglomération, dans l'est lyonnais qui connaît un fort regain d'attractivité. Mais les évolutions positives de la situation économique et sociale de la ZFU, ainsi que de l'ensemble de la ville, tiennent aussi à l'élaboration et la conduite d'une stratégie de développement en cohérence avec les caractéristiques du territoire.

La ZFU de Vaulx-en-Velin est un bon exemple de revalorisation territoriale par la conversion de handicaps en atouts pour le développement. Impulsée par des acteurs politiques locaux, et confortée par une longue tradition de partenariat entre acteurs techniques, la stratégie mise en place s'avère pertinente par sa volonté de placer la proximité au cœur de ses préoccupations.

La fine articulation des échelles et des domaines d'intervention constitue un point fort de cette stratégie, ce qui lui a permis de s'insérer dans un cadre d'action large et transversal, et jouant sur les complémentarités de territoires à l'échelle de l'agglomération.

Si la ZFU a joué son rôle de levier du développement économique, le problème majeur qui semble aujourd'hui se poser est celui des modalités concrètes de sortie de ce dispositif provisoire, pour conserver les bénéfices qu'il a apportés tout en poursuivant par d'autres moyens la dynamique impulsée .

# Monographie de Val de France

---

## *Introduction*

Val de France est une communauté d'agglomération réunissant quatre communes dont celles de Sarcelles, Garges-lès-Gonesse, et Villiers-le-Bel, auxquelles appartiennent les deux Zones Franches Urbaines (ZFU) sur lesquelles portent la présente monographie. **Ces deux ZFU sont donc intégrées à une même communauté d'agglomération, qui pilote leur développement économique.** D'autre part, il faut souligner leur appartenance à la Région Île-de-France, et donc leur proximité avec des bassins économiques d'importance, et des interactions nombreuses.

Nous nous attacherons à décrire la situation particulière de ces deux zones franches, pour mettre en avant les atouts, mais aussi les freins, qui encouragent ou influent la mise en place d'une stratégie de développement intégrée à Val de France.

## I. Une zone en difficulté dans un bassin d'agglomération dynamique

### I.1. Val de France et ses deux ZFU

#### I.1.1. Val de France

La communauté d'agglomération de Val de France, créée à l'initiative des villes de Sarcelles et Villiers-le-Bel en 2001, est un établissement public de coopération intercommunale originellement issu de la communauté de communes Val de France créée en 1997<sup>48</sup>. Elle rassemble les villes de Sarcelles, Villiers-le-Bel, Arnouville-Lès-Gonesse et Garges-Lès-Gonesse, formant un ensemble étalé sur près de 240 hectares, et regroupant plus de 137 000 habitants, dont il faut souligner que 70% réside dans des quartiers classés en Zones Urbaines Sensibles.

Du point de vue social, Val de France est un territoire dont la population est en grande partie fragile et précarisée : les revenus les plus faibles du département du Val d'Oise s'y trouvent géographiquement concentrés, avec un revenu annuel moyen de 5 941€ à Val de France alors que cette moyenne atteint 7 613€ lorsque l'ensemble des trente-six communes du Val d'Oise inscrites en ZUS sont considérées.

Illustration d'une précarité sociale marquée, nous trouvons sur le territoire un nombre important de famille monoparentales (20% à Garges-Lès-Gonesse et 19% à Sarcelles, contre 14% au niveau départemental), ainsi qu'une grande partie des bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) du Val d'Oise.

#### I.1.2. Les deux Zones Franches Urbaines de Val de France

La Zone Franche Urbaine de Garges/Sarcelles a été créée en 1997, dès la première vague de création des ZFU. En 2004, la commune de Villiers-le-Bel a ensuite bénéficié de l'extension de ce dispositif, ce qui a conduit à l'implantation d'une seconde zone franche à Val de France. Ces deux zones franches représentent aujourd'hui l'une des composantes majeures de la dynamique économique du territoire. En effet, avec 88% des entreprises implantées en ZFU à l'échelle départementale et 23% à l'échelle régionale, ces zones présentent dynamisme économique réel.

La zone franche de Garges/Sarcelles compte aujourd'hui 66 880 habitants, ce qui représente 68% de la population de l'ensemble des deux communes. Elle est la ZFU la plus peuplée de la région Île-de-France. Elle se caractérise par la présence d'un pôle tertiaire bénéficiant d'une vraie centralité au cœur du quartier Lochères à Sarcelles. La présence d'un parc d'activités économiques, celui de la Muette à Garges-Lès-Gonesse, permet l'accueil d'activités économiques spécialisées dans l'industrie, le commerce de gros et le transport.

Sa proximité avec Paris, qui n'est qu'à quinze kilomètres, est avantageuse, ainsi que celle de l'aéroport de Roissy – Charles de Gaulle situé à dix kilomètres. Cela permet à cette ZFU de disposer d'un réseau routier important (passage de l'A1, N1 et N16) et d'une desserte ferroviaire avec la ligne

---

48 Les chiffres donnés dans cette partie proviennent, sauf mention contraire, du Diagnostic actualisé en 2008 effectué par Val de France

D du RER (la Gare du Nord à Paris est située à une dizaine de minutes), mais aussi de relier ses quartiers à la gare RER d'Arnouville/Villiers/Gonesse. Ces différents quartiers sont desservis par de nombreuses lignes de bus, rendant accessibles les différentes zones d'activités économiques situées à proximité.

La Zone Franche Urbaine de Villiers-le-Bel, qui s'étend sur 149 hectares, représente 44% de la population communale, et plus de 32% des entreprises de la ville y sont implantées. Ce territoire englobe une partie de la zone d'activité économique intercommunale des Tissonvilliers, caractérisée par une mixité des activités avec une prépondérance des activités commerciales et industrielles.

Cet état des lieux succinct permet de constater à la fois les difficultés sociales marquées de Val de France, qui ont nécessité - et nécessitent encore - la mise en place d'une politique de développement économique et social, et les atouts du territoire qui demandent à être mis en avant.

### *1.1.3. Une intercommunalité forte*

Val de France constitue depuis longtemps une cible privilégiée de la politique de la ville. Elle a été l'objet de nombreux dispositifs, depuis le Développement Social des Quartiers (DSQ), jusqu'au Contrat de Ville. Les programmes mis en place à Val de France reflètent en quelque sorte l'évolution de la politique de la ville depuis vingt ans.

En 1994, cinq communes (Garges-lès-Gonesse, Gonesse, Sarcelles, Goussainville, et Villiers-le-bel) se sont engagées à créer la communauté de communes de Val de France, mais son rôle était alors très limité. Cependant, les pouvoirs publics ont rapidement pris conscience de l'existence de problématiques communes sur ces territoires et dès 1996, une concertation plus étroite s'est développée entre la ville de Garges et celle de Sarcelles.

À l'occasion de la mise en place de la Zone Franche Urbaine et dans le double cadre du Contrat de ville intercommunal de l'est du Val d'Oise et de la communauté de communes de Val de France, Garges-lès-Gonesse et Sarcelles ont amorcé une collaboration plus intense qui s'est traduite par le remplacement de la communauté de communes par la communauté d'agglomération de Val de France en 2001. Le transfert des compétences des communes à l'intercommunalité a été décidé en 2006, avant de devenir effectif en 2007. Les problématiques de développement économique et social sont dès lors traitées prioritairement à l'échelle intercommunale.

La création d'une ZFU sur le territoire de Garges et de Sarcelles s'est inscrite dans ce mouvement de rapprochement intercommunal et a fortement contribué au renforcement et à l'institutionnalisation de la collaboration entre ces communes, en élargissant l'action de développement territorial de l'échelle communale à l'échelle intercommunale.

## I.2. Un territoire au potentiel fort, mais aux handicaps encore marqués

### I.2.1. *Un territoire qui dispose d'atouts certains...*

Le contexte environnemental de Val de France est potentiellement attractif puisque, comme nous l'avons souligné, la communauté d'agglomération est située à proximité de trois pôles d'emploi majeurs, Roissy, Plaine Saint-Denis et le Bourget, qui pourraient lui permettre de s'insérer dans un bassin économique dynamique de plus grande ampleur.

À cette position stratégique s'ajoute l'avantage de prix immobiliers encore bas par rapport à la moyenne régionale, même si cet atout doit être relativisé au vu de la qualité parfois insuffisante de l'offre immobilière, et d'un marché de l'immobilier stagnant : l'offre est relativement peu renouvelée, et repose sur un patrimoine vieillissant.

Il nous faut aussi mettre en évidence l'importance des programmes de requalification des voiries et des espaces extérieurs qui ont été menés sur le parc d'activités de la communauté d'agglomération de Val de France. Ces programmes valorisent nettement l'image des collectivités, notamment celle de Sarcelles, auprès des entreprises.

L'ensemble de ces facteurs laisse entrevoir aujourd'hui l'instauration d'une dynamique nouvelle de développement, illustrée par l'augmentation du nombre d'entreprises au sein des deux zones franches : en 2005, 2 832 établissements ont été créés dans les deux ZFU de Val de France, dont 1719 implantés sur la ZFU de Garges/Sarcelles.

### I.2.2. *... mais qui présente de réelles difficultés*

Malgré cette amorce de développement actuelle, Val de France présente encore un certain nombre de difficultés persistantes.

La communauté d'agglomération reste ainsi confrontée à des taux de chômage particulièrement élevés : 20% en moyenne, avec des pointes frôlant les 30% sur certains quartiers. Le dossier de signature du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) de la communauté d'agglomération de Val de France de 2007, souligne que le territoire souffre toujours d'une faible attractivité, ainsi que d'une insuffisance. Les différents dispositifs de politique de la ville n'ont pu jusqu'à aujourd'hui enrayer le caractère précaire et fragile de la population.

## I.3. Le tissu économique de Val de France

Les ZFU de Val de France possèdent déjà un tissu économique relativement important et une certaine mixité fonctionnelle par rapport à d'autres ZFU. Celle de Garges/Sarcelles comptait en 2008, 2529 établissements et celle de Villiers-le-Bel 24749. Ce sont principalement des TPE : 60% des entreprises ont moins d'un salarié sur la ZFU de Garges/Sarcelles et 64% sur la ZFU de Villiers-le-Bel<sup>50</sup>.

---

49 IAU, *Tableau de bord des ZFU en Île de France, Les enjeux liés à l'emploi*, juin 2008

50 *Ibid.*

Les principaux secteurs d'activité sont :

- La production industrielle
- Les services aux entreprises
- La construction
- L'éducation et la santé
- Le commerce

La prédominance de l'artisanat, même si celle-ci va de pair avec une faible visibilité de l'activité économique, est un atout pour Val de France. En effet, elle assure plus facilement des retombées pour le territoire puisque ce sont la plupart du temps des habitants qui y travaillent. De plus, Val de France dispose d'un noyau d'entrepreneurs particulièrement dynamique et impliqué dans le développement du territoire.

Le diagnostic établi par Val de France en 2008 mentionne cependant la faiblesse du nombre d'établissements industriels de grande taille installés dans les ZFU, tout comme l'absence d'identité économique du territoire. La consolidation du tissu économique des deux ZFU représente donc un enjeu majeur pour Val de France.

## *II. Un projet de développement jeune, né à l'échelle communale et relayé par la communauté d'agglomération*

### **II.1. Un projet intercommunal né d'une collaboration entre communes et partenaires publics et privés**

Le projet de développement des zones franches de Val de France s'est inscrit dans le sillage d'une collaboration étroite entre les différentes villes, notamment celles de Sarcelles et de Villiers-le-Bel. Des besoins similaires, et, de là, un intérêt fort à mettre en œuvre des actions communes, ont poussé les différents acteurs politiques et techniques à travailler ensemble au niveau intercommunal.

Pour pérenniser cette collaboration, le projet de développement de la communauté d'agglomération s'est entouré des partenaires incontournables du territoire. Ainsi, tous les acteurs, à tous les niveaux de décision et d'action, ont été invités à prendre part au projet : la Région Île-de-France et le département du Val d'Oise, notamment à travers le grand projet de ville (GPV) Garges/Sarcelles, et le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de la communauté d'agglomération de Val de France.

À cela s'ajoute l'intervention d'un certain nombre d'acteurs économiques, tels que les associations d'entrepreneurs, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

En 2000, Val de France a mis en place un partenariat avec la Chambre de Commerce et d'Industrie Val d'Oise/Yvelines (CCIV), s'inscrivant dans le cadre de la requalification du parc d'activités de Sarcelles/Villiers-le-Bel. Ce partenariat a été formalisé par une convention triennale ayant pour objectif majeur de réunir les efforts des deux institutions autour de l'objectif commun du développement économique du territoire.

La communauté d'agglomération travaille également depuis 2002 avec deux associations d'entreprises, la SAVI à Villiers-le-Bel et Sarcelles, et Garges en France Entreprises à Garges-Lès-Gonesse. En plus d'un soutien financier, ce partenariat implique des rencontres annuelles organisées par la communauté d'agglomération, ainsi qu'une activité de conseil aux entreprises.

Val de France a de plus engagé un partenariat avec la CDC en décembre 2006, dans le cadre du Programme Territoires Sensibles. Ce partenariat cherche à favoriser le développement économique et l'emploi dans les deux zones franches urbaines de l'agglomération, sur les principaux axes d'intervention du programme Territoires Sensibles de la CDC, que sont l'animation économique, le soutien à la création d'entreprises, et l'évaluation des besoins en immobilier d'entreprises. Afin d'accompagner l'intervention de la collectivité en faveur du développement, ce partenariat s'est traduit par l'instauration d'un Service d'Amorçage de Projets (SAP), le financement de la création d'un hôtel d'entreprise, et de l'extension de la Zone d'Activité Économique des Tissonvilliers à Villiers-le-Bel.

Sur le plan de l'emploi et de la formation, la Mission Locale Est Val d'Oise, les associations d'habitants subventionnées, les maisons de quartiers et le Pôle Emploi participent à l'élaboration du projet de développement et cherchent à favoriser l'emploi des habitants.

Le projet de développement économique de la communauté d'agglomération de Val de France s'est donc élaboré dans une véritable logique de travail partenarial, bien qu'encore récente étant donné la jeunesse de la communauté d'agglomération.

## **II.2. De nombreux périmètres d'intervention**

Val de France est située au cœur de la communauté de communes de Plaine de France. L'agglomération participe de ce fait à la mission de réflexion qui a lieu sur cet espace « *reconnu comme stratégique et prioritaire* »<sup>51</sup> par l'État dans le cadre du contrat de projet État Région 2007/2013. Le projet de développement de Val de France est donc inséré dans un maillage de projets qui concernent l'ensemble du département, et plus particulièrement l'est du Val d'Oise.

La communauté d'agglomération est devenue membre du Syndicat Intercommunal de l'Est de Val d'Oise (SIEVO) en charge d'élaborer le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Celui-ci se fixe, parmi ses objectifs pour 2025, de « *polariser le développement autour des pôles gares du RER D ; requalifier les espaces économiques, et développer les zones d'activité sur une partie des terrains urbanisables au SDRIF ; préserver des continuités vertes du nord au sud et de l'est à l'ouest du territoire de Val de France.* »<sup>52</sup>

Val de France fait aussi l'objet de programmes de rénovation urbaine qui cherchent à améliorer le cadre de vie. Afin de revitaliser un certain nombre de quartier, huit en tout dont six ont été retenus comme prioritaires au titre du CUCS, les communes de Garges-Lès-Gonesse, Sarcelles et Villiers-le-Bel sont prises en compte par les programmes ANRU qui prévoient de démolir et de reconstruire des logements, des équipements publics et de restructurer l'espace public. Plus de la moitié des habitants de Val de France sont concernés par ce programme.

Le projet de développement de Val de France se développe donc au sein d'une dynamique qui a d'abord été communale puis qui s'est très rapidement inscrite dans une gouvernance urbaine intercommunale. Les différents programmes de développement initiés au niveau régional et départemental auxquels participe la communauté d'agglomération ont également élargi l'échelle d'intervention.

Ce constat est cependant à nuancer puisque des difficultés persistent quant à la mise en relation du territoire avec les grands pôles d'activités que représentent Plaine de France et Roissy - Charles de Gaulle, ce qui explique « *la volonté affichée des élus de cette présente mandature de pousser à une collaboration plus étroite et à l'élaboration d'un projet de développement pouvant s'appuyer sur la dynamique des deux pôles* »<sup>53</sup>. Dans ce cadre, des séminaires d'échanges de bonnes pratiques avec Plaine de France ont été récemment mis en place<sup>54</sup>.

