Document généré le 21 sept. 2024 09:00

Cahiers de géographie du Québec

Partenariat public-privé et revitalisation des zones commerciales

Paul Lewis

Volume 35, numéro 95, 1991

Partenariat et territoire

URI : https://id.erudit.org/iderudit/022186ar
DOI : https://doi.org/10.7202/022186ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)
1708-8968 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cette note

Lewis, P. (1991). Partenariat public-privé et revitalisation des zones commerciales. *Cahiers de géographie du Québec*, *35*(95), 415–426. https://doi.org/10.7202/022186ar

Tous droits réservés © Cahiers de géographie du Québec, 1991

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Partenariat public-privé et revitalisation des zones commerciales[1]

Paul Lewis
Faculté de l'aménagement,
Université de Montréal,
Montréal (Québec), H3C 3J7

INTRODUCTION

Durant la dernière décennie, le partenariat public-privé est devenu un instrument privilégié de développement, un indispensable outil de relance économique. Face à des difficultés qu'ils ne parvenaient pas à résoudre, les pouvoirs publics de la plupart des pays occidentaux n'ont eu d'autre choix que de s'associer au privé. Le partenariat s'est ainsi imposé comme le lieu de passage obligé de l'intervention publique sur l'économie; au point où il est devenu une expression fétiche — il l'est toujours comme en fait foi le discours des politiciens montréalais —, davantage peut-être pour les administrations publiques que pour les entreprises privées, même si ces dernières n'ont pas tardé à les suivre dans cette voie. Les relations entre le privé et le public ont été profondément transformées. Certains disent la transformation durable; d'autres n'y voient qu'une adaptation conjoncturelle, un accommodement le temps d'une crise, le privé et le public y trouvant, mais pour quelque temps seulement, leur compte.

Le partenariat public-privé n'est pas un phénomène entièrement nouveau, même si on y a recours surtout depuis la fin des années 1970, notamment dans le contexte de la restructuration industrielle et de la gestion des services urbains. Les gouvernements n'ont pas attendu qu'il y ait crise des finances publiques pour s'associer au secteur privé. Ils le font en fait depuis très longtemps. On trouve de nombreux exemples de partenariat public-privé dès le milieu des années 1950, notamment pour assurer la revitalisation des espaces centraux. Force nous est de constater que le partenariat n'est qu'une des manifestations — la plus récente — des liens de plus en plus étroits qui unissent l'État et les entreprises.

Tous les niveaux de gouvernement ont contribué à socialiser les valeurs d'usage urbaines, les municipalités tout autant que les gouvernements supérieurs. Ainsi, à la fin du siècle dernier, comme l'a bien montré Linteau (1981) dans l'analyse qu'il faisait du développement de Maisonneuve (à Montréal), les promoteurs et les élus municipaux étaient si étroitement associés que les intérêts des uns étaient assimilés à l'intérêt général, dans une manière de partenariat public-privé. Ces liens très étroits entre promoteurs et élus menèrent parfois à des abus, comme ce fut le cas à Maisonneuve, où la municipalité s'était lourdement endettée pour

subventionner les entreprises installées sur son territoire. Afin de protéger l'intérêt public, les gouvernements supérieurs restreignirent les pouvoirs des municipalités en matière de développement économique. Les municipalités ne cessèrent pas pour autant de s'intéresser aux questions économiques, malgré qu'elles aient perdu une bonne part de leurs moyens d'intervention. Cela est particulièrement manifeste dans le secteur du commerce de détail.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics collaborent avec les entreprises du secteur privé pour assurer le développement des zones commerciales. Les municipalités, aidées des gouvernements supérieurs, et les commerçants ou promoteurs se sont d'abord associés dans les centres-villes, pour mettre en oeuvre de vastes opérations de rénovation urbaine, et ensuite sur les artères commerciales, lesquelles ont fait l'objet de programmes de revitalisation en complément à la rénovation qui s'effectuait dans les quartiers résidentiels. Longtemps, la politique commerciale publique s'est définie presque exclusivement dans cette coopération, les administrations publiques s'interdisant d'intervenir autrement dans la relation de commerce entre commerçants et consommateurs, laquelle, suppose-t-on le plus souvent, satisfait les uns et les autres.

