



**HAL**  
open science

# Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique

Gilles Crague

► **To cite this version:**

Gilles Crague. Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique. 2009. halshs-00550112

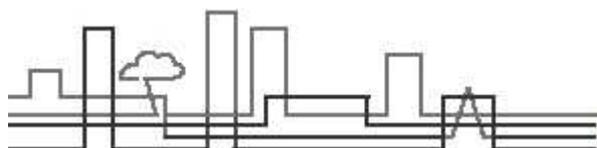
**HAL Id: halshs-00550112**

**<https://shs.hal.science/halshs-00550112>**

Submitted on 23 Dec 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

**POPSU** Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

## ANALYSE TRANSVERSALE : ECONOMIE

### Interventions économiques métropolitaines - De l'aménagement économique au développement économique

**Gilles Crague, Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, Université Paris Est  
Février 2009**

*Résumé : Il existe plusieurs manières d'aborder la question économique dans l'analyse des dynamiques urbaines. On peut chercher à caractériser une économie territoriale ou décrire une macroéconomie locale. On peut envisager la ville ou le territoire (infra-national) comme un nouveau lieu de régulation politico-économique. C'est un autre point de vue qui a été ici adopté, plus étroit et focalisé sur l'action menée par les villes en direction des entreprises. Divers moyens sont mis en oeuvre par les villes pour ce faire. Parmi ceux-ci, une modalité d'action apparaît spécifique de l'acteur-ville : l'aménagement urbain. Les villes visent donc à stimuler le développement économique à travers la production de l'espace urbain. Des intentions économiques sont à l'oeuvre dans la fabrication de la ville. C'est ce que la recherche a cherché à élucider. Plusieurs questions se posent en effet : celle d'abord de l'alignement des structures et des acteurs qui portent ces interventions ; celle ensuite du rôle indéniable mais difficile à déchiffrer de l'aménagement urbain dans l'action économique locale. Ces différentes questions sont abordées dans la recherche à partir d'une enquête de terrain dans trois agglomérations françaises : Bordeaux, Montpellier et Toulouse.*



Unité mixte de recherche  
CNRS 8134  
Université Paris-Est  
(Ecole des ponts / UPEMLV)

**LATTS**

Laboratoire  
Techniques,  
Territoires et  
Sociétés

Unité mixte de recherche CNRS 8134  
Université Paris-Est  
(Ecole des ponts / UPEMLV)

**LATTS** Laboratoire Techniques,  
Territoires et Sociétés

*Interventions économiques métropolitaines  
De l'aménagement économique au développement  
économique*

*Gilles Crague*

*Février 2009*

Rapport final  
Programme POPSU, analyse thématique transversale : fondements socio-économiques  
des projets et des stratégies urbaines

**Locaux ENPC – Bâtiment Einstein  
l'Etang**  
6 et 8, avenue Blaise Pascal – Cité Descartes  
F. 77455 Marne-la-Vallée cedex 2  
tél.: +33 (0)164 15 38 12  
fax.: +33 (0)164 61 60 71

**Locaux UPEMLV – Bâtiment C du Bois de**  
5, boulevard Descartes – Cité Descartes  
F. 77454 Marne-la-Vallée cedex 2  
tél.: +33 (0)1 60 95 72 57  
fax. : +33 (0)1 60 95 72 38

<http://latts.cnrs.fr>



## Sommaire

<b>L'aménagement au cœur de l'intervention économique locale ?</b> .....	9
L'importance de l'aménagement urbain.....	11
La place de l'aménagement urbain dans l'action économique locale : des indices contradictoires.....	14
Interventions économiques à Bordeaux, Montpellier et Toulouse	18
<b>L'intervention économique dans l'agglomération montpelliéraine</b> .....	27
Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales.....	27
Evolutions récentes : essoufflement de la Technopole ? .....	33
Aménagement et développement économique : les ressources d'une tradition organisationnelle .....	39
<b>L'intervention économique dans l'agglomération bordelaise</b>	46
Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales.....	46
Une nouvelle organisation de l'action économique à la CUB.....	51
De l'aménagement économique au développement économique.	54
<b>L'intervention économique dans l'agglomération toulousaine</b> .....	61
Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales.....	61
Les effets structurants d'une expérience fondatrice, Aéroconstellation : mode projet et technologie politique .....	66
Le développement économique via des opérations coups de poing .....	70
<b>Pour conclure</b> .....	77
Implanter des entreprises : aussi une question d'aménagement	77
Travail de problématisation et opération d'aménagement.....	79
<b>Bibliographie</b> .....	82
<b>Annexe</b> .....	83

Cette recherche doit tout à la disponibilité et aux longues heures d'entretien que les différents responsables chargés du développement économique et/ou de l'aménagement des agglomérations de Bordeaux, Montpellier et Toulouse ont bien voulu nous consacrer.

L'enquête a été réalisée avec l'aide de Jenny Ibars, sociologue.

« Il faut sans doute commencer par relever la suprématie de la logique de l'entreprise au sein de l'espace urbain. [...] Le système économique devient la variable dominante ; la structure de la ville n'acquiert sa logique que comme traduction du système. [...] La structure des ensembles urbains, les formes spatiales nouvelles d'occupation de l'espace urbain seront significatives du système économique caractérisé aussi bien par ses formes générales (économie capitaliste décentralisée) que par ses formes immédiates (niveau technologique, cadence d'évolution). L'organisation spatiale de la ville et le rythme de sa transformation apparaîtront alors comme un indicateur du fonctionnement du système ». Voilà ce qu'écrivait P. Aydalot en 1980 à propos des rapports entre les entreprises (le système économique) et l'espace urbain (Aydalot 1980). Si tel est le cas, si ce sont les forces économiques qui priment, quel peut être le rôle de l'intervention publique, quelle peut être son utilité, et quelle peut être l'utilité de son analyse (c'est ce que nous proposons de faire dans ce rapport) ? L'économie spatiale à la fin des années 70 considérait que l'action publique était sinon négligeable, en tout cas représentait une quantité négligeable par rapport à l'évolution de la division du travail ou au changement technologique... Puis la fin des années 80 et les années quatre-vingt dix ont vu un renouvellement des manières de voir (P. Aydalot, fondateur du GREMI, a été un des principaux initiateurs de ce renouvellement) : district industriel, technopole (avec ou sans accent circonflexe), proximité, puis cluster, pôle de compétitivité, ... L'entreprise est ancrée dans un territoire via ses établissements <sup>(1)</sup> et cette localisation signale que l'entreprise y consomme des ressources (locales). Elle y consomme a minima une ressource foncière et immobilière, mais la palette des « consommables locaux » est bien plus large et diffère selon le type d'entreprise. L'un des apports, nous semble-t-il, de ses travaux d'économie spatiale depuis la fin des années quatre-vingt c'est d'avoir permis d'approfondir la caractérisation de ces ressources locales en mettant l'accent sur l'importance de la distinction spécifique/générique, et en insistant sur leur caractère construit (qui contribue à accroître la spécificité... et par suite l'ancrage des établissements, tel est le raisonnement). La construction des ressources locales peut être l'œuvre d'un collectif (où l'on trouve des acteurs publics) mais ceci n'est pas central dans l'analyse. Autrement dit, les travaux des années quatre-vingt dix ont souligné le caractère actif des territoires dans la construction des ressources (spécifiques), alors que les théories antérieures avaient plutôt mis l'accent sur la primauté du système économique d'ensemble et le caractère passif des territoires d'implantation... mais ceci ne fait pas véritablement avancer la question de l'intervention publique locale. Elle peut (sans doute) aider à la création de ressources spécifiques locales mais la notion de ressource spécifique locale ne suffit pas à légitimer a priori l'intervention publique locale. La question du rôle et de la nature de l'intervention économique locale reste donc ouverte...

Si l'on se tourne vers le monde des praticiens, deux constats méritent réflexion. On peut d'abord constater que l'idée selon laquelle l'intervention publique est une variable secondaire dans les dynamiques économiques locales n'est pas dénuée d'intérêt : on trouve en effet des exemples de ville où l'autorité publique locale n'intervenait pas, en conscience, dans le domaine du développement économique. Ainsi à Toulouse, un de nos interlocuteurs rappelait que « *Dominique Baudis disait dans ses discours : « Ce*

---

<sup>1</sup> L'établissement exprime le caractère localisé de l'entreprise, ce qui ne l'empêche nullement d'être multilocalisée.

*n'est pas la peine de s'occuper de l'économie puisque ça fonctionne ». Et donc il a traduit ça en actes, il n'y avait pas de service économique à la ville de Toulouse ». Second constat : au cours de notre enquête, l'un de nos interlocuteurs, directeur général adjoint des services en charge du développement économique dans une grande agglomération française, a remis très fortement en question la pertinence des actions de promotion-prospection des entreprises qui forment le cœur du métier de nombreuses structures de développement local : « Je ne crois plus une seconde à la prospection et pourtant j'en ai fait pendant vingt ans de la prospection ! Parce que je pense que ça a un rapport qualité prix qui ne nourrit que ceux qui en font, qui nourrit l'ego des collectivités, de la DATAR, de l'AFII. Quand on regarde objectivement comment arrive une entreprise sur un territoire, comment se développe une entreprise sur un territoire, comment on maintient une entreprise sur un territoire, ça n'est pas à nous de la rechercher. Ça ne sert à rien. C'est fini ». Ces deux observations, issues de la pratique, loin de contribuer à élucider la question de la pertinence et du rôle de l'action économique locale, ne fait que l'aviver un peu plus.*

Si généralement l'objet d'analyse de l'économiste n'est pas l'action des autorités publiques, ses travaux ont néanmoins une visée pragmatique voire normative (parfois non explicite). Dès sa fondation, la théorie économique a eu pour objectif d'engager un dialogue avec l'Etat afin d'en influencer l'action (cf. Smith, Ricardo). L'économiste, s'il n'étudie pas l'action publique, a néanmoins un interlocuteur privilégié qu'est l'autorité publique. De ce point de vue, le projet de la recherche proposée s'apparente à celui de l'économiste. Elle s'en distingue néanmoins dans la mesure où les descriptions produites incluent l'activité de ceux avec qui il s'agit au bout du compte de dialoguer (les autorités publiques en charge de l'action économique locale). D'un point de vue pragmatique (et dans la mesure où les sciences sociales visent à influencer les dynamiques sociales), il nous semble aujourd'hui hautement risqué sinon de faire l'impasse en tout cas de négliger l'analyse des organisations publiques qui mettent en œuvre (ce que l'on a coutume d'appeler l'« intendance »). C'est en effet l'un des acquis de la théorie des organisations que d'avoir souligné qu'il ne suffit pas de formuler une stratégie, aussi étayée soit-elle, pour que celle-ci s'incarne spontanément dans le monde : l'intendance ne suit pas de façon automatique...

Cette recherche porte sur l'intervention économique locale et on peut la positionner d'une autre façon par rapport aux approches économiques, en particulier macroéconomiques. Quand elle s'intéresse aux grands flux monétaires, l'économie constitue une science du continu, dont les variables d'intérêt sont essentiellement quantitatives <sup>(2)</sup>. L'analyse de l'action, même si l'on peut y déceler des régularités, constitue essentiellement une analyse de phénomènes discrets. Les deux approches diffèrent donc en ce sens mais ne sont pas sans lien. En effet agir sur le tissu urbain modifie le cadre au sein duquel s'écoule une partie au moins des flux monétaires qui innervent le système économique local. Exemple : « quand on a vu arriver le projet Aéroconstellation, et qu'on a commencé à faire les calculs de taxe professionnelle que ça allait rapporter, c'est cela qui a pratiquement obligé, premièrement, à avoir une structure capable de percevoir et de répartir cette taxe professionnelle et deuxièmement, à mettre en place une structure capable de porter le projet (parce que c'est quand même un investissement de plusieurs dizaines de millions d'euros) ».

---

<sup>2</sup> Il nous faut ici mentionner l'existence d'une économie des choix discrets (qui modélise des mécanismes de choix et d'arbitrage entre un nombre fini d'alternatives). Il s'agit là d'approches microéconomiques.

Quoiqu'il en soit, les lois de décentralisation ont bien institué une compétence (et donc des actions) de développement économique à l'échelle locale (communale d'abord, et intercommunale plus récemment<sup>3</sup>). La question de l'existence de l'action économique locale devient donc impertinente. En revanche, celle de son contenu (et de son organisation) reste ouverte. Cette question apparaît d'autant plus vive que l'intervention économique locale a connu récemment sinon des évolutions notables dans sa mise en œuvre en tout cas des questionnements relativement à son contenu. Si bien souvent l'action économique locale relevait et relève encore d'une forme d'ingénierie financière doublée d'une ingénierie de l'implantation, l'efficacité de tels modes d'action semblent aujourd'hui questionnée (c'est en tout cas ce que notre enquête a permis de déceler). Les deux extraits suivants, tenus par deux responsables appartenant à deux agglomérations distinctes, sont symptomatiques de telles interrogations :

*« Avant on faisait de la prospection avec le chéquier. Notre métier c'était de l'ingénierie financière, c'est celui qui avait le bagout le plus commercial qui vendait avec des arguments plus ou moins sonnants et trébuchants. On se faisait tous la petite guéguerre aux subventions, on se mettait tous sur les mêmes entreprises cibles et puis c'était celui qui faisait le plus de surenchère, c'était à qui invitait le grand patron dans le plus grand restaurant. On se tuait nous-mêmes mais en même temps on était très fier, on se nourrissait de ça. Et donc tout ça était très dangereux. Mais tout cela est encore alimenté. C'est une question de rapport qualité prix : est-ce que c'est efficace ? Est-ce que c'est ça qu'il faut faire ? Est-ce que ça n'est pas plutôt du développement endogène qu'il faut faire plutôt que du développement exogène ? C'est bien sûr les deux mais est-ce que ça n'est pas plus en travaillant le terrain qu'on attire les entreprises, plutôt que d'aller tous au colloque Bio Boston pour chercher les perles rares que tout le monde aura vu et on se battra ensuite comme des chiens pour les avoir, à coup de subventions idiotes ici et là ».*

*« Les villes découvrent l'une après l'autre que le développement économique ça n'est pas une affaire d'aménagement. Deuxième découverte, c'est que l'aide aux entreprises ne sert à rien. Vous pouvez très bien faire du développement économique sans donner aucune subvention, directe ou indirecte, aux entreprises, ça peut même être plus efficace. En revanche vous pouvez faire beaucoup de choses avec de l'argent public qui peuvent très utiles aux entreprises. Quand je suis arrivé dans ce poste, que faisait-on ici : de l'aménagement économique et du versement de subventions. On peut dire en étant un peu provocateur que l'aide aux entreprises, ce n'est qu'une infime partie, c'est quelque chose qui à un moment donné peut être utile mais qui n'est pas l'essentiel. Idem pour l'implantation ».*

Les développements qui suivent visent à mettre un peu de lumière sur l'action économique locale telle qu'elle peut aujourd'hui se déployer dans trois grandes agglomérations françaises (d'où l'ajout de l'adjectif « métropolitain » dans le titre de cette recherche). Même si les propos précédemment cités laissent à penser que l'action économique locale « n'est pas une affaire d'aménagement », l'action sur l'aménagement y joue un rôle tout à fait particulier (chapitre 1). L'aménagement apparaît ainsi comme une des matières premières de l'intervention économique urbaine. Ceci n'est pas démenti au terme de cette recherche. Toutefois, celle-ci aura permis de mettre en évidence des évolutions notables dans la façon dont l'intervention

---

<sup>3</sup> Ce seul fait justifierait l'existence d'une analyse de l'action économique locale

économique active l'aménagement. Les chapitres 2, 3 et 4 seront consacrés à l'action économique des trois grandes agglomérations urbaines dans lesquelles l'enquête a été menée, à savoir Montpellier, Bordeaux et Toulouse.

## ***L'aménagement au cœur de l'intervention économique locale ?***

Dans les années soixante-dix, un certain nombre de collectivités locales engagent des actions jusqu'alors inédites en direction des entreprises (parfois à la limite de la légalité)<sup>(4)</sup>. Ces actions sont soutenues par des mesures éparses, mises en place par l'Etat tout au long de la même décennie (Demazière)<sup>(5)</sup>. Elles seront consolidées par les lois de décentralisation. Cet interventionnisme économique d'un nouveau genre a fait l'objet d'un certain nombre de travaux à la fin des années quatre-vingt, visant à expliquer son émergence. Ainsi P. Le Galès (Le Galès 1991) montre-t-il que celle-ci ne procédait pas seulement d'une réponse à une crise industrielle locale ou d'une évolution de l'action administrative, mais relevait aussi de l'évolution des rapports sociaux locaux<sup>(6)</sup>. Les collectivités territoriales disposent depuis lors d'un certain nombre d'outils pour stimuler le développement économique local<sup>(7)</sup>. Vingt cinq ans après les lois de décentralisation, les interventions économiques sont « installées » dans le paysage de l'action publique locale : toutes les collectivités territoriales font du développement économique, même celles qui sont a priori moins concernées (le département). L'action confine parfois à l'activisme si l'on en croit C. Demazière (Demazière 2000), tant il est devenu normal (obligatoire) aujourd'hui pour une collectivité territoriale de montrer qu'elle s'intéresse au développement économique.

L'apparition de ces interventions économiques locales n'a pas seulement été le signal d'un nouveau domaine d'intervention, mais a coïncidé avec une transformation plus profonde de l'organisation de l'action publique locale. J.P. Gaudin fait ainsi des interventions économiques l'un des fers de lance des « nouvelles politiques urbaines » (Gaudin 1997 (1993)). D. Lorrain (Lorrain 1991) caractérise cette évolution générale de l'action publique locale comme l'émergence d'un modèle « *urbain, contractuel et décentralisé* » en lieu et place d'un modèle « *républicain d'administration locale* »<sup>(8)</sup>. Plus précisément : « *Les hommes politiques locaux ne sont plus seulement des hommes de réseaux et des intermédiaires à qui on demande de réagir. Ils doivent agir en propre, mener des **stratégies**. [...]. On est passé d'une culture de la délégation à une culture de l'action, d'une position sous tutelle à une position plus responsable. Dans un cas les élus locaux étaient des acteurs réactifs, chargés d'adapter ; ils commencent à devenir acteurs-actifs coproducteurs à part entière. Ils étaient hommes de réseaux ; ils s'appuient désormais sur de **grandes organisations publiques locales** ».* Si une analyse en termes de réseaux politiques ou de réseaux sociaux apparaît adéquate pour rendre

---

<sup>4</sup> Entre 1975 et 1980, les aides au secteur privé font plus que de doubler (un peu moins d'un milliard à un peu plus de deux milliards de francs, selon C. Demazière Demazière, Christophe. 2005. "Les interventions économiques des villes." *Cahiers Français*..

<sup>5</sup> Exonération de TP, rabais sur le prix de vente des terrains aux entreprises qui poursuivent un objectif d'intérêt général (1976), cautionnement des prêts aux entreprises et primes régionales à la création d'entreprises industrielles par les établissements publics régionaux (1977), possibilité de subventionner les sociétés coopératives ouvrières de production (1978), participation au capital de sociétés commerciales par les établissements publics régionaux (1981) (cité par C. Demazière).

<sup>6</sup> C'est ainsi qu'il explique pourquoi la ville de Montpellier (qui sera évoquée plus loin) a été une des premières à développer de telles interventions, alors qu'elle n'avait pas de tradition industrielle.

<sup>7</sup> Sont ainsi traditionnellement distinguées les aides directes directement versées aux entreprises et les aides indirectes visant à l'amélioration de l'environnement des entreprises, cf. plus loin.

<sup>8</sup> Selon lui, ceci procède de l'alliance inédite entre certains fonctionnaires d'Etat et une nouvelle génération d'élus locaux de grandes villes.

compte du modèle antérieur, le nouveau modèle, centré sur le couple stratégie/organisation, appelle de nouveaux questionnements. Les interventions économiques locales deviennent alors un objet digne d'intérêt pour l'analyse et la théorie des organisations (<sup>9</sup>).

La question organisationnelle devient d'autant plus aigüe du fait de l'évolution institutionnelle récente, et ceci peut être considéré selon différentes perspectives. Dans la loi du 12 juillet 1999 « *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* », le principe général de la constitution de ces intercommunalités (communautés de communes ou communautés d'agglomération) est exposé dans ces termes : les « [...] *communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ». Ainsi, dans l'esprit de la loi, la compétence intercommunale de développement économique (obligatoire) s'inscrit-elle dans le cadre d'un projet ou d'une stratégie de développement unifié à l'échelle du territoire intercommunal institué (<sup>10</sup>). La loi sur l'intercommunalité pose donc de façon explicite aux interventions économiques locales la question de la stratégie.

La mise en place de ces nouvelles entités intercommunales pose ensuite la question de la réorganisation des structures et entités opérationnelles antérieures, en particulier communales. La loi de 1999 n'a pas inventé la compétence économique locale et les nouvelles entités intercommunales ne naissent pas dans des milieux inexplorés du point de vue de l'intervention économique, bien au contraire (on évoque plutôt un paysage encombré dans lequel il s'agit de mettre un peu d'ordre). En définitive, les interventions économiques locales sont aujourd'hui concernées par un problème que l'on peut formuler très généralement comme un problème d'alignement : à la fois alignement entre la stratégie et l'opérationnel (<sup>11</sup>), mais aussi alignement des différentes unités

---

<sup>9</sup> Ceci n'est pas d'une très grande nouveauté puisque les travaux sur le « système politico-administratif local » a donné à la sociologie des organisations française certaines de ses plus belles pages (Worms, Grémion, Crozier, Thoenig,...).

<sup>10</sup> On peut citer ici P. Heumel, juriste à l'Assemblée des Communautés de France : la « *notion d'intérêt communautaire est liée au projet communautaire dont elle n'est que la traduction en droit. Définir l'intérêt communautaire, c'est donc définir auparavant le projet de développement que la communauté devra conduire. C'est pourquoi l'intérêt communautaire doit également porter une dimension politique et stratégique et ne pas se limiter par exemple à une simple organisation du transfert de charges municipales à la communauté. Dans les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 III du CGCT) et les communautés urbaines (articles L. 5215-20 du CGCT), c'est au conseil communautaire qu'il revient de définir l'intérêt communautaire à la majorité des deux tiers de ses membres* » Heumel, Pierre. 2005. "La notion d'intérêt communautaire. Rappels juridiques et aspects pratiques." *Note ADCF*..

<sup>11</sup> Un des enseignements des travaux sur les organisations a en effet trait à la question du couplage entre stratégie et organisation. : la stratégie n'est effective que relayée par une organisation et ceci est loin d'aller de soi. On peut ici citer à titre d'exemple les travaux du Centre de Recherche en Gestion menés au début des années 80 autour de l'instrumentation gestionnaire : « *Il semblerait qu'en matière de gestion, le célèbre dicton « l'intendance suivra » résume encore bien des conceptions : la gestion semblerait essentiellement affaire de volontés, qui doivent être, bien sûr, relayées par des dispositifs, mais il ne s'agit que d'une question d'ordre technique, subordonnée comme il se doit au politique* », toutefois, au terme de leur recherche, les chercheurs du CRG sont amenés à considérer que, même s'ils « *ne nient pas la possibilité d'une action consciente sur les organisations [...], en première approximation c'est l'intendance qui commande et non les volontés des dirigeants. L'attention doit alors se porter moins sur les intentions affichées et l'exercice du pouvoir visible que sur les procédures et les instruments concrètement mis en œuvre* » Berry, Michel (Ed.). 1983. *Une technologie invisible ? Le rôle des instruments de gestion dans l'évolution des systèmes humains*: Edition Ecole Polytechnique.. Autrement

opérationnelles les unes avec les autres. Cette question de l'alignement (des acteurs et des structures) se double d'une seconde question relative au contenu des actions de développement économique local et à la place qu'y tiennent les actions d'aménagement.

### **L'importance de l'aménagement urbain**

Si la collectivité territoriales sont devenues (doivent être, sont dites) proactives dans le domaine de l'intervention économique, il n'en reste pas moins que leurs interventions sont encadrées par le droit. Deux types sont distingués depuis les lois de décentralisation, les aides directes et les aides indirectes. Le cadre juridique des aides directes a connu une évolution importante avec la loi du 27 février 2002 dite Démocratie de proximité. Cette loi supprime d'abord la catégorisation des aides utilisées jusque là <sup>(12)</sup>, de sorte que les aides directes octroyables par les collectivités territoriales ne doivent plus aujourd'hui relever d'une catégorie prédéfinie. Rappelons que la région a un rôle de chef de file, puisqu'elle détermine le régime d'aide, départements et communes (et groupements de commune) ne pouvant que venir en complément des aides régionales <sup>(13)</sup>. Les aides indirectes quant à elles ne font l'objet d'aucune catégorisation et d'aucune préférence pour l'un ou l'autre des niveaux de collectivités territoriales. L'enquête annuelle de la Direction Générale de la Comptabilité Publique sur les Aides à caractère économique recense cinq types principaux d'aides en 2002 : aides immobilières, aménagement de zones, versement à des fonds de garantie, prises de participation (SEML ou autres), prestations de service au bénéficiaire des entreprises. Une rubrique « autres » est aussi renseignée et l'importance des montants qui y figurent est le signe de la difficulté à recenser ce type d'actions indirectes et suggère donc une assez grande hétérogénéité dans la nature de ce type d'interventions.

Dans l'ensemble, les trois quarts des montants des aides consacrées au développement économique en 2002 par l'ensemble des collectivités territoriales (sauf communes de moins de 5000 habitants) relèvent de l'aide directe (cf. Tableau 1). Si la répartition des aides directes entre communes (et leurs groupements), départements et régions est relativement équilibrée (un tiers chacun), en revanche les aides indirectes sont beaucoup plus usitées par les communes et leurs groupements (près de la moitié -46%- des montants totaux des aides indirectes est de leur fait). Celles-ci se distinguent par ailleurs par l'importance des interventions sur le foncier et l'immobilier : près de 60% du montant total des aides immobilières prodiguées par les différents types de collectivités territoriales et environ 70% du montant des actions d'aménagement de zones sont le fait des communes et de leurs groupements.

Ces données statistiques d'ensemble permettent ainsi de décrire de façon très générale la nature des interventions économiques des communes et groupements communaux : celles-ci couplent des actions (indirectes) sur le foncier et l'immobilier à des actions directement orientées vers les entreprises. Ce trait caractéristique des interventions économiques communales et intercommunales est, d'une certaine manière, entérinée par

---

dit, la question de la stratégie n'est pas entièrement épuisée lorsqu'on a réglé celle de l'élaboration de la stratégie...

<sup>12</sup> À savoir prime régionale à l'emploi, prime régionale à la création d'entreprise, bonifications d'intérêt ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

<sup>13</sup> Ce principe de la région chef de file est toutefois atténué par le fait que le législateur a laissé la possibilité aux collectivités autres que la région de mener des politiques économiques propres dans le cadre de conventions entre celles-ci et l'Etat

la loi de 1999 sur l'intercommunalité, qui au moment de définir les compétences intercommunales, stipule que « *la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° **En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire [...]** » (article L.5216-5). Les résultats d'une enquête récente de l'Assemblée des Communautés de France <sup>(14)</sup> consacrée à l'action économique des agglomérations (Crepin 2005) <sup>(15)</sup> ne fait que confirmer cela et montre par ailleurs la diversité des actions économiques des agglomérations (Figure 1).*

---

<sup>14</sup> Dont les résultats sont cités dans le Rapport d'information n°48 du Sénat « *fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre* » (rapporteur P. Dallier, session 2006-2007).

<sup>15</sup> Celle-ci apporte un certain nombre d'enseignements concernant les structures opérationnelles qui porte cette action. 176 communautés d'agglomération et communautés urbaines étaient recensées au moment de l'enquête en 2005. Près de la moitié a répondu à l'enquête, qui constitue un échantillon représentatif de la structure démographique et de la répartition géographique de la population des agglomérations.