---

51 Contrat de projet État Région Île de France 2007-2013

52 SCOT du SIEVO

53 Entretien avec Marius le Prince, Directeur du développement de Val de France, mai 2009

54 Entretien avec Stéphanie Bouffard, Chargée de mission au développement économique, mai 2009

## II.3. La construction progressive du projet de développement

### II.3.1. Une stratégie fondée sur le développement endogène

La stratégie adoptée par Val de France s'est développée au fur et à mesure de la mise en place des projets. Depuis 2000, la communauté d'agglomération a concentré ses efforts sur un objectif de création d'activités. Dans un tissu économique favorable aux créateurs, un plan d'action a été mis en œuvre pour permettre l'émergence d'une véritable dynamique de création.

En avril 2005, la communauté d'agglomération a répondu à l'appel à projets de la Caisse des Dépôts et Consignations afin de créer un **Service d'Amorçage de Projet** (SAP) dans les deux ZFU. Il s'agit de favoriser la création d'entreprises en développant l'esprit d'entreprise et en optimisant l'accès des habitants aux dispositifs d'accompagnement et de financement de projets. Par exemple, l'agent SAP en place sur le territoire de Garges-Sarcelles, qui connaît bien le territoire et ses acteurs, a cherché à valoriser les loisirs des habitants (bricolage, mécanique, activités culinaires) afin de montrer à ces derniers que ces pratiques peuvent être utilisées pour créer sa propre entreprise.

Le SAP permet un véritable accompagnement des créateurs d'entreprises, depuis l'accueil des jusqu'au suivi post-crédation. L'association PRISME 95, qui est la structure porteuse du SAP, intervient constamment avec la CCI, en offrant aux créateurs des conseils et en les orientant vers d'autres organismes compétents.

La construction d'immobilier d'entreprise relève également de cette même logique puisqu'elle est d'abord destinée aux créateurs d'entreprise.

### II.3.2. Le développement de l'offre immobilière

Afin de répondre aux besoins des entreprises en matière d'immobilier d'entreprise, des **hôtels d'entreprises** ont été créés par l'agglomération et mis à disposition des entreprises à Sarcelles et à Villiers-le-Bel.

Ouvert en 2003, l'hôtel d'entreprises de Sarcelles est aujourd'hui occupé à 70%. Un projet plus récent de commercialisation de l'hôtel d'entreprise de l'espace Europe à Garges-lès-Gonesse est venu compléter l'offre immobilière envers les entreprises à partir du mois de février 2007. En décembre 2007, 27% de la surface commercialisable était occupée<sup>55</sup>. Ces deux hôtels d'entreprises ont ainsi permis à 36 entreprises de s'installer et d'obtenir des locaux adaptés à leurs activités. D'une part, la rapidité relative avec laquelle ont été occupés ces locaux traduit un certain dynamisme de l'activité économique ainsi qu'une attractivité non négligeable de la nouvelle offre immobilière. D'autre part, leur taux d'occupation actuel montre encore un fort potentiel d'accueil d'entreprises pour le territoire, faisant de l'enjeu de l'attractivité un enjeu permanent.

La communauté d'agglomération, dans sa démarche de promotion du patrimoine immobilier du territoire, a établi dans le cadre du projet ANRU une expertise « *sur le volet de la requalification des centres commerciaux de proximité dans le cadre du projet ANRU (les sablons à Sarcelles, la Muette à Garges-Lès-Gonesse)* »<sup>56</sup>.

---

55 Diagnostic de septembre 2008 réalisé par Val de France.

56 Ibid.

Dans la même perspective, des opérations de restructuration des pôles commerciaux de proximité ont été engagées par Val de France, notamment avec le projet *Arc en ciel Garges-Lès-Gonesse* qui prévoit la mise en place d'un centre commercial.

### *II.3.3. L'accueil et l'accompagnement des entreprises*

Au-delà des actions réalisées en faveur de la création d'entreprise, l'agglomération Val de France assure l'accueil des entreprises afin de leur donner des informations sur les conditions d'accès aux exonérations, via un **guichet unique**. Ce guichet vise à mettre en relation des chefs d'entreprises avec les organismes compétents, tels que les services fiscaux, l'URSSAF et les chambres consulaires. Pour informer les entreprises sur les atouts du territoire de Val de France, la communauté d'agglomération a également réalisé une plaquette de communication autour de l'implantation des entreprises.

Afin de mieux assurer l'animation de la zone franche, un poste de **Chargé de mission dédié à l'animation des ZFU**, unique pour les deux zones franches, a été créé. Ce poste consiste à :

- Assurer le lien entre les deux zones franches pour harmoniser l'action
- Assister les entrepreneurs dans leurs démarches
- Contribuer à la mise en place d'outils de communication et d'évaluation du dispositif
- Entretien et renforcer le tissu de partenaires économiques et institutionnels impliqués dans le développement des ZFU

Enfin, dans un souci de proximité, un poste de **Manager de centre-ville** a été ouvert pour chaque ZFU. Ce poste, dédié au commerce et à l'artisanat, a pour but de renforcer l'offre commerciale, de pérenniser le tissu commercial existant et de travailler sur l'image du territoire du point de vue des commerces.

Le guichet unique semble jouer un rôle décisif : en plus de renseigner les entreprises sur les avantages fiscaux liés au positionnement en ZFU, il favorise une bonne interaction entre les entreprises et les différents services municipaux et fiscaux, ainsi qu'une mise en commun des expériences. Une politique coordonnée d'accueil, mais aussi d'accompagnement, des entreprises, apporte, d'après nos observations, de la crédibilité et du poids aux actions menées sur le terrain, en permettant une visibilité immédiate de la stratégie de développement auprès des entrepreneurs. Cela constitue également un gage d'efficacité et de continuité des actions dans le temps.

### *II.3.4. Une démarche de communication avec les entreprises*

Afin de faciliter la communication et les échanges d'information entre la communauté d'agglomération et les entreprises, mais aussi pour mieux prendre en compte les besoins des entreprises, différentes réunions sont organisées, parmi lesquelles :

- des réunions d'information sur les exonérations auxquelles les entreprises ont droit, en présence des services fiscaux ;
- des réunions annuelles autour de petits déjeuners de Val de France (18 entreprises étaient présentes durant la dernière réunion).<sup>57</sup>

---

57 Diagnostic de septembre 2008 réalisé par Val de France.

La communauté de Val de France a également participé aux réunions et groupes de travail organisés par les associations qui représentent les entreprises du territoire, comme Garges en France entreprises et l'association des entreprises de Sarcelles/Villiers-le-Bel<sup>58</sup>.

Au-delà de la stratégie de communication de long terme, certaines actions ont été réalisées pour répondre à des besoins urgents. Ainsi, suite aux émeutes survenues en novembre 2005, une cellule de crise destinée aux commerces a été mise en place pour rassurer les entreprises et les commerces présents sur le territoire et pour chercher à éviter la dégradation de l'image de la ville.

La communication auprès des entreprises relève également d'une volonté de revalorisation du territoire. Nous l'avons signalé plus haut, les ZFU de Garges/Sarcelles et de Villiers-le-Bel pâtissent d'une image négative, notamment alimentée par des problèmes d'insécurité. La nécessité de lutter contre cet état de fait constitue l'un des objectifs visés par les pouvoirs publics à travers la mise en place des ZFU, mais les exonérations fiscales ne suffisent pas à améliorer l'image de ces territoires. Une stratégie de communication sur les atouts du territoire, ses projets, et ses réussites s'est donc avérée indispensable, pour raffermir la confiance des acteurs engagés et de la population, ainsi que pour attirer de nouveaux investisseurs et entreprises qui hésiteraient à se lancer dans l'aventure, à cause de la perception négative qu'ils pourraient avoir du territoire.

#### **II.4 Bilan chiffré: la confirmation d'une amorce de développement**

Avec 2 832 établissements implantés sur les deux ZFU de Val de France en 2005, dont 1719 sur la ZFU de Garges/Sarcelles, ce sont plus de 58% des établissements de l'agglomération qui se trouvent localisés dans les ZFU<sup>59</sup>. La période 2005-2007 montre ainsi un bilan économique largement positif, faisant du dispositif mis en œuvre par Val de France une composante majeure de la dynamique économique du territoire. On relève une augmentation de 6,8% du nombre d'établissements installés en zone franche. Ainsi, en 2005, 454 nouvelles entreprises se sont installées dans les zones Franches Urbaines. Ces nouvelles créations se concentrent en majeure partie sur la ZFU de Garges/Sarcelles avec 426 créations. L'ensemble de ces nouveaux établissements représente 70% des créations d'entreprises du territoire. Ces données indiquent une réelle dynamique locale en matière de création d'entreprise.

On remarque également une augmentation du nombre d'emplois créés : 691 établissements ont bénéficié d'exonérations sociales sur les ZFU de Val de France en 2007, ce qui représente un effectif de 2 218 salariés exonérés. Durant la période 2006-2007 le nombre d'emploi créés a connu une augmentation de 9%. Toutefois, ce bilan est à relativiser puisque ces emplois ont été occupés en 2007 à 20% seulement par des personnes résidant dans l'une des ZUS de Val de France, soit un chiffre bien inférieur au quota d'un tiers demandé par la loi dans le dispositif ZFU.

La stratégie adoptée à Val de France s'est construite progressivement, autour d'une démarche partenariale qui articule différentes échelles d'intervention. Bien qu'il s'agisse encore d'une impulsion récente, qui manque certes de cohérence globale, l'agglomération a réussi à capter le potentiel de ce territoire en termes de culture de création d'entreprise et ouvre aujourd'hui son champ d'action vers d'autres perspectives, comme le changement d'image du quartier.

---

58 *Ibid*

59 *Ibid*

### **III. Un projet de développement inscrit dans une démarche stratégique et cohérente**

Afin d'enclencher une dynamique de développement de ses zones franches urbaines, la communauté d'agglomération de Val de France a dû imaginer et mettre en place une démarche à caractère stratégique. Les différents rapports relatifs à la ZFU de Val de France, ainsi que les entretiens menés auprès des acteurs du développement local nous ont permis de mettre en évidence les grandes lignes de cette démarche, et d'en identifier les impacts positifs sur le territoire.

#### **III.1. Une cohérence interne du projet pour une action en phase avec les besoins**

La communauté d'agglomération de Val de France a fondé son action sur plusieurs diagnostics qui lui ont permis d'être au fait de la situation du territoire et de ses besoins en matière de développement. Ceux-ci mettaient en évidence un manque important d'attractivité et un accès à l'emploi insuffisant pour les publics les plus éloignés. Il a ainsi été signalé que le territoire avait un besoin urgent de « *pérennisation de l'activité des très petites entreprises* » (TPE), d'« *accompagnement des entreprises en matière d'emploi et de recrutement* » et d'une « *offre de formation adaptée aux besoins des habitants et des entreprises* »<sup>60</sup>. Différents rapports tels que celui du Grand Projet de Ville Garges/Sarcelles, du plan d'action 2009-2010 de développement de la communauté d'agglomération Val de France réalisé par le Cabinet de François Ohl, mais aussi le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), ont confirmé ce diagnostic.

Comme nous l'avons mentionné, Val de France s'est donné pour objectif d'améliorer l'accueil des entreprises ainsi que leur pérennité, tout en favorisant l'attractivité du territoire, et la diversification des activités. Cette volonté d'accompagnement permanent et de proximité aux entreprises s'est traduite notamment par la création d'un poste d'animateur du territoire. Le service d'amorçage de projet (SAP) mis en place avec la CDC s'inscrit dans la même logique visant à encourager l'esprit d'entreprise et à faciliter l'accès et la visibilité des différents dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprises. Afin de favoriser l'accès à l'emploi par les habitants du quartier, une politique de rapprochement entre le Pôle Emploi et les entreprises a été mise en oeuvre par la communauté d'agglomération. Toutefois, c'est bien vers la création d'entreprises que s'est orientée la stratégie en priorité.

---

60 Diagnostic de septembre 2008, réalisé par Val de France

## III.2. Une stratégie intégrée de développement pour une réponse multidimensionnelle et globale

Les besoins multiples du territoire et la complexité des enjeux et acteurs en présence ont nécessité la mise en place d'une stratégie qui soit à même de relever le défi d'un développement global, prenant en compte simultanément les enjeux sociaux, urbains et économiques du développement, ainsi que les différentes échelles d'intervention.

### III.2.1. Une approche de développement multidimensionnelle et simultanée sur les deux ZFU

Dans son ambition de valorisation des ressources locales, la communauté d'agglomération a engagé des actions dans les domaines économique, social et urbain. Ainsi, il s'est agi pour Val de France de s'impliquer dans le développement économique par une politique d'exonération de taxes, et par des actions menées pour accueillir et aider les entreprises dans leurs tâches administratives.

Dans le domaine urbain, des efforts ont été engagés pour créer un parc urbain répondant aux **besoins immobiliers des entreprises**, par la construction notamment d'un hôtel d'entreprise à Sarcelles et de l'espace Europe à Garges-Lès-Gonesse.

L'aspect social des interventions est quant à lui pris en compte à travers des actions d'aide à l'insertion socioprofessionnelle menées par la communauté d'agglomération. Ces actions ont pour principal objectif d'aider les entreprises à être en relation avec le Pôle Emploi, pour permettre une rencontre de l'offre et de la demande en matière d'emploi. La mise en place du PLIE en 2007 par la communauté d'agglomération entre dans cette même logique, consistant à **favoriser l'accès aux emplois** créés sur le territoire pour la population locale, ainsi qu'à des formations adaptées au marché de l'emploi local.

Cette approche globale s'explique par les besoins des entreprises et de la population en matière de locaux adaptés, de transports, de formation, et d'accueil d'entreprises. Elle s'explique aussi par une prise de conscience de la part des acteurs politiques et techniques de la complexité des réalités du terrain et de la nécessité de traiter conjointement les problématiques économiques, urbaines et sociales, dont les interdépendances rendent nécessaire une telle approche.

C'est donc en cohérence avec cette approche décloisonnée et multidimensionnelle que la communauté d'agglomération a décidé de créer en 2007, le poste de directeur de développement chargé de superviser et de coordonner les différents services liés de près ou de loin au développement du territoire, de l'urbanisme à l'économie en passant par le service emploi, et la politique de la ville.

Dans la continuité de cette approche globale, l'animation des deux ZFU conduite au niveau intercommunal est aujourd'hui pilotée par un animateur chargé d'accueillir, informer et orienter les créateurs d'entreprises, ainsi que d'animer économiquement les deux zones franches urbaines, dans le souci de prendre en compte les besoins que celles-ci ont en commun.

### III.2.2. Une articulation efficace des échelles pour une mobilisation transversale des acteurs

Nous l'avons signalé plus haut, le territoire de Val de France est un grand maillage de projets et de dispositifs, tels que le CUCS, le projet ANRU, ou le Schéma de cohérence territoriale de l'Est du Val d'Oise. Ce maillage met en relation plusieurs acteurs régionaux, départementaux, communaux,

publics et privés. Ce qui nécessite une bonne articulation des échelles pour le bon déroulement du projet.

Deux critères permettent de vérifier l'efficacité et la cohérence de cette articulation: la dimension partagée des objectifs entre tous les partenaires, et la présence des mêmes acteurs aux deux niveaux d'intervention intercommunal et communal, facilitant ainsi une mobilisation efficace de l'ensemble des partenaires de l'intercommunalité. En atteste la grande réunion organisée par la communauté d'agglomération, au mois de février dernier, qui a réuni tous les partenaires autour d'une même table afin de décider du « plan d'action 2009-2010 » élaboré par le cabinet Ohl.

De même, les rencontres annuelles organisées par Val de France avec les entreprises, ou des actions comme la mise en place du service d'amorçage de projet ou du PLIE, ont démontré la mobilisation réussie des partenaires locaux et l'émergence d'une gouvernance qui voit une étroite collaboration entre les acteurs publics et privés autour d'un projet aux objectifs partagés.