Le partenariat commercial n'est pas entièrement assimilable au partenariat public-privé que nous connaissons aujourd'hui; il n'en est pas non plus très éloigné. Notre intention, dans les lignes qui suivent, est d'en faire ressortir les principales caractéristiques en nous inspirant de l'expérience montréalaise. Nous examinons successivement les deux modèles de partenariat dans le secteur commercial, la rénovation des centres-villes et la revitalisation des artères commerciales. Toutefois, avant d'aborder la question du partenariat commercial, il apparaît essentiel de nous arrêter sur les liens qui se sont tissés entre les entreprises et l'État.

L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES: DE L'ASSOCIATION AU PARTENARIAT

La déréglementation était à l'ordre du jour à la fin des années 1970, dans la plupart des pays occidentaux. Nombreux sont les gouvernements qui, pour surmonter des difficultés fiscales qu'ils ne savaient résoudre, ont été tentés par la déréglementation, voyant là le seul moyen de relancer une économie déprimée.

La *doctrine du laisser-faire* n'a pas su produire tous les résultats qu'on en attendait. Elle est en recul à peu près partout, dans pratiquement tous les secteurs d'activités: l'État ne s'est pas réellement désengagé. Dans certains cas, il a même accru son emprise sur l'économie, estimant qu'il ne pouvait laisser faire. Nous ne sommes pas pour autant revenus à la case départ; l'État est demeuré très présent dans l'économie, mais la manière est maintenant différente. Entre société politique et société civile, s'est imposée une nouvelle donne. La mission du secteur public a été transformée en profondeur, en même temps que le rôle du privé. L'État a cessé

de se voir, d'agir exclusivement comme un arbitre, plus ou moins directif, plus ou moins sévère, pour se constituer en véritable partenaire du privé.

Aux prises avec une crise fiscale sans précédent, les pouvoirs publics se devaient de réduire leurs dépenses et d'augmenter leur productivité. En conséquence, ils se sont vus dans l'obligation de se départir de certaines responsabilités, pour les confier à l'entreprise privée. La crise fiscale a touché tous les paliers de gouvernement, mais ce sont surtout les villes centrales qui en ont fait les frais, confrontées d'une part à une crise urbaine, causée par le développement de la banlieue, et d'autre part à une décentralisation de pouvoirs vers les municipalités, les gouvernements supérieurs cherchant à accroître leur marge de manoeuvre.

Mais davantage que pour réduire leurs dépenses, c'est d'abord parce qu'elles tiennent le secteur privé pour plus efficace que le secteur public que les administrations publiques choisissent de se désengager ou, à tout le moins, d'accroître la participation du secteur privé dans la gestion des services publics. Mais l'efficience du marché est peut-être davantage affirmée que démontrée, comme le rappelait Buchanan (1985). Sinon, comment expliquer que les conditions du marché réel soient si éloignées des postulats les plus importants du marché idéal?

L'*esprit du temps* est aux entreprises privées, qui désormais règnent sur nos villes où souffle un vent de conservatisme. L'incertitude économique n'est pas étrangère à ce changement d'attitude, alors qu'on assiste à une restructuration majeure de l'économie à l'échelle mondiale, restructuration qui fait voler en éclats les frontières nationales. Comme le soulignait si justement Teitz (1987, p. 5), «[at] this time and in many parts of the world, urban areas are faced with profound changes in their own economic structure and in their trading relations with other places». Ce qui n'est pas sans imposer aux administrations publiques qu'elles réévaluent leur rôle. Au niveau local, cette réévaluation a été d'autant plus nécessaire que les politiques nationales de développement économique avaient échoué. Constatant cet échec, les administrations locales ont peu à peu élargi leur champ d'intervention, pour s'intéresser également au développement économique, principalement au développement de l'*entrepreneurship* local. C'est ainsi que les municipalités en sont venues à proposer, comme solution aux problèmes de développement, le partenariat public-privé (Weaver et Dennert, 1987; Hamel, 1989-1990). Les politiques publiques ne passent plus uniquement par une intervention publique; elles relèvent également du privé.

L'urbanisme actuel témoigne abondamment de l'irruption du privé dans l'espace public. L'urbanisme est aujourd'hui moins préoccupé par la réglementation et davantage par la promotion de l'économie. L'importance du secteur privé dans le développement des villes ne peut être mise en doute, non plus que l'utilité d'une plus grande coopération du public et du privé (Brooks, 1988). Mais il y a, dans cette association, un risque énorme; celui d'un urbanisme au seul service de l'entreprise privée, d'un urbanisme incapable de se définir autrement qu'en fonction de la recherche du profit, menant à l'appauvrissement de l'idéalisme constitutif de l'urbanisme, fondé sur une manière d'utopie.

