

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Band: - (2014)

Heft: 2

Artikel: Vers une financiarisation de la production des espaces publics en Europe?

Autor: Fleury, Antoine

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957592>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 21.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Vers une financiarisation de la production des espaces publics en Europe?

ANTOINE FLEURY

Géographe, chargé
de recherche au CNRS,
Paris.

Depuis les années 1980, les marchés financiers et bancaires interviennent de plus en plus dans le financement, le développement et la gestion des espaces urbains. Plus récemment, la rationalité financière a commencé à se diffuser à l'ensemble des acteurs qui produisent et vivent la ville. Cette «financiarisation de la vie quotidienne» (Randy Martin) est notamment à l'œuvre chez les acteurs publics qui ont désormais largement recours à des partenariats public-privé pour construire ou gérer des équipements et des infrastructures, voire pour mener à bien de grands projets de renouvellement urbain.

Ces trente dernières années, les villes européennes ont mis en œuvre des politiques ambitieuses dans le domaine des espaces publics, tant en termes d'aménagement que d'animation des lieux: opérations de prestige, politiques favorables aux circulations «douces», programmes d'amélioration du cadre de vie ou de renouvellement urbain, etc. Mais les pouvoirs publics locaux tendent aujourd'hui à recourir au privé pour poursuivre ou amplifier ces politiques. L'aménagement et la gestion des espaces publics seraient-ils en train de se transformer sous la pression de logiques financières dont ils avaient jusque-là été tenus à l'écart, en Europe tout du moins, du fait du statut public de ces espaces?

Le contexte idéologique, politique et économique est nettement favorable aux dynamiques de privatisation de l'espace public, tant du point de vue des pouvoirs publics que de celui du secteur privé. D'un côté, il s'agit de répondre à des attentes toujours plus fortes des citoyens pour des espaces publics de

qualité et bien équipés, mais aussi de renforcer l'attractivité des villes, alors même que les contraintes budgétaires vont croissantes. D'un autre côté, les espaces publics jouent un rôle stratégique dans la valorisation de certains actifs immobiliers ou commerciaux et représentent un marché potentiel non négligeable pour les entreprises du bâtiment et des travaux publics, ainsi que pour les fournisseurs de services.

Des formes de privatisation partielles ou ponctuelles...

Le recours au secteur privé s'est tout d'abord développé pour financer l'équipement des espaces publics. C'est le mobilier urbain qui a été au premier chef concerné. Dans de nombreuses villes européennes, la gestion des panneaux publicitaires, des toilettes publiques et des abribus est ainsi depuis longtemps confiée à des entreprises multinationales comme JCDecaux ou Clear Channel. L'introduction de mobiliers urbains «intelligents» (abris voyageurs interactifs, panneaux d'affichage offrant des informations en temps réel, etc.) et plus encore, comme l'a montré Huré, le développement de la mobilité en libre-service ont récemment accentué cette évolution. Ainsi, à Paris, alors même que l'aménagement et la gestion des espaces publics demeurent le fait de la mairie, celle-ci est désormais liée par contrat à JCDecaux pour certains mobiliers urbains et pour le système Vélib', à Bolloré pour le système Autolib'. Par conséquent, une partie non négligeable de l'espace public est de fait organisée et gérée par des grands groupes de service urbain cotés en Bourse.

Afin de poursuivre les politiques d'aménagement ou de requalification des espaces publics, le recours au secteur privé tend également à se développer, les projets continuant dans ce cadre à être pilotés par les pouvoirs publics locaux. A Berlin, une ville fortement endettée et dont les marges de manœuvre se sont réduites

[ILL. 1] Implantation des BID à Hambourg. (Source: Handelskammer Hamburg, *Handelskammer-City-Monitor*, 2012, p. 25)

Les Business Improvement Districts de Hambourg et leurs budgets

Business Improvement Districts	Budget (en euros) ¹	Année de création (durée)
Alte Holstenstrasse ²	330'000	2009 (3 ans)
Hohe Bleichen/Heuberg	1'947'500	2009 (5 ans)
Lüneburger Strasse ²	548'000	2009 (3 ans)
Neuer Wall 2 ³	3'184'100	2010 (5 ans)
Opernboulevard	2'250'000	2011 (3 ans)
Passagenviertel	5'056'951	2011 (5 ans)
Sachsantor 2 ³	600'000	2009 (5 ans)
Tibarg	1'750'572	2010 (5 ans)
Wandsbek Markt	3'990'000	2008 (5 ans)

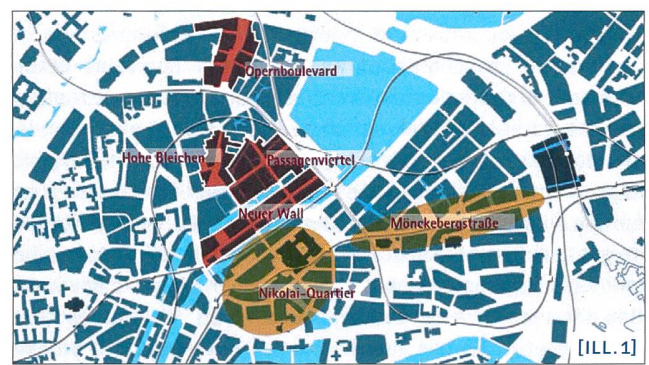
Notes:

¹ Financements privés seulement

² La durée du contrat est écoulée; un nouveau BID est en cours de création

³ Sachsantor et Neuer Wall ont été les deux premiers BID créés à Hambourg en 2005

Source: Chambre de commerce de Hambourg, 2013.