**Tableau 1 : Les aides économiques dispensées par les collectivités territoriales en 2002**

	Communes	Départements	Régions	Total
Total aides indirectes (millions euros)	235	97	177	509
	46%	19%	35%	100%
Total aides directes (millions euros)	548	515	593	1657
	33%	31%	36%	100%
Total (millions euros)	783	612	770	2166
%aides indirectes	30%	16%	23%	23%
%aides directes	70%	84%	77%	77%

**Aides indirectes : part des différents types d'aides indirectes pour chaque niveau de coll. terr.**

	Communes	Départements	Régions	Total
<b>Aides immobilières</b>	<b>33%</b>	<b>27%</b>	<b>16%</b>	<b>26%</b>
rabais consentis sur vente ou location	12%	1%	0%	6%
crédit-bail immobilier ou location vente	4%	7%	2%	4%
ventes à paiement échelonné	1%	1%	4%	2%
autres aides immobilières	16%	18%	9%	14%
<b>Aménagement de zones</b>	<b>33%</b>	<b>22%</b>	<b>8%</b>	<b>22%</b>
<b>Versements à des fonds de garantie</b>	<b>1%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>
<b>Prises de participation</b>	<b>14%</b>	<b>7%</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>
dans SEML	13%	6%	9%	10%
dans autres sociétés que des SEML	1%	1%	3%	2%
<b>Prestations de service au bénéfice des entreprises</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>27%</b>	<b>11%</b>
dont - études, diagnostic, conseils de gestion	1%	2%	4%	2%
-promotion, aides à la commercialisation	2%	1%	21%	8%
<b>Autres</b>	<b>17%</b>	<b>37%</b>	<b>34%</b>	<b>27%</b>
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

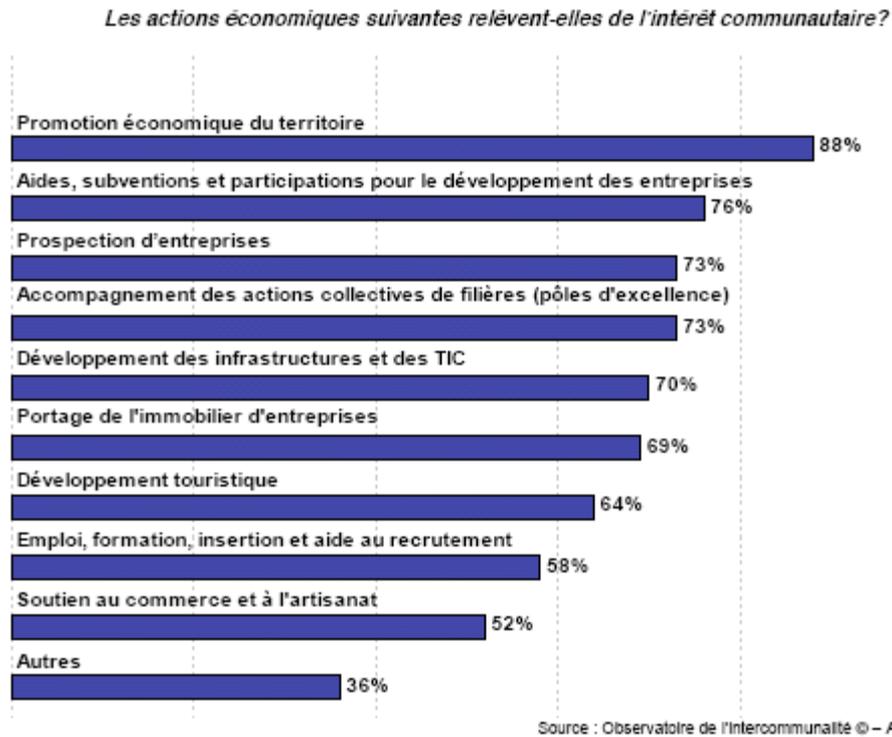
**Aides indirectes : contributions des différents niveaux de coll. terr. aux différents types d'aides indirectes**

	Communes	Départements	Régions	Total
<b>Aides immobilières</b>	<b>59%</b>	<b>20%</b>	<b>21%</b>	<b>100%</b>
rabais consentis sur vente ou location	97%	3%	0%	100%
crédit-bail immobilier ou location vente	44%	35%	21%	100%
ventes à paiement échelonné	31%	5%	65%	100%
autres aides immobilières	53%	24%	23%	100%
<b>Aménagement de zones</b>	<b>68%</b>	<b>19%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>
<b>Versements à des fonds de garantie</b>	<b>12%</b>	<b>37%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>
<b>Prises de participation</b>	<b>53%</b>	<b>12%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>
dans SEML	58%	12%	30%	100%
dans autres sociétés que des SEML	22%	11%	67%	100%
<b>Prestations de service au bénéfice des entreprises</b>	<b>10%</b>	<b>6%</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>
dont - études, diagnostic, conseils de gestion	12%	19%	69%	100%
-promotion, aides à la commercialisation	10%	3%	87%	100%
<b>Autres</b>	<b>29%</b>	<b>26%</b>	<b>44%</b>	<b>100%</b>
<b>Total</b>	<b>46%</b>	<b>19%</b>	<b>35%</b>	<b>100%</b>

Champ : département, région ou commune de plus de 5000 habitants ou groupement intercommunal dont au moins une collectivité membre dépasse ce seuil démographique en 2002

Source : Enquête annuelle réalisée par la Direction Générale de la Comptabilité Publique sur les aides à caractère économique des collectivités locales

Figure 1



## La place de l'aménagement urbain dans l'action économique locale : des indices contradictoires

L'aménagement tient donc une place de choix dans l'intervention économique intercommunale et ceci n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations. Un premier questionnement porte sur la pertinence dans la période actuelle de ce type d'actions, focalisées sur le « hard », alors même que des formes alternatives d'interventions axées sur le « soft » apparaîtraient plus adéquates. Les propos suivants de C. Demazière sont illustratifs d'une telle remise en cause : « dans un avenir proche, certaines collectivités locales pourraient constater les limites de cette stratégie d'offre, se traduisant par l'accumulation d'avantages financiers, de zones d'activités équipées, d'infrastructures autoroutières ou d'antennes universitaires », puis de conclure « une nouvelle conception de l'action publique émerge. Plutôt que de chercher à orchestrer le développement futur en ayant comme seul outil la dépense publique, la collectivité locale doit chercher à [...] mener en continu un diagnostic du tissu local d'entreprises [...], soutenir la constitution de filières [...] favoriser les relations interentreprises. Devant les collectivités territoriales [...] s'ouvre le champ de l'animation du tissu économique local » (Demazière 2000). Il nous semble toutefois que cette manière de problématiser l'action économique locale (le « soft » contre le « hard »<sup>16</sup>) n'épuise pas

<sup>16</sup> On a cité C. Demazière mais on trouve aussi chez P. Veltz cette différenciation entre « soft » et « hard » Veltz, Pierre. 2002. *Des lieux et des liens - Le territoire français à l'heure de la mondialisation.*

totale de la question de la place qu'y tiennent les actions d'aménagement. Car au-delà ou en-deçà de cette dichotomie sommaire entre « soft » et « hard », il y a la façon dont les intercommunalités pilotent et organisent les structures et outils d'intervention économique dont elles disposent. Si les développements qui précèdent ont déjà permis d'évoquer la question des structures et de leur alignement, une nouvelle interrogation apparaît ici qui a trait à l'usage que les différentes structures en charge de l'action économique font de l'outil « aménagement ». L'organisation des structures opérationnelles support des interventions économiques locales présente deux traits caractéristiques généraux ayant à voir avec la place des actions d'aménagement. L'enquête de l'Assemblée des Communautés de France de 2005 (déjà évoquée précédemment) signale d'abord l'existence d'une pluralité d'outils opérationnels mis en œuvre pour l'action économique, outils qui se partagent entre service interne (90% des intercommunalités dispose d'un service interne structuré -équipe permanente dirigée par un responsable dédié) et structures externes. Celles-ci prennent la forme d'agence de développement ou comité d'expansion (un tiers des intercommunalités sont concernées), à côté d'autres outils plus spécialisés : opérateurs fonciers (EPFL/EPA et SEM locales d'aménagement), dispositifs d'interfaces technologiques (plates-formes technologiques, CRITT, technopoles), dispositifs de l'insertion et de l'emploi (PLIE, Maisons de l'emploi), dispositifs locaux d'aide à la création d'entreprises (Plates-formes d'initiative locale). En ce qui concerne les missions assurées par ces différentes structures, l'enquête révèle une certaine division du travail, notamment entre service interne et agence économique externe : si « *l'action foncière ou le portage de l'immobilier d'entreprises ne sont quasiment jamais externalisés aux agences de développement, [...] les politiques d'attractivité [de ménages et d'entreprises], de services aux entreprises, et surtout d'aide à la création sont davantage déléguées aux agences de développement* » <sup>(17)</sup> (Figure 2, Figure 3). Du point de vue de la distribution des différentes missions prises en charge par les structures opérationnelles, on constate donc une tendance au découplage entre les actions relevant de l'aménagement et les autres formes d'intervention économique.

---

La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube. : « *Le soft, désormais, prime partout sur le hard. On plus exactement : le hard n'a d'intérêt que s'il permet une valorisation par le soft* ».

<sup>17</sup> L'enquête montre par ailleurs que les missions essentielles des agences sont consacrées à la prospection, au marketing et à l'animation du tissu économique.

Figure 2

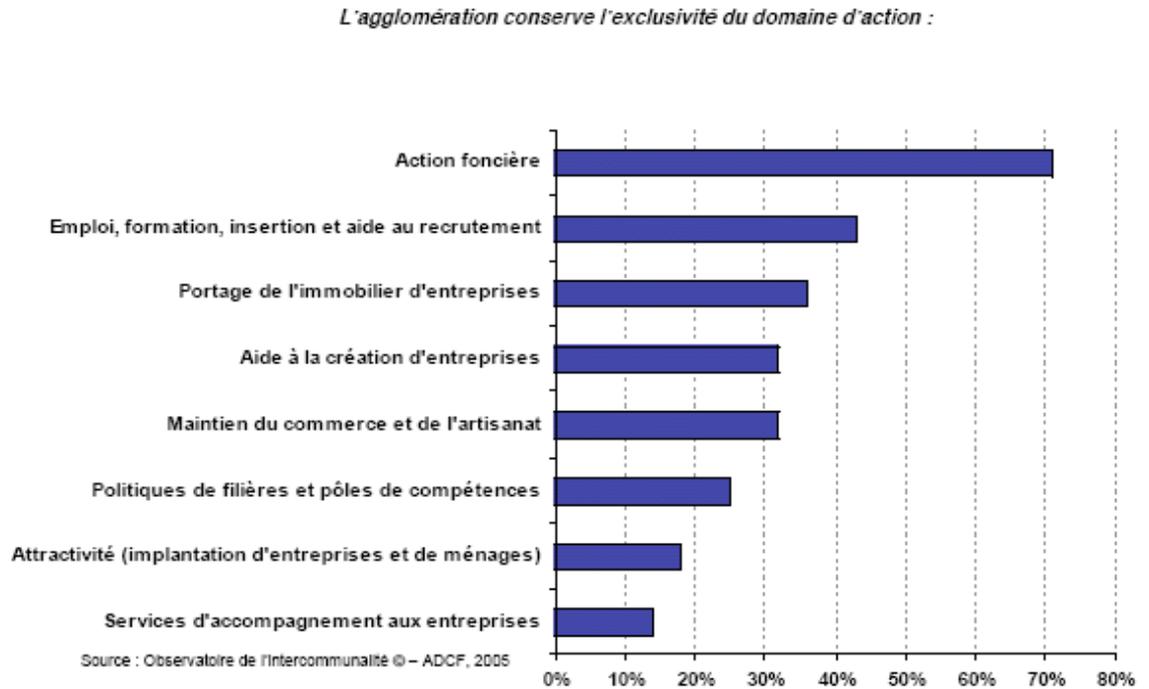
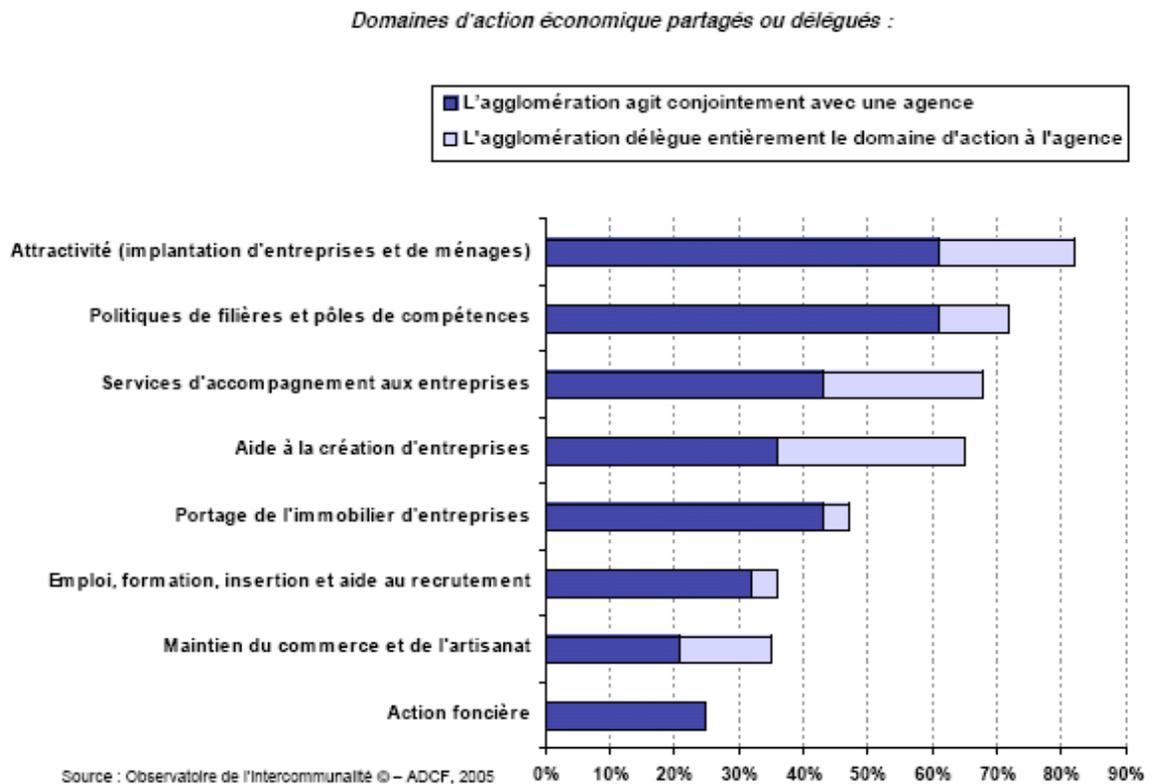


Figure 3



Cette tendance au découplage est pour partie contrecarrée par une autre tendance signalée par l'enquête, et c'est là le second trait caractéristique de la place de l'aménagement dans l'action économique locale. En effet, « 54% des agglomérations ont confié à une SEM locale d'aménagement des missions économiques (promotion,

*commercialisation des terrains ou des droits à construire) et 11% à des Etablissements Publics d'Aménagement ou EPFL». Si l'activité traditionnelle des SEM d'aménagement consiste pour l'essentiel à acheter, valoriser puis revendre des terrains, la montée des risques liés à une telle activité dans les années quatre-vingt dix a pu conduire récemment certaines de ces structures à enrichir leurs compétences initiales. Voilà ce qu'écrivait la revue « Economie Mixte » en 1999 à ce propos (article intitulé « Les SEM d'aménagement sur la voie de la diversification ») : « De plus en plus de SEM d'aménagement travaillent également en prise directe sur le champ du développement économique. Là aussi, elles globalisent les questions d'urbanisme avec, comme ligne de force, l'idée que tout projet doit s'enraciner dans un territoire constituant un ensemble socio-économique cohérent. A partir de là, beaucoup de SEM d'aménagement développent une offre d'ingénierie de l'implantation d'entreprise. Objectif concret : accompagner les entreprises qui s'installent dans le territoire de compétences de la SEM. [Elles] partent du principe que présenter des terrains aux chefs d'entreprise ne suffit pas à les attirer sur un territoire. Leur proposer de relayer leurs demandes de subvention auprès des collectivités territoriales non plus. Pour emporter la décision d'un entrepreneur, elles doivent assurer à la fois une étude financière, une analyse de ses besoins pour l'implantation ou le transfert de son entreprise, et un accompagnement complet, aussi bien en termes de maîtrise d'ouvrage que de prise en charge des démarches auprès des différents acteurs locaux publics ou privés [...] Là encore, le concept d'aménagement s'enrichit de nouvelles compétences ». Les réflexions menées depuis la fin des années quatre-vingt dix par le Club Ville et Aménagement sur l'évolution du métier d'aménageur ne font que confirmer les analyses exposées dans la citation précédente et les réponses faites à l'enquête de l'AdCF en 2005 : elles signalent, à l'échelle des opérations d'aménagement menées par les SEM locales, un couplage entre l'action d'aménagement et des actions directement orientées vers les entreprises.*

En définitive, du point de vue de l'action économique, l'aménagement apparaît comme un domaine d'action réservé de certaines structures opérationnelles, mais on constate simultanément un certain enrichissement des actions d'aménagement au-delà des seules actions d'équipement et de viabilisation.

Enfin, un dernier indicateur peut être mobilisé pour décrire le rôle de l'aménagement, qui envisage les positions respectives des directions du développement économique et des directions de l'aménagement dans les organigrammes des services intercommunaux (cf. Annexe). Sur l'ensemble des sept agglomérations du programme POPSU, trois cas de figure se présentent. Dans le premier (Nantes, Bordeaux, Toulouse), développement économique et aménagement relèvent de deux pôles distincts (et de même rang dans la hiérarchie administrative). Dans le second cas (Montpellier et Marseille), développement économique et aménagement font partie d'un même pôle dit du « développement territorial » (Montpellier) ou du « développement de l'espace communautaire » (Marseille). On trouve enfin les cas de Lille et Lyon, cas de figure intermédiaires, où aménagement et développement économique relèvent bien de deux pôles différents (ils se rapprochent alors du cas de figure n°1), mais les pôles du développement économique comprennent des services faisant référence au foncier et/ou à l'immobilier (ingénierie d'immobilier d'entreprises à Lille, direction du foncier et l'immobilier à Lyon). On retrouve ainsi à travers l'organisation interne des services des sept intercommunalités du programme POPSU un constat analogue à celui fait plus

haut, à savoir une certaine diversité<sup>(18)</sup> dans la façon dont s'articulent aménagement et développement économique : tantôt ils relèvent de pôles autonomes, tantôt ils sont regroupés au sein d'une même entité opérationnelle.

Qu'il s'agisse de la « localisation » de l'outil « aménagement » dans l'ensemble des outils opérationnels, internes et externes, de l'évolution des SEM d'aménagement ou des positions respectives de l'aménagement et du développement économique dans les organigrammes des services intercommunaux, tous ces indices dessinent un paysage pour le moins incertain quant à la place effective de l'outil aménagement dans l'action économique. La différenciation entre « hard » et « soft » s'avère par ailleurs peu éclairante puisque, selon les indices mobilisés, on constate à la fois des phénomènes de couplage et de découplage entre actions portant sur le « hard » et actions relevant du « soft ». C'est donc vers le terrain qu'il faut se tourner pour élucider ce qui à ce stade constitue encore un mystère. Nous avons donc entrepris une enquête auprès de trois agglomérations partenaires du programme POPSU (Bordeaux, Montpellier, Toulouse) afin de saisir la façon dont les praticiens de l'action économique mobilisent l'outil aménagement. Notre attention s'est centrée principalement sur la façon dont l'action économique est organisée : la question de l'organisation apparaît en effet centrale, en raison des évolutions institutionnelles récentes mais aussi du fait du rôle incertain (à ce stade) de l'outil « aménagement ».

## **Interventions économiques à Bordeaux, Montpellier et Toulouse**

Les développements qui suivent sont le résultat d'une enquête sur l'action économique locale à Bordeaux, Montpellier et Toulouse. L'enquête réalisée repose sur deux choix méthodologiques. Premier principe : il a été question plus haut de la multiplicité des structures concernées par l'action économique au niveau local. Ce constat pose à l'enquêteur la question de la porte d'entrée dans le terrain : par où faut-il commencer ? de quoi ou de qui faut-il partir ? Nous avons choisi de partir des pôles ou directions de développement économique intercommunaux. Du fait de la loi sur l'intercommunalité, ceux-ci sont en effet les chefs de file (a priori) de l'action économique à l'échelle d'une agglomération urbaine, concernés à la fois par l'élaboration de la « stratégie économique » (parce qu'intercommunaux), mais aussi par sa mise en œuvre opérationnelle (parce que services techniques). Le second choix méthodologique résulte de nos investigations préalables concernant la place de l'outil « aménagement » dans l'action économique et notre enquête s'est donc aussi penchée sur les services opérationnels en charge de l'aménagement urbain (services intercommunaux et/ou SEM d'aménagement).

---

<sup>18</sup> Rappelons ici que cette diversité dans l'organisation de la place de l'aménagement n'est qu'un cas particulier d'une diversité plus générale dans l'organisation des structures internes chargées du développement économique des intercommunalités. Des indicateurs aussi grossiers mais instructifs que ceux des budgets alloués à l'action économique laissent en effet entrevoir une grande diversité dans les moyens mis en œuvre : c'est ce que suggèrent des travaux menés sous la direction de C. Demazière par J. Blin sur les budgets Action économique de 6 communautés d'agglomération (Châteauroux, Angoulême, Saint-Brieuc, Lorient, Saint-Étienne, Montpellier). On notera le cas particulier de Montpellier qui se distingue très nettement des autres agglomérations étudiées par l'importance de son budget Action économique, à la fois en terme absolu (69,2 M d'euros en 2002), que par le budget par habitant, 164 euros/habitant – ce ratio est de 40 euros /habitant pour Saint-Etienne, proche de la moyenne nationale).

A l'arrivée l'enquête s'est appuyée sur une série d'entretiens semi-directifs, au cours desquels une large documentation a pu être recueillie (Tableau 2). Notre enquête nous a conduit à interroger des personnes n'appartenant pas aux directions intercommunales ou aux SEM sélectionnées a priori. Ces entretiens « complémentaires » sont à eux seuls significatifs : ils signalent que l'intervention économique intercommunale, au-delà de la question de la place de l'aménagement, est potentiellement concernée par les trois problématiques suivantes :

- le rapport technicien/élu ;
- le rapport commune/intercommunalité ;
- le rapport structures intercommunales/opérateurs spécialisés (professionnels de l'immobilier d'entreprises, pôles de compétitivité, agences de développement, technopôles,...).

Notons enfin la présence d'un professeur d'université parmi nos interlocuteurs. Elle signale le fait que monde universitaire et collectivité locale peuvent, dans certaines configurations sociohistoriques, travailler de concert à l'aménagement et au développement d'une agglomération. Dans le cas présent, il s'agit de l'implication forte jusqu'à une période récente des géographes montpelliérains dans la gestion locale de la Ville ; R. Dugrand, adjoint au maire et professeur de géographie, en est (fut) la figure emblématique.

La diversité des « compléments » d'enquête réalisés signalent par ailleurs que les 3 problématiques évoquées ne se posent pas avec la même acuité dans les différentes agglomérations étudiées. C'est ce que nous développerons dans ce qui suit.

**Tableau 2 : Récapitulatif des personnes interviewées dans les trois agglomérations sélectionnées**

	<b>Bordeaux</b>	<b>Montpellier</b>	<b>Toulouse</b>
<i>Pôle ou direction intercommunal(e) du développement économique</i>	3 personnes interviewées	1 personne interviewée	2 personnes interviewées
<i>Pôle ou direction intercommunal(e) de l'aménagement</i>	4 personnes interviewées	2 personnes interviewées	2 personnes interviewées
<i>SEM d'aménagement</i>	1 personne interviewée	3 personnes interviewées (2 SEM différentes)	3 personnes interviewées (1 SEM)
<i>Autres structures</i>	Structures communales : 1 personne service économique, 1 personne service aménagement (2 communes différentes) Opérateurs spécialisés : 1 personne agence de développement, 1 personne technopôle, 1 personne commercialisateur immobilier d'entreprise	1 élu 1 personne commercialisateur immobilier d'entreprise	1 personne professeur d'université 2 personnes associations porteuses de pôles de compétitivité (2 pôles)

Les trois agglomérations étudiées, toutes situées au sud de la Loire et sans véritable tradition industrielle <sup>(19)</sup>, présente des situations contrastées du point de vue de l'action économique. Contrastées d'abord sur le plan des structures intercommunales, puisque des communautés d'agglomération jeunes côtoient une communauté urbaine ancienne : la communauté d'agglomération du Grand Toulouse a été créée en 2001, à la suite du District créé en 1992 et compte 25 communes ; la Communauté Urbaine de Bordeaux a été créée en 1966 et compte 27 communes ; la communauté d'agglomération Montpellier Agglomération a été créée en 2001, à la suite du District créé en 1965 et compte 31 communes.

Contrastées ensuite sur le plan des structures industrielles : on connaît la très forte spécificité toulousaine autour de l'aéronautique et du spatial, qui n'a d'équivalent ni à Bordeaux ni à Montpellier.

A ces deux types de variabilité s'ajoute celle liée à l'objet qui nous intéresse et qui concerne les structures intercommunales en charge du développement économique (cf. Annexe). Montpellier se distingue ainsi de Bordeaux et de Toulouse : dans celles-ci le développement économique constitue un pôle autonome animé par un directeur général adjoint des services alors qu'à Montpellier la direction du développement économique fait partie, avec les directions en charge de l'aménagement, d'un même pôle du

<sup>19</sup> L'industrie qui y existe, parfois omniprésente, est pour l'essentiel la résultante de la politique d'aménagement du territoire et de décentralisation industrielle de l'après-guerre.

développement territorial. Du point de vue de l'ancienneté et du nombre de personnes affectées, les situations sont elle aussi variées, puisqu'à Toulouse l'action économique est toute jeune (elle naît pour ainsi dire avec la création de la communauté d'agglomération) et une dizaine de personnes y travaillaient au moment de l'enquête alors qu'elle est plus ancienne et portée par des structures beaucoup plus conséquentes à Montpellier (une cinquantaine de personnes) et Bordeaux (une quarantaine de personnes).

Alors que les agglomérations et les structures institutionnelles dans lesquelles elles opèrent présentent d'indéniables différences, l'activité des trois directions du développement économique enquêtées présentent un certain nombre de points communs. Toutes trois mettent en œuvre des actions « soft » d'animation du tissu économique. Ceci se manifeste de trois façons : des actions de suivi de filières, la mobilisation des équipements et événements sportifs ou culturels comme point d'appui de l'intervention économique, une mise en circulation de l'information économique.

