RAPPORT D'ETUDE

08/2010

agence d'urbanisme de la région mulhousienne

# Elaborer et mettre en oeuvre une stratégie de développement Quelles méthode et organisation ?

## Réflexion à partir de l'observation de 9 villes du Grand Est

## CES VILLES QUI DEVELOPPENT UNE STRATEGIE AMBITIEUSE

*"De nombreuses grandes villes ont compris qu'elles devaient anticiper la mise en oeuvre des métropoles. Elles ont compris également qu'une vivacité économique était nécessaire sur leur territoire. Elles ont compris qu'il fallait aller au-delà d'un rayonnement national. Elles ont compris que seuls les aménagements en infrastructures, en aéroport, TGV etc, ne suffiraient bientôt plus...*

*Elles ont bien noté qu'au-delà d'être des villes et des métropoles où il fait bon vivre, il faut aussi avoir une variété de secteurs d'activité pour équilibrer leur économie et réduire les cycles de conjoncture...*

*Elles ont bien noté qu'il était nécessaire d'avoir des centres culturels de haute qualité mais aussi des universités performantes voire des centres de recherche à positionnement mondial...*

*Elles ont encore noté qu'il fallait ancrer dans le territoire les fleurons locaux (industriels, du tertiaire, etc.) Et une multitude de PME (small business...) pérennes et performantes...*

*Enfin, elles ont parfois du mal à mettre en oeuvre* ***une politique ambitieuse qui rende cet ensemble lisible et organisé autour d'axes stratégiques...****"*

http://blogs.lentreprise.com (Frédéric Creplet)

# UNE SITUATION PARADOXALE

*" L'enjeu pour notre pays est désormais d'appartenir d'ici 10 ans à un continent abritant l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale " (1. Les chiffres entre parenthèses renvoient aux notes, page 15 )*

**Paradoxe : alors que toutes les villes entendent se différencier, se positionner différemment pour exister dans la concurrence mondiale, une étude des stratégies de neuf villes ou agglomérations du Grand Est* montre qu'elles font toutes à peu près " la même chose ".**

Le tableau ci-contre montre bien comment les orientations stratégiques principales sont communes aux différents territoires. Même en descendant dans le détail des actions (le détail figure en annexes) on trouve souvent des actions aux contenus très proches.

Ce paradoxe peut s'expliquer de plusieurs manières. Tout d'abord, les villes et agglomérations inscrivent le plus souvent leurs actions dans les orientations nationales et européennes (Stratégies de Lisbonne et de Göteborg par exemple). Tout le monde s'accorde par exemple pour dire que l'économie de la connaissance est la clef de l'avenir. Il n'est donc pas étonnant que toutes les villes entendent mobiliser leurs universités et centres de recherche.

De même, le constat est général que la taille des entreprises évolue, en faveur de la petite taille, que la nature des activités change. Le résultat logique est que toutes les villes cherchent à reformater leur offre foncière et immobilière...

**L'objectif des pages qui suivent est de rappeler qu'en deçà des orientations choisies et des actions mises en oeuvre, la question fondamentale est celle de la méthode qui préside à la composition de la stratégie.**

**Aucun acteur n'est plus en mesure d'imposer sa vision du territoire, la mise en oeuvre d'une stratégie de développement doit faire appel à la prospective et à une bonne gouvernance.**

| | Besançon | Dijon | Metz | Montbéliard | Nancy | Reims | Strasbourg | Troyes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Structurer davantage les filières, créer des synergies, fédérer les acteurs, animer | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mettre en œuvre une politique d'image, un marketing territorial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Soutenir l'enseignement supérieur et la recherche, les articuler avec le monde économique | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Soutenir de nouveaux pôles de recherche et d'activités | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Logique de pôles ou plate-formes pour favoriser les synergies | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Faciliter l'innovation et le transfert de technologies | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Améliorer l'accueil des nouveaux arrivants/créateurs/chercheurs | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Offre foncière/immobilière adaptée aux entreprises (requalification et développement de ZAE), pépinières etc | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Améliorer l'accueil et l'appui aux entreprises | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Communication/événementiel | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Conforter les activités existantes, renforcer leurs compétences | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Renforcer l'offre de formation, développer les compétences, GPEC | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Développer de nouveaux emplois/activités dans les Services à la personne, le Développement Ddurable… le tertiaire | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 |
| Renforcer les infrastructures de communication (haut débit ) /transport | 0 | 0 | | 0 | 0 | | | 0 |
| Structurer le développement commercial | 0 | | 0 | 0 | | | 0 | 0 |
| Appui à la création et à la reprise d'entreprise | 0 | | | 0 | | 0 | 0 | 0 |
| Construire une offre territoriale globale et attractive | 0 | | | 0 | 0 | 0 | | |
| Diversifier le tissu économique | 0 | | | 0 | | 0 | | 0 |
| Valorisation du territoire et développement touristique | 0 | | | 0 | 0 | | | 0 |
| Ouverture à l'international | | 0 | | | 0 | 0 | 0 | |
| Soutien aux jeunes créateurs, aux TPE, surtout innovants | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Restructurer et accompagner la mutation des secteurs traditionnels | | | | 0 | | | | 0 |
| Devenir territoire d'expérimentation | | | | 0 | | | 0 | |
| Soutien aux activités tertiaires/commerce | 0 | | | | 0 | | | 0 |
| Développer l'usage des TIC dans les entreprises | | | | 0 | | | | 0 |

Précautions d'usage : le repérage effectué repose sur des documents de natures diverses, recueillis sur les sites internet des villes, agglomérations, agences d'urbanisme et agences de développement etc. De ce fait, certains documents sont très complets, là où d'autres sont laconiques. Des dimensions non mentionnées peuvent faire partie des actions effectivement menées. Ainsi, la "comparaison" doit être prudente car l'exhaustivité n'est pas assurée.

---

* Besançon, Dijon, Metz, Montbéliard, Nancy, Reims, Strasbourg, Troyes et Bâle en Suisse.

# DES STRATEGIES ETONNAMMENT PROCHES

**De nombreuses actions et orientations sont communes à l'ensemble des villes ou agglomérations.** Plusieurs thèmes apparaissent de manière récurrente.

En premier lieu, les territoires veulent améliorer **l'accueil et l'appui aux entreprises**, ce qui prend la forme par exemple de **guichets uniques** pour les créateurs et chefs d'entreprise ou de guichets à la disposition des nouveaux salariés dont la vocation est de les aider à trouver un logement, une place en crèche, voire un emploi pour le conjoint.