### ***L'implication des acteurs dans le développement de leur territoire :***

L'établissement de critères objectifs et quantitatifs ne peuvent à eux seuls suffire à permettre la réussite d'un projet de développement. À cela il faut ajouter des aspects qualitatifs et humains, qui font de la conduite de projet avant tout une conduite de femmes et d'hommes mobilisés autour d'un objectif commun, et dans un contexte spécifique. Celui de Val de France a conduit à une mobilisation d'acteurs divers et à la formation d'un réseau de coopération solide. Il s'agit là d'une des richesses de cette communauté d'agglomération. Les difficultés sociales et la stigmatisation de ce territoire comme « quartier sensible », loin d'avoir été une cause de défaitisme, a plutôt été un vecteur de mobilisation des acteurs politiques, économiques, associatifs et techniques. Cela vient compenser l'absence d'identité économique et la mauvaise image des territoires, par la présence d'acteurs enclins à la coopération et aux échanges d'expériences. La communauté d'agglomération a d'ailleurs su s'appuyer sur cette richesse et l'entretenir, en mettant en place divers partenariats ou de simples rencontres, notamment entre les associations de chefs d'entreprise, les municipalités, et les habitants : la mobilisation d'une quinzaine d'industriels autour de l'opération « portes ouvertes pour les métiers de la mécanique » en 2003 en est un exemple.

### **III.3 Un pilotage technique en voie de consolidation, appuyé sur une volonté politique forte**

Il faut mettre en avant l'existence d'un pilotage technique qui s'appuie sur un **portage politique** fort, ce qui est remarquable pour un projet intercommunal. En effet, l'histoire de la création de la communauté d'agglomération et la mobilisation politique qu'elle a suscité montrent le poids décisif des élus dans les différentes missions menées - en témoignent la plupart des actions et des orientations décidées comme le rapprochement avec le pôle de Roissy - Charles de Gaulle et celui de Plaine de France. En effet, de telles actions sont directement issues de décisions prises par les élus. Le poste de manager de centre-ville, par exemple « a été créé à la demande expresse des élus, qui voulaient encourager l'esprit d'entreprise, et mettre au service des habitants souhaitant se lancer dans l'aventure entrepreneuriale une aide et un accompagnement de proximité. »<sup>61</sup>

Ce portage des élus semble s'affranchir des divergences politiques présentes dans la communauté d'agglomération, et tous semblent se retrouver sur des conceptions et une vision communes du rôle de la ZFU comme générateur de développement social à partir du développement économique. Cette vision s'inscrit dans une démarche de valorisation et d'attractivité du territoire,

---

61 Entretien avec Marius le prince, Directeur du développement de Val de France, mai 2009

cherchant à repérer ses besoins et les objectifs à atteindre en matière de développement, pour identifier les moyens d'action à même d'y répondre.

*L'engagement des acteurs politiques de tous bords*

L'engagement et la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics, notamment des élus, indépendamment de leur couleur politique apparaît comme un facteur de réussite pour le développement du territoire. En effet, malgré les divergences politiques qu'il existe entre les communes de Garges-lès-Gonesse (UMP), et Sarcelles (PS), la poursuite d'objectifs communs et, pour ce faire, la recherche d'un consensus entre les différentes parties impliquées donne de la vitalité et du dynamisme au projet de développement des ZFU. Un véritable travail collaboratif et de fond a ainsi pu se mettre en place, permettant autant la cohérence et la coordination des actions que la pérennité de leurs effets.

Ce portage politique ne s'est pas fait sans difficulté. En effet, pour un certain nombre d'élus, le fait de conduire un développement économique qui devait tenir compte de la donne sociale des habitants n'allait pas de soi. Selon la directrice du développement économique, « *beaucoup ne voyaient le développement qu'en termes de création d'entreprises et non d'apport positif dans le quotidien des habitants.* »<sup>62</sup>. Ce type de malentendu tend aujourd'hui à s'estomper, notamment au fil des échanges entre les élus, les services techniques et la population, ce qui permet de faire le lien entre le développement économique et les besoins sociaux, et donne aux acteurs publics une meilleure visibilité des enjeux du développement sur le terrain.

L'implication des élus a eu pour conséquence de mobiliser les acteurs techniques et de permettre la pérennité du projet de développement. C'est fort de ce soutien que Val de France a pu mettre une stratégie pérenne en place, ainsi qu'une collaboration plus poussée des différents services. Cette transversalité recherchée se concrétise à travers la création du poste de directeur de développement, et dans les réunions qui s'organisent régulièrement entre les services de la communauté d'agglomération. Le fait que ces services se trouvent dans le même bâtiment est aussi un facteur essentiel du partage d'informations.

La coordination des acteurs publics et privés permet par ailleurs une bonne gouvernance du territoire. À travers les comités de pilotage et les commissions de politique de la ville, Val de France réunit régulièrement les élus et les chefs de projet de chaque commune, ainsi que les techniciens et acteurs de chaque projet. Cette coordination permet de réaliser des mises au point, de favoriser les échanges, ainsi que le suivi des actions en cours. Elle démontre par ailleurs une articulation efficace entre un portage politique qui insuffle et appuie le projet de développement, et un pilotage technique qui se construit autour d'une démarche partenariale, aussi bien dans l'élaboration des projets que dans leur réalisation.

---

62 Entretien avec Stéphanie Bouffard, Chargée de mission au développement économique, mai 2009

## **IV. Les limites de l'expérience**

### **IV.1 Un esprit bureaucratique qui freine les bonnes volontés**

Malgré un effort de simplification des procédures et d'accompagnement administratif, beaucoup des acteurs que nous avons rencontrés se plaignent du caractère bureaucratique des aides et de l'accompagnement des entreprises. Certains parlent de « *va-et-vient inutiles* », entre les fonctionnaires des communes et ceux de la communauté d'agglomération de Val de France, et avouent avoir failli abandonner leurs projets pour cette raison. Ces aspects s'avèrent être des freins qui peuvent décourager l'esprit d'entreprise nécessaire au développement d'une activité économique. En ce qui concerne les chefs de projet et animateurs ZFU, la plupart avouent leurs difficultés quotidiennes à mener à bien leurs projets et la lenteur des prises de décisions, « *qui doivent faire le tour de la terre* », avant de pouvoir déboucher sur une action. Il apparaît ainsi un certain décalage entre la logique du monde de l'entreprise et du développement, et celle de l'appareil administratif.

### **IV.2. Un portage politique qui peut encourager un certain esprit de clientélisme**

Le projet de développement des ZFU de la communauté d'agglomération de Val de France bénéficie d'un fort soutien politique qui va au-delà des appartenances politiques. Toutefois, on semble noter, de cet état de fait, un certain glissement vers un esprit diffus de clientélisme. Certains acteurs publics locaux font le constat que des individus, se targuant de leurs relations avec tel ou tel élu, voient leurs dossiers avancer plus rapidement que d'autres. Autant de raisons qui contribuent à diffuser dans la population de futurs entrepreneurs l'idée selon laquelle la réussite n'est pas une question d'organisation et de volonté, mais de pouvoir d'influence.

### **IV.3. Un manque d'effectif et un turn-over important des chefs de projet et animateurs ZFU**

Le développement économique est autant un travail d'expertise, qu'un processus relationnel fondé sur l'habitude et la confiance, propre à chaque territoire. L'ancienneté et l'expérience de terrain peuvent être, dans ce domaine, un atout décisif quant à la réussite d'un projet de développement. Cependant, la vacance d'un certain nombre de poste, fruit de départs volontaires, souvent après deux ans, voire un an seulement d'exercice, constitue un problème majeur. En raison de l'importance des délais de remplacement du personnel, allant parfois jusqu'à un an d'attente, le personnel restant se retrouve en sous-effectif, ce qui nuit à l'atmosphère de travail et a pour effet de renforcer encore le turn-over.

#### **IV.4. Un pessimisme diffus quant à l'image du territoire**

C'est un fait, la plupart des quartiers classés en ZFU véhiculent une image négative, qui ne favorise pas l'activité économique. Le changement d'image du quartier semble donc un élément nécessaire à l'impulsion d'une dynamique de développement. Or, force est de constater un certain pessimisme ambiant dans le discours, notamment politique, sur l'état des villes ou encore sur la capacité de la communauté d'agglomération à générer une amélioration de la situation économique et sociale du territoire. C'est un discours qui ne peut qu'accentuer le problème d'image dont nous venons de parler, ancrer le pessimisme, et par là décourager les investissements. Il s'agit dès lors, pour les acteurs publics du développement, de prendre conscience de cet écueil, et de travailler sur une communication qui aide à contrer cette tendance.

## **Conclusion**

Val de France est un exemple intéressant de portage intercommunal d'une ZFU. Le lien entre la construction de la communauté d'agglomération et le projet pour la ZFU est en effet très fort puisque c'est bien à cause de la création d'une ZFU à cheval sur deux villes (Garges –Sarcelles) que la coopération intercommunale a dû être renforcée. Par la suite, le projet de développement économique des deux ZFU a permis à Val de France de s'affirmer et de légitimer son action.

Le cas de ce territoire s'inscrit donc dans une réflexion plus globale autour de l'échelle pertinente d'intervention. On a souvent tendance aujourd'hui à considérer l'agglomération comme une échelle adéquate, qui concilie vision globale d'un territoire et action de proximité. Dans le cas de Val de France, on a bien une articulation relativement cohérente des échelles, qui permet de ne pas considérer ces ZFU comme des espaces clos mais au contraire de les replacer dans le contexte bien particulier de l'Île-de-France, même si cet atout demande à être mieux exploité.

Dans le même temps, la création de postes dédiés à un quartier en particulier cherche à répondre à un besoin de proximité de l'action locale. L'agglomération a également une connaissance précise des spécificités du terrain et a bien su intégrer le potentiel de son territoire, à savoir le dynamisme de ses réseaux d'entrepreneurs et la présence d'une culture qui favorise la création d'entreprise, dans sa stratégie de développement économique.

Le niveau intercommunal, du fait de sa jeunesse notamment, semble par ailleurs plus facilement enclin à une approche transversale qui prend en compte les aspects économiques, sociaux et urbains du développement, que des services municipaux trop souvent cloisonnés et difficiles à faire travailler ainsi.

Cependant, Val de France révèle également des inconvénients symptomatiques d'un portage intercommunal : difficile répartition des compétences administratives entre l'agglomération et les communes, faible visibilité de l'action intercommunale pour les habitants, faiblesse des moyens financiers et humains.

Il est néanmoins intéressant de remarquer que cette action intercommunale n'est pas pour autant déconnectée des communes et ne s'inscrit pas dans une logique de concurrence entre collectivités. Dans cette communauté d'agglomération, qui n'a donc pas de représentants élus au suffrage universel, les maires semblent s'être fortement investis dans les projets concernant la ZFU. Portage intercommunal n'est donc pas synonyme d'absence de la sphère politique.

C'est au contraire un portage technique et un véritable suivi des projets qui font défaut à Val de France. L'important turn-over dans les services intercommunaux, ainsi que la faiblesse des moyens humains alloués à l'agglomération constituent des freins qui pèsent fortement sur la cohérence globale des actions menées.

Si Val de France n'est pas un cas exemplaire de stratégie intégrée de territoire, elle n'en reste pas moins un exemple enrichissant de dynamique locale, avec les points forts et les points faibles qu'elle peut comporter, illustrant bien les conditions nécessaires à la construction d'une stratégie et de développement économique solidaire.

# Synthèse

---

Les trois monographies qui précèdent s'articulent autour des trois aspects *stratégique, intégré* et enfin *territorialisé* de la stratégie déployée. Cette grille de lecture des stratégies déployées au sein des trois zones franches nous a permis de mettre en évidence les particularités de chaque site, et par comparaison de pouvoir ébaucher les conclusions transversales que nous détaillons dans cette synthèse, concernant les conditions et les bonnes pratiques qui, réunies, ont permis aux zones franches en question de connaître une amorce de développement.

Au vu du contexte local et de la stratégie de développement conçue dans chacune des ZFU, nous nous sommes donc interrogés sur les facteurs et les dispositifs permettant d'attirer des entreprises ou d'inciter à la création d'activités, de maintenir, de renforcer, ou de renouveler le tissu économique de proximité, pour, à terme améliorer les conditions de vie de ces quartiers sensibles.

Nous présentons donc ici les réponses que nous avons pu identifier en établissant les monographies des trois zones franches de Saint-Étienne, Vaulx-en-Velin, et Val de France. Les leviers du développement économique qui renvoient à l'élaboration de la stratégie, des réseaux d'acteurs qui la portent, et aux dispositifs et outils mis en œuvre. Le rôle du programme Territoires Sensibles, qui touche à la fois l'élaboration de la stratégie, la gouvernance qui s'établit dans les collectivités et les outils proposés est enfin analysé.

## I. Construire une stratégie

---

### I.1. Adapter la stratégie au contexte local

Bien que les zones franches urbaines se caractérisent généralement par une forte prépondérance des PME et TPE, une **faible mixité fonctionnelle**, et une surreprésentation de l'habitat social, c'est bien la diversité des contextes locaux qui prime. Celle-ci explique les différences d'orientations stratégiques relevées entre les trois sites étudiés.

La mise en place d'une stratégie de territoire implique en effet de faire des choix et d'établir des priorités en matière de développement. La différence fondamentale relevée dans les options stratégiques privilégiées porte sur le choix de travailler en priorité sur l'attractivité du territoire – pour favoriser un développement exogène, ou bien d'insister principalement sur la création d'entreprises, afin d'initier un développement endogène de la zone franche.

L'agglomération de Val de France a ainsi **privilegié la création d'entreprises**. Cela a été facilité par la préexistence d'un tissu économique relativement dense et déjà constitué, ainsi que par un esprit d'entrepreneuriat diffus sur le territoire.

À Saint-Étienne, au contraire, c'est l'attractivité qui a été mise en avant. La faiblesse du tissu économique dans le quartier de Montreynaud, et un entrepreneuriat peu dynamique, ont conduit la municipalité à mettre l'accent sur les services aux entreprises, afin de les inciter à s'installer sur ce territoire.

Ces **options stratégiques** n'ont pu être décidées qu'au regard du contexte local et du potentiel du territoire. On comprend dès lors l'importance d'une **phase initiale de diagnostic** dans la construction d'une stratégie cohérente, ainsi que la mise en place d'outils de suivi tels que des observatoires permettant d'adapter la stratégie aux évolutions en jeu.



#### Bonne pratique : L'OPALE, observatoire à l'échelle de l'agglomération lyonnaise

L'agglomération lyonnaise dispose d'un observatoire économique, l'OPALE (Observatoire Partenarial Lyonnais en Économie), qui est un outil particulièrement efficace pour analyser les tendances économiques que connaît l'ensemble de l'agglomération. Son champ d'observation recouvrant les 296 communes du bassin économique lyonnais, l'OPALE permet d'identifier avec clarté et à une échelle pertinente les atouts, mais aussi les faiblesses du territoire. Ainsi, il fournit les informations nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de développement pour les collectivités, et rend possible le jeu sur les complémentarités de territoire. La qualité et l'utilité du travail de l'OPALE tiennent non seulement à l'échelle à laquelle il agit, mais aussi à la dimension partenariale sur laquelle se fonde son action.



## Bonne pratique : l'Observatoire économique de la ZFU à Saint-Étienne

Depuis 2006, la Ville de Saint-Étienne a mis en place un Observatoire économique de la zone franche qui publie chaque année une brochure d'information sur les évolutions économiques de Montreynaud et du Technopôle. Il opère une localisation géographique des entreprises et répertorie le nombre d'établissements présents, les effectifs salariés estimés et le champ d'activité des entreprises, afin de mieux appréhender les caractéristiques du territoire. Cet observatoire est autant un outil de connaissance que de communication, puisqu'il vise à promouvoir la zone franche et l'action de la Ville en valorisant son bilan positif.

### I.2. Concevoir un projet de territoire

Les contextes locaux très différents des zones franches ne gomment pourtant pas l'objectif général auquel répond le dispositif au niveau national : la revalorisation économique de ces territoires sensibles par l'encouragement à l'activité des entreprises, afin d'animer et de diversifier des quartiers d'habitat social, tout en y favorisant l'emploi local.

Cette visée globale est néanmoins adaptée à chaque territoire, qui met l'accent sur des aspects spécifiques du développement économique. Comme nous l'avons souligné, si à Val de France la création d'entreprises a pris une place centrale, la zone franche de Saint-Étienne quant à elle mise plutôt sur son attractivité. Les ambitions de la politique des zones franches sont donc esquissées au niveau national, mais de façon suffisamment flexible pour que les territoires s'approprient ces objectifs selon leurs particularités.

