

Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

Volet essentiel des projets de territoire, le développement économique occupe une place centrale dans les stratégies élaborées par les agglomérations et les pays, comme dans les contrats qui en découlent.

Comment cette dimension des projets a-t-elle été abordée par les acteurs locaux ? Sur quels enjeux, quels domaines d'intervention et en débouchant sur quelles priorités ? Quelle place occupe le développement économique dans les contrats, et avec quels moyens ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, ETD a procédé à une analyse de 18 projets et contrats d'agglomération signés au 1^{er} décembre 2003 :

- Arras, Bordeaux, Belfort, Brest, Châlons-en-Champagne, le Creusot-Montceau, Dijon, Elbeuf, le Havre, Lille, Lyon, Morlaix, Nancy, Rennes, Seine-Eure, Tarbes, Val de Fensch, Dunkerque.

La lecture des résultats figurant dans la présente note requiert les précautions suivantes :

- il s'agit d'un travail réalisé pour l'essentiel à partir des documents transmis (projets, contrats et annexes diverses), qui n'a pu être recoupé ou actualisé que très partiellement avec les données issues du terrain ;
- l'analyse est tributaire de la très grande hétérogénéité des documents (forme, architecture générale, niveau de précision, présence ou non de diagnostics, de fiches présentant les actions ou de tableaux financiers...) qui n'a pas pu toujours permettre la lecture transversale recherchée ;
- enfin les exemples cités à des fins d'illustration étant en nombre limité, leur choix interdit toute prétention à l'exhaustivité ou toute conclusion quant aux projets qui n'ont pu être mentionnés.

Il reste que ces premiers contrats signés, au-delà des différences de contexte et de type d'approche du développement économique, permettent d'esquisser des pistes de réflexion et d'enseignement pour l'ensemble des équipes engagées dans les démarches de projet.



L'approche du développement économique dans les projets d'agglomération

Le diagnostic économique du territoire

Point de départ et fondement d'un projet de territoire, le diagnostic – notamment économique – constitue une composante essentielle de la démarche. Or, si tous les projets étudiés semblent implicitement s'appuyer sur un diagnostic réalisé au cours de la phase préliminaire de la conduite du projet, cette analyse du territoire y occupe une place très inégale. Il n'est pas rare que le diagnostic soit absent des documents transmis ; son existence n'étant parfois même pas mentionnée.

S'agissant du volet économique du diagnostic, celui-ci est souvent trop succinct pour permettre d'évaluer la qualité de l'analyse produite, et surtout d'en comprendre l'apport exact à la construction du projet. Dans quelques cas seulement, une véritable synthèse est jointe au projet, comprenant un exposé des grands enjeux économiques permettant d'éclairer les options stratégiques retenues.

C'est le cas du projet du Havre qui présente un double intérêt : un diagnostic économique particulièrement précis et approfondi, et le parti pris de son intégration par thématique, au début de chaque axe du projet. Ce mode de présentation permet ainsi de relier les lignes de forces du diagnostic aux orientations retenues en donnant une bonne lisibilité à l'argumentation qui les fonde.

Communauté d'agglomération havraise

« Enjeu économique

Le constat

- Les faiblesses :
 - faible diversification et structura-

tion des activités économiques en dehors des filières industrialo-portuaires et développement limité des services (notamment des services aux entreprises), du tertiaire supérieur et des fonctions de décision ;

- faiblesse de l'offre de formation et des moyens de recherche et de transfert de technologies, et adéquation incomplète avec les besoins actuels et futurs des entreprises locales ;
- offre de foncier et d'immobilier d'entreprise insuffisamment développée, organisée et étendue dans la gamme de produits offerts.

→ Les forces :

- consolidation en cours de la grande industrie (PIF Renault, Cogénération...) et de la filière portuaire (Port 2000,...) ;
- retombées potentielles importantes de Port 2000 pour l'économie locale (en terme d'emplois et de valeur ajoutée) ;
- développement des dynamiques de filières, notamment dans le cadre du réseau informatique portuaire, de la Filière Logistique régionale, du Pôle Industriel et Naval de Normandie.

Les objectifs

- Tirer parti localement des grands projets industriels et portuaires, et notamment de Port 2000.
- Développer une offre adaptée d'espaces économiques.



Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

→ **Dynamiser le tissu économique, et en particulier les filières prioritaires de développement... »**

D'une façon générale, on peut cependant noter certaines faiblesses récurrentes de l'analyse économique elle-même (telle qu'elle apparaît dans les projets) qui peuvent fragiliser la pertinence de certains choix stratégiques. On peut citer :

→ **une prise en compte insuffisante** de la dimension dynamique du diagnostic, au profit de constats souvent statiques où apparaissent mal les évolutions de fond. Ceci est renforcé par une lecture prospective rarement présente - notamment concernant l'analyse des opportunités et des menaces à moyen/long terme ;

→ **la pauvreté des indicateurs** : nombre très limité, utilisant des statistiques sur la courte (voire la très courte) durée peu significatifs et dépourvus de toute comparaison. On peut citer a contrario le diagnostic du projet de Nancy qui met en avant des indicateurs diversifiés, des séries longues et des comparaisons avec des agglomérations de taille similaire ;

→ **le nombre limité d'analyses** portant sur le tissu économique local existant :

les filières, les savoir-faire et les potentialités pour un développement endogène - souvent occultés par une focalisation sur les atouts hâtivement additionnés d'un développement exogène (attractivité a priori, infrastructures, zones d'activités et équipement en réseaux haut débit) ;

→ **la spatialisation insuffisante** de l'analyse qui ne permet pas d'identifier les disparités territoriales, les spécialisations fonctionnelles, les interactions avec l'environnement. Il est symptomatique qu'une minorité de projets comprennent une cartographie (faisant apparaître périmètres, indicateurs etc...) ;

→ **l'organisation des acteurs économiques, les relations inter-entreprises**, les relations de dépendance à l'endroit de centres de décisions extérieurs sont autant de points également peu mis en évidence.

Enfin, on peut regretter que l'importance « pédagogique » de cette étape de compréhension préalable du territoire semble souvent sous-estimée. Ainsi, le seul fait de ne pas diffuser systématiquement une version (au moins simplifiée) du diagnostic semble en décalage avec la volonté souvent affirmée d'asseoir le projet et son appropriation sur un « diagnostic partagé » par les acteurs locaux.

Le type d'approche : thématique ou transversale

L'approche thématique domine largement dans l'architecture des projets. Notons qu'elle est par ailleurs retenue pour la présentation de la plupart des contrats.

Dans une majorité des cas, l'un des axes du projet (souvent le premier) est consacré aux principales orientations relevant du champ économique, notamment en direction des entreprises. « Favoriser le développement économique et l'emploi » (axe 1 du projet de Belfort), « Le développement économique durable par l'accueil et la stimu-

lation de l'investissement productif » (axe 1.1 du projet de Dijon), « Le développement économique qui doit passer par la diversification » (axe 1 du projet de Val de Fensch). Il faut souligner que dans nombre de projets, les principales orientations économiques figurent dans un axe plus large : « Favoriser l'attractivité du territoire » (axe 1 du projet du Creusot-Montceau), « Pour le rayonnement international de la métropole » (axe 1 du projet de Bordeaux)...