On trouve ainsi dans toutes trois des spécialistes qui suivent certaines filières et secteurs d'activité spécifiques. Au Grand Toulouse, un chargé de mission s'occupe des sciences de la vie et de santé, un autre se consacre à la navigation par satellite. A Montpellier Agglomération on trouve un chargé de mission consacré à la filière « santé agro », un autre chargé de la filière « TIC » et enfin un troisième travaillant sur « énergies renouvelables artisanat ». Le pôle développement économique de la CUB travaille aussi par filière mais son positionnement apparaît quelque peu différent, puisqu'il ne s'agit pas ici de se focaliser sur des filières préalablement déterminées, mais plutôt d'animer des « projets économiques ». C'est le travail de la direction des projets économiques : *« L'appellation n'est pas choisie par hasard, c'est le Ministère des dynamismes, de ce qui bouge, à l'écoute de ce qui se passe dans l'économie. Il y a, bien sûr les high tech, il y a le tertiaire supérieur, mais il y aussi la chimie, la logistique, l'agroalimentaire, le commerce, et aussi l'économie solidaire. On est attentif à toutes les activités. On est dans une métropole qui est forcément multi-activités : il y a certes des points forts mais la cible est beaucoup plus large que cela ».*

Les trois directions intercommunales sont toutes organisatrices d'évènements tournés vers le monde des entreprises, toutes trois attentives aux évènements sportifs et culturels ou scientifiques (coupe du monde de rugby, capitale culturelle,...) sur lesquels elles ne manquent pas de s'appuyer pour intensifier leur action auprès des entreprises. Point ici d'innovation majeure mais, par exemple à Montpellier, des pratiques traditionnelles et courantes de l'action économique : *« L'agglomération est cofinanceur de congrès scientifiques. Montpellier est le troisième pôle de tourisme d'affaires en France et c'est la première destination pour les congrès médicaux. Une société d'économie mixte qui s'appelle Enjoy détient le Chorum, le Palais des Congrès, le Zénith, le Palais des Expos. Ceci nous permet de travailler assez étroitement et d'exploiter tous les congrès qui se font sur Montpellier qui sont en lien avec les filières qu'on développe. En général, on est présent et on conduit une action de prospection directement sur le congrès. On ne peut pas dire que ça produise des résultats en termes d'implantation mais par contre ça permet d'entretenir, de rencontrer des nouveaux partenaires, des entreprises et en tous les cas toujours de faire la promotion du territoire en marketing territorial. Pour la culture c'est pareil. On essaye au maximum d'immiscer les*

*partenaires entreprises dans les structures culturelles. Par exemple pour le musée Fabre, qu'on a ré-ouvert en février dernier, on a organisé une opération sur le mécénat d'entreprises. Par exemple, dès qu'on reçoit des délégations étrangères, on organise une visite du musée, ou un équipement sportif. Tout cela fait partie de cette visibilité que l'on souhaite donner du territoire. On « vend » l'agglomération dans toutes ses composantes. On sait qu'il y a des projets d'implantation qui peuvent se jouer sur des petits riens. Les plus anciens racontent toujours qu'il y a des implantations significatives qui s'étaient jouées parce que le chef d'entreprise était un fana d'opéra ou la femme était une fana d'opéra et c'est ce qui avait déclenché au final la décision d'implantation. Autre exemple on a utilisé la coupe de rugby puisqu'on avait l'Australie en résidence. Pendant un mois, au mois de septembre, il y avait beaucoup de supporters australiens, et il se trouve que le supporter australien de rugby est aussi en général un chef d'entreprise avec un pouvoir d'achat très élevé. Donc on a aussi profité de tous ces gens qui venaient ici en résidence pour conduire une action de partenariat avec les Australiens, et les entreprises australiennes. On a organisé une convention d'affaires France-Australie sur le secteur des biotechs pendant la coupe du monde de rugby. Autant que possible on utilise l'évènement pour organiser un autre évènement en parallèle. On n'aurait jamais développé les liens avec l'Australie s'il n'y avait pas eu la coupe du monde de rugby. Résultat, il y a des entreprises montpelliéraines qui grâce à cette convention d'affaires ont pu nouer des partenariats commerciaux avec des Australiens.*

*Nous sommes habitués à fonctionner comme ça. C'est cette vision technopolitaine qu'a mis en place l'équipe autour de Georges Frêche dans les années 80. C'est cette idée de développement économique au cœur de la cité, dans toutes ses composantes, avec un maillage fort entre le développement économique et tous les atouts de la ville, qu'ils soient culturels, sportifs,... pour faire du développement économique »*

*De façon analogue à Bordeaux, l'importance donnée par le pôle développement économique au projet de candidature à la « capitale européenne de la culture » (candidature finalement non retenue), qui participe d'une action plus générale sur les variables « immatérielles » du développement économique : « autre exemple de projet sur lequel j'ai travaillé, très intéressant, c'est la candidature pour l'année capitale européenne de la culture. Bordeaux venait d'avoir l'UNESCO. Mais l'UNESCO, c'est du « béton », c'est de la pierre, on est dans un cadre urbain, matériel. Ce qui est intéressant dans « Capitale culturelle » c'est qu'on a beaucoup d'immatériel. On cherche à montrer la créativité, on cherche à réveiller les passions, l'envie de faire quelque chose ensemble, se bouger. Les Lillois ont montré ce qu'on pouvait faire : 2004 a été réussi parce qu'il y avait des centaines de milliers de personnes dans la rue en plein de mois de décembre, c'est une mobilisation de toute une population. Une candidature comme ça pour le développement économique c'est formidable parce que c'est d'une part, un exercice de promotion mais ça tout le monde l'a compris mais c'est surtout un exercice de pédagogie sur le développement territorial »*

*Enfin à Toulouse, le responsable du pôle développement économique verrait idéalement son organisation comprendre aussi les compétences « aménagement, culture et communication ».*

Les trois agglomérations sont aussi des opérateurs importants de communication et d'information (dans l'une des directions, la composante marketing et promotion est devenue générique et transversale au point de ne plus figurer dans aucun intitulé des

services). Elles jouent de fait un rôle éminent dans la mise en circulation de l'information économique : elles sont autant réceptrices qu'émettrices, à partir et vers des cibles multiples, en sollicitant des vecteurs classiques (la lettre d'information, électronique ou non, la plaquette, la participation à des congrès, l'organisation de rencontres, cf. exemple dans l'encadré ci-dessous consacré aux outils montpelliérains) ou plus inédits (lancer une idée nouvelle dans un réseau et examiner comment elle est reçue, cf. exemple dans l'encadré ci-dessous consacré aux pratiques toulousaines).

Les outils de l'information-communication économique locale de la direction du développement économique à Montpellier : lettres, manifestations récurrentes, fichiers-cibles. Morceaux choisis :

*« Nous éditons tous les deux mois la lettre d'information économique que l'on adresse à tous les chefs d'entreprise de l'agglomération. On diffuse à 40 000 exemplaires. On a aussi, en termes de support de communication, une lettre d'information électronique qui est ciblée uniquement innovation, diffusée à 6000 exemplaires vers les entreprises innovantes, des prescripteurs et des journalistes. Elle paraît une fois par mois. On y met des petites brèves sur les derniers pôles innovants, des entreprises, les derniers partenariats scientifiques. Sous forme papier, c'est très généraliste. Il y a un dossier central, qui en général est consacré à l'innovation. Une rubrique internationale et après une rubrique tendances où on fait part de certaines études qu'on a commandées, ou d'autres informations sur les tendances lourdes du territoire qu'on essaye de mettre en avant. Y figure aussi notre agenda et les chiffres clé. On l'édite en français, on fait souvent des tirés à part en anglais puisque quand on les présente sur des salons, on fait en sorte qu'il y ait au moins une rubrique de la lettre qui colle avec la thématique du salon. La lettre électronique elle est faite au sein de mon service ; il y a un service marketing au sein de la direction du développement économique. Il y a une personne qui monte la lettre électronique. La lettre papier est faite avec tous les chefs de service de la direction. On a un comité de rédaction une fois par mois. On est accompagné pour la monter par des prestataires ; on rédige le chemin de fer de la lettre et puis après les journalistes vont interroger.*

*On organise aussi ici en interne des événements récurrents où les chefs d'entreprises ont l'habitude de venir. C'est ce qu'on appelle « Les prospectives », les « Montpellier clubs d'affaires », les « Montpellier atouts parcs ». On a en général 200 chefs d'entreprises sur les « Montpellier prospectives », on en fait un tous les deux mois. C'est plus ciblé sur les « Montpellier clubs d'affaires ». On a vraiment pris en charge l'animation territoriale au niveau de l'agglomération. On organise cela en soirée, format 18 – 20 heures. Pour les « Montpellier prospectives » on choisit une thématique transversale et on invite les chefs d'entreprises de l'agglomération. Il y a une petite conférence et après c'est toujours ou des témoignages ou des interventions d'experts sur la thématique en question et des échanges avec la salle. Ça fait longtemps qu'on fait « Prospectives » et ça a vraiment une audience.*

*On est en contact permanent avec les entreprises, par divers canaux. Ça peut être par le biais de ces manifestations, soit les visites d'entreprises des différents chargés de missions de la direction. On est aussi en contact avec les entreprises dès qu'il y a une demande d'implantation. On est en contact avec elles dans le*

*cadre des pôles de compétitivité. On a un travail de terrain, d'animation de la filière, en lien et en collaboration avec les pôles de compétitivité ou avec la région, puisqu'on travaille quand même de façon très étroite avec les services de la région. Donc on est en lien permanent avec les entreprises. On s'est organisé en fichiers cibles, et donc on diffuse auprès de ces fichiers cibles un certain nombre d'informations. On a les fichiers des entreprises performantes de l'agglomération : il y a 800 entreprises, on les connaît toutes. Il y a le fichier des grands groupes de l'agglomération. Donc là c'est plus restreint, il y a une trentaine de grands groupes avec qui on mène des actions particulières aussi. Après on a le fichier du « tout venant », donc là c'est les 29 000 entreprises qui sont sur l'agglomération. Chaque fois on cible les manifestations en fonction des objectifs et des fichiers-cibles que l'on souhaite atteindre. On a un maillage très serré »*

L'art subtil de la mise en circulation de l'information à Toulouse : principe du sonar, sélection du bon porte-parole, sélection des ambassadeurs, manifestations inédites. Morceaux choisis :

*« Moi je ne fais que de l'animation. Je rencontre un type, je rencontre un autre type, je pense qu'ils ont intérêt à se rencontrer et puis je les fais se rencontrer.*

*En fait mon vrai métier ici c'est de rentrer dans les réseaux, de prendre, animer, manipuler, acheter l'information, voir comment elle revient etc. De temps en temps on lâche une idée, par exemple utiliser la géolocalisation pour Alzheimer. Est-ce que c'est une bonne idée, est-ce qu'à Toulouse on pourrait bosser là-dessus ? On lance l'idée et on regarde comment c'est perçu.*

*Le mot d'ordre du service, c'est de « ne rien faire : ne rien faire seul ». Chaque chargé de mission cultive des réseaux qui sont extérieurs. Ils s'appuient sur des relais. Par exemple, si on dit : « il faut peindre toutes les maisons en rose », et bien dans trois jours il faut que tout le monde sache dans Toulouse qu'on est en train de réfléchir sur l'idée de peindre les maisons en rose.*

*De temps en temps je ne peux pas dire les choses parce que les élus ne comprennent pas ou parce que par intérêt personnel ils ne peuvent pas le faire. Dans ce cas on utilise des réseaux : quand je veux faire passer une idée, j'appelle le patron de telle instance toulousaine et je lui dis : « Moi à votre place je... ». Parfois il faut passer par un intermédiaire « extérieur » pour lancer une idée, parce qu'un élu ne le ferait pas : il est en période pré électorale, il l'aurait déformée, il l'aurait fait en marketing personnel. Tout cela marche très bien parce qu'il y a une certaine complicité, une certaine reconnaissance et puis une discrétion. C'est des réseaux, mais des réseaux locaux.*

*Avant je travaillais beaucoup sur des réseaux nationaux et internationaux, mais c'est quelque chose que je ne fais plus du tout parce que l'international il est ici pour moi, à travers les gens internationaux qu'on a ici. C'est le chercheur qui passe plus de temps dans l'avion, c'est la personne qui vend des chaussures fabriquées je ne sais pas où mais qui vient de Toulouse, c'est Madame X qui est connue au Japon et déclenche des émeutes à l'aéroport quand elle arrive. Il y en a quelques autres. Donc mes ambassadeurs ils sont là, dans mon territoire. Ce sont les 50 personnes qui prennent le plus l'avion. Je les ai contactés, je leur ai raconté une « histoire », et je vérifie qu'elle n'est pas complètement stupide,*

*pour qu'ils la partagent. Ensuite quand ils vendent des chaussures au bout du monde, on leur dira « Ah vous venez de Toulouse ? » et eux répondront « Ah Toulouse c'est... ». Le but c'était donc de les « former » avec quelques mots clés que je leur ai donnés pour qu'ils véhiculent une image de Toulouse, une image construite et analysée. Et en plus ils sont ravis de le faire. Ensuite ils nous reviennent et nous disent « Oui je l'ai testé auprès de mon client à Singapour, il y croit ». Rien à voir avec les délégués au commerce extérieur, qui ne servent à rien.*

*Très souvent on fait des rencontres collectives et festives. On a fait le tournoi des pôles de compétitivité de rugby. On a été voir la DGE et on a proposé de faire cela pour la coupe du monde de rugby, à Toulouse. C'était une journée splendide, tout ça au stade, tous sont venus, tous les grands patrons, ils sont tous venus ! On avait mélangé les équipes d'Airbus avec les équipes du CHU. On a passé une journée fondatrice pour moi et après on a tous dansé comme des fous jusqu'à deux heures du matin. Je pense que c'est beaucoup mieux qu'un colloque. Ils s'en souviennent tous encore ».*

En ce qui concerne les actions « hard » et l'aménagement plus particulièrement, les réponses des responsables des trois services de développement économique rencontrés ne laissent aucun doute : loin de s'en désintéresser, tous trois font une place de choix à l'aménagement. Mais, même si tous insistent sur l'importance de l'outil, la fonction attribuée à l'aménagement n'est pas univoque. C'est ce qui transparaît dans les trois citations ci-dessous issue chacune d'une direction différente :

*« Vis-à-vis de l'économie, les deux armes incontournables des communautés urbaines c'est le foncier et l'argent, sauf qu'il ne faut pas confondre les moyens et l'objectif. C'est l'aménagement au service du développement économique, qui est bien plus que l'aménagement »*

*« La commercialisation des parcs d'activité au niveau immobilier d'entreprises, [...] c'est le fond, le cœur de l'action aujourd'hui »*

*« Aménagement et développement économique, c'est consubstantiel pour moi. [...] l'axe principal de traduction de ce que je propose intellectuellement c'est l'aménagement. Donc l'acte d'aménagement est l'acte premier. Il y a l'acte intellectuel d'abord, stratégique et puis après il se traduit dans un bras armé ».*

Hard et soft sont donc bel et bien articulés dans la pratique de l'action économique des trois agglomérations étudiées, mais, comme le laissent augurer les trois citations précédentes, ils sont **orientés** et **articulés** selon des perspectives assez nettement différentes. Pour rendre compte de ces différences, il nous faut « plonger » dans l'épaisseur tant historique qu'organisationnelle de chacune des trois agglomérations étudiées.

Nous avons pris le parti de donner directement et abondamment la parole aux interlocuteurs que nous avons rencontrés (en retranscrivant leurs propos). L'action économique locale constitue un champ d'intervention publique relativement récent, où les acteurs ont dû se faire une place dans un système local évolutif, multi-acteurs et multi-compétences. Ils ont dû, dans ce contexte, inventer des modalités de travail, afin de répondre à une catégorie d'usagers de la ville, les entreprises, qui a connu d'importantes transformations dans la période récente. Les personnes que nous avons

rencontrées opèrent dans des situations « chaudes » plutôt que « froides ». Tenter à ce stade de modéliser (et donc de « refroidir ») ces pratiques à partir du matériau extrêmement riche qu'on a pu récolter trahirait la nature de l'activité dont on nous a rendu compte. On perd ce faisant sans doute quelque peu en intelligibilité. On redonne aussi au lecteur toute sa place dans l'interprétation des fragments que l'on a choisi de restituer <sup>(20)</sup>. Ceci explique aussi pourquoi on a systématiquement esquissé l'histoire des structures porteuses de l'intervention économique locale.

Extrait : « *Promotion, prospection économique,...* j'en suis totalement revenu et mon action ici à X m'a perturbé sur mes certitudes. Maintenant j'y vois à peu près clair. C'est pour ça que je dis qu'il n'y a pas de modèle, parce que ce que je fais ici n'a rien à voir avec ce que j'ai fait à X ou ce que j'ai fait à Y. Pas parce que j'ai changé, parce que le monde a changé, parce que le territoire n'est pas le même. Même si quelque part la mare où il faut pêcher le poisson est la même pour tout le monde, les poissons sont différents et les techniques sont différentes suivant le territoire où vous êtes, suivant la berge où vous êtes. Donc le modèle je n'y crois absolument pas, je n'ai pas de certitudes, j'ai quelques intuitions » (un responsable de pôle développement économique).

Ajoutons enfin que certains aspects de l'action économique sont évoqués dans certaines agglomérations et pas dans d'autres. Ceci n'implique aucunement que ces aspects ne sont pas présents lorsqu'ils ne sont pas évoqués dans le texte. Ceci implique simplement qu'ils ne nous ont pas paru centraux dans les interprétations que nous proposons de l'action économique particulière analysée.

---

<sup>20</sup> Nous faisons nôtres les propos de F. Fourquet dans l'« Avis au lecteur » qu'il a rédigé pour son ouvrage magistral consacré à l'histoire de la comptabilité nationale et du plan (« Les comptes de la puissance ») : « [...] une expérience précédente [...] m'avait appris la supériorité extraordinaire d'une histoire contemporaine racontée par ses acteurs eux-mêmes sur un ouvrage se disant scientifique et se bornant, souvent, à recouvrir la parole des acteurs par une réécriture savante mélangeant sans discernement possible pour le lecteur, l'information primaire donnée par les acteurs et le commentaire du chercheur ; celui-ci apparaît ainsi comme un savant, et les informateurs comme des praticiens dépourvus de science. J'ai résolument pris le parti contraire, en décidant dès le départ de donner à cette histoire la forme d'un récit collectif [...] » (p.XI) Fourquet, François. 1980. *Les comptes de la puissance - histoire de la comptabilité nationale et du plan*: Encres.

## ***L'intervention économique dans l'agglomération montpelliéraine***

### **Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales**

On peut distinguer trois grandes périodes dans l'histoire de l'intervention économique à Montpellier, avec deux dates charnières : d'une part, 1985, qui voit le lancement de la Technopole, et d'autre part, 2001, avec la création de la communauté d'agglomération.

#### *Avant 1985...*

L'aménagement à vocation économique apparaît dans les années soixante-soixante-dix à Montpellier. D'emblée il relève d'une structure intercommunale : le district (créé en 1965, qui comptera 12 puis 15 communes). Ses principales réalisations sont deux zones industrielles dans des communes périphériques, selon un axe est-ouest <sup>(21)</sup>, Vendargues (est) et Saint-Jean de Védas (ouest). La première est le support du développement économique « moderne » des années 70 : elle va accueillir des entreprises « décentralisées » (par exemple une entreprise de fabrication de tubes pour l'industrie atomique). La deuxième zone située sur la route de Sète accueillera des entreprises typiques de l'économie urbaine : entreprises du BTP, de chauffage, des dépôts-ventes. Dans les deux cas, ces zones sont initiées par le district, et l'opérateur qui réalise l'aménagement est (déjà à cette époque) la SERM, SEM d'aménagement.

Ces actions sont réalisées par une petite équipe au niveau du district (comme d'ailleurs au niveau de la SERM, qui n'a pas à cette époque l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui), soit une petite dizaine de personnes, dont le rôle est essentiellement de mettre en œuvre. La compétence développement économique du district se traduit essentiellement par des actions d'aménagement.

Le changement de majorité municipale à Montpellier (et dans le district) en 1977 ne va pas créer de rupture dans les actions de développement économique menées par le district, tout au plus une amplification : il n'y a pas à cette époque de ligne directrice qui oriente les différentes actions opérationnelles : on saisit plutôt les opportunités, selon les disponibilités foncières, qui sont importantes dans certaines communes. Le principe de l'intervention à cette époque relève plutôt de « on a de la demande et on répond ».

#### *1985 et l'invention de la Technopole...*

Si le premier mandat de la « nouvelle » équipe municipale n'a pas véritablement modifié les modes d'action, une réflexion était néanmoins menée qui ne prendra corps dans la pratique qu'au moment du second mandat. Le lancement de cette nouvelle logique dans l'intervention publique locale sera réalisé en 1985. Un événement est créé : on célèbre les 1000 ans de la ville et l'on en profite pour penser la ville de

---

<sup>21</sup> Un second axe de développement, orienté nord-sud, prend forme fin des années soixante, le long de la « route de la Mer », qui voit les premières implantations de supermarché. Celles-ci se font au fil de l'eau, sans plan d'ensemble.

demain. Un discours mobilisateur est produit autour de la notion de « technopole » : il s'agit de faire de Montpellier une Technopole.

Un changement de registre dans l'intervention économique locale est ainsi initié en 1985. On notera qu'un certain nombre d'idées qui seront mobilisées à Montpellier étaient dans « l'air du temps » (les montpelliérains n'ont pas inventé la notion de technopole). On peut néanmoins considérer qu'il y a eu une interprétation particulière de la notion de technopole à Montpellier. On pouvait en effet envisager deux acceptions différentes. On peut d'abord considérer « le technopôle » (au masculin) comme un secteur géographique ou un parc d'activités dédiées. A Montpellier ce n'est pas ce sens là qui a été privilégié. On a plutôt considéré que c'est la ville qui est technopole avec toute son organisation : ce qui fait « la technopole » (au féminin) c'est tout à la fois la présence d'université, d'une vie culture animée, d'un système de transport urbain efficace et de zones d'accueil pour les entreprises (qui constituent les pôles de la technopole). Le lancement de la Technopole-intervention économique va donc coïncider avec la mise en œuvre d'une politique culturelle très soutenue.

La Technopole montpelliéraine, c'est donc d'abord la production d'un discours de mobilisation. On invente une appellation spécifique « Montpellier LR Technopole ». Cette invention participe d'une certaine manière du travail de communication très important qui sera mené à la même époque et fournira les premiers slogans et affiches publicitaires lancés par une Ville). L'un de nos interlocuteurs acteurs de cette époque souligne l'importance de la création de cette appellation et notamment l'ajout des initiales LR, qui visent à créer une intrigue : « LR c'est comme un point d'interrogation pour que la personne qui se trouve en Australie se dise "mais c'est quoi ce LR ?" ». Autre objectif explicite de ce discours : faire connaître Montpellier sur la scène internationale. L'un des vecteurs de cette « internationalisation » sera l'organisation à Montpellier dans les années quatre-vingt du congrès mondial des technopoles. Un certain nombre de technopoles se sont en effet regroupées dans une association internationale, Montpellier en est membre et utilisera ce réseau pour se faire connaître et reconnaître au niveau international. A titre indicatif : le Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Montpellier, Michel Lacave, sera un temps Vice président de l'International Association of Science Parks.

On retrouve la trace de ce discours de la « Technopole » dans un ouvrage collectif qui paraît en 1988 aux éditions du G.I.P Reclus, et constitue pour ainsi dire le « manuel » de la Technopole (cet ouvrage est la référence spontanément citée par un responsable actuel de la communauté urbaine) (Brunet et al. 1988). On trouvera dans l'encadré qui suit un certain nombre d'extraits significatifs de cet ouvrage. Ceux-ci relativisent très sérieusement la nouveauté de certaines notions aujourd'hui largement diffusées (cluster, ville créative, attraction des cadres, effet cafétéria) voire omniprésentes. Ces notions étaient manifestement dans l' « atmosphère montpelliéraine » dès les années quatre-vingt. De ce point de vue, le cas montpelliérain présente un intérêt considérable : il représente un cas réel de mise en œuvre dans la pratique de ces notions et permet ainsi d'en tester les effets concrets. Ajoutons que la publication citée est l'œuvre d'universitaires montpelliérains : c'est là l'indice d'une caractéristique importante de l'intervention publique montpelliéraine, qui a pris appui sur le potentiel universitaire local (et notamment la Maison de la Géographie) pour concevoir son mode d'action. La présence d'universitaires à la mairie en atteste, au premier rang desquels Raymond Dugrand.

« Montpellier Europole, 1988 » : structure d'un discours mobilisateur  
Cluster

*« Tout est mis en œuvre, au sein de chaque technopole, pour assurer et renforcer la cohérence entre les quatre éléments du système technopolitain : industries à haute technicité, formation, recherche et structures de coordination et de concertation destinées à associer les trois autres composantes dans une dynamique commune » (J.P. Garnier)*

*« Cinq pôles techniques spécialisés [...] constituent autant d'axes de développement : les activités liées à l'économie de la santé ; l'informatique et l'électronique ; le secteur agro-biologique et l'aquaculture ; les nouveaux moyens de communication ; le tourisme et les loisirs. La stratégie consiste à mener au sein de chaque pôle des actions spécifiques permettant leur renforcement, l'amélioration des relations au sein du triptyque Enseignement-Recherche-Industrie, la promotion de la ville et de la région au niveau international » (R. Ferras et J.P. Volle) »*

*« Il est assez symptomatique de voir les vignerons du Biterrois s'obliger à un pèlerinage en Californie pour y découvrir avec émerveillement la fécondation des vignobles par les institutions de recherche et les laboratoires d'analyse, en ignorant complètement qu'à côté de chez eux Montpellier possède les mêmes compétences, voire bien mieux encore, et des laboratoires parfois sous-employés » (R. Brunet)*

Création, culture

*« [...] pour les responsables du développement local [...] les grands enjeux « technopolitains » de la fin du XXème siècle :*

*-le passage à un concept global de technopole (techno-polis) intégrant le couple industrie-recherche, la création culturelle et artistique, le développement scientifique par l'invention des nouvelles harmonies urbaines ;*

*-la capacité à concevoir la formation des hommes, et notamment les filières d'enseignement supérieur, en fonction des besoins actuels et prévisibles des entreprises technopolitaines (jusqu'à des « customized training programs ») » (M. Lacave)*

*« L'europole, au féminin, est proposée ci-après, selon les radicaux grecs eurein (inventer, trouver) et polis (ville), comme la ville sont le développement se fonde sur la créativité, l'innovation, l'invention, la découverte, et pas seulement sur le transfert de techniques mises au point, éventuellement ailleurs » (R. Brunet)*

*« « Villes autonomes, porteuses en elles-mêmes de leur propre développement économique parce qu'elles ont compris que l'urbanisme, la recherche, l'enseignement, la formation, la culture et le sport sont indissociables de l'économie : telles sont les technopoles... » citation de G. Frêche, par R. Brunet »*

Attirer les cadres

*« La création ou le développement d'une europole exige à la fois et de toute évidence, des chercheurs et des cadres [...] Chercheurs et cadres ont des comportements, des moyens et des aspirations de nature comparable [...] Ils relèvent du même milieu social, à quelques degrés et quelques chapelles près. Une europole est aussi –ne disons pas d'abord- un marché de « cadres ». Il faut*

*donc les attirer et les retenir. [...] Cette bourgeoisie qui fait les technopoles a besoin de contacts, et de lieux de contact : des places, des festivités, des clubs [...] Elle a besoin de Paris : l'aéroport [...] Elle soigne son temps de hors-travail ; il lui faut du sport et de la culture, des installations et des manifestations [...] Elle se soucie au plus haut point de la formation de ses enfants et du point de vue des épouses » (R. Brunet)*

Effet « cafét »

*« L'un des traits spécifiques de la convivialité technopolitaine, en effet, est la propension à ériger la sphère du « hors travail » en complément, sinon en prolongement, de celle du travail. [...] on sait, pour citer, un exemple célèbre, que telle boutique de sandwiches de Palo Alto a vu naître beaucoup plus de produits de haute technologie et de « sociétés » issus des discussions entre les techniciens de Hewlett-Packard, que le restaurant cafétéria de l'entreprise. De même, nul ne peut ignorer aujourd'hui l'utilité des « greens » d'un club de golf ou des bars installés dans les « marinas » qui, en offrant un « cadre décontracté » à des cadres qui ne le sont pas moins, ont favorisé le « bouillonnement » et le « brassage » d'idées, au point d'être comptabilisées, par les sociologues d'outre-Atlantique, parmi les « creusets de l'innovation ». On pourrait mentionner, dans le même ordre d'idées, les inaugurations de salons, les « premières » de spectacles ou les « vernissages » d'expositions, en y incluant bien sûr les « apéritifs » qui précèdent le ou les repas qui suivent » (J.P. Garnier)*

Si la Technopole constitue un discours mobilisateur, on ne saurait s'en tenir à cela. Car les édiles montpelliéraines n'ont pas seulement construit et diffusé un discours et une image, elles ont aussi construit des organisations et des structures, destinées à « réaliser » la Technopole. Cet aspect est beaucoup moins souvent évoqué par les observateurs. Par exemple, l'ouvrage « Montpellier Europole » ne fait aucune allusion à la composante organisationnelle de la Technopole (hormis la liste des membres du Conseil d'Administration de l'association Montpellier LR Technopole, dans une note p.222). Cet oubli relève sans doute de la moindre attention que les analystes ont accordée aux questions d'« intendance » ou de mise en œuvre dans l'analyse de l'action urbaine. On aura compris qu'un de nos objectifs consiste justement à questionner cette « relativisation » de l'intendance et des structures opérationnelles. Le cas de la Technopole montpelliéraine est tout à fait significatif, parce que la production-diffusion du discours-image s'est accompagné d'un changement important dans les structures opérationnelles du district.

