

Les zones d'entreprises: De la théorie à la pratique

Pierre Desrochers
Senior Research Fellow, Urban Studies
Institute for Policy Studies, John Hopkins University
Baltimore, Maryland 21218-2696

Cet article retrace l'histoire du concept de zones d'entreprises, dresse un bilan des expériences et analyse l'échec de la mise en oeuvre de cette politique. En théorie, les zones d'entreprises visent à créer ou à maintenir des emplois en fournissant des opportunités inédites aux résidents d'un quartier en difficulté par l'élimination d'entraves fiscales et réglementaires à l'innovation et à l'entrepreneuriat. Les zones d'entreprises sont donc une version contemporaine du concept deux fois millénaire de zones franches, bien qu'elles se distinguent de ces dernières dans la mesure où les exemptions fiscales, les allègements réglementaires et leurs autres attributs ne dépendent pas d'une orientation vers l'exportation. Il y aura toutefois un monde entre la théorie et la pratique, car les zones d'entreprises instaurées au cours des quinze dernières années n'ont eu le plus souvent que peu de choses à voir avec la formule originale. Le concept refait toutefois périodiquement surface comme moyen de revitaliser certains quartiers où les politiques traditionnelles de développement n'ont pas eu l'effet escompté, d'où la pertinence de cet article.

Les zones d'entreprises contemporaines seront d'abord remises dans un contexte historique et théorique plus large, afin notamment d'en expliquer la genèse et de les distinguer d'autres expériences présentant certaines similitudes. Nous ferons ensuite une brève synthèse des expériences britanniques et américaines, avant d'examiner plus en détail leur impact réel sur les mouvements d'entreprises et la population résidant dans ces zones. Nous verrons enfin s'il est réaliste de songer à instaurer de véritables zones d'entreprises dans notre système politique. Il est entendu que notre démarche emprunte essentiellement à des sources secondaires. Nous n'avancerons conséquemment que des constatations corrob-

rés par plusieurs sources.

Antécédents historiques: les zones et villes franches

Les zones franches

L'histoire des zones d'entreprises remonte aux zones et aux villes franches, enclaves territoriales isolées de leur environnement géographique par un quelconque «cordon douanier» où les entreprises peuvent exercer des activités d'importation en franchise à condition que les produits soient réexportés. En fait, la filiation entre les concepts de zones franches et de zones d'entreprises est tellement directe qu'on les confond souvent (Vincent et Rosenberg 1987). Si ces deux formes de développement visent le même objectif (développer des activités économiques et créer des emplois stables) en utilisant les mêmes moyens (allègement de la fiscalité, déburcaucratization et déréglementation), les zones franches ne s'adressent cependant qu'aux activités exportatrices. Outre des activités de transbordement, certaines de ces zones ont développé des possibilités d'exportation de produits importés, en plus d'accueillir des activités de recherche, de fabrication, de montage et de transformation de produits manufacturés.

On en trouve deux principaux types de zones franches: les zones franches d'entreposage de produits importés avec activités de production et les zones franches industrielles d'exportation. On compte un certain nombre de zones franches du premier type. Selon Heurteux (1990), celle de Miami est l'une des plus réussies. La liste des «libertés économiques» y étant consenties donne une bonne idée des avantages qu'elle représente pour les entreprises s'y livrant à des activités de stockage et de distribution, de même qu'à celles y faisant l'assemblage ou la fabrication de divers biens (tableau 1).

La première zone franche industrielle d'exportation est celle de la petite localité irlandaise de Shannon, dont l'inauguration remonte à 1958. On en comptera ensuite un certain nombre un peu partout dans le monde, notamment à Taiwan, à Porto Rico, à l'île Maurice, en Tunisie et au Sénégal dont les performances varieront grandement. Heurteux (1990) souligne que si la réussite de ces zones suppose à la fois des exonérations fiscales et un allègement des procédures administratives, elle requiert également des infrastructures d'accueil suffisantes et un environnement politique et économique favorable leur permettant de concurrencer les pays industrialisés. On note cependant que les succès les plus remarquables dans ce domaine, notamment les zones d'Asie du sud-est sises à proximité de Hong Kong et de Singapour, semblent davantage tributaires de leur proximité géographique avec des villes en pleine expansion qu'à leurs divers avantages fiscaux et douaniers (Yue et Yuan 1992).

Les villes franches

La ville franche la plus prospère a été sans conteste Hong Kong. On attribue

habituellement la paternité de la politique libérale de la colonie britannique à

TABLEAU 1 Liste des avantages consentis dans la zone franche de Miami, 1990

- les marchandises entrent dans la zone et, aussi longtemps qu'elles y restent, ne sont soumises à aucun droit de douane, ni dépôt de caution;
- elles peuvent être présentées aux douanes pour paiement des droits au moment où le tarif est le plus favorable;
- les droits de douane ne sont pas perçus sur les produits détruits accidentellement;
- les exportateurs ont la possibilité d'expédier leurs marchandises vers d'autres pays sans payer de droits aux États-Unis;
- elles peuvent être déplacées d'une zone à l'autre ou de la zone au port d'embarquement sous douane en exonération de droits;
- les marchandises peuvent être vendues en gros ou transférées à une autre personne physique ou morale située dans la zone en exonération de droits;
- les marchandises «domestiques», c'est-à-dire non soumises aux droits de douane des États-Unis, peuvent être incorporées à des produits étrangers pour être entreposées ou distribuées à la vente;
- les marchandises endommagées ou non conformes peuvent être détruites ou réexportées sans paiement de droits de douane sur ces importations;
- les produits traités font l'objet de droits de douane calculés sur leurs composantes ou sur le produit fini (il n'y a donc pas de droit à payer sur la main-d'œuvre ou sur la valeur ajoutée);
- les produits «domestiques» servant à l'emballage, à la manipulation ou à la fabrication des marchandises peuvent entrer dans la zone sans payer de droits;
- des produits étrangers, sur lesquels des taxes fédérales ou des droits ont été payés, peuvent, à certaines conditions, faire l'objet d'une remise lorsqu'ils sont fabriqués ou réexportés;
- des produits sous quota peuvent être transformés en articles non limités par un quota;
- des produits peuvent être mis aux normes de certains clients;
- des économies non négligeables peuvent être réalisées sur le coût du transport et les taxes de douane en expédiant des marchandises en pièces détachées et en les montant dans la zone

Source: Heurteux 1990: 16-17.

l'administrateur qui en deviendra éventuellement le secrétaire aux finances, John Cowperthwaite, un disciple d'Adam Smith. Le libéralisme de Hong Kong est bien connu: taxes peu élevées,¹ pas de quotas, pas de tarifs, aucune barrière à l'importation, très peu de barrières à l'exportation (sinon imposées de l'extérieur, notamment sous le couvert de l'accord multi-fibres), pas de salaire minimum et peu de barrières à l'entrée pour les entreprises. En fait, la part du gouvernement colonial dans le P.I.B. local n'a jamais excédé 17 %.

Le libéralisme de l'économie de Hong Kong n'est évidemment pas immaculé. Plus de la moitié de la population y habite dans des logements publics et le rôle du gouvernement est important dans les domaines de la santé et de l'éducation (Hall

1. La tranche d'imposition la plus élevée est de 25 %, alors que le taux maximum d'imposition est de 15 % (Friedman 1996).

1991a; 1991b; McGurn 1996). Il ne fait toutefois aucun doute qu'il s'agit de l'économie la plus libérale du monde, du moins selon deux études récentes sur le degré de «liberté économique» publiées par la *Heritage Foundation* et le *Fraser Institute* (Economist 1996; Gwartney et al. 1996).

La croissance économique fulgurante de l'ancienne possession britannique est bien documentée. Il suffit ici de mentionner que bien que la population de cet îlot rocheux ait décuplé depuis la fin du second conflit mondial, le revenu per capita y a doublé tous les douze ans depuis le milieu des années soixante. Son produit intérieur brut par habitant, qui n'était que de 2.247\$ en 1960, était de 17.832\$ US en 1995. Par comparaison, celui de la Grande-Bretagne était respectivement de 7.906\$ en 1960 et de 13.430\$ en 1995. Le P.I.B. par habitant de Hong Kong représente maintenant près de 95 % de celui des États-Unis (Friedman 1996; Gwartney et Stroup 1993).