Deux types de mesures relevant du champ économique figurent souvent dans d'autres volets du projet. Il s'agit :

- des actions portant sur l'environnement des entreprises : formation, recherche et enseignement supérieur, infrastructures, action foncière portant sur des espaces aménageables pour des zones d'activités et réseaux à haut débit. On peut également citer les dispositifs pour l'emploi et l'insertion par l'économique, rarement traités dans le même volet que le développement économique ;
- des actions relatives à certains secteurs spécifiques, qui (peu logiquement) sont parfois déconnectées de la stratégie économique : soutien au commerce et à l'artisanat, politique en matière de tourisme urbain...

Le choix d'une telle approche ne signifie pas cloisonnement : nombre de projets font en effet l'effort de croiser les orientations en matière de développement économique avec d'autres thématiques, introduisant de ce fait une certaine transversalité. Ainsi l'amélioration des conditions d'accessibilité est reliée à la localisation des zones d'activités actuelles ou futures comme au type de trafic que celles-ci doivent générer ; ou la politique culturelle et patrimoniale au renforcement de l'attractivité et de l'image du territoire pour les investisseurs.

A l'inverse, une approche véritablement transversale apparaît dans quelques projets, en mettant notamment l'accent sur les grands objectifs. Cette présentation permet de mieux cerner la cohérence des axes à partir d'une explicitation de l'ambition à long terme du territoire.

On peut citer l'exemple de Lille-Métropole qui s'est donné un double objectif de

« devenir une métropole internationale » et « une capitale économique à l'échelle régionale ». Cette ambition est déclinée en trois « valeurs » qui structurent son projet et entre lesquelles se répartissent les orientations relevant du développement économique.

Communauté urbaine Lille Métropole

« Stratégies et orientations pour le projet d'agglomération

L'excellence, la valeur-clé de la compétitivité :

- le développement économique et l'attractivité du territoire pour les entreprises,
- le développement économique autour des TIC,
- l'université et la recherche,
- l'accessibilité et le « hub » métropolitain,
- les grands équipements, les grands événements, le tourisme au service de la notoriété de Lille-Métropole.

L'équilibre, la valeur-clé de la cohésion :

- la politique de la ville au service de la réduction des inégalités,
- la politique communautaire de l'habitat et de la Ville renouvelée,
- la réorientation spatiale du développement économique et commercial,
- l'accès à la formation, à l'emploi, à la culture et aux sports,
- la coopération entre Lille - Métropole et sa région.

La qualité, la valeur-clé de l'attractivité :

- la qualité urbaine et paysagère,
- le développement de l'espace naturel métropolitain,
- les déplacements urbains,
- la protection des milieux et des ressources,
- le traitement des déchets et le développement des technologies propres. »



Le développement économique

Une nouvelle ambition pour les agglomérations

Approche durable du développement économique

Au-delà du simple affichage, la prise en compte des enjeux du développement durable reste souvent en filigrane dans la conception des projets. Il s'agit plutôt d'une préoccupation faisant l'objet d'une prise de conscience croissante que d'une ligne directrice qui irrigue et oriente réellement les priorités stratégiques.

L'analyse des modalités de traitement des domaines de l'économie, de l'environnement et du social, au regard des principes du développement durable, permet de préciser les avancées comme les limites de cette approche :

- en terme quantitatif (nombre d'actions, financements mobilisés etc...), le développement économique représente la part prépondérante des contrats ; auquel on doit rattacher certains investissements lourds tels que : infrastructures routières, nouvelles zones d'activités en extension urbaine, etc... Comparativement, les mesures concernant l'environnement et surtout la cohésion sociale sont sensiblement plus modestes ;
- en terme plus qualitatif : la volonté de prévoir l'articulation entre ces trois sphères dans une logique cohérente de développement durable apparaît fréquemment mais demeure en règle générale fragmentaire. Les interactions, entre les orientations du développement économique et leur impact environnemental ou social à long terme, sont de ce fait rarement abordées dans toutes ses dimensions.

Plusieurs projets s'engagent pourtant plus avant dans cette voie, de façon cependant plus affirmée pour certains enjeux environnementaux. Ceci se traduit

notamment par l'accent mis sur le renouvellement urbain à des fins d'aménagement d'espaces à vocation économique (moins consommateurs d'espace), le traitement des déchets industriels ou encore le choix d'améliorer l'offre de transports collectifs (notamment pour les déplacements domicile-travail).

Le projet de Bordeaux, par exemple, prend en compte les impacts sur l'environnement (friches, nuisances, pollutions...) dans chacun des volets de son contrat. S'agissant de l'interaction avec le social, le projet d'Arras développe un programme large de solidarité (création d'emplois, formation et insertion, gestion prévisionnelle des compétences...) fortement articulé avec sa stratégie économique (filiales locales et pôles d'excellence...).

Le projet de Dunkerque est l'un des seuls à proposer une stratégie intégrée ayant pour ambition de permettre « l'articulation des différentes politiques à conduire de façon à viser conjointement le développement des activités économiques (production de revenus, d'activités et d'emploi), la promotion d'une vie sociale permettant l'épanouissement des individus et de la collectivité, la valorisation de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie ».

Quant à la participation des acteurs économiques dans la démarche, elle apparaît clairement dans quelques projets, selon des modalités diverses qui méritent d'être soulignées :

- Lyon a engagé une démarche participative, en partenariat avec les chambres consulaires, les socio-professionnels et les entreprises, formalisée par un « schéma de développement économique » qui a nourri le projet d'agglomération ;

- Bordeaux a formé une conférence consultative (composée de syndicalistes, experts, institutionnels, universitaires...) qui a contribué au projet et s'est transformée depuis en conseil de développement durable ;
- Le Grand Tarbes a constitué un conseil de développement consultatif, impliqué dès l'amont, avec plusieurs collèges et groupes de

travail représentant le monde économique et ses partenaires (développement économique, commerce/artisanat/services, agriculture, enseignement supérieur/recherche) ;

- Dijon prévoit, parmi les actions de son contrat, l'élaboration d'une charte de développement économique avec les socioprofessionnels destinée à servir de document de référence aux partenaires du projet.

L'ouverture des territoires sur l'extérieur

Les projets analysés font dans l'ensemble état d'une volonté d'ouverture sur les territoires extérieurs qui contraste sensiblement avec ceux des pays souvent plus auto-centrés. Les actions de coopération, de mise en réseau ou d'échange dans le champ économique occupent une large place et sont parfois déclinées aux principales échelles territoriales, du local à l'international. C'est le cas, par exemple de Nancy, qui a en outre placé cet axe en tête des priorités stratégiques de son projet.

Communauté urbaine de Nancy -

« Axe « Coopération et échanges » :


1. Inscrire le développement de l'agglomération dans sa véritable échelle territoriale (bassin de vie, tripode Toul-Luneville-Pont à Mousson).
2. Affirmer la métropole Lorraine (renforcement de l'axe Nancy-Metz, avec Épinal et des échanges avec le nord du département).
3. Construire des réseaux avec des espaces géographiques plus distants (Nancy-Strasbourg, réseau des villes de l'Est, axe lotharingien).

4. Ancrer le développement de l'agglomération dans les dynamiques européennes. »

Nombre de projets, moins ambitieux dans leur volonté d'ouverture, prévoient aussi des actions visant à impulser ou à renforcer leur ouverture sur l'extérieur :

- à l'échelle des territoires voisins (aire d'influence immédiate) plusieurs projets mentionnent leur implication dans l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) : Seine-Eure, Dijon, Châlons-en-Champagne, Dunkerque, etc... Parmi les principaux enjeux conduisant à une telle implication, on peut citer :
 - la localisation de grands équipements situés hors de l'agglomération : Châlons-en-Champagne (aéroport fret de Vatry, situé dans le périmètre du futur SCOT), Lille (plate-forme multi-modale de Dourges, dans le cadre des relations avec l'ancien bassin minier) ;
 - la volonté de promouvoir une politique concertée en matière de sites d'activités et/ou de fon-





cier : Nancy (avec le tripode Toul-Lunéville-Pont à Mousson), Bordeaux (avec Libourne et Arcachon).

