HAL
open science

Passer par la fenêtre périurbaine quand la porte urbaine est fermée : des régimes (péri)urbains pour le développement logistique des métropoles européennes ?

Nicolas Raimbault

▶ **To cite this version:**

Nicolas Raimbault. Passer par la fenêtre périurbaine quand la porte urbaine est fermée : des régimes (péri)urbains pour le développement logistique des métropoles européennes ?. 2ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, Section Thématique 19 : Penser les régimes urbains, Jul 2013, France. 17p. hal-00959300

HAL Id: hal-00959300

https://hal.science/hal-00959300v1

Submitted on 14 Mar 2014

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

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

Congrès AFSP Paris 2013

ST 19 Penser les régimes urbains

Nicolas Raimbault, Université Paris-Est, IFSTTAR–SPLOTT
nicolas.raimbault@ifsttar.fr

Passer par la fenêtre périurbaine quand la porte urbaine est fermée[1] : quels régimes (péri)urbains pour le développement logistique des métropoles européennes ?

Introduction

L'important développement logistique[2] des dernières décennies, au cœur des grandes transformations macroéconomiques dites « post fordistes », transforme la géographie économique des métropoles européennes. En se concentrant tout particulièrement dans certains espaces périurbains, les activités logistiques y catalysent une nouvelle fonction économique non négligeable. Elles y constituent parfois l'unique activité marchande. Contrairement à l'économie résidentielle habituellement associée à ces espaces, elles sont largement le fait de grandes entreprises nationales voire internationales (grande distribution, industrie, transport).

Le développement logistique va de pair avec un ensemble d'actions publiques locales. D'une part, les entreprises logistiques sont dépendantes de la fourniture d'infrastructures de transport, de l'aménagement de zones d'activités, d'autorisations d'urbanisme. D'autre part, si les implantations logistiques sont souvent présentées comme peu attractives, elles apportent aux municipalités concernées, généralement peu dotées, des ressources cruciales pour leur développement ou pour le financement de nouvelles politiques. L'interdépendance des sphères politiques et économiques est donc au cœur de ce développement économique. Or celle-ci est au fondement de l'approche des régimes urbains (Stone, 1993 : 2) considérant que les politiques urbaines sont élaborées par des coalitions informelles, mais stables, unissant des groupes d'acteurs porteurs de ressources et d'intérêts variés. Cette approche constitue en ce sens un cadre d'analyse particulièrement pertinent pour appréhender l'action publique soutenant le développement logistique.

Parallèlement, il nous semble fertile au regard du concept lui-même et de la question de son transfert des villes américaines aux villes européennes de décentrer l'analyse vers le périurbain et vers des activités économiques périphériques telles que la logistique. En effet cette question a été essentiellement envisagée à partir de l'étude des villes-centres ou des grandes agglomérations dans leur ensemble, qu'il s'agisse de l'utiliser (Harding, 1997) ou d'en montrer les limites (Le Galès, 1995). Nous proposons ici de l'appliquer au cas des grandes périphéries métropolitaines. Notre ambition est à la fois d'utiliser la grille de lecture des régimes, l'idée que les villes sont caractérisées par une « capacité de gouvernement », et de poser l'hypothèse que des coalitions stables entre gouvernements locaux et acteurs privés pourraient s'établir dans les périphéries logistiques.

S'y trouve en effet nombre de logiques systémiques présentées comme les conditions d'émergence des régimes (Stone, 1993 ; Harding, 1999 ; Mossberger, Stoker, 2001). Les capacités des gouvernements locaux sont plus faibles que dans le cœur des métropoles. Leur dépendance fiscale vis-à-vis des entreprises est plus grande, notamment parce que leurs

[1] Notre titre est inspiré de celui de l'article de : David, L. et Halbert, L. (2013) "Entering by the window when the door is locked. Finance capital, actor-network theory and the struggle over calculative agencies in the business property markets of Mexico City Metropolitan Region", *Regional Studies*, à paraître.
[2] Ce secteur économique représenterait environ 10% du PIB et de l'emploi francilien (DRIEA, 2012).

recettes dépendent d'un petit nombre d'établissements dont l'implantation peut être éphémère. Les logiques politiques sont à la fois moins partisanes et moins prégnantes. La propriété des sols est davantage privée. Les critiques adressées à l'approche des régimes y sont aussi moins pertinentes que dans les villes-centres. Le pluralisme des agendas municipaux est moindre. Ils se résument souvent à l'urbanisme et l'aménagement. En d'autres termes, l'action publique y est plus frustre, moins subtile, que dans les « villes européennes » théorisées par Le Galès (2003). De plus, les activités logistiques ne font pas l'objet d'une politique étatique structurante. Nous proposons donc de poser l'hypothèse suivante : si les villes-centres européennes ne sont pas gouvernées par des régimes urbains, au sens de coalitions de gouvernement faisant primer les intérêts marchands, certains territoires périurbains investis par le développement logistique pourraient l'être. Autrement dit, quand la porte des villes-centres est fermée, les régimes urbains ne pourraient-ils pas entrer par la fenêtre du périurbain et des activités économiques périphériques telles que la logistique ?

D'un point de vue théorique, nous souhaitons mettre autant l'accent sur la catégorie de « milieux d'affaires » que sur celle de gouvernement local. Nous nous inscrivons ainsi dans les préoccupations d'économie politique au fondement de l'approche des régimes urbains (Harding, 1997). Nous prendrons notamment en compte le type et la forme des activités économiques en jeu, leur ancrage local ainsi que leurs demandes en termes d'action publique qui ne nécessitent pas nécessairement le truchement d'un régime. En miroir, nous nous demanderons dans quelles mesures la faiblesse des pouvoirs publics, qui caractérise bien des collectivités périurbaines, favorise ou non l'établissement de régimes avec les acteurs économiques. Nous montrerons finalement que les coalitions peuvent correspondre à des conceptions bien différentes de ce que sont, ou doivent-être, les politiques économiques locales.

Nous partirons d'un cas quasi idéal-typique : la ville de Venlo située dans le corridor portuaire de Rotterdam aux Pays-Bas. Son développement logistique s'appuie sur plusieurs types de coalitions. Ce récit nous permettra d'affiner notre grille d'analyse. Sur cette base, nous analyserons les arrangements gouvernementaux qui ont fait de Compans, de la Communauté de Communes du Val Bréon et de la Ville Nouvelle de Sénart les principaux pôles logistiques franciliens.

1) Venlo : les transformations d'un régime urbain logistique en périphérie portuaire et métropolitaine

Située sur la frontière orientale des Pays-Bas, aux portes de la conurbation de la Ruhr, à environ 150 km des ports de Rotterdam et d'Anvers, Venlo est le deuxième pôle logistique néerlandais. Les activités logistiques y représenteraient un tiers du PIB local[3]. Son développement a été le fait, dans un premier temps, d'un tissu d'entreprises locales, qui ont su profiter de la croissance du port de Rotterdam et de la construction du marché européen pour se développer. Plus récemment, la plupart des grandes entreprises logistiques internationales et de nombreux industriels y ont implanté des centres de distribution européens, c'est-à-dire des entrepôts permettant de desservir plusieurs marchés européens à la fois.

La mise en place d'une stratégie municipale tournée vers les entreprises logistiques à partir de la fin des années 1980 a été primordiale dans ce développement (Raimbault et al, 2013). Elle consiste à construire « une capacité à gouverner » en vue de la croissance logistique. L'ancienneté et la diversité des relations entre les entreprises logistiques et les gouvernements locaux en font un cas emblématique pour y tester la valeur heuristique de l'approche par les régimes urbains. Nous distinguons deux moments principaux. Le premier

[3] Source : http://www.viaportvenlo.com/

est celui de la construction d'une coalition locale entre la municipalité et les firmes régionales, caractérisés par une dépendance locale. Cette coalition est toujours au cœur du régime de Venlo. Le second temps s'articule autour d'un projet d'un territoire très structurant, « *Venlo Greenport* », débouchant sur de nouveaux instruments de gouvernement.

a) La formation d'une coalition locale logistique

A partir des années 1980 une coalition entre les entreprises logistiques et la municipalité se forge. Elle vise tout particulièrement à accommoder les intérêts logistiques locaux en termes d'aménagement de zones d'activités mais aussi à soutenir la compétitivité de ces entreprises par un programme de promotion et d'innovation. Cette coalition constitue encore le cœur du régime gouvernant les politiques économiques de Venlo.