Le cas de Singapour est presque aussi spectaculaire, malgré le jugement défavorable de la plupart des experts lors de l'accession de l'île à l'indépendance (Chaponnière 1993). La performance remarquable de l'économie singapouraise -- deuxième au niveau de la liberté économique selon le *Fraser Institute* -- ne cessera donc d'étonner les experts. Sous l'effet de l'essor des exportations et de l'afflux d'investissements directs étrangers, le P.I.B. réel y augmentera d'environ 10 % annuellement et le revenu réel de 7 % annuellement de 1965 à 1978. La ville sera de fait rapidement confrontée à une pénurie de main-d'oeuvre, ce qui y fera affluer les travailleurs des pays avoisinants. La croissance du P.I.B. réel sera un peu plus lente par la suite, environ 7 % annuellement, mais les conditions de vie de la population ne cesseront de s'améliorer. Singapour est depuis parvenue à se délester de ses productions à fort coefficient de main-d'oeuvre au profit d'activités à forte valeur ajoutée (Itam 1989).

Il semblait donc indéniable à la fin des années soixante-dix que le libéralisme pouvait accomplir des «miracles économiques» pour de petites aires géographiques. On ne peut cependant comprendre entièrement la genèse des zones d'entreprises sans revenir préalablement sur les politiques urbaines mises en place dans la plupart des pays avancés après le second conflit mondial.

Les zones d'entreprises: la genèse d'un concept

Contexte politique et social

Les législateurs et gestionnaires de tous les paliers gouvernementaux américains entreprirent dès la fin des années quarante de refaire la trame des agglomérations urbaines de leur pays. Ces dernières connaîtront donc une «thérapie de choc», notamment par le biais d'interventions de politiques de contrôle des loyers, de programmes de renouveau urbain et d'un zonage municipal rigide. Bien qu'il soit ici inutile d'entrer dans le détail de la planification et des subventions, il est incontestable que les résultats ne seront pas à la hauteur des attentes et des centaines de milliards investis. En fait, peu importe l'indicateur considéré (p.ex.

état du stock de logements, pauvreté, exode de la population, criminalité, situation des finances municipales), la situation des quartiers centraux des villes américaines s'était nettement détériorée suite à ces interventions (Heat 1990; Heaton 1994; Salins et Mildner 1992; Van Allen 1994).

L'émergence du concept de zones d'entreprises découle donc d'une critique libérale selon laquelle les mesures fiscales, législatives, administratives et réglementaires des décennies précédentes avaient détruit le tissu social des quartiers ouvrier et un certain type d'entreprise employant une main-d'oeuvre peu qualifiée (Banfield 1982; Ferrara 1982). Certains auteurs libéraux suggéreront donc un vaste effort de déréglementation comprenant l'abolition du salaire minimum, du zonage municipal, de législations pro-syndicales (notamment la pratique de l'atelier fermé), des contraintes de santé et de sécurité au travail et de certains critères restrictifs dans l'occupation de logements publics (Banfield 1982: 342-344). Le climat d'affaires de ces zones d'entreprises, affranchi des entraves bureaucratiques au développement, favoriserait en contrepartie la création et le développement d'entreprises performantes et dynamiques (Butler 1981; Ferrara 1982).

Grande-Bretagne

On attribue généralement le concept de zones d'entreprises à Peter Hall, géographe britannique et paradoxalement ancien président de la *Fabian Society* (Butler 1981; 1982). Le principal intéressé nuance toutefois fortement cette paternité, et renvoie plutôt à un texte iconoclaste rédigé en collaboration avec trois autres collègues en 1969 louangeant les vertus du *non-planning* et proposant trois projets pilotes en Angleterre (Hall 1991a: 180; 1991b: 260). Bien que la communauté des urbanistes reçut plutôt froidement cette suggestion, Hall revint à la charge en 1977 alors qu'il proposa de recréer le Hong Kong des années cinquante dans les zones vétustes des villes industrielles britanniques. Comme il le souligna à l'époque: «Une telle zone ne serait pas du tout conforme aux conventions britanniques modernes de l'État-providence. Mais elle pourrait être vigoureuse à l'instar de Hong Kong. Parce qu'elle représenterait une solution de dernier recours aux problèmes urbains, elle ne pourrait toutefois être instaurée qu'à très petite échelle» (Hall 1991b: 356, notre traduction). Cette proposition connaîtra un certain succès politique après la prise du pouvoir par les conservateurs en 1979 lorsque Sir Geoffrey Howe, ministre influent du cabinet Thatcher, reprendra l'idée de Hall, inventera le terme de «zones d'entreprises» et la fera cheminer dans les cercles politiques britanniques.

Les idées de Hall et Howe se ramènent en fait à un constat, un objectif et une proposition. Ils remarqueront ainsi ce que tout le monde savait, à savoir l'existence de nombreuses «villes fantômes à l'intérieur des villes existantes», conséquence non seulement du déclin économique de ces villes, mais aussi de l'échec des politiques traditionnelles de développement. Comme le souligna Hall, à problème radical, solution radicale:

«...the best may be the enemy of the good. If we really want to help inner cities, and cities generally, we may have to use highly unorthodox remedies... a final possible remedy, which I would call the Freeport solution. Small, selected areas of inner cities would be simply thrown open to all kinds of initiatives, with minimal control.» (Hall 1991b: 356).

Selon la logique libérale des promoteurs de cette politique, le secteur privé, libéré de l'emprise de l'État, jouerait le rôle moteur dans la revitalisation de ces zones. Il était toutefois entendu que les résidents qui éliraient domicile dans les zones d'entreprises devraient accepter une diminution de l'aide gouvernementale parallèlement à un fardeau fiscal moins élevé (Butler 1982: 379).

Il ne restait dès lors qu'à concrétiser ce projet, ce qui sera fait en 1980 par l'adoption du *Local Government Planning and Benefit Act* et du *Finance Act*. Howe proposa donc d'identifier au coeur des villes déclinantes de petites superficies ouvertes à toutes sortes d'initiatives privées, commerciales ou industrielles. Le statut de ces zones devait comporter six points:

- l'allègement des contrôles en matière d'urbanisme. Toute construction répondant aux normes antipollution et de sécurité serait autorisée dans les limites d'une hauteur maximale;
- la vente par appel d'offres des terrains appartenant aux collectivités publiques de telle façon qu'ils soient acquis par des individus du secteur privé;
- la mise en place d'une fiscalité allégée en faveur des entreprises, et notamment l'exonération des taxes locales et l'amortissement des investissements immobiliers à 100 % dès la première année;
- l'abolition d'un certain nombre de textes interventionnistes, tels que le contrôle des prix, des loyers, des salaires;
- l'engagement de l'État de ne pas procéder à la nationalisation des entreprises installées sur ces zones;
- la garantie du maintien de ce statut durant un certain nombre d'années (Heurteux 1990: 28-29).

Et Howe de conclure qu'il fallait faire de ces zones de véritables laboratoires de «défiscalisation» et de «débureaucratiation» afin de démontrer la pertinence de la solution libérale au reste du pays.

États-Unis

Le concept de zones d'entreprises traversera l'Atlantique par l'intermédiaire de Stuart Butler (1981; 1982), économiste britannique à l'emploi de la très conservatrice *Heritage Foundation*, qui posera le même diagnostic par rapport aux *inner cities* américaines (bureaucratie et fiscalité trop lourdes) et prescrira les mêmes remèdes (déréglementation et allègement du fardeau fiscal). Butler trouvera une **TABLEAU 2 États américains ayant instauré des zones d'entreprises, 1992**

Alabama (12)	Mississippi (25)
Arizona (11)	Missouri (50)
Arkansas (458)	Nebraska (-)
Californie (34)	Nevada (2)
Colorado (16)	New Jersey (10)
Connecticut (11)	New York (19)
Delaware (30)	Ohio (227)
District de Columbia (3)	Oklahoma (88)
Floride (30)	Oregon (30)
Georgia (3)	Pennsylvanie (45)
Hawaï (-)	Rhode Island (5)
Illinois (90)	South Carolina (3)
Indiana (15)	Tennessee (2)
Kansas (255)	Texas (103)
Kentucky (10)	Utah (15)
Louisiane (1,533)	Vermont (3)
Maine (4)	Virginie (18)
Maryland (17)	Virginie de l'Ouest (18)
Michigan (1)	Wisconsin (8)
Minnesota (16)	
Total:	38 États et le district de Columbia comprenant 3.232 zones d'entreprises
Note:	1. Les législations d'Hawaï, du Nebraska et de Virginie de l'Ouest étaient en voie d'établir des zones d'entreprises.
Source:	Adapté de Van Allen 1994: 150.