→ à l'échelle des territoires régionaux et interrégionaux, deux orientations principales dominent :

- les grandes infrastructures au service du rayonnement des agglomérations : Dunkerque et Le Havre (accessibilité de leur site portuaire pour l'hinterland), Bordeaux (liaison TGV avec Angoulême, liaison ferrée Bordeaux-Toulouse entre les aéroports, fret avec le Verdon), Nancy (aménagement de la Moselle à grand gabarit et pré-programmation de sites d'activités près de l'aéroport et de la future gare TGV avec Metz),

- les réseaux de villes et échanges entre agglomérations : Dijon (étude de faisabilité pour un réseau avec Besançon, Beaune, Chalons-sur-Saône, Creusot-Montceau, Dole et Mâcon), Belfort (renforcement du réseau Rhin-Sud sur le pôle d'excellence automobile-transports terrestres), Nancy (projet d'association des villes du Grand Est...), Tarbes (échanges sur TIC et transports avec Toulouse et Pau).

→ à l'échelle européenne, les agglomérations sont moins nombreuses à prévoir des actions de coopération avec d'autres territoires européens. On peut distinguer deux cas de figure principaux :

- les projets comprenant un volet transfrontalier, parmi les territoires concernés, on peut citer : Lille, qui lui consacre un axe spécifique (programme d'études

franco-belge sur le périmètre du Groostadt - tourisme, grands équipements, réseau routier et ferroviaire...), Dunkerque (relations avec le Sud-Est de l'Angleterre et la Flandre Occidentale), l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard (coopérations dans le domaine économique, universitaire et des transports avec l'Allemagne et la Suisse). Ces actions restent cependant de portée encore modeste, en raison essentiellement d'un cadre juridico-institutionnel flou - dans l'attente d'une clarification de la notion d'Euro-district ;

- la coopération décentralisée : parfois évoqué dans le cadre de relations d'échange ou d'adhésion à des réseaux internationaux de villes (Bordeaux, Dunkerque...), l'objet de la coopération avec des collectivités européennes reste généralement peu précis. Dijon fait exception en faisant figurer dans son contrat une orientation spécifique visant à établir des relations de coopération avec les territoires des nouveaux pays adhérents à l'Union Européenne.

Agglomération dijonnaise

« L'Accès de l'agglomération à une dimension internationale :

Les relations de coopération peuvent de façon préférentielle s'établir avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), parmi d'autres territoires de l'Union Européenne. La coopération sera également développée dans le cadre du dialogue Nord-Sud. Pourront être mises en œuvre, notamment pour les PECO, des actions comme :

→ l'accueil d'étudiants et chercheurs étrangers (universités, grandes



écoles...) ainsi que l'accueil à l'étranger des étudiants et chercheurs français,

- des réponses aux appels à projets européens,
- la participation à des réseaux de villes européens,
- l'intégration de personnalités étrangères dans le conseil de développement de l'agglomération dijonnaise,
- la mise en place de partenariats entre les collectivités publiques et les entreprises privées,
- des actions de coopération économique pour promouvoir en particulier l'internationalisation des PME/PMI... »



Le contenu économique des projets

Le positionnement économique du territoire

La définition du positionnement économique d'un territoire résulte de l'analyse des potentialités, des opportunités mise en évidence par le diagnostic économique et du processus de concertation / participation avec les acteurs. Ce volet du projet concerne la valorisation des atouts économiques du territoire, la diversification des activités (notamment lorsqu'un secteur industriel est trop dominant) ou leur reconversion, la recherche de nouveaux créneaux à plus haute valeur ajoutée (notamment pour limiter les risques de délocalisation).

Les orientations concernées portent en particulier sur la structuration de filières ou sur le développement de pôles d'excellence. Ces actions sectorielles ont

pour particularité de mettre le tissu économique au cœur de la stratégie, et d'amener l'agglomération et ses partenaires publics à entrer dans une démarche partenariale avec les entreprises pour agir efficacement.

Les pôles d'excellence

La plupart des agglomérations recherchent un positionnement exemplaire sur un ou plusieurs secteurs d'activité en créant ou en développant des pôles d'excellence, c'est-à-dire une concentration d'entreprises sur un territoire partageant une même filière, un même métier ou un même produit, et liées à des fonctions supérieures d'enseignement, de recherche et d'innovation.

Agglomération	Exemples de pôles d'excellence et de filières identifiés dans les projets d'agglomération
Arras	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle transport - logistique et NTIC ; création d'un pôle agroalimentaire ● Filière touristique, culturelle et de loisirs
Belfort	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle d'excellence transport et d'énergie
Bordeaux	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle véhicule électrique ● Pôle de la vigne et du vin
Brest	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle maritime et océanographique ● Filières Tic et électronique, IAA
Le Creusot	<ul style="list-style-type: none"> ● Filière mécanique
Châlons	<ul style="list-style-type: none"> ● Filière logistique
Dijon	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle d'art contemporain ● Filière logistique et tourisme
Dunkerque	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle environnement industriel et énergie
Elbeuf	<ul style="list-style-type: none"> ● Filière NTIC
Le Havre	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle logistique et portuaire
Lille	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle NTIC et numérique ● Filières textile, agroalimentaire, tourisme ...

Agglomération	Exemples de pôles d'excellence et de filières identifiés dans les projets d'agglomération
Lyon	<ul style="list-style-type: none"> ● Pôle environnement et développement durable ● Cancéropôle ● Filière mode et création ● Cluster jeu vidéo
Nancy	<ul style="list-style-type: none"> ● Filières informatique et télécommunications, écoindustries, instrumentation médicale et biomatériaux
Seine Eure	<ul style="list-style-type: none"> ● Filière touristique
Tarbes	<ul style="list-style-type: none"> ● Filières électrique et électronique de puissance, aéronautique

Éléments forts de l'action des agglomérations, ces pôles d'excellence sont à l'image de la diversité des territoires liée à leur histoire économique, leur taille, leur situation géographique. Faute de diagnostic ciblé (voir chapitre 1), il est cependant parfois difficile de se prononcer sur l'efficacité ou la pertinence de ces actions et sur la réalité de ces pôles d'excellence, certains s'apparentant plus à des filières organisées.

Dans le cadre de ces mesures, les actions visant la formation et la recherche sont plus fréquentes que celles orientées directement vers les entreprises. Les actions pour favoriser la recherche peuvent s'inscrire dans un partenariat interrégional comme à Bordeaux où les régions Aquitaine et Poitou-Charentes mettent en commun leurs moyens dans le domaine du véhicule électrique. A Brest, le projet prévoit la mise en place d'une plate-forme scientifique pour conforter le pôle d'excellence portuaire. Lille développe un projet sur le numérique visant notamment le commerce électronique et la pénétration des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans les services publics et privés. Lyon se positionne sur la mode, les jeux vidéos et le secteur de l'environnement.