[ILL. 2]

bénéficie ainsi localement de financements privés accordés par des propriétaires fonciers ou immobiliers, dans la continuité de leurs parcelles. Des entreprises ou des fondations privées sont également sollicitées pour sponsoriser l'aménagement ou la rénovation de jardins, parfois en échange d'une animation ou d'un affichage publicitaire, une manière de faire qui se développe aussi pour financer les grands événements organisés dans l'espace public, comme Paris Plages par exemple. Des aménagements de plus grande ampleur sont même financés par le privé, comme celui, à Berlin, de la Budapester Strasse et de la Breitscheidplatz, au cœur d'une City West dont la revitalisation était demandée de longue date par les entreprises riveraines.

... aux *Business Improvement Districts*

La diffusion rapide des *Business Improvement Districts* (BID) en Europe au cours des années 2000 correspond à une forme de privatisation plus avancée et plus intégrée. Les BID sont en effet des périmètres au sein desquels les propriétaires ou les entreprises versent une taxe supplémentaire permettant de financer des services ou des aménagements en plus des interventions publiques traditionnelles, en vue de renforcer l'attractivité économique, commerciale et résidentielle du quartier.

Les BID sont d'abord apparus dans les villes états-uniennes au cours des années 1990, dans un contexte marqué par une tradition d'intervention du secteur privé et par un déclin très marqué des centres-villes. Comme l'a montré Ward, ils se sont ensuite diffusés dans le monde entier et notamment en Europe au cours des années 2000, devenant un modèle global de gestion urbaine. Plusieurs pays européens ont ainsi modifié leur législation pour permettre leur mise en place: le Royaume-Uni, l'Irlande et sept Länder allemands [1], plus récemment l'Albanie et la Serbie. Actuellement, on compte 110 BID au Royaume-Uni (dont 32 à Londres) et 30 en Allemagne (dont

10 à Hambourg). D'autres pays envisagent de les introduire ou mettent en œuvre des dispositifs comparables, notamment en Europe centrale et orientale. Cependant, la littérature scientifique met l'accent sur le fait que les BID européens se distinguent des premières expériences états-uniennes par l'implication relativement forte des pouvoirs publics, en particulier dans l'introduction du modèle et dans la collecte des fonds privés.

Il existe de nombreuses variantes locales et nationales, notamment en ce qui concerne le pourcentage d'acteurs privés nécessaire à la création d'un BID, la nature de ces derniers (propriétaires en Allemagne, entrepreneurs au Royaume-Uni par exemple) ou encore la taille des périmètres. La plupart du temps, les BID sont pilotés par un conseil auquel participent des représentants des propriétaires ou des entrepreneurs locaux, ainsi que des représentants des pouvoirs publics. Leurs budgets sont essentiellement constitués par le produit de la taxe mais ils peuvent comprendre d'autres recettes, en particulier publiques. Ces budgets sont très variables d'un quartier à l'autre, mais ils peuvent être considérables. Ainsi, comme le montre le tableau, les BID les plus importants de Hambourg ont des budgets annuels qui dépassent un million d'euros. A Londres, plus de la moitié des BID ont des recettes qui dépassent 500'000 £ par an, sachant que huit ont même des recettes qui s'élèvent à plus d'un million de livres sterling par an [2].

Les BID prennent en charge une large gamme de services, dont une bonne partie concerne les espaces publics.

[ILL. 2] Hambourg, l'entrée des Grosse Bleichen. (Source: D. Guendel, 2010; sur commons.wikimedia.org)

[1] Brême, Hambourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Sarre, Saxe et Schleswig-Holstein.

[2] Shared Intelligence and the Association of Town & City Management, 2013. *London's Business Improvement Districts, A report prepared for the Greater London Authority* [disponible en ligne].

[3] Kreutz S., 2013, *The BID experience in Germany, Case study report*, HCU Hamburg/European Union/Interreg IVB Northsearegion, 11 p. [disponible en ligne].