Un nouveau directeur est nommé au niveau du district, dont la mission est de développer la vocation développement économique. Une première personne est transférée de la Ville pour effectuer un inventaire des zones d'activité économiques du district. Elle sera bientôt chargée du suivi des opérations d'aménagement et aura aussi pour fonction l'accueil des entreprises non technologiques. Le district embauche ainsi un certain nombre de chargés de mission dont l'objectif est la promotion/prospection/accueil des entreprises (certains sont focalisés sur les filières technologiques présélectionnées, un autre s'occupe de l'international). Une directrice du développement économique est très vite embauchée pour manager ce nouveau service du district. L'équipe est très resserrée : pour l'essentiel il s'agit de faire faire, par des

bureaux d'étude ou par la SERM. Cette structure opérationnelle est sous le contrôle direct du pouvoir politique, même si la forme juridique qu'elle prend est une forme associative (l'association Montpellier LR Technopole est créée en 1985). Pour la très grande majorité, le personnel est mis à disposition par le district mais localisé dans les murs du district. Le financement est essentiellement assuré par le district. La forme associative, au-delà de la souplesse administrative qu'elle permet, avait pour objectif d'associer chercheurs, universitaires et banques, autrement dit d'agrèger à l'action de développement économique les principales parties prenantes de la société civile technopolitaine. L'objectif était donc aussi d'organiser la représentation des intérêts économiques, alors que la structure traditionnellement en charge de cette représentation, la CCI, aux mains des commerçants, étaient décalée par rapport aux nouveaux acteurs emblématiques de la technopole.

Dès la création de la structure Technopole, la réalisation d'aménagements (recherche de foncier,...) est une des composantes importantes de l'action. Ainsi la Ville transfère certains parcs d'activité au district (c'est le cas de la ZOLAD, zone des laboratoires diversifiés, qui est rebaptisée alors Euromédecine). Tous les nouveaux parcs technologiques réalisés à partir de 1985 seront l'œuvre du district (ceci n'implique pas que toutes les opérations d'aménagement de zones économiques seront faites exclusivement par le district). Toutefois, dès l'installation de la nouvelle structure, l'action de développement économique du district ne saurait se résumer à l'aménagement de zones d'activités (comme c'était le cas avant 1985). Deux autres activités sont d'emblée mises en œuvre : une activité d'animation prospection du milieu économique qui vise à stimuler la commercialisation des aménagements réalisés (c'est le rôle des différents chargés de mission), une activité de programmation des investissements futurs, fonciers et immobiliers (celle-ci est moins le fait de nouveaux personnels embauchés que d'une organisation nouvelle du travail qui couple la connaissance de la demande portée par les chargés de mission et la réalisation des aménagements qui est une des compétences clés de la structure opérationnelle). Ainsi l'un des produits de la structure Technopole est la réalisation de certains produits immobiliers spécifiques, non pris en charge par le « marché local », comme des ateliers relais ou la pépinière Cap Alpha, inaugurée en 1988, première du genre en Europe.

#### Les réalisations après 1985...

Le principal changement opéré par la mise en œuvre de la « politique technopolitaine » a consisté à donner un cadre aux différentes actions opérationnelles, qui étaient auparavant menées selon les opportunités, au coup par coup. On assiste ainsi à une sorte de remise en ordre. Les zones d'activité réalisées antérieurement (notamment les 2 zones industrielles de l'est et de l'ouest) relèvent désormais d'un « développement traditionnel », dont les projets à venir, qui relèvent de la logique technopolitaine nouvelle, se démarqueront. Ceci n'implique nullement que l'on se désintéresse des entreprises non technologiques (comme on l'a vu, un chargé de mission est recruté dès la création de la Technopole qui s'occupe à temps plein de ces dernières), mais les projets importants de la période qui s'ouvre seront des projets en phase avec l'image technopolitaine. Par un effet retour, les objets urbains réalisés deviennent les référents de l'image technopolitaine qui est diffusée et sert de point d'appui pour faire venir les investisseurs. Il faut que le territoire puisse accueillir des entreprises qui permettent de valoriser l'image de la Technopole (et ceci ne peut se faire avec les zones développées

dans les années 60). Ainsi la pépinière Cap Alpha dans la commune de Clapiers est-elle en phase avec l'image de la Technopole (au milieu des pinèdes, l'accès se fait par une petite route). La ZOLAD, **zone** créée au milieu des années 70 à proximité des hôpitaux, (zones des laboratoires diversifiées), devient le **parc** Euromédecine et une nouvelle impulsion en termes d'aménagement est donnée pour la faire rentrer dans l'ordre technopolitain. Pour l'essentiel, les grands parcs technologiques réalisés à la suite du lancement de la Technopole (doublement d'Euromédecine, lancement en 1985 du Millénaire,...) le seront à proximité des grands pôles, très développés en termes de recherche mais peu en entreprises. Tous ces parcs d'activité auront une vocation principale mais pas d'exclusivité en terme sectoriel (d'autres entreprises hors cible pourront s'y installer).

Prendre appui sur un investissement public important (immobilier, transport) pour promouvoir l'image de l'agglomération constitue une constante de l'action publique à Montpellier. Ceci a encore été le cas plus récemment pour le tramway, puisqu'on a décidé de confier son habillage à un designer et ceci a été un vecteur important de promotion de Montpellier (un grand nombre de délégations étrangères sont venues voir le tramway aux hirondelles...).

Le développement initié dans les années soixante au sud, en direction de la Mer, est dans les années 80 en rupture avec l'image de la Technopole, et ce n'est qu'à la fin des années 90 que cette zone rentrera dans une certaine conformité avec le cadre technopolitain. Les choses auront été progressivement via des réalisations successives : dans le sillage du site IBM, les parcs Millénaires, 1, 2 puis 3. Puis le parc Richter, suivi par Odysseum qui orientent le développement vers le sud, et la mer. Ceci coïncide en outre avec un changement de nom de la structure Technopole : Montpellier LR Technopole devient Montpellier Méditerranée Technopole. C'est au même moment qu'intervient le passage du district à la communauté d'agglomération.

#### 2001-2005 : du district à la communauté d'agglomération

Le district est transformé en Communauté d'agglomération en 2001. Le territoire d'intervention passe de 15 à 31 communes (38 communes dans une première phase, puis 7 sortira à la faveur d'une jurisprudence). La mécanique des recettes fiscales change. Les recettes du district étaient composées d'une taxe additionnelle aux 4 taxes classiques ; par ailleurs, au moment de la réalisation d'une zone d'activité économique, celui-ci percevait 60% de la part communale de la taxe professionnelle tant que la zone n'était pas totalement commercialisée (qui était utilisée pour financer l'investissement dans ladite zone). Le passage à la communauté d'agglomération met fin à ces mécanismes via la TPU.

Sur le plan des structures, des évolutions importantes ont lieu, qui vont s'étaler tout le long de la première moitié de la décennie 2000. Signalons simplement que la communauté d'agglomération compte plus de 1000 employés aujourd'hui (rappelons que le district était composé au départ d'une dizaine de personnes). Par rapport à la structuration de la Technopole, plusieurs mouvements vont avoir lieu qui concerne la composante aménagement des parcs d'activité : cette compétence sera un temps « sorti » du service développement économique et sera intégré dans un service « bâtiment aménagement », puis à nouveau réintégrée dans le service développement économique. Cette période d'« hésitation organisationnelle » prendra fin en 2004 avec la réalisation d'un audit qui conduira à une grande réorganisation en 2005, de laquelle

est issu l'organigramme actuel. C'est donc en 2005 qu'est créé un grand pôle du développement territorial dirigé par un directeur général adjoint des services. Ce pôle comprend trois directions : une direction chargée des études prospective et de l'élaboration des documents de planification, une direction « opérationnelle » (qui met en œuvre les opérations que les documents de planification ont permis de réaliser) et la direction du développement économique. La structure Technopole (historique) est donc réintégrée dans les services de la communauté d'agglomération (l'association porteuse est dissoute) et ses composantes constitue désormais la direction du développement économique et de l'emploi du pôle du développement territorial, à l'exception de la composante « aménagement de zone », qui est intégrée désormais dans la direction « opérationnelle » (direction du foncier et de l'aménagement opérationnel). La réalisation des zones d'activité et l'activité de commercialisation et d'animation économique sont donc dans deux directions différentes mais sont toutes deux réunies dans le même pôle (des réunions de coordination du pôle dans son ensemble ont lieu tous les 15 jours).

### **Evolutions récentes : essoufflement de la Technopole ?**

Au-delà des évolutions institutionnelles et des variations d'organigramme, une certaine stabilité des structures chargées du développement économique caractérise l'agglomération montpelliéraine. Les grandes composantes de l'intervention économique sont mises en place dans le milieu des années quatre-vingt et perdurent jusqu'à aujourd'hui. Nous tenterons plus loin d'analyser ce qui constitue ce trait permanent. Néanmoins, dans la permanence, des évolutions peuvent être notées, dont on propose de rendre compte dans ce qui suit.

La première évolution remarquable concerne le secteur de l'artisanat. La Technopole avait essentiellement mis en lumière les secteurs technologiques. Mais cela n'impliquait aucunement que le service du développement économique du district se soit désintéressé des entreprises non technologiques : rappelons que dès la création de la structure technopole un chargé de mission s'occupait de ce secteur (petite industrie et services), qui contribue pour une grande part, et depuis longtemps déjà, au « chiffre d'affaire » de la collectivité, et qui ne semble pas devoir faiblir étant données les prévisions de croissance démographique actuelle. Secteur jamais oublié, mais qui n'a pas été mis en avant à la grande période de la Technopole. Le passage à la communauté d'agglomération a coïncidé avec un regain d'intérêt pour ce secteur au niveau intercommunal, parce que désormais l'intercommunalité peut réaliser des infrastructures dédiées. Avant cela, c'était les communes qui réalisaient les zones artisanales (tous les parcs existants n'ont cependant pas été transférés à l'échelon intercommunal : ce transfert aurait souvent été apprécié par les communes qui auraient ainsi pu se débarrasser des charges de réhabilitation). Les communes ont plutôt été satisfaites de ce transfert vers l'échelon intercommunal et se focalisent sur l'habitat et les services à la population. L'abandon de la TP d coïncide donc de façon générale avec un désintérêt communal avéré pour les parcs d'activité (même si certaines restent malgré tout sensibles parce que « ça fait de la vie, des chefs d'entreprise présents, de l'animation »). Le district avait peu de possibilité à son époque pour réaliser des infrastructures d'accueil pour ces entreprises non technologiques. Les ateliers relais qui étaient réalisés étaient plus ciblés sur les entreprises technologiques qui avaient des besoins de développement. Le changement institutionnel permet aujourd'hui à l'intercommunalité

de « s'occuper » de ce secteur. Ceci s'est traduit pas la réalisation d'immobilier adapté, la création de nouveaux parcs, de plus petite taille, et le redécoupage de plus petites parcelles dans les grands parcs. Si pendant plusieurs années, le district a surtout aménagé des grands parcs à cheval sur plusieurs communes, depuis le début des années 2000, avec l'extension du territoire d'intervention, ce sont aussi des parcs artisanaux, plus petits et plus orientés vers marché local qui sont réalisés. Par ailleurs, un nouveau type d'immobilier a été conçu. Il s'agit du village d'entreprises. Ce concept s'est inspiré des ateliers relais réalisés précédemment mais est plus adapté aux artisans et plus important en taille. Deux complexes existent déjà, un troisième est en projet. Il s'agit d'ateliers qui comprennent une partie bureau locative. Les baux sont un peu plus longs que pour un atelier relais (23 mois parfois renouvelables), ce qui permet de sécuriser l'implantation de l'artisan. Cet intérêt intercommunal « nouveau » pour le secteur artisanal, au-delà des réalisations en termes d'aménagement, s'est aussi traduit par un partenariat nouveau de la communauté d'agglomération avec la chambre des métiers. Une autre évolution apparaît en ce qui concerne la composante aménagement de l'intervention économique. Il s'agit des actions de requalification des parcs traditionnels. Si le passé industriel vierge de l'agglomération montpelliéraine lui a évité de devoir affronter les problèmes de friche industrielle, il n'en reste pas moins que l'ancienneté de certains parcs (cf. les zones industrielles réalisées par le district dans les années soixante) nécessite aujourd'hui des actions de requalification (on pourrait ainsi parler de renouvellement économique comme on parle de renouvellement urbain), qui conduira à la création de pôles de services et à des interventions sur les espaces publics.

Une autre évolution a eu lieu récemment en ce qui concerne la prospection internationale. Si aux débuts de la technopole il s'agissait essentiellement de faire connaître Montpellier à l'international, aujourd'hui l'activité à l'international vise essentiellement à faire venir des projets économiques. Si les partenariats traditionnels avec la région et ses organismes spécialisés se perpétuent (la Région est en outre en train de développer un réseau de maison du Languedoc Roussillon), de nouvelles méthodes ont été mises en place. Les traditionnels mandats à des sociétés spécialisées ont été abandonnés et ont fait place à des accords internationaux de coopération originaux, qui s'appuient sur les pépinières et incubateurs (cf. encadré). On notera qu'une des particularités des pépinières montpelliéraines (qui participent de leur réussite) c'est la volonté que, deux ans après la création de l'entreprise, celle-ci soit sur un marché international. La concrétisation de ces accords internationaux ne va pas de soi et il faut parfois user de moyens indirects pour arriver à ses fins : cf. le rôle qu'a eu le prix gagné au concours mondial des incubateurs en 2007 dans l'établissement d'accords de partenariat avec les Etats-Unis (cf. encadré).

La nouvelle action internationale de Montpellier Agglomération

*« Depuis deux ans, on a arrêté de faire de la prospection comme on le faisait à une certaine époque où on mandatait les cabinets de consulting qui ramenaient des listes de prospects non qualifiés pour la plupart du temps ou qui étaient qualifiés mais ne débouchaient pas sur de l'implantation. Aujourd'hui on préfère prospecter par le biais des accords de coopération et des partenariats économiques ou utiliser les maisons du Languedoc Roussillon à l'étranger pour faire de la prospection. Ca permet de constituer des réseaux d'ambassadeurs.*

*La ville de Montpellier est jumelée avec pas mal de villes et il y a toujours eu une approche de développement économique dans le cadre de ces jumelages mais ça n'est jamais allé jusqu'à la signature de partenariat économique avec des conditions d'accueil et d'échange très précises. On s'appuie en particulier sur les pépinières. Si une entreprise qui est hébergée en pépinière souhaite aller s'implanter à Shanghai, on active notre accord de coopération et elle bénéficie à ce titre-là, d'un bureau en pépinière à Shanghai, garanti pendant un an, avec un accompagnement d'un Coach chinois. On a maillé aussi au niveau international, cette possibilité d'accueil de nos start up. Le premier accord de coopération date de 2004, avec la ville de Shanghai. On travaille à un accord de coopération avec le Brésil, on n'a pas encore finalisé. On a un accord de coopération avec Milan. Le prix mondial du meilleur incubateur nous a permis de créer des partenariats avec les Etats-Unis.*

*Pour les Chinois c'est gratuit. Les Américains n'ont pas le goût de la gratuité donc eux ils veulent payer et ils payent un local à un loueur français. On va donc accueillir ces entreprises pendant un an et on va leur mettre à disposition un coach comme on le fait pour les entreprises françaises qui sont hébergées en pépinières. Et la réciprocité est exigée dans l'accord de coopération. Ce sont des obligations mutuelles relativement précises. Ce n'est pas simplement une bonne entente entre deux incubateurs. C'est très strict des deux côtés. On utilise ces accords de coopération pour faire de la prospection, et dénicher les entreprises qui pourraient venir s'implanter sur Montpellier. C'est vrai qu'initialement ce sont des accords d'incubateurs à incubateurs mais on en profite après pour faire du réseau, pour essayer de trouver des prospects. C'est plus facile quand on a un accord de coopération de rencontrer des entreprises et des partenaires et des prescripteurs.*

*La région Languedoc Roussillon ouvre des maisons Languedoc Roussillon à l'étranger depuis deux ans à peu près. La première a été ouverte à Bruxelles, et plus récemment à Milan, et donc il est prévu une quinzaine de maisons d'ici trois ans. Donc on attend que les maisons s'ouvrent, comme ça il y a une représentation de la région au niveau international et nous on greffe une politique de développement économique, une politique de prospection, dès lors que les maisons sont ouvertes. Donc il y a une maison qui va s'ouvrir bientôt à Londres, et moi je vais en profiter pour reprendre des contacts avec des entreprises. L'intérêt c'est d'avoir des représentants déjà sur place, de pouvoir envoyer de la communication, diffuser de la communication, organiser des rencontres avec des entreprises au sein de la maison. C'est un peu une mini ambassade.*

*On travaille aussi assez étroitement avec deux autres organismes qui sont annexes à la région, c'est Septimanie Export, société d'économie mixte qui a pour mission de faciliter l'export des entreprises de la région et il y a une structure associative qui s'appelle InvestLR qui est une émanation de la DATAR, qui dépend de la région mais aussi de l'agence française des investissements internationaux. InvestLR c'est notre premier prescripteur en termes de projet exogène puisqu'ils récupèrent par le biais de l'AFII les prospects et donc ils les orientent vers tous les acteurs du développement économique de la région, les aggloms, les départements et donc on bénéficie comme ça d'une liste de prospects. Les projets arrivent qualifiés : on connaît la nature du besoin, on connaît*

*précisément l'activité de l'entreprise, la localisation, la surface de bâtiment qui veut être développée, le nombre d'emplois. » (un responsable direction développement économique Montpellier Agglomération)*

Le concours du meilleur incubateur, des partenariats internationaux inter-incubateurs

*« Notre modèle d'incubation a reçu le prix mondial du meilleur incubateur. On s'est dit que ce serait bien de décrocher un label qui nous donnerait une visibilité internationale. Le C2EI [centre européen d'entreprises et d'innovation] est très performant, on a des résultats, des taux de pérennisation des entreprises qui sont beaucoup plus élevés que la moyenne nationale, des lauréats du concours ministère de la recherche qui sont aussi, en proportion des candidats que l'on présente, plus élevés qu'ailleurs. Donc localement et nationalement, on avait une certaine reconnaissance et on souhaitait accentuer notre visibilité internationale pour faire venir des porteurs de projets internationaux à Montpellier. On a regardé s'il existait un « concours », entre guillemets, qui nous permettrait d'accrocher un label. En fait, il existe une association internationale de tous les incubateurs, qui annuellement organise le concours du meilleur incubateur mondial, et qui va récompenser ce qu'on fait de mieux en matière d'accompagnement de start up, en matière d'hébergement de start up. Donc on a postulé. On a envoyé un dossier de candidature et on a été retenu parmi les deux derniers finalistes. On était en concurrence avec un incubateur de Floride. On est parti à Seattle au mois d'avril 2007 et on nous a décerné le prix du meilleur incubateur mondial, l'Award du meilleur incubateur. Et puis après il y a eu aussi l'Award des Awards qui récompense vraiment ce qui se fait de mieux dans la profession et donc en plus on a eu la surprise de voir que c'était nous. Depuis on est très sollicité, au niveau international. Il y a des délégations du monde entier qui viennent voir ce qu'on fait, en matière d'accompagnement d'entreprises, qui viennent visiter les locaux, on est très, très sollicité.*

*Suite au prix mondial du meilleur incubateur, on a un accord de coopération avec New York, où il y a le plus prestigieux incubateur de l'Est américain et on a un accord de coopération avec les incubateurs de Seattle. Le prix a été important pour nous parce que ça faisait cinq bonnes années qu'on essayait de développer les accords de partenariat avec les Etats-Unis et ça nous a permis d'y arriver. Le jour où on a eu le prix en fait c'est eux qui sont venus nous voir et qui nous ont proposé de mettre en place un agreement. C'est parti comme ça. Donc on travaille en vision conférence avec Seattle et New York tous les quinze jours. On est en train de voir quelles entreprises de Montpellier pourraient ouvrir un bureau à New York ou à Seattle et inversement. On va partir là-bas au mois d'avril et implanter les premières sociétés.*

*On a aussi des Chinois. Il y a une entreprise qui est une filiale d'une société chinoise qui est implantée depuis trois ans, qui a recruté du personnel local et qui s'est bien développée sur le territoire. On a 5 entreprises montpelliéraines qui ont ouvert des bureaux dans l'incubateur international de Shanghai. On est en train d'étudier l'implantation de deux autres entreprises chinoises, et on travaille aussi sur Milan puisque l'accord milanais est tout récent et l'idée c'est qu'on puisse d'ici fin 2008 envoyer au moins une entreprise montpelliéraine à*

*Milan. » (un responsable direction développement économique Montpellier Agglomération)*

Enfin un nouveau service destiné aux entreprises qui s'installent à été récemment créé, qui vise à faciliter les démarches de recrutement, en lien avec les différents acteurs du service public de l'emploi (cf. encadré). Ce nouveau service étend donc la palette des outils déjà existants dans la communauté d'agglomération et qui visent de façon générale à faciliter l'implantation des entreprises.

Aider au recrutement pour faciliter l'implantation des entreprises, un nouveau service

*« En 2004 on a récupéré la compétence insertion par l'économie. Ça inclut tout ce qui est clause d'insertion dans les marchés publics, et plus largement une mission d'insertion des publics difficiles, des publics écartés de l'emploi. On avait un service d'insertion par l'économie qui était en charge de tout ce volet-là et on l'a fait évoluer tout récemment, vers un service emploi. On n'a pas une compétence en matière d'emploi mais par contre on accueille des entreprises qui ont des problèmes de recrutement et qui aujourd'hui ne sont pas satisfaites. Donc on s'est dit : est-ce qu'on n'a pas un rôle à jouer de maillon ou d'outil fédérateur pour répondre aux besoins de recrutement des entreprises. Notre positionnement ça n'est pas de nous occuper des demandeurs d'emploi, ça c'est du ressort de l'ANPE mais par contre, c'est de faciliter. D'abord créer une porte d'entrée pour l'entreprise qui a un besoin de recrutement et ensuite faciliter ces recrutements, en mettant en place un partenariat avec les acteurs compétents.*

*On a constaté des problèmes de recrutement par exemple pour des entreprises qui sont extérieures. On a par exemple eu le cas il y a deux ans d'une entreprise hollandaise qui voulait s'implanter en France et pour laquelle on était en concurrence à l'époque avec onze villes françaises. On avait tous le même apport en termes de financement puisqu'on était sur la prime à l'aménagement du territoire. Donc on s'est dit à ce moment là : ça n'est pas la contribution financière des collectivités qui va faire la différence, par contre cette entreprise a besoin de recruter dans les trois ans 300 emplois. Donc nous on s'est positionné sur ce volet-là. En l'espace de quinze jours, on a rassemblé l'ANPE, l'ASSEDIC, l'AFPA. On a mis l'entreprise en contact avec les partenaires de l'emploi et on a mis en place des sessions de formation, des sessions de recrutement au sein de l'agglomération et c'est ce qui au final a fait la différence. Cette entreprise-là étant basée en Hollande n'avait aucune idée de comment ça fonctionnait en local. Et donc on s'est servi de cette expérience-là pour dire : pourquoi ne pas généraliser ça aussi au niveau de toutes les entreprises du territoire ? Tout cela, c'est encore en chantier. C'est tout récent. On a restructuré l'équipe, et on n'a pas encore de recul. On est en train de voir comment on peut mettre ça en musique. L'idée c'est surtout de ne pas se substituer aux partenaires compétents et c'est bien de rester positionner toujours sur le volet entreprises, développement d'entreprises. » (un responsable direction développement économique Montpellier Agglomération)*

En définitive, tant l'évolution de l'action internationale (où il ne s'agit plus seulement de faire connaître la ville à l'international mais de réaliser de nouvelles implantations que vers la communication) que l'ajout de nouveaux services destinés à faciliter l'implantation des entreprises, tout ceci coïncide avec une focalisation de l'action économique sur la « commercialisation » (de foncier ou d'immobilier) : *« cette mission de commercialisation c'est le fond, le cœur de l'action de la direction du développement économique aujourd'hui. Parce que c'est quand même à partir de là qu'on va générer la taxe professionnelle, à partir des entreprises qui se sont implantées sur le territoire de l'agglomération. C'est toute la politique d'investissement de la ville qui après en découle. La taxe professionnelle c'est quand même une grosse partie des recettes de l'agglomération, 30-35% des recettes. C'est quand même lié fortement aux résultats que l'on va produire en termes d'implantation d'entreprises »* (un responsable direction développement économique Montpellier Agglomération).

Si l'on ajoute à cela le développement récent des actions en direction des entreprises artisanales, il semble bien que l'on assiste à un essoufflement du modèle de la Technopole dans l'orientation générale de l'intervention économique à Montpellier. C'est en tout cas ce que le sentiment qu'a l'un de nos interlocuteurs, responsable du développement économique à Montpellier Agglomération : *« quand on regarde ce qui se fait par ailleurs, c'est un peu partout la même chose : il y a un modèle économique qui a fonctionné pour les collectivités territoriales, qui a été mis en place, qui a été reproduit, donc tout ce qui est développement technopolitain, la logique de clustering, tout le monde fait des clusters, tout le monde s'est engouffré dans des pôles de compétitivité. Mais moi je pense qu'il y a un nouveau souffle à trouver en termes de modèle de développement pour les collectivités. C'est mon analyse personnelle »*. Si l'on prend la politique des pôles de compétitivité, l'agglomération est engagée dans trois pôles de compétitivités (un pôle sur la santé, Orphème, un pôle sur l'agronomie, Qualimed, et un pôle sur les énergies renouvelables, Derbi, centré à Perpignan), mais cette politique n'a pas été l'occasion d'un renouvellement des filières-cibles : ce sont pour l'essentiel les filières traditionnelles qui ont été mises à contribution. *« Les pôles de compétitivité ont logiquement découlé des potentiels R et D de l'agglomération et ils étaient déjà préfigurés dans l'aménagement des parcs. Toutes les entreprises qui sont dans le pôle Orphème sont concentrées sur Euromédecine qui est le parc d'activités biotech. On y a développé deux hôtels d'entreprises biotech, Cap Gamma et Cap Delta. On va lancer un biopôle de 21000 mètres carrés. Donc tout ce qui va naturellement gravité autour du pôle Orphème va être implanté dans ce secteur »* (un responsable direction développement économique Montpellier Agglomération).

La logique technopolitaine n'est pas absente de l'action économique menée aujourd'hui à Montpellier, en particulier parce que la Technopole, discours et structure opérationnelle, a fortement structurée cette action depuis 25 ans et s'est incarnée dans l'espace urbain. Toutefois il apparaît qu'aujourd'hui c'est peut-être moins la Technopole que le projet urbain (ou le projet de territoire) qui structure et encadre l'ensemble de l'intervention opérationnelle (il est symptomatique à cet égard que nos interlocuteurs, lorsqu'ils évoquent la technopole désigne d'abord la structure Technopole, soit la direction du développement économique et de l'emploi actuelle, que le discours technopolitain). On pourrait ainsi dire que l'« urbain » se serait substitué au « technopolitain » dans la logique de l'intervention publique. Le SCOT récemment élaboré (2001-2004) en serait l'incarnation. Nous ne nous appesantirons pas ici sur le SCOT de Montpellier, dont les tenants et aboutissants excède assez largement la

question de l'intervention économique (nous y ferons néanmoins brièvement allusion dans la section suivante). Notons simplement que, du point de vue des compétences intercommunales, le passage du district à la communauté d'agglomération n'a finalement pas beaucoup touché l'action économique mais a en revanche eu un impact important sur les interventions sur le logement et l'aménagement de façon générale, qui sont en effet aujourd'hui des compétences intercommunales nouvelles. La citation suivante, d'un responsable de la SEM d'aménagement de Montpellier, permettra d'illustrer notre propos : *« Ici, relativement à la logique économique, on est vraiment dans une logique de projet urbain. C'est vrai qu'on a parlé du district, on a parlé de la ville centre, de l'agglomération aujourd'hui, peut-être demain une communauté urbaine, toujours est-il qu'on est inscrit dans un projet urbain. C'est vrai qu'on a une armature qui est le SCOT qui est quand même une donnée majeure, qui en 2004 est venue poser un cadre mais aussi une vision et des ambitions pour les 20 prochaines années et dans lequel le projet économique est vraiment primordial. Il suffit de se promener dans Montpellier et dans la grande couronne maintenant, quand on dit projet urbain, ça veut dire que l'économie n'est jamais déconnecté de l'habitat et l'habitat n'est jamais déconnecté du transport en commun, qui n'est jamais déconnecté des grands équipements publics etc. Même si on a une logique technopolitaine qui s'est mise en place depuis 25 ans, maintenant il y a toujours des façons de travailler qui nous amènent à travailler sur la forme urbaine, même en économie, à travailler sur la densité, etc. Avec des typologies de produit qu'on essaye aussi de promouvoir ou d'accompagner dans le cadre de ces projets, qui sont plutôt des projets à dominante logement mais dans lesquels l'économie a sa place. Et avec l'urbanisation croissante, ça a bien sûr tendance à se mettre en place maintenant sur la première couronne de la ville de Montpellier ».*

On notera enfin que cet essoufflement du modèle technopolitain et ce « recentrage » sur le projet urbain dans l'action économique de l'agglomération coïncide aussi avec une montée en puissance de la région dans le domaine économique. Même si les lois de décentralisation et les ajustements qui ont succédé ne donnent pas toutes les compétences en termes d'action économique à la région (notamment en terme d'aménagement), il n'en reste pas moins que la région Languedoc-Roussillon (et son nouveau président, ancien maire de Montpellier, G. Frêche) ont multiplié les initiatives qui visent à promouvoir des actions d'aménagement économique d'intérêt régional. C'est notamment le cas sur le territoire de l'agglomération montpelliéraine où une zone d'activité économique à Vendargues (Via Domitia, ancienne zone industrielle créée par le district dans les années soixante), zone stratégique du point de vue du SCOT, est pris en charge conjointement par l'agglomération et la région via un syndicat mixte dont les deux institutions sont partie prenantes (ce type de montage est le seul moyen à disposition de la région pour intervenir en matière d'aménagement économique ). Ce n'est pas la SEM montpelliéraine qui en est l'opérateur mais une SEM régionale (dont la compétence initiale centrée sur les lycées a été élargie). La commercialisation de la nouvelle zone est en revanche prise en charge par la direction du développement économique et de l'emploi de Montpellier Agglomération.