Lille Métropole

Le pôle d'excellence de Lille sur les TIC est articulé avec le projet de « région numérique » porté par le Nord-Pas de

Calais. Plusieurs types d'actions sont envisagés :

- ➔ l'intervention forte dans le développement des réseaux à haut débit,
- ➔ le développement de l'ingénierie et des savoir-faire pour stimuler de nouvelles compétences et canaliser les investisseurs, à partir des atouts de l'agglomération (pôle national en vente par correspondance VPC), pôle mercatique, opérateurs en commerce électronique (Institut Électronique et Micro-Électronique du Nord),
- ➔ un Centre régional de Ressources en Commerce Électronique Déclic/Échangeur. Ce centre vise à favoriser la pénétration des TIC dans l'économie des services privés et dans les politiques publiques.

Grand Lyon

L'agglomération s'appuie sur trois pôles principaux bénéficiant chacun d'une stratégie spécifique :

- ➔ **Lyon vision Mode**
Lyon se positionne, par rapport à d'autres agglomérations européennes (Milan, Barcelone, Londres...), comme la ville où s'élaborent les technologies, les concepts, les tendances nouvelles. Les secteurs



Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

concernés sont le textile, l'habillement, la bijouterie, la cosmétologie, le design et l'ameublement. L'action consiste en l'appui à l'animation, à l'innovation, au développement à l'international et à l'encouragement à plus de transversalité entre ces domaines.

→ **Le Cluster jeux vidéo**
50% des entreprises du secteur des jeux vidéo au niveau national sont concentrés dans l'agglomération lyonnaise. L'agglomération a choisi un accompagnement fondé sur l'animation, la promotion et le développement à l'international. Un fonds d'aide à la conception de jeux vidéo a également été créé.

→ **Environnement et développement durable**
Le diagnostic a mis en évidence la présence de compétences économiques, scientifiques et universitaires dans ce domaine. L'objectif est de positionner Lyon comme pôle d'excellence en environnement et développement durable. Le contrat prévoit notamment la mise en réseau des acteurs et l'organisation de manifestations éco-environnementales.

Les secteurs et filières

En dehors de ces filières stratégiques en terme de potentiel de développement, d'autres secteurs d'activité apparaissent dans nombre de contrats. Les secteurs les plus représentés sont le tourisme, l'artisanat et le commerce. Certaines actions portent également sur la logistique, l'agro-alimentaire... En revanche, le nombre d'actions est faible dans des secteurs tels que le bâtiment et les travaux publics, les services aux entreprises et aux personnes...

Le tourisme est présent dans la plupart des projets. Le tourisme urbain est un champ d'action souvent nouveau dont nombre d'agglomérations se sont emparées : construction d'une offre touristique complète (Seine-Eure), actions de promotion du territoire (Bordeaux), inscription de l'axe touristique dans le cadre d'un Pôle d'Économie du Patrimoine (Le Creusot)...

L'artisanat et le commerce recouvrent des enjeux différents dans les métropoles telles Lille ou Lyon (commerce de périphérie, entrées de villes, re-dynamisation des quartiers...) ou dans les villes de taille moyenne comme Arras (schéma directeur artisanal et commercial) ou Elbeuf (restructuration du tissu commercial, signalétique, rénovation, communication...).

Dans le secteur de l'industrie, les contrats d'agglomération concentrent leurs actions sur quelques activités et filières liées à l'histoire économique du territoire ou représentant un fort potentiel pour l'avenir :

→ Arras place la filière agro-industrielle au cœur de son projet économique et vise la mise en réseau des entreprises et acteurs concernés. Le contrat prévoit la création d'un site dédié aux industries agroalimentaires en relation avec les centres techniques, l'université et l'enseignement, se donnant pour objectif la création d'un pôle de compétences.

→ Châlons-en-Champagne prévoit des actions pour développer sa filière logistique. Le contrat comprend une étude du potentiel d'activités logistiques et la création de formations spécialisées ; il envisage l'opportunité de créer « une plate-forme logistique européenne ».

Les actions en faveur de l'implantation des entreprises

Les politiques en matière d'implantation des entreprises sont particulièrement présentes (en terme de nombre d'actions et de financements mobilisés) dans le volet économique des contrats d'agglomération. Toutes les agglomérations, sans exception, s'engagent dans ce sens.

Les mesures concernées sont très différentes dans leur nature et dans leur ampleur. Si la quasi-totalité des contrats sont positionnés sur l'action foncière et immobilière à destination des entreprises, peu s'engagent sur la qualité de l'accueil, le suivi, l'animation ou la prospection qui pourraient être associés.

En outre, de nombreux contrats ont avant tout axé leur actions sur les études (comme première étape), l'agglomération inscrivant son projet dans le moyen et long terme.

Les actions les plus souvent engagées comprennent :

- les études des capacités foncières associées et une politique de réserve foncière (Tarbes, Seine Eure...),
- la reconquête de friches urbaines, de sites industriels, la requalification de zones d'activités (Tarbes, Seine Eure, Elbeuf, Morlaix, Le Havre, Lyon...),
- l'orientation de l'offre foncière en fonction du type d'entreprises (Châlons, Belfort, Dijon, Tarbes, Seine Eure...),
- la création, l'aménagement et l'extension de zones et parcs d'activités (Brest, Le Havre...).

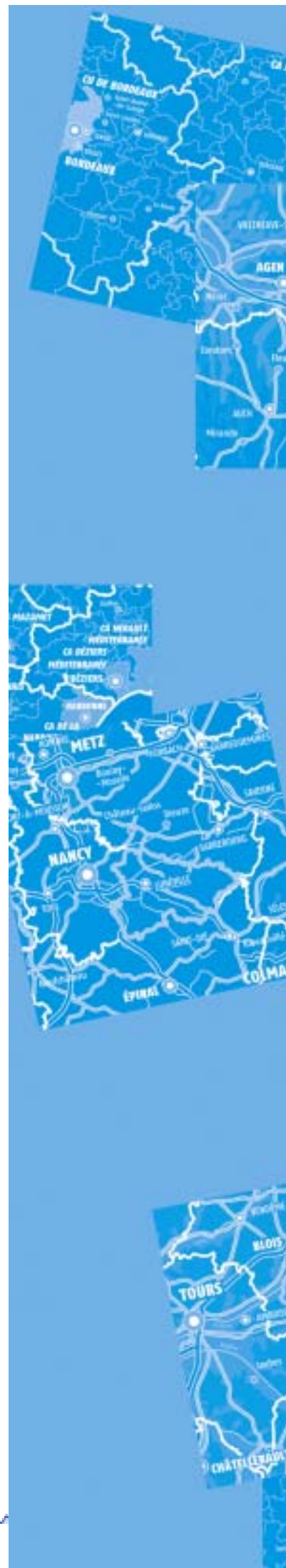
Le nombre et la qualité des partenariats engagés vont de pair avec le souci de l'accueil et de l'accompagnement des entreprises en parallèle à l'offre foncière. Les chambres consulaires (et en particulier les chambres de commerce et d'industrie) sont les partenaires les plus impliqués et sont souvent porteurs de projets précis (par exemple au Havre). D'autres acteurs interviennent également : Comités d'expansion, Agences d'urbanisme, services déconcentrés de l'État (DRIRE, DIREN...), mais les entreprises sont plus rarement associées directement aux projets, comme c'est le cas par exemple à Lyon.