A cela s'ajoute une réflexion générale sur **l'offre immobilière et foncière** qui doit être adaptée aux (nouveaux) besoins des entreprises. En précisant que cette offre doit s'inscrire dans une offre territoriale globalement attractive.

Bien sûr, les territoires veulent **conforter l'excellence**, leurs points forts. Ils s'appuient donc sur leur université, IUT, école de commerce... qu'ils entendent soutenir et développer. Attirer de nouveaux enseignants et étudiants, y compris étrangers est un objectif plusieurs fois cité.

L'économie de la connaissance, pour produire tous ses effets, suppose une articulation forte de ces instances avec le tissu économique local. L'objectif en est de **favoriser les transferts de technologies**.

Parmi les actions les plus citées, on trouve encore **l'animation et la structuration du tissu économique.** L'idée clef étant que des synergies doivent être créées entre tous les acteurs du développement. L'isolement des chefs d'entreprises par exemple va à l'encontre de la formation d'un milieu entrepreneurial ; de la même manière que des actions purement sectorielles vont à l'encontre d'une stratégie globale et efficace.

Enfin, les agglomérations dominées par un type d'activité veulent **accompagner la mutation** de ces activités, dans le même temps qu'elles souhaitent **diversifier leur tissu économique**, en favorisant par exemple les PME et les activités tertiaires.

Strasbourg est dans une situation particulière, du fait de sa **position transfrontalière** et de son rôle au sein des instances européennes. La ville axe donc l'essentiel de sa stratégie sur ces atouts qu'elle souhaite développer

Enfin, il est à noter au titre de la méthode que **l'élaboration de leur stratégie a fait suite à une démarche prospective de type " 2020 "** dans chacune des villes étudiées.

Centre Ville de Bâle, crédit Eurodistrict Trinational de Bâle

## Qu'en est-il de Bâle ?

Le cas est complexe car plusieurs stratégies co-existent, à différentes échelles et portées par des acteurs différents.

Le site de **l'Eurodistrict Trinational de Bâle, expose le projet trinational 2020**. Les priorités y sont organisées en 3 objectifs centraux.

**Un potentiel commun** : utiliser le potentiel économique de l'espace du Rhin Supérieur en commun. Cela suppose notamment de :
- Favoriser la recherche appliquée et le transfert de technologies
- Favoriser la coopération des PME et leurs activités transfrontalières
- Faire de l'espace du Rhin Supérieur un lieu économique attractif et une destination touristique

**Un espace large et intégré** : pour un espace du Rhin Supérieur intégré en matière d'éducation, d'habitat et de marché du travail
**Un développement** : assurer un développement durable de l'espace du Rhin Supérieur.

La stratégie de l'**agglomération de Bâle** comprend également trois objectifs

**Etre compétitive :** renforcer la compétitivité de l'agglomération sur la scène suisse et même européenne, dans le souci de la qualité de vie

**Articuler et optimiser** le développement des transports et de l'urbanisation

**Coopérer :** améliorer la coopération entre les différentes collectivités territoriales de Suisse ainsi que d'Allemagne et de France.

La **stratégie de Métrobasel,** plus axée sur l'économie, est déclinée après une démarche prospective " Bâle 2020 ", en 4 grands axes

**FORMATION** : Apprendre et entreprendre, pour la Vie, pour le monde entier

**ECONOMIE** : Metrobasel, région des sciences de la vie, région de tout premier plan

**URBANISME** : Une région unique au monde pour vivre, découvrir et se cultiver

**SOCIETE** : Une région ouverte au monde, transfrontalière et solidaire dans tous les domaines.

# UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

**Décider d'une stratégie de développement territorial suppose de faire des choix, acte fondateur d'une politique publique. A ce titre, l'élaboration de la stratégie de développement est soumise aux contraintes de mise en oeuvre de toute politique publique**

**Quatre dimensions constituent le fondement d'une politique publique (2) de développement.**

### • Un "paradigme"

Il permet de positionner l'action dans un espace de pertinence. Par exemple, la lutte contre le tabagisme pourrait être référée au fait que les mégots jetés dans les caniveaux se retrouvent dans les cours d'eau qu'ils polluent. Il est évident que l'action sera mieux justifiée et donc socialement acceptée, si elle est référée à un problème de santé publique. On invoque alors d'emblée un bien public et un bien désirable par tous.

En matière de développement territorial, le paradigme sera le paradigme libéral, qui suppose une forte **attractivité**, gage de l'installation d'entreprises et donc de **création d'emplois**.

### • Des images

Elles présentent l'avantage de faire immédiatement sens. Par exemple, quand on évoque "le marché", chacun pense immédiatement concurrence alors que dans les faits il peut s'agir d'un marché monopolistique.

En matière de développement économique, il est donc convenu de faire appel à la **mondialisation**, à la **concurrence inter-territoriale** qui appellent immédiatement des réponses.

### • Des schémas opératoires.

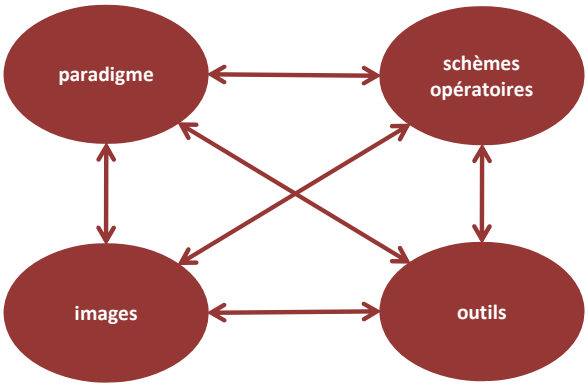
Ils sont de type "si.... alors" et encadrent l'action. "Si nous ne faisons pas telle chose, alors, la sanction sera..." On peut y ajouter un "donc" : "il nous faut faire telle chose".

Au plan territorial, si nous ne nous distinguons pas, alors nous perdrons la bataille de la concurrence des territoires. Nous perdrons des emplois, donc nous devons offrir aux entreprises des **conditions d'accueil** optimales et **favoriser l'innovation**...

### • Des outils

De nature variée, ces outils prennent la forme de la consultation, de la concertation, de la négociation, tout aussi bien que de l'action régalienne. Ils consistent en des lois, des règlements, des arrêtés, des procédures, des dispositifs...

Parmi les outils du développement territorial un outil fondamental est la **maîtrise foncière**. Un autre est lié à la **coordination des actions**.