> *"The local government said: wait a minute, we are good at that* [logistics] *and we are a good location. How can we facilitate this? With having enough space. With terminals. And through a dedicated team led by a program manager."* (Municipalité de Venlo : 02/05/2012)

La façon dont la municipalité de Venlo supporte la croissance logistique consiste à lui allouer de grands espaces via ses pouvoirs d'urbanisme règlementaires et opérationnels. Elle aménage plusieurs zones logistiques, appelées *Venlo Trade Port*, représentant au total 1400 ha. A l'image des autres municipalités néerlandaise, la municipalité prend directement en charge l'aménagement, la viabilisation, de ces espaces, dans le but de dégager un profit (Buitelaar et al 2007). Ainsi, la croissance logistique est-elle de ce point de vue une opportunité pour la municipalité de dégager des revenus pour financer d'autres politiques. Malgré la forte péréquation caractérisant le système fiscal néerlandais, une *« growth machine »* est ici à l'œuvre. A l'instar de celle de Shanghai (Lorrain, 2011), elle repose sur un développement public du foncier et elle est pilotée par le gouvernement municipal.

Les entreprises logistiques locales s'organisent parallèlement pour porter une voix logistique propre vis-à-vis de la municipalité à travers plusieurs associations. Afin d'influer sur le gouvernement local, elles s'appuient tout particulièrement sur l'arène que constitue le programme de promotion et d'innovation local pour la logistique : "Viaport Venlo". S'il est financé et animé par la municipalité, l'agenda de ce programme est défini par les entreprises locales. Il institutionnalise la participation des entreprises aux politiques locales concernant les intérêts logistiques. Prolongeant le lobby privé, la municipalité de Venlo elle-même défend ces mêmes intérêts privés auprès du gouvernement national et provincial. La logistique se construit ainsi en objet d'action publique municipale. Elle se « sectorise » (Muller, 2010) au sein de l'administration municipale. Plusieurs agents du département du développement économique sont dédiés à ces questions. Leurs liens avec les entreprises régionales sont forts. De nombreux parcours professionnels passent de l'un à l'autre. C'est le cas du maire adjoint aux affaires économiques qui était directeur du "*Holland International Distribution Council*".

Le principal objectif de la coalition est la compétitivité des entreprises logistiques de Venlo à l'échelle du marché européen en cours de construction. Un enjeu crucial est de tirer profit de la croissance portuaire de Rotterdam, première porte d'entrée européenne. La connexion physique à cette dernière est primordiale. La coalition locale s'est donc rapidement élargie à des entreprises portuaires de Rotterdam, notamment l'opérateur de terminaux à conteneurs ECT. Cette dernière implante trois terminaux entre 1982 et 2010, pour lesquels la municipalité a joué un rôle moteur.

Bien que peu publicisée et restant hors du spectre des campagnes électorales, la coalition logistique est une ressource politique majeure pour certains élus de Venlo.

> *"Logistics is not a political issue to the inhabitants. But it is an important issue inside the local government and when we talk to the government in The Hague. Logistics was very important for Mark Verheijen* [le précédent adjoint aux affaires économiques]. *He was*

successful. Our new alderman, he hopes he will be successful also. It is very important for their political career, but not for the inhabitants." (Municipalité de Venlo : 02/05/2012)

Venlo est en effet un bastion du Parti Liberal, le poste d'adjoint au développement économique lui est réservé. Mark Verheijen, par exemple, a su mettre la réussite économique de Venlo au service de son ascension politique personnelle.

Finalement, Venlo apparait comme le cas d'un régime urbain consistant en une « coalition de croissance » (Logan, Molotch, 1987) logistique, c'est-à-dire, pour reprendre le vocabulaire de Stone (1993 : 18), en un "*development regime*" construit autour d'un tissu d'entreprises logistiques locales. Ce régime étant sectoriel, il pourrait aussi être décrit comme une forme de corporatisme local. Cependant, la capacité à gouverner pour le développement logistique semble atteindre un pallier au tournant des années 2000 : celui du développement endogène des entreprises régionales et celui des ressources municipales pour le développement foncier.

b) Greenport Venlo *: de nouveaux instruments pour gouverner le développement logistique*

Le « *greenport* » est un concept récent de la politique nationale de planification économique néerlandaise. Son objectif est de promouvoir le développement de clusters horticoles, associant production agricole, industrielle et services logistiques pour l'exportation des produits. Avec les « *mainports* » de Rotterdam et d'Amsterdam, et les « *brainports* » (technopôles), il s'agit d'un des trois types de clusters économiques promus par la planification spatiale nationale depuis 2004. En devenant un « *greenport* », l'importance économique de Venlo est nationalement reconnue pour la première fois. Cependant le discours politique de Venlo n'a jamais tourné autour de l'horticulture. Son ambition affichée, dans son *business guide* par exemple, est bien d'être un hub logistique. Le nouveau contexte politique et institutionnel ouvert par le cadre du « *greenpor*t » constitue en fait une fenêtre d'opportunité permettant à la coalition logistique de Venlo de faire correspondre ses intérêts avec les objets des programmes nationaux, c'est-à-dire de relancer la machine à croissance en s'appuyant sur de nouvelles ressources au-delà de l'échelle locale. En effet, le régime logistique de Venlo parvient à adapter le cadre national du « *greenport* » à ses projets logistiques. Il en redéfinit les objectifs en impliquant d'autres acteurs et secteurs au-delà de l'horticulture. Dit autrement, il le « territorialise » (Faure, 2010) autour des intérêts logistiques.

Le principal intérêt du label de « *greenport* » réside en ce qu'il offre l'opportunité d'obtenir une plus grande attention de la part du gouvernement national en termes de financement d'infrastructures et de programmes d'innovation. La coalition logistique de Venlo s'extrait ainsi du seul cadre local. Elle articule de nouvelles ressources publiques selon un schéma centre-périphérie. Au-delà du label, le « *greenport* » constitue à la fois un projet et un ensemble de dispositifs à même de renforcer la coalition. Au-delà du cadre discursif, il offre de nouveaux instruments permettant de dépasser les limites évoquées plus hauts.

Les institutions créées dans le cadre de la mise en œuvre du « *greenport* » permettent d'extraire progressivement les politiques économiques locales des contraintes politiques municipales. Emergent tout particulièrement de nouvelles façons de gouverner l'aménagement et l'immobilier logistiques. Or ces derniers sont devenus extrêmement déterminant pour attirer les entreprises logistiques internationales (Hesse, 2004 ; Raimbault, 2013a, 2013b). Les principaux développeurs et investisseurs immobiliers mondiaux sont Prologis et Goodman. Ils ont choisi Venlo au tournant des années 2000 et continuent d'y investir. Le « *greenport* » permet d'établir une coalition avec eux alors qu'ils ne font pas partie de la coalition précédemment décrite.

Une nouvelle institution, appelée *Greenport Venlo*, est politiquement et opérationnellement en charge du projet de « *greenport* ». Ayant le statut de fondation, elle est régie par le droit privé. Elle est donc beaucoup moins contrainte qu'un département administratif municipal. Les municipalités de l'aire urbaine (*Regio Venlo*), la province du Limbourg et les associations patronales locales siègent à son bureau. En raison du caractère englobant du projet, *Greenport Venlo* met en œuvre la plupart des politiques économiques locales, telles que le régime de subvention aux implantations d'entreprise, qui étaient auparavant sous la responsabilité directe de la municipalité. La gouvernance publique-privée est aussi institutionnalisée. Trois axes sont définis au sein du projet de « *greenport* »: Innovations, Qualité de Vie et Développement des Infrastructures. Trois équipes opérationnelles les mettent en œuvre.