oreille sympathique chez le *congressman* républicain Jack Kemp, qui déposera en 1981 un projet de loi appuyé par le représentant démocrate du Bronx, Robert Garcia (U.S. House of Representatives Bill 7563). Bien que ce projet de loi n'ait finalement pas réussi à emporter l'assentiment d'une majorité de représentants fédéraux, près d'une quarantaine d'États adopteront cependant des variantes de cette formule au cours des années suivantes (Belasich 1993; Van Allen 1994). La bipartisanerie demeurera toutefois l'une des principales caractéristiques de la genèse des zones d'entreprises américaines, car leurs principaux supporters viendront d'horizons aussi divers que l'administration Reagan, le *Congressional Black Caucus*, la *National Urban League*, la *National Association for the Advancement of Colored People* et la *National League of Cities* (Van Allen 1994). On note d'ailleurs que George Bush et Bill Clinton seront favorables à la formule lors des élections présidentielles de 1992 (Pitts 1992). Les opposants au concept se trouveront également des deux côtés du spectre politique, au premier rang desquels on comptera certains législateurs particulièrement influents (notamment le président démocrate de la *House Ways and Means Committee*, Dan

Rostenkowski) et la *National Federation of Independent Businessmen* (Heath 1990). La pratique des zones d'entreprises différera toute fois considérablement de la théorie.

De la théorie à la pratique

Il est évidemment impossible de dresser ici l'inventaire exhaustif des zones d'entreprises en raison de leur diversité, de leur multiplicité et de leur caractère international.² Certaines zones d'entreprises sont d'un seul tenant, d'autres sont divisées en plusieurs sites. Leur superficie varie de quelques dizaines à quelques centaines d'hectares. Il peut s'agir de zones industrielles aménagées ou de parcs de haute technologie, de friches industrielles ou de zones rurales, de terrains urbanisés ou sujets à développement. On relève toutefois que leur statut spécifique comporte au moins trois caractéristiques:

- l'allègement de la fiscalité et/ou des charges sociales;
- la mise en place d'un «interlocuteur unique» à la disposition des entreprises;
- la simplification de procédures administratives et/ou la suppression de certaines contraintes réglementaires.

On recenserait actuellement plus de 3000 zones d'entreprises aux États-Unis, plus de 44 en France et quelques autres de par le monde (Eggers et O'Leary 1995; Garin 1999; Van Allen 1994). Nous nous limiterons toutefois à l'examen des expériences britanniques et américaines en raison de leur importance historique et de leur ampleur.³

Grande-Bretagne⁴

2. Nous devons toutefois souligner la parution récente d'une synthèse des études ayant traité des zones d'entreprises américaines (Wilder et Rubin 1996). Notre article renvoie toutefois à certains travaux (Belasich 1993; Heath 1990; Papke 1992; Van Allen 1994) n'y étant pas abordé.

3. Le cas de la France mériterait également un examen plus détaillé, car le gouvernement Juppé avait relancé la dynamique des zones d'entreprises françaises en 1996 avec l'instauration de 44 «zones franches urbaines». Le gouvernement français a depuis commandé deux rapports sur cette politique, l'un réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'autre par les inspections générales des finances et de l'administration (IGFA). Bien que des extraits de ces rapports aient été publiés dans *Le Monde* (le 6 janvier 1999) et le *Canard enchaîné* (le 30 décembre 1998), l'administration française n'avait rendu public aucun de ces rapports au moment de la rédaction finale de cet article. Nous aborderons toutefois davantage la dynamique des zones françaises plus loin dans ce texte.

4. Pour une recension plus complète, voir Hall (1991a).

Le parti conservateur adoptera en 1980 un projet de loi duquel aboutira finalement quelques dizaines de zones d'entreprises (Belasich 1993; Butler 1982; Heurteux 1990). Trois critères seront retenus pour déterminer le choix des sites:

- éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises installées dans une zone et les entreprises établies à l'extérieur de celle-ci;
- disposer de sites aménagés ou susceptibles de l'être rapidement;
- s'assurer que les secteurs envisagés soient confrontés à une situation économique et sociale grave.

La sélection finale sera toutefois décevante, les aires géographiques retenues s'avérant généralement être des terrains de très faible superficie, de surcroît généralement abandonnés et appartenant à des entreprises nationalisées. La déréglementation promise s'avéra symbolique et se limitera pour l'essentiel à certaines simplifications du zonage municipal. La réduction de la ponction fiscale se limitera essentiellement à un dégrèvement de taxes municipales et à l'amortissement accéléré de biens immobiliers. De fait, l'une des principales caractéristiques des zones britanniques sera l'application d'un régime d'aides financières à l'aménagement du territoire. Le résultat final sera donc bien loin de l'idéal des théoriciens libéraux, à un point tel que Stuart Butler (1982: 380, notre traduction) les qualifiera de «simples parcs industriels». Selon d'autres auteurs toutefois, la procédure suivie aura le mérite de laisser une grande initiative aux autorités locales (bien que la décision finale se fasse au niveau national), de rendre toutes les entreprises éligibles et de ne pas instaurer de contrôle préalable à l'implantation d'entreprises (Hall 1991a; 1991b; Heurteux 1990).

L'opinion des analystes sur l'expérience britannique est partagée. Certains auteurs soutiennent que les zones d'entreprises britanniques ont été un succès plus que relatif, car plusieurs emplois y ont été créés. On relève ainsi une augmentation de 45 % en trois ans du nombre d'emplois dans trois zones désignées en 1981-82 et une augmentation de 77 % en un an dans les zones créées en 1983-84; 4.306 firmes s'implanteront en trois ans (1981-84) sur l'ensemble des zones d'entreprises, dont 45 % exerçant des activités purement industrielles. Elles créeront par le fait même, du moins selon certaines sources, plus de 97.000 emplois (Heurteux 1990: 61). D'autres analystes ont cependant souligné que ces investissements, parfois à concurrence de 75 %, ont été de simples déménagements venant de régions avoisinantes et qu'en excluant les emplois reliés à la construction, les zones d'entreprises auraient créé aussi peu que 13.000 emplois nets. Ces critiques soulignent de plus que chaque création véritable d'emplois aurait coûté aux environs de 67.000\$ (dollars US de 1988) au gouvernement britannique (Hall 1991a; Osborne 1989). Quoiqu'il en soit, la question devint rapidement académique, alors que le gouvernement britannique délaissa cette formule en 1991 dans une volonté affichée d'étendre les mesures libérales à l'ensemble du pays (Garin 1999; Hall 1991a).

États-Unis

L'expérience américaine est beaucoup plus complexe et instructive, d'autant plus que les tenants américains étaient bien au fait des ratés britanniques dès le début du débat (Butler 1982). Le programme législatif dont accoucheront les législateurs fédéraux en 1981 mettra toutefois davantage l'emphase sur les dégrèvements fiscaux que sur la déréglementation, car l'instauration de mesures radicales telles que l'abolition du salaire minimum et de législations du type «atelier fermé» seront politiquement impossibles (Davis et DiPasquale 1982; Heath 1990; Tucker 1991). En raison de blocages politiques importants au niveau fédéral qui n'autoriseront finalement que des législations symboliques, les zones d'entreprises seront donc surtout le fait des États, dont le poids et le pouvoir, notamment au niveau fiscal, ne sont pas très importants (Belasich 1993; Heath 1990; Van Allen 1994). De plus, bien que l'*American Legislative Exchange Council* ait produit une législation modèle en 1980, les quelques 3000 zones d'entreprises créées dans les États et le district de Columbia auront chacune leurs propres caractéristiques (Erickson et Friedman 1991; Fulton et Newman 1994; Heath 1990; Wilder et Rubin 1996).

Rodney Erickson et Susan Friedman font bien ressortir la variété des mesures et des incitatifs adoptés par les diverses législatures.

«The package of incentives offered by states maybe slanted toward either capital or labor subsidies and the programs themselves may be highly complex or relatively simple in their structure and administration. These variations become even greater if one considers the respective state tax structures and the extent to which the incentives duplicate other general incentives offered by the states. The zones may be selected according to a wide range of criteria, and may cover a large portion of the state or be limited to one city» (Erickson et Friedman 1991: 156).