*En matière de politique publique, les éléments constitutifs de "la matrice" forment système. Aucun élément ne doit être oublié ou minoré.*

**Le plus important est que ces quatre contenus forment système. Ils doivent donc faire l'objet de la même attention et être cohérents entre eux. De la même manière, le projet économique est indissociable du projet global de territoire. Il est donc préférable de l'élaborer en liaison avec la conception d'une offre territoriale globale et attractive plutôt que d'en rester à une approche sectorielle.**

### Les écueils d'une stratégie de développement

**Les décideurs peuvent avoir la tentation du recyclage**. Et tenter de faire marcher ici ce qui a réussi ailleurs, ou de continuer à faire aujourd'hui ce qui a assuré le succès d'hier.

H.A. Simon, Prix Nobel d'économie, appelait cela du " **problem solving** ", qui consiste à apporter une solution à un problème qui n'a pas été clairement défini. Il préconisait au contraire le " **problem setting** " qui consiste, en préalable à toute décision, à poser, de manière approfondie, la question de la "vraie" nature du problème rencontré.

**Une action pertinente et efficace peut être rejetée par le public**, faute de prendre sens, de s'intégrer dans une vision globale du projet. D'autant que tous les acteurs n'ont pas la même vision des problèmes et des solutions.

**Une somme de projets sectoriels ne fait pas UN projet**. Quelle que soit la pertinence des actions ou des outils mis en oeuvre, ils doivent s'intégrer à un projet d'ensemble, qui leur donne sens et entraîne l'adhésion et la mobilisation.

>> Pour éviter ces écueils, les collectivités recourent de plus en plus souvent à des **méthodologies participatives** qui associent l'ensemble des acteurs concernés. Il s'agit d'élaborer une vision commune des problèmes et des solutions, gage d'adhésion ; d'éviter qu'une représentation unique de la situation s'impose à l'ensemble des acteurs et enfin faire en sorte qu'un accord se fasse sur les priorités.

# SAVOIR ETRE MODERNES : PRIVILEGIER LES FINS

**La question des moyens, quoi qu'importante, est secondaire dans la démarche stratégique, l'essentiel réside dans les fins qui vont être assignées à la stratégie de développement. Quelles sont les façons de déterminer des fins ? Y en a-t-il de préférables à d'autres ?**

## Un exemple de modernisme : l'invention des avions contemporains

Jusqu'à une période récente, l'innovation dépendait des moyens disponibles. Par exemple, compte tenu des progrès réalisés dans la conception des moteurs, on pouvait envisager de produire un avion plus rapide. Si des progrès étaient réalisés en matière de radar, alors l'avion pouvait voler plus bas. Si la résistance des matériaux s'améliorait, alors il pouvait voler plus vite et plus haut.

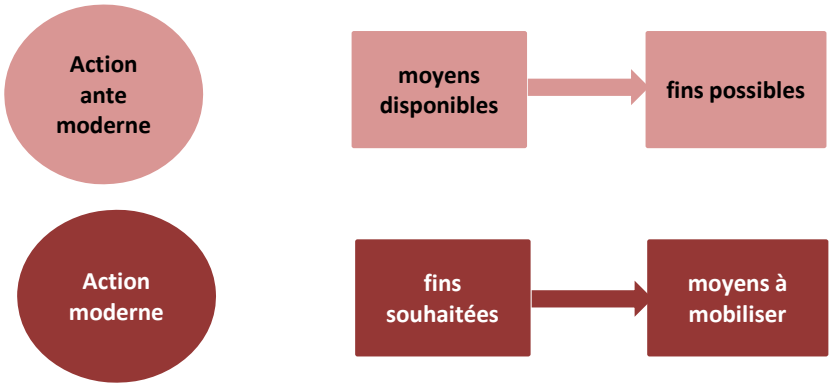
La révolution moderne arriva lorsque les avionneurs décidèrent de s'émanciper de la question des moyens existant pour privilégier celle des finalités poursuivies.

Leurs futurs avions devaient pouvoir voler à 10 000 mètres comme à 150 m d'altitude, virer sur l'aile en x millièmes de seconde, décoller et d'atterrir sur des pistes courtes etc. Les ingénieurs étaient incapables de construire un tel avion parce que les radars, moteurs, stabilisateurs aérodynamiques (moyens) n'existaient pas.

Ces moyens doivent être inventés, ils constituent des fins secondes. Sachant que nous voulons construire tel avion (fin première), que faut-il inventer pour que tel moteur existe, que faut-il changer à la conception de nos radars ? etc

**Cette approche évite de disqualifier a priori un projet, au prétexte que l'on ne dispose pas des moyens nécessaires.**

>> Obtenir ces moyens devient un problème, auquel il convient d'apporter une solution.




*Pour Bruno Latour (3), sociologue des sciences, nous n'avons jamais été modernes. Il entend par là que la modernité suppose un renversement de priorité : ce sont les fins qui priment et non les moyens. La question fondamentale est donc de savoir déterminer ce que l'on veut...*

**La question de la détermination des fins est assez épineuse. La littérature en sciences de gestion propose plusieurs approches de l'élaboration stratégique.**

• **L'approche visionnaire.** Le décideur a une vision de l'avenir de son territoire, qu'il va ensuite décliner en une série d'actions "de génie". Cette lecture passe sous silence que "l'homme providentiel" a construit une représentation de l'avenir, des schèmes opératoires qui, de l'extérieur, passent inaperçus faute d'avoir été explicités. Elle omet également que bien souvent le visionnaire est au coeur de vastes et denses réseaux sociaux, qui lui apportent l'information nécessaire à la construction de sa vision de l'avenir. Quoi qu'il en soit, **l'avantage de cette approche est de rappeler que le plan d'actions suit le projet et non l'inverse.**

Reste que cette approche a pour défaut de faire reposer la décision sur une personne et un cercle de proches qui savent " ce qu'il faut faire ". Ils décident du " grand dessein ", la légitimation de la stratégie vient ensuite.

Dans ce qui peut être appelé un " régime de commandement ", le public est totalement exclu de la décision et de son élaboration. Il n'a qu'un rôle passif et le principal savoir faire de l'institution est d'obtenir l'adhésion des citoyens.

• **L'approche technicienne**. Elle consiste notamment à croire que plus on a d'informations sur l'état du monde, si possible "objectives", c'est-à-dire statistiques, plus on est à même d'élaborer une stratégie pertinente.

La méthode SWOT (4) en est un assez bon exemple. Le repérage des faiblesses internes et des menaces externes, joint au repérage des forces internes et des opportunités externes permet de décliner la marche à suivre. Il faut valoriser les atouts et profiter des opportunités tout en évitant les menaces et en comblant les lacunes.