Afin de prendre en charge l'axe du développement des infrastructures, constituant en un vaste programme d'aménagement de 5000 ha comprenant 2000 ha de zones logistiques[4], une nouvelle entreprise publique a été créée : *Development Company Greenport Venlo (DCGV).* La province du Limbourg et les municipalités de *Regio Venlo* en sont les actionnaires. Elle est aussi régie par le droit privé. Le double fait d'avoir un très ambitieux programme d'aménagement ainsi qu'une entreprise dédiée pour le mettre en œuvre constitue une situation unique parmi les « *greenports* ». Le budget du projet est estimé à 743 millions € et devrait générait un bénéfice de 218 millions € pour DCGV. La création de cette entreprise publique constitue une rupture profonde dans la mesure où les lucratives politiques d'aménagement sont traditionnellement strictement municipales, mises en œuvre par un bureau municipal. Les politiques de développement des espaces logistiques quittent ainsi le giron des politiques locales traditionnelles. La nouvelle organisation est saluée par les développeurs et investisseurs logistiques :

> *"Because the Greenport company is also real estate people, they understand business. Municipality, it is difficult. It is not real estate. (...) So it is easier to communicate."* (Prologis : 04/03/2013)

Selon le développeur-investisseur immobilier Prologis, travailler avec une entreprise plutôt qu'avec un bureau municipal permettrait à l'entreprise de mettre en place la stratégie qui au fondement de son succès mondial : le développement non pas simplement d'entrepôts mais de parcs logistiques. Il s'agit de complexes de plusieurs entrepôts pensés et réalisés ensemble et dont le développeur reste l'unique propriétaire et gestionnaire. Nous reviendrons sur l'importance de cette firme et de son modèle économique. Alors qu'elle peine à implanter ces parcs aux Pays-Bas, la donne pourrait changer à Venlo:

> *"In the Netherlands, we have municipalities which are only selling land per plot. So we can only buy land for one warehouse. (...) But in Venlo, we are now negotiating with Greenport to let us develop the land as a main developer. (...)There is one of the plots [of Venlo Trade Park North] that is big enough. (...) It is the only plot I think almost in all the Netherlands."* (Prologis : 04/03/2013)

Son concurrent, Goodman, vient d'en développer un. Une autre coalition est donc en cours de structuration avec les développeurs et investisseurs internationaux par le truchement de la DCGV. Cette coalition est à même d'attirer les logisticiens les plus importants en "vendant" Venlo à l'international :

> *"I always say to the municipality: see us as an ambassador of your region. Because we are financially interested in your region (...), I am one of the ambassadors of Venlo."* (Prologis : 04/03/2013)

Parallèlement, l'« Innovation Centre » poursuit le travail du « Viaport Venlo » qui a été étendu aux nouveaux secteurs couverts par le Greenport. Les enjeux logistiques restent à la charge d'une équipe dédiée au sein de l'« Innovation Centre », ce qui constitue une situation

[4] Ce qui ajouterait un million de m² d'entrepôt au million et demi déjà présent à Venlo.

unique parmi les « *greenports* ». Seules les entreprises locales participent à ce programme. Les entreprises internationales, qui se sont implantés dans le second temps que nous venons de décrire, n'y participent pas en raison de leur moindre ancrage local : "*their headquarters are not in Venlo.*"(Entretien Innovation Centre : 15/05/2012). De cette façon, la coalition entre le gouvernement local et les entreprises régionales se poursuit. Les logisticiens internationaux n'ont pas jugé opportun d'y entrer.

c) Un régime urbain entre deux coalitions logistiques

Les objectifs de la capacité de gouvernement construite à Venlo ont évolué entre le premier et le second temps. Dans la cadre de la coalition locale, l'objectif est la compétitivité des entreprises originaires de Venlo. Celles-ci, en gagnant des marchés, développent leurs activités sur place. Il s'agit de firmes locales, dépendantes de leur localisation à Venlo. Leurs intérêts économiques sont avant tout situés à Venlo. Elles ont beaucoup à gagner à collaborer avec la municipalité qui a des ressources pour aménager des zones d'activités, subventionner des programmes d'innovation et de promotion et défendre leurs intérêts auprès du gouvernement national. Le fait que cette coalition soit logistique ne lui donne pas de caractéristiques propres. Elle est semblable à d'autres coalitions sectorielles.

Avec le projet et les instruments du « *greenport* », la stratégie s'adresse de plus en plus explicitement aux investisseurs immobiliers internationaux. A travers eux, l'enjeu est d'attirer des entreprises logistiques internationales. L'objectif passe de la compétitivité des entreprises présentes à l'attraction d'établissements d'entreprises internationales. Cet objectif nécessite des ressources différentes, tel qu'un label reconnu. Il se réalise non seulement sur l'échelle locale mais nécessite de se projeter sur les échelles nationales et internationales. Surtout, la volonté d'adapter les conditions locales aux exigences des investisseurs internationaux se traduit par une modification radicale des règles locales et des instruments d'action publique. Les relations informelles entre gouvernement et investisseurs s'appuient largement sur des institutions formelles, encouragées par l'Etat néerlandais. Ces dernières dépolitisent les politiques d'aménagement et de développement économiques, dans le sens où elles extraient ces politiques des règles municipales et les privatisent pour partie. La coalition avec l'immobilier financiarisé tendrait ainsi à privatiser certaines actions publiques et correspondrait à la notion de ville « post-démocratique » (MacLoad, 2011).

Derrière ces deux types de coalition, trois types de firmes apparaissent. Il y a d'un côté les entreprises caractérisées par leur dépendance locale. Elles ont intérêt à entrer dans une coalition de gouvernement. Elles correspondent au schéma des « *business communities* » de la littérature américaine. Il y a de l'autre les établissements de firmes internationales. Leur dépendance locale est minime, leur présence pouvant même se réduire à quelques années. Les grandes firmes mettent en effet régulièrement en compétition les lieux potentiels d'implantations. Si, à ce titre, le gouvernement municipal pourrait détenir des ressources cruciales, dans les faits elles n'entrent que rarement en contact avec lui. Ce travail de négociation est laissé à un troisième type de firmes : les développeurs-investisseurs immobiliers logistiques. Ces derniers co-produisent avec des acteurs publics locaux les conditions de l'implantation d'établissements logistiques. Leur rapport au gouvernement local n'est pas le même que celui des firmes logistiques locales. Elles tendent à limiter l'action publique locale à la production du bâti, et à privatiser le plus possible cette production. La substance du service logistique produit proprement dit n'est plus un problème public.

Ces éléments nous offrent une première grille de lecture pour étudier les coalitions qui se tissent dans la périphérie francilienne. Il conviendra par ailleurs de mieux saisir le poids de la variable gouvernementale au sein de ces coalitions.

2) *Dans le périurbain parisien : l'« environnement bâti » comme (seul) enjeu politique ?*

Nos enquêtes dans la périphérie francilienne offre un tableau différent. Il n'y a pas de politiques de développement économique local explicitement construites autour des activités logistique. Un élément d'explication tient dans l'ancrage territorial des activités logistiques franciliennes. Celui-ci y est bien moindre qu'à Venlo. Les implantations logistiques ne sont pas des créations d'entreprise mais l'installation d'établissements de grandes entreprises nationales ou internationales. Ces établissements tendent de plus à être éphémères, une dizaine d'années seulement parfois. Le développement logistique est donc affaire d'implantations et non de développement d'un tissu d'entreprises locales déjà-là. Pour comprendre les liens qui se tissent entre entreprises et gouvernements locaux, il convient donc de présenter brièvement les mécanismes des différentes formes d'implantations logistiques que l'on observe en Île-de-France. Nous étudierons ensuite un exemple d'arrangements gouvernementaux correspondant à une première forme d'implantation avec le cas de Compans puis un autre exemple correspondant à une seconde forme d'implantation avec le cas du Val Bréon.

a) *Mécanismes d'implantation logistique*

Les relations entre sphère économique et sphère politique (municipale) sont très variables selon les mécanismes de l'implantation logistique. Or ce dernier constitue le principal moment de régulation du développement logistique « ordinaire » en Île-de-France.