Il convient cependant de souligner que les **objectifs**, s'ils s'inscrivent généralement dans une vision claire du développement économique, restent **qualitatifs plus que chiffrés**, ce qui peut s'expliquer par **l'aspect expérimental de l'action dans les zones franches**.

En effet, les projets mis en œuvre au sein des ZFU se façonnent pas à pas, selon les opportunités, et les échéances diverses que constituent les différents projets et conventions pouvant toucher la ZFU (conventions ANRU, par exemple) ou encore les échéances électorales.

La **flexibilité des projets de développement** trouve notamment une illustration dans la zone franche de Saint-Étienne, où la Chargée de mission dédiée au développement économique a su impulser une action partenariale qui lui a permis d'inclure dans sa stratégie de promotion et de développement du quartier de Montreynaud, une initiative privée telle que la construction du centre d'activité de la Grand'Ourse<sup>63</sup>. Ce centre, qui a ouvert ses portes à la fin du mois d'avril 2009, est né d'une démarche collective mais strictement privée de petits entrepreneurs désireux de se construire des locaux adaptés à leurs activités, et a vite acquis le statut d'un projet de territoire fortement encouragé et soutenu par la municipalité.

Mais, en plus de la nécessité du **caractère progressif de la construction du projet**, une vision globale donnant un cap à l'action semble jouer un rôle majeur. En effet, l'une des clés de la réussite d'un projet de développement territorial semble tenir à sa capacité à concilier à la fois les objectifs généraux fixés initialement, et les objectifs de court terme, qui eux peuvent apparaître au fur

---

63 Pour plus de détails, lire par la suite l'encadré « Bonne pratique : le centre d'activité de la Grand'Ourse » dans la partie III.3 de la synthèse

et à mesure des évolutions du territoire. C'est surtout dans la gestion flexible de ces objectifs que réside la capacité d'un projet à générer du développement. Il s'agit donc pour les collectivités qui impulsent une stratégie, de se trouver dans un état de veille permanent qui leur permette de réviser régulièrement leurs objectifs en fonction de l'évolution des réalités de terrain en évolution permanente. Cela implique une réévaluation fréquente des diagnostics afin de bien identifier les besoins du territoire et de proposer des plans d'actions adaptables aux spécificités locales. À l'inverse, ne pas prêter une attention permanente aux évolutions du territoire présente le risque de s'enfermer dans une lecture figée des problématiques. Un tel écueil entraîne le risque d'un décalage croissant entre la nature des besoins économiques et les réponses apportées par la collectivité.

Outre la tentative d'articuler les objectifs de court terme et de long terme, il faut donc gérer les interactions et les priorités entre ces deux niveaux, de manière à assurer leur cohérence et véritable articulation entre eux. En d'autres termes, cela signifie qu'il faut inscrire les intérêts particuliers des entreprises dans le projet global de développement du territoire. Dans les faits, une telle démarche se traduit par la conciliation entre la croissance des entreprises et l'attractivité globale du territoire, deux phénomènes qui s'autoalimentent et participent d'un même mouvement de dynamisation du territoire. Il s'agit donc de donner de la cohérence interne aux différentes dynamiques présentes sur un territoire, afin que celles-ci évoluent dans le même sens, et non en opposition. La préexistence d'une vision politique du territoire, et donc d'un projet de territoire, permet de fixer un horizon à l'action et apparaît à ce titre comme une condition préalable à l'impulsion d'une dynamique de développement local.



### **Bonne pratique : une vision politique forte et ancienne permettant d'encadrer et d'orienter la stratégie de développement à Vaulx-en-Velin**

L'ancienneté de l'équipe municipale en place à Vaulx-en-Velin a permis une véritable continuité d'action dans le temps. A travers la personnalité de Maurice Charrier, une volonté politique de faire de Vaulx-en-Velin une ville d'agglomération, attractive et dynamique, encadre et impulse la stratégie depuis plus d'une vingtaine d'années. Pour mettre un terme à la mauvaise réputation de la commune, l'accent a été mis sur l'immobilier d'entreprises et sur la rénovation du centre-ville. Une véritable cohérence des actions au cours du temps, ainsi que des évolutions positives indiscutables ont été permises par la continuité et la stabilité des objectifs poursuivis.

### **I.3. Définir des principes d'action reposant sur le décloisonnement des enjeux et des échelles**

Une action de développement économique ne peut être fructueuse que si elle s'accompagne d'une dynamique d'ensemble d'améliorations sociales et urbaines. Ainsi, le développement immobilier est-il indissociable du développement économique, puisqu'il conditionne la qualité de l'accueil des entreprises et l'image du quartier. De même, le développement économique n'a-t-il de sens que si les habitants le perçoivent comme une opportunité d'améliorer leur situation sociale.

Il est donc primordial de réussir l'articulation avec les dispositifs déjà présents sur le territoire. Les territoires classés ZFU font souvent aussi l'objet de conventions ANRU, CUCS ou de PLIE qui peuvent être l'occasion de favoriser le développement économique. Le cas de Val de France est un

exemple de construction d'une stratégie de développement économique qui se conjugue avec les projets de développement urbain et social, grâce à l'existence, depuis 2007, d'un directeur commun aux services du développement économique, social et urbain.

### Bonne pratique : Le poste de Directeur de développement à Val de France, gage du décloisonnement de l'action

C'est en 2007 que la communauté d'agglomération de Val de France s'est dotée d'un Directeur de développement ayant sous sa responsabilité à la fois le service économique et d'animation du territoire, les services de l'insertion à l'emploi, la politique de la ville et l'urbanisme. La création de ce poste traduit une certaine volonté de prendre en compte de manière transversale des problématiques économiques, urbaines et sociales, c'est-à-dire une approche multidimensionnelle du développement. L'existence de ce directeur commun permet un rapprochement et une meilleure coordination entre les différents services, en vue d'établir une stratégie intégrée de développement.

L'initiative prise à Saint-Étienne pour articuler l'aide à l'emploi et la stratégie de développement économique relève aussi d'une forme de décloisonnement qui mérite d'être soulignée.

### Bonne pratique : l'aide au recrutement à Saint-Étienne

À Saint-Étienne, l'interface entre les habitants et les entreprises de la zone franche est principalement assurée par le Groupe Solidarité Emploi. Créé en 2006 pour faire face aux problèmes de pilotage des dispositifs d'aide à l'emploi, le Groupe Solidarité Emploi a pour mission principale de recueillir des données afin de mieux identifier les publics concernés, d'assurer un accompagnement individuel des chômeurs, et de mobiliser les entreprises pour repérer les offres d'emploi. Dans le même temps, il accompagne les recrutements, en proposant aux demandeurs d'emplois comme aux chefs d'entreprise des entretiens individuels. Cette aide, qui gagnerait toutefois à être renforcée, semble la bienvenue car la plupart des entrepreneurs interrogés manifestent de manière récurrente des difficultés à recruter parmi les habitants de la ZFU.

L'articulation des échelles constitue un second point fondamental pour la réussite d'un projet de développement territorial intégré. En effet, compte tenu d'une certaine fluidification de l'économie occasionnée par les performances toujours plus grandes des TIC<sup>64</sup>, l'échelle optimale d'un marché semble devenir celle de l'agglomération. Il n'est donc plus possible d'ignorer les interactions sociales, culturelles, politiques et économiques qui se font à ce niveau, et il apparaît impératif de développer une **stratégie partenariale et concertée s'articulant avec l'échelle de l'agglomération**. L'idée qui semble conditionner la réussite d'un projet de développement

64 Technologies de l'Information et des Communications.

économique, notamment dans le cas d'une commune de banlieue, est de jouer sur les **complémentarités des territoires**.

Si l'échelle de l'agglomération semble particulièrement pertinente dans la définition d'une stratégie de développement communal, il convient de ne pas négliger l'importance du quartier. Le quartier reste en effet une échelle d'intervention légitime car il reste un niveau proche des habitants. Mais l'écueil à éviter serait de considérer la ZFU comme un territoire isolé, fonctionnant en autarcie. En dehors même des effets de « label » liées aux dispositifs exceptionnels de la politique de la ville, les risques de stigmatisation sont présents d'emblée, en raison des caractéristiques sociales, économiques et urbaines initiales des zones franches. Leur insertion dans l'ensemble du territoire apparaît donc indispensable.



### **Bonne pratique : L'insertion de la ZFU de Vaulx-en-Velin dans le tissu socio-économique de la commune et de l'agglomération**

La ZFU première génération de Vaulx-en-Velin présente la particularité d'avoir toujours été articulée avec le reste du territoire de la commune. Certes, si cela a été facilité par sa position géographique en cœur de ville, le risque de fragmenter le territoire restait présent. Pour y parer, le projet de développement de la ZFU a donc été conçu au regard de l'ensemble des dynamiques socioéconomiques de la commune.

De même, une réflexion a été menée sur le rôle économique que pouvait jouer la ZFU au niveau de l'agglomération. Cette réflexion a été facilitée par le double mandat de Maurice Charrier, à la fois Maire de Vaulx-en-Velin et vice-président du Grand Lyon. La capacité de la collectivité à articuler les différentes échelles d'intervention pour donner une cohérence globale au projet de développement de la ZFU apparaît ici comme un facteur de réussite incontestable.

#### **I.4. Enclencher une stratégie de communication globale de la ZFU pour promouvoir son attractivité**

Inscrire un projet de développement dans **une logique de promotion territoriale** se révèle particulièrement efficace pour créer de l'attractivité. En effet, l'attractivité est un préalable à l'installation d'entreprises. Il s'agit donc de jouer sur l'amélioration de la perception que l'on peut en avoir, basée sur des critères plus ou moins subjectifs tels que le sentiment d'insécurité ou la propreté. Dans cette perspective, la ville devient comparable à un produit commercial qu'il convient de rendre performant et adapté aux besoins existants, mais aussi d'effectuer une diffusion juste et adaptée de l'information relative à ce produit pour mieux le vendre.

La **stratégie de communication** à mettre en place doit suivre cette logique de « marketing » territorial. Elle doit montrer que le territoire en question est un lieu de vie sociale et culturelle, dont l'environnement est agréable, en même temps qu'un véritable lieu d'affaires.

La mise en valeur des caractéristiques propres à un territoire, si elle peut entraîner un regain d'attractivité depuis l'extérieur, contribue également à renforcer son **appropriation par les habitants**. Cette valorisation participe ainsi d'un processus de regain de confiance dans le potentiel du territoire, et de la volonté de développer un projet conjoint pour celui-ci : les intérêts des habitants et ceux des entrepreneurs se rejoignent en effet dans la valorisation du territoire.

S'il est important de fonder une stratégie de communication sur les points forts du territoire, il ne faut pas non plus risquer de susciter un décalage entre l'identité du quartier telle qu'elle est perçue en son sein, et l'image qui en est promue à l'extérieur. Limiter ce décalage implique de communiquer sur l'amélioration d'ensemble de l'image de la ville, et de bien manier certains outils tels que la réhabilitation urbaine, le développement de la vie culturelle, etc. La force des liens sociaux est une source de confiance majeure pour des investisseurs. En d'autres termes, une **stratégie de communication globale**, et visant à diffuser une bonne image, permet une meilleure appropriation du projet de développement par l'ensemble des acteurs impliqués.

### Bonne pratique : Vaulx-en-Velin et la logique de promotion territoriale conduite par la collectivité

La logique de promotion territoriale à l'œuvre à Vaulx-en-Velin a été un atout pour la redynamisation du territoire de la ZFU. La ville a d'une certaine manière été considérée comme un véritable produit marchand par l'équipe municipale. Mais la stratégie de promotion de ce nouveau produit qu'est devenue la commune, a eu pour particularité de s'appliquer à l'ensemble de la ville, et pas seulement à sa ZFU. Pour ce faire, le Maire a notamment démarché de nombreuses entreprises immobilières lors de salons immobiliers.

Par ailleurs, l'image de Vaulx-en-Velin a été portée au niveau de l'agglomération Lyonnaise comme une ville d'avenir, avec un fort potentiel de créativité, tant économique que culturel. Cette démarche s'est traduite par des actions contribuant à rompre avec l'image négative associée à la ville, avec notamment la création et la communication d'événements populaires, tels que le festival « A Vaulx Jazz ».

Afin de donner une meilleure efficacité à sa stratégie de communication, une ZFU doit d'autre part segmenter ses cibles pour mieux **adapter le contenu et la forme du message**. Il convient donc de distinguer et de conjuguer la communication sur le projet, les services qui y sont associés et l'image du territoire.

L'existence de services aux entreprises (restauration, etc.), de locaux adaptés et agréables, le fait que les commerces soient sécurisés et disposent d'équipements (stationnement, transport), sont par exemple des atouts sur lesquels il convient d'insister pour donner l'envie de s'installer aux entrepreneurs. Un certain nombre de structures relais de la communication sont nécessaires, et à une échelle adaptée : maisons de l'emploi en mesure d'indiquer quelles activités sont présentes sur le territoire, maisons de l'entreprise, associations d'entreprises, ou encore comités de pilotage qui se réunissent régulièrement pour réactualiser le contenu et les moyens de la communication.

Les évolutions de plus en plus rapides dans le domaine des télécommunications impliquent une attention soutenue pour rester à jour. La réactualisation permanente des moyens de communication est en effet primordiale pour optimiser les dispositifs d'exonération et d'accompagnement dans les ZFU. Des supports d'informations classiques restent toutefois relativement utiles, tels que des livrets de présentation de la ZFU et de ses avantages, mais ceux-ci doivent manipuler un vocabulaire ajusté aux cibles visées, et ne pas, par exemple, employer de termes trop techniques pour de jeunes entrepreneurs encore novices.

## II. Mobiliser les acteurs

### II.1. Impliquer tous les acteurs

Une stratégie de développement ne peut se décider dans une relation strictement hiérarchique. Au contraire, elle doit s'inscrire dans un **processus de gouvernance** où tous les acteurs, publics comme privés, sont impliqués et investis.

Dans ce système, chaque catégorie d'acteurs a son rôle à jouer, et apporte différents angles de vue aux projets :

- Les **acteurs politiques** apportent une **vision** du territoire et une **légitimité** du projet, tant envers la population qu'envers les acteurs extérieurs à la zone franche urbaine.

- Les **services techniques** de la collectivité, ou maîtrise d'ouvrage, ont alors pour rôle de monter des dossiers financiers ou immobiliers, de favoriser la mobilisation de fonds publics et privés, mais surtout d'**organiser la gouvernance**. Il s'agit de constituer un réseau d'acteurs, dans lequel la maîtrise d'ouvrage assure le lien. À cet égard, il s'avère nécessaire que les stratégies de développement économique soient portées techniquement par un acteur dédié spécialement à la zone franche.

- Il revient aux **acteurs économiques**, à savoir les organismes consulaires et les associations d'entrepreneurs, d'assurer le lien entre les entreprises et le projet de territoire. Grâce à leur rôle d'interlocuteurs privilégiés des entreprises, ils sont plus à même d'exprimer les points de vue et besoins de ces dernières, et d'aider à **concilier des logiques publiques et privées**. Leur intervention peut également permettre d'élargir les outils de développement économique.

#### Bonne pratique : l'utilisation de dispositifs connexes grâce à l'implication des acteurs consulaires

À Saint-Étienne, l'implication de la Chambre de Commerce et Industrie (CCI) et de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA) dans l'élaboration du plan d'action a permis à la ville de s'appuyer sur des dispositifs connexes pour en faire des outils de développement économique de la zone franche Urbaine. Par exemple, les Séminaires Dirigeants<sup>65</sup>, un outil de formation proposé à toutes les entreprises stéphanoises pilotées par les organismes consulaires, ont été repris et adaptés de manière spécifique à la zone franche. C'est une démarche originale car elle revient à mettre en place un Séminaire Dirigeant territorial, adapté aux problématiques de la ZFU. En plus de l'avantage que constitue une opérationnalité immédiate, cette démarche permet de modifier le regard porté sur la ZFU en banalisant le dispositif.

- Tout comme les acteurs économiques, le **tissu associatif** peut être considéré comme une **interface avec les habitants**. Il permet de mieux prendre en compte les demandes de la population,

---

65 Voir l'encadré « Bonne pratique » de la partie III.1, ci-dessous.

mais aussi de leur expliquer le projet. Le principe est simple : s'appuyer sur les structures et les réseaux existants pour co-créer au maximum un projet de territoire.