### **Aménagement et développement économique : les ressources d'une tradition organisationnelle**

Si l'action économique dans l'agglomération de Montpellier a quelque peu évolué, il n'en reste pas moins qu'elle est marquée par un certain nombre de traits caractéristiques

que nous nous risquons ici à formaliser. Victime peut-être de l'efficacité de sa politique de communication <sup>(22)</sup> ou de l'audace de certaines de ses réalisations urbanistiques, il nous semble toutefois que l'on a peut-être pas assez insisté sur la spécificité de son organisation opérationnelle. Il nous semble donc que le cœur de la « patte montpelliéraine » sinon de la tradition montpelliéraine, c'est son organisation opérationnelle. S'il fallait la qualifier d'un mot, on dirait que celle-ci se caractérise par la très forte intégration des différentes composantes organisationnelles. C'est ce que nous voudrions développer dans ce qui suit.

Premier indice de cette forte intégration organisationnelle de l'action économique, la très grande diversité des missions prises en charge par la seule direction du développement économique et de l'emploi de Montpellier Agglomération (cf. Figure 4) : promotion du territoire, suivi de filières, veille économique, implantation des entreprises, développement international, service emploi (cf. plus haut), gestion du Centre Européen d'Entreprises et d'Innovation (pépinières Cap Alpha-Cap Omega). Cette direction des services techniques cumule donc des compétences qui sont bien suivies distribuées entre des gestionnaires de pépinières, une agence de développement et des services de collectivités territoriales.

Le second élément qui peut être cité pour évoquer la forte intégration de l'action opérationnelle, c'est la référence à un projet de territoire (ou projet urbain) -évoqué par toutes les personnes rencontrées. On a déjà évoqué ci-dessus un certain essoufflement de la logique technopolitaine au profit d'une orientation davantage axée sur le projet urbain. Au-delà de cette évolution, ce qui distingue l'action opérationnelle à Montpellier c'est l'existence d'une orientation générale (on la désignerait sans doute sous le vocable de « technopole » si on était dans les années 80, on parlerait plutôt de « projet de territoire » aujourd'hui), qui est évoquée par les acteurs opérationnels pour rendre compte de leurs activités. Ce « projet de territoire » a une existence concrète et explicite, qui se matérialise sur un schéma (que l'on peut montrer à un chercheur qui s'intéresse à l'action économique locale) <sup>(23)</sup>. A Montpellier le projet de territoire est le cadre « naturel » de l'action de la direction du développement économique et de l'emploi, dont le cœur de métier est la commercialisation de foncier et d'immobilier destinés aux entreprises. Cette direction participe d'une organisation de l'activité des services techniques intercommunaux qui, au sein du pôle du développement territorial, peut se lire en référence au « projet de territoire » : une des directions est en charge de l'élaboration du projet et de sa traduction dans les documents réglementaires (comme le SCOT par exemple) ; une seconde direction travaille à la conception des parcs d'activité, qui matérialisent le projet de territoire ; enfin la troisième direction est chargée de réaliser le projet de territoire en procédant aux transactions foncières et

---

<sup>22</sup> Les chercheurs en sciences sociales ont parfois du mal à se positionner par rapport aux actions de « communication » des acteurs qu'ils étudient. Ceci est d'autant plus vrai lorsque ces acteurs ont des enjeux de communication très forts (ce qui est le cas aujourd'hui pour nombre de collectivités territoriales soucieuses de leur développement économique).

<sup>23</sup> La configuration montpelliéraine permet de positionner, en contrepoint, les situations des deux autres agglomérations étudiées. Ce qui caractérise Toulouse et Bordeaux, c'est, en regard de la situation de Montpellier, l'absence de projet de territoire intercommunal. Une précision s'impose : on n'évoque pas ici l'existence d'un tel projet dans les discours ou les textes de certains documents officiels, mais on fait référence au fait que ce projet n'oriente pas concrètement les activités opérationnelles à l'échelle de l'agglomération. A aucun moment nos interlocuteurs n'y ont fait allusion pour rendre compte de leur activité (bien au contraire, cf. notamment le cas de Bordeaux développé ci-après).

immobilières conformes à l'orientation générale prodiguée par la première direction citée et matérialisée par la seconde direction évoquée.

« *On dit souvent que nous parlons tous d'une seule et même voix. C'est parce qu'il y a un bon positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres, chacun est à sa place mais a simultanément la compréhension de l'ensemble* » (un responsable de la SEM l'aménagement de Montpellier). L'alignement des différentes structures opérationnelles en interne et en externe constitue un troisième indice de l'intégration de l'organisation opérationnelle. La division du travail interne des services intercommunaux (décrite ci-dessus) est prolongée à l'extérieur de la structure intercommunale au niveau de la SERM, société d'économie mixte, à qui la communauté d'agglomération concède le plus souvent l'aménagement des zones d'activité. Cette homologie structurelle est symptomatique d'une caractéristique distinctive du milieu montpelliérain marqué par un nombre réduit de structures (une seule SEM d'aménagement à l'échelle de l'agglomération, pas d'agence de développement externe) et un alignement clair des activités des uns par rapport aux autres. Cette coordination très étroite entre collectivité et aménageur se prolonge en outre vers les professionnels de l'immobilier (commercialisateurs et investisseurs). Avec les commercialisateurs : « *les cabinets commercialisateurs sont nos partenaires à travers une convention cadre que l'on a avec eux, et à travers leurs réseaux nationaux et internationaux. Ca nous apporte une certaine connaissance ou une certaine veille du marché. Il s'agit des cinq cabinets nationaux, qui sont aussi maintenant adossés à des groupes internationaux. Ce qui est intéressant de savoir c'est qu'il y a une logique de partenariat avec eux, on fait de la veille, la veille de produits, la veille de prospect, pour essayer de faire évoluer ou de parfaire le marché. On a aussi mis en place depuis trois ans, maintenant, un observatoire de l'immobilier et du foncier. On a une photographie semestrielle et annuelle de ce que compte le marché montpelliérain en matière de foncier économique et d'immobilier donc bureaux, immobilier entrepôts et activités. Les partenaires en l'occurrence donc SERM, aggro, DDE, DRE en l'occurrence et les cinq cabinets. Donc on échange des informations et dans une logique, on espère, gagnant-gagnant, puisque chacun a besoin de ces éléments-là pour pouvoir aussi voir et prospecter* ». En direction du milieu des investisseurs : « *on pratique par exemple des journées investisseurs, promoteurs-investisseurs, deux fois tous les trois ans on va dire, où il y a un cadrage, une présentation assez large de tous les enjeux du territoire et pas simplement à travers les communes pour arriver à l'économique. C'est-à-dire qu'on explique aussi qu'on fait un tramway avec trois lignes et qu'on fait aussi un réseau d'assainissement et qu'on fait aussi un PLH, puisqu'on a aussi des ambitions sur le logement, pour arriver ensuite à l'économique et pour dire : voilà concrètement ce que l'on peut proposer comme consultation future, comme foncier futur ou opportunités d'implantation. On fait cela conjointement SERM avec l'agglomération. On organise cela sur une journée. C'est assez dense mais le retour que nous en avons c'est que c'est assez prisé. C'est-à-dire que c'est une suite logique à ce que peut être la prospection ou la promotion en salons, genre MIPIM* »

Au-delà de ces caractéristiques structurelles, les acteurs font aussi état d'un certain type de fonctionnement (qui existe depuis les années 80 de leur point de vue), où l'on constate un couplage permanent entre l'activité de commercialisation, qui engendre une certaine connaissance de la demande des entreprises, connaissance qui est ensuite mobilisée pour concevoir les nouvelles infrastructures d'accueil. Même si aujourd'hui le service qui réalise les infrastructures ne se trouve plus dans la direction du

développement économique, des routines de travail perdurent entre ces deux composantes. Un suivi concerté est mis en place entre l'équipe qui s'occupe du contact avec les entreprises, l'élaboration de la vocation des zones et la mise en œuvre des nouveaux parcs activité. La direction du développement économique dispose de données sur la demande, réalise des points réguliers sur l'évolution de la demande avec la direction du foncier et de l'aménagement opérationnel. Elles décident ensuite du développement de nouveaux parcs. Autre exemple de cette forte intégration du travail de commercialisation et de création de nouvelles infrastructures : si l'aménageur est responsable administrativement de la commercialisation et signe les actes, un comité d'agrément des demandes d'implantation a été mis en place, au sein duquel la direction du foncier et de l'aménagement opérationnel participe (ce comité examine les demandes et oriente vers tel ou tel parc, vers telle ou telle disponibilité locale). Les chargés de mission de la direction du développement économique ont des actions aval (commercialisation) mais aussi amont, puisqu'ils participent à la définition des vocations des nouveaux parcs d'activité et des produits immobiliers dont Montpellier aura besoin (établissement des cahiers des charges pour faire des nouveaux programmes immobiliers, le Biopôle, déjà évoqué, en est un exemple récent). Les interactions sont donc très structurées : *« il n'y a pas de pertes en ligne avec des structures qui pourraient être extérieures. On a la maîtrise totale : maîtrise des outils, maîtrise financière pour mettre en œuvre les infrastructures. Ailleurs les services du développement économique n'ont aucun moyen financier et doivent se retourner vers la collectivité, ce qui n'est pas du tout le cas à Montpellier Agglomération. C'est le service DFAO qui met en œuvre le financement et la participation au financement des parcs »* (un responsable de l'aménagement opérationnel de Montpellier Agglomération). Signalons qu'en général ces parcs à vocation économique sont au mieux à l'équilibre ou en déficit, et c'est la direction du foncier et de l'aménagement opérationnel qui dispose du budget de versement des participations à l'aménageur ou aux opérations pour compenser les prix de cession des terrains <sup>(24)</sup>.

On peut ajouter pour finir que la direction du développement économique et la direction de l'aménagement opérationnel ont activement participé à l'élaboration du SCOT, et notamment à sa composante économique. Au moment du SCOT, la direction du développement économique a ainsi procédé à une analyse de la demande des entreprises en termes de surface nécessaire par type d'activité et par zone géographique. Le SCOT a défini des zones stratégiques pour le développement économique, en désignant par exemple les parcs existants qu'il faut renforcer (Exemple : Via Domitia, cf. plus loin). A côté de ces zones à enjeux, il y a des secteurs où les programmes économiques ne sont pas définies parce qu'ils sont inscrits dans un développement urbain mixte, que des études urbaines auront à préciser (en lien avec les communes). Une des conséquences importantes de la mise en place du SCOT a été la création très récente de réserves foncières pour éviter la spéculation dans les zones de développement du SCOT (ceci se fait dans une situation où le territoire intercommunal actuel est plutôt en manque de

---

<sup>24</sup> La collectivité a toujours abondé les bilans de ces opérations à caractère économique (ceci explique le peu d'intérêt des opérateurs privés). Les zones d'entreprise ne sont en effet pas des zones « qui rapportent » : leur développement est couteux pour la collectivité mais celle-ci s'y retrouve grâce à la taxe professionnelle. Les équipes du district de Montpellier (ancêtre de la communauté d'agglomération) avait ainsi procédé il y a quelques années à un calcul du retour sur investissement de telles opérations, qui s'élève à 10 ans. On notera qu'aujourd'hui la tendance quant au financement est d'essayer de se rapprocher le plus possible de l'équilibre (et donc d'abonder de moins en moins les bilans).

foncier allouable aux activités classiques). En effet ces zones de développement du SCOT ne sont pas encore constructibles dans les PLU mais potentiellement constructibles dans le SCOT, ce qui peut constituer un stimulant important aux pratiques spéculatives. Ceci a conduit la communauté d'agglomération à la création de ZAD (zones d'aménagement différé) communautaires, en particulier sur des zones à enjeux économiques. Ces ZAD sont créées avec les communes qui délèguent alors le droit de préemption à la communauté d'agglomération.

Hormis la forte intégration de l'organisation opérationnelle, un autre trait caractérise l'action économique montpelliéraine, depuis le lancement de la Technopole, à savoir la production de produits immobiliers spécifiques. Ainsi Cap Alpha, inaugurée en 1988, et inspirée d'expériences américaines (les montpelliérains s'y sont rendus) a été la première pépinière financée à 50% par des fonds européens (il s'agissait d'aides à la construction) et a servi de modèle pour développer ensuite l'aide européenne dans ce domaine. Cet investissement très précoce dans les pépinières procédait du constat que la seule mise à disposition de foncier pour faire venir des grands projets ne suffisait pas et qu'il fallait pousser à la création d'entreprises et faire émerger des créateurs. Autre exemples de produits immobiliers spécifiques : les ateliers relais (le premier est créé en 1983 sur le parc de Vendargues). Le district (puis la communauté d'agglomération) ont ainsi développés des pépinières, hôtels d'entreprise (qui sont des « bureaux relais »), des hôtels d'entreprise biotech, et plus récemment des villages d'entreprise pour l'artisanat (qui couple atelier et bureau locatif). Le développement de ces produits, fruit d'un travail d'équipe (où la SERM côtoie la direction du développement économique et celle de l'aménagement opérationnel de Montpellier Agglomération), a permis d'accumuler une expérience sur leur fonctionnement (taille, évolutivité, équipement) et constitue aujourd'hui une compétence propre de l'intervention économique à Montpellier.

Ajoutons enfin que cette offre immobilière a pour objectif d'accompagner le développement des entreprises, en proposant à chaque étape de la croissance de l'entreprise un type de local adapté : *« Le Centre Européen des Entreprises et de l'Innovation, sa mission principale, c'est d'accompagner les porteurs de projets, les créateurs d'entreprises innovantes, jusqu'à ce qu'elles soient pérennes. En général le contrat d'accompagnement c'est trois ans, mais on étend très facilement jusqu'à cinq ans. Une fois que les entreprises sont sorties des pépinières, on les implante soit sur de l'immobilier communautaire, soit sur de l'immobilier privé, soit, si elles sont suffisamment pérennes, sur un parc d'activité. Donc on a aussi maillé le territoire et l'aménagement des parcs dans cette logique d'accompagnement des porteurs de projets de manière à ce qu'à chaque étape de sa croissance, l'entreprise puisse trouver un outil qui est dédié. Donc ça va de la pépinière à l'hôtel d'entreprises. L'hôtel d'entreprise c'est du bâtiment locatif dans lequel on n'accompagne pas, on ne coache pas les entreprises à la différence de la pépinière. Après l'hôtel d'entreprises on passe sur un parc d'activité. Normalement il y a une espèce de cercle vertueux de l'accompagnement de l'entreprise qui trouve une correspondance en termes d'aménagement des parcs et d'immobilier d'entreprises »* (un responsable de la direction du développement économique).

Cette production d'immobilier spécifique met en jeu une autre compétence spécifique du système opérationnel montpelliérain, à savoir un certain savoir faire dans la gestion des rapports public-privé. En effet, le développement par la collectivité de certains produits immobiliers est lié à l'absence d'opérateurs privés pour les prendre en charge

(par exemple, le secteur privé a beaucoup de mal à financer les locaux locatifs artisanaux). Cette carence de l'investissement privé dans certains secteurs a donc conduit la collectivité et son opérateur aménageur privilégié à innover. L'exemple rapporté dans l'encadré suivant constitue une bonne illustration de cette capacité à innover. (cf. encadré)

Faire sortir une opération de bureau qui n'était pas faisable...

*« Quand on a travaillé sur cet immeuble, c'est un immeuble qu'on a construit en partenariat avec deux promoteurs privés, il a été livré en 2002, c'est un type de travail que la SERM avait déjà pratiqué mais pour moi c'était une aventure très intéressante. Ça représente bien le type d'actions que nous pouvons avoir, c'est-à-dire sur un quartier comme celui-ci où il y a une faculté, il y a 1600 logements, il y a 35000 mètres carrés de bureaux, et bien cet immeuble qui fait 12000 mètres carrés n'était pas faisable dans le marché montpelliérain. Il fallait donc trouver la méthode et trouver un partenariat avec deux promoteurs privés puisque chacun ne pouvait prendre le risque que sur 4000, 5000 mètres carrés. Il a donc fallu que nous soyons le levier, pour donner l'impulsion et organiser cette opération. C'est assez significatif de la méthode que l'on peut utiliser dans un contexte où, s'il n'y a pas de coup de pouce de la collectivité à travers un outil comme le nôtre, et bien cet immeuble ne serait pas sorti. Vous pouvez interroger Bouygues ou Pragma qui est l'autre promoteur. Je crois que dans ce type de marché, 12000 mètres carrés de bureaux, ça n'était pas imaginable pour eux-mêmes ou pour leur comité d'engagement ou même pour leurs financeurs, en termes de gestion et de charge commerciale. On a donc travaillé complètement en synergie avec eux en matière commerciale, en matière de recherche d'investisseurs, en matière architecturale, y compris par rapport à la conception du bâtiment. C'était une plate-forme commune dans la conception, la gestion des marchés, les appels d'offre, la commercialisation et les ventes investisseurs après. C'était la plus grosse opération en 2001 de bureaux en blanc en France. En deux ans, on a construit, loué et vendu.*

*Ceci nous a aidé pour les autres opérations qui sont dans le quartier ici, qui a une vocation quartier d'affaires, parce que c'était une vraie volonté de la ville et de la SERM d'initier un urbanisme de forte densité au pied de ce qui allait être le tramway qui arrivait ou qui venait juste d'arriver et avec un vrai pôle d'affaires identifié comme tel, avec au moins 50000 mètres carrés en interne, pour ne parler de ce qui se fait autour de la place. Donc il y avait vraiment cette volonté-là et après il fallait trouver des assemblages mais aussi une approche du risque : c'est vrai que les promoteurs en question avaient des comités d'engagement parisiens qui n'entendaient pas ça de la même oreille que la ville de Montpellier. On a trouvé une formule qui a permis de sortir cette opération dans des délais très brefs. A un moment on avait imaginé que les trois plots puissent se faire séparément. Mais très rapidement à partir du moment où le premier y est allé en disant « Moi j'irai quand le deuxième ira », ça a joué un effet d'entraînement et je crois qu'aujourd'hui aucun des promoteurs ne regrettent de s'être lancés dans cette opération et par rapport au marché on se rend bien compte que ce qui n'était pas possible à un, le devenait à trois. Ça nous a permis ensuite de relancer une opération comparable et on vient de livrer il y a six mois, 12000 mètres carrés sur l'autre pendant de la place. Si ce coup*

*de pouce n'avait pas été donné à ce moment-là pour arriver à cette ossature, à ce type de bâtiment qui lui, correspond le long du tramway dans une centralité urbaine à un certain type de réponse de densité appropriée, et bien on serait resté avec du R + 3, R + 4, deux plots, deux parcs périphériques...*

*Donc ça a fait vraiment sauter un petit verrou sur le type de produit : on n'a jamais des grands plateaux comme ça de 1500 mètres carrés d'un seul tenant, en transversalité complète, avec de telles valeurs locatives et sur des qualités de prestations et des montages et des rapports locatifs pour les investisseurs et toute la logique en termes de baux, de rendement etc. Ca a fait passer un palier, y compris à l'utilisateur : quand on lui a expliqué qu'il n'y avait pas de référence similaire, qu'il fallait aller sur des baux de plus longue durée et sur des valeurs locatives qui changeaient vraiment et qui ont augmenté, il a fallu vraiment l'expliquer. On a donc vraiment déplacé les lignes. Et à travers ça, et à travers les différents projets qui se sont fait après, on a bien senti qu'il y avait un avant et un après.*

*Ca a supposé aussi un travail avec les promoteurs, parce que l'ouverture et la communication entre lots, en général ils n'aiment pas trop. Pendant six mois, toutes les semaines on se retrouvait avec nos bilans, et puis on essayait de voir comment on sentait l'opération. Toutes les semaines ou tous les quinze jours. Et c'est un bilan complètement ouvert parce que ça n'était pas évident de le sortir puisqu'on travaillait sur les prestations, sur la qualité, sur les matériaux et puis sur les différents postes du bilan. Alors c'est vrai que ça procède d'une certaine logique de collaboration public-privé, qui est au fondement de notre méthode de travail avec la promotion immobilière. Ca n'est pas le fait exclusif de la SERM puisqu'à l'origine c'est la compréhension de la relation entre l'initiative privée et l'initiative publique qui était celle de Frêche et de Dugrand, et qu'ils ont largement mise en place dans les différentes opérations d'aménagement qui se sont développées. C'est-à-dire qu'il y a un climat de relations franches et de bonne compréhension du rôle de chacun. Ca fait partie de la compréhension que la collectivité a, et que nous avons nous, de tous les acteurs économiques privés qui sont, par nature, dans un monde de débat économique permanent. » (un responsable de la SERM).*

## ***L'intervention économique dans l'agglomération bordelaise***

### **Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales**

A Bordeaux, la structure intercommunale est ancienne, mais son activité était essentiellement focalisée sur la gestion de services publics locaux. Elle n'était le siège jusqu'à une période récente d'aucune activité de réflexion sur la ville et son évolution, destinée à alimenter des projets et stratégies urbaines d'échelle intercommunale (ce qu'un de nos interlocuteurs a désigné sous l'appellation d' « activité de développement », nous y reviendrons plus loin). Quatre périodes successives scandent l'histoire organisationnelle de la communauté urbaine de Bordeaux, qui voient celle-ci passer d'une intercommunalité de gestion à dimension technique, à une intercommunalité de projet (dotée de pôles dédiés). Au terme de cette évolution, le développement économique, longtemps considéré comme une des composantes du développement urbain, prend son indépendance. Si les évolutions organisationnelles successives sont le fait d'une autoréflexion de la collectivité sur son action et son efficacité, elles coïncident toutes un changement des équipes de décideurs politiques ou professionnels.

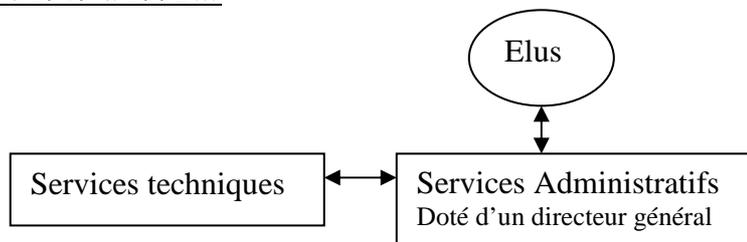
- 1969-1992 : Intercommunalité « de Tuyaux »

- 1992-1997 : Les débuts d'une « maturation » des services (apparition d'une activité d'aménagement en tant que telle)

- 1997-2002 : Elaboration d'un pôle d'aménagement à vocation stratégique

- 2002 ; ... : Prise d'indépendance et création du pôle du développement économique

#### De 1969 à 1992...



Lors de la création de la communauté urbaine en 1968, les services techniques ne disposent pas d'un directeur des services et sont soumis au service administratif qui joue un rôle d'interface entre techniciens et élus. Les directions techniques font des propositions aux directions administratives en charge de faire le lien avec les élus. Le directeur général étant surtout à la direction des services administratifs (il n'y a pas de directeur général de tous les services). Ce système qui va perdurer pendant plus de 20 ans, correspond à une époque où les services ne sont pas ou peu dotés d'une mission réflexive. L'action communautaire en matière de développement urbain et économique se caractérise par une action de réserve foncière (qui représente encore aujourd'hui la plus grande partie des réserves communautaires et conditionne la stratégie communautaire concernant les territoires à enjeux de développement), la réalisation de Mériadec, grand projet de centre d'affaire mixte de Chaban-Delmas, en centre ville de Bordeaux et le lancement des grandes zones industrielles de périphérie. Durant ses

premières décennies de vie, la collectivité se dote d'une politique communautaire centrée sur des compétences techniques strictes (génie urbain) et une fonction redistributrice des finances communautaires.

Dans le domaine économique, l'action communautaire se traduit par de l'aménagement de foncier dans la perspective de l'implantation d'entreprises. Durant cette période sont créés les grandes zones industrielles (Bègles, Bordeaux Nord, Blanquefort, Bruges...), l'ingénierie technique de l'aménagement (VRD) de ces espaces représente le gros de l'action des services (zones inondables).

*« La période des années 70 est une période d'extension urbaine extraordinaire. La communauté s'est révélée être un grand aménageur de zones industrielles sur des territoires, la plupart du temps, inondables, sur Bègles, Bordeaux Nord, Blanquefort, Bruges où on a remblayé énormément de terrains et sur l'Ouest avec le parc d'activités de Pessac, et puis des opérations comme la zone industrielle du phare à Mérignac,... Les gens qui faisaient du développement économique à l'époque, ils étaient développeur économique/aménageur : ils achetaient des terrains pour les aménager et les revendre aux entreprises. En fait ils étaient plus aménageur que développeur économique »*

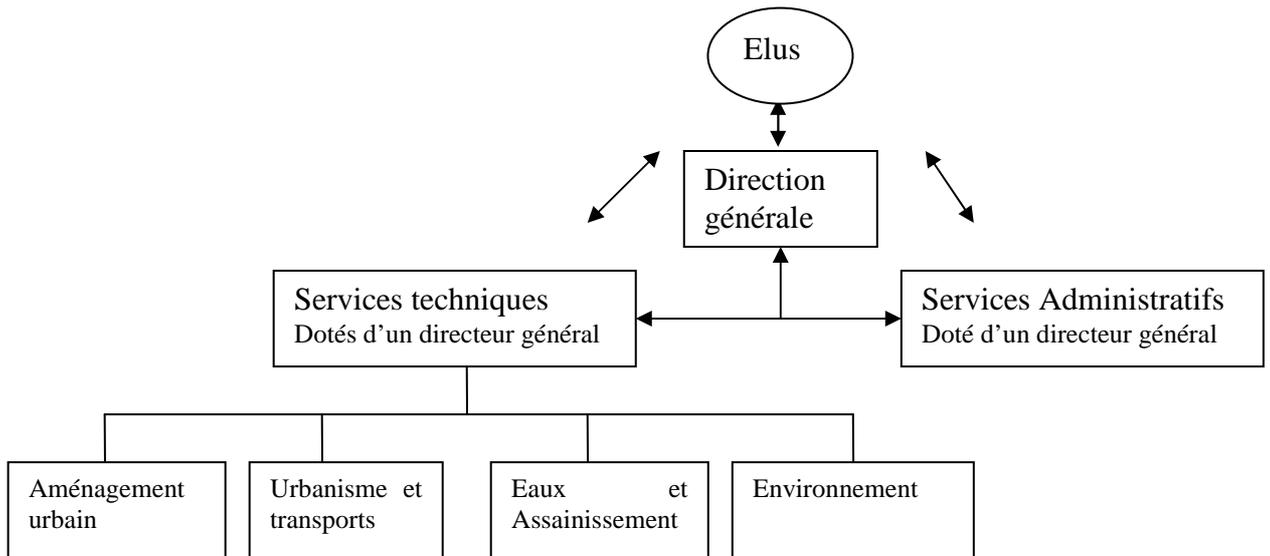
*« La mise à disposition du terrain et la viabilisation de ces terrains. C'est surtout ça la CUB. Au départ c'est Ford qui voulait s'installer sur Bordeaux : qu'est ce qu'on fait pour que Ford vienne. C'est de l'histoire ancienne mais ça a été toujours ça. La CUB ça a été l'entité qui est en capacité de mettre des terrains à disposition de telle ou telle entreprise pour implanter de l'activité économique. » (un responsable pôle aménagement de la CUB)*

Durant ses premières années la CUB est donc une intercommunalité de gestion ou « de Tuyaux ». C'est un outil technique et financier au service des communes qui n'élabore pas de politique propre. L'intervention économique se fait au coup par coup : un élu influent reçoit des demandes d'implantation et charge ses services de réaliser les aménagements nécessaires à leurs réalisations :

*« C'était l'époque où le président chargé de l'économie faisait ses coups à lui : quand il avait ses chefs d'entreprise en face de lui qui lui disait : « Moi j'ai besoin de ça ou ça », le vice-président il se débrouillait et disait et au responsable du service « économie » de l'époque : « Mon petit, on va aménager là bas pour machin chose » et puis en route » (un responsable pôle aménagement de la CUB).*

### De 1992 à 1997...

L'année 1992 marque une première évolution organisationnelle. Les temporalités longues qu'impose une organisation communautaire sans personne de référence au sein des services techniques pénalisent l'efficacité de l'action communautaire. En effet, la chaîne décisionnelle doit à chaque fois passer par le maillon administratif qui se fait le relais des problèmes et décisions entre services techniques et élus communautaires.