Les choix d'implantation logistique découlent nécessairement d'une demande provenant des logisticiens ou des chargeurs (industrie et grande distribution) à l'aune de critères plus ou moins spécifiques. Cette demande passe par le filtre d'un marché immobilier logistique spécifique prenant en charge la construction et l'investissement voire parfois l'aménagement (Raimbault, 2013a). Cependant, ces bâtiments ne peuvent être construits que sur des parcelles localisées dans des zones d'activités économiques. S'exerce alors sur l'implantation logistique, un pouvoir public local non négligeable. Les communes conçoivent et mettent en œuvre les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), autorisant l'usage de foncier pour l'implantation d'activités économiques. Les permis de construire sont délivrés par les maires. Les communes et les intercommunalités sont aussi traditionnellement aménageurs des zones d'activités. Cependant, ces pouvoirs publics s'expriment plus ou moins selon le processus d'implantation. Lorsque celui-ci nécessite l'aménagement d'une zone d'activités *ex-nihilo*, le pouvoir politique est incontournable. Son rôle est théoriquement très structurant. Inversement, lorsque le développement logistique s'inscrit dans le cadre de la mutation d'une zone industrielle existante vers l'accueil d'entreprises logistiques, le pouvoir politique est beaucoup moins déterminant, il peut se réduire à la seule signature du permis de construire. Le portage politique, les enjeux financiers et techniques diffèrent ainsi fortement entre ces deux processus.

> *« Quand vous êtes dans une zone [existante], les contacts avec les collectivités locales sont vachement moins nécessaires que quand vous allez construire sur un terrain qui n'est pas dans une zone déjà aménagée, que quand il faut classer la parcelle pour pouvoir faire l'entrepôt dans le PLU »* (Directeur logistique : 19/02/2013)

L'hypothèse que nous posons est la suivante. Dans le premier cas, l'implantation logistique ne donne lieu qu'à une relation extrêmement limitée, se réduisant à une négociation autour du permis de construire. Dans le second cas, la relation est plus poussée mais se limite aux enjeux d'aménagement et d'immobilier. L'interlocuteur du maire n'est pas l'entrepreneur, ni le directeur d'établissement mais plutôt le promoteur et l'investisseur immobilier.

b) *L'implantation logistique en zones d'activités existantes : un développement économique a-politique ?*

La trajectoire de développement de la commune de Compans nous semble particulièrement emblématique du cas de développement logistique s'inscrivant dans le cadre de la mutation d'une zone industrielle existante vers l'accueil d'établissements logistiques. Située au sud de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, la commune n'est peuplée que d'environ 700 habitants. Son profil sociologique est populaire. Se déploie sur son territoire, ainsi que sur celui de sa voisine Mitry-Mory, une grande zone industrielle concentrant environ 600 000 m² d'entrepôts (DRIEA, 2010), soit l'un des plus importants espaces de concentration logistique d'Île-de-France. De ce fait, le développement logistique ne résulte pas d'un projet local mais de la mutation commerciale d'une vaste zone industrielle, à destination de l'industrie chimique, aménagée (et donc imposée) par l'Etat durant les années 1970. En raison de la proximité de l'aéroport, la commune est soumise à de nombreuses contraintes d'urbanisme, notamment résidentiel. Dans ce contexte, la logistique offre une opportunité réelle de développement. En effet, en 2009[5], la taxe professionnelle a rapporté plus de 1,7 millions €, dont une majorité[6] payée par les entreprises logistiques présentes, ce qui permet de financer près de la moitié du budget municipal. A cette somme s'ajoutent les taxes foncières acquittées par les propriétaires des entrepôts[7]. Compans est ainsi « *un village riche de pauvres* » (Entretien maire : 08/04/2011)

La trajectoire de Compans peut être caractérisée comme celle d'un « territoire servant » selon l'expression consacrée parmi les acteurs franciliens, notamment les élus de banlieue, pour qualifier les communes de banlieues pressées d'accueillir les activités nécessaires à « Paris » mais indésirables *intra-muros* dans un contexte d'indifférence entre la capitale et sa périphérie (Desjardins, 2010). L'Etat lui a imposé dans l'histoire, en plus de l'aéroport et ses nuisances, des activités indésirables en zone dense, notamment l'industrie chimique. Cet héritage a entraîné des contraintes fortes, propices localement au développement logistique. Ce développement est accepté en ce qu'il apporte taxes et emplois au service de projets locaux d'embellissement et de redistribution social. Compans est historiquement ancrée à gauche : les trois derniers maires sont communistes ou issus de Lutte Ouvrière. Un travail statistique (Raimbault, Bahoken, 2013) a permis de montrer qu'un tiers des communes se spécialisant dans l'accueil d'activités logistiques avaient une trajectoire similaire à Compans, prolongeant la « banlieue rouge » industrielle du XXème siècle. Les majorités politiques de ces communes sont presque exclusivement de gauche et pour moitié communistes. Par ce mécanisme d'implantation, le développement logistique s'inscrit dans la géographie industrielle héritée.

Les relations entre la municipalité et les entreprises s'implantant sont extrêmement limitées. Les implantations, c'est-à-dire la signature des permis de construire, ne donnent pas lieu à des débats politiques. Le développement logistique de la commune ne fait pas partie des thèmes de la campagne des municipales. D'un point de vue budgétaire, Compans, et plus généralement les communes que nous avons identifiées comme « territoires servants logistiques », est structurellement dépendante des entreprises logistiques. Cette dépendance est d'autant plus cruciale que la commune conduit un grand nombre de politiques municipales. Cependant, elle ne se traduit pas par l'établissement de relations avec les entreprises. D'un côté, cette dépendance ne se redouble pas d'une dépendance des entreprises vis-à-vis de Compans. La principale ressource que cette dernière peut leur offrir est le foncier.

[5] A partir de 2010, la TP est devenue Contribution Economique Territoriale (CET). Il est plus difficile d'étudier le lien entre les entreprises implantés dans la commune et les recettes fiscales.
[6] Environ 80% selon notre interlocteur.
[7] Soit une part de 1,1 millions

Or celui-ci est acquis dès que le permis est signé. De l'autre côté, la municipalité de Compans ne dépend pas d'entreprises précises, mais de la présence d'entreprises en général dans sa zone d'activités, dans un contexte où l'attractivité de la commune est grande. Par conséquent, l'enjeu d'action publique de Compans consiste à gérer l'héritage d'une zone industrielle de sorte qu'elle profite au projet de redistribution municipale. En d'autres termes, l'enjeu économique de Compans est de rentabiliser au maximum (de maximiser) l'usage qui est fait de son foncier économique. Cette approche très foncière et immobilière du développement économique conduit à faire, depuis peu, de la lutte contre les friches et les vacances le problème public principal concernant le développement logistique. A l'aune de ce problème, la municipalité découvre un intérêt à tisser des liens avec les entreprises :

> *« Moi je me bats pour mettre en place des associations d'entreprises, parce qu'on a besoin d'un besoin d'un maillage structurel des entreprises »* (Maire : 08/04/2011)

Pour ce faire, les capacités administratives s'étoffent :

> *« J'ai créé depuis peu un service approprié au suivi des entreprises des zones, au suivi des industriels dans le cadre du développement économique. (…) C'est pour ça qu'un village de 800 habitants avec 23 personnes qui y travaillent, vous en trouverez pas beaucoup. »* (Maire : 08/04/2011)

L'action publique est à construire puisqu'il s'agit de peser sur l'usage de terrains et de bâtiments privés. C'est un travail d'intermédiation entre un propriétaire et un occupant potentiel, un travail proche de celui d'un agent immobilier. Il consiste à se mettre en relation avec le bon interlocuteur afin de faciliter le retour d'une entreprise dans le bâtiment vacant :