### Bonne pratique : appui sur le tissu associatif à Vaulx-en-Velin

Vaulx-en-Velin présente l'avantage de disposer d'un tissu associatif qui maille le territoire, facilitant ainsi la diffusion et la circulation des différentes informations. Dans le domaine du développement économique et de l'entreprise en particulier, l'association d'entrepreneurs VVE (Vaulx-en-Velin Entreprises), implantée dans la pépinière d'entreprises Espace Carco<sup>66</sup>, est un interlocuteur privilégié des services économiques de la ville. Particulièrement dynamique, l'association VVE a servi de point d'interface entre les acteurs publics et les acteurs privés du développement économique.

Sans un certain équilibre entre ces différents acteurs, la cohérence et la portée du projet ne peuvent être que limitées. Mais le **poids relatif de certains acteurs est avant tout le fruit d'un contexte local**. Les collectivités doivent donc prendre en compte certaines conditions préalables telles que les relations interpersonnelles ou l'existence de personnalités fortes, comme leviers de la mobilisation des acteurs.

Les trois sites étudiés rendent bien compte de cet aspect. Vaulx-en-Velin en premier lieu semble un exemple plutôt réussi de bonne gouvernance, favorisée par l'ancienneté de l'équipe municipale, par la personnalité de Maurice Charrier, et l'existence d'un tissu économique et associatif dynamique.

Saint-  tienne a dû, au contraire, partir de conditions initiales moins favorables. En effet, la ZFU souffre d'une absence de portage politique. Ce manque semble contrebalancé par une maîtrise d'ouvrage efficace et proche du territoire, qui a su amorcer une dynamique de partenariat dans un espace où le tissu économique ne se caractérisait pas par une très grande vitalité. La faiblesse du soutien des élus conduit néanmoins à une faible visibilité des projets menés pour les habitants, mais aussi pour le reste de l'agglomération stéphanoise.

Quant aux zones franches de Val de France, elles représentent un cas de portage assez singulier. On aurait pu s'attendre à ce qu'un projet porté au niveau intercommunal souffre d'un manque de portage politique. Il semble au contraire que les maires des deux communes, de bords politiques différents, soient très impliqués dans le processus, et que ce soit bien le portage technique qui fasse défaut. En effet, la communauté d'agglomération est marquée par un fort turn-over de ses services techniques, qui paralyse le suivi des projets et la planification de l'action à moyen et long termes.

---

66 Voir l'encadré « Bonne pratique » de la partie II.2 ci-dessous.

## II.2. Élaborer une stratégie collectivement

La multiplicité des acteurs que nous venons de décrire pose le problème de la cohérence et de la légitimité de la stratégie, qui ne peuvent apparaître que si cette dernière est le fruit d'un processus collectif.

La question de la **cohérence** est tout d'abord cruciale puisqu'elle conditionne directement l'efficacité de la stratégie : sans cohérence, la gouvernance qui aurait pu s'établir pour mener à bien un projet de développement perd tout son sens, la stratégie étant alors réduite à la somme d'intérêts particuliers, qui pourraient s'opposer les uns aux autres. Il est donc nécessaire de la part des initiateurs et acteurs de la stratégie de développement d'**assurer la convergence des intérêts de chacun**.

Une stratégie à laquelle adhèrent tous les acteurs du développement requiert une communication régulière, qui peut s'obtenir par des rencontres fréquentes. Les structures permettant les échanges d'expérience, comme les clubs d'entreprises ou les groupes de travail thématiques à Saint-Étienne (réunissant la Chargée de mission zone franche, des entrepreneurs et divers experts techniques selon les thèmes de réunion), sont essentiels à ce titre, car ils permettent d'amorcer une réflexion collective.



### **Bonne pratique : l'espace Carco à Vaulx-en-Velin, une pépinière d'entreprises fruit d'une mobilisation partenariale**

L'espace CARCO est une pépinière d'entreprises de 600 m<sup>2</sup> visant à accueillir des entreprises issues du dispositif Groupement Jeunes Créateurs, et à les accompagner dans leur processus de développement. Spécialisée dans les entreprises de services et en particulier des sciences de la ville (génie civil, génie urbain), cette pépinière est le fruit d'une mobilisation partenariale entre la commune de Vaulx-en-Velin, l'École Nationale des Travaux Publics de l'État (ENTPE), l'École d'Architecture et la société Girus. Cet exemple traduit l'efficacité de la mobilisation partenariale pour aboutir à un projet cohérent, performant, et qui s'intègre bien dans le tissu socio-économique du territoire, notamment par les possibilités d'emploi et de services qu'offre la structure.

En plus de la cohérence, la stratégie de développement proposée par les collectivités locales doit aussi trouver sa **légitimité**, c'est-à-dire être non seulement acceptée, mais appropriée par les partenaires du projet, afin de ne plus dépendre du seul volontarisme des chargés de mission zone franche.

C'est donc avec une bonne communication entre les acteurs et une explication constante des objectifs, des moyens, et finalement de l'intérêt de la stratégie de développement que s'ouvre la possibilité de mobiliser la multitude des acteurs concernés par le développement économique. Alors, avec des acteurs mobilisés et conscients de leur place dans la stratégie, celle-ci peut se construire collectivement et s'ancrer dans la durée. Des rôles clairement attribués favorisent en outre le montage de nouveaux projets, les interlocuteurs étant nettement identifiés ; les dialogues s'en trouvent simplifiés, ce qui facilite la mobilisation de fonds publics ou privés.



## Bonne pratique : l'implication des chefs d'entreprises dans le développement de Val de France

L'implication des chefs d'entreprises dans la stratégie de développement est essentielle pour la pérennisation du processus de développement des zones franches. Le cas de Val de France est à ce titre exemplaire dans la mesure où le territoire est fort d'un réseau associatif dynamique issu de la mobilisation locale des habitants et des chefs d'entreprise pour la revalorisation de leur quartier.

La communication des services de la communauté d'agglomération en charge du développement auprès des entrepreneurs locaux y est particulièrement soutenue, en particulier grâce à l'organisation régulière de réunions d'information sur les modalités d'obtention des exonérations fiscales, et annuellement de « petits-déjeuners de Val de France » durant lesquels peuvent se rencontrer les entrepreneurs du territoire. Les chefs d'entreprises sont aussi organisés en associations (Garges en France Entreprises et l'Association des Entreprises de Sarcelles/Villiers-le-Bel), ce qui permet des échanges d'informations fréquents entre chefs d'entreprises. Cela permet aussi aux acteurs publics de disposer d'interlocuteurs avec lesquels ils peuvent discuter des moyens d'améliorer l'accueil et l'aide aux PME.

### II.3. Définir les rôles de chaque acteur dans la mise en œuvre opérationnelle

L'**ingénierie opérationnelle** est facilitée par une définition précise des tâches des différents acteurs. Ainsi, la capacité d'une collectivité à offrir des produits adaptés aux besoins du territoire et à mobiliser une maîtrise d'ouvrage compétente **dépend-elle de l'identification claire des rôles** de chacun.

L'**organisation des interactions** entre les différents acteurs techniques du dispositif ZFU est également essentielle, et ce notamment dans le but de favoriser la souplesse dans l'ingénierie opérationnelle. Si l'une des clés du succès des ZFU semble être la flexibilité des acteurs et leur capacité à agir rapidement pour proposer des réponses adaptées aux problèmes du territoire, cette flexibilité est précisément rendue possible par un cadre d'action défini et où les rôles de chacun sont précisés. Ainsi, des services économiques qui ont une vision nette de leurs compétences seront-ils plus efficaces pour aménager et commercialiser des terrains, ou encore pour accélérer la mobilisation des différents fonds publics ou des investissements privés.

Différents **outils** permettent de réaliser cette efficacité de l'ingénierie opérationnelle. L'existence d'un établissement public d'aménagement (EPA), ou encore d'une société d'économie mixte (SEM) peut par exemple faciliter l'offre foncière auprès des entreprises, notamment par la construction d'hôtels d'entreprises ou d'incubateurs en zone franche.

D'autre part, la signature de conventions scellant des partenariats fait aussi partie des principaux outils de clarification des compétences, et permet de formaliser les relations entre les acteurs pour optimiser l'efficacité de chacun. Des partenaires tels que les Conseils Régionaux ou Généraux peuvent ainsi s'associer durablement aux projets des collectivités, en inscrivant sur le papier une répartition claire des objectifs et des rôles qu'il incombera à chacun de jouer pour atteindre ces objectifs. Il faut toutefois éviter de se perdre dans une multitude de conventions qui finissent par brouiller la visibilité du système local d'acteurs.



### Bonne pratique : la convention partenariale de Saint-Étienne

En 2006, la démarche partenariale engagée à Saint-Étienne a été officialisée par la signature d'une convention entre la Ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), la Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA), et les bailleurs sociaux. Cette convention fixe les règles de la gouvernance du projet, dans le cadre duquel les partenaires s'engagent à contribuer au développement de la ZFU. Cette démarche a l'avantage de réunir tous les acteurs du territoire dans une seule et même procédure, et à clarifier les rôles de chacun. Cette situation n'est pas une évidence : à Val de France, par exemple, la multiplication des conventions nuit à la lisibilité et à la cohérence de la stratégie de développement.

L'enjeu est aussi d'attribuer des compétences et des responsabilités aux acteurs **à une échelle adaptée**. Il semble par exemple logique d'attribuer la conduite d'un projet de développement exogène d'un quartier à des acteurs dépendant de l'agglomération, mais disposant d'une connaissance concrète des enjeux propres du territoire. À l'inverse, un projet de développement visant à assurer des retombées pour les habitants devra plutôt être conduit au niveau de la commune, échelon plus approprié pour traiter une telle problématique.



### Bonne pratique : le partage des tâches dans le Carré de Soie à Vaulx-en-Velin

L'articulation des échelles d'intervention constitue un point fort du développement économique à Vaulx-en-Velin, et le projet du Carré de Soie illustre la capacité des différents acteurs à travailler conjointement mais surtout dans la complémentarité d'actions. Il s'agit d'un projet urbain de création d'un nouveau pôle commercial et économique, entouré d'habitations, sur un espace de 500 hectares à cheval sur les territoires de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin. Les objectifs essentiels de ce projet sont le contrôle de l'étalement urbain, le renforcement du dynamisme et de l'attractivité de l'Est lyonnais, l'offre d'un parc de logement aux Grands Lyonnais, et la favorisation de l'implantation d'entreprises. Ce sont là des enjeux d'agglomération qui impactent directement le développement de Vaulx-en-Velin. Le projet est mené en concertation entre les services économiques de la ville de Vaulx-en-Velin, les porteurs du développement de la ZFU et l'agglomération du Grand Lyon qui porte le projet du Carré de Soie. Les responsabilités et les tâches sont partagées en fonction des enjeux touchant ces deux échelles, ce qui apparaît clairement ici comme une source d'efficacité de la stratégie de développement du territoire.

L'appropriation des enjeux et des moyens d'action par les acteurs techniques est fondamentale, notamment pour favoriser la réactivité dans le traitement d'une demande. La stabilité du personnel dans les équipes techniques semble donc importante et, à l'inverse, un turn-over régulier des chargés de mission est une source de confusion dans la répartition des tâches et limite l'efficacité du travail des acteurs.

### III. *L'entreprise et l'emploi au cœur du dispositif*

Le dispositif des zones franches vise directement l'augmentation du nombre d'entreprises, puisque ces dernières sont les bénéficiaires directes des exonérations. Cependant, les seuls avantages fiscaux ne suffisent pas à convaincre les entrepreneurs de créer leur entreprise ou de la transférer dans des quartiers sensibles. Une politique d'accueil et de soutien est donc primordiale pour susciter l'implantation d'activités en ZFU.

Les acteurs des collectivités territoriales en charge du développement doivent alors s'interroger sur les actions pertinentes à mener en faveur des entreprises, et cerner ce qui pourrait améliorer leur « bien-être ». Plusieurs solutions sont avancées dans les zones franches étudiées, consistant d'abord à appréhender ce que peuvent être les besoins des PME selon les manques et les ressources du territoire, puis insistant sur l'aide et le conseil aux entrepreneurs, et sur la pérennisation de leurs activités par la mise en réseau des chefs d'entreprises.

#### III.1. Créer les conditions pour un climat favorable au développement des activités

Il s'agit d'abord, pour être en mesure d'attirer des entreprises ou d'inciter à leur création, de saisir la nature de leurs besoins, en termes d'immobilier, mais aussi de conseil et d'assistance. La difficulté pour les Chargés de développement au sein des collectivités n'est pas seulement de se donner les moyens, par l'établissement de diagnostics notamment, de comprendre ce que les PME attendent ou ce qui pourrait relancer leurs activités. Elle réside en effet également dans l'établissement d'un **dialogue continu avec les entrepreneurs**, permettant de rester réactif et d'**identifier les besoins au moment où ils apparaissent**, et non lorsqu'ils commencent à freiner fortement l'activité économique.

#### Bonne pratique : Le développeur économique local du Grand Lyon, connexion entre les besoins des entreprises et la stratégie de développement des collectivités

Le développeur économique à Vaulx-en-Velin constitue l'interface entre la collectivité et les entreprises, sa mission étant de faire remonter les besoins des entreprises, en termes économiques et urbains, en exerçant une forme de lobbying auprès de l'agglomération. Le dispositif mis en place en 2006 par la communauté urbaine de Lyon vise à couvrir l'ensemble de l'agglomération de développeurs économiques de proximité. Le Grand Lyon, directement à même d'agir, par exemple le SCOT, peut ensuite répondre aux besoins ainsi détectés.

L'**intégration des besoins en immobilier d'entreprises** et en réseaux urbains (transports, communication) est de première importance, car l'immobilier est le facteur le plus immédiatement limitant pour le développement d'une activité économique. Certaines zones franches, comme celle de Vaulx-en-Velin, disposent encore d'un potentiel immobilier. Dans ce cas comme dans d'autres, la

prise en compte des besoins précis des entreprises à court et moyen termes est décisive pour l'amélioration des conditions de développement des PME.

Au-delà du besoin de locaux, il peut être profitable aux entrepreneurs de bénéficier d'une **assistance stratégique** leur permettant de concevoir et de mettre en œuvre leur propre stratégie de développement. En effet, les entreprises implantées dans les zones franches urbaines sont en nette majorité des petites et très petites entreprises qui n'ont pas toujours elles-mêmes l'initiative ou les moyens d'envisager l'extension de leurs activités. Un dispositif de formation et de conseil aux entrepreneurs est alors bienvenu. C'est aussi un **moyen de les impliquer et de les mobiliser dans le développement économique de leur territoire**.

Les Séminaires Dirigeants répondent par exemple au besoin de formation des dirigeants de PME, mais ils sont aussi l'un moyen de communication auprès des entrepreneurs et de mise en réseau de ces derniers. Le fait d'établir des liens entre les chefs d'entreprises, par le biais de réunions, ou d'aide à la formation de clubs d'entreprises, est un bon moyen d'associer les décideurs économiques à la stratégie de développement du territoire. Des réunions entre entreprises et une communication régulière entre les services publics en charge du développement et les entrepreneurs assurent la visibilité de leurs activités : d'un côté les entreprises perçoivent les efforts des collectivités pour le développement, et de l'autre, les collectivités peuvent connaître leurs activités et discuter directement de leurs besoins, comme lors des Groupes de travail thématiques de Saint-Étienne.



### Bonne pratique : les Groupes de travail thématiques à Saint-Étienne

Ces groupes de travail sont organisés par la ville de Saint-Étienne, par l'intermédiaire de la Chargée de mission développement économique de la ZFU, environ une fois par trimestre, autour de thèmes diversifiés concernant les préoccupations des entreprises, comme par exemple l'accès pour toutes les entreprises implantées en zone franche à un réseau internet à très haut débit. Des problèmes pratiques sont alors évoqués, et des solutions peuvent être discutées collectivement.

## III.2. Accompagner les entreprises sur l'ante et la post création

Réussir à cerner les attentes des entrepreneurs pour créer un environnement favorable à leurs activités est une première difficulté. Mettre en place des dispositifs d'accompagnement depuis la création d'une entreprise jusqu'à son développement est ensuite un complément indispensable, qui passe par la différenciation des deux « cibles » potentielles des dispositifs d'aide :

- Une population d'entrepreneurs déjà familiarisés avec l'entrepreneuriat et ses mécanismes
- Une population de jeunes ou potentiels entrepreneurs, notamment issus du quartier en ZFU, disposant de très peu - voire d'aucune - expérience dans le domaine de l'entrepreneuriat.