Connaître ses forces et ses faiblesses est tout à fait utile mais **cette méthode reste faible** car c'est la situation présente (ou pire héritée du passé) qui décide de ce que l'on doit faire pour l'avenir. Par ailleurs, la volonté politique n'intervient que dans le passage à l'action. Mais elle ne joue qu'un faible rôle dans la détermination des finalités, qui relèvent d'une approche technique.

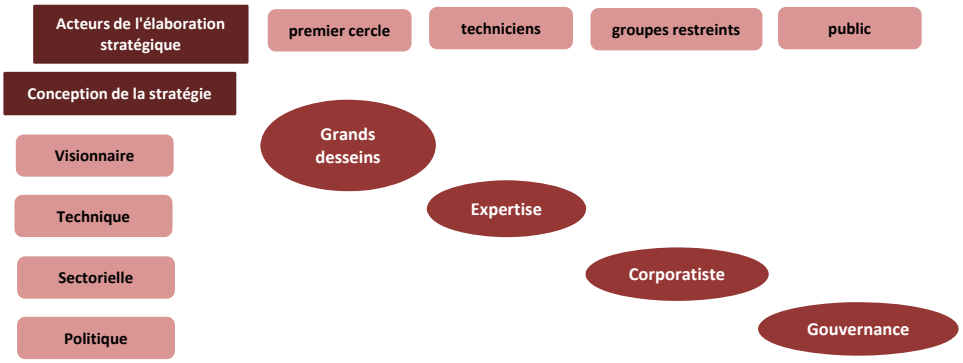
# METHODOLOGIE POUR TEMPS D'INCERTITUDE

**Cette approche a cependant le mérite, par défaut, de rappeler que la stratégie ne vise pas tant à remédier aux problèmes présents qu'à inventer un avenir souhaité.**

• **L'approche corporatiste**. Elle consiste à s'appuyer sur un nombre restreint de groupes, plus ou moins constitués, dont on va conforter la position. Cela revient au fond à penser, à l'instar de certains économistes, que la somme de certains intérêts particuliers correspond à l'intérêt général.

**Le problème de fond que cette approche pose est que les groupes importants dans l'économie locale d'aujourd'hui ne sont peut-être pas ceux qui feront l'économie de demain.**

• **Dernière approche de la détermination des fins : l'approche politique.** Les savoirs faire mis en oeuvre sont très différents de ceux requis par les approches précédentes.




*Plusieurs modes d'élaboration de la stratégie territoriale sont possibles. La diversité des situations et des représentations qu'on a de la situation et des futurs possibles, fait que le public est de plus en plus fréquemment associé à la démarche.*

**La complexité contemporaine et son corollaire : l'incertitude, invalident l'approche visionnaire, comme l'approche technique ou corporatiste.**

Un monde complexe ne peut être appréhendé dans sa totalité. Le meilleur des techniciens, les statistiques les plus complètes sur l'état du monde, sont incapables de retracer l'ensemble des relations qui se nouent entre les différents systèmes et sous systèmes.

Dans un monde incertain (5), " la seule chose que nous sachions c'est que nous ne savons pas ". Personne ne détient la totalité de l'information. Travailler avec un nombre réduit d'acteurs revient à se couper d'une partie de l'information nécessaire à la prise de décision.

L'institution doit donc se tourner vers le public, vers l'ensemble des personnes et des groupes détenteurs d'informations et qui sont susceptibles de participer à la construction sociale de la réalité, au "problème setting", à la définition des "vrais" problèmes qui se posent.

En quelque sorte, élaborer une stratégie relève de l'éclectisme. Nul ne détient LA vérité mais nombreux sont ceux qui détiennent une partie de l'information nécessaire à la compréhension de la situation, aux solutions possibles, aux enjeux liés à telle ou telle orientation. Dès lors, **élaborer une stratégie relève de la composition. Plus qu'une technique, c'est un art.**

On entend par là que si les Collectivités disposent globalement des mêmes outils (zones d'activités, pépinières etc), ont les mêmes finalités (accroître les transferts de technologie, améliorer l'accueil etc), elles doivent composer la partition du développement.

Il s'agit d'un réglage fin des priorités, des acteurs sur lesquels s'appuyer, des efforts à produire dans tel ou tel domaine, compte tenu de l'existant, des aspirations des acteurs concernés, des offres concurrentes...

**>> Le premier savoir faire du stratège est donc de s'ouvrir à la diversité, de ne pas s'enfermer dans le confort des groupes d'intérêt constitués.**

**Le point de départ de la stratégie consiste donc à mettre en oeuvre une stratégie de concernement et de ralliement de tous les détenteurs de cette ressource rare qu'est l'information et qui sont susceptibles d'être moteurs dans la mise en oeuvre.**

### Un cas d'école : l'échec de la politique de reconversion de Charleroi

Le RIDER (Groupe de recherche de l'université de Louvain) a analysé les raisons pour lesquelles, malgré des sommes très importantes mises à la disposition de la reconversion de l'économie de Charleroi, en Belgique, très peu de projets émergeaient.

Les chercheurs constatèrent que l'ensemble des acteurs qui étaient en situation d'évaluer les projets représentaient " l'ancien régime économique " : ils avaient tous un passé dans l'industrie lourde.

Pour eux, un projet tertiaire, touristique, commercial, une TPE ou une PME... n'avaient aucun intérêt. L'industrie lourde qui avait assuré le passé devait assurer l'avenir... Et comme la crise de la sidérurgie avait engendré plusieurs milliers de chômeurs, il fallait attirer une grande entreprise de plusieurs milliers de salariés...

>> Ce cas illustre bien à la fois l'absence de démarche de résolution de problème (problem setting) et une approche corporatiste des problèmes.

# DEUX INGREDIENTS CLEFS D'UNE STRATEGIE :
## PROSPECTIVE ET GOUVERNANCE

Deux termes s'imposent dans la littérature : gouvernance et prospective.

**• La prospective, à la croisée du futur, des possibles, des futurs possibles.**

Ce n'est pas un hasard si les villes qui affichent une stratégie ont préalablement mis en oeuvre une prospective territoriale. Le but d'une démarche prospective n'est pas - qui le pourrait ? - de prévoir l'avenir, mais de mieux appréhender les dynamiques à l'oeuvre.