Le partenariat est souvent assimilé à la privatisation. L'un et l'autre ressortissent de la même mouvance, la volonté de réduire la part de l'État. Elles proposent toutefois des solutions *managériales* différentes à cette volonté de «moins d'État». La privatisation n'est qu'une des possibilités de coopération entre le public et le privé. Léonard et Léveillée (1990) soulignent que la société civile interroge de plus en plus fortement la société politico-administrative sur la quantité, la qualité et le coût des services offerts. Parfois, ont-ils observé, cette interrogation conduit à une privatisation des services, c'est-à-dire que l'État retourne au secteur privé des activités qu'il assumait jusqu'alors. Cela n'est toutefois pas toujours le cas, soit que l'État s'adapte, rendant ainsi inutile le recours au privé, soit que l'État s'associe à divers groupes — les entreprises privées et les groupes communautaires — pour partager la responsabilité des services publics. C'est ainsi, comme le reconnaissait Wright (1987), que le secteur d'économie mixte s'est considérablement étoffé dans la dernière décennie, pour constituer une vaste zone grise, cette «frontière» dont parlent Gibert et Laufer (1987), où s'entremêlent, se confondent le public et le privé. Davantage que de dualité public et privé, il convient de parler d'une mosaïque de possibilités d'interaction entre société civile et société politique. C'est ainsi que Hamel et Jalbert (1991, p. 191) ont reconnu «a new configuration in the global structure of relations between public and private sectors, whose emergence has led to a reversal of the classic dichotomous liberal version in favour of that of an anchoring of these two spheres in a complex network of links».

Cette redéfinition du *rôle civique* des différents intervenants sur la scène locale est probablement la caractéristique la plus importante du partenariat public-privé. L'État et les entreprises sont, depuis longtemps déjà, associés, partenaires. Ainsi, l'État a joué un rôle essentiel dans le processus d'accumulation du capital. Preteceille (1974, p. 105) rappelait, après bien d'autres, que «l'urbanisation capitaliste voit se développer de multiples interventions de l'État tendant, sous des formes diverses, variables historiquement et suivant les formations sociales, à une socialisation étatique de la production des différentes valeurs d'usage urbaines».

C'est d'ailleurs là, affirmait-il, «la contradiction fondamentale de l'urbanisation capitaliste, contradiction entre la nécessité d'une socialisation croissante de l'appropriation de l'espace pour la reproduction élargie des forces productives, et l'appropriation capitaliste privée de cet espace dominé par les exigences multiples et concurrentes de mise en valeur des différents capitaux».

Il y a dans le partenariat public-privé un retour aux pratiques du début du siècle. Comme le soulignent Hamel et Jalbert (1991, p. 191), «the emerging neo-corporatist orientation is... far from new: one should speak less of a neo-corporatist turn than of a return to a former line of action since, at the beginning of the century, business circles were already successful in influencing the formulation of municipal policies».

Le partenariat n'est toutefois pas la socialisation étatique, même s'il vise, comme l'affirme Rose (1986), à accélérer l'accumulation et le développement du capital: il consiste en la mise en commun des ressources du public et du privé, de l'État et des entreprises privées tout autant que des groupes communautaires. Mise

en commun des ressources, mais aussi partage des risques, l'État et le privé se constituant en véritables partenaires. Le partenariat public-privé correspondrait à un néo-corporatisme, voire à une nouvelle forme de gouvernement, chargé de mener à bien les politiques publiques (Weaver et Dennert, 1987, p. 435). Le redéveloppement des centres-villes s'inscrit tout à fait dans cette perspective.