Certains territoires s'orientent vers la construction d'une véritable offre territoriale d'agglomération en matière d'implantation d'entreprises :

- accueil et accompagnement des entreprises en rapport avec l'offre foncière (Tarbes, Belfort, Le Havre, Lyon...),
- prise en compte de l'environnement : éco-zones, prise en compte des risques et des nuisances, management environnemental de zones d'activités (Dijon, Dunkerque, Lille...),
- observation et gestion de l'offre foncière au niveau de l'agglomération par le biais d'observatoires, de réseaux de parcs d'activités ou de schémas intercommunaux (Bordeaux, Elbeuf...),
- prospection nationale et internationale (Tarbes, Bordeaux, Brest...).

Tarbes

L'agglomération présente une stratégie complète en terme d'implantation



Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

d'entreprises, combinant action foncière et accueil des entreprises.

L'action s'inscrit dans les dix années à venir et s'appuie sur plusieurs études (ZA existantes, ZA communautaires). Les actions sont nombreuses (identification des besoins par type d'entreprises, projets de bâtiments-relais,

immobilier en blanc, pépinière, réhabilitation de friches industrielles ...) et prennent en compte l'accueil des entreprises et de leurs salariés (concept de « plate-forme » d'accueil des salariés et de leurs conjoints) comme un élément d'amélioration de l'offre territoriale.

Les actions d'appui et d'accompagnement des entreprises

L'approche globale d'une stratégie de développement économique prenant en compte les besoins des entreprises est assez peu représentée dans les contrats. En effet, si d'importants moyens sont mobilisés pour favoriser l'implantation de nouvelles entreprises, leur suivi et leur accompagnement sont moins abordés, en-dehors des politiques en faveur de filières ou de pôles d'excellence.

Les mesures dans ce domaine sont plutôt ponctuelles, sans relever d'une orientation visant à mettre en place une offre complète de services aux entreprises. La question se pose d'ailleurs souvent de savoir si les entreprises ont été interrogées pour connaître leurs besoins réels en terme de services.

Plusieurs agglomérations développent une politique active en faveur de la création d'entreprises, parmi lesquelles on peut citer :

- des investissements en espaces spécialisés à destination des jeunes entreprises : ruches, pépinières et incubateurs d'entreprises (Brest, Châlons, Dijon, Le Havre, Arras, Belfort),
- des dispositifs d'aide financière à la création d'entreprises sont mis en place ou renforcés : le recours aux plate-formes d'initiative locale

est fréquent (Arras, Dijon, Brest), d'autres outils de financement étant plus rarement évoqués,

- enfin, mais très rarement, des actions sont menées afin de sensibiliser la population à la création d'activités ou à l'esprit d'entreprise (Lyon, Châlons-en-Champagne, Lille).

L'action de Brest pour l'appui à la création de nouvelles activités

Le développement des activités est l'un des projets stratégiques de Brest. Le projet prévoit des actions matérielles en faveur de la création et du développement des entreprises : mise en place d'incubateurs, de centres d'entrepreneuriat, de pépinières, d'immobilier locatif et d'offre immobilières. Ces actions sont renforcées par des actions immatérielles pour accompagner les porteurs de projet (plate-forme d'initiative locale, fonds d'amorçage, aides à la création et au développement). Par ailleurs, certaines aides s'adressent aussi bien aux grandes entreprises qu'aux PME/PMI.

Le développement de services aux entreprises, résultat de la tertiarisation croissante de l'économie, est mentionné dans quelques projets. Ceci se traduit par l'appui à la création d'entreprises de services, notamment dans le cadre des

applications des TIC, ou des investissements matériels plus lourds (des hôtels d'entreprises, aux salons et parcs d'exposition). Ainsi Belfort cherche à se positionner comme « un pôle de services aux entreprises », Châlons-en-Champagne prévoit un hôtel d'entreprises technologiques, un site relais (village artisanal), l'aménagement de son parc des expositions et une plate-forme d'ingénierie collaborative pour les entreprises (conférences, conception en direct, gestion de bases de données....) et Lyon s'engage dans l'aménagement de son centre « Eurexpo ».

Les agglomérations s'engagent également peu sur la création d'outils de veille économique alors qu'il s'agit d'une préoccupation souvent exprimée par les entreprises. Brest mentionne simplement la veille technologique et économique dans son projet. Rares sont les projets d'observatoires économiques locaux qui

pourraient permettre aux agglomérations de suivre les évolutions de leur tissu économique et de leur environnement afin de mieux anticiper ou gérer les mutations de l'économie locale.

Les projets d'appui à la recherche-développement visant les entreprises s'intègrent dans le cadre de technopôles ou de structuration de pôles d'excellence (Lille, Arras, Belfort, Nancy) : projets de centres de transfert et de technologie, laboratoires privés ou universitaires, plate-formes technologiques....

Enfin, les actions portant sur la reprise et la transmission d'entreprises apparaissent peu dans les projets. Lyon fait figure d'exception en menant une action spécifique pour les entreprises agricoles dans la partie rurale de son territoire. Cette situation peut s'expliquer par l'action d'autres organismes (les chambres consulaires notamment).

Les actions en matière d'emploi et de formation

L'emploi et l'insertion par l'économique

La création et le maintien des emplois sur le territoire devraient être l'une des dimensions majeures d'une stratégie de développement économique. Or, l'analyse des contrats d'agglomération montre que l'emploi et l'insertion sont relativement peu abordés de manière précise. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat : la difficulté de définir une compétence précise (de fait partagée), la multiplicité des acteurs et périmètres d'action (service public de l'emploi, comité de bassin d'emploi...) ou la légitimité de l'agglomération dans ce domaine (l'emploi ou l'insertion relèvent-ils de l'intérêt communautaire ?).

Certaines agglomérations placent pourtant ces thèmes parmi leurs priorités d'action. On peut distinguer deux grands types d'approches de l'emploi :

l'approche par l'appui aux activités économiques et l'approche sociale de l'emploi. Mais ces deux approches sont rarement abordées simultanément et de façon complémentaire.

Quand le développement de l'emploi est conçu comme une résultante des actions d'appui aux activités, il est rarement traité pour répondre à des questions précises : quelle solution pour les entreprises qui ont des besoins en main d'œuvre non satisfaits ? Quel accompagnement pour les entreprises qui recrutent ? Quel accueil pour les nouveaux salariés ? Les agglomérations agissent davantage sur les conditions qui favorisent la création d'emplois plutôt que sur la question de l'emploi elle-même.

Peu d'agglomérations s'engagent dans une démarche globale pour répondre à ces questions, comme c'est le cas de Brest ou de Dijon.



Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

Dijon et Brest ont élargi leurs actions de développement économique à l'emploi :

Partant du constat que « la rareté des ressources humaines freine le moteur économique », l'agglomération de Brest s'est engagée dans une démarche plus active en faveur de l'emploi en aidant les entreprises quand celles-ci rencontrent des difficultés de recrutement. Dijon travaille sur l'élaboration d'une charte de développement économique qui prévoit notamment la création d'un « Observatoire de l'Emploi et des Métiers » permettant de faire émerger les besoins en nouveaux emplois et nouveaux métiers et l'appui à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les entreprises.

L'emploi abordé sous l'angle de l'insertion des publics en difficulté est sensiblement plus fréquent dans les projets. Traitée presque systématiquement dans le volet « cohésion sociale » ou « politique de la ville » des projets, cette approche souffre généralement d'une articulation insuffisante avec la stratégie économique. Par ailleurs, l'un des obstacles majeurs est de mettre en œuvre des actions mobilisant des acteurs dont les périmètres et les pratiques diffèrent souvent fortement.