Au début des années 90, la nomination d'un directeur des services techniques va renforcer le rôle des techniciens (ingénieurs) face à la filière administrative. Le nouveau directeur restructure l'organisation des services techniques et c'est à ce moment qu'apparaît pour la première fois dans l'organigramme des services intercommunaux un service de l'aménagement urbain (focalisé à ses premières heures sur des tâches d'urbanisme opérationnel). L'objectif est alors de positionner la CUB en tant qu'acteur de l'aménagement de l'espace communautaire bordelais. Cette réorganisation est également une réorganisation des métiers qui permet de coordonner l'action des différents services techniques autour des projets. Coordination transversale qui était jusque là difficile.

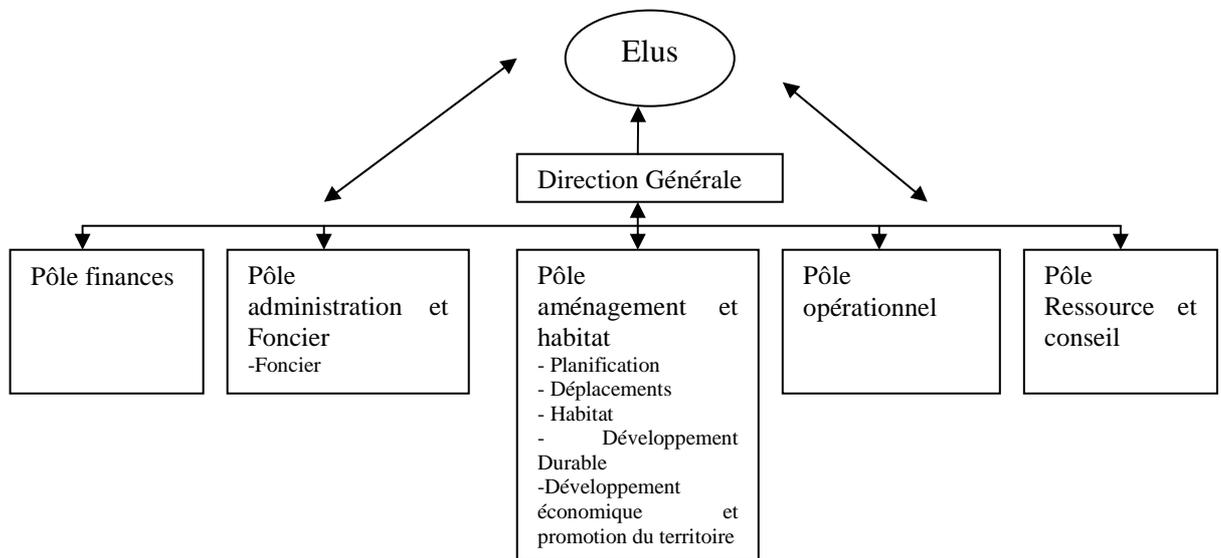
*« Les services techniques de voirie, les services techniques d'assainissement, les services techniques de ramassage des ordures ménagères sont des services spécialisés chacun dans leur domaine. Un boulot d'aménageur c'est encore autre chose, l'aménageur lui, il amène la voirie, l'assainissement, les réseaux eau, gaz, électricité, il maîtrise du foncier, il fait un schéma d'organisation du territoire. Un aménageur a une pensée sur la transformation du territoire, c'est un métier en tant que tel. C'est un métier d'enssembler et ça, ça n'existait pas avant 1992. Auparavant, pour aménager un territoire, c'était une véritable galère parce qu'on demandait la voirie à celui qui savait faire de la voirie, on demandait de l'assainissement à celui qui savait faire de l'assainissement, et puis on demandait à EDF etc. et je dirai que ce rôle de coordination transversale n'était pas installé dans la culture des services » (un responsable pôle aménagement de la CUB).*

Une maîtrise d'ouvrage urbaine commence ainsi à naître à l'échelle intercommunale. C'est l'époque des premières ZAC réalisées en régie directe par les services communautaires qui souhaitent répondre aux demandes d'implantation des entreprises. Historiquement, la communauté urbaine développe donc sa compétence aménagement au service de l'implantation des entreprises. Les premières ZAC sont des ZAC à vocation économique, même si leur programmation a ensuite évolué vers une programmation plus mixte sous l'effet de la mise en place d'un PLH communautaire.

Dans cette nouvelle organisation les filières administrative et technique restent distinctes. Cette situation va être amenée à évoluer avec le changement des équipes politiques lors des élections de 1995 qui s'accompagne de l'arrivée d'un nouveau directeur général des services.

De 1997 à 2002...

Une nouvelle évolution significative des services communautaires a donc lieu en 1997, lors de la refonte des services techniques et des services administratifs en pôles mixtes. Cette réorganisation symbolise le lancement du grand projet d'Alain Juppé pour l'agglomération et est le résultat de la volonté du directeur général des services qui souhaite court-circuiter les conflits qui peuvent exister entre filière technique et administrative et améliorer la réactivité des services vis-à-vis des problématiques nouvelles et des élus. Ainsi une rationalisation de l'action communautaire passe par une restructuration organisationnelle.



Symbole de cet infléchissement de l'action intercommunale : la création d'un pôle aménagement et habitat qui rassemble les quatre grands axes du projet politique (impulsé par Alain Juppé alors maire de Bordeaux et président de la CUB) pour l'agglomération : déplacements, économie, habitat, environnement. Ce nouveau pôle est considéré comme un pôle réflexif, où doit être élaborée la stratégie de développement communautaire. Ceci est permis par la configuration de la représentation élue de la CUB à la même époque, particulièrement favorable au nouveau maire (les élections qui suivront seront moins favorables de ce point de vue, ce qui aura des incidences sur l'organisation des services techniques intercommunaux). Voici comment un responsable située au cœur de la réorganisation de cette période la décrit :

*« La politique de Juppé a consisté à s'appuyer sur l'administration pour mettre en œuvre sa politique, une politique d'agglomération. Il ne compte pas sur la capacité à fédérer les*

*élus, il compte sur l'administration, une administration qui lui fabrique une « loi interne » qu'il fait approuver au son du canon ».*

La CUB après avoir affirmé sa fonction de maîtrise d'ouvrage urbaine en s'assurant de la capacité de ses services à réaliser des opérations d'aménagement en interne, passe ainsi à la vitesse supérieure et affirme son rôle de chef d'orchestre de la réflexion sur le devenir du territoire. Une réflexion prospective et stratégique s'élabore ainsi au sein de la CUB, qui vient ainsi concurrencer l'acteur traditionnellement chargé de cette tâche, l'Agence d'urbanisme locale. Dans ce nouveau fonctionnement, le « Pôle opérationnel » (regroupement des compétences d'ingénierie technique) devient un outil au service de la pensée stratégique du « Pôle aménagement urbain ». Les évolutions ne se font pas sans quelques grincements de dents.

On constate à cette période que la compétence « développement économique » s'exerce au sein du pôle aménagement urbain. La fonction de développeur économique de la communauté urbaine est ainsi perçue au travers de sa compétence aménagement : il s'agit de viabiliser et mettre à disposition des terrains en direction des entreprises. Toutefois peu de nouvelles zones d'activité vont voir le jour durant cette période. On note toutefois une légère évolution du métier même d'aménageur économique à la même période, par rapport aux tâches effectuées auparavant et très focalisées sur l'aménagement physique, vers une réflexion pour large, plus proche de celle caractéristique de la planification urbaine :

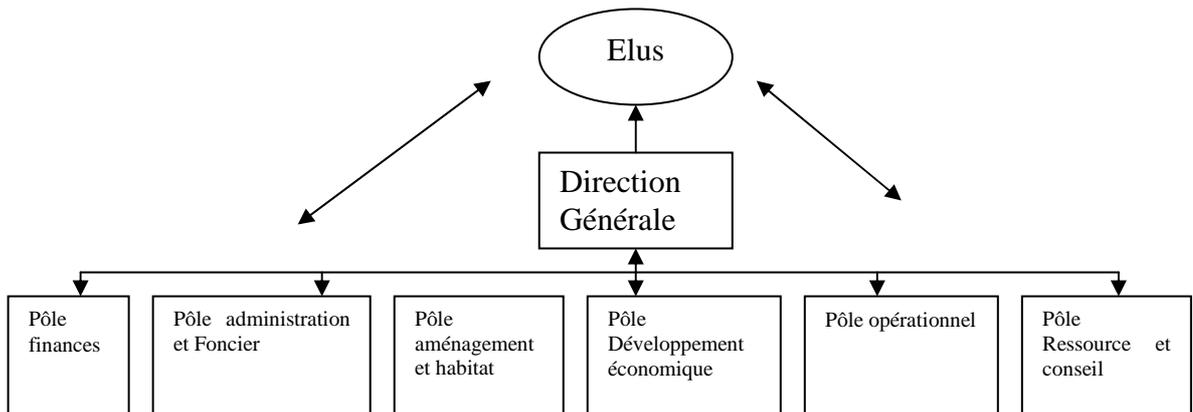
*« Au départ le service était très fermé sur la création de nouvelles zones économiques et l'implantation d'entreprises dans les zones existantes. On a alors essayé d'élargir plus en introduisant un peu plus de réflexion sur l'aménagement du territoire, le développement de certains facteurs, tout ce qui était en fait la relation avec la planification urbaine. Donc essayer d'ouvrir un petit peu le développement économique vers des préoccupations un peu plus large, vers l'activité urbaine, vers toute la partie développement commercial qui n'était pas forcément le cœur de métier de la direction avant cela »* (un responsable du pôle aménagement CUB)

Si dans un premier temps, le métier traditionnel de la communauté urbaine en matière d'aménagement est la réalisation de zones à caractère économique avec une délégation de l'habitat au secteur privé et un soutien aux aménageurs sociaux, la tendance s'inverse et conduit le pôle aménagement de plus en plus à se concentrer sur la production de logements (toutefois, les programmations restent mixtes dans un souci de bouclage financier de l'opération mais il s'agit alors le plus souvent d'implanter des entreprises liées au secteur domestique)

*« Au niveau du développement économique, comme il fallait toujours aider et apporter un soutien financier, la collectivité avait un rôle très important, dans les années 90-2000 au niveau du développement économique. Elle a beaucoup soutenu le développement économique en maîtrisant du foncier et après en revendant ce foncier à un prix intéressant pour que des activités puissent venir s'implanter. Et puis progressivement le foncier est devenu de plus en plus rare et on s'est aperçu que la partie libre, dans le diffus, ne se développait plus comme elle s'était développée les dernières années et qu'elle avait plutôt tendance à se développer à l'extérieur de la CUB que dans la CUB. Au même moment, on s'est dit qu'il fallait quand même aussi se préoccuper de l'habitat avec des gens qui étaient en difficulté au niveau du logement social notamment sur l'agglomération. Donc aider les bailleurs sociaux qui avant travaillaient tout seuls »* (un responsable du pôle aménagement CUB)

De 2002 à nos jours...

La dernière évolution des services en date, est la naissance en 2002 d'un pôle aménagement urbain avec une volonté pour ce nouveau pôle de gagner en autonomie par rapport au pôle aménagement dont il est issu.



L'arrivée d'Alain Rousset à la présidence de la communauté urbaine, ayant l'expérience de la présidence de la région Aquitaine, va ainsi donner une nouvelle dynamique à l'action communautaire en matière de développement économique. Jusqu'à la création d'un pôle autonome, l'intervention économique consiste essentiellement à favoriser l'accueil d'entreprises dans des lieux spécifiques au travers de l'aménagement de zones dédiées. Avec l'arrivée d'un nouveau directeur de pôle, une nouvelle approche apparaît : soutien et développement de filières ciblées (on saisit les nouvelles possibilités offertes par l'Etat avec la création et le financement de pôles de compétitivité et sites d'excellence), animation de réseaux, renforcement de partenariats et amélioration de l'attractivité du territoire grâce à la communication autour de projets innovants sont les nouveaux principes d'action qui émergent.

### **Une nouvelle organisation de l'action économique à la CUB**

De création récente, le pôle développement économique de la CUB s'organise de manière à créer une rupture dans les habitudes communautaires en matière de développement économique. En complément du service de l'accueil des entreprises (préexistant et qui passe du pôle aménagement au pôle développement économique), sont créés deux services nouveaux : la direction des grands projets et la direction des coopérations territoriales et de l'attractivité internationale.

Les fonctions des différentes directions du pôle sont distribuées de la manière suivante :

- Direction de l'accueil des entreprises : Métier traditionnel de gestion des zones d'activité : gestion des zones d'activité classiques, interface entre la communauté urbaine et les entreprises qui veulent s'implanter, interface avec le pôle aménagement sur des questions relatives à l'aménagement des zones.

- Direction de la coopération territoriale et de l'attractivité internationale : Mission d'élaboration de la stratégie, développement de réseaux internationaux autour des projets structurants (surtout des projets d'urbanisme : TRAM etc.), renforcement des partenariats avec les autres collectivités locales. Ses actions sont les suivantes : mise en place de contrats de partenariat avec le conseil général et régional, organisation et participation à des congrès internationaux (dont le MIPIM) afin d'assurer une communication sur le territoire (Dans ce cadre la direction travaille actuellement en collaboration avec le BRA à qui a été confié une réflexion sur les choix à effectuer en terme de marketing territorial, cf. précision ci-dessous).

- Direction des projets économiques : Mission d'animation et de coordination des acteurs du territoire, service « commercial » du pôle. Ses actions s'organisent par filières et territoires : gestion des grands projets économiques et soutien (attribution de subventions) aux entreprises et partenaires locaux (associations et pépinières d'entreprises). Dans le cadre des grands projets à vocation économique, le rôle de cette direction est d'assurer l'interface et la mise en cohérence entre le monde de l'entreprise et ses besoins et les projets en cours de réalisation ou à venir. Il s'agit de coordonner aménageurs et porteurs de projets externes afin d'assurer une mise en adéquation du programme avec le besoin des filières à développer. Pour ce faire, la direction s'est notamment dotée d'un cahier des charges économique réalisé en partenariat avec les principaux acteurs économiques. La mission de gestion des projets est globale, elle agit plus sur la stratégie et la conceptualisation des projets que sur l'implantation ; les dossiers d'implantation sont transférés à la direction de l'accueil des entreprises. Occasionnellement et en fonction des problématiques d'aménagement rencontrées lors de la définition des programmes, la direction interpelle les services de l'urbanisme opérationnel.

Deux notions apparaissent centrales dans la nouvelle organisation : la notion de filière et celle de marketing.

### ***Filières***

Le choix est fait de renforcer les actions en direction de filières d'excellence et ainsi de faire jouer les synergies.

*« Pour offrir des environnements porteurs, c'est compliqué de trouver tous les éléments qui vont être intéressants pour telle ou telle entreprise. Donc on a l'habitude de travailler par filière pour cette raison. Parce qu'un groupe d'entreprises va avoir besoin du même environnement et comme un territoire ne peut pas être bon pour tout, de même qu'une entreprise cible sa clientèle, se spécialise dans la fabrication de produits pour cette cible en se positionnant par rapport à la concurrence et bien les villes font la même chose et donc vont se spécialiser sur des clusters, comme on dit aujourd'hui, sur des grappes d'activité où elles ont un avantage comparatif. » (un responsable pôle développement économique)*

Les trois filières les plus importantes, sur lesquelles se focalisent les efforts notamment financiers sont le spatial et l'aéronautique, le Laser et la photonique, les Biotechnologies et la santé, auxquelles s'ajoutent aussi l'œnologie et la chimie. Un concept nouveau d'économie créative soulève également un intérêt de la part des décideurs mais il reste encore flou et peu d'actions lui sont aujourd'hui dédiées.

On notera le rôle moteur de la constitution des pôles de compétitivité, qui viennent tous en appui aux filières citées, et sont soutenus par la CUB : « Dans la constitution d'un

*environnement de filières, un des critères essentiels de réussite c'est le transfert de technologie. Parce que dans les sociétés occidentales si on ne fait pas une marge maximum on est perdu. Il faut donc pouvoir proposer des produits innovants, d'où la dynamique qui a très fonctionné, des pôles de compétitivité.* » (un responsable pôle développement économique). Lorsque l'on s'intéresse à la vocation des trois pôles de compétitivité les plus importants de l'agglomération, on remarque qu'ils se font l'écho des filières mises en avant par le pôle du développement économique :

- Aerospace Valley : aéronautique, spatial, systèmes embarqués
- Prod'innov : santé, pharmacie, agroalimentaire
- Route des lasers : Laser, Photonique

L'action publique territoriale en matière de développement économique s'organise donc par filières et mais aussi par territoires. Les pépinières d'entreprise sur lesquelles s'appuie l'action communautaire, sont des outils qui préexistent à la création du nouveau pôle. Outils préexistants à la constitution du nouveau pôle de développement économique intercommunal, ils ont été dans un premier temps communaux et disposent de ce fait de territoires d'intervention privilégiés. Ainsi, le spatial et l'aéronautique sont les domaines d'intervention privilégiés de Techno West, ainsi que le territoire de Mérignac et ses environs proches. Unitec travaillant quand à elle les filières relatives à l'innovation (biotechnologies, santé et laser photonique en relation avec la SEM Route des Lasers) sur le périmètre des communes de Pessac et Talence et plus généralement aux abords du campus universitaire. L'action est donc divisée en territoires et champs d'intervention. Chaque pépinière est dédiée à une typologie de filière et opère sur un périmètre défini.

### ***Marketing de l'agglomération***

La constitution du nouveau pôle a par ailleurs coïncidé avec la volonté forte de travailler sur l'attractivité du territoire. La communauté urbaine et en particulier la ville centre souhaitent profiter de l'intérêt retrouvé pour l'agglomération et ses environs et un travail sur l'image représente une importante partie des actions engagées. Le choix est donc fait parallèlement aux actions sur le territoire de relancer une réflexion de marketing territorial. Une mission est actuellement confiée à une des agences de développement présentes sur le territoire afin de définir la nouvelle posture stratégique de l'agglomération en matière de communication. Un diagnostic commun a été réalisé afin de fédérer les énergies et de donner naissance à un plan marketing.

Ce travail a pour ambition de participer au positionnement de l'agglomération Bordelaise dans le top 20 des métropoles Européennes. Ainsi la communication organisée par le pôle du développement économique de la CUB accompagne la présentation de l'agglomération d'un bagage linguistique porteur d'une identité : « accessible », « éco-durable », « accueillante », « innovante ». Deux concepts marketing se dégagent aujourd'hui de ce travail : L'économie de la connaissance et le développement durable. On notera plus particulièrement que les « projets urbains » sont un support à cette communication. Le rôle de l'aménagement apparaît ici de façon indirecte. En effet, Bordeaux est une ville qui a connu une transformation remarquable au cours de la dernière décennie, et les opérations d'urbanisme emblématiques telles que la mise en place du tram, la requalification des espaces qui l'accompagne, et les futurs projets emblématiques tels que la mutation du quartier Belcier (Euratlantique) lié à l'arrivée du TGV, sont des supports importants, visibles, au travers desquels le

dynamisme local est mis en valeur. Ils constituent donc des éléments intéressants dans l'élaboration d'une politique de marketing.

### ***Opérations d'aménagement***

Bien que l'aménagement de zone ne soit plus la vocation prioritaire du nouveau pôle de la CUB, celui-ci demeure engagé, parfois à titre de pilote principal, dans certaines opérations d'aménagement particulières (cinq projets se dégagent des propos tenus par les personnes interviewées : l'Aéroparc, le Bioparc, l'écoparc, la route des lasers, et le futur quartier Belcier-Euratlantique). Nous reviendrons plus loin sur les spécificités de ces opérations prises en charge par le pôle de développement économique. La création du pôle du développement économique a donc conduit à une division du travail quant à l'aménagement des zones d'activité économique : en effet, en parallèle à ces grands projets dits emblématiques et portés par le pôle de développement économique, l'agglomération est composée de divers parcs d'activité économique (plate forme industrialo-portuaire, plate forme logistique -Hourcade et Bordeaux Fret, centre d'affaire de Bordeaux Lac) auxquels s'ajoutent les quartiers en développement dont la programmation mixte comporte une partie de bureaux, commerces et services (Cœur de Bastide, bastide Niel, Berge du lac, Bassins à Flot, Quais de Floirac, Ravesie, Vergers du Tasta), et dont le pilotage est assuré par le pôle aménagement de la CUB.

Ainsi la focalisation sur certaines opérations dédiées et emblématiques ne semble-t-elle pas coïncider avec une réflexion d'ensemble sur les disponibilités immobilières de l'agglomération. Certains acteurs « périphériques » notamment communaux semblent s'en inquiéter : *« On a une espèce de sectorisation qui est en train de s'opérer. Il y a des gros projets comme Euratlantique où on va faire des milliers de mètres carrés de bureaux. Mais moi je me mets en suroffre ici. Je vais avoir un vrai problème de location de bureaux quand ce truc là va sortir. Il va falloir changer de boulot parce que ça va être la panique. Actuellement une ville comme Bordeaux est capable d'encaisser 40 000 mètres carrés de bureaux neufs par an, à la louche ça dépend des entreprises etc. Or Euratlantique déjà c'est 120 000 en construction donc on est en suroffre locative. Moi tous mes entrepreneurs ici ils avaient prévus des 15 000 m<sup>2</sup> : ils ont arrêté. Ils ont arrêté les pelleteuses parce qu'on ne peut plus. Dans la commune X, ils ont monté un truc de 12 000 m<sup>2</sup> et ils en ont peuplé que 2000 ou 3000, du coup ils ont arrêté tous les autres projets en blanc dans la CUB parce que l'offre locative, l'offre de bureaux est trop importante. »* (Directeur d'un service communal de développement économique).

Si le pôle du développement économique récemment créé ne se désintéresse nullement des opérations d'aménagement, cet intérêt ne se manifeste pas par un travail de planification ou de prospective à grande échelle visant à cerner et ajuster les capacités immobilières de l'agglomération. Aux grands projets emblématiques viennent s'ajouter la production privée et la production de bureaux en blanc dans le cadre des ZAC mixtes (principalement pour des soucis d'équilibre budgétaire des opérations). Certains acteurs (cf. citation précédente) émettent des doutes sur la capacité du marché local à absorber l'ensemble de la production.

### **De l'aménagement économique au développement économique**

Nous avons ouvert ce chapitre bordelais en indiquant qu'à Bordeaux l'activité de la CUB était essentiellement focalisée sur la gestion de services publics locaux, et se caractérisait donc par l'absence jusqu'à il y a peu d'une activité de « développement ».

De quoi s'agit-il ? Voici comment l'un de nos interlocuteurs décrit cette activité spécifique de « développement » (en l'opposant à celle de gestion-exploitation) : « *La culture du développement va générer une vision de la ville dans le futur. Les gens du développement urbain n'ont pas qu'une logique de gestion de l'existant, ils se projettent dans l'avenir. Le développement urbain s'appuie sur des dynamiques de comportement. La personne qui gère des transports ou qui gère des déchets va mettre au point des procédures, va mettre au point des tarifs, et l'habitant ou plutôt l'utilisateur est obligé de s'y tenir. Le développement urbain a un autre rapport à l'habitant : il pense à lui, il le prend comme une personne dans son entier, qui va bouger, qui va habiter, qui va se déplacer...* ».

Le changement structurel récent dans les services de la CUB peut s'interpréter comme la volonté de passer d'une action économique axée sur l'« aménagement économique » à une action dite de « développement économique », selon la définition proposée ci-dessus. Par « aménagement économique » on comprend une action focalisée sur la préparation et l'équipement de terrains pour le compte d'entreprises en quête de sites d'implantation. L'exemple récent des projets liés à la politique des pôles de compétitivité permettra d'illustrer les enjeux d'une telle évolution de l'action économique : dans un positionnement de type « aménagement économique », la communauté urbaine s'inscrit dans les projets de pôle de compétitivité essentiellement comme fournisseur de foncier aménagé pour le compte des filières ou grappes d'activités sélectionnées par ailleurs (i.e. par d'autres acteurs qu'elle).

La transition de « l'aménagement économique » vers le « développement économique » peut s'appuyer sur la tradition de « développeur » déjà présente et installée dans la communauté urbaine : « *le développement économique est un enfant du développement urbain* ». Cette tradition portée en particulier par les urbanistes s'appuie sur une activité permanente de prospective et de projection dans l'avenir. Constituer une action dite de « développement économique » c'est donc prolonger la logique de développement urbain mais en tenant compte d'une partie prenante dont l'urbaniste n'est pas familier, à savoir l'entreprise : « *le développeur urbain ne prend pas en compte un acteur qui est l'entreprise et ça, c'est le travail de celui qui s'occupe du développement économique* ». Ce point mérite d'être précisé. En effet, l'entreprise n'est pas absente des projets de l'urbaniste, mais sa présence n'est pas directe : elle est intermédiée par tous les acteurs du monde de l'immobilier : « *L'utilisateur final est un personnage inconnu des urbanistes. Pour les urbanistes et les aménageurs, le privé c'est les promoteurs ou les investisseurs* ». Constituer un pôle chargé du développement économique consiste donc à intégrer dans l'organisation de la communauté urbaine d'autres représentants et représentations de l'entreprise. Ceci se traduit très concrètement dans le contenu des propos qu'on a pu recueillir, qui comprenaient un exposé conséquent (mais aucunement suggéré par l'intervieweur) du fonctionnement actuel des entreprises. Un tel contenu a constitué une spécificité du discours des « représentants de pôle développement économique » (cf. encadré ; cette spécificité a aussi été constatée à Toulouse, cf. chapitre suivant).

En amont d'une réflexion sur les « facteurs de localisation », une théorie sur le fonctionnement des entreprises...