Les critères les plus souvent invoqués pour créer une zone d'entreprises sont le taux de chômage ou de population inactive d'une aire géographique (63 % des états), suivi du niveau d'assistance publique et de la délimitation géographique d'une zone, tous deux à 31 % (Heath 1990). On exige ainsi les critères suivants au Maryland:

- un taux de chômage de 50 % supérieur à la moyenne nationale ou à celle de l'État;
- un secteur géographique reconnu comme «pauvre»;
- au moins 70 % des résidents doivent avoir un revenu représentant moins de 80 % du revenu moyen de l'État concerné;
- une diminution de la population de la ville d'au moins 10 % entre 1970 et 1980.

On relève également une grande variété de mesures d'assistance d'une zone d'entreprises à l'autre, telles que la couverture des frais d'assurances, des services

de garderie ou des garanties contre les pertes (Pitts 1992; Tucker 1991). La législature de l'Illinois a ainsi octroyé un statut de zone d'entreprises sur la seule base d'un investissement de plus de 100 millions de dollars créant près de 1000 emplois (Heath 1990: 78).⁵ On doit également souligner que des mesures théoriquement similaires varient grandement d'un État à l'autre. C'est ainsi qu'en Louisiane, chaque création nette d'emplois donnait droit à un crédit d'impôt de 2.500\$, alors que le Missouri n'offrait que 400\$ (Heath 1990: 86). Bien qu'il soit évidemment impossible de faire une description précise des critères retenus et des avantages consentis pour chacune de ces zones, le tableau 3 donne néanmoins une assez bonne idée des démarches empruntées par les diverses législatures au début de la présente décennie.

On constate que les mesures incitatives utilisées le plus fréquemment sont les crédits à l'embauche (#4), suivis de certaines formes de crédits à l'investissement (#1 et #2). On relève également que l'une des pièces maîtresses du concept de zone d'entreprises, la déréglementation, est pratiquement absente. À l'instar de plusieurs autres commentateurs (Erickson et Friedman 1991; Heath 1990; Van Allen 1994), un chercheur de l'Université de Richmond, Allen Wolf, a remarqué «qu'en pratique, il y a eu très peu, si tant est qu'il y ait eu, d'élimination de réglementations tatillonnes» (Tucker 1991: 29, notre traduction). On note toutefois que le New Jersey et le Kansas ont pratiqué une certaine forme de déréglementation, mais sans toucher à des mesures risquées politiquement telles que le salaire minimum ou les législations pro-syndicales (Heath 1990). Erickson et Friedman précisent de plus dans le cas du Kansas que:

«... the regulatory relief that has been offered tends to be procedural rather than substantive, and is usually in the form of one-stop permits, fast-tracking, and fee reductions. When there has been substantive relief, it has usually been limited to assistance with zoning changes, variances that may well have been granted without an official policy of regulatory relief.» (Erickson et Friedman 1991: 164).

En fait, il semble que l'on préfère généralement assigner un spécialiste en «méandres bureaucratiques» pour aider les entreprises à y voir plus clair, plutôt que de déréglementer réellement. Ce dernier point nous permet d'ailleurs de remettre en perspective trois études. La première porte sur 47 zones d'entreprises dans

TABLEAU 3 Mesures adoptées dans les zones d'entreprises américaines, 1990

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
AL	✓	✓		✓												
AZ		✓		✓												

5. Cette législation très particulière s'explique par un événement décrit plus en détail dans une section subséquente.

AR				✓			✓										
CA		✓		✓			✓					✓					✓
CO	✓	✓		✓													✓
CT	✓			✓		✓			✓		✓	✓	✓				✓
DE	✓		✓	✓				✓									
FL		✓		✓							✓						
GA									✓								✓
HI	✓		✓						✓		✓						
IL	✓	✓		✓				✓					✓				
IN			✓					✓			✓	✓					✓
KS	✓	✓		✓						✓	✓						✓
KY	✓	✓							✓								✓
LA		✓		✓	✓						✓						
ME				✓									✓	✓			✓
MD				✓					✓								
MI	✓	✓							✓								
MN		✓		✓					✓		✓						
MS		✓		✓							✓						
MO				✓	✓				✓								
NV											✓						
NJ	✓	✓				✓				✓							✓
NY	✓	✓		✓				✓									✓
OH									✓								
OK	✓	✓											✓				
OR									✓		✓						
PA	✓								✓		✓	✓	✓				✓
RI	✓			✓			✓	✓									✓
SC				✓													
TN		✓					✓									✓	
TX		✓									✓	✓	✓	✓	✓		
VT				✓		✓									✓		✓
VA	✓	✓															✓
WV	✓			✓	✓												✓
Totaux	16	18	3	21	3	3	5	3	12	2	12	7	4	4	1	15	

TABLEAU 3 (suite)

Crédits à l'investissement

1. Impôt sur le bénéfice des sociétés / crédits à l'investissement
2. Remboursements de taxes de vente et d'usage

3. Réductions sur les recettes brutes

Crédits sur la main-d'oeuvre

4. Crédit sur l'embauche de la main-d'oeuvre
5. Crédit pour l'embauche de main-d'oeuvre particulière (employés «désoignés»)
6. Formation de la main-d'oeuvre et placement
7. Réductions des taxes sur la main-d'oeuvre

Incitations financières

8. Réduction du coût d'utilisation des infrastructures publiques
9. Exemption / diminution de l'impôt foncier
10. Allègement de la réglementation
11. Primes locales incluant l'utilisation des obligations de revenu industriel, réduction des services locaux, exemption des taxes et licences d'occupation, réforme réglementaire, et autres.
12. Prêts à faible taux d'intérêt
13. Capital de risque

Aménités

14. Amélioration des équipements et infrastructures publics.
15. Amélioration du logement et des services à la communauté
16. Autres.

Source: Heath 1990: 83-85.

l'Illinois, l'Indiana, le Kentucky et l'Ohio et suggère que les aides directes de l'État contribuent davantage au succès des zones d'entreprises que les préférences fiscales et la déréglementation (Elling et Sheldon 1991). La seconde traite de 90 zones et indique que la forte variation dans le succès des zones est reliée à l'environnement local, et plus particulièrement à la formation de la main-d'oeuvre, les infrastructures publiques et les facilités de transport (Erickson et Friedman 1991). Une troisième étude portant sur trois zones de la région de Philadelphie (Heath 1990) en arrive sensiblement aux mêmes conclusions. Il nous semble toutefois que ces résultats sont inévitables si, faute de déréglementation véritable, les incitations de ce type sont les seuls véritables attributs des zones d'entreprises.

Synthèse

La pratique des zones d'entreprises différera tellement de la théorie que la plupart des analystes se verront dans l'obligation de fournir une nouvelle définition du concept. Belasich les définit ainsi comme un programme assez semblable aux mesures traditionnelles de développement régional:

«Enterprise Zones are geographic areas which are targeted for government-sponsored business and economic development programs. These areas suffer from economic depression and are characterized by

plant closings, business relocations, unemployment, low incomes, inappropriate infrastructure for new businesses, and a low tax base. A government program generally seeks to influence the development of a more positive business climate through two key elements: tax incentives to businesses to locate in a zone, and economic development incentives which can create a more favorable zone business climate.» (Belasich 1993: xi).

Dépit, Stuart Butler en aurait conclu que les programmes américains de zones d'entreprises ne diffèrent pas fondamentalement des formes traditionnelles de «politiques de développement» (Tucker 1991: 29) et aurait même avancé que de toute façon le retrait de l'État ne suffirait pas si l'on ne confrontait pas directement le problème de la criminalité (Osborne 1989). L'extraordinaire variété des zones d'entreprises américaines, si elle rend l'analyse périlleuse, ne nous empêche néanmoins pas d'essayer de jauger de la pertinence de ces interventions comme mesures d'aide au développement économique local. On comprendra toutefois que nous nous en tenions à quelques constats généraux et que nous demeurions prudents quant à nos conclusions.

Les zones d'entreprises et le développement économique local

On compte un certain nombre d'évaluations des zones d'entreprises américaines, mais la plupart ne fournissent pas de résultats faisant l'unanimité, ce qui n'est guère surprenant compte tenu des clivages souvent hargneux séparant les tenants et les opposants de cette formule. Il semble en tout cas indéniable que l'on soit parvenu à créer un certain nombre d'emplois dans les zones d'entreprises, bien qu'il soit évidemment difficile de statuer sur la portée exacte des aides au développement. À l'exception de certains propos dithyrambiques de Jack Kemp, selon qui les zones d'entreprises auraient créé plus de 180.000 nouveaux emplois, contribué à en maintenir plus de 68.000 et généré des investissements de plus de 9 milliards durant les années quatre-vingt (Tucker 1991), la plupart des analyses favorables aux zones d'entreprises leur attribuent un rôle plutôt modeste. Il semble certain que les incitations fiscales des États, qui sont toujours minimales en raison du faible niveau de leur taxe de vente, soient dans le meilleur des cas de peu de conséquences par rapport à la qualité des infrastructures ou à la lutte à la criminalité (Pitts 1992).