Les agglomérations peuvent agir sur deux plans :

- la mise en place ou le renforcement de dispositifs en faveur de l'emploi : extension du Plan Local pour l'Insertion par l'Emploi (PLIE) à l'échelle de l'agglomération, comme à Arras ou Dijon ; actions en valeur de l'employabilité des personnes (validation des acquis de l'expérience à Brest). Le Creusot-Monceau développe un programme très complet (l'un des rares intégré au volet économique du contrat) qui

complète les outils « classiques » comme le PLIE, CES et CEC, TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi) par des dispositifs tels que les groupements d'employeurs, la création de services aux personnes âgées, la formation des emplois-jeunes, etc... ;

Arras met l'accent sur l'approche sociale de l'emploi

Le PLIE, existant depuis 1993 et dont l'objectif est de favoriser l'accès à l'emploi des personnes en difficulté, intervient à l'échelle de l'agglomération. Une plate-forme de coordination du PLIE articule les actions des différents acteurs locaux de l'emploi (Mission locale, ANPE, service public de l'emploi etc...). Un effort particulier pour l'insertion est mené en direction des quartiers sensibles, en conduisant des actions emploi-formation ou en développant les relations avec les entreprises. Les interventions du PLIE s'inscrivent dans les démarches locales de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

- l'animation, la coordination des acteurs et outils préexistants : dans un domaine où les acteurs sont nombreux et fonctionnent souvent de façon cloisonnée, les agglomérations peuvent jouer un rôle de coordination au niveau local. Le projet de Dijon prévoit ainsi la mise en réseau des « services emploi » des communes et le développement des partenariats avec l'ANPE et la Mission locale en complément du PLIE. Nancy cherche à harmoniser les points « accueil-emploi » à l'échelle de son agglomération afin d'optimiser les prestations rendues.

La formation

Ce thème figure fréquemment dans les projets, avec l'objectif de doter le territoire d'un appareil de formation performant susceptible « d'offrir aux entreprises

des ressources humaines qui répondent à leurs attentes » par la création ou l'appui à l'offre de formation :

- la création de nouveaux segments d'offre de formation : ces initiatives répondent à des besoins identifiés émanant des entreprises locales (Brest, Seine-Eure, Nancy) ou à un positionnement sur un secteur nouveau (Châlons-en-Champagne) ;
- création d'un DESS spécialisé en « logistique et gestion des flux ».

Les actions touchent aussi bien la formation initiale (de la formation professionnelle à la formation supérieure) que la formation continue, souvent en partenariat avec les chambres consulaires.

La formation à Elbeuf

Le contrat d'Elbeuf prévoit de multiples actions en faveur de la formation. Il s'agit d'un renforcement de l'enseignement supérieur autour de l'IUT par un programme de construction, de requalification de friches et d'une action pour l'apprentissage en agrandissant le GRETA. L'agglomération s'engage également dans la création de l'Institut Supérieur de Navigation Intérieure, (avec plusieurs partenaires, dont VNF), appuyé sur le développement du transport fluvial et créant une offre originale pour attirer des étudiants extérieurs au territoire.

Les infrastructures et réseaux au service du développement économique

Avec les actions en matière d'espaces d'activités et la formation/enseignement supérieur/recherche, les infrastructures et réseaux constituent l'autre grand volet des projets d'agglomération destinés à améliorer l'environnement des entreprises. Les infrastructures de

- le renforcement des formations existantes : la formation peut faire partie intégrante d'un appui en faveur de filières ou de pôles d'excellence dans les agglomérations. C'est le cas à Arras qui coordonne un ensemble de formations initiales et continues du lycée agricole jusqu'au DESS pour « Arras Technopôle », pôle de compétence alliant agroalimentaire, logistique et TIC. L'action en faveur de formations peut également s'inscrire dans le cadre de soutien à des pôles de formation existants, notamment universitaires (Nancy, Lyon, Dijon, Lille).

Le volet emploi-formation peut également faire l'objet d'un traitement distinct pour les agglomérations disposant d'un grand projet de ville (GPV). Dans le cas de Belfort, le GPV est annexé au projet d'agglomération. Développer l'accès à l'emploi est l'un des axes majeurs qui se décline selon les thèmes de l'emploi, de la formation et de l'insertion. Pour autant, il n'est pas articulé avec le volet économique du contrat d'agglomération, mais davantage avec le volet social et solidaire. A Lille, il est mentionné que « le contrat de ville doit fortement inspirer le contrat d'agglomération dans toutes ses déclinaisons pour mettre le développement au service de la solidarité ».



Le développement économique

Une nouvelle ambition pour les agglomérations

divers dans la grande majorité des contrats.

Les transports

Résultant de besoins locaux, les projets lourds en matière de transport traduisent l'un ou plusieurs des objectifs suivants :

- « rattrapage » lié à un contexte de sous-équipement, généralement routier ou ferroviaire, et les problèmes d'accessibilité qui en découlent : saturation de certains axes ou enclavement,
- croissance prévisible de trafic : échanges de marchandises (mais aussi de personnes) résultant du développement de certaines activités économiques,
- valorisation, pour l'économie locale, d'opportunités produites par une nouvelle offre de transport : lignes TGV , projets portuaires,
- développement durable (plus ou moins explicité dans les projets) visant à limiter l'impact des croissances du trafic de marchandises sur l'environnement en favorisant le transfert modal du routier vers le ferroviaire et le fluvial.

La prise en compte de ces priorités se traduit de façon diverse dans les contrats :

- nouvelles liaisons routières, rocade et pénétrantes : Tarbes (accès à des zones d'activités et au site Alsthom), Châlons-en-Champagne (trafic lié au renforcement de sa vocation de « carrefour logistique »),
- lignes TGV, gares et futurs espaces d'activités liés à ces nouvelles des-

sertes : Bordeaux, Nancy, Belfort, Dijon....

- plate-formes de transport combinés : Dijon (projet pour ferroutage alpin), Bordeaux et le Havre (en liaison avec le port), Châlons-en-Champagne (en liaison avec l'aéroport de Vatry)...

Le renforcement de l'offre de transports collectifs (Morlaix, Lille, Dijon, le Havre...) contribue également à une organisation plus performante des déplacements, notamment pour les entreprises et leurs salariés, tout en contribuant à limiter trafic routier et pollution de l'air.

Les réseaux numériques

L'équipement en réseaux haut débit des agglomérations fait partie des mesures les plus fréquemment mentionnées dans les contrats. Nombre de services et applications évoqués dans ce cadre concernent plutôt le grand public : espaces Internet, portails intercommunaux, établissements scolaires etc.

Mais certains projets prévoient des actions ou des outils plus spécifiques pouvant permettre de mieux anticiper et répondre aux besoins du monde économique (zones d'activités, entreprises, secteurs technologiques...). Ainsi, Tarbes veut réaliser un schéma directeur des TIC et Lille une structure d'observation et de suivi des réseaux réalisés localement, afin notamment de positionner l'agglomération sur le réseau des autoroutes internationales de l'information.

Parmi les autres mesures, on peut citer : la réalisation d'espaces numériques dédiés aux entreprises : immobilier spécialisé, hôtels Internet, plate-formes d'ingénierie collaborative, pôles techniques d'appui au multimédia...