Dès lors, il sera important d'insister selon les cas sur l'**accompagnement ante création** ou sur l'**accompagnement post création** des entreprises. Les aides au démarrage se sont par exemple avérées particulièrement efficaces pour faciliter les démarches de chômeurs désirant créer leur entreprise en ZFU.

Mais l'enjeu pour les acteurs publics du développement est autant de **fournir un accompagnement adapté** à chacun de ces deux types de cibles, que de leur permettre **d'interagir**, notamment en facilitant les rencontres entre les futurs entrepreneurs et ceux qui disposent déjà d'expériences. Le soutien à certaines structures locales telles que des associations d'entrepreneurs facilite ce type d'interactions et d'échange d'expériences.

Dans le cas de l'aide à la création d'entreprises, le rôle du **Service d'Amorçage de Projet (SAP)** semble être déterminant. L'agent SAP constitue une véritable porte d'entrée sur les quartiers grâce à son ancrage dans les différentes structures locales. Un tel ancrage apparaît d'autant plus important dans les quartiers en ZFU que les populations y sont parfois en opposition avec les institutions. C'est donc la **dynamique de proximité** qui est au cœur de l'efficacité du SAP.

Le SAP est au cœur de l'information relative à l'entreprise, car il évolue en interaction directe avec des associations-clés du développement économique, étant un interlocuteur privilégié pour les futurs entrepreneurs. Il permet de poser des bases claires pour ceux-ci en les aidant à consolider leur projet. Il a donc un rôle essentiel à jouer pour rendre lisible le parcours de l'entrepreneur et pour l'aider à se poser les bonnes questions sur son projet. Une fois ce **travail d'accompagnement** fourni, il s'agit pour l'agent SAP de passer le relais aux interlocuteurs adaptés aux besoins du nouvel entrepreneur.

### Bonne pratique : le Service d'amorçage de Projet à Val de France

Sur le territoire de Garges-Sarcelles, le Service d'Amorçage de Projet semble avoir eu un impact notable. Dans cette logique de proximité, l'agent SAP en place connaît bien le territoire et ses acteurs. Il a cherché à valoriser les loisirs des habitants (bricolage, mécanique, activités culinaires) afin de montrer aux habitants que ces pratiques peuvent être utilisées pour créer sa propre entreprise. De plus, le SAP permet un véritable accompagnement des créateurs d'entreprises, depuis l'accueil des entreprises jusqu'au suivi post-crédation. L'association *PRISME 95*, qui est la structure porteuse du SAP, intervient constamment avec la CCI, en offrant aux créateurs des conseils et en les orientant vers d'autres organismes compétents.

### Bonne pratique : le dispositif d'accompagnement post création à Vaulx-en-Velin

De 1999 à 2001, la municipalité de Vaulx-en-Velin a expérimenté un dispositif d'accompagnement post création des entreprises de la ZFU. Ce dispositif, étendu ensuite à deux autres zones franches de l'agglomération lyonnaise, s'est avéré particulièrement efficace dans la mesure où il fournissait aux entrepreneurs des prestations de conseil et de formation. Dispensées par le Cabinet Norbert Hekimian, ces prestations ont mis l'accent sur la formation au métier de chef d'entreprise, et sur le conseil en termes de gestion de l'entreprise, afin de familiariser les dirigeants avec les contrôles de gestion, les différents modes de financement et de recrutement, et avec les possibilités de croissance de l'entreprise. La familiarisation avec les dispositifs d'exonération fiscale et sociale de la ZFU, ainsi que la mise en relation avec d'autres acteurs économiques ont fait l'objet d'un travail spécifique d'une grande utilité.

L'accompagnement des entreprises installées doit viser à les intégrer dans le tissu économique local, en les mettant en relation avec les autres entreprises du quartier, mais aussi avec les réseaux d'acteurs économiques locaux tels que des experts-comptables ou des banques. L'**articulation entre les besoins de l'entreprise et l'emploi local** implique une certaine proximité entre les entreprises de la ZFU et les services de recrutement, ainsi que les services liés au financement spécifique en ZFU comme le prêt participatif de développement (PPD).

De manière générale, la bonne connaissance des institutions et des aides existantes est une valeur ajoutée de la collectivité. Mais, afin de rendre effective cette valeur ajoutée, les relations informelles entre les différents acteurs du développement semblent déterminantes.

On retrouve ici la question de la **visibilité des acteurs**, surtout lorsque les entreprises ne disposent pas encore d'une longue expérience dans le domaine de la gestion. L'existence d'un guichet unique, permettant aux entrepreneurs d'identifier clairement les bons interlocuteurs à qui adresser des demandes est un atout fondamental. Les services économiques de la collectivité sont généralement les plus à même de jouer ce rôle de guichet unique, car se situent à l'interface entre les entreprises et les autres acteurs du développement économique. Ils pourront rediriger les uns vers les autres afin de **favoriser la circulation de l'information**.



### **Bonne pratique : les services économiques de Vaulx-en-Velin, un guichet unique efficace**

Les services économiques de la ville de Vaulx-en-Velin jouent un rôle « d'entonnoir » car ils permettent, grâce à leur visibilité et leur forte intégration dans le tissu socio-économique de la commune, de canaliser les besoins des entreprises pour leur procurer un accompagnement de qualité et les mettre en relation avec les acteurs adaptés. Ils sont à l'interface entre les structures de l'emploi (Pôle Emploi, Mission Locale avec qui ils travaillent à la gestion de la recherche d'emploi et de la formation), les services fiscaux (URSSAF), les réseaux consulaires, et les bailleurs. Ils favorisent ainsi les interactions entre les différents domaines d'intervention et permettent une véritable transversalité dans le traitement des demandes émanant de la population.

Sachant qu'une entreprise a plus de chances d'être rentable et d'assurer des retombées positives sur son territoire si elle développe une stratégie économique, il s'agit aussi d'inciter les entreprises à développer un projet, ce que vise la labellisation des entreprises à Saint-Étienne.



### **Bonne pratique : la labellisation des entreprises à Saint-Étienne**

La ville de Saint Etienne, en partenariat avec les organismes consulaires, a adopté une démarche originale visant à faire de la définition d'un projet un passage obligatoire pour les entreprises. En effet, le Label « Entreprendre à Saint-Étienne Montbrison », qui donne droit à des avantages en termes de conseil économique et financier, n'est délivré qu'après la formulation d'un projet entrepreneurial. Afin d'inciter à la labellisation en ZFU, la ville pratique une véritable politique

de communication : la chargée de mission conseille fortement la labellisation aux entreprises lors de leurs rencontres au guichet d'accueil ZFU, en leur expliquant les avantages qui y sont associés, et en mentionnant ce fait dans tous les supports de communication sur le quartier de Montreynaud. Surtout, lors de la convention partenariale de 2006, le bailleur Loire Habitat et la commune se sont engagés à n'accepter dans leurs locaux que des entreprises labellisées.

Cette démarche vise, à terme, une labellisation systématique des entreprises de la ZFU, afin de sélectionner les entreprises les plus stables et éviter l'effet « boîte aux lettres » souvent reproché aux zones franches.

### III.3. Favoriser l'animation du territoire

La création et le développement d'activités économiques dans un territoire ne se fait réellement que si les entreprises ont pu s'inscrire dans un flux d'échanges et de concertation. Pour que ces entreprises s'intègrent pleinement dans un territoire, elles doivent sentir que celui-ci est porteur d'une véritable dynamique économique. C'est en ce sens que la pérennité d'une dynamique de développement économique peut être assurée : une fois le dispositif zone franche disparu, les entreprises doivent être suffisamment intégrées dans la vie du territoire pour que les exonérations fiscales ne déterminent plus leur choix d'implantation. L'animation du territoire apparaît dès lors comme primordiale dans les stratégies de développement, en vue d'**anticiper la sortie du dispositif ZFU**.

L'animation consiste à organiser des rencontres fréquentes entre les différents acteurs du territoire, afin que ceux-ci se connaissent et entretiennent des relations permanentes. Dans cet objectif, il est souhaitable de favoriser :

- Les groupes de travail associant la collectivité, les entreprises et les autres acteurs locaux.
- Les journées d'animation, comme les journées porte ouvertes ou les ateliers, qui permettent en outre une rencontre entre les entrepreneurs et les habitants du quartier.
- Les associations d'entrepreneurs (clubs d'entreprises, corporations), qui jouent un rôle d'interface avec la collectivité et peuvent contribuer à l'élaboration de projets d'ampleur.

#### Bonne pratique : la charte des bons usages à Val de France

Depuis 2002, la communauté d'agglomération de Val de France s'est engagée dans une démarche de rapprochement avec les associations d'entreprises présentes sur son territoire, et a cherché à développer la culture économique locale. Elle a notamment apporté son soutien financier à la SAVI (Association des Entrepreneurs de Sarcelles - Villiers Le Bel) et à Garges en France Entreprises qui intervient sur Garges-Lès-Gonesse. Ces partenariats ont permis d'organiser des actions d'animation économique, comme des portes ouvertes, et de mettre en place en 2006 une Charte des bons usages, conjointement avec les entreprises, les communes de ce territoire, la Chambre de commerce Val d'Oise-Yvelines (CCIV) et le Conseil Général du Val d'Oise. Il s'agit d'un code de bonne conduite pour les entreprises qui cherchent à mieux s'intégrer dans leur environnement urbain. Il comprend des actions pour embellir le quartier, assurer la sécurité urbaine et préserver l'environnement.



### Bonne pratique : le centre d'activités Grand'Ourse

La Grand'Ourse est un projet privé de centre d'activités qui a ouvert ses portes le 27 avril 2009. À l'origine, il s'agissait seulement pour la société MJF Électricité Générale de trouver des locaux pour se développer dans le secteur du développement durable, à Montreynaud. Cette initiative s'est très vite transformée en un projet de grande ampleur, puisque dans une volonté de ne pas s'isoler, l'entreprise MJF a convaincu d'autres entreprises de s'associer au projet. Elles sont aujourd'hui huit entreprises à avoir répondu à cet appel et, à terme, une quinzaine d'entreprises devraient occuper les lieux, générant une centaine d'emplois. Cette démarche collective devrait permettre de créer une synergie d'ensemble et d'échanger des pratiques, autour d'une valeur commune que constitue le développement durable.

Il convient de souligner que ce projet s'est réalisé en constantes interactions avec la ville de Saint-Étienne et les chambres consulaires, qui ont soutenu cette initiative depuis le début. Il illustre d'une part comment la mise en réseau des entreprises, avec l'aide d'une collectivité, peut contribuer à transformer le territoire - Éric Marie, l'un des fondateurs du centre, parle lui-même d'« un engagement citoyen » en évoquant sa démarche. D'autre part, les portes ouvertes de la Grand'Ourse ont réuni tous les acteurs de la ZFU et ont permis d'apporter une reconnaissance et une communication diffuse autour du projet.

Par ailleurs, l'animation du territoire permet également de répondre au problème de la **participation des entreprises à la vie locale**. En effet, dans chacun des territoires étudiés, nous avons pu remarquer que seul un noyau restreint d'entrepreneurs se sent investi dans les problématiques territoriales et a conscience de la convergence de leurs intérêts et ceux du territoire. La mise en place d'actions visibles, qui vont de pair avec une stratégie de communication, peut alors permettre de toucher un public de chefs d'entreprise un peu plus étendu.

#### III.4. Le rôle de l'État et des collectivités pour articuler développement économique et emploi local.

Dans un contexte d'attribution croissante de compétences aux collectivités territoriales, l'État, et notamment ses services déconcentrés, a encore un rôle clé à jouer pour contribuer à impulser et soutenir une dynamique de développement économique dans les territoires. La mobilisation conjointe, en 1998, des inspections générales, de l'URSSAF et des services fiscaux en Gironde afin d'informer les entreprises sur le dispositif zone franche en est un exemple<sup>67</sup>.

Les préfets et les sous-préfets peuvent également aider à mobiliser le service public de l'emploi ou encourager la mise en œuvre de la clause d'embauche locale destinée aux publics du territoire classé en ZFU.

Certaines aides étatiques permettent de venir en complément de l'appui et de l'accompagnement des collectivités. Ainsi, le fonds de revitalisation économique créé par la loi SRU

---

67 « Le territoire de la cité au cœur de l'emploi », Rapport au Premier Ministre, Chantal Robin-Rodrigo, députée des Hautes-Pyrénées, Pierre Bourguignon, député de Seine-Maritime, Juin 1999.

et visant à encourager les initiatives privées et à aider la création d'entreprises, a-t-il souvent contribué à dynamiser le tissu économique local.

C'est donc un véritable **travail partenarial et concerté entre les collectivités locales et les services de l'État**, mais aussi les réseaux d'appui à la création et les chambres consulaires, qui semble porter ses fruits.

Si l'objectif d'un tiers d'habitants de ZFU/ZUS voisines embauchés par les entreprises déjà présentes ou qui s'implantent en ZFU a généralement été atteint, c'est en partie en raison de la mobilisation du service public de l'emploi. En effet, l'enjeu principal du dispositif zone franche étant d'articuler la demande et l'offre d'emplois locales, il semble crucial de créer des services ou des points d'accueil de proximité. Le **recrutement** d'habitants du quartier a donc été facilité par une implication importante de structures locales telles que la DDTEFP, le Pôle Emploi ou le PLIE. Le maillage du quartier en ZFU par des Équipes Emploi-Insertion semble également pouvoir jouer un rôle intéressant.

Au niveau de la **formation**, l'État peut organiser des partenariats locaux avec les collectivités afin d'accompagner les parcours individuels vers l'emploi, à travers des dispositifs comme le chantier école, la régie de quartier ou l'AFPA.



### Bonne pratique : l'AFPA à Saint-Étienne

L'AFPA (association nationale pour la formation professionnelle des adultes) est un atout essentiel qui a permis d'articuler la demande et l'offre d'emploi local à Saint-Étienne. Très présente sur l'ensemble de la région Rhône-Alpes, l'AFPA est un acteur majeur de l'insertion professionnelle. Elle vise notamment à former des demandeurs d'emplois et des salariés à différents postes, et à développer des passerelles entre les personnes en formation et les entreprises par le biais de stages. En 2006, l'AFPA de Saint-Étienne a permis à 78,3% de ses stagiaires d'accéder à un emploi dans les six mois suivant leur formation.

## IV. Le rôle du Programme Territoires Sensibles

---

L'impact propre du programme Territoires Sensibles est parfois diffus, lorsque le programme est venu en complément des réponses déjà existantes aux problématiques du développement économique. Mais le rôle de la CDC est réel et a été souligné par les acteurs que nous avons pu interroger. Nous insisterons ici sur les effets positifs les plus notables du programme, avant de suggérer quelques pistes d'amélioration.

### IV.1. Les acquis du programme

Les leviers du développement économique des zones franches que nous avons étudiées, au niveau des acteurs comme au niveau des dispositifs, font en grande partie écho aux axes du Programme Territoire Sensibles de la Caisse des Dépôts : la mobilisation et la formation des acteurs, le travail sur l'attractivité du territoire, ainsi que l'articulation avec le projet immobilier.

Nous avons eu l'occasion d'observer un impact positif de ce programme, tant au niveau de la mise en œuvre du projet que de son pilotage.

L'appui de la Caisse des Dépôts, il faut le rappeler, est d'abord synonyme de moyens financiers permettant de donner plus d'ampleur aux projets de développement. La CDC est un partenaire économique de poids, à même d'aider de manière déterminante les collectivités territoriales dans leurs projets d'aménagement : elle constitue un **déclencheur de l'investissement privé**, grâce au partage des responsabilités qu'impliquent les méthodes de co-financement en vigueur.

L'**apport d'une expertise d'aide au montage de projet**, encouragé et formalisé avec le Programme Territoires Sensibles, est un premier aspect positif. La conception d'une stratégie intégrée de développement économique ne va pas toujours de soi pour les collectivités, et une aide extérieure est donc bienvenue.