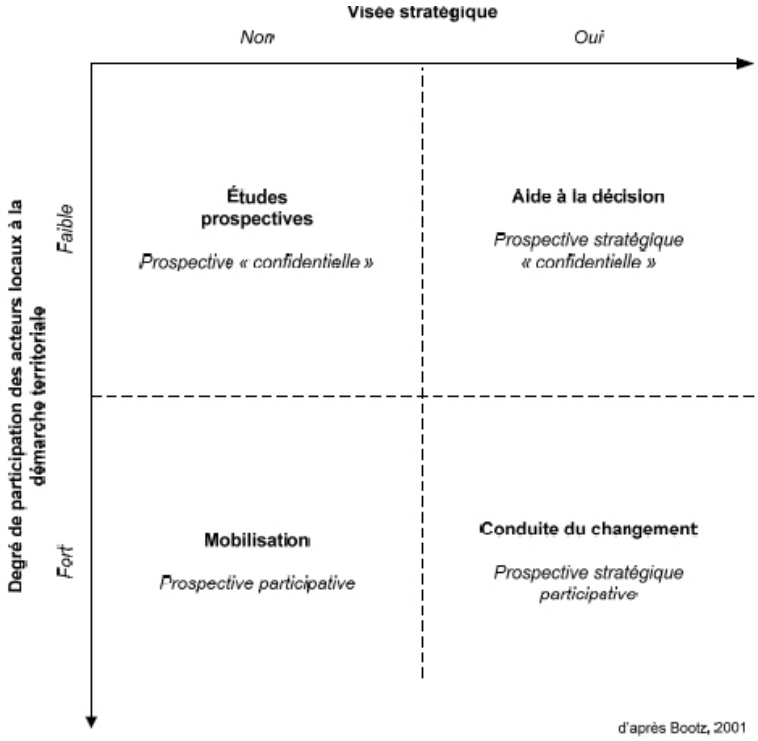
Les grandes tendances sont généralement bien connues. Elles peuvent être appréhendées par de multiples sources de données. Mais elles peuvent également constituer l'arbre qui cache la forêt. En ce sens, la prospective privilégie les " signaux faibles ", les indices de changement qui ne sont pas encore réellement et pleinement advenus et qui sont peut-être prometteurs.

De la même manière, la prospective ne s'intéresse que peu aux facteurs exogènes de changement. En effet, on peut considérer qu'ils sont les mêmes pour tous les territoires. Il convient donc plutôt de **valoriser les facteurs endogènes de changement** et de développement, la capacité à réagir et à pro-agir du territoire.

En ce sens, la prospective concourt à **faire émerger les futurs possibles.** Parmi tous ces futurs, certains sont plus désirables que d'autres. Il s'agit donc de transformer le présent, de rechercher les ressources nécessaires, de mettre les ressources disponibles en situation de **concourir à la réalisation d'un futur souhaité**.

Au fondement de la démarche prospective, l'idée que le futur s'invente. Il s'agit d'un ensemble de représentations et de perceptions.

L'avenir peut être redouté et subi, mais il est possible d'essayer de construire un avenir meilleur.




Le but essentiel de la démarche est donc de modifier les perceptions et représentations du monde et de l'avenir par un travail d'apprentissage collectif. La diversité des idées et représentations est la matière première de la prospective. C'est pourquoi la prospective est souvent associée au concept de gouvernance.

**• Parler de gouvernance signifie d'abord un changement radical dans l'élaboration de la décision.**

L'action publique n'est plus le fait d'un acteur unique : l'Etat. Les collectivités territoriales jouent un rôle croissant. Au-delà, si les institutions publiques sont toujours les seules détentrices de la légitimité politique, elles coexistent avec de nombreux acteurs de natures différentes. C'est pourquoi on parle de **gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs**.

La prospective a tout à gagner de cette diversité d'acteurs, qui signifie aussi diversité de représentations et de sources d'information.

Plutôt que de rechercher un consensus a priori (et donc n'inviter à participer que ceux qui pensent la même chose), le **dissensus mérite d'être valorisé** car c'est grâce à lui que les positions des uns et des autres vont évoluer et qu'une représentation, collectivement acceptée, du territoire et de l'avenir, va pouvoir être construite.

**>> La méthode est donc fondamentale pour conduire une prospective territoriale car il ne s'agit pas tant d'aboutir à un diagnostic ou à des scenarii que d'élaborer un projet partagé et de le mettre en oeuvre.**

"Les cinq attitudes face à l'avenir de Gaston Berger : voir loin, large, profond ; prendre des risques ; penser à l'homme.

Ces idées-clés débouchent sur cinq questions fondamentales à se poser face à l'avenir : Qui suis-je (la question essentielle) ? Que peut-il advenir ? Que puis-je faire ? Que vais-je faire ? Comment le faire ?" Stéphane Cordobes.

# QUELLE ORGANISATION ?

**L'analyse de l'organisation des différentes villes et communautés prises en référence montre que plusieurs types d'instances forment l'armature essentielle de la définition et de la mise en oeuvre de la politique de développement économique. Il s'agit des Villes, des Communautés, des agences de développement ou de développement et d'urbanisme et nombreuses autres organisations plus ou moins fortement institutionnalisés. Il s'agit bien sûr des organismes consulaires, des Technopoles, des Maisons de l'Emploi, mais aussi de nombreuses associations qui interviennent dans le champ. Cette hétérogénéité des acteurs demande à ce que les rôles soient répartis, entre le politique et l'opérationnel d'une part ; d'autre part, que la cohérence des interventions soit améliorée.**

## DE LA DEFINITION DE LA STRATEGIE A SA MISE EN OEUVRE

Aube Développement vous aide à résoudre vos problèmes techniques

• en sélectionnant les immeubles et terrains correspondant à votre besoin grâce à la Bourse de l'Immobilier qui recense l'ensemble des disponibilités en foncier et immobilier industriel dans le département,

• en organisant des visites de bâtiments ou de sites sélectionnés selon vos exigences techniques et financières,

• en participant à la recherche et à la sélection de votre personnel,

• en organisant, avec les autorités compétentes, des programmes de formation adaptés à vos besoins.

Aube Développement joue un rôle d'interface

• en vous appuyant dans vos démarches administratives,

• en assurant l'interface avec les banques, juristes et autorités locales,

• en vous proposant la meilleure option pour les demandes d'aides financières.

Aube Développement vous accueille

• en vous mettant en relation avec des chefs d'entreprises susceptibles de devenir des partenaires, clients ou intermédiaires,

• en aidant votre famille à s'installer dans l'Aube (recherche de logements, inscriptions scolaires, universitaires),

• en mettant à votre disposition son réseau local et international de contacts.