*« Aujourd'hui nous sommes dans un monde globalisé, dans un globe mondialisé, les entreprises sont soumises à une concurrence internationale. On peut distinguer l'économie productive et l'économie résidentielle et puis le marché*

local et le marché mondial. L'économie résidentielle c'est, comme son nom l'indique, un marché qui est lié aux gens qui résident sur place. Durablement ou temporairement. Durablement c'est le cas de la population. L'économie résidentielle parce qu'elle est liée aux gens qui résident pour l'essentiel sur place - je vais mettre une nuance importante après- est essentiellement liée au marché local. Une entreprise qui vit de l'économie résidentielle voit son horizon de clients et de fournisseurs sur place, ancrés localement. La meilleure illustration de ça c'est le commerce. Allez acheter vos cadeaux de Noël aujourd'hui, pour l'essentiel vous allez les acheter à côté de chez vous, quelques fois vous allez au marché de Noël de Strasbourg ou de Lille quand vous êtes parisien mais c'est plutôt exceptionnel. Donc qui dit économie résidentielle dit en général marché local. L'exception c'est le tourisme. Vous avez des touristes et là il y a une concurrence pour attirer les touristes ! Là l'argent il vient d'ailleurs. C'est un sujet que connaissent bien les régions du Sud, mais aussi les Lillois, qui ont inventé le tourisme urbain. Donc vous pouvez avoir une part non négligeable du commerce, en particulier de centre ville, qui peut dépendre du touriste de passage, qui n'est pas que le touriste d'été, c'est aussi le touriste de week-end parce que le tourisme urbain est un tourisme de week-end ou de court séjour. Maintenant, prenons l'économie productive : c'est une économie qui fabrique des biens et services achetés à l'extérieur du territoire, plus ou moins loin, selon la spécialité que vous avez. Il est clair que quand vous êtes en économie productive pour fabriquer par exemple des clôtures de jardin, en général votre marché il est régional. Vous êtes productif mais vous êtes sur une économie locale. En revanche quand vous fabriquez des fusées ou des avions, là vous êtes mondial. Quand vous fabriquez du vin, c'est un peu plus compliqué parce que vous pouvez vendre une partie de votre production localement parce qu'elle est moyenne ou pas bonne. Il faut donc ajouter une distinction à la différence résidentiel/productif : marché local/marché mondial. Quand j'entends un maire d'une commune de l'agglomération dire : « moi j'ai vu se créer sur ma commune l'équivalent des emplois chez Ford ». On peut fermer Ford, mais ça va être remplacé par quoi ? Par des professionnels libéraux, par des commerces, par des artisans ? Est-ce bien de la même chose dont on parle ?

Il est bien connu que les entreprises font peser les conséquences de la concurrence sur leurs salariés, ça, on le lit tous les jours dans la presse. Ce qu'on analyse moins souvent c'est qu'elles font peser les conditions de cette concurrence aussi sur les territoires d'accueil. Aujourd'hui, on est dans une situation de concurrence des territoires pour capter les flux économiques, ce qui crée les emplois, ce qui crée les bases de taxes dont vivent les collectivités et donc les territoires. Car ce dont on s'aperçoit aussi quand on regarde les mouvements économiques c'est la chose suivante : on a connu autrefois des activités économiques qui duraient 100 ans, c'est le triptyque charbon, acier, textile. Puis l'automobile est arrivée, par exemple dans le Nord, mais au bout de 15-20 ans c'est remis en cause, ... Aujourd'hui, on n'est plus sûr de rien quand on a une activité économique qui arrive. Auparavant les entreprises qui étaient ancrées localement, normalement on les gardait. Aujourd'hui, les entreprises ancrées localement, on n'est plus du tout sûr de les conserver. Quand un nouveau projet se développe au sein d'une entreprise, il n'est pas sûr que ce projet va être réalisé sur place. Un territoire est donc soumis à une concurrence

*quand il s'agit d'attirer une activité qui vient de l'extérieur mais aussi pour conserver les entreprises qui sont sur son sol ! Avec la mondialisation des capitaux et des entreprises, on a des décideurs qui ne sont plus sur place, à l'exception de quelques-uns. Donc vous devez en permanence faire attention pour que l'établissement économique qui est sur votre territoire soit toujours en pointe pour l'entreprise et que quelque part, là où se décident les choses pour les entreprises qui sont installées chez vous, c'est-à-dire chez leurs actionnaires, chez leurs financeurs, chez leurs clients, on soit sûr que l'environnement économique offert sur place est bien considéré comme le meilleur. C'est par exemple quand un sous-traitant se voit contrôlé par son donneur d'ordres qui vient voir à quoi ça ressemble, s'il y a des possibilités de développement sur place. Donc on est dans un système où les entreprises sont les clients et les territoires les fournisseurs. Fournisseurs de quoi ? De tout ce qui ne se fait pas à l'intérieur de l'entreprise. C'est-à-dire de plus en plus de choses, dans la mesure où les entreprises se recentrent sur leurs métiers de base, et ont tendance à externaliser un maximum de choses. » (un responsable pôle développement économique)*

Ce nouveau type de « représentation » peut conduire à changer assez profondément le contenu de certains projets. L'exemple de l'évolution de la réflexion des acteurs locaux à propos du quartier de la gare TGV de Bordeaux est exemplaire de ce point de vue : c'est en travaillant directement avec les utilisateurs finaux que le pôle du développement économique de la CUB a permis une révision assez radicale du projet initial (ceci sera développé plus loin autour de la notion de « problématisation »).

D'un projet urbain à un projet économique : comment en activant la société civile des entreprises, on fait évoluer la programmation du futur quartier autour de la gare TGV

*« Le TGV va arriver ici à Bordeaux. La ville de Bordeaux de sa propre initiative a lancé des études urbaines sur le quartier, avec une étude économique. Quand je suis allé voir l'étude économique il n'y avait rien : on analysait le marché immobilier de bureaux, et on s'inquiétait de savoir quel était le prix du mètre carré. En parallèle on commençait dans le service à travailler sur un projet de « comment développer la place tertiaire bordelaise ». On regarde ce qui marche ici, c'est-à-dire c'est qui les gens qui occupent des mètres carrés de bureaux : les finances, les SSII, et on voit alors ressortir le petit côté high tech de Bordeaux. Et puis les centres de décision parce qu'on avait réussi à en délocaliser de Paris un certain nombre. On avait créé 6 centres d'appel. Le BRA, la structure de promotion territoriale, a un certain succès et je m'aperçois que le BRA, à 80%, c'était des projets tertiaires qu'il implante. Sujet qui n'intéressait personne ! Et puis à un moment le président de la CUB nous demande un travail de programmation économique pour le quartier Saint Jean ». Donc je programme et je présente à un comité de pilotage. Il y avait déjà un projet d'urbanisme qui était présenté ce jour-là et maintenant on allait faire le cahier des charges économiques de l'opération. J'ai réintégré toute la réflexion qu'on avait fait sur la place tertiaire et ceci a complètement remis en cause le projet d'urbanisme existant, qui avait une cohérence urbaine complète, mais qui n'était qu'urbain...*

*La logique économique dans ce projet urbain initial, c'était : vous avez un quartier à rénover, vous avez du foncier, et à la fin vous mettez des commerces et des bureaux pour boucler l'opération, c'est-à-dire que vous définissez des mètres carrés de commerces et de bureaux parce qu'il faut bien vendre de la charge foncière pour payer l'opération. Et vous allez faire des tours de quinze étages au-dessus des voies, double surcoût, sans vous préoccuper de savoir si vous allez les vendre et à quel prix ! Et vous allez mettre libre accès aux piétons le long de la Garonne, et vous allez supprimer une voie rapide à Bègles. C'est très joli, on reconquiert les berges, vous faites un magnifique parc pour les habitants.*

*Avec ça, il ne faut pas compter installer la moindre entreprise. Ca n'est pas la peine. Et donc on a fait un cahier des charges économique, qui a abouti à des résultats radicalement contraires : il faut conserver la voie sur berges, il faut ne pas faire de tours parce que personne n'ira dedans et parce qu'il faut payer l'équipe de pompiers dès que vous passez dix étages, en IGH. Les entreprises sont prêtes à payer plus cher à condition d'avoir des avantages en retour qui sont la proximité à pied de la gare et la vue sur la Garonne. Donc, alors qu'on ne prévoyait que des loisirs le long de la Garonne, et bien on propose d'y mettre des bureaux, des hôtels. La gare TGV c'est un équipement rare. Faire sauter le bouchon ferroviaire, payer la ligne à grande vitesse, c'est la CUB et la Région qui sont mises à contribution : est-ce que c'est pour faire un carré de promenade pour les habitants ? Est-ce que l'enjeu ce n'est pas d'y faire un centre d'affaires international ? Un centre d'affaires international : ça n'est pas un langage pour faire joli sur une brochure d'urbanisme. C'est une réalité économique : il y a des investisseurs et des entreprises qui viennent à telle et telle condition.*

*Tout cela a supposé une négociation avec les urbanistes. Ce n'était pas un clivage entre la ville de Bordeaux, la CUB, la ville de Bègles, c'était un clivage entre économistes et urbanistes. Finalement on a négocié et on a convaincu. On a fait travailler des consultants. Ca a abouti à une synthèse, avec dix points clés, « les dix conditions attendues par le marché pour être un quartier d'affaires immobilier ». On est parti de « aujourd'hui Bordeaux est la septième agglomération française », pour finalement se dire « comment devenir une vraie métropole européenne en 2020 ? ». Réponse : en passant par un déclin qui est une métropole dotée d'un pôle TGV de référence. Dans les principes de développement aujourd'hui, vous avez un autre élément que la logique des pôles de compétitivité, c'est la métropolisation. En gros l'argument de fond c'est : Bordeaux veut-elle ou pas devenir une métropole ? Et c'est quoi une métropole ? Une métropole c'est des fonctions d'échange, de commandement et d'innovation. Parler de métropolisation, c'est un moyen de discuter avec les urbanistes, parce qu'eux aussi parlent de métropolisation.*

*Comment a-t-on procédé concrètement : on a fait un travail de gouvernance. Dans la gouvernance vous avez les différentes collectivités, le département la région, la métropole, les communes, l'État de moins en moins et puis vous avez ce qu'on appelle « la société civile ». Vous avez les représentants des habitants, c'est les élus. Mais les représentants des entreprises c'est qui ? Il n'y a pas de réponses précises. Ca peut être un regroupement patronal, ça peut être la chambre de commerce, un regroupement informel des entreprises dominantes, ... Et nous, dans ce travail sur le centre tertiaire qu'est-ce qu'on a fait ? On a réuni*

*la société civile. On faisait travailler un consultant. On a réuni les acteurs de l'immobilier, les utilisateurs finaux de bureaux, les gens de la chambre de commerce, les gens de l'agence d'urbanisme. On a fait un cocktail des gens qui étaient concernés, qui avaient un avis intéressant à donner. Et aussi les gens de la structure de promotion territoriale, des universitaires. On a eu par exemple un exposé sur c'est quoi le tertiaire. C'est ça la gouvernance et ça c'est aussi le boulot d'une communauté urbaine. C'est-à-dire que faire du développement économique, c'est aussi faire surgir d'un travail de concertation, une vision de l'avenir. » (un responsable pôle développement économique)*

Pour rendre pérenne son action et perdurer, le pôle de développement économique de la CUB doit mener un travail important de « positionnement » dans le milieu préexistant : d'une part, du côté des élus, et d'autre part, du côté des structures opérationnelles.

Sur le plan des structures opérationnelles, le pôle de développement économique intervient dans un milieu local où de nombreuses structures préexistent, services communaux, technopoles, agence de développement (cf. Annexe). L'enjeu opérationnel pour le pôle consiste alors moins à internaliser le plus possible mais plutôt à animer l'ensemble du réseau opérationnel local (en déléguant à l'occasion certaines missions à des structures hors CUB) : *« nous demandons maintenant aux associations de communes d'arriver avec des projets d'intérêt métropolitain. Ca c'est pour des grands projets. Il y a une autre logique, la logique de subsidiarité. Le travail de proximité est mieux fait par les communes. C'est quoi l'action de proximité ? C'est d'abord l'accueil des créateurs d'entreprises. Ensuite pour les entreprises qui cherchent un terrain. On ne vend rien à la CUB, ce sont les communes qui nous envoient les entreprises, parce que les entreprises vont vers les mairies. Il y a aussi le commerce de proximité et puis tout ce qui est club d'entreprises. C'est très dynamique Bordeaux, il y a beaucoup de créateurs d'entreprises et ces micros structures se retrouvent dans des clubs, très toniques, très dynamiques. C'est très bien ce qui se passe mais c'est mieux géré par les communes que par la CUB »*. La morphologie du réseau opérationnel n'est donc pas radicalement modifiée mais le rôle de chaque structure particulière peut être amené à évoluer. On peut insister sur le fait que le pôle de développement économique de la communauté urbaine tire sa capacité à animer le réseau opérationnel de la position de passage obligé de la CUB dans l'ordre institutionnel. Par ailleurs, cette capacité à animer le réseau opérationnel passe par l'élaboration de stratégies et l'on retrouve ici une caractéristique historique de l'apparition d'un travail spécialisé de réflexion stratégique dans les organisations : le travail d'élaboration stratégique vise à doter une direction d'une capacité à faire des choix d'investissement dans un contexte de multiplication des structures opérationnelles (Chandler).

En ce qui concerne la nature du rapport avec la représentation élue, on ne saurait dire que les actions entreprises par le pôle de développement économique de la CUB procède et concrétise un projet de territoire formalisé par la représentation politique. Les communes membres sont en outre plutôt moins enclins à agir en direction du développement économique depuis le passage à la TPU : *« Quand on est passé en TPU les communes n'ont eu de cesse que de vouloir supprimer ou amoindrir tous les zonages à vocation économique pour les faire basculer en zones d'habitation. »* (un responsable

*pôle aménagement urbain CUB*). L'action du pôle du développement économique est ainsi confrontée à un double défi, celui de la « culture du développement économique » et celui de la « vision stratégique de l'avenir » des élus de la communauté urbaine. Ainsi l'action du pôle ne consiste-t-elle pas à exécuter un plan d'action mais à susciter du côté de la représentation élue une sensibilité nouvelle pour les questions économiques, dans le présent et à venir : il y a une « *pédagogie du développement à faire* ». Comment s'y prendre ? Pour ce faire, le pôle dispose d'abord de ressources en interne, puisqu'à la date de l'enquête il comprenait une équipe chargée de l'élaboration de la stratégie et de sa matérialisation dans les documents de contractualisation pluriannuels de la communauté urbaine. Ensuite, un travail patient d'intéressement des élus est mené à l'occasion d'évènements de la vie économique locale (comme par exemple la fermeture d'un grand site industriel) par rapport auquel la communauté urbaine doit se positionner. En lieu et place de positions ou d'interventions segmentées de la communauté urbaine, il s'agit de problématiser l'évènement dans son ensemble (cf. plus loin sur la notion de problématisation) et d'établir un plan d'action dans lequel l'ensemble des aspects sont abordés et coordonnés. Ce changement se matérialise concrètement dans le contenu et la forme des décisions administratives proposées à l'examen des élus. Autrement dit, la culture du « développement » est instillée à travers ce travail de projection dans l'avenir qui se réalise, non pas à l'échelle du territoire dans son ensemble, mais à l'échelle d'une opération et du projet qui s'y rattache. Le projet d'aménagement fonctionne alors comme une expérimentation visant tout à la fois à régler un problème local mais aussi à faire évoluer les habitudes de travail de la communauté urbaine. C'est en ce sens que l'on peut parler d'un travail d'institution du développement économique.

## ***L'intervention économique dans l'agglomération toulousaine***

### **Petite histoire des structures et de l'action économique intercommunales**

Le Grand Toulouse est une communauté d'agglomération constituée en 2001. Elle remplace un district formé en 1992 et composé de 15 communes. Dans un premier temps le grand Toulouse est composé de 21 communes. Ces nouvelles communes sont issues du SIVOM que forme Blagnac et ses communes proches. En 2005, 4 nouvelles communes vont rejoindre la communauté d'agglomération et porter ainsi leur nombre à 25. L'évolution du District en Communauté d'agglomération se fait à partir de l'opportunité d'un développement d'Airbus sur le territoire puis de la décision de prendre en charge la réalisation de ce grand projet industriel (Aéroconstellation). Le passage au Grand Toulouse du pilotage de ce projet jusque là préparé par le SIVOM de Blagnac explique que les communes qui le composent rejoignent la communauté d'agglomération en 2001.

La collectivité sous sa forme actuelle est donc le résultat d'une succession d'évolutions institutionnelles. Trois grandes périodes peuvent être mises en évidence :

- De 1992 à 2001
- De 2001 à 2007
- De 2007 à nos jours

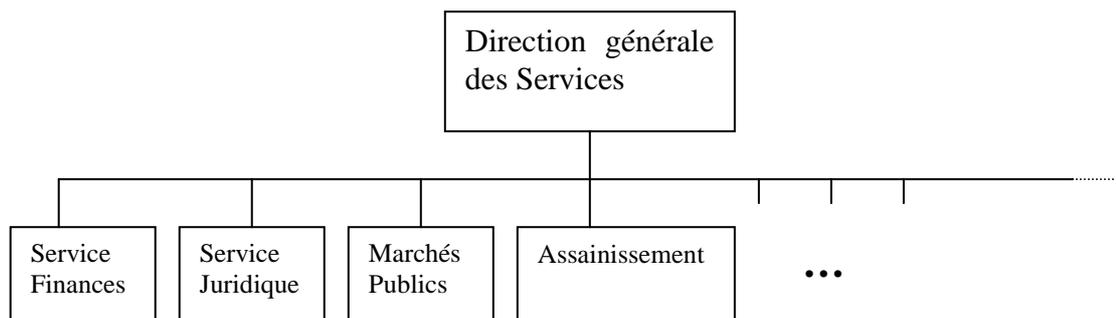
#### *Avant 2001, le district et le développement économique...*

La principale compétence districale était liée au développement économique. Toutefois, il semble bien que ses réalisations dans ce domaine ont été modestes. Le district a surtout été un lieu de coordination, où étaient présents les élus et les responsables des services économiques communaux. Il a été le relais des stratégies communales de développement économique. Ceci dans une perspective générale où la Ville considérait qu'elle n'avait pas à intervenir dans le domaine économique : *« C'est deux ou trois personnes, le district. C'est une toute petite structure. C'était un lieu où il y avait les chefs de service du développement économique des communes qui se réunissaient autour d'une table avec les élus. Le district il vivotait, il était là pour le développement économique, c'était sa principale raison d'être. Il a été créé par Dominique Baudis dans un contexte où on ne se mêle pas de la vie des entreprises, on n'est pas acteur. C'était une espèce de philosophie qui partait du principe que, de toute façon, ça marche. Toulouse c'est quoi ? Ca part de 62, De Gaulle qui dit : « Vous, ça sera l'aéronautique civile ». Et puis l'aéronautique se développe ; il y a aussi de la recherche qui vient, ça se renforce et puis ça fonctionne. Comme ça fonctionne, on accompagne, on évite que ça soit déstabilisé. Donc le district était monté comme ça, pour qu'on accompagne le développement économique mais il n'avait pas du tout vocation à anticiper le développement économique »* (un responsable du pôle aménagement du Grand Toulouse).

*2001, création de la communauté d'agglomération, naissance de l'action économique intercommunale*

La création en 2001 du Grand Toulouse, par rapprochement de l'ancien district et du SIVOM de Blagnac, est intimement liée au projet d'accueil du futur A380 d'Airbus (nous y reviendrons plus longuement dans la section suivante) : « *L'acte fondateur de la communauté d'agglomération c'est le portage de ce qu'on appelle le projet Aéroconstellation ou le programme Aéroconstellation* » (un responsable du pôle aménagement du Grand Toulouse). Le choix de l'organisation institutionnelle en communauté d'agglomération vise entre autres à assurer à l'Etat et à Airbus que les acteurs locaux ont la capacité de se fédérer pour piloter et réaliser un projet de grande ampleur. Lors de la réalisation du dossier Aéroconstellation un pacte est signé entre l'Etat, le Conseil Régional, le Conseil Général, le district et le SIVOM de Blagnac qui en est l'initiateur. Celui-ci passera ensuite la main au Grand Toulouse (au moment de sa constitution).

Cet évènement singulier conduit ainsi à la constitution d'un acteur intercommunal porteur d'une action économique, qui constitue localement le nouveau chef d'orchestre : la création de la communauté d'agglomération s'accompagne du transfert en son sein des équipes municipales de développement économique. Dans un premier temps, les agents du nouveau pôle économique intercommunal continuent le travail effectué dans les communes avec des fonctions classiques de commercialisation de zones, accueil et implantation d'entreprises. Mais l'activité va peu à peu évoluer : « *nous avons été peu à peu réorientés dans nos missions, en faisant davantage de maîtrise d'ouvrage et de politiques de soutien à la recherche et à l'industrie et presque plus d'activités opérationnelles telles que nous les faisons auparavant, comme l'accueil d'entreprise, l'implantation, etc.... dès lors qu'il n'y avait plus l'enjeu de la taxe professionnelle et de bagarre entre nous (ça on l'a un peu laissé aux commercialisateurs). Donc aujourd'hui, nous fonctionnons un peu comme une région, à la fois dans nos définitions de politiques et dans leur mise en œuvre. Nous n'avons quasiment plus d'activité opérationnelle en propre* » (un responsable du pôle développement économique).



La montée en puissance de l'acteur intercommunal se traduit en particulier sur le plan de l'aménagement économique. La distribution des différentes tâches opérationnelles liées à l'aménagement économique évolue : « *L'accueil d'entreprise, nous [communauté d'agglomération] ne faisons plus. Création de zone d'activité, oui nous faisons encore. Par contre les communes ont transféré la compétence zone d'activité au Grand Toulouse en 2001, mais ont conservé la commercialisation de ces zones d'activités. Ce*

*qui explique qu'on a laissé un peu tombé : on ne peut pas à la fois faire de l'accueil d'entreprise et ne pas avoir la main sur la commercialisation. Ce qui fait que ça nous a échappé. Le Grand Toulouse a créé de nouvelles zones d'activité, mais là, nous ne sommes pas encore dans des phases importantes de commercialisation, on est encore dans des phases d'aménagement. Et puis il y a les SEM, nous avons trois SEM, qui ont pris leur place aussi, et qui, comme elles le faisaient antérieurement, ont repris un peu la main en matière de commercialisation. Ce qui fait que tout ce volet d'arbitrage, entre telle ou telle activité pour tel ou tel terrain avec tel ou tel prix, paradoxalement nous échappe un peu, en tout cas sur les zones d'activité anciennes » (un responsable du pôle développement économique).*

#### Les SEM d'aménagement de l'agglomération toulousaine

*Dans les entretiens réalisés sur l'agglomération toulousaine, les SEM apparaissent comme un acteur central. Installées sur le territoire avant la création de l'intercommunalité, parfois depuis des dizaines d'années comme c'est le cas de la SETOMIP elles bénéficient d'une certaine indépendance. Les SEM ont notamment profité de la période de trouble qui a suivi la création du Grand Toulouse pour prendre de l'autonomie par rapport à leur ancienne tutelle communale (qui les cantonnaient dans un rôle traditionnel d'exécutant). Dans la phase de constitution de la tutelle intercommunale, libérées d'une certaine manière de la tutelle communale, elles disposent d'une large et nouvelle liberté de fonctionnement qu'elles activent en gérant seule des opérations d'aménagement. Elles élargissent alors leurs champs d'action. La consolidation de l'intercommunalité coïncide avec une certaine reprise en main, mais selon des modalités nouvelles (cf. plus loin). Ce sont aujourd'hui les outils privilégiés de la communauté d'agglomération. Leur action dépasse largement une simple fonction d'aménageur de zone. Ce sont des acteurs à qui sont confiés le pilotage de projets et la mise en place sur un territoire de la politique communautaire. Elles remplissent une fonction de réflexion et d'élaboration (qui peut aller jusqu'à la procédure et le montage à mettre en œuvre). Elles peuvent également chapoter des pépinières d'entreprises lorsqu'elles sont en charge du développement d'une filière sur un site dont elles sont aménageur.*

*Il existe trois SEM majeures intervenant sur le territoire intercommunal :*

*- La SEM SETOMIP : SEM Locale la plus importante. Créée dans les années 50, la SETOMIP est historiquement une SEM Toulousaine. Elle agit majoritairement sur le périmètre de cette commune. Depuis 1998, elle a doublé son service avec un directeur chargé des opérations Toulousaines et un directeur chargé des opérations à l'extérieur de Toulouse. La SEM intervient aujourd'hui sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées. L'interlocuteur privilégié de ce nouveau service est donc le grand Toulouse et les petites communes de périphérie.*

*- La SEM Constellation : Créée en 1999 sur la base de l'ancienne SEMIB (Société Immobilière de Blagnac), la Société d'Economie Mixte Constellation a pour vocation principale l'aménagement de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) et la réalisation d'équipements publics. SEM Blagnacaise, la SEM constellation prend du poids avec la Réalisation de la ZAC Andromède dans le cadre du projet Aéroconstellation.*

- La SEM de Colomiers : De nature très communale, elle a une activité très intégrée qui prend en charge l'ensemble de la chaîne de production des opérations : aménagement, construction des immeubles, gestion du patrimoine. Leurs compétences sont des compétences classiques : aménagement urbain, rénovation urbaine, mandataire de travaux.

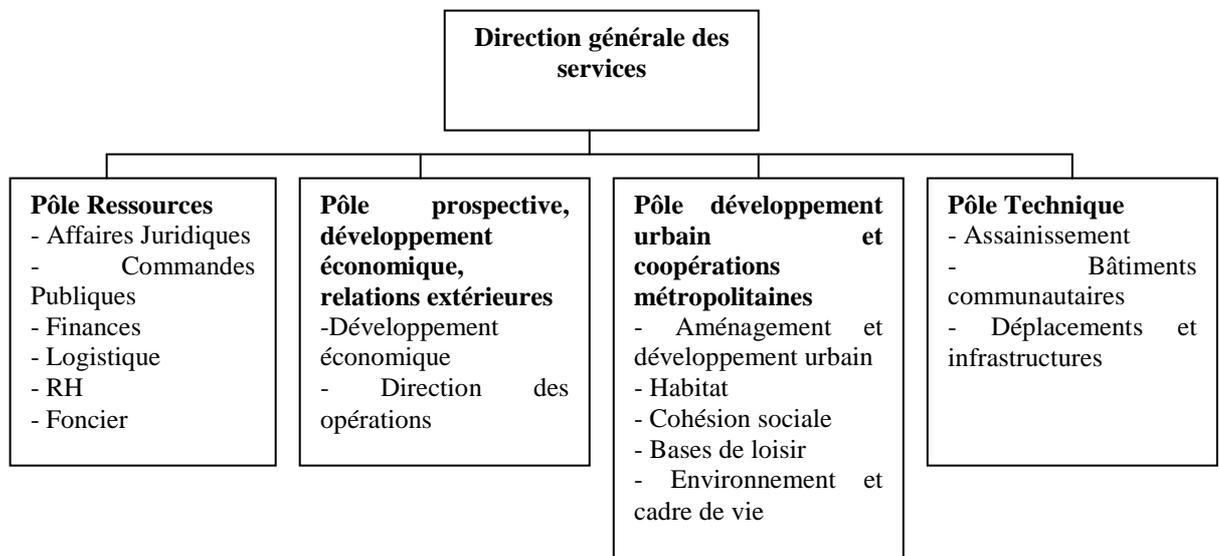
Historiquement, la SETOMIP est la SEM Toulousaine, Constellation la SEM de Blagnac et la SEM de Colomiers celle de la ville qui porte le même nom. De même la SEM constellation a vocation à intervenir plus fréquemment sur des ZAC d'habitat ou ZAC Mixte et SETOMIP sur des ZAC industrielles.

Les financeurs majoritaires des SEM sont les communes, le grand Toulouse, la région, la CCI et quelques actionnaires privés.

Un projet de fusion de ces trois structures est aujourd'hui à l'étude (dans la perspective d'une évolution de l'intercommunalité vers une communauté urbaine, cf. plus loin).

### 2007 : Restructuration des services

Lors de sa création, la communauté d'agglomération du grand Toulouse est composée de 14 services, et résulte de la mise en commun des services communaux. Une rationalisation de l'organisation des services a lieu en 2007, qui engendrera l'organisation actuelle.



Lors de cette réorganisation, un pôle du développement économique est créé, avec une fonction de maîtrise d'ouvrage (avec délégation des actions opérationnelles à des SEM d'aménagement) : « c'est chez nous qu'est définie l'opportunité de créer un nouveau parc d'activité, qu'est défini son positionnement, qu'est défini un petit peu les différents outils ou objets qu'on va mettre dessus. Donc ça c'est nous qui le définissons. Et ensuite, une fois que c'est défini et cadré, c'est transféré à l'aménagement qui va le mettre en œuvre, qui va le dessiner, et qui va piloter la SEM ou l'opérateur qui va faire le mandat de travaux » (un responsable du pôle développement économique du Grand Toulouse). S'ajoute à cela la fonction d'animation, de suivi et de soutien aux filières (déjà

évoquée). Le pôle, de taille restreinte, est composé d'un directeur général, d'un directeur des opérations, de 5 assistantes chargées des finances, des délibérations, de la logistique et de l'information, et de 5 chargés de mission (dont les missions ont déjà été décrites plus haut).