LA RÉNOVATION URBAINE AU CENTRE-VILLE

Les quartiers centraux ont largement fait les frais de la restructuration spatiale qui s'est opérée dans la ville nord-américaine d'après la Seconde Guerre mondiale. Dès le milieu des années 1950, et même un peu avant dans certains cas, la décentralisation de la population vers la banlieue a entraîné une détérioration des quartiers centraux, les centres-villes surtout, dont l'importance relative n'a cessé de diminuer. Rapidement, les administrations publiques ont pris conscience de la nécessité d'intervenir pour contrer le déclin progressif des espaces centraux. C'est ainsi que, dans la plupart des agglomérations urbaines, les municipalités se sont engagées, avec l'aide des gouvernements supérieurs, dans de vastes opérations de rénovation urbaine, pour reconstruire les centres des villes, comme s'il suffisait de reconstruire le centre pour y ramener les usagers. Il s'agissait en quelque sorte d'aider les centres-villes à compléter la transition vers la société post-industrielle, vers un nouvel ordre métropolitain, caractérisé par la décentralisation de la population et de l'industrie, lié par un centre qui regroupe essentiellement des activités administratives et de service (McGrath, 1982).

Les pouvoirs publics ne pouvaient faire cette reconstruction seuls, car ils ne possédaient ni les terrains, ni l'expertise nécessaires. Ils n'ont eu d'autre choix que de s'associer à l'entreprise privée pour reconstruire le centre des villes, ouvrant la voie à un partenariat public-privé au niveau local. Aussi, les opérations de reconstruction du centre ont-elles toujours été des entreprises conjointes. En quelques années, les promoteurs, aidés des différents paliers de gouvernement, se sont mis à l'oeuvre. On a démoli pour ensuite construire de nouvelles structures, le plus souvent imposantes, dans la plupart des centres des agglomérations urbaines. Partout on faisait le même diagnostic, partout on adoptait la même solution à peu de chose près: le complexe multi-fonctionnel, porteur d'un nouvel urbanisme, intégrant à la fois espaces publics, bureaux, commerces, hôtels et, parfois, des appartements.

La rénovation que l'on a pratiquée dans les centres-villes tient en partie de la privatisation plutôt que du véritable partenariat en ce qu'elle ne supposait pas une réelle mise en commun des ressources des partenaires. L'État ne faisait que soutenir l'investissement privé, qui ne pouvait être autrement rentabilisé. Il n'y avait pas non plus chez les partenaires publics ou privés de volonté de développer le centre: tout au plus s'agissait-il de permettre aux entreprises privées de rentabiliser leurs investissements, de faire en sorte que les valeurs foncières puissent être maximisées. La rénovation urbaine avait également pour but de transformer les mentalités: il fallait signifier, par des gestes d'éclat, qu'on avait la situation bien en

main, et que le déclin du centre était enfin chose du passé. C'est pour cette raison qu'on a privilégié la construction de méga-structures, d'immenses complexes multi-fonctionnels où dominaient les fonctions commerciales et de bureaux, qui agissaient d'abord comme les symboles de la renaissance des centres-villes.

Les opérations de rénovation urbaine n'ont pas toujours donné les résultats escomptés, malgré les efforts importants consentis par les promoteurs immobiliers et les gouvernements. Rarement a-t-on pu contrer les forces centrifuges à la base de la restructuration spatiale. Le déclin des centres-villes s'est poursuivi pour une bonne part parce que la reconstruction envisagée ne s'attaquait pas aux véritables causes de ce déclin. On assumait trop rapidement qu'il ne tenait qu'à une dégradation physique. En construisant des méga-structures, on évitait en fait de s'attaquer à la véritable cause du déclin des centres-villes: la dilution de la valeur symbolique du centre dans l'espace métropolitain. Mais il y a pire, on a induit avec ces méga-structures des effets négatifs importants: surchauffe dans certains quartiers, désinvestissement ailleurs, démolitions et déplacement des résidants. Force est d'admettre que la reconstruction des centres des villes n'a que rarement permis de redonner au centre-ville la place qu'il occupait autrefois. Sans compter qu'il a fallu, très souvent, injecter davantage d'argent que ce qui avait été prévu à l'origine pour des résultats somme toute assez minces (McGrath, 1982). À tout le moins, les espaces ainsi créés ne répondaient pas entièrement aux attentes des usagers, même s'ils faisaient l'affaire des promoteurs.

C'est probablement le commerce de détail qui, dans les quartiers centraux, a le plus souffert de la structuration spatiale à l'échelle métropolitaine. Les centres-villes conservent difficilement leur prééminence sur le plan commercial, malgré que l'on ait construit de nouveaux espaces commerciaux — le plus souvent des galeries marchandes — qui leur ont permis de maintenir, voire d'accroître leurs ventes. Il faut dire que l'accroissement des superficies a été nettement plus rapide en banlieue que dans les centres-villes, les commerçants s'étant déplacés pour se rapprocher de leurs clients.