Le **prestige de l'institution** Caisse des Dépôts constitue aussi un **gage de crédibilité** et fortifie le projet. Ce phénomène a été vérifié en particulier à Saint-Étienne, où le concours de la Caisse des Dépôts a été formalisé dans le cadre du Programme Territoires Sensibles avec la signature d'une convention en février 2009, alors que le poste de Chargé de Mission développement économique de la zone franche avait été créé dès 2005, et que des projets de développement étaient donc déjà en cours. La signature de la convention a donc renforcé *a posteriori* la cohérence des interventions préexistantes, et a permis d'apporter une forte reconnaissance au projet, en mobilisant en particulier les élus juste après un changement d'équipe municipale.

Le programme Territoires Sensibles se montre particulièrement pertinent en ce qu'il encourage les collectivités locales à développer elles-mêmes leur projet, plutôt que de leur proposer des solutions clés en main. Cette évolution des modalités d'intervention de la CDC paraît **adaptée aux nouveaux systèmes de gouvernance** locale. Le fait que le programme fournisse une expertise et une aide à la formalisation du projet, mais laisse libres les collectivités de s'emparer de ces outils, dénote le caractère pédagogique du programme.

## IV.2. Mettre l'accent sur le conseil aux collectivités

La **vocation pédagogique du Programme Territoires Sensibles** est primordiale, car elle incite les acteurs locaux à se mobiliser.

Parmi les trois exemples étudiés, le Programme Territoires Sensibles a eu un impact particulièrement sensible à Saint-Étienne et à Val de France. À Vaulx-en-Velin, véritable laboratoire des politiques de la ville depuis les années 80, la Caisse des Dépôts et Consignations n'est pas intervenue dans le pilotage stratégique du projet de développement économique, mais seulement dans le financement de certaines opérations. Le programme semble donc avoir un rôle plus décisif dans des territoires où existe certes une volonté d'agir pour la zone franche, mais où cette volonté est récente et doit être encouragée par une expertise extérieure pour plus d'efficacité.

L'aide à la maîtrise d'ouvrage (AMO) ressort comme un facteur de réussite du Programme Territoires Sensibles. Par exemple, à Saint-Étienne, l'intervention du cabinet François Ohl Consultants, financée intégralement par la Caisse des Dépôts, a été décisive car elle a permis au chargé de mission ZFU de préciser sa stratégie, en renforçant certains volets du plan d'action local et en proposant de nouveaux projets. À la suite de cette consultation, s'est formé un partenariat pérenne entre la ville de Saint-Étienne et la Caisse des Dépôts.

Le Programme Territoires Sensibles ne devrait-il pas dès lors assumer plus pleinement sa démarche pédagogique et concentrer son action sur l'aide stratégique ? Il semble en effet que ce programme hésite encore entre une démarche traditionnelle de cofinancement de projets, qui laisse les acteurs constituer eux-mêmes leurs projets, et une volonté de faire évoluer les pratiques locales vers la mise en place d'une gouvernance stratégique. C'est cette deuxième approche qu'il nous paraîtrait utile de renforcer.

## IV.3. Favoriser les échanges de bonnes pratiques entre ZFU

La connaissance des opportunités offertes par le Programme Territoires Sensibles peut reposer sur une communication de la CDC en direction des collectivités et Chargés de développement économique, considérés séparément. Cependant, dans une logique d'évolution du « management » des collectivités locales, la communication pourrait aussi être favorisée de manière transversale.

Les zones franches de Val de France, Saint-Étienne, et Vaulx-en-Velin sont des exemples de mobilisation des acteurs, mais ces exemples ne sont pas représentatifs de toutes les zones franches. Il pourrait donc être intéressant de favoriser les échanges et les discussions inter-ZFU, qui seraient l'occasion pour les élus et les opérateurs techniques d'appréhender la question du développement économique et de mesurer l'importance d'une politique dédiée. Un tel dispositif inter-ZFU visant l'échange d'expériences a été mis en place à l'initiative du SGAR, dans la région Rhône-Alpes, et a été particulièrement apprécié.

La fonction pédagogique du programme pourrait notamment se traduire par des échanges entre collectivités sur les solutions envisageables pour sortir les quartiers classés zones franches de leurs difficultés, en s'inspirant des zones franches les plus dynamiques.

Dans cette optique, il nous semble par exemple envisageable de conditionner l'aide de la Caisse des Dépôts à l'appartenance à un réseau de ZFU, ce qui permettrait de diffuser plus largement les opportunités offertes par le Programme Territoires Sensibles.

## ***Conclusion générale***

---

Les quartiers sensibles sont un défi pour l'action publique. De nombreuses approches ont été expérimentées, axées respectivement sur les volets urbain, social et économique du développement.

Cependant, une dynamique de développement ne peut s'instaurer qu'avec la prise en compte globale de ces problématiques, dans le cadre d'une stratégie territorialisée de développement.

Le contexte local doit être pris en compte, pour que les objectifs répondent réellement à des besoins rencontrés par les entreprises sur le territoire. Si la construction de la stratégie relève d'un processus évolutif et flexible, elle doit être l'expression d'une vision claire du développement économique, portée par les élus, qui peuvent apporter sa légitimité au projet. Les services techniques ont, quant à eux, la charge de créer les conditions d'une réflexion collective entre acteurs publics et privés. C'est ce travail collectif qui peut faciliter la convergence des intérêts particuliers et l'émergence d'une stratégie intégrée et territorialisée.

Les acteurs en présence et leur mise en réseau sont un autre élément déterminant de la réussite des projets de développement. La multitude d'entités et de personnalités concernées par le développement économique rend difficile la cohérence d'ensemble du projet. L'appropriation du projet par les acteurs locaux, entreprises, organismes consulaires ou associations, apporte à cet égard une plus-value certaine. Cependant, il faut veiller à maintenir une bonne lisibilité de la mise en œuvre opérationnelle et des responsabilités de chacun.

La stratégie proprement dite doit reposer sur trois éléments indispensables : rester à l'écoute des besoins des entreprises et les anticiper ; accompagner les entrepreneurs dans leurs démarches dès la création et dans le développement de leurs activités ; et enfin établir et renforcer un réseau d'entreprises permettant de les ancrer dans le territoire, en favorisant le traitement collectif des besoins.

Le programme Territoires sensibles a montré sa pertinence à plusieurs niveaux : celui du montage financier, de l'aide à l'impulsion et à la formalisation du projet de développement, ainsi que de la mobilisation des acteurs publics. Mais c'est bien l'aide au pilotage stratégique qui nous semble l'apport primordial de ce programme.

# Annexes

---

## **Annexes concernant Saint-Étienne**

---

### *Annexe 1 : Liste des personnes interrogées*

#### **Entretiens généraux :**

- Rose Meunier et Véronique Sas, Caisse des Dépôts et Consignations, département Développement Économique et Économie Sociale
- François Ohl, Cabinet François Ohl, Conseil en stratégie, management et communication du développement territorial

#### **Entretiens téléphoniques :**

##### *Caisse des Dépôts*

- Maryann Blandin (Direction Régionale)

##### *Saint-Etienne*

- Christian Roberton - Chambre de Commerces et d'Industrie
- Dominique Guillaud - Chef de projet cohésion sociale de territoire
- Guillaume Lebeau – Société d'Équipement De la Loire
- Catherine Bertherat - Chambre des Métiers et de l'artisanat

#### **Entretiens sur site :**

- Jeanine Marcon – Chargée de mission Développement Économique pour la Zone Franche Urbaine
- François Ohl - Consultant

#### **Entreprises interrogées :**

- Cabinet BERGER,
- CDANDLP, Music Web Service
- Hareva Services

*Annexe 2 : Questionnaire envoyé à 25 entreprises (taux de réponse : 30%)*

Ce questionnaire vous est proposé dans le cadre d'une étude commanditée par la Caisse des dépôts et consignations, concernant son programme destiné à accompagner les Zones Franches Urbaines (ZFU) dans la conception et le déploiement d'une stratégie de développement économique.

Nous vous serions très reconnaissants de nous le renvoyer complété à l'adresse :

[clara.sinou@sciences-po.org](mailto:clara.sinou@sciences-po.org) .

**Partie 1. À propos de votre entreprise :**

1. Quel est le nom de votre entreprise ?
2. Son adresse ?
3. Son activité ?
4. Combien d'employés compte-t-elle ?
5. Quel poste occupez-vous au sein de cette entreprise ?

**Partie 2. À propos de la ZFU :**

6. Depuis quand votre entreprise est-elle installée dans la ZFU ?
7. Pouvez-vous classer, en les numérotant dans le tableau suivant du plus influent au moins influent, les avantages d'être installé dans la ZFU de Montreynaud :

<i>Avantages possibles :</i>	<i>Rang d'importance :</i>
Immobilier (prix, qualité, adéquation avec les besoins de votre entreprise)	
Accompagnement administratif (accueil, suivi, et conseils aux entrepreneurs par les services municipaux)	
Exonérations fiscales	
Services disponibles (restauration, transports)	
Autres avantages (préciser) :	

8. Avez-vous reçu un soutien de la ville de St-Etienne lors de la création de votre entreprise ?  
Si oui, de quelle nature ?
9. Hormis les exonérations fiscales, avez-vous reçu des aides financières diverses pour permettre le développement de votre entreprise ?

Si oui, lesquelles ?

Et provenant de quelle institution ou structure ?

10. Avez-vous reçu des aides non financières telles qu'une formation, des expertises comptables, ou des services matériels ?

Si oui, lesquelles ?

Et provenant de quelle institution ou structure ?

11. Avez-vous reçu le guide d'accueil des entreprises édité par la Ville de Saint-Etienne ?

12. Êtes-vous au courant du projet de la Grand'Ourse ?

Si oui, pensez-vous que ce genre d'initiative est profitable au développement de la ZFU ?

13. Êtes-vous au courant de la construction d'une pépinière d'entreprise ?

Si oui, avez-vous une idée des services qui seront proposés par cette pépinière ?

Estimez-vous qu'elle pourra influencer positivement sur le développement de votre entreprise ?

### **Partie 3 : Vos relations avec les autres acteurs locaux...**

14. Savez-vous qui est le chef de projet ZFU à Saint-Étienne ?

Si oui, le rencontrez-vous rarement, parfois, souvent. ?

Et à quelle(s) occasion(s) ?

15. Êtes-vous souvent en relation avec les services municipaux (service développement économique, service rénovation urbaine) ?

Si oui, à quel sujet et à quelle fréquence ?

16. Êtes-vous ou avez-vous déjà été en contact avec l'agglomération Saint Etienne Métropole ?

Si oui, à quel sujet et à quelle fréquence ?

17. Êtes-vous ou avez-vous déjà été en contact avec les différents bailleurs sociaux ?

Si oui, à quel sujet et à quelle fréquence ?

Avez-vous des relations avec les organismes consulaires (CCI et Chambres des Métiers et de l'Artisanat) ? Quels sont la fréquence et le contenu des échanges avec eux ?

18. Que penseriez-vous de la création d'un Club d'entreprises ?

19. S'il voyait le jour, seriez-vous intéressé pour y entrer ?

## **Partie 4 : Votre relation avec les habitants et le quartier**

20. Y a-t-il des habitants de la ZFU parmi les employés de l'entreprise ?

Si oui, combien ?

Par quel biais ont-ils été recrutés (information dans les lycées, ANPE, Groupe Solidarité emploi, ...) ?

Avez-vous éprouvé des difficultés à recruter parmi les habitants de la ZFU ?

21. Etes-vous satisfait de l'environnement du quartier où votre entreprise est installée ?

Si oui, pourquoi ?

Si non, pourquoi ?

22. Avez-vous remarqué un changement dans le type d'activité des entreprises depuis la mise en place de la ZFU ?

23. Avez-vous remarqué une évolution des prix de l'immobilier depuis la mise en place de la ZFU ?

24. Avez-vous ressenti un changement d'image du quartier depuis votre arrivée ? Pensez-vous que la ZFU est devenue plus attrayante pour les entreprises ?

25. Si, en 2011, le quartier de Montreynaud n'est plus classé ZFU, et que votre entreprise ne profite donc plus des exonérations fiscales, pensez-vous déménager ?

*Nous vous remercions chaleureusement d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire.*

*Annexe 3 : ZFU de Montreynaud, localisation des entreprises*



Source : Observatoire Economique de la ZFU

## Annexes concernant Vaulx-en-Velin

---

### *Annexe 1 : Liste des personnes interrogées*

#### **Entretiens généraux :**

- Rose Meunier et Véronique Sas, Caisse des Dépôts et Consignations, département Développement Économique et Économie Sociale
- François Ohl, Cabinet François Ohl, Conseil en stratégie, management et communication du développement territorial

#### **Entretiens téléphoniques :**

##### *Caisse des Dépôts*

- Maryann Blandin (Direction Régionale)

##### *Vaulx-en-Velin*

- Danielle Andréani (Services économiques)
- Abdelkader Larbi (Responsable du Développement Social et de la Vie Associative, en charge du pilotage du CUCS)
- Stéphane Bienvenue (Conseiller au Maire à la Prospective)

#### **Entretiens sur site :**

##### *Vaulx-en-Velin*

- Alexandre Gleich (chargé de mission ZFU)
- Vivien Gatchuesi (agent SAP)
- Cécile Terrien (Grand Projet de Ville)

##### *Lyon*

- Florent Chante (développeur économique – Grand Lyon)
- Joël Marié (Préfecture du Rhône, anciennement au SGAR)

##### *Consultant*

- François Ohl

## Annexe 2 : Photographie aérienne de la ZFU



source : [www.entreprendre.grandlyon.com](http://www.entreprendre.grandlyon.com)

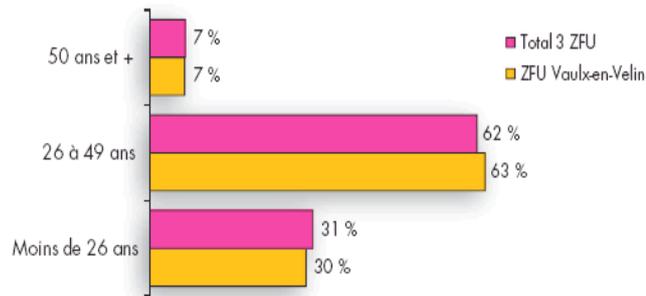
### Annexe 3 : Statistiques concernant les jeunes de moins de 26ans et le recrutement

#### Les jeunes de moins de 26 ans représentent 30 % des recrutements.

Près de 280 jeunes ont signé un contrat de travail avec une entreprise implantée sur la zone franche sur la période 2004-2005.

##### Tranche d'âge des personnes recrutées en 2004-2005

Source : Service exonérations ZFU - DDTEFP du Rhône

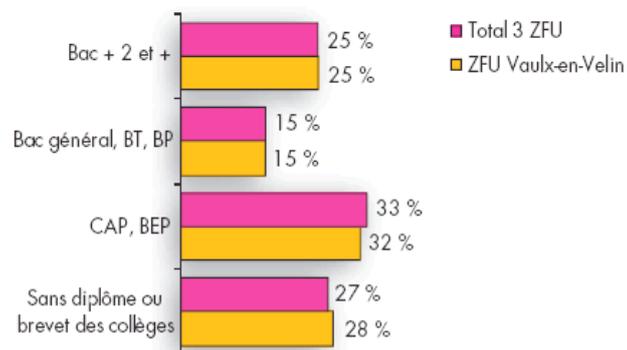


#### Les titulaires d'un CAP ou d'un BEP sont les plus représentés parmi les personnes recrutées.

32 % des recrutements ont concerné des personnes ayant un CAP ou un BEP. Viennent ensuite les personnes sans diplôme ou titulaires du brevet des collèges. Les personnes diplômées de l'enseignement supérieur représentent un quart de la population recrutée.