Problèmes d'évaluation

Comme dans toutes tentatives d'évaluation de projets, il est toutefois impossible de déterminer avec exactitude si d'autres programmes gouvernementaux n'ont pas été plus importants que la désignation «zone d'entreprises» ou si le succès d'une

zone ne s'inscrit pas tout simplement dans le contexte d'une croissance économique plus large. Ces problèmes sont évidemment communs à toutes les évaluations de programmes gouvernementaux, mais ils sont peut-être encore plus prononcés dans le cas des zones d'entreprises en raison de la controverse entourant cette formule.

Il est de plus extrêmement ardu de poser un jugement valable sur les zones d'entreprises, tant il est difficile d'isoler l'impact spécifique de mesures fiscales ou réglementaires précises sur la performance d'un quartier urbain. Il semble toutefois certain que la performance d'une zone d'entreprises a souvent bien plus à voir avec d'autres facteurs de localisation (accès au marché ou caractéristiques d'un site) qu'avec son statut particulier. C'est ainsi que selon Jennifer Pitts (1992), la plupart des entreprises qui se sont localisées dans la zone d'entreprises de *Park Circle* (Maryland) l'ont fait en raison du faible coût des loyers et de la proximité du centre-ville de Baltimore et non pas en fonction des diverses incitations de la zone. Une autre étude en arrive aux mêmes conclusions pour une zone d'entreprises du Connecticut.

«Bridgeport has Connecticut's most active and most successful zone, according to HUD. By 1985 this program had a staff of three full-time professionals and an annual budget of more than \$150,000. State officials boast that it attracted \$33 million in new investments during its first five years. But when University of Illinois Professor Earl Jones compared zone investments and rehab during the first two years with those in a similar but unzoned area of Bridgeport, he found no difference. And a 1986 HUD case study found that not one businessperson who had received zone benefits said they were "the principal motivating factor in making a particular investment decision"» (Osborne 1989: 24).

Après avoir consulté les résultats d'un sondage mené dans 85 villes, le président de la *National Federation of Independent Businesses* aurait remarqué de façon plus générale que:

«Far more important considerations, especially for the labor-intensive retail and service concerns that zones must attract if they are to cut unemployment significantly, include access to capital and a qualified labor pool, immediate market viability, adequate police protection, and affordable insurance. From these viewpoints, depressed areas offer companies nothing short of a hostile environment. No amount of "less government" can create money, security, or a market where none exists.» (Osborne 1989: 24).

Heath (1990) en arrive au même constat après avoir mené un sondage auprès de quelques entreprises de trois zones d'entreprises de la région de Philadelphie:

«[Businesses who commented on the future of the program] are leery of

the program's long-term success for the following reasons. First, businesses continue to hold a general perception of the enterprise zone areas as being poor business risk. Second, businesses view the areas as trash strewn and generally dirty, which in their view deters the entry of new businesses. Third, crime is perceived by businesses as a major problem though the City provides security rebates to their businesses. Moreover, these businesses report that they are required to spend an inordinate amount of their own funds to protect their property.» (Heath 1990: 173-4).

On peut également souligner qu'il est fréquent que les entreprises situées dans une zone d'entreprises en ignorent l'existence. Dans un sondage mené auprès des entrepreneurs de la zone d'entreprises d'Hartford (Connecticut), des chercheurs du *Citizens' Research Education Network* auraient constaté que seulement 12 % des entreprises de la zone connaissaient tous les avantages y étant offerts et que la plupart n'en utilisaient aucun (Osborne 1989). On aurait constaté le même phénomène dans les zones d'entreprises de l'Illinois, alors que 50 % des entreprises n'utilisaient aucune mesure spéciale. On a identifié dans ce dernier cas un certain nombre de raisons pour expliquer l'inutilisation de ces mesures:

- 51 % des entreprises ne les connaissaient pas;
- 24 % ne croyaient pas qu'elles valaient le temps perdu et les efforts requis pour en bénéficier;
- 23 % trouvaient que les incitations offertes ne leur étaient d'aucune utilité (Van Allen 1994 : 57).

Critiques fréquentes⁶

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les zones d'entreprises ont des supporters et des détracteurs issus de tous les horizons du spectre politique. Plusieurs auteurs de gauche rejettent évidemment la philosophie libérale sous-jacente de ce concept (Harrison 1982). Comme le remarque David Osborne:

6. Nous n'avons retenu ici que celles nous semblent les plus pertinentes. Heath (1990: 54-57) en relève onze: «1) the population to be used; 2) the proposed tax incentives; 3) the gains to businesses; 4) the impact on the health and safety of workers of the waiver of regulations; 5) the proposed legislation did not go far enough in creating jobs; 6) the proposed legislation do not adequately involve existing local neighborhoods; 7) the selection criteria in some of the proposed federal legislation favored rural areas over urban areas; 8) the tax incentives favor investors rather than entrepreneurs; 9) some of the proposed legislation favored large businesses over small businesses; 10) other than targeted jobs tax credits, there are no planned incentives to give preference to residents and businesses already located within a zone; 11) the disproportionate flow of resources in enterprise zones will create serious economic problems for other low-income areas not selected as enterprise zones.»

«The conservative notion that we can create a healthy market simply by cutting taxes and regulations is simplistic. In areas that already have low rents and low wages, how much of a difference are low taxes going to make? Such communities also have sagging infrastructures, poor housing, and a shortage of educated, skilled workers -- not to mention crime, drugs, illiteracy, and welfare dependency. To create a healthy market, this entire constellation of social pathologies, unskilled labor, and inadequate services must be altered. And if that is to happen, government must play a central role.» (Osborne 1989: 21).

Il faudrait donc, selon la plupart des critiques de gauche, des mesures beaucoup plus actives impliquant les entreprises, les divers paliers gouvernementaux et les intervenants locaux.

Les zones d'entreprises réussissent également à s'attirer les foudres d'auteurs libéraux depuis les premiers balbutiements du concept (Banfield 1982; Rees 1982). Un critique, citant plusieurs cas patents de gaspillage de fonds publics, écrit ainsi «que les zones d'entreprises ne représentent à peine plus que de l'interventionnisme gouvernemental sous un autre nom.» Et l'auteur d'ajouter que «loin d'offrir de véritables incitations marchandes, elles ne font qu'ajouter une autre couche bureaucratique pour couvrir les zones défavorisées. Il ne suffit plus désormais de subventionner les individus: les entreprises ont maintenant joint les rangs des assistés» (Tucker 1991: 46, notre traduction).

Les libéraux Eggers et O'Leary (1995) soulignent également deux problèmes fondamentaux avec les zones d'entreprises. Le premier est essentiellement politique et relève du traitement particulier que les zones confèrent à certaines entreprises. Comme tout processus politique, elles favoriseraient certains intérêts particuliers au détriment du bien commun. Le second serait davantage sociologique, car le véritable problème des *inner cities* serait humain bien plus que géographique. En clair, l'intervention gouvernementale aurait complètement déstructuré ces quartiers, infantilisé les habitants et détruits leurs réseaux sociaux. La proximité physique des employeurs ne serait donc pas suffisante en elle-même pour corriger cette situation. D'autres auteurs soutiennent également que les zones d'entreprises reflètent une incompréhension de la relation entre l'espace habité et l'espace de travail dans des villes densément peuplées. Ils écrivent ainsi que «nous ne nous attendons pas, après tout, à ce que les New Yorkais de la classe moyenne résident nécessairement à distance de marche de leurs lieux de travail; pourquoi alors les pauvres devraient-ils le faire?»⁷

Il est évidemment impossible de prétendre apporter une réponse définitive à l'ensemble de ces objections. On peut toutefois examiner plus en détail quelques éléments des critiques courantes des zones d'entreprises, à savoir qu'elles ne font que causer:

7. P. Kasinitz and J. Rosenberg. 1993. «Why enterprise zones will not work». *City Journal*, Manhattan Institute. Cité par Eggers et O'Leary (1995: 390).

- un déplacement des entreprises des secteurs avoisinants;
- un traitement préférentiel ou une distorsion de la concurrence;
- une spéculation immobilière néfaste pour certaines entreprises et résidents locaux.