### Une situation singulière : un partenariat avec la CCI

Les Communautés pourraient assurer seules la compétence développement économique. Parmi les territoires étudiées, aucun n'est dans cette configuration.

Le cas le plus proche semble être celui de la communauté d'agglomération de Troyes. La CA troyenne assure 5 missions centrales :

° Implantation des entreprises

° Soutien aux entreprises existantes

° Promotion de l'emploi et des compétences

° Développement du commerce et du tourisme

° Promotion de l'enseignement supérieur.

Le service économique est composé de 12 personnes pour assurer ces missions.

L'Agence d'Urbanisme, de Développement, d'Aménagement de la Région Troyenne (AUDART) ne participe qu'à l'observatoire du foncier économique et n'a pas de service économique.

Cette configuration s'explique par le rôle particulier de la CCI, partenaire de la ville, de la communauté d'agglomération et du Département. Elle est à la base de la stratégie de développement. Un de ses services, intitulé "Aube développement", fort de 6 personnes, assure, au niveau départemental, l'ensemble des tâches liées à l'accueil et à l'accompagnement des entreprises. Elle est le guichet unique des entreprises.

### La situation la plus fréquente : la communauté s'adosse à une agence de développement.

Les agglomérations de Metz, Reims et Dijon se sont dotées d'agences de développement créées ad hoc. Dans cette dernière ville, la répartition des tâches entre Communauté et agence de développement apparaît clairement.

Le Grand Dijon (CA) assure notamment :

° La définition de la stratégie

° Le financement des grands équipements

° Le développement des coopérations transnationales

° Le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

De son côté, l'agence "Dijon Développement", créée en 1994, compte

**Extrait du site de Dijon Développement**

" Créé en 1994, DIJON DEVELOPPEMENT est l'organisme de promotion, de prospection, d'accueil et d'implantation d'entreprises sur le territoire de l'Agglomération dijonnaise.

DIJON DEVELOPPEMENT joue un rôle déterminant dans l'attractivité économique et technologique du territoire du Grand Dijon, en raison de sa capacité globale d'ingénierie du Développement.

... TOUT CECI POUR APPORTER DES SOLUTIONS CONCOURANT A LA REUSSITE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT ET D'IMPLANTATION

° Un rôle de communication

° Un rôle d'appui à l'innovation industrielle et technologique

° Un rôle d'accueil et d'accompagnement des entreprises et porteurs de projets : aide au choix d'implantation, montage de dossiers, aide au projet, mise en relation...

Un point commun se dégage des exemples de Troyes et de Dijon, que l'on retrouve à Metz et Reims avec "Invest in Reims" : il faut distinguer les niveaux politique et opérationnel.

**Les agences de développement sont des structures opérationnelles** qui ont pour mission

° de communiquer sur le territoire et ses atouts ;

° de prospecter et pour cela d'être présents dans les grands salons et foires professionnels ;

° et enfin d'accueillir et d'accompagner les entreprises et porteurs de projets.

Il n'y a rien d'étonnant à cela. Le premier critère d'évaluation de la réussite de la stratégie économique tient dans une meilleure attractivité, qui se traduit par un nombre croissant d'entreprises dont on attend qu'elles créent de l'emploi.

La capacité à capter de nouvelles entreprises, à accueillir et à accompagner les entreprises et porteurs de projet est donc fondamentale.

**Aux villes et Communautés les niveaux décisionnels et davantage politiques** : définition de la stratégie, grands équipements, projets urbains, relations internationales ou aux institutions universitaires et de recherche...

**Les Communautés peuvent également s'appuyer sur des agences d'urbanisme et de développement.**

En raison de leur participation "historique" à l'élaboration des documents de planification urbaine, les agences d'urbanisme sont de fait au coeur du projet et de la stratégie urbaine. Par ailleurs, elles assurent toujours une mission d'observation du territoire et fournissent des données aux collectivités à des échelles spécifiques. De ce fait, certaines agences ont évolué vers une mission urbanisme et développement.

L'investissement du champ du développement territorial est très inégal. Le cas de l'AUDART a déjà été cité. La participation à la politique de développement est limitée à la production d'observatoires et de veille.

Mais, dans les cas par exemple de Nancy ou de Montbéliard, les missions sont beaucoup plus larges. Elles englobent notamment la participation à l'élaboration stratégique, une mission d'animation de la vie économique locale, une mission d'accueil et d'accompagnement des créateurs et chefs d'entreprises...

**Extrait des missions de l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Montbéliard**

**" Un appui au développement économique**

L'agence est l'outil privilégié de la communauté d'agglomération et des acteurs économiques pour élaborer et conduire une politique de développement économique locale.

Elle participe activement à la promotion du territoire, à la prospection et à l'installation d'entreprises nouvelles, ou au développement des établissements locaux. Elle s'attache à l'animation du milieu professionnel local."

Pour satisfaire ses missions, le pôle économie de l'ADU de Montbéliard comprend 9 personnes.

**La question du partage des compétences entre villes et communautés.**

**1ère cas : le transfert total de compétence**

Fort logiquement, les villes ont pour l'essentiel transféré leur compétence "développement" à la Communauté, d'agglomération ou urbaine dont c'est l'une des compétences obligatoires de par la loi.

Ainsi, dans les villes de Metz ou de Dijon par exemple, il n'y a plus de service économique.

**2ème cas : la mutualisation des services**

Dans certains cas, ville et communauté assurent cette compétence de manière mutualisée. C'est la situation qui prévaut à Strasbourg par exemple où les services sont communs. La stratégie de développement territorial est partagée par les deux instances.

La Communauté Urbaine de Strasbourg la décline de préférence dans un champ économique large, tandis que la ville de Strasbourg la met en oeuvre plutôt du côté du grand projet urbain et de la communication, du rayonnement de la ville dans l'Europe.

**3ème cas : le partage des compétences.**

Enfin, quelques villes ont gardé en portefeuille certaines compétences. C'est le cas de Reims ou de Montbéliard par exemple où le partage des compétences est hérité de l'histoire, des relations qui existaient, antérieurement à la création de la Communauté d'agglomération, entre les communes et les districts.

Les communes les plus importantes, qui avaient des services opérationnels suffisants, ont en partie gardé leurs compétences et ont continué d'assurer leurs missions. La Communauté d'agglomération prenant en charge les missions que ne pouvaient assurer les plus petites communes, et de nouvelles missions relevant de l'intérêt communautaire.