Mais il y a plus, comme on peut le constater aisément à Montréal: la banalisation du commerce dans les galeries marchandes et même sur les artères traditionnelles du centre-ville. Les nouveaux espaces commerciaux construits dans les centres-villes ont permis d'accroître la part de marché des centres-villes dans l'espace métropolitain, principalement parce que le nombre de travailleurs a augmenté. Cet accroissement de la superficie commerciale s'est fait au détriment de la spécificité des centres-villes. Les commerçants ont choisi de desservir avant tout les travailleurs des tours à bureaux, plutôt que la population de la région. C'est ainsi que les galeries marchandes des centres-villes se distinguent rarement les unes des autres, chacune n'attirant que les travailleurs d'une zone relativement restreinte, qui ne couvre que quelques tours à bureaux situées à quelques minutes de marche. Pire, ces nouvelles galeries marchandes ne permettent plus de démarquer le centre-ville des centres commerciaux de banlieue, qu'elles se contentent trop souvent d'imiter.

La rénovation urbaine témoigne d'une gestion marchande du partenariat, pour reprendre l'expression de Léonard et Léveillée (1990, p. 150). Les pouvoirs publics ont choisi, pour revitaliser les quartiers centraux, de s'en remettre presque entièrement aux promoteurs immobiliers. Ce sont ces derniers qui ont effectivement reconstruit les centres-villes. Cette reconstruction, ils l'ont faite à leur bénéfice, en fonction de ce qu'on a appelé la logique du capital. L'État se devait de faciliter les investissements privés, car on voyait là le seul moyen de faire renaître la ville (Lamarche, 1979). L'intérêt général pouvait ainsi être assuré, pensait-on.

Mais, davantage que la logique du capital, c'est celle des grandes entreprises, des promoteurs immobiliers, que privilégiait la rénovation urbaine. Les grandes entreprises sont très mobiles; elles peuvent facilement se déplacer d'une ville à l'autre. Leur espace est en un certain sens un espace économique, dissocié des lieux qu'elles occupent. Les villes sont ainsi de plus en plus vulnérables: elles sont en compétition les unes avec les autres, accentuant d'autant la tutelle du marché. Les grandes entreprises possèdent un fort pouvoir de négociation et parviennent à opposer les villes les unes aux autres (Kantor, 1987). Elles ne sont pas, en ce sens, d'un lieu, mais d'une économie. C'est la conclusion à laquelle en est arrivée l'équipe travaillant autour d'Arocena (1984, p. 4) après avoir examiné le processus de création des entreprises: «la grande majorité des promoteurs d'entreprises ne se représentaient pas leur création comme partie prenante d'un milieu local et en interaction avec lui. Un peu comme si l'entreprise, fixée sur son fonctionnement interne, n'avait pas grand-chose à voir avec l'environnement local autre que celui des fournisseurs et des clients». Cette constatation vaut également pour les entreprises immobilières, bien qu'elles soient moins mobiles que d'autres entreprises.

En cherchant à rénover les centres-villes, l'État assimilait l'intérêt public à celui des entreprises que le centre-ville intéressait. Il s'est mis au service de l'entreprise privée. Il n'abandonnait pas pour autant le contrôle des opérations, puisque l'entreprise privée et l'État portaient la même image de la ville, la même vision du développement du centre-ville. En ce sens, on peut affirmer que la rénovation urbaine constitue un véritable partenariat.

LA REVITALISATION DES ARTÈRES COMMERCIALES

L'échec, tout au moins partiel, de la rénovation urbaine a conduit les administrations publiques à revoir leur mode d'intervention sur les espaces commerciaux. Les villes sont pour la plupart demeurées favorables à la concentration des investissements dans les centres-villes, mais elles ont fait l'objet d'intenses pressions, de la part des groupes qui n'y trouvaient pas leur intérêt pour développer des stratégies nouvelles de développement, et étendre à l'ensemble de la ville l'intervention sur le commerce de détail. Ainsi au début des années 1970, émergea un nouveau modèle d'association entre le secteur public et l'entreprise privée afin de revitaliser les artères commerciales traditionnelles.