> *"Par exemple, (…) il y a marqué AMB, donc ça c'est le commercialisateur. Sauf que derrière, ce n'est pas AMB, c'est BNP real estate. (…) J'essaie de pareil voir qui est derrière, qui est pas derrière, qui est propriétaire, qui est pas propriétaire. »* (Chargée de mission : 08/04/2011)

Les relations recherchées concernent avant tout les investisseurs immobiliers. Le problème public est un problème de gestion immobilière, qui ne se posait pas lors de l'implantation. En ce qui concerne ce mode d'implantation, l'établissement de coalitions ne se pose pas lors de la production des espaces logistiques mais la question émerge peu à peu en ce qui concerne la gestion immobilière sur le long terme.

c) Une coalition pour construire une capacité à développer : la zone logistique du Val Bréon

La Communauté de communes du Val Bréon (CCVB) est située à environ 50 km à l'est de Paris, dans sa couronne périurbaine. Elle est peuplée d'environ 9 000 habitants répartis en 10 communes. Une grande zone de 200 ha dédiée à la logistique, rassemblant 400 000 m² d'entrepôts, y a été aménagée sur le territoire communal de Châtres, peuplée d'à peine plus de 400 habitants. Le projet immobilier est donc de très grande ampleur. Il représente un investissement de 300 millions €. Il fait contraste avec la taille des communes concernées et leur caractère périphérique. Dans la mesure où ces dernières n'appartiennent pas à une intercommunalité puissante qui structure la banlieue parisienne, leurs capacités administratives sont limitées. Elles détiennent cependant les ressources légales indispensables à la réalisation du projet. Notre objectif est de mettre à l'épreuve du terrain francilien la conclusion suivante de Stone : "*The weakness of formal authority leaves a vacuum that business interest have the ready resources to fill*" (Stone, 1993: 26). Quel type de coalitions peut-on bâtir sur la base de l'incapacité publique ?

La mise à l'agenda de la zone logistique est publique. Il s'agit d'un projet communal rapidement devenu intercommunal. La CCVB a été créée en 1995 pour porter son érection, le secteur logistique apparaissant comme particulièrement porteur aux yeux des élus. Leur principale motivation est de créer ainsi des ressources fiscales permettant de mettre en œuvre

de nouvelles politiques publiques intercommunales : transport à la demande et portage de repas à domicile. Cependant la communauté de communes n'a pas les capacités administratives, juridiques et financières de développer un tel projet.

> *"Elle ne souhaitait pas la porter juridiquement, financièrement. (...) Il était hors de question d'y mettre un centime et donc ça avait vocation de devenir une opération complètement privée. (...) Elle n'a pas les moyens, ni financiers, ni les compétences techniques."* (PRD : 14/10/2011)

Les élus se mettent en recherche d'un aménageur-promoteur pour financer et conduire ce qui représente alors la plus grande Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) privée d'Île-de-France. C'est finalement le promoteur PRD qui décroche la concession d'aménagement. Celui-ci finance la totalité de l'opération (300 millions €), gère l'aménagement puis la construction et la vente des 400 000 m² de bâtiments logistiques construits. La collectivité ne tient pas à peser sur le choix des entreprises. Cependant, l'histoire de ce projet va au-delà de celle d'une concession. Le rôle de l'aménageur privé s'étend au pilotage du projet, y compris dans ses dimensions politiques. Le principal problème qui se pose est de négocier une sortie de crise avec une association de défense de l'environnement qui a posé plusieurs recours. Les relations étant rompues entre l'association et les élus locaux, c'est l'acteur privé qui hérite de cette question pourtant hautement politique. A l'issue d'une négociation conduisant à associer les écologistes au projet d'aménagement, c'est-à-dire à les faire rentrer dans la coalition, un arrangement quasiment privée est trouvée sous les conseils de PRD : des terrains sont cédés par l'aménageur à l'association pour 1€ symbolique et des servitudes (de droit privé) de non-constructibilité sont édictées. Par ailleurs, la société s'investit largement dans la révision du PLU de Châtres :

> *« Ils nous disaient on a tel projet, maintenant il faut que le PLU s'adapte à tel et tel projet. »* (Maire : 24/05/2011)

> *« A un moment donné, on a été assez franc et direct avec la commune disant c'est pas parce que vous écrivez toutes vos règles d'urbanisme qu'à la fin, vous aurez un meilleur projet. »* (PRD : 14/10/2011)

L'acteur privé a ainsi mené nombre d'actions habituellement conduites par les collectivités locales dans le cadre de leurs compétences d'urbanisme et de développement économique. En avril 2009, tous les bâtiments sont construits et vendus à divers investisseurs. Ils sont rapidement tous occupés par des grands noms de la logistique et emploient maintenant près de 1000 personnes.

Les exigences publiques se sont essentiellement limitées à « *la qualité générale, paysagère* » (Président CCVB : 15/10/2011) présentée comme une démarche de développement durable. La collectivité a finalement abandonné une certaine maîtrise de son territoire en échange d'économies considérables. Elle a pris en charge moins de 10% de l'investissement alors que les recettes fiscales générées par la zone logistique financent presque totalement le budget de 10 millions € de la CCVB.

L'incapacité et la relative aboulie publique locale a donc offert l'occasion à PRD de privatiser de manière poussée la politique de développement économique locale. Comme nous l'avons déjà esquissé, c'est un enjeu cher aux investisseurs immobiliers. La relation entre PRD et la CCVB peut-être décrite comme une coalition de croissance puisque l'entreprise privée a réalisé la plus-value foncière grâce à l'action de la collectivité publique, qui en retire un bénéfice fiscal. Mais l'origine du projet est bien publique : la privatisation résulte d'une demande d'action privée exprimée par la collectivité. La coalition a été forgée de sorte à avoir les capacités locales pour développer la zone logistique, c'est-à-dire une capacité à gouverner, soit la finalité d'un régime. La collectivité apporte ses pouvoirs légaux, le développeur privé apporte toutes les autres ressources nécessaires. De plus, contrairement à Compans, il s'agit d'un projet territorial. Cependant la coalition est temporaire. Elle a duré le temps du projet, environ 5 ans. PRD n'est plus impliqué dans la gouvernance de ce territoire. Si, comme dans

cet exemple, un promoteur tisse nécessairement des liens avec la collectivité, ces liens n'ont pas lieu d'être entretenus après la fin du projet, du moins si le promoteur n'a pas d'autres projets dans le territoire, ce qui est le plus souvent le cas. En effet, les promoteurs logistiques travaillent le plus souvent à l'échelle de marchés nationaux et même internationaux et non à celle de marchés locaux dont ils seraient dépendants. Il apparait dans ce cadre que les territoires périphériques tels que Val Bréon correspondent à des environnements régulatoires favorables à de tels promoteurs. Dans ces « *franges* [de la métropole] *où la densité institutionnelle* (…) *est plus molle* » (Lorrain, 2011 : 25) que dans les cœurs métropolitains, des acteurs stratèges peuvent mener des opérations, tirant profit de l'asymétrie de pouvoir en leur faveur. Le *"vacuum"* est exploité par les acteurs de l'immobilier. Les coalitions catalysées sont cependant plutôt éphémères et se différencient ainsi de l'idéal-type du régime stable. Les entreprises logistiques restent en dehors des négociations. Une fois le promoteur reparti, les collectivités locales sont ensuite sans interlocuteurs pour gérer l'après-implantation.

Dans le contexte francilien du développement logistique, parce qu'il est le fait d'établissements d'entreprises, les coalitions observables relèvent de relations immobilières. Leur finalité est de produire des espaces logistiques réunissant les conditions de l'implantation de ces établissements. Elles sont éphémères. La recherche d'une plus grande maîtrise de la chaîne immobilière par les collectivités peut néanmoins conduire à approfondir ces relations.