# LA NECESSAIRE MISE EN RESEAU DES ACTEURS

**Ayant ou non une agence de développement (ou d'urbanisme et de développement), les collectivités jouent la mise en réseau des différents acteurs.**

La multiplication des intervenants dans l'appui aux porteurs de projets notamment, leur spécialisation sur certains publics, rendent peu lisibles les dispositifs. Ainsi, la CCI s'adresse aux commerçants tandis que la Chambre de métiers s'intéresse aux artisans et des associations diverses s'orientent vers l'appui à des porteurs de projet à profils spécifiques etc.

**Les Communautés, pour accroître la cohérence et la lisibilité du dispositif d'appui à la création d'entreprises, encouragent la création de réseaux, qu'elles pilotent généralement.**

Ces réseaux visent à ce que le porteur de projet ou le chef d'entreprise ait un guichet d'entrée unique dans les dispositifs. Ce guichet doit être en mesure d'expertiser son cas et de l'orienter, voire de l'accompagner, vers l'interlocuteur compétent.

**L'intérêt de ces réseaux est de constituer des modes de coordination des acteurs. Cet intérêt se situe à trois niveaux : organisationnel, politique et économique.**

**> Au plan organisationnel,** ces réseaux sont de nature à accroître l'efficacité des interventions. La place et le rôle de chaque intervenant dans le dispositif étant définis, **on évite les doublons et les concurrences** entre structures. Une réduction des coûts et/ou une plus grande efficacité de l'intervention peuvent constituer les attendus de cette coordination des structures.

**> Au plan politique**, ces réseaux visent à accroître la cohérence du dispositif et surtout à s'assurer de l'existence d'une unité de sens.

Sur le premier point, la cohérence est accrue par le fait que la place et le rôle de chaque intervenant au dispositif sont définis. Sur le second point, les participants au réseau sont invités à trouver un langage commun, unique donc, et cohérent avec le dispositif.

**Exemple du comité local de développement de Besançon.**

Le soutien au développement et à la création d'entreprises passe par une action partenariale de l'action économique sur le territoire afin de réunir les conditions optimales de réussite.

De l'aide à l'émergence de projets au renforcement des fonds propres des entreprises, le Grand Besançon propose une palette complète de dispositifs mis en oeuvre par ses partenaires : Cré-Entreprendre Initiative, Boutique de Gestion de Franche-Comté, ADIE, Coopilote, Développement 25, Entreprendre en Franche-Comté, ZFU.

Piloté par le Grand Besançon, le Comité Local de Développement coordonne les interventions économiques des différents partenaires en matière de prospection, de suivi des entreprises et d'accompagnement des projets d'implantation et de développement. Ainsi, tout porteur de projet dispose d'un guichet unique, organisé en réseau, pour satisfaire l'ensemble de ses attentes (financement, recrutement, formation...).

La recherche de cette **unité de sens** traverse toute politique publique. Les participants sont invités à former, pour reprendre les termes usuels de la science politique, une communauté de politique publique, unifiée (à défaut d'être unie quelquefois) par un référentiel : une **représentation commune** des problèmes, des solutions etc et un langage commun.

Il ne sert à rien d'élaborer une stratégie originale et ambitieuse si, dans les faits, les acteurs qui sont sensés la mettre en oeuvre font tout autre chose ou s'ils ne sont pas capables de tenir un discours cohérent sur l'action menée. Dans ce cas en effet, l'interlocuteur, chef d'entreprise, porteur de projet et les autres institutions, entendront des discours multiples, voire contradictoires. Le projet de développement territorial, qui doit faire apparaître un avenir vers lequel toutes les énergies sont tendues, disparaît. C'est le coeur même de la politique publique menée qui est alors remis en cause.

On attend, à l'inverse, de la mise en oeuvre de la stratégie qu'elle suscite de l'adhésion, qu'elle mobilise des énergies, si possibles nouvelles, qui trouveront sur le territoire une volonté d'avenir qu'ils ne trouvent pas ailleurs. L'avenir doit être clair et dégagé, la stratégie lisible et recevable.

**> Au plan économique**, en effet, les entrepreneurs ont une assez forte aversion pour le risque institutionnel. Ils apprécient la lisibilité des situations. **La coordination des acteurs est de nature à les rassurer sur la capacité du territoire à s'organiser**.

Au-delà, cette capacité d'organisation constitue une externalité pour l'entreprise et cela à deux niveaux.

- Le premier est que si la stratégie territoriale est correctement menée et conduit aux résultats escomptés, l'image du territoire sera améliorée. L'entreprise bénéficiera ainsi gratuitement d'une **image de marque**.

- Le second est lié au fait que la réduction du nombre d'interlocuteurs à qui s'adresser, une meilleure orientation vers les instances pertinentes, le bénéfice d'informations sur la vie locale, les partenaires possibles etc réduisent les coûts de transaction de l'entreprise.

Au final, les exemples des neuf villes de référence dans cette étude montrent que la question de l'organisation nécessaire à la définition et la mise en oeuvre de la stratégie doit être posée à deux niveaux :

- Celui du partage des rôles entre Communauté et agences de développement (ou autres acteurs). **A la Communauté : le politique**, aux autres acteurs, l'opérationnel.

- Celui du **mode de coordination** des intervenants dès lors qu'une pluralité d'acteurs participent à la mise en oeuvre de la politique.

# Que retenir des réflexions menées à partir des 9 villes étudiées ?

## Choisir la bonne méthode

**Il existe des points de passage obligés, des contenus "obligatoires" dans toute stratégie de développement économique.**

On ne peut faire l'impasse, par exemple, sur l'économie de la connaissance et de ce fait négliger l'université, la recherche, l'interface avec les entreprises. De même, la création d'entreprises, si possible à forte valeur ajoutée et créatrices d'emploi de qualité est unanimement recherchée. Pour ce faire, l'extension des zones d'activités économiques peut être recherchée et, de plus en plus souvent, la requalification de ces zones s'impose.

**L'essentiel ne réside pas dans "ce qu'il faut faire", mais bien plutôt dans "comment le faire ?"**.

Personne en effet ne détient la totalité de l'information nécessaire à la connaissance de la situation et ne peut pré-dire l'avenir.

**Le projet doit être construit collectivement, pour être collectivement accepté.**

Un projet stratégique de développement territorial suppose une mobilisation large des acteurs concernés, il ne peut être le fait d'un groupe restreint (un cercle, des techniciens...).

**L'élaboration du projet suppose une ouverture sur une multiplicité d'acteurs.**

Ils sont détenteurs des ressources rares que sont l'information et la capacité à agir.