Ce nouveau modèle d'association correspond encore là à une gestion marchande du partenariat public-privé: l'objectif était de permettre aux commerçants des artères commerciales traditionnelles d'améliorer leur capacité concurrentielle, face surtout aux centres commerciaux qui ne cessaient d'ouvrir en banlieue. L'État se mettait à nouveau au service des entreprises, mais les moyens auxquels on faisait appel étaient inédits: plutôt que la reconstruction du centre, on proposait de favoriser la restauration et la revitalisation sur l'exemple de ce qui avait été mis en oeuvre pour restaurer les quartiers résidentiels.

Le bilan de la revitalisation des artères commerciales est variable selon les zones; toutefois, de façon générale on dira que l'expérience a été positive, si ce n'est qu'elle a permis la protection du patrimoine bâti. Il a été possible d'empêcher la démolition de bâtiments ou, mieux, d'ensembles de bâtiments d'intérêt architectural, uniquement parce qu'on donnait une nouvelle chance aux commerçants. La revitalisation commerciale n'avait toutefois pas pour but de mettre en valeur le patrimoine, mais bien la remise en état des zones commerciales détériorées ; sauf dans le cas du programme d'Héritage Canada, dont l'objectif premier est de protéger le patrimoine des «Rues principales» canadiennes.

Certains objecteront toutefois que la revitalisation commerciale a davantage contribué à dilapider le patrimoine commercial qu'à le mettre en valeur. Car, bien qu'il s'agissait de confirmer le caractère unique des artères commerciales, on a eu recours à un ensemble très stéréotypé de mesures. Les mêmes formules ont été reprises sur pratiquement toutes les artères commerciales: on retrouve presque toujours les mêmes matériaux (les mêmes pavés, les mêmes lampadaires), les mêmes formes, les mêmes fonctions, les mêmes boutiques.

Les programmes de revitalisation commerciale ont été très nombreux au Canada, dans les 20 dernières années. Les plus importants de ces programmes sont, pour le Québec: ReviCentre, lancé en 1985 par le gouvernement Lévesque; Rues principales (le programme d'Héritage Canada); et, à Montréal, le Programme de revitalisation des activités commerciales (RAC), lancé en 1979 dans le cadre du Programme d'intervention dans les quartiers anciens (PIQA) et l'Opération commerce, laquelle était annoncée l'automne dernier. Tous ces programmes de revitalisation ont en commun d'associer pouvoirs publics et entreprises commerciales. Tous mettent l'accent sur l'environnement commercial, sur la qualité des espaces offerts aux consommateurs; la restauration des bâtiments commerciaux et l'amélioration des espaces extérieurs constituent les composantes principales de ces programmes.

À ces programmes de revitalisation, il faut ajouter comme intervention s'inscrivant dans un contexte de partenariat public-privé les sociétés d'initiatives et de développement des artères commerciales (SIDAC), lesquelles ont pour but d'amener les commerçants d'une artère à se regrouper, à l'exemple des commerçants des centres commerciaux, cette fois avec l'aide des municipalités et du gouvernement du Québec. Les SIDAC s'intéressent surtout à la promotion et la publicité; toutefois plusieurs SIDAC ont investi dans l'aménagement physique des

artères commerciales, bien que de façon modeste, compte tenu du peu de moyens dont elles disposent.

Sans les sommes consenties par les administrations publiques, nombreuses sont les artères commerciales dont la détérioration se serait amplifiée, les ventes des commerçants ayant été insuffisantes pour leur permettre d'investir dans l'amélioration de l'environnement commercial. Cette amélioration est essentielle, bien qu'elle demeure insuffisante pour assurer le développement des artères commerciales. L'approche adoptée pour revitaliser le commerce de détail est en ce sens partielle, incomplète. Elle fait peu de cas du potentiel de développement que possèdent les artères traditionnelles. Cela est d'autant plus surprenant que l'État et les entreprises commerciales affirment vouloir développer le commerce de détail. Ils se sont constitués partenaires, l'État s'étant mis au service des entreprises de commerce justement dans ce but.