3) Sénart : des coalitions pour construire un pôle d'excellence logistique

La ville nouvelle de Sénart constitue l'un des tous premiers pôles logistiques régionaux. Ce secteur représenterait aujourd'hui 7.000 emplois, soit près de 20% de l'emploi local, et se traduirait par plus de 1,7 million m² d'entrepôts[8]. Or, à Sénart, les pouvoirs publics, ou plus précisément étatiques, sont forts et développés. Il s'agit en effet de l'une des cinq villes nouvelles d'Île-de-France et de la dernière encore entièrement sous statut d'Opération d'Intérêt National (OIN). Les politiques d'urbanisme et d'aménagement n'y ont pas encore été décentralisées aux communes. Ces instruments restent aux mains de l'Etat via l'Etablissement Public d'Aménagement (EPA) de Sénart. Est-ce que l'implication étatique dans la régulation locale du développement logistique se traduit par des arrangements différents de ceux mise en évidence précédemment ?

Trois principaux temps ressortent. Le premier est celui de la mise en place d'un régime de développement par l'EPA. Un nouvel acteur fait ensuite irruption. C'est Prologis. Il catalyse une coalition concurrente. Enfin, le dernier temps, très récent, est celui de la négociation avec l'Etat d'un Contrat de Développement Territorial (CDT), dans le cadre de la politique du Grand Politique, désignant Sénart comme un « pôle d'excellence logistique et distribution ».

a) Un régime immobilier hors sol

En matière de développement économique, la principale mission de l'EPA est d'attirer des emplois dans le territoire de sorte à respecter un ratio résidents-emplois équilibré, objectif au cœur de la politique des villes nouvelles. Pour ce faire, l'établissement public a explicitement fondé sa stratégie sur le développement logistique dès les années 1990, période

[8] Source : synthèse du CDT. Si l'on tient compte de tous les emplois logistiques, y compris ceux que les industriels et la grande distribution n'ont pas externalisés, la proportion pourrait même être double, soit 40% de l'emploi local.

principale de développement de ce territoire. Il a aménagé de nombreuses zones d'activités destinées aux activités. Les implantations effectives n'étaient cependant pas acquises, le territoire n'étant pas reconnu comme particulièrement propice aux activités logistiques :

> *« Il y a un gros travail piloté par l'établissement public pour rentrer dans tous les réseaux logistiques et ainsi faire valoir Sénart parce que si ça a l'air facile maintenant, (…) il a quand même fallu aller les chercher. »* (Maire : 31/05/2011)

Pour attirer des établissements logistiques, l'établissement a tissé des liens non pas avec des logisticiens mais avec un certain nombre de promoteurs et d'investisseurs, qu'il organisa peu à peu en réseau. Le directeur d'alors du service économique de l'EPA Sénart est le fondateur et le premier animateur de l'Afilog, l'association des entreprises de l'immobilier logistique. Preuve supplémentaire de la force de ce réseau, plusieurs cadres de ce service de l'EPA sont dorénavant employés par des promoteurs privés. Aujourd'hui, l'EPA travaille avec *« un portefeuille d'une cinquantaine de partenaires» :*

> *« Sur les agents immobiliers, ça c'est des réunions qu'on se fait tous les 6 mois. (…)Et le réseau des promoteurs, on l'anime à la fois sur des salons (…), des projets (…).Il y a des sujets aussi comme le rapport annuel, on les invite à des inaugurations, ils sont tous invités aux vœux. »* (EPA : 18/09/2011)

La conduite du développement repose ainsi largement sur des relations informelles et interpersonnelles assez stables dans le temps. C'est un réseau de professionnels de l'immobilier logistique, de constructeurs, d'investisseurs et d'utilisateurs, centralisé autour d'un seul acteur institutionnellement peu visible car non politique et distinct de l'administration (inter)communale.

Se dessinent ainsi les premiers éléments d'une coalition de croissance particulière, celle d'une ville nouvelle en cours de développement. Tout d'abord, la politique locale est tendue vers un objectif d'équilibre emplois-résidents faisant l'objet d'un consensus politique local et national, c'est-à-dire d'un consensus en faveur de la croissance économique. Ensuite l'activité d'aménagement de l'EPA contient en elle-même une autre source de motivation pour la croissance. L'EPA se rémunère par son activité d'aménageur foncier. Celle-ci est chaque année fortement bénéficiaire. Le développement logistique, avec d'autres projets immobiliers, permet donc de financer le développement futur et l'activité quotidienne de l'EPA. Surtout, la coalition repose sur le réseau immobilier identifié. Le réseau étant pérenne, à l'œuvre depuis plus de 10 ans, il s'apparente à un « régime urbain » en vue d'une « capacité de gouvernement » tendue vers le développement logistique. Si l'on reprend la typologie de Stone, il s'agit d'un « *development regime* » (1993). Cependant, cette coalition de croissance n'est pas animée par une alliance entre un gouvernement local et une élite locale de propriétaires fonciers et d'entrepreneurs caractérisés par une dépendance locale. Elle est le fait d'une agence étatique locale, l'EPA, et de promoteurs et d'investisseurs nationaux voire internationaux. Elle est en quelque sorte hors sol, tant du point de vue des acteurs économiques, qui n'ont pas d'ancrage local, que du point de vue de l'autorité gouvernementale dont la tutelle est étatique et non local, qui ne dépend pas ou peu de la démocratie locale. Il s'agit donc d'un régime urbain étatique de développement immobilier logistique. Le leadership est laissé à l'acteur public, l'EPA. Les acteurs privées ne semblent pas en mesure d'écrire l'agenda. Ce dernier est le fruit de la planification francilienne. Ce régime correspond finalement aussi à une forme tardive, à la fois publique et privée, de l'Etat aménageur, dernier artisan du plan Delouvrier, un des « beaux restes » de l'Etat en Île-de-France (Estèbe et Le Galès, 2003).

Cette coalition étant immobilière, elle partage certains traits communs avec celle du Val Bréon. Elle est notamment tout entière tournée vers l'attraction de nouveaux établissements. Elle ne prend pas en compte la question de la gestion immobilière sur le temps long. Sénart éclaire aussi d'une autre façon la question du *"vacuum"*, que nous avions lié à la situation périphérique. Sénart ne peut-être comparée au Val Bréon dans la mesure où ce territoire

dispose, en la présence de l'EPA, de grandes capacités publiques. Cependant, la ville nouvelle s'avère être aussi un environnement régulatoire favorable mais selon des modalités différentes : celles d'une ville nouvelle en cours de développement. Apparait ici une autre dimension politique de la situation périphérique : la logique de frontière. La Ville Nouvelle de Sénart étant une opération d'intérêt national (OIN), les pouvoirs municipaux et intercommunaux sont extrêmement marginalisés, tout particulièrement en matière de développement économique. Mais l'autonomie laissée à l'EPA et son réseau tient d'abord à son efficacité dans un contexte de développement rapide. Il permet à l'EPA d'aller vite, de coller au marché. Il offre donc aux élus un développement économique dont ils peuvent se prévaloir le cas échéant. Mais inversement, il permet aux élus de ne pas endosser la responsabilité du développement si celui-ci venait à être critiqué, selon le principe du « *blame avoidance* » (Weaver, 1986). La présence de l'EPA reste précieuse sous cet angle :

> *« Quand tout va bien, c'est la collectivité en concertation qui fait tout. Quand ça va mal et qu'il y a des conflits, on peut dire, ce n'est pas nous, c'est l'EPA. »* (EPA : 18/09/2011)

Parallèlement, le pouvoir municipal et sa légitimité peut aussi représenter une ressource pour l'EPA dans ses négociations avec les entreprises :

> *« Il y a toujours un double jeu. Le maire c'est bien qu'il soit aussi au départ exigeant parce que ça permet de monter aussi les prétentions de l'entreprise. »* (EPA : 18/09/2011)

b) Prologis : un modèle économique catalyseur de régimes ?