Déplacement des entreprises

La critique la plus fréquemment rencontrée par rapport aux zones d'entreprises est qu'elles ne constituent qu'un jeu à somme nulle où quelques individus, groupes ou entreprises sortent gagnants du processus au détriment d'autres acteurs ou quartiers. Les expériences britanniques et américaines ne soutiennent cependant pas cette thèse. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, une étude menée par la firme de consultants *Roger Tym and Partners* sur 63 firmes installées en zone d'entreprises et 49 en périphérie a constaté que toutes les entreprises relocalisées l'avaient fait pour des raisons économiques conventionnelles, p.ex. exigüité des anciens locaux, frais de gestion élevés, expiration d'un bail, insuffisance de terrain pour l'expansion de l'entreprise, volonté de se rapprocher des marchés et des axes routiers et ferroviaires et coût des terrains. Il ressortirait en fait que le statut de zone d'entreprises du territoire où elles ont emménagé n'ait jamais été un motif déterminant de transfert (Heurteux 1990: 64). On observe le même phénomène aux États-Unis (Wilder et Rubin 1988; 1996). Elling et Sheldon (1991) constatent ainsi dans leur étude de cas sur 47 zones dans quatre États que l'activité économique y dépendait de nouvelles entreprises dans une proportion variant de 21 à 31 %, de l'expansion d'entreprises déjà existantes dans une proportion variant entre 55 et 66 %, et de la relocalisation d'entreprises dans une proportion variant de 7 à 16 %. Il ressort en fait clairement que les avantages des zones d'entreprises en matière d'amortissement accéléré ne compensent pas suffisamment les inconvénients habituels d'une relocalisation (p.ex. arrêt de la production, licenciement ou embauche de nouveau personnel, déménagement physique du matériel).

Traitement préférentiel ou distorsion de la concurrence

Le traitement préférentiel inhérent aux zones d'entreprises a également été dénoncé à maintes reprises (Funkhouser et Lorenz 1987; Massey 1982). Bien que la critique paraisse imparable, il semble toutefois que les problèmes occasionnés soient là encore marginaux et ne surviennent en fait que dans les cas rarissimes où toutes les autres choses sont égales par ailleurs dans une décision de localisation. Les quelques études empiriques sur cette problématique auraient conclu que, même en adoptant le pire scénario, le coût social ne serait que très marginal (Van Allen 1994). De plus, comme nous l'avons déjà souligné, il n'est pas rare de constater que des entreprises s'étant relocalisées en zones désignées n'ont pas utilisé les incitatifs des zones d'entreprises (Wilder et Rubin 1996).

On trouve néanmoins quelques cas plus troublants. En Grande-Bretagne, plusieurs firmes installées en périphérie des zones d'entreprises se seraient ainsi plaintes que leurs actifs se dépréciaient plus rapidement en raison d'un marché

devenu dépressif. Heurteux (1990: 68) souligne toutefois qu'il s'agissait surtout d'entreprises ayant une activité de distribution pour lesquelles les impôts locaux constituaient un tiers des coûts totaux. Aux États-Unis, on peut souligner un cas typique de distorsion de la concurrence dans la ville d'Evansville (Indiana) où l'on parvint à convaincre un distributeur d'installer un centre d'entreposage et de distribution dans une zone d'entreprises en échange de dégrèvements fiscaux importants, de réfection des infrastructures municipales existantes et de la construction d'une caserne de pompiers dans la zone (Tucker 1991). Un gouverneur de l'Illinois aurait également procédé de la sorte lorsque, confronté à la fermeture d'une usine de Chrysler employant plus de 4.200 personnes, il se serait empressé de déclarer le site de l'usine «zone d'entreprises» afin de lui octroyer rapidement des dégrèvements fiscaux et de couvrir les coûts de formation de son personnel (Tucker 1991). Une tendance se dégagerait donc de l'expérience américaine: les incitations fournies dans le cadre de programmes de zones d'entreprises auraient un effet marginal sur les choix de localisation, mais un effet un peu plus important sur les décisions d'investissement, encore qu'il soit difficile d'établir une causalité directe dans ce dernier cas (Wilder et Rubin 1996). Wilder et Rubin remarquent également que:

«Zone studies also show that certain types of firms are much more likely than others to view development incentives as critical to their investment decisions. One of the most consistent findings is that existing zone firms are more likely than newcomers to take advantage of incentives provided. They typically undertake expansion facilitated by tax breaks. Similarly, incentives are favored by larger firms (i.e., over 50 employees), with more capital assets, who are often attracted by inventory-related and capital investment credits.» (Wilder et Rubin 1996: 482).

Spéculation foncière

On a parfois soutenu que la désignation «zone d'entreprises» d'un quartier provoquerait une fièvre spéculative qui se retournerait contre les entreprises et les occupants-locataires de cette zone qui se verraient dans l'obligation de la quitter pour d'autres quartiers mal famés. Pour reprendre la formule de David Osborne (1989: 25, notre traduction): «La dernière chose que nous voulons est de voir des investisseurs de capital de risque et des courtiers en valeurs mobilières déménager leurs quatre employés dans les zones afin de bénéficier des exemptions en gains de capital.» On peut cependant souligner qu'une telle gentrification est typique lors de la renaissance de quartiers déshérités. Les choses ne seraient toutefois pas aussi simples, encore une fois. On a ainsi constaté en Grande-Bretagne que dans certaines zones d'entreprises la valeur des immeubles a stagné, alors qu'elle a considérablement augmenté dans d'autres (Heurteux 1990: 65). On peut par contre encore une fois se demander quel rôle jouèrent les avantages des zones d'entreprises par rapport à d'autres facteurs.

Il semble donc que sur ces trois points (spéculation, distorsion de la concurrence et déplacement des entreprises) la formule des zones d'entreprises soit théoriquement difficile à défendre, mais qu'en pratique rien n'indique que ces phénomènes aient été particulièrement importants. Il est dès lors plus pertinent de nous attarder davantage sur leur impact sur les populations résidentes.

Zones d'entreprises et embauche de la main-d'oeuvre locale

L'embauche de la main-d'oeuvre locale est sans doute la question cruciale pour juger du bien-fondé des zones d'entreprises comme outils de développement économique. Or les enquêtes sur le sujet tendent à indiquer que dans les zones où il se crée effectivement de l'emploi, ce qui est loin d'être toujours la règle, leur impact est le plus souvent marginal sur la population locale (Erickson et al 1989; Wilder et Rubin 1996). C'est ainsi que selon Papke (1992), seulement 15% des emplois créés dans une zone d'entreprises de l'Indiana touchaient les résidents de la zone. Heath (1990: 138) rapporte des commentaires similaires pour la zone de *Hunting Park West* de Philadelphie. Il en va de même au Maryland, alors que dans la zone d'entreprises de *Park Circle* un homme d'affaires aurait renoncé à embaucher des travailleurs locaux après que 95 % d'entre eux aient échoué des tests sur la consommation de narcotiques (Pitts 1992).

Une étude plus détaillée sur la *North/Northeast Portland Enterprise Zone* (Oregon), indique que 61 % de la main-d'oeuvre embauchée est originaire de la zone, quoique de toute évidence il ne s'agisse pas d'un territoire aussi mal en point que ceux de certaines villes du nord-est américain. On doit néanmoins souligner que les entreprises y étant localisées sont dans l'obligation d'embaucher de la main-d'oeuvre locale à raison de 40 % de leur main d'oeuvre,⁸ que l'auteur de cette étude est l'un des responsables de cette zone d'entreprises et qu'il se garde bien d'élaborer sur les critères de résidence dans cette zone (quelqu'un ayant une promesse d'embauche peut-il se contenter d'y louer un appartement pour en devenir «résident»?). Les résultats semblent néanmoins intéressants, comme l'indiquent les statistiques des principales entreprises sur ce territoire.

On doit cependant souligner que dans un cas précis, un projet de 600 emplois d'*American Airlines* (AA), cette mesure s'est avérée contre-productive, car AA

TABLEAU 4 *Embauche de la main d'oeuvre locale, N/NE Portland Enterprise Zone, 1992*

Nom de l'entreprise	Première année	Nouveaux emplois	Habitants de ZE	% habitants ZE	Nb total employés	Invest. (M)
Nabisco	1889	168	75	45 %	546/14 ¹	16,9
Blue Bell	1990	174	101	58 %	240	0,7

8. On peut d'ailleurs souligner que dans les trois autres zones d'entreprises urbaines de l'Oregon, le pourcentage requis est de 50 %, mais que ce chiffre concerne les habitants de toute une zone métropolitaine, et qu'il n'y a pas de tel prérequis pour les zones sises en milieu rural (Van Allen 1994: 155-6).