L'organisation et la mise en réseau des acteurs économiques

L'attractivité d'un territoire se définit également par sa capacité à fédérer ses acteurs (publics et privés) autour d'un projet commun. L'agglomération apparaît souvent comme l'échelle pertinente pour une telle mobilisation, mais l'importance de la mise en réseau dans les projets est très variable, selon les actions et les thèmes traités. De manière générale, on peut distinguer deux cas de figures pour agir en faveur de la coordination et de la mise en réseau des acteurs :

- les actions de rapprochement sur un champ précis : le développement de filières ou de pôles d'excellence conduisant à rapprocher les entreprises et les acteurs publics et parapublics (cluster « jeux vidéo » et mise en réseau des acteurs du secteur de l'environnement à Lyon, SPL agroalimentaire à Arras) figure dans plusieurs projets. D'autres thèmes, comme l'emploi, qui mériteraient des actions fortes en faveur d'une coordination entre acteurs (voire simplement un décroisement) font moins souvent l'objet de telles démarches ;

La plate-forme de coordination du PLIE d'Arras

Arras a mis en place une plate-forme de coordination du PLIE entre les différents acteurs de l'emploi du territoire (Service public de l'emploi etc...). Celle-ci recense la maîtrise

d'œuvre, les programmes et la maîtrise d'ouvrage, et les démarches d'animation et de coordination territoriales pour chacun des acteurs. De plus, le PLIE a vocation à coordonner le volet emploi-formation du contrat de ville.

- les actions de coopération à l'échelle du territoire sont plus rares. Le rapprochement entre entreprises est parfois mentionné (Belfort, Bordeaux), certaines actions collectives de promotion sont citées (les savoir-faire locaux à Brest, Lille et ses secteurs émergents) mais la coopération entre acteurs économiques à l'échelle du territoire va rarement plus loin.

Le schéma de développement économique de Lyon

L'agglomération de Lyon s'est lancée dans une démarche de participation très ouverte en sondant plus de 8 600 entreprises et en réunissant 250 chefs d'entreprise à des réunions de travail pour élaborer son schéma de développement économique. Ce travail a pour objectif la création d'activités et d'emplois sur le territoire. Il a abouti à un diagnostic et des orientations stratégiques en co-production entre les acteurs économiques et le Grand-Lyon ; il est prévu qu'il se prolonge au cours de la phase de mise en œuvre du contrat.



Les actions économiques et leur mise en œuvre dans les contrats

Les programmes d'action et leur financement

La lecture des contrats met en évidence la plus grande diversité dans le mode de présentation des programmes d'action comme des moyens financiers qui y sont affectés. Même dans les régions comme la Bretagne, où existe une certaine normalisation (répartition des mesures selon de grandes thématiques faisant référence au contrat de plan État-Région), ce cadre commun ne permet pas toujours d'identifier un chapitre consacré au développement économique avec les engagements financiers correspondants.

Le contenu des mesures

La présentation des mesures va de la simple mention, sans plus de précision, à leur formalisation en fiches-actions nombreuses et détaillées. Ainsi, le contrat du Havre en compte pas moins de 170 et le Creusot-Montceau plus de 100. Si dans ces deux exemples, les fiches sont précédées d'un énoncé clair et « textuel » des grandes orientations du contrat, il arrive que la liste de fiches

tienne lieu de principale expression du contrat. On peut dans ce cas parfois regretter qu'une telle surabondance nuise à la lisibilité des priorités retenues par le territoire.

Il reste qu'en terme de méthode (et à condition que les grandes orientations stratégiques soient bien identifiées), la rédaction de fiches claires, complètes et didactiques dans leur conception constitue un outil irremplaçable pour la conduite du projet. C'est particulièrement vrai pour les actions dans le champ économique dont la mise en œuvre s'appuie souvent sur des partenariats multiples et une maîtrise d'ouvrage complexe.

Les tableaux financiers

Le montant total des financements inscrits aux contrats indique une forte disparité, indépendamment même de la taille respective des agglomérations. La plupart des contrats contiennent une partie ou une annexe (parfois accompa-

Agglomération	Nombre d'habitants	Montant total du contrat
Lyon	1 200 000	316 M€
Lille	1 065 000	Non renseigné
Bordeaux	660 000	1 204 M€
Rennes (estimation)	365 000	733 M€
Nancy (coût des actions)	258 268	93 M€
Le Havre	254 000	383 M€
Dijon	230 300	403 M€
Brest	213 545	Non renseigné

Agglomération	Nombre d'habitants	Montant total du contrat
Dunkerque	210 000	Non renseigné
Le Creusot	92 300	179 M€
Arras	89 451	Non renseigné
Belfort	88 144	112 M€
Val de Fensch	69 000	68.7 M€
Châlons	63 600	130 M€
Morlaix	62 179	1.9 M€
Seine Eure	54 400	87.4 M€

Les champs non renseignés correspondent à des informations non-disponibles ou aux agglomérations dont les contrats ne précisent pas les engagements financiers pour la durée du CPER.

gnée de commentaires) qui récapitule l'ensemble des actions, des financements, et l'apport des différents partenaires. Mais le mode d'organisation des tableaux financiers présentés, comme la précision des informations qu'ils contiennent, diffèrent de façon importante :

- tous les tableaux financiers n'identifient pas un axe spécifique regroupant les principales mesures relevant du développement économique. Quand un tel axe existe, les champs couverts sont rarement homogènes. Certains sont des plus restrictifs, d'autres des plus étendus. Ainsi, il arrive souvent que ces mesures soient prises en compte dans le cadre d'un vaste chapitre comprenant l'ensemble des actions contribuant à l'attractivité du territoire ou encore au renforcement de son rayonnement international,
- la nature et l'origine des moyens financiers affectés aux différentes mesures ne sont pas non plus toujours claires : difficulté à distinguer la part respective des contrats de plan État-Région et des autres sources de financement, part importante de financements extérieurs et/ou incertains, absence (ou

simple prévision) des financements de certaines actions...

Ainsi, nombre de contrats ne comportent pas de tableau financier synthétique qui permet d'identifier les principales dépenses envisagées (regroupées par grand chapitre), un aperçu du contenu des actions concernées, la distinction entre les moyens qui relèvent du CPER et les autres sources, l'identité des principaux financeurs...

Or, un tel mode de présentation permet de prendre connaissance de façon précise et complète du contenu exact du contrat pour chaque thématique et tout particulièrement pour son volet économique.

La place du développement économique dans les financements

Compte-tenu des données financières disponibles, de la diversité des nomenclatures utilisées, les comparaisons entre contrats sont donc particulièrement malaisées.

Aussi se bornera-t-on ici à dégager quelques grandes tendances qui éclaireront la place qui revient au développement économique dans les actions financées.

Dans la quasi-totalité des contrats, le



Le développement économique Une nouvelle ambition pour les agglomérations

volet économique occupe la première place : tant par le nombre de mesures que par les moyens mobilisés. On peut estimer que les montants concernés représentent en moyenne entre un quart et un tiers du total des financements, à condition de prendre en compte les principales actions visant à améliorer l'environnement des entreprises. Les différences observées sont souvent importantes, la part relative du volet économique pouvant être plus élevée – par exemple s'il s'agit d'un site en reconversion (le Creusot-Montceau) – ou plus faible, quand le contrat comprend le financement d'infrastructures lourdes de type autoroute, TGV, transports urbains en site propre, etc... (Bordeaux).