Si les services les plus communément pris en charge concernent le mobilier urbain, les plantations, les petits aménagements, les décorations et les illuminations temporaires, nombre d'entre eux assurent également des missions d'entretien et de nettoyage. Deux autres activités importantes des BID renvoient à la sécurité (certains ont leurs propres agents de sécurité ou financent le développement de la vidéosurveillance), ainsi qu'à l'animation des espaces publics, par l'organisation ou le soutien à des événements ou à des marchés. Enfin, la promotion du quartier constitue une autre activité répandue: branding, campagnes de promotion, personnel d'accueil et kiosques d'information sur place, etc. A titre d'exemple, les dépenses des BID de Hambourg se répartissent de la manière suivante: 45 % pour le «place-making», 19 % pour le «place-keeping» et 39 % pour les services, le marketing et l'administration [3]. Pour autant, les activités des BID varient sensiblement selon les quartiers. Au Royaume-Uni, s'ils se concentrent sur la propreté et la sécurité dans les anciens quartiers industriels, les BID ont une large gamme d'activités dans les grandes centralités commerciales, allant jusqu'à financer ou coordonner de grands projets et à mettre en place une stratégie globale pour le territoire.

Une redéfinition de l'espace public

Loin des logiques de redistribution qui ont marqué l'Europe des décennies d'après-guerre, les BID introduisent de fait une inégalité de traitement entre les espaces publics. Car ce sont les centralités tertiaires et commerciales qui profitent le plus de leur mise en place, les fonds publics venant d'ailleurs bien souvent à l'appui des fonds privés, par exemple en requalifiant les espaces publics dans ces périmètres. Ce faisant, les BID viennent aussi renforcer la concurrence entre les quartiers, selon une logique clairement néo-libérale.

De plus, bien que participant au regain d'animation de ces espaces publics, ces nouvelles formes de gouvernance contribuent, selon Mitchell et Staeheli, à un changement progressif dans le «régime de propriété» des espaces publics, remettant en cause l'accessibilité de ces derniers. L'action des BID cible en effet principalement les consommateurs tout en désignant d'autres usagers de l'espace public comme indésirables. Ainsi, des chercheurs comme Helms ou Eick ont mis en évidence l'intense lobbying que déploient certains BID pour lutter contre les mendiants, les sans-logis, les toxicomanes, les jeunes migrants ou encore les prostitué-e-s. Ils tendent ce faisant à définir qui a (et n'a pas) accès aux espaces publics du secteur. Le brouillage de la limite entre public et privé auquel aboutissent les BID contribue donc bel et bien à accentuer le rôle des acteurs privés dans la régulation des espaces publics, une évolution d'autant plus préoccupante que les pouvoirs publics tendent parfois eux aussi à appliquer des modes de régulation similaires.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Eick V., 2012, «The co-production of purified space: hybrid policing in German Business Improvement Districts», *European Urban and Regional Studies*, vol. 19, n° 2, pp. 121–136.
- Helms G., 2008, *Towards Safe City Centres?*, Aldershot, Ashgate.
- Huré M., 2012, «De Vélib' à Autolib'. Les grands groupes privés, nouveaux acteurs des politiques de mobilité urbaine», *Métropolitiques* [en ligne].
- Mitchell D., Staeheli L.A., 2006, «Clean and Safe? Property Redevelopment, Public Space, and Homelessness in Downtown San Diego», in Low S., Smith N. (dir.), *The Politics of Public Space*, New York, Routledge, pp. 143–75.
- Ward K., 2006, «Policies in motion», urban management and state restructuring: The trans-local expansion of business improvement districts», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, n° 1, pp. 54–75.

ZUSAMMENFASSUNG *Gerät die Entwicklung öffentlicher Räume in Europa in den Sog der Anlagestrategien von Immobilienunternehmen?*

Seit den 1980er Jahren intervenieren die Finanz- und Bankenmärkte immer mehr bei der Finanzierung, Entwicklung und Bewirtschaftung städtischen Räume. Neuerdings beginnt dieses Finanzdenken die wichtigsten Akteure zu vereinnahmen, die am Bau und am Leben der Stadt beteiligt sind. So behelfen sich heute die Behörden beim Bau oder bei der Bewirtschaftung von Einrichtungen und Infrastrukturen, ja sogar für die Realisierung grosser Stadterneuerungsprojekte häufig mit öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP).

Im gleichen Zeitraum konzipierten die europäischen Städte eine ambitionierte Politik bezüglich der öffentlichen Räume sowie bei deren Gestaltung und Belebung. Heute wenden sich die lokalen Behörden jedoch vermehrt an Private, um diese Politik weiter verfolgen oder ausbauen zu können. Mit der Analyse eines neuen Instruments für das Stadtmanagement (des Business Improvement Districts) zeigt der Autor, wie sich unter dem Druck der finanziellen Logik die Gestaltung und Bewirtschaftung der öffentlichen Räume zusehends verändert. Eine Logik, vor der bisher – zumindest in Europa – die Entwicklung der öffentlichen Räume dank ihrem Status verschont blieb. Dieser Trend trägt zwar zur Verschönerung und Belebung dieser Orte bei, sie zieht aber auch neue Regulierungsmethoden nach sich, welche die Zugänglichkeit der öffentlichen Räume gefährden und ihren Charakter tiefgreifend verändern.