CARCO	1991	25	10	40 %	19 ²	4,5
TYCO	1992	129	115	89 %	130/0-200 ³	10,0
Total	--	496	301	61 %	--	--

Note: 1. Temps plein/ temps partiel.

2. Total ajusté pour tenir compte du roulement

3. Temps plein/temporaire (le nombre d'employés temporaires varient entre 0 et 200)

Source: Van Allen 1994: 152

fut incapable de trouver suffisamment de personnel compétent dans la zone. AA souhaitait en fait que la législature de l'Oregon lui accorde une exemption particulière pour diminuer le quota d'embauche des résidents à 30 % afin de faciliter la relocalisation d'un grand nombre de ses employés. Une législation trop restrictive quant à l'embauche locale est donc une arme à double tranchant.

Il ressort donc de notre bref survol que les zones d'entreprises américaines, du moins dans la forme qu'on leur a donnée au cours des deux dernières décennies, sont loin d'être une panacée. On peut cependant noter que, comparativement à plusieurs autres types d'interventions, elles n'ont pas été trop dispendieuses, bien que l'on ne pourra sans doute jamais en chiffrer les coûts avec exactitude. On ne peut toutefois véritablement rendre de verdict sur le concept de zones d'entreprises, tant la pratique a été éloignée de la théorie. Il serait donc prématuré de condamner la formule, encore qu'il semble clair qu'il ne faille pas en attendre de miracles. De fait, la question la plus intéressante est sans doute de savoir si le projet de zones d'entreprises tel qu'il a été conçu à l'origine est politiquement réalisable. Cette problématique nous a semblé suffisamment intéressante pour que nous l'examinions plus en détail.

De véritables zones d'entreprises sont-elles politiquement réalisables?

Les zones d'entreprises devaient être un laboratoire des solutions libérales en matière de problèmes urbains. Or que l'on croit ou non aux vertues de cette approche, le fait demeure que la plupart des aires géographiques désignées comme «zones d'entreprise» auront finalement pris la forme d'approches traditionnelles de développement régional faisant grand usage de subventions et de programmes particuliers. Le phénomène ayant été observé dans tous les pays où l'on a tenté d'instaurer le concept, on peut donc légitimement se demander si un véritable programme de déréglementation et de dégrèvement fiscal est possible à l'échelle intra-métropolitaine dans un cadre économique plus large qui demeure largement hostile aux préceptes de la pensée libérale.

Le principal défi des tenants des zones d'entreprises est évidemment de réunir une coalition politique suffisamment large de partisans de la formule. Or il va de soi que déréglementer complètement une petite aire géographique requiert une attaque en règle contre plusieurs niveaux de politiciens, de fonctionnaires et de

groupes d'intérêt bénéficiant d'une façon ou d'une autre des politiques existantes. De plus, les habitants de zones défavorisées ne sont pas non plus, règle générale, particulièrement susceptibles d'être au fait du concept et de l'approuver le cas échéant.

Le premier problème auquel sont confrontés les tenants des zones d'entreprises est donc la multiplicité des échelons politiques impliqués dans la réglementation et la gestion d'une aire géographique aussi petite soit-elle. Les tenants américains de la formule originale, bien au fait de «l'émascation» du programme britannique, cherchèrent donc à réunir une large coalition favorable au projet et à susciter un large débat pour faire pression sur la fonction publique (Butler 1982: 381). Or si les zones d'entreprises comptèrent quelques partisans -- mais également plusieurs opposants (Banfield 1982) -- dans l'administration Reagan, la Chambre des représentants demeura contrôlée par les démocrates pour l'essentiel de cette période. Le système gouvernemental américain exigeant la formation d'un large consensus bi-partisan dans une telle situation, le projet initial fut rapidement dilué. Banfield (1982: 345) souligne d'ailleurs que si plusieurs membres de l'administration Reagan croyaient que la réduction du salaire minimum et l'allègement des contraintes réglementaires étaient des caractéristiques essentielles du projet, ils dûrent toutefois rapidement les laisser tomber dans l'espoir de recueillir suffisamment d'appuis pour leur projet.

Le représentant républicain Jack Kemp, dont le rôle fut crucial à l'époque, affirma ainsi qu'il s'opposerait farouchement à l'administration Reagan si l'on tentait d'abolir le salaire minimum dans ces zones car cela ferait éclater la coalition de «liberals, Northeastern Democrats, civil right groups and conservatives» (Banfield 1982: 346) qu'il avait réussi à mettre sur pied. Kemp s'éloignera d'ailleurs rapidement des propositions Hall-Butler et prétendra par la suite s'être davantage inspiré du programme *Operation Bootstrap* de Porto Rico qui mettait plutôt l'accent sur des dégrèvements fiscaux et des subventions aux entreprises (Tucker 1991; Van Allen 1994). Le représentant démocrate Robert Garcia, le principal appui de Kemp à l'époque, fut encore plus direct dans son opposition à la création de véritables zones d'entreprises.

«Despite any false rumors to the contrary, the Enterprise Zone bill does not create a sub-minimum wage, eliminate OSHA or other vitally needed government bodies, nor in any way reduce the presence in the inner cities of health or safety programs. I have devoted my entire legislative life in Washington to putting those laws on the books and I would never participate in their dismantling.» (Banfield 1982: 345-6).

La formation d'une coalition fédérale américaine n'était toutefois qu'une première étape, car les paliers gouvernementaux inférieurs devaient également en boîter le pas. Or les politiciens des États et des villes américaines furent souvent, à l'instar de leurs confrères britanniques, des opposants aux politiques libérales des administrations centrales de leurs pays. La création de zones d'entreprises leur offraient donc une opportunité de mettre en place de nouvelles mesures

compensant pour l'abolition de certains programmes fédéraux (Belasich 1993: 12). La politisation du processus a d'ailleurs donné les mêmes résultats en France où les zones franches urbaines se sont avérées être une «politique-ghetto de subvention particulière» de régions aux «délimitations fantaisistes des périmètres concernés dictées par des impératifs politiques» (Garin 1999).

Le second problème confrontant les tenants des zones d'entreprises est la résistance qu'ils sont susceptibles de rencontrer de la part de fonctionnaires de carrière. Sir Geoffrey Howe avait ainsi parlé de la résistance que son projet rencontrerait de la part d'obscurs «hommes en gris» (*grey men*) oeuvrant dans la fonction publique britannique qui ne manqueraient pas de diluer son projet au point de le rendre méconnaissable, ce qui semble s'être avéré exact par la suite (Butler 1982: 380-1). Il en alla également de même dans l'administration américaine où les responsables de programmes bien établis tels que le *Urban Renewal and Urban Development Action Grant Programs (UDAG)*, l'*Economic Development Administration* et les *Community Block Grants* jouèrent sans doute un rôle important dans la dilution du projet (Davis et DiPasquale 1982; Rees 1982).

Cet effet combiné de la politisation du processus et de l'interférence de fonctionnaires de carrière avait été prévu dès le début par bon nombre de critiques libéraux de la formule. Même l'un des plus chauds partisans du projet, Stuart Butler, tenait des propos remarquablement réalistes au début des années 80.

«Stated simply, [one of the main criticisms of the EZ project] is that we will never get the chance to create limited demonstration areas, such as enterprise zones, because political forces will always conspire either to dilute them beyond recognition, or worse still, to use them as a vehicle for even greater government control or manipulation. My disagreement is that this is not inevitable. Statistically, the chances must be that the enterprise zone will indeed fail. If so, it will be, in part, because many proponents of freedom prefer to stand on the sidelines, discussing grand strategy, while the game is lost because of poor tactics and an understrength team. If it does fail, it will be a lost opportunity, no more and no less. It will be a disaster only if it becomes an excuse for more government control. That is the risk we run whenever we attempt to change the direction of society.» (Butler 1982: 374-75).