L'analyse de la répartition des moyens financiers mobilisés pour le développement économique permet de dégager les grandes tendances suivantes par champ d'intervention :

- **appui à la diversification du tissu économique local** (politique de filières et de pôles d'excellence, soutien à la création d'entreprises, pépinières, incubateurs...). Ces actions, plus orientées vers le développement endogène, mobilisent des moyens élevés dans quelques contrats seulement. C'est le cas notamment de Lyon où les trois secteurs de la mode, des jeux vidéo et de l'environnement, ainsi que le Cancéropôle concentrent près de la moitié des financements du contrat total. Avec des montants plus modestes mais significatifs, sont également concernés : Bordeaux (Institut de la vigne et du vignoble, véhicule électrique), Arras (industries agro-alimentaire, logistique...), Tarbes (filières électrique et électronique de puissance, aéronautique, matériaux et surfaces...), le Creusot (Maison de l'innovation/incubateur régional). Les principales mesures financées sur des secteurs spécifiques portent sur le tourisme et la valorisation du patrimoine (Dijon, Le Havre, Seine-Eure, le Creusot – Pôle d'Économie du patrimoine, Morlaix – complexe aquatique...).
- **implantation d'entreprises** (réalisation et aménagement de zones d'activités, immobilier d'entreprise, hôtels d'entreprises, foncier à vocation économique, etc...). Ce type de mesures orientées surtout vers le développement exogène sont les plus récurrentes. Elles représentent environ un tiers ou la moitié des financements du volet « développement économique » de nombreux contrats d'agglomération (Le Havre, Seine-Eure, Belfort, Dijon, Châlons-en-Champagne, Val de Fensch, etc...). De plus, il faut considérer qu'une partie des financements pour la maîtrise foncière (non dédiée), et surtout pour le renouvellement urbain, contribue de façon parfois importante à cet axe. En effet, ces actions débouchent souvent sur l'identification et l'aménagement d'espaces destinés à accueillir des activités économiques nouvelles (Lille, Rennes, le Creusot...).
- **enseignement supérieur, recherche, formation et emploi**. Ce champ d'action est représenté dans la plupart des contrats avec des moyens inégaux mais importants. Bordeaux et Rennes en ont fait un axe prioritaire en affectant près du quart du montant total au soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la culture scientifique. Nancy, Belfort, le Creusot-Montceau, Dijon y consacrent une part élevée de leur volet économique. Font également l'objet de financements plus modestes mais significatifs dans nombre de contrats : la formation professionnelle (extension

de CFA à Châlons-en-Champagne, d'IUT à Elbeuf...) et certaines actions en faveur de l'emploi (PLIE d'agglomération à Dijon, soutien à des entreprises d'insertion par l'économique au Creusot...).

- **infrastructures de transport et réseaux numériques.** Les investissements importants dans les transports, qu'il s'agisse de marchandises ou de voyageurs, sont concentrés dans quelques contrats. C'est le cas en particulier de Bordeaux et de Rennes qui font du renforcement de leur accessibilité une priorité pour leur développement économique. L'ensemble liaisons TGV, autoroutes, échangeurs, plate-formes combinées, transports collectifs y représente entre un tiers et la moitié du montant total des sommes engagées. Châlons-en-Champagne consacre

la moitié de son volet économique aux infrastructures de transports (boulevard périphérique, plateforme rail-route). Dans une moindre mesure, les contrats du Havre, Lille, Dijon, Brest ou encore Elbeuf sont aussi concernés par ces actions, avec souvent un fort accent sur le renforcement de l'offre de transports urbains.

Quant aux réseaux numériques et aux TIC, s'ils figurent dans la quasi-totalité des contrats, c'est généralement avec des moyens limités, voire modestes : études, appui à l'équipement de l'agglomération en réseaux haut-débit... Plus rarement, on note le financement d'équipements spécialisés en direction des entreprises : par exemple hôtel Internet (Dijon), pôle technique d'appui aux multi-médias (Bordeaux)...

Pilotage, suivi et évaluation

Le pilotage des projets

Le pilotage est organisé dans tous les contrats d'agglomération avec un comité de pilotage et un comité technique. Le comité de pilotage a un rôle de suivi de la bonne exécution du contrat. Il s'agit d'un pilotage politique réunissant les décideurs et signataires du contrat.

Le comité technique est lui chargé d'assurer la coordination de l'instruction technique des dossiers. Il est composé des représentants des signataires du contrat et des financeurs potentiels.

Les rôles étant proches d'un contrat à un autre, c'est avant tout dans leurs compositions que l'on observe certaines différences. Le plus souvent, un comité restreint réunit les représentants de l'État (Préfet), de l'agglomération (Président de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine, parfois maires), de la Région (Président du

Conseil régional) et parfois du Département.

A Lille, le pilotage du projet s'appuie sur la mise en place d'un dispositif comprenant un comité de maîtrise d'ouvrage du contrat d'agglomération et du contrat de ville réunissant les 4 financeurs, une instance de pilotage interne à la communauté urbaine et un comité technique de pilotage. Les comités de pilotage élargis à des acteurs économiques et sociaux sont assez rares dans les agglomérations observées.

Le Havre

Le contrat d'agglomération du Havre prévoit un comité de pilotage composé :

- du Préfet de Région,
- du Sous-Préfet de l'arrondissement du Havre,
- du Président de Région,
- du Président de la Communauté



Le développement économique

Une nouvelle ambition pour les agglomérations

d'agglomération et des maires des 17 communes concernés,

- du Président du port autonome,
- du Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie,
- du Président de la Chambre des Métiers,
- du Président de l'université du Havre.

On peut relever d'autres exceptions : ainsi, dans le contrat d'agglomération du Creusot-Monceau, le Fonds d'Action Sociale (FAS) a été signataire car le contrat cumule les procédures de contrat d'agglomération et de contrat de ville, la Communauté d'agglomération de Tarbes associe, elle, le Conseil de développement au comité de pilotage.

Évaluation des projets

L'évaluation est mentionnée dans tous les contrats, généralement en association avec le suivi ; mention rendue obligatoire par la circulaire interministérielle sur la mise en oeuvre des contrats d'agglomération du 6 juin 2001. Mais les informations fournies sont peu nombreuses : l'évaluation est en général attribuée à un « comité local de suivi » mais les méthodes et les critères ne sont que très rarement détaillés. Sans objectifs définis, des interrogations demeurent sur les ambitions réelles des agglomérations.

Plusieurs contrats présentent la particularité d'intégrer la fonction évaluation dans le contrat à travers une fiche action dédiée.

L'agglomération bordelaise prévoit ainsi qu'un observatoire d'experts, financé par l'État, la Région et la CUB, proposera un système d'évaluation (indicateurs et programme d'évaluation) aux signataires du contrat et au conseil de développement durable.

Le contrat de l'agglomération du Havre prévoit également une action «Évaluation de la mise en oeuvre du contrat d'agglomération» dont la maîtrise d'ouvrage sera partagée avec l'Agence d'urbanisme. La définition des indicateurs, et leur suivi par les partenaires régionaux et locaux, est prévu pour l'ensemble des contrats de territoire de la Région ; cette harmonisation doit permettre les comparaisons entre les projets et l'articulation avec l'Agenda 21 qui sera menée sur l'agglomération havraise.

Le contrat d'Elbeuf propose 3 dimensions pour l'évaluation : le bilan des actions mises en oeuvre, la mesure des impacts des actions sur le territoire et la mesure de conduite du projet de territoire. Et chaque action contient un échéancier ainsi que des critères d'évaluation.

Le contrat d'agglomération de Seine-Eure a démarré la réflexion sur les indicateurs d'évaluation en intégrant ces critères dans certaines fiches actions.