Ce régime est cependant peu à peu remis en cause à mesure que les pouvoirs de l'EPA sont décentralisés auprès des collectivités locales. Celles-ci cherchant à davantage contrôler leur développement, une défiance s'est installée. Ce nouveau contexte offre cependant l'opportunité de développer différemment les projets logistiques, opportunité tout particulièrement exploitée par le développeur-investisseur Prologis et sa stratégie de développement de parcs logistiques. Cette firme ne fait pas partie du réseau d'immobilier logistique monté par l'EPA. Elle parvient cependant à développer dans une des communes de Sénart, à Moissy-Cramayel, un parc logistique, le parc Chanteloup, un deuxième étant en projet sur cette même commune. L'irruption de cette firme, et la privatisation de l'aménagement qui s'ensuit, rencontre paradoxalement certaines exigences locales en matière d'aménagement des zones d'activités et satisfait la recherche de nouvelles solutions de gestion de ces zones.

Au début des années 2000, Prologis acquiert à Moissy-Cramayel une centaine d'hectares auprès d'un agriculteur dont l'entreprise est en liquidation judiciaire. Il s'ensuit une longue négociation avec la mairie pour changer le PLU de telle sorte que Prologis puisse développer de manière privée une zone logistique. Deux arguments en particulier convainquent le maire, par le truchement notamment d'une visite d'un parc Prologis en Angleterre : la capacité à intégrer le parc dans le paysage, le fait que ce dernier soit clos, gardienné avec des services de sécurité, et que sa gestion, l'entretien de la voirie et des espaces verts, soit prise en charge par Prologis. A partir de cet accord, la construction du parc peut débuter sous la forme d'un lotissement. Cependant la municipalité s'est trouvée de ce fait en opposition frontale avec l'EPA, qui, pour la première fois, étaient débordé dans son rôle de planification et dans celui d'aménageur et de commercialisateur, et donc aussi de prescripteur des prix du foncier dans la zone. Le projet proposé par Prologis a en effet rencontré l'intérêt municipal dans ses aspects financier, mais aussi politique. Il est apparu comme une solution immobilière plus avantageuse que celle proposée par l'EPA, et financièrement lucrative. D'après le maire ce sont les taxes foncières versées par Prologis qui lui permettent d'avoir un budget municipal à l'équilibre. Mais peut-être plus encore, c'est le gain de pouvoir local paradoxalement ouvert par la privatisation de l'aménagement qui a décidé le maire. En effet,

si l'EPA est en capacité de développer des zones logistiques de manière largement autonome vis-à-vis des communes de la Ville Nouvelle, telle n'est pas le cas des développeurs privés :

> *« C'est parce que j'avais en face de moi des investisseurs privés […] qui étaient totalement tributaires de l'accord des élus, donc ils ont été attentifs à l'attente des élus. C'est vrai qu'avec l'établissement public, […] ils n'ont pas complètement besoin de moi pour faire, donc ils sont peut-être moins attentifs à la demande des élus. »* (Maire : 17/06/2011)

Ce projet a ainsi été permis par l'établissement d'une coalition de croissance montée contre le régime immobilier particulier de l'EPA Sénart.

> *« Avec le maire de Moissy ça a été une histoire à un moment donné de confiance. (…) Une histoire d'hommes. »* (Prologis : 14/09/2011)

De plus, au-delà de la seule production du parc, c'est aussi en tant que mode de gestion sur le long terme que la solution proposée par Prologis est localement soutenue. Le parc logistique constitue une solution privée à la vacance qui posait problème à Compans et aussi, petit à petit, à Val Bréon. L'usage du parc clarifie à la fois la vocation de la zone et sa gestion ; elle est dédiée à la logistique, c'est Prologis qui en est le propriétaire[9] et le responsable. L'interlocuteur est ainsi clairement identifié. C'est un interlocuteur durable qui s'engage à gérer son parc sur le temps long (30 ans). Il devient un acteur de la commune, localement présent, à qui l'on peut demander des comptes. Ce sentiment de gain de pouvoir est paradoxal puisque la solution de Prologis consiste en une délégation complète des pouvoirs d'aménagement et de gestion d'une zone, pouvoirs que la commune ou un syndicat intercommunal ont sur les autres zones, avec tout de même une nuance[10]. Parallèlement, Prologis se sert de cette réalisation comme d'une vitrine, d'un modèle parmi ses réalisations. Le nom de Prologis et celui de Moissy-Cramayel s'associe durablement, son maire devient un ambassadeur des « solutions aux collectivités » proposées par l'entreprise. Le maire de Moissy-Cramayel « *est un super ambassadeur pour nous. Sur le site de Moissy, on avait au moins une visite d'un député, ou d'un maire d'une commune française toutes les semaines*. » (Prologis : 14/09/2011). Nouvelle indice des capacités de Prologis à exploiter ses bonnes relations locales, la firme a annoncé le 26 juin 2012 l'acquisition d'un site de Peugeot-Citroën (PSA) de 60 ha afin d'y développer un nouveau parc logistique de 230 000 m² baptisé « Prologis Park Moissy II Les Chevrons ». Une fois de plus, Prologis a trouvé le moyen de s'implanter à Sénart sans recourir à l'EPA : l'acquisition du site est un processus privé, la mise en œuvre du projet ne nécessite que des modifications de PLU.

Se dessine ainsi une coalition stable entre une firme et une municipalité ou plus précisément un maire, qui est aussi président de l'intercommunalité. Elle ne correspond pas aux relations habituelles que l'on observe entre les collectivités et les promoteurs. Elle se rapproche plutôt de celles qui ont lieu entre les collectivités et les gestionnaires d'infrastructure. En effet, la définition que Lorrain donne des gestionnaires d'infrastructures (2002) s'applique assez bien à une firme comme Prologis : capitaux importants à mobiliser (un parc logistique représente un investissement d'environ 200-300 millions €), horizon temporel plus long (la durée de vie projetée d'un parc logistique est de 30 ans), relations plus suivies avec la puissance publique (la collaboration est inévitable depuis l'aménagement jusqu'à la gestion dans le long terme). Ici l'infrastructure, le parc logistique, est privée, les utilisateurs sont des entreprises privées. Mais le développement et la gestion de ce parc sont accomplis en étroite relation avec la collectivité.

Avec Val Bréon, Sénart, et tout particulièrement Moissy-Cramayel, ressort l'importance prise par les investisseurs immobiliers qui s'ancrent localement, font de la politique,

---

[9] Même s'il n'est propriétaire que d'une part du fond d'investissement où est logé le parc.

[10] Dans le contexte de la financiarisation de l'immobilier logistique, la gestion des équipements collectifs des zones d'activités ne permet de gouverner les bâtiments logistiques, éventuellement « titrisés », dont on ne connaît pas le propriétaire.

contrairement aux logisticiens. Ils forment des coalitions avec des collectivités sur la base d'objectifs partagés. Plus encore, le modèle économique des parcs logistiques, tels que ceux de Prologis, repose sur l'ancrage local. Ainsi, les acteurs de l'immobilier logistique deviennent-ils des interlocuteurs privilégiés des gouvernements locaux au sujet des questions logistiques. Ils apparaissent de plus en plus manifestement comme les ambassadeurs locaux du monde logistique, des promoteurs au sens de promouvoir.

c) Le pôle d'excellence logistique du Grand Paris

Depuis peu, une autre forme d'Etat s'investit dans la Ville Nouvelle de Sénart : celui de la politique du « Grand Paris ». Le 23 mars 2012, le 10ème accord-cadre de Contrat de Développement Territorial (CDT) est signé à Sénart. Il est intitulé « Pôle d'excellence logistique et distribution » et l'un de ses trois objectifs est de « *renforcer et développer un pôle d'excellence logistique orienté vers les nouvelles formes de distribution* ». Il s'agit de mettre en place un « *écosystème industriel* » en s'appuyant sur la concentration locale des activités logistiques et de favoriser l'émergence d'« *activités de haute technologie liées à la logistique* » ainsi que « *la réduction de l'empreinte environnementale des transports routiers* ». Cet accord est confirmé le 4 septembre et fera l'objet d'une rédaction finale courant 2013. S'il est bien sûr trop tôt pour en saisir les impacts, il apparaît déjà que ce CDT acte avant tout la spécialisation de Sénart dans les activités logistiques. Cela signifie-t-il que les activités logistiques sont appréhendées par l'Etat comme un élément essentiel de la compétitivité économique de la métropole ? Nos entretiens laissent plutôt penser que ce CDT est une demande des élus de Sénart qui voulaient aussi profiter du Grand Paris. Ce CDT pousse notamment à la réalisation d'une gare TGV à Sénart, ce qui devait être le principal attendu des élus. Cependant, pour que Sénart soit reconnu comme un pôle d'excellence du Grand Paris, il lui fallait jouer sur ce qui la différenciait des autres territoires franciliens. A ce jeu, elle n'a pu qu'assumer sa spécialisation logistique, qui devient ainsi une brique de la politique métropolitaine parisienne.