L'explication tient peut-être à l'image qu'on se fait du commerce: une source de nuisances, avant d'être un instrument de développement. Cette image du rôle du commerce ressort de la plupart des plans d'urbanisme adoptés dans les dernières années au Québec. Elle caractérise de manière assez nette le projet de plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, pour ne prendre que cet exemple[2]. Hors de l'arrondissement Ville-Marie, le commerce de détail retient assez peu l'attention de l'administration municipale, malgré les difficultés qu'éprouvent les commerçants de plusieurs artères commerciales. Montréal retient, comme principale mesure, la nécessité de réduire l'étalement des activités commerciales, afin de diminuer les effets de débordement sur les quartiers résidentiels. Ce qui signifie que le commerce de détail n'est vu que comme une nuisance, au même titre que les activités industrielles. Rien, ou presque, sur les avantages que retire la population de la proximité des commerces de détail des lieux de résidence. Jamais, non plus, on ne s'interroge sur les conditions nécessaires au développement, voire le simple maintien des activités commerciales, face à la concurrence sans cesse croissante des centres commerciaux de banlieue. Cette attitude peut surprendre de la part d'une administration qui se présente comme partenaire du privé[3]. Et cela d'autant plus qu'à l'heure actuelle les conditions sont loin d'être réunies pour que se maintiennent les artères commerciales de la ville centrale, à plus forte raison pour les voir croître.

L'État a un rôle essentiel à jouer dans le développement des artères commerciales. Les commerçants sont dans la plupart des cas incapables d'assumer seuls la revitalisation des artères commerciales: ils doivent compter sur les pouvoirs publics, surtout les municipalités qui possèdent certains des outils essentiels à cet égard, notamment la capacité de densifier le territoire. Le développement du commerce, surtout en milieu urbain, ne peut être qu'une entreprise conjointe, associant à la fois gouvernements et commerçants.

La lacune principale de la revitalisation commerciale tient toutefois dans l'incapacité de faire des artères commerciales de véritables lieux centraux. Qu'il s'agisse de rénovation urbaine ou de revitalisation commerciale, la conclusion est en fait la même: les espaces commerciaux ne sont encore conçus que comme supports à

des relations marchandes. Ils ont cessé d'être des points forts de l'expérience urbaine. Les centres commerciaux le montrent bien, encore que certains d'entre eux ont peu à peu élargi leur rôle, pour être davantage que des centres commerciaux. En limitant le rôle des artères commerciales, on réduit d'autant les possibilités d'animation de la ville. Les activités commerciales ne sont pas que nuisances. Elles sont essentielles pour animer la ville. Il ne faut pas sous-estimer l'attrait que possède une activité commerciale dynamique. Tant que la revitalisation des espaces commerciaux ne sera vue que comme une simple opération commerciale, il y a fort à parier que les résultats ne pourront qu'être insatisfaisants. Il faut faire participer le commerce au développement de la ville. Il faut en ce sens qu'il puisse être intégré au processus de développement local, comme le proposait d'ailleurs McGrath (1982).

CONCLUSION

Le partenariat public-privé s'est imposé ces dernières années comme un moyen pour les administrations locales de soutenir le développement local. Mais, en réalité, les entreprises privées collaborent avec les pouvoirs publics depuis déjà longtemps. Elles l'ont fait pour assurer le développement du commerce de détail au centre-ville, mais aussi sur les artères commerciales traditionnelles. Le partenariat public-privé dans le secteur du commerce de détail demeure toutefois inachevé, d'une part parce qu'il n'y a pas véritablement mise en commun des ressources du public et du privé; d'autre part parce que les partenaires ne visent que rarement un véritable développement de la communauté.

Les expériences menées dans le secteur commercial n'en sont pas moins intéressantes pour les défenseurs du partenariat public-privé, si ce n'est que parce qu'elles témoignent de la difficulté d'un véritable partenariat. L'État a adapté son intervention aux demandes du milieu, bien que de manière incomplète, comme on a pu le voir. Mais les entreprises commerciales éprouvent des difficultés à en faire autant. L'État s'est en quelque sorte mis en situation de dépendance face au secteur privé. Or, l'enjeu majeur du partenariat public-privé réside dans le partage des responsabilités entre le public et le privé: comme l'ont constaté de nombreux auteurs, l'État doit être un véritable partenaire, et non un simple support ou, pire, un client, pour que le partenariat puisse donner tous ses résultats.