La scène politique américaine a toutefois été considérablement bouleversée au cours de la dernière décennie. On a ainsi vu le contrôle de la présidence passer aux mains des Démocrates tandis que les Républicains ont pris le contrôle de la législature et de certaines administrations municipales. Les principaux appuis à la formule originale des zones d'entreprises viennent donc maintenant de certaines administrations subalternes. Or l'une des suggestions récentes de certains de ces élus est d'instaurer une véritable zone d'entreprises à l'échelle métropolitaine afin que ses quartiers commerciaux et industriels les plus intéressants y soient également inclus. Cette suggestion, pour irréaliste qu'elle puisse paraître, semble

toutefois emporter l'assentiment d'un nombre croissant d'élus municipaux américains (Economist 1995; Eggers et O'Leary 1995). La mairesse de San Diego, Susan Golding, aurait ainsi affirmé: «Le jury n'a pas encore rendu son verdict sur les zones d'entreprises, à mon avis parce que les expériences tentées jusqu'ici n'ont pas été assez radicales. Si vous voulez voir une grande zone d'entreprises, allez à Hong Kong» (Eggers et O'Leary 1995: 263, notre traduction). La mairesse ajoute toutefois du même souffle: «C'est là une zone d'entreprises bien plus radicale que ce que le gouvernement fédéral ne voudra jamais nous donner» (Eggers et O'Leary 1995: 263, notre traduction). Nul doute alors que ce projet pilote serait un bien meilleur test des solutions libérales que ce que l'on a proposé jusqu'ici pour revitaliser certains quartiers à l'abandon.

Il nous semble toutefois douteux que ce projet parviendra à s'imposer car l'établissement de zones d'entreprises dans un cadre réglementaire beaucoup plus large se heurtera toujours à plusieurs intérêts bien établis. En fait, la formule est sans doute vouée à l'échec sans un vaste consensus en faveur des solutions libérales. L'ironie de la situation est sans doute que si un vaste consensus favorable aux mesures libérales parvenait à être formé, les zones d'entreprises deviendraient superflues, car les mesures libérales seraient sans doute, à l'instar de l'expérience britannique, rapidement appliquées à l'ensemble du tissu économique.

Conclusion

Les zones d'entreprises ont été dès leur origine un compromis. Il s'agissait en fait selon certains auteurs libéraux de profiter d'une conjoncture particulière et d'introduire un «cheval de Troie économique» dans une économie réglementée afin de démontrer la supériorité de la libéralisation économique dans la création d'emplois et la relance de certaines zones que l'on disait étouffées par l'interventionnisme gouvernemental (Ferrera 1982). L'instauration de cette formule requiert toutefois toujours la formation de coalition bi-partisane, ce qui, aux termes des compromis nécessaires à la réalisation d'un tel consensus, débouche toujours sur des pratiques s'inscrivant plutôt dans la foulée d'approches antérieures utilisant des incitations fiscales pour attirer des entreprises dans certains quartiers mals en point (Heath 1990; Rees 1982). Qu'en raison de blocages politiques importants la plupart des zones d'entreprises ressemblent finalement davantage à des programmes traditionnels de développement économique qu'à l'extension libérale des zones franches ne devrait toutefois pas nous surprendre. Il nous semble en fait douteux que l'on parvienne jamais à promouvoir «l'intégralité libérale» d'une petite zone géographique à l'intérieur d'un cadre juridico-politique beaucoup plus large où les stratégies et les croyances de la plupart des acteurs sont aux antipodes de la pensée libérale.

Bibliographie

- Banfield, E.C. 1982. «The zoning of enterprise». *Cato Journal*, 2: 339-349.
- Belasich, D.K. 1993. *Enterprise Zones: Policy Perspectives of Economic Development*. New York: Garland Publishing.
- Butler, S.M. 1981. *Enterprise Zones: Greenlining the Inner Cities*. New York: Universe Books.
- _____. 1982. «The enterprise zone as a political animal». *Cato Journal*, 2: 373-385.
- Chaponnière, J.-R. 1993. «L'Asie de l'Est et du sud-est à l'horizon 2020». *Futuribles*, Juin: 3-24.
- Davis, O.A. and D. DiPasquale. 1982. «Enterprise zones: new deal, old deal, or no deal?» *Cato Journal*, 2: 391-406.
- Economist, The. 1995. «The Brave Marketeer of Milwaukee». Le 17 juin.
- Economist, The. 1996. «Of Liberty, and Prosperity». Le 13 janvier.
- Egger, W.D. et J. O'Leary. 1995. *Revolution at the Roots. Making our Government Smaller, Better, and Closer to Home*. New York: Free Press.
- Elling, R.C. et A.W. Sheldon. 1991. «Determinants of enterprise zone success: a four state perspective», dans Roy E. Green (dir.). *Enterprise Zones. New Directions in Economic Development*. Londres: Sage Publications.
- Erickson, R.A., S.W. Friedman et R. McCluskey. 1989. *Enterprise Zones: An Evaluation of State Government Policies*. State College: The Pennsylvania State University Center for Regional Business Analysis.
- Erickson, R.A. et S.W. Friedman. 1991. «Comparative dimensions of state enterprise zone policies», dans R.E. Green (dir.). *Enterprise Zones. New Directions in Economic Development*. London: Sage Publications.
- Ferrara, P.J. 1982. «The rationale for enterprise zones». *Cato Journal*, 2: 361-371.
- Friedman, M. 1996. «Hong Kong vs. Buchanan». *Wall Street Journal*, le 7 mars.
- Funkhouser, R. et E. Lorenz. 1987. «Fiscal and employment impacts of enterprise zones». *Atlantic Economic Journal*, 15: 62-76.
- Fulton, W. and M. Newman. 1994. «The strange career of enterprise zones». *Governing*, 3: 33.
- Garin, C. 1999. «Un rapport officiel dénonce l'échec des zones franches urbaines». *Le Monde*, le 6 janvier.
- Green, R.E. 1991. *Enterprise Zones: New Directions in Economic Development*. Londres: Sage Publications.
- Gwartney, J. et R. Stroup. 1993. *What Everyone Should Know about Economics and Prosperity*. Vancouver: Fraser Institute.
- Gwartney, J., R. Lawson et W. Block. 1996. *Economic Freedom of the World. 1975-1995*. Vancouver: Fraser Institute.
- Hall, P. 1991 a. «The British Enterprise Zones», dans R.E. Green (dir.). *Enterprise Zones. New Directions in Economic Development*. Londres: Sage Publications.
- _____. 1988/1991 b. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harrison, B. 1982. «The politics and economics of the Urban Enterprise Zone Proposal: a critique». *International Journal of Urban and Regional Research*,

- 6: 422-428.
- Heath, R. 1990. *The Theory and Practices of Urban Enterprise Zones: Another Tool for Urban Revitalization?*. Thèse de Ph.D. non publiée: Temple University.
- Heaton, K.M. 1994. «The past is prologue». *The Freeman*, 44: 241-243.
- Heurteux, C. 1990. *Les zones d'entreprises*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Itam, S. 1989. «L'évolution économique de Singapour depuis son indépendance». *Problèmes économiques*, 2134: 29-31.
- Massey, D. 1982. «Enterprise zones: a political issue». *International Journal of Urban and Regional Research*, 6: 429-434.
- McGurn, W. 1996. «Biting the invisible hand. The great society comes to Hong Kong». *Reason*, November.
- Osborne, D. 1989. «The Kemp cure-all. Why enterprise zones don't work». *The New Republic*, le 3 avril.
- Papke, L. 1992. *Tax Policy and Urban Economic Development: Evidence from an Enterprise Zone Program*, Working Paper No. 3945. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Pitts, J. 1992. «Twilight zone». *The New Republic*, les 7 et 14 septembre.
- Rees, J. 1982. «The E-Z route and urban policy». *Cato Journal*, 2: 387-390.
- Salin, P. and G. Milner. 1992. *Scarcity by Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tucker, J.A. 1991. «EZ living: enterprise zones and the welfare state». *Chronicles*, juin 1991.
- Van Allen, T.W. 1994. *The Impact of Enterprise Zones on Employment*. Thèse de Ph.D. non publiée: Portland State University.
- Vincent, R. et M. Rosenberg. 1987. «Foreign-trade zones: does Canada need them?». *Canadian Journal of Regional Science*, 10: 41-62.
- Wilder, M.G. et B.M. Rubin. 1988. «Targeted redevelopment through urban enterprise zones». *Journal of Urban Affairs*, 10: 1-17.
- Wilder, M.G. et B.M. Rubin. 1996. «Rhetoric versus reality: a review of studies on state enterprise zone programs». *Journal of the American Planning Association*, 62: 473-491.
- Yue, C.S. et L.T. Yuan. 1992. *Subregional Economic Zones: A New Motive Force in Asia-Pacific*. Communication présentée au *20th Pacific Trade and Development Conference*. Washington (DC), les 10 au 12 septembre.