**Par ailleurs, diagnostic et stratégie ne doivent pas être confondus.**

Il y a un fossé entre réaliser un état des lieux et construire un projet.

**La méthode la plus utilisée dans l'élaboration d'un projet stratégique est la méthode prospective, centrée sur le projet**.

C'est le cas de toutes les villes et Communautés étudiées, qui ont le plus souvent recours à un cabinet spécialisé de stature internationale, ce qui constitue déjà un signe politique fort.

**Un exemple d'opportunité à saisir**

*En décembre 2009, les Clubs TGV ont été lancés pour susciter des projets à l'occasion de l'arrivée du TGV Rhin Rhône. Il s'agit d'une initiative porteuse d'un grand potentiel, parce que nombreuses sont les "têtes de réseaux" à s'être mobilisées et à participer à la dynamique créée. Elle constitue une opportunité à ne pas rater.*

*Profiter pleinement de cette mobilisation supposerait de faire appel à un cabinet renommé (KGMP, Ernst & Young, Ineum...) pour élargir l'objet de ces clubs et lancer rapidement la première étape de la démarche stratégique : la prospective.*

## Penser à l'échelle du territoire, non du secteur d'intervention

**Une stratégie de développement économique ne peut être réduite à une collection de mesures, de dispositifs ou d'actions disparates.**

Un projet stratégique doit faire en sorte que le domaine d'action concerné gagne en cohérence.

**Un projet de développement territorial ne peut être sectoriel**.

Par définition, un tel projet renvoie à des dimensions (sociales, culturelles, économiques...) ou secteurs d'interventions différents.

**Le projet économique doit donc s'inscrire dans un projet territorial global car la cohérence des différents secteurs d'intervention est essentielle.**

Elle conditionne la recevabilité du projet, perçu comme un tout cohérent, vecteur d'adhésion et de mobilisation. Sur le versant économique, elle donne à voir un territoire dynamique et organisé, ce qui participe à la valorisation de l'image des entreprises du territoire.

## Assurer le portage de la stratégie

**Il résulte de ce qui précède qu'élaborer une stratégie est par nature politique**.

Irréductible à une approche technicienne. Le portage sera en conséquence politique. Les instances techniques ne sont qu'une catégorie d'acteurs parmi d'autres, invités à mettre en commun leurs ressources.

**La place du politique reste forte dans la mise en oeuvre de la stratégie, pour veiller au maintien de la cohérence**,

Il convient d'éviter que des logiques institutionnelles, sectorielles ou organisationnelles ne réintroduisent des modes de fonctionnement en "free lance", opposés à la cohérence recherchée.

## Rechercher le mode d'organisation adéquat

**Les villes étudiées confient souvent à des agences spécialisées une mission fondamentalement opérationnelle.** Il s'agit notamment de la communication en direction des entreprises, de la prospection, de l'accueil des entreprises et de l'accompagnement des porteurs de projets.

**Le recours à une agence de développement n'est pas une nécessité.**

Le hasard veut que dans les villes du Grand Est, la création d'une agence de développement soit un cas fréquent. Mais dans bien des autres agglomérations en France, les compétences sont directement assurées par l'EPCI, comme en témoignent ces deux exemples, des agglomérations de Montpellier et Lyon où le services économiques comptent à peu près 50 et 70 personnes.

POLITIQUES D'AGGLO
Vous êtes ici : Accueil > Politiques d'agglo > Economie > Lyon-business.org

**Culture**
**Déplacements**
**Economie**
- Lyon-business.org
- Grand Lyon, l'Esprit d'Entreprise
- Pôles d'excellence

**Environnement**
**Habitat**
**Politique de la ville**

**Lyon-business.org**

Portail économique de l'agglomération lyonnaise

**Lyon-business.org**, portail économique de l'agglomération lyonnaise, a été lancé officiellement lors du salon des entrepreneurs, le 15 juin 2005, par les cinq présidents des institutions co-fondatrices du projet "Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise" :
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon
- Chambre de Métiers et de l'Artisanat du Rhône
- Grand Lyon, communauté urbaine
- MEDEF, Lyon-Rhône
- Confédération Générales des Petites et Moyennes Entreprises du Rhône.

Portail de services en ligne dédié pour les entreprises, www.lyon-business.org propose **un accès privilégié aux services** notamment pour les créateurs.

Lyon-business.org a été impulsé et développé dans le cadre de la démarche partenariale "Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise" qui réunit les principales institutions économiques de l'agglomération lyonnaise.

Que vous soyez **entrepreneurs, créateurs ou investisseurs**, ce portail vous oriente vers les services offerts par les acteurs du développement de l'agglomération lyonnaise. Sa vocation est de faciliter l'accès à l'information et aux contacts nécessaires à la croissance des entreprises.

**Les villes cherchent aussi à mieux coordonner les interventions des différents acteurs.**

Cela passe par des Comités Locaux de Développement, des réseaux ad hoc... qui ont pour but de gagner en efficacité et en cohérence.

## Se doter des moyens humains nécessaires

Une stratégie de développement territorial ne peut se résumer à la mise en place de grandes infrastructures.

**L'animation du territoire, les mises en réseau, jouent un rôle croissant qui commande de faire une place croissante aux moyens humains du développement.**

IMPLANTATION CHRONO

*Montpellier Agglomération accompagne vos projets :*
*- d'implantation et de développement d'entreprises ;*
*- de création d'entreprises innovantes*
*Contactez-nous!*

### Notes et bibliographie sommaire

1) "La prospective territoriale en France, pour quoi faire ? Comment faire ?", Cahiers du LIPSOR série recherche, n°7, 2008.

2) Surel Y, Muller P, L'analyse des politiques publiques, Ed Montchrétien, 2000.

3) Latour B, Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique, Ed la Découverte, 1991.

4) SWOT : méthode d'analyse stratégique qui consiste à analyser : Strengths (forces), Weakness (faiblesses), Opportunities (opportunités) et Treats (menaces)

5) Callon M, Barthe Y, Lascoumes P, Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique, Ed Seuil, 2001

Nota bene : un volume d'annexes, d'une quarantaine de pages, est disponible, dans lequel les stratégies des neuf villes sont exposées en détail.

Etude éditée et imprimée par :
**L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne**
33 Grand'Rue • 68100 MULHOUSE
Tél : 03 89 45 90 00 • Fax : 03 89 46 21 51

**Rédaction :** Didier Taverne
Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et la référence exacte.