Plus encore, ce qu'on retiendra de l'expérience de partenariat pour développer les activités commerciales, c'est qu'on a réduit le concept de développement à sa seule dimension économique: on ne s'intéresse encore qu'à la possibilité de rentabiliser les investissements privés. Le partenariat public-privé poursuit pourtant d'autres fins: créer une ville viable, pour reprendre l'expression proposée par McGrath (1982). Il faut, pour ce faire, associer, aux commerçants et aux pouvoirs publics, les consommateurs: le développement des artères commerciales les intéresse tout autant. Car, avant d'être consommateurs, ils sont d'abord citoyens.

NOTES

1 L'auteur, qui est boursier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, tient à remercier les trois lecteurs anonymes qui ont bien voulu commenter la première version de cette note.

2 Rappelons que, pour l'instant, seul le plan de l'arrondissemnt Ville-Marie (anciennement l'arrondissement Centre) a été adopté officiellement. Pour les autres arrondissements, l'adoption devrait se faire en 1992, pour souligner le 350e anniversaire de Montréal.

3 On pourrait également être surpris de ce que les commerçants l'acceptent, du moins sans trop résister.

BIBLIOGRAPHIE

AROCENA, José *et al.* (1984) *Initiative locale et développement.* Paris, GSCI et CNRS, 138 p.

BROOKS, Michael P. (1988) Four Critical Junctures in the History of the Urban Planning Profession: An Exercise in Hindsight. *APA Journal,* 54 (2): 241-248.

BUCHANAN, Allan (1985) *Ethics, Efficiency and the Market.* Totowa (New Jersey), Rowman and Allanheld, 135 p.

GIBERT, Patrick et LAUFER, Romain (1987) Management de la frontière, management sur la frontière. *Politiques et management public,* 5 (1): 87-109.

GUTERBOCK, Thomas M. (1980) The Political Economy of Urban Revitalization. *Urban Affairs Quarterly,* 15 (4): 429-438.

HAMEL, Pierre (1989-1990) Le développement local en milieu urbain: la nécessité d'un partenariat privé-public. *Coopératives et développement,* 21(2): 29-50.

HAMEL, Pierre et JALBERT, Lizette (1991) Local Power in Canada: Stakes and Challenges in the Restructuring of the State. *In* Chris Pickvance et EdmondPreteceille (éds) *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective.* Londres et New York, Pinter Publishers, pp. 171-196.

KANTOR, Paul (1987) The Dependant City: The Changing Political Economy of Urban Economic Development in The United States. *Urban Affairs Quarterly,* 22(4): 493-520.

KLAASSEN, Leo H., VAN DEN BERG, Leo et VAN DER MEER, Jan (dir.) *The City: Engine Behind Economic Recovery* Aldershot (UK), Avebury.

LAMARCHE, François (1979) Les fondements économiques de la question urbaine. *Sociologie et sociétés,* 4(1): 15-41.

LÉONARD, Jean-François et LÉVEILLÉE, Jacques (1990) Près des yeux, près du coeur: la gestion des services publics municipaux. *In* Richard Morin *et al. Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990.* Montréal, UQAM, Études urbaines, pp. 143-154.

LINTEAU, Paul-André (1981) *Maisonneuve ou Comment des promoteurs fabriquent une ville, 1883-1918.* Montréal, Boréal Express (Coll. «Histoire et sociétés»), 282 p.

LYALL, K.C. (1986) Public-private Partnerships in the Carter Years. *Proceedings of the Academy of Political Science,* 36(2): 4-13.

McGRATH, Dennis (1982) Who Must Leave? Alternative Images of Urban Revitalization. *APA Journal,* 50 (2): 196-203.

PRETECEILLE, Edmond (1974) La planification urbaine. Les contradictions de l'urbanisation capitaliste. *Économie et politique,* 236: 15-41.

ROSE, Edgar A., dir. (1986) *New Roles for Old Cities. Anglo-American Policy Perspectives on Declining Urban Regions.* Aldershot (UK), Avebury, 236 p.

TEITZ, Michael B. (1987) Planning for Local Economic Development: The Role of Small Business. *Town Planning Review,* 58(1): 5-18.

WEAVER, Clyde et DENNERT, Marcel (1987) Economic Development and the Public Private Partnership. *Journal of the American Planning Association,* 53(4): 430-437.

WRIGHT, Vincent (1987) Actualité de la dualité public/privé dans la société britannique. *Politiques et management public*, 5(1): 113-145.

(Acceptation définitive en juin 1991)