A l'image de Venlo et de son « *greenport* », la coalition sénartaise sort ici de ses limites territoriales pour tirer partie de la planification stratégique selon un schéma centre-périphérie. Sur le fond, le CDT relève de l'idée d'un cluster logistique. Son objectif est donc de stimuler un plus grand enracinement territorial des activités logistiques, que nous avons décrites comme étant justement peu ancrées localement. Le premier *outcome* de ce CDT est en effet le lancement d'un club de l'innovation logistique devant rassembler les directeurs d'établissements sénartais. Nous avons cependant montré combien ces derniers étaient réticents à s'engager dans de telles coopérations, y ayant peu à gagner, au contraire des investisseurs immobiliers. Sénart parviendra-t-elle à construire un régime logistique à l'image de la première coalition identifiée à Venlo ?

Conclusion

Notre enquête auprès des territoires logistiques confirme que pour saisir les coalitions, il faut interroger les objectifs concrets et les intérêts des acteurs. Si ces objectifs nécessitent la construction d'une capacité à gouverner, des régimes plus ou moins pérennes peuvent se constituer. A l'inverse, certaines configurations, telles que celle de Compans, ne justifient pas la mise en place d'un régime. Ces régimes prennent diverses formes selon les objectifs fixés, c'est-à-dire selon le type de firmes concernées et le type de ressources gouvernementales qu'elles cherchent à mettre à leur profit.

Nous avons ainsi mis en exergue une dichotomie que nous jugeons fondamentale entre les coalitions tendues vers une stratégie productive, ici de services logistiques, à l'instar de la

première coalition identifiée à Venlo, et celles tendus vers la seule production immobilière. Il apparait ensuite que certaines coalitions sont impulsées par des entreprises, selon le schéma de la coalition de croissance, tandis que d'autres découlent davantage de la construction d'un problème public, par exemple lorsqu'une collectivité cherche à davantage maîtriser un phénomène, telle que la vacance immobilière.

Au contraire des régimes construits autour d'une stratégie productive, les régimes strictement immobiliers s'accommodent de gouvernements faibles telles que ceux des périphéries métropolitaines. En ce sens, nous avons insisté sur les dynamiques de privatisation de l'action publique impulsée par les stratégies des firmes de l'immobilier. Ces dynamiques peuvent catalyser des coalitions plutôt éphémères, ne correspondant pas vraiment à l'idéal-type du régime urbain stable. Cependant, les firmes poussant cette logique le plus loin sont les développeurs-investisseurs de parcs logistiques. Ce modèle économique nécessite d'établir des relations durables avec les gouvernements locaux, selon l'idée des régimes. Ces régimes peuvent être conceptualisés comme étant propres aux firmes d'infrastructure. De telles coalitions construisent un pouvoir pour le développement mais traduisent en même temps un pouvoir de ces firmes sur l'acteur public. C'est le modèle économique de la firme qui informe l'action publique, tire profit de l'inégale densité institutionnelle et instaure des « *governance discontinuities* » (Borraz, Le Galès, 2010 : 9).

La dichotomie entre coalition productive et coalition immobilière révèlent ainsi deux conceptions des politiques économiques locales, deux types de rapport des entreprises à l'action publique locale. A ce titre, la distinction proposée par Charmes entre communauté et club (2011 : 239) nous semble éclairante. La coalition productive correspond au concept de communauté : la firme participe au régime pour faire valoir ses intérêts situés dans un contexte de dépendance territoriale. « Le lien [entre firme et gouvernement] résulte du partage d'un lieu hérité ». La coalition immobilière correspond au concept de club. « Le lien résulte du partage momentané d'un intérêt pour un lieu particulier ». Les firmes logistiques consomment ces espaces, en les mettant en concurrence avec ceux produits par les autres collectivités. Le club est tendu vers un objectif d'attractivité. Les investisseurs immobiliers extérieurs, qui co-produisent les espaces logistiques avec les collectivités, sont les acteurs centraux de telles politiques économiques locales.

Or la logique du club semble se généraliser. Elle découle de la déconnexion à l'œuvre entre le système économique et politique de production des espaces logistiques, objets des régimes de type club, et les activités logistiques proprement dites. En ce sens, les activités logistiques sont rarement gouvernées depuis les territoires. C'est le bâti logistique qui est gouverné. Notre travail sur le développement logistique contredit, pour ce secteur, l'idée que les transformations du capitalisme font des territoires locaux des acteurs de la régulation économique. Cette hypothèse mériterait d'être confrontée à d'autres secteurs économiques.

Bibliographie

Borrraz, O. et Le Galès, P. (2010) "Urban Governance in Europe: the Government of What?", Métropoles, 7. URL : http://metropoles.revues.org/4297

Buitelaar, E., Lagendijk, A. et Jacobs, W. (2007) "A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy", *Environment and Planning A*, 39(4), pp. 891–908.

Desjardins, X. (2010) « La bataille du Grand Paris », *L'information géographique*, Vol. 74 : 4, pp 29-46.

DRIEA Île-de-France (2012), Orientations stratégiques pour le fret en Île-de-France à l'horizon 2025, Rapport, Paris.

Estèbe, P. et Le Galès, P. (2003) « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n°107, pp. 345-356.

Faure, A. (2010), « Territoires/Territorialisation », *in* Boussaguet L., Jacquot, S., Ravinet, P. (ed.), *dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences-Po, pp. 591-599.

Harding, A. (1997) "Urban Regimes in a Europe of the Cities?", *European Urban and Regional Studies*, 4: 291, pp. 291-314.

Harvey, D. (1982) *The limits to Capital*, Oxford, Blackwell.

Hesse, (2004), "Land for logistics: locational dynamics, real estate markets and political regulation of regional distribution complexes", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 95 (2), pp. 162–173.

Le Galès, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

Le Galès, P. (2003) *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Logan, J. et Moloch, H. (1987), *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley CA.

Lorrain, D. (2002), « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et histoire*, 2002/2, Vol. 30, pp. 7-31.

Lorrain, D. (dir.) (2011), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences-Po.

MacLoad, G. (2011) "Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City?", *Urban Studies*, 48(12), pp. 2629–2660.

Mossberger, K. et Stoker, G. (2001) "The Evolution of Urban Regime theory. The Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs Review*, vol. 36, n°6, pp. 810-835.

Muller, P. (2010), Secteur, *in* Boussaguet L., Jacquot, S., Ravinet, P. (ed.), *dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Sciences-Po, pp. 591-599.

Raimbault, N. (2013a), « Les firmes de l'immobilier logistique », portrait d'entreprise, *Flux*, à paraître.

Raimbault, N. (2013b) « Prologis : *"Local partner to global trade"*. Une firme intégrée et globale dans l'immobilier logistique », portrait d'entreprise, *Flux*, à paraître.

Raimbault, N.et Bahoken, F. (2013) « Quelles places pour les activités logistiques dans la métropole parisienne ? », *Territoire en Mouvement*, n°22.

Raimbault N., Jacobs, W. et Van Dongen, F. (2013b) "From local action into national discourse: the rise of Greenport Venlo as a Dutch international logistics hub", *Association of American Geographer Annual Meeting*, Los Angeles, California, 9-13 avril 2013.

Stone, C. N. (1993) "Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, pp 1-28.