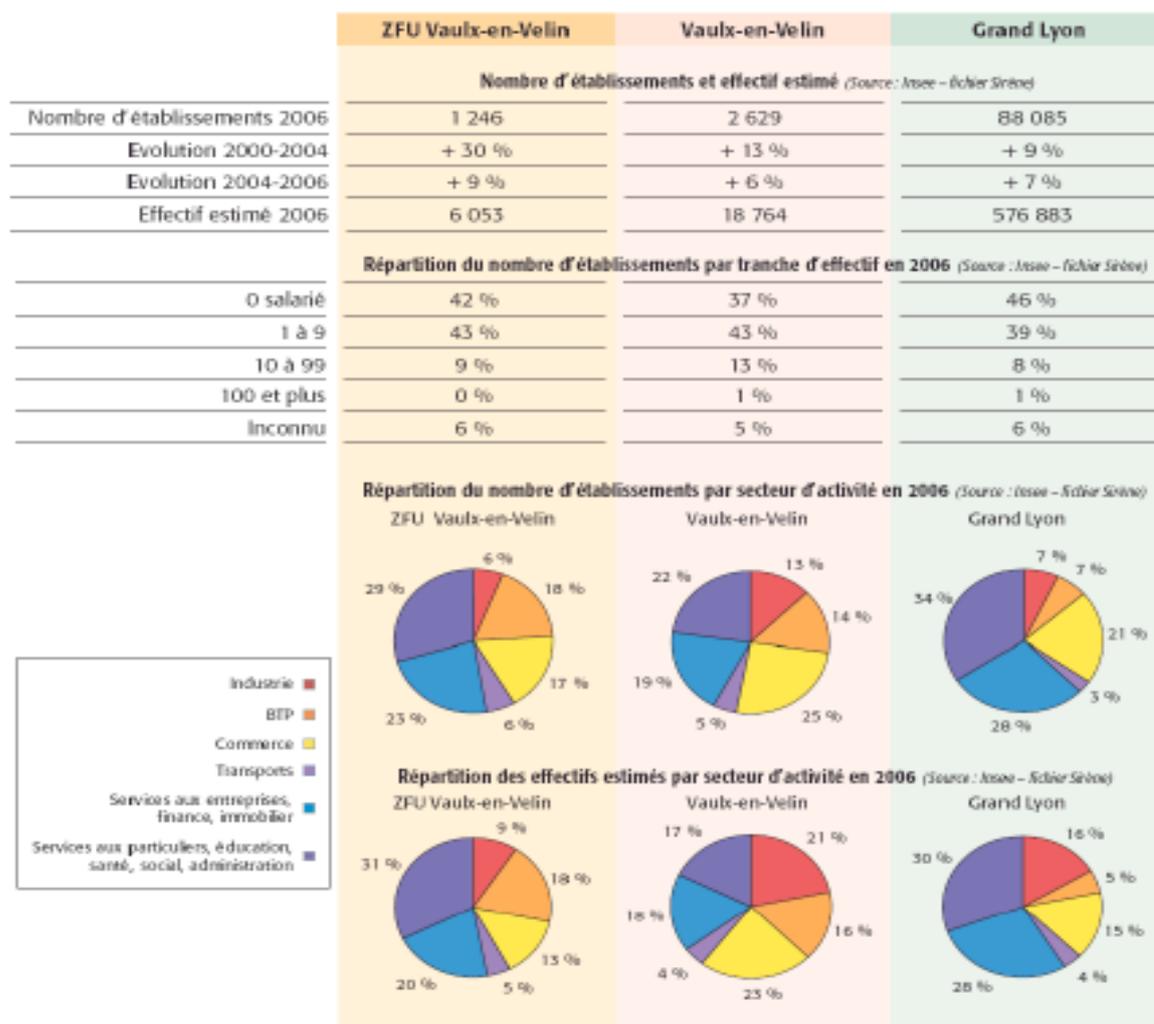
##### Niveau de formation des personnes recrutées en 2004-2005

Source : Service exonérations ZFU - DDTEFP du Rhône



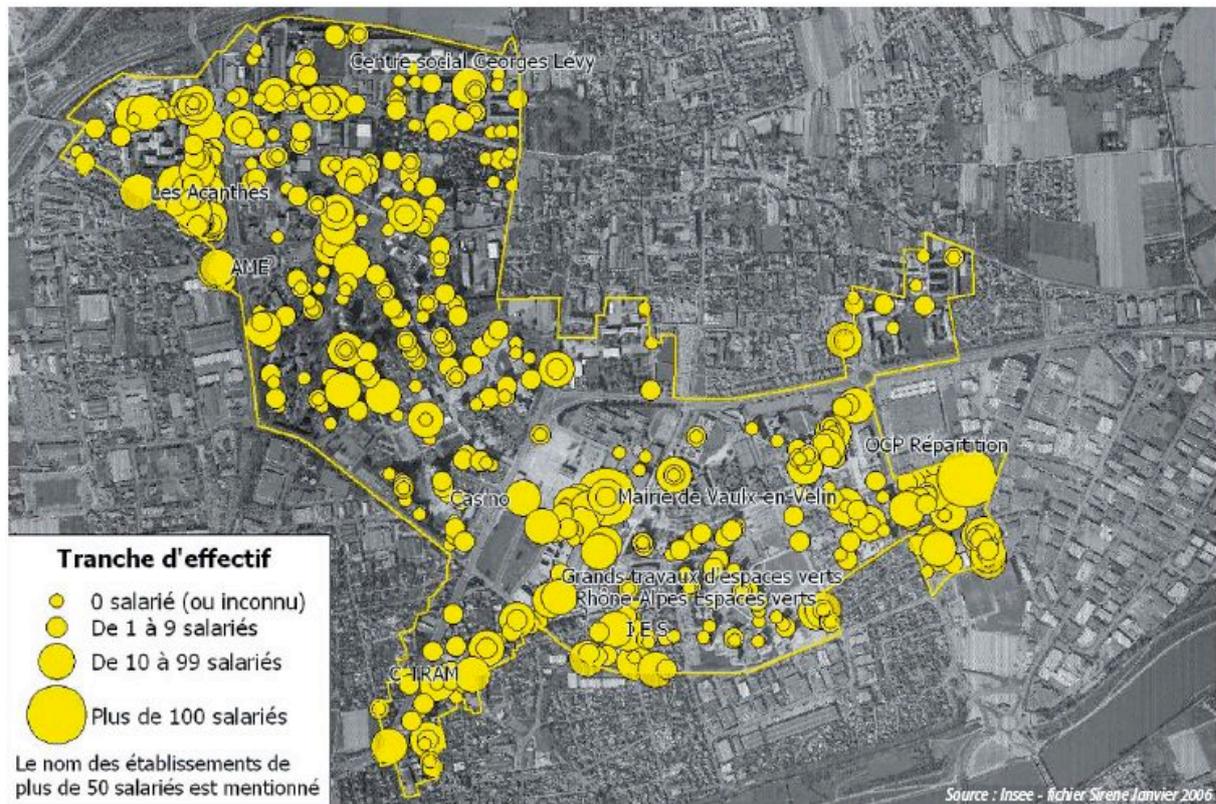
Source : OPALE Mai 2006 – Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin

### Annexe 4 : Caractérisation du tissu économique



Source : OPALE Mai 2006 – Zone Franche Urbaine de Vaux-en-Velin

*Annexe 5 : Les établissements de la Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin*



Source : <http://www.opale-lyon.com/content/medias/pdf/000063.pdf>

## **Annexes concernant Val de France**

---

### *Annexe 1 : Liste des personnes interrogées*

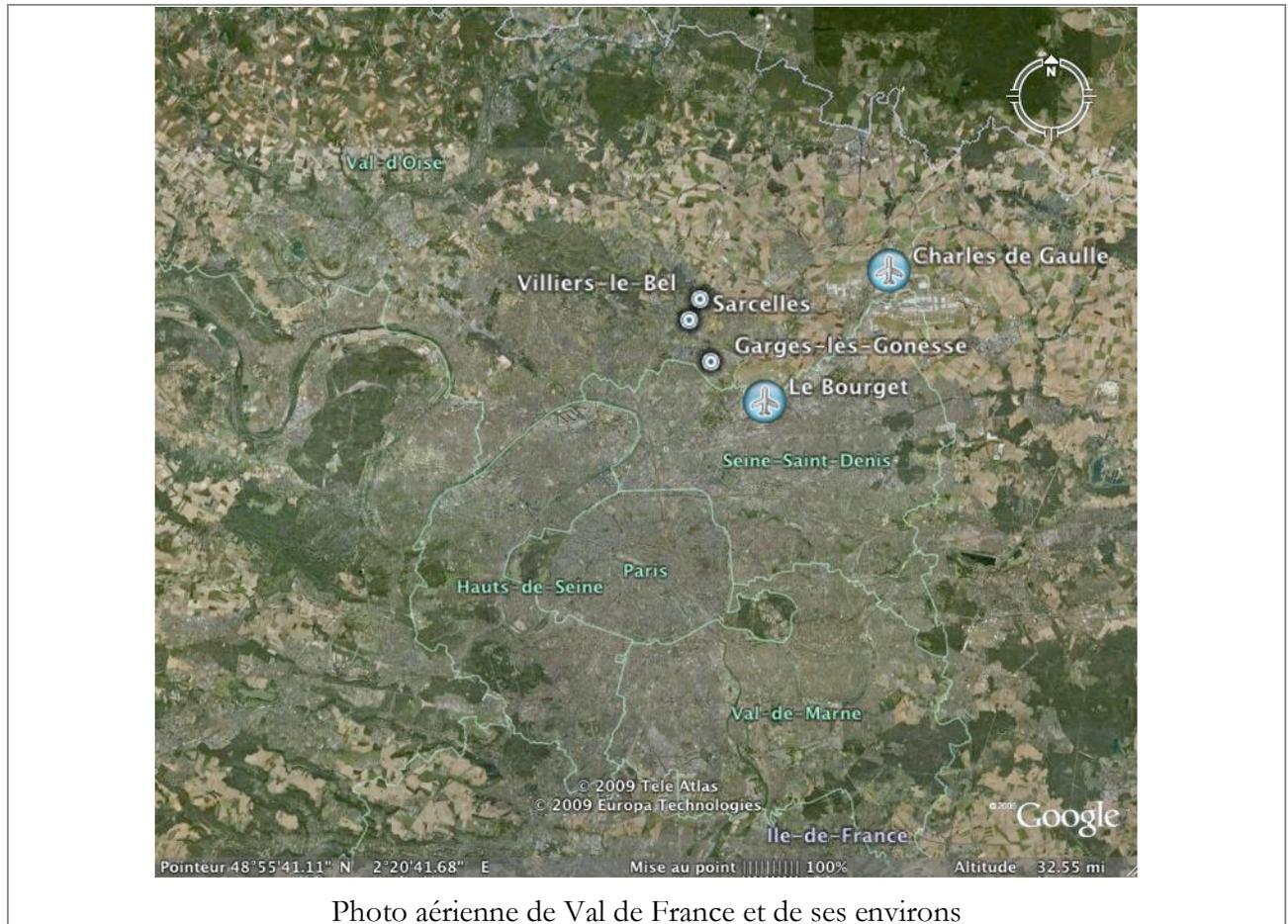
#### **Entretiens généraux :**

- Rose Meunier et Véronique Sas, Caisse des Dépôts et Consignations, département Développement Économique et Économie Sociale
- François Ohl, Cabinet François Ohl, Conseil en stratégie, management et communication du développement territorial

#### **Entretiens sur site :**

- Stéphanie Bouffard, directrice du développement économique de Val de France
- Romain Gaultier, animateur ZFU à Garges/Sarcelles et Villiers-le-Bel
- Marius le Prince, directeur du développement de Val de France
- Etienne Varaut, Vice-Président de l'IRDSU
- Alain Pena, Responsable pédagogique de l'UFVCV

*Annexe 2 : Repères géographiques*



*Image obtenue avec le logiciel Google Earth*

*Annexe 3 : Nombre d'entreprises implantées dans les ZFU et taux d'exonérations*



**RECAPITULATIF ZFU**

**Établissements existants**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune	4 162	955	5 117
ZFU	2 529	303	2 832

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007*

**Créations entreprises**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune	472	79	551
ZFU	305	29	334

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007*

**Entreprises exonérées de TP**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune	1 641	133	1 774
% commune	1 641 / 4 162 = 39%	133 / 955 = 14%	1 774 / 5 117 = 34.6%
% ZFU	1 641 / 2 529 = 65%	133 / 303 = 44%	1 774 / 2 832 = = 63%

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007*

**Exonération IS**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune	1 038	59	1 097
% commune	1 038 / 4 162 = 24.9%	59 / 955 = 6.2%	706 / 5 117 = 21.4%
% ZFU	1 038 / 2 529 = 65%	59 / 303 = 19.5%	1 097 / 2 832 = 38.7%

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007***Exonérations de cotisations sociales des entreprises**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune (en nombre d'entreprises)	647	59	706
% commune	647 / 4 162 = 15.5%	59 / 955 = 6.2%	1 097 / 5 117 = 13.8%
% ZFU	647 / 2 529 = 25.6 %	59 / 303 = 19.5 %	706 / 2 832 = 8.6 %

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007***Exonérations de cotisations sociales**

	Garges / Sarcelles	Villiers-le-Bel	Val de France
Commune (en nombre de salariés)	2 156	161	2 317
Montant en Euros	10 288 733 €	803 932 €	11 092 665 €

*Bilan ZFU 2007 – Statistiques au 31/12/2007*

## Bibliographie

---

### Ouvrages :

- S. ALLEMAND, « Entreprendre Dans Les Quartiers Sensibles – L’invention Des Zones Franches Urbaines », *Acteurs De La Société*, Éditions Autrement, 2006.
- A. BAGNASCO, P. LE GALÈS, « Les villes européennes comme société et comme acteur », in A. BAGNASCO, P. LE GALÈS (sous la direction), *Villes en Europe*, La Découverte, 1997.
- V. BEAL, « L’évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », in *Pôle Sud* n° 25 2006/2 , ARPoS, p.89 à 105
- V. BEAL, R. DORMOIS and G. PINSON, “Redeveloping Saint-Étienne: The weight of the inherited structure of social and political relationships in a French industrial city”, in Bürkner, H.-J. (ed) *Urban Trajectories Under Conditions of Decline: Economic crises and demographic change as a trigger for new concepts of regeneration*, Leipzig: LIT-Verlag.
- C. DUPUY, J. P. GILLY, « Apprentissage organisationnel et dynamique territoriale », in B. PECQUEUR (ed.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, 1996.
- R. EPSTEIN, « Gouverner à distance. Quand l’État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, n°319, pp. 96-111
- P. LE GALÈS, « Gouvernance », in Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2006, p.243
- B. PECQUEUR, « Le développement local : pour une économie des territoires », *Alternatives Économiques*, Syros, 2000.
- G. PINSON, « Gouverner la ville par projet – Urbanisme et gouvernance des villes européennes », *Académique*, Presses de Sciences Po, 2009.
- J.-G. PADIOLEAU, « L’action publique urbaine moderniste », *Politiques et Management Public*, 1991.

### Rapports :

- Cour Des Comptes, *La politique de la ville*, annexe 6, 2002
- Comité d’Orientation et de Surveillance Zone Franche Urbaine de Vaulx-en-Velin, Rapport du 19 octobre 2001
- IAU, *Tableau de bord des ZFU en Île-de-France, Les enjeux liés à l’emploi*, juin 2008
- La ZFU de Vaulx-en-Velin, « un exemple d’articulation du renouvellement urbain et du développement économique », par Saïd YAHIAOUI (Maître de Conférences à l’Université Lyon II) et Danielle ANDREANI (Directrice du Service Économique de la Ville de Vaulx-en-Velin)
- *Acteurs locaux et intelligence économique territoriale : des modalités d’expression de la territorialité*, VI<sup>e</sup> Colloque International « TIC & Territoire : Quels développements ? », 14 & 15 juin 2007, Université Jean Moulin, Lyon III, Yannick Bouchet et Yann Bertacchini
- Observatoire économique de la ZFU de Saint-Étienne, publication 2008

- Val de France, *Diagnostic de septembre 2008*.

**Autres :**

- Contrat de Projet État Région Île-de-France, 2007-2013

- Le Guide de la ville, février 2009

- Manifeste des Villes d'Agglomération, présenté les 9 et 10 juin 2005 à Vaulx-en-Velin lors du Premier Forum Européen des Villes d'Agglomération

-Syndicat Intercommunal de l'Est du Val d'Oise, *Schéma de Cohérence Territoriale*

**Principaux sites Internet :** (consultés en avril 2009)

<http://www.anru.fr>

<http://www.lyon.cci.fr>

<http://www.insee.fr>

<http://www.saint-etienne.fr/>

<http://sig.ville.gouv.fr>

<http://www.ville-vaulx-en-velin.fr>

<http://www.territoires.gouv.fr>

<http://www.agglo-valdefrance.fr/>

<http://www.ville.gouv.fr>

<http://www.garges.net/>

<http://www.entreprendre.grandlyon.com>

<http://www.sarcelles.fr/>

<http://www.grandlyon.com>

<http://www.ville-villiers-le-bel.fr/>

<http://www.opale-lyon.com>