En ce qui concerne les tâches opérationnelles, la focalisation du pôle du développement économique sur la maîtrise d'ouvrage coïncide avec le développement du « faire faire ». Exemple en ce qui concerne la politique de création d'entreprises et la gestion des nombreuses pépinières qui existent sur le territoire : *« nous avons une politique de création d'entreprise avec une multitude de pépinières d'entreprises. Notre job, ça a été de concevoir la gouvernance de la gestion et de l'animation de ces pépinières et de trouver un animateur pour le faire [un des chargés de mission du pôle]. Quand les élus décident de créer une nouvelle pépinière, je définis sa programmation fonctionnelle et après je repasse le bébé soit à mes collègues qui vont assurer la maîtrise d'ouvrage, soit au niveau des locaux sur le marché locatif. Et après nous confions cette pépinière à la structure de gouvernance dont je parlais tout à l'heure. Ce qui fait qu'ici on ne voit plus de créateur d'entreprise, alors que nous avons une forte politique de soutien à la création d'entreprise. Notre métier, ça va être plutôt de soutenir des organismes, des opérateurs qui font de la programmation économique, qui font du financement aux créateurs d'entreprises, qui font de l'accompagnement en stratégie, en finances ou dans toute autre thématique auprès de ces créateurs de projet. Donc nous exprimons une politique des besoins et des orientations et nous trouvons des opérateurs pour les mettre en œuvre. Nous les subventionnons pour faire ce que l'on souhaite qu'ils fassent. Et le tout, ça fait une politique. Vous déclinez un petit peu ce mode opératoire à toutes les thématiques et vous verrez que c'est comme ça que nous fonctionnons. C'est en ce sens que nous ne pouvons pas dire que nous sommes un service opérationnel »* (un responsable du pôle développement économique du Grand Toulouse). Autre exemple : les relations avec les SEM d'aménagement, qui évoluent vers un partenariat qui « remonte » vers les phases amont de définition des projets : *« Auparavant, les SEM ont toujours été cantonnées dans un rôle technique, et n'ont jamais participé aux définitions de positionnement et stratégies des projets. Depuis la création du Grand Toulouse, nous avons associé les SEM très en amont dans la définition des projets. Jusqu'à présent on n'utilisait pas suffisamment les capacités de réflexion ou d'ingénierie des SEM. Maintenant elles sont plus utilisées en amont. Par exemple : on a une grande opération à l'est, c'est une opération de tertiaire de 50000 m<sup>2</sup>. Dans un premier temps la SEM avait été choisie dans un rôle d'aménageur assez classique, et puis la définition a été pilotée ici. Ça a été un échec parce qu'on n'avait pas ici la capacité d'ingénierie suffisante. Donc on a remis tout à plat. On s'est aperçu qu'il fallait trouver un urbaniste extérieur et une ingénierie extérieure en tout cas suffisamment solide pour redessiner l'ensemble du projet, et idem pour la manière de consulter ensuite vis-à-vis des promoteurs et le choix des partenaires. Et c'est avec la SEM qu'on a fait ce travail. Pourquoi? Il y a eu une carence, on ne pouvait pas conduire toutes ces opérations à la fois avec une structure qui était aussi jeune que la nôtre et des chargés d'études expérimentés déjà mobilisés par ailleurs. Ce qui fait que maintenant, notre capacité d'ingénierie, elle est mutualisée entre le Grand Toulouse, les SEM et le service économie »*.

2009 et l'évolution vers une communauté urbaine

La communauté d'agglomération du grand Toulouse va se transformer en communauté urbaine en 2009, ce qui aura des effets sur l'organisation des services (rappelons que la majorité a changé à la ville de Toulouse lors des élections municipales de 2008).

Le directeur général des services actuel prévoit notamment de mettre en place des pôles de proximité (sur le modèle de Nantes). Les frontières de ces nouveaux pôles ne seront pas communales mais regrouperont plusieurs communes. Une nouvelle organisation de l'intervention économique devrait en résulter : un travail de proximité pour faire remonter les besoins, apporter des réponses rapides et stimuler les différents tissus économique devrait donc être mené dans un futur proche, ce qui coïncide avec la mise en œuvre d'actions plus opérationnelles dans le giron de l'intercommunalité. Des réflexions sont en outre en cours pour examiner l'opportunité de fusionner les services de la direction du développement économique et ceux de l'aménagement et du développement urbain au sein d'un même pôle. Autre réflexion en cours sur la possibilité de fusionner les trois SEM (notre interlocuteur se réfère ici au cas de Montpellier) : *« il pourrait y avoir une fusion des trois SEM de l'agglomération. C'est l'histoire qui l'a justifié parce que ça vient d'une époque où les communes travaillaient chacune dans leur coin. Quand on a une communauté d'agglomération, dans la mesure où il y a encore une ville-centre et des communes périphériques qui ne s'entendent pas très bien, ça peut se justifier, c'est pour ça qu'on l'a gardé jusqu'à maintenant. Mais là, avec l'unanimité politique (qui veut pas dire qu'on soit toujours d'accord entre communes) plus rien ne justifie qu'il y ait trois outils différents, au contraire. Il vaut mieux avoir un outil un peu costaud, ne serait-ce que pour peser vis-à-vis du marché immobilier. L'exemple le plus frappant c'est Montpellier : il y a une SEM d'agglomération qui est importante, la ville se développe beaucoup sous forme de ZAC, et du coup la SEM joue un vrai rôle de régulation du marché. Donc elle est capable dans des périodes comme maintenant de retenir ou de lâcher »* (un responsable de SEM)

### **Les effets structurants d'une expérience fondatrice, Aéroconstellation : mode projet et technologie politique**

L'opération Aéroconstellation a été un moment important dans l'histoire récente de l'agglomération toulousaine. Important bien sûr parce que le site toulousain a finalement été choisi pour l'assemblage de l'A380. Important aussi parce que cette opération a été une incitation très forte à la constitution du Grand Toulouse. Important enfin du point de vue qui nous intéresse plus particulièrement ici, à savoir du point de vue de l'organisation de l'action économique locale. Plusieurs de nos interlocuteurs nous ont en effet indiqué que l'expérience Aéroconstellation avait constitué pour les services intercommunaux récemment créés une référence et un point d'appui pour organiser un mode d'intervention particulier dont nous voudrions ici rendre compte. On a pu récolter le témoignage (séparément) de trois acteurs qui ont joué un rôle central dans l'opération (au pôle aménagement du Grand Toulouse, à la mairie de Blagnac et à la SEM Constellation). On y saisit aisément le caractère exceptionnel de l'opération (l'exception concerne en outre une multitude de facettes). Ces témoignages ont le très grand intérêt de mettre en lumière ce qui finalement contribue à la réalisation d'une telle opération : caractère atypique des acteurs engagés, caractère atypique du comportement des acteurs traditionnels, caractère atypique des infrastructures réalisées, caractère atypique des modalités de travail du collectif partie prenante de l'opération (le pilotage a changé de mains tout au long du processus...). On soulignera en particulier que, malgré l'émiettement si souvent décrié du système politico administratif français, c'est

bien l'ensemble du système qui a été mis à contribution pour mener à bien l'opération : de l'Etat, dans ses différentes formes, aux collectivités locales, dont certaines ont été créées en cours de route...

Bien qu'Aéroconstellation ait été une opération exceptionnelle, malgré sa singularité <sup>(25)</sup>, des enseignements importants ont été tirés, en particulier par les services intercommunaux : « *nous avons piloté cette opération qui nous a appris collectivement à mettre en œuvre un gros projet : ça n'est pas une zone d'activité de 50ha à découper en lots! C'est un peu plus complexe, donc à la fois en technicité, en montage juridique et financier. Et puis c'est innovant, ce qui fait que ça nous a permis d'apprendre un certain nombre de choses qui nous ont bien servies ensuite, parce qu'on avait des références* » (un responsable du pôle développement économique du GT). Même s'il n'y a sans doute pas de causalité unique et directe, Aéroconstellation a semble-t-il marqué ce qui apparaît comme une sorte de théorie de l'intervention intercommunale. La citation suivante permettra d'illustrer le propos : « *Nous avons des élus qui sont très volontaires sur des aspects projets, du fait d'Aéroconstellation, qui a très bien marché. Ils en sont fiers. Et dans la foulée on fait le canceropôle et ensuite l'Aerospace campus. L'idée de projet, je pense que c'est très fort : c'est un objet identifié qui peut fédérer des forces extraordinaires. Mais lorsqu'on dit « il faut planifier, il faut donner de la cohérence au niveau du territoire etc.... », alors là, tout d'un coup, il n'y a plus personne... Mettre développement économique, habitat, environnement, déplacements dans une espèce de schéma, de stratégie, je ne les sens pas. Je ne suis pas sûr que nos élus soient mûrs pour une stratégie opérationnelle. Ils sont mûrs pour des projets mais pas pour globaliser, par pour rendre cohérent, pas pour rapprocher les logiques habitat, déplacement ou développement économique. Ils marchent par à coup sur chacun de ces volets-là* » (un responsable du pôle aménagement du grand Toulouse). Cette citation résume bien la situation de l'intervention intercommunale au niveau du Grand Toulouse. Là comme à Bordeaux, point de projet de territoire partagé et incarné au niveau de la communauté d'agglomération qui orienterait les actions opérationnelles. On retrouve ici, comme à Bordeaux, le rôle central du projet d'aménagement (cf. citation précédente). Enfin, là comme à Bordeaux, un pôle du développement économique a été récemment créé (2003-2004) et est animé par un directeur général adjoint des services. Et pourtant il apparaît que les actions mises en œuvre à Toulouse relèvent de principes généraux qui les distinguent de celles engagées à Bordeaux.

Si à Bordeaux le pôle du développement économique de la communauté urbaine vise à instituer une action de développement économique à l'échelle de l'agglomération, tel n'est pas véritablement le cas au Grand Toulouse au moment de notre enquête. Cela ne signifie nullement que l'action du Grand Toulouse ne soit pas orientée par des principes d'action forts ou des compétences spécifiques, bien au contraire : comme le montre la citation ci-dessus, ce n'est pas la notion de « stratégie » qui est cruciale, mais celle de « projet ». Le projet dont il s'agit ici correspond essentiellement à une compétence organisationnelle : « *il n'y a pas de stratégie, c'est plus des opportunités à saisir. Je pense que là où on est très fort, c'est qu'on arrive à saisir des opportunités qui se présentent à un moment donné, à les transformer en idées, et ensuite à faire cristalliser ces idées en projets. Là on est très fort. Maintenant on a un savoir-faire redoutable : AéroConstellation a été l'expérience fondatrice et on la multiplie aujourd'hui* ».

---

<sup>25</sup> Certains acteurs ne manquent pas de le souligner, en insistant par exemple sur le retour des bonnes vieilles et mauvaises habitudes, une fois l'opération achevée.

Comme le suggère la citation plus haut, si Aéroconstellation a été un moment d'apprentissage important, le fonctionnement privilégié sur le « mode projet » du système toulousain est aussi lié aux caractéristiques des élus de l'agglomération toulousaine, qui, hormis une préférence pour le mode projet, sont souvent personnellement impliqués dans les opérations : *« les élus ont toujours été très, très, très présents, en première ligne, de tout temps. Dans tous les comités de pilotage c'est eux qui animent, qui déterminent, qui tranchent. Il y a ici des élus qui sont à temps plein quasiment. Non seulement ils sont là dans les comités de pilotage et de définition, ils sont souvent dans les comités d'arbitrage pour céder telle ou telle parcelle ou pour choisir un promoteur. Ils reçoivent les promoteurs : ils sont à toutes les étapes de la chaîne de la production d'une activité ou d'une opération »*. C'est donc dans ce contexte que l'institution intercommunale a dû être construite, ce qui a nécessité des changements non négligeables. Ainsi, les habitudes de travail formées dans une situation où l'intervention (communale) se faisait sur un mode hiérarchique, ont-elles dû être modifiées avec le passage à la communauté d'agglomération (l'élargissement de l'action des SEM et la remontée de leur activité vers les phases amont constitue une des conséquences de ces évolutions) : *« Il y avait une tradition à la Ville très jacobine, on va dire, avec un patron et une tutelle « c'est comme ça que ça se passe et ça redescend »*. Arrivé ici à la communauté d'agglomération, on a continué au début à fonctionner un peu comme ça. Ça n'a pas duré longtemps, parce qu'il a commencé à y avoir des résistances, sur la légitimité de conduire, de piloter les opérations, et donc des demandes d'un minimum de concertation. On a dit aux gens qui venaient de la Ville de Toulouse "t'es qui toi? D'abord t'es plus de la Ville". C'est le fait d'aller sur les autres communes qui nous a amené à modifier nos pratiques. Et c'est pour ça que c'est à ce moment-là que les SEM en ont profité pour filer. D'un seul coup, il n'y avait plus de tutelle. C'était difficile à vivre pour une SEM. Notamment à la SETOMIP : sa trésorerie était pilotée par la ville de Toulouse. C'est la ville de Toulouse qui décidait du moment de transférer les terrains, les prix, etc. Il n'y avait aucune aide financière. Alors, du jour au lendemain, les techniciens de la SEM se sont lâchés, pour eux c'était le jour de gloire. Donc ça a été compliqué sur cette période-là, 2000-2001-2002. Et en 2003, il y a eu Yalta comme on dit, à l'initiative des élus. On a alors commencé à spécifier qui fait quoi, comment on va travailler, à élargir le champ d'action des SEM, puisque nous en interne on ne peut pas, on n'est très peu nombreux (en 2001 nous étions quarante au total, pas plus)» (un responsable du pôle développement économique du GT).

Pour faire exister l'institution supracommunale, pour ne pas la réduire à un simple guichet, pour ne pas non plus faire table rase des intérêts communaux (ceci aurait en outre conduit à l'implosion de la nouvelle structure), un certain nombre d'outils ont été mis en place, qui visent essentiellement à équilibrer le pouvoir communal dans les options et arbitrages à effectuer, notamment dans le domaine de l'aménagement : *« Les maires participaient à la définition du caractère des ZAC. Et souvent, ils défendent d'abord des intérêts communaux. Donc là il peut y avoir un peu friction : ça, n'est pas toujours simple de mettre aussi sa casquette métropolitaine, du Grand Toulouse. On peut prendre l'exemple d'un parc d'activité qui est mixte habitat/activité, une ZAC. Il faut bien faire quelques voiries. Il y a des voiries qui sont effectivement du ressort de l'opération, et puis il y a des voiries qui tangentent et qui a priori seraient du ressort de la commune (il y a toujours des difficultés entre les voiries primaires et les voiries secondaires). Et puis après la commune dit : "le terrain pour une école, vous nous le*

*donnez", "moi je veux une école pour mon public". Donc il y a des demandes qui ne sont pas du ressort normal de l'opération. Ce qui fait qu'à un moment, il a fallu mettre tout à plat et décider que pour chaque m<sup>2</sup> de SHON, on donnerait x€ d'équipements publics parce que sinon on se retrouverait avec la liste des courses. Autrement dit, dans un comité de pilotage où c'est le maire de la commune qui pilote, il oriente comme il veut et il peut décider comme il veut, il est tout seul et il n'y a pas de contre-pouvoir. Il y avait donc au démarrage de la communauté d'agglomération un front qui considérait que le Grand Toulouse était là pour assurer les fonds. À un moment, il a fallu stopper. Donc on s'est frotté un peu, mais c'était une manière aussi de déterminer le mode opératoire. Maintenant, ça y est, c'est carré un peu partout : il y a des chartes de développement, avec les droits et les devoirs, à la fois de la commune, du Grand Toulouse et des opérateurs. C'est relativement clair, ce n'est plus les débats d'opportunités où c'est celui qui est le plus fort, qui a le plus de poids politique, qui prend la mise. Parce qu'au début, ça a été un peu ça, il y a des opérations qu'on ne referait pas de la même manière aujourd'hui. Parce qu'on a servi de banquier. Comme il n'y a pas encore de culture de l'agglomération, chaque élu raisonne encore souvent en tant que maire et en tant qu'aménageur de son propre territoire. Pour pallier ce problème, dans les grandes opérations d'aménagement, on monte un comité de pilotage avec à la tête, le maire de la commune concernée, et souvent un élu toulousain. Donc un binôme. Je ne vois pas comment on aurait pu faire différemment dès lors que le Grand Toulouse venait d'apparaître dans le décor, que les communes étaient là depuis deux siècles : on ne pouvait pas arriver comme ça, comme des consultants qui débarquent de Chicago en disant "voilà, faisons table rase, c'est le far-west, le terrain est à moi, je fais ce que je veux dessus". Là on était mort » (un responsable du développement économique du grand Toulouse).*

On pourrait ainsi résumer l'histoire récente du système toulousain : le passage à l'intercommunalité, dans un contexte où les communes et les élus à leur tête disposent d'une véritable capacité d'action, a nécessité l'invention d'une « technologie politique », qui vise à faire peu à peu émerger, au gré des différentes opérations, une préoccupation, si ce n'est un intérêt, supracommunal ou métropolitain. L'absence de stratégie intercommunale, évoquée au début de cette section, apparaît donc tout sauf étonnante <sup>(26)</sup>. Ce que montre le cas toulousain, c'est que la constitution d'une institution supracommunale nécessite peut-être autant la mise en place d'une technologie politique que l'avènement d'un leader charismatique <sup>(27)</sup>.

---

<sup>26</sup> On peut mentionner ici que, dans un tel contexte, où l'intercommunalité est récente mais monte en régime et en charge, où par ailleurs plusieurs intercommunalités sont actives dans la zone de l'agglomération toulousaine (trois), la question se pose de la place que l'agence d'urbanisme (présente depuis 1962) peut prendre dans le nouveau système local. La mise en place de la communauté urbaine dans un futur proche devrait encore un peu plus accentuer cette question.

<sup>27</sup> On pourrait trouver des exemples, où, même lorsqu'un leader charismatique contrôle le territoire de l'agglomération, ceci n'exempte pas les acteurs locaux, au moment de constituer une institution intercommunale, de mettre en place une technologie politique. Le SCOT de Montpellier fournit un exemple tout à fait évocateur, puisqu'à travers les différentes notions et procédures qu'il instaure, un de ses objectifs est d'inciter les communes peu habituées à le faire à aménager leurs espaces en tenant compte de leur inscription dans le territoire de l'agglomération. Ceci vaut moins pour les questions économiques (pour lesquelles l'intégration supracommunale est traditionnelle et préexiste à l'instauration de l'intercommunalité) que pour les questions liées, par exemple, à l'habitat. Le SCOT de Montpellier fonctionne donc à ce titre comme une technologie politique.

## **Le développement économique via des opérations coups de poing**

La taille de l'équipe du pôle développement économique au Grand Toulouse est symptomatique du mode d'action décrit plus haut : pas de grosse structure mais une équipe réduite à 10 personnes, essentiellement focalisée sur le suivi et l'animation de filières. Si l'activité courante du pôle est essentiellement une activité d'animation (gestion et manipulation de l'information, création d'évènements rencontres fêtes, cf. les descriptions plus haut), cela n'implique aucunement que l'aménagement y soit secondaire, bien au contraire : l'activité opérationnelle s'est en effet focalisée dans les années récentes sur des opérations d'aménagement peu nombreuses, mais emblématiques (la plus emblématique étant peut-être le Canceropôle érigé sur le site AZF, et donc le pilotage a été pris en charge par le pôle développement économique). L'aménagement –il faudrait peut-être dire la création de lieux (cf. ci-dessous), apparaît en effet pour ses membres (qui ne sont ni architecte ni urbaniste) comme un acte fondateur : *« l'acte d'aménagement est l'acte premier. Il y a l'acte intellectuel d'abord, qui se traduit ensuite dans un bras armé, qui ne fonctionne pas à coup de subventions, la prospection ne sert à rien, mais qui fonctionne parce qu'on aura créé une bonne ambiance et qu'on pourra dire «ici on a tout prévu pour que vous soyez bien» »*.

La création de dispositifs spatiaux (un campus, un lac, une brasserie, un parking mutualisé, un banc public spécialement « désigné », cf. encadré plus loin) participe d'un projet plus général de mise en contact de mondes sociaux hétérogènes. Il y a ici une filiation directe (et explicite) avec les principes qui sont au fondement de notions comme celles de clusters ou de pôle de compétitivité<sup>(28)</sup>. Ceux-ci, instruments de politique nationale, ont été très largement mobilisés localement (le Grand Toulouse est en particulier à l'origine de la création du pôle Cancer-bio-santé), et chaque pôle a été identifié et « incarné » à travers la création d'un lieu : *« on a fait les pôles de compétitivité sauf que nous on les a faits en créant des lieux. On a fait les organisations, avec l'argent, de l'animation, des colloques, de la fierté collective, la fête, le côté festif, le côté « on est bien ensemble » et puis on a créé des lieux parce que dans la fonctionnalité et le design de notre vie collective, c'est fondamental. La machine à café de M6, elle est redoutablement efficace »*. Cette création de lieux spécifiques pour rapprocher des communautés hétérogènes, et notamment le monde de la recherche et celui de l'industrie et du business, n'est pas sans quelque ressemblance avec la notion déjà ancienne de « technopôle » (cf. le chapitre consacré à Montpellier). Néanmoins, les techniciens du Grand Toulouse veulent s'en démarquer : *« est-ce que ça veut dire qu'on y retrouve bêtement les éléments des technopôles de l'époque ? Non. Ce qu'on veut aujourd'hui ce n'est surtout pas des technopôles. On veut faire des campus et on oblige les gens. On oblige les gens et pour cela, la conception du campus en termes d'aménagement est fondamentale. Le premier truc qu'on a posé sur notre campus c'est*

---

<sup>28</sup> Le grand Toulouse subventionne et fait parti des conseils d'administration de trois pôles de compétitivité :

Pôle Aerospace Valley : aéronautique spatiale et systèmes embarqués, majoritairement dédié à l'aéronautique. L'objectif est de conforter la place exceptionnelle de cette industrie dans le paysage économique local.

Pôle Cancer-bio-santé : L'objectif est la diversification des actions dans des domaines de compétence scientifique industrie de la santé science du vivant et cancer en particulier.

Pôle Agripim : agroalimentaire, et innovation (dans le domaine de la santé alimentaire). L'objectif est de développer l'innovation dans les secteurs de l'agro-alimentaire et agro-industrie.

*une brasserie. C'est une tireuse à bière. La première clé d'entrée opérationnelle sur le Cancéropôle, c'est : où je pose la tireuse à bière ? C'est assez pauvre sur le plan de la tactique et de la stratégie locale ! Dans un rapport ça fait un peu bête. On est plutôt dans l'ère des réseaux, d'internet, du guichet unique,...! Mais c'est passif tout ça. C'est nécessaire mais les scientifiques l'ont appris avant tout le monde : internet, ça fait vingt ans qu'ils surfent à l'international et pourtant ça n'a pas provoqué d'accroches locales. Et donc il faut créer des nouveaux dispositifs, de nouveaux liens et on n'a rien trouvé de mieux que le couloir étroit : on force les gens à rentrer et au moins à être poli et ensuite ils commenceront à discuter. A chacun de nos pôles de compétitivité on a donc fait correspondre un territoire. On dit toujours : il faut que ça se voit par Google Earth. Ça fonctionne très bien Google Earth : c'est inscrit dans la mondialisation et en même temps sur Google Earth on veut voir notre maison donc notre territoire. Ce qu'on fait au canceropôle sur 200 hectares, c'est de créer des lieux sur des échelles bien visibles sur Google Earth et si possible avec une architecture qui soit sympa, pour être adressée, vérifiée, référencée. On n'a rien trouvé de mieux aujourd'hui pour adresser. C'est encore une fois cette logique d'adressage, de localisation, de territoire « j'ai quelque part mes racines ». Je suis mondialiste, j'ai des filiales partout mais j'ai un lieu. Mon papier à lettres il est référencé et ça n'est pas neutre que je sois à Londres, Bruxelles, Amsterdam, Paris ».*

Si le nombre d'opérations prises en charge par le pôle développement économique est réduit, en revanche le travail de conception de l'opération est très approfondi. C'est en ce sens que l'aménagement, dans ces dimensions matérielles les plus concrètes, apparaît comme crucial (les aspects de transformation foncière, traditionnellement associée à la notion d'aménagement, n'ont été évoqués à aucun moment<sup>29</sup>). On trouvera dans l'encadré qui suit quelques exemples tirés du récit de l'élaboration du Cancéropôle qui illustreront la démarche mise en œuvre.

Développement économique et aménagement : de l'importance de l'eau, du parking mutualisé, du banc public, des essences végétales, pour faire bouger les lignes

*L'axe principal de traduction de ce que je propose intellectuellement c'est l'aménagement, c'est de créer l'aménagement. Donc on a trouvé des architectes, des concepteurs urbanistiques qui ont partagé cette idée-là. Le cancérologue en plus c'est du sens, du philosophique, c'est de l'émotion, de l'harmonie parce que le cancer c'est de la dysharmonie. Donc on a mis de l'eau par exemple, on a mis de la terre, on a mis des arbres, on a mis des fondamentaux. On a mis de l'eau et quand on a mis de l'eau, les patrons hospitaliers ils ont dit : « On ne vient pas parce que l'eau c'est l'ennemie de l'hôpital ». L'eau ça croupit, etc. On a dit : « On fait de l'eau » et le maire leur a dit comme ça aux grands patrons : « Je vais faire un lac. Est-ce vous ne voulez pas la machine à 125000 euros ? ». Donc on fait le lac. On fait les parkings, mais ils ne sont pas au pied de la porte, et ils sont avec les usagers, avec les infirmières, à 400 mètres ; il faut venir avec une petite navette. Lorsque vous savez qu'une place de parking dans le monde hospitalier c'est un signe de reconnaissance par excellence... Donc on les a pris sur leurs faiblesses. C'est compliqué de dire : développement durable, échanges, laisser une voiture sur un parking mutualisé c'est compliqué ... On a fait bouger*

<sup>29</sup> Ceci n'implique aucunement que ces questions n'ont pas été importantes dans l'opération Cancéropôle.

*les lignes sur plein de sujets comme ça. C'est tout bête les petits sujets mais cumulés, ça fait qu'à un moment donné on retrouve la machine à café. L'image que je donne toujours métaphorique mais qui est vraie parce qu'on va le faire. Ce canceropôle, on crée un grand parc public, et il y a un banc dans ce parc public. En ce moment je suis en train de le designer. Je ne vais pas le prendre sur catalogue. J'ai à inventer un banc, un banc public qui est fondamental. Parce qu'un beau jour de printemps, entre midi et deux, il y aura un médecin, son hôpital est à 200m, qui va s'asseoir là au soleil. Et puis il y a un chercheur long terme qui est plutôt un peu de gauche comme ça, INSERM, CNRS, qui va réfléchir, et il viendra s'asseoir et manger son sandwich. Et puis aussi un chercheur court terme, qui travaille chez Sanofi, jeans, baskets, je suppose qu'il a passé trois ans à Boston, il fait son footing et il s'assoie. Et puis un malade, entre deux séances de chimio, ou de radio, en trainant le cancer on est très rarement à l'hôpital, on y vient pour la journée, et entre deux séances de chimio on vient se poser au soleil quoi. Quand je dis ça et que je le raconte, ce banc là on en fait un élément fondateur du Canceropôle. Ce jour-là, sur ce banc-là, ces gens-là ils vont se dire quelque chose et c'est ça le progrès scientifique et c'est ça qui va faire reculer la maladie, parce que ces gens-là ne se voient jamais ! Un chercheur qui travaille en fondamental, les molécules sur lesquelles ils travaillent, c'est ça la passion de sa vie. Le médecin, on connaît les rapports médecin/patient c'est très compliqué le cancer, très compliqué. Ils se parlent toujours avec des mots feutrés. Le chercheur court terme lui il travaille sur une molécule, au sens business model, etc. On se dit mais c'est tout bête, c'est ça le cluster, c'est ça. Sur ce banc-là, ce jour-là, ces gens-là vont se parler et ils vont découvrir ce qui va faire reculer la maladie, sur le plan de la prévention, donc il est fondateur ce banc. Et je suis en train de travailler avec un designer, avec un médecin, un malade, un chercheur à long terme pour designer le banc. Pour le dessiner ! Qu'il soit confortable, quatre places, cinq places, trois places,... On va jusque là, c'est un peu cul-cul la praline, ça peut être complètement délirant mais c'est fondamental pour moi. Donc l'acte d'aménagement est l'acte premier. Il y a l'acte intellectuel d'abord, stratégique et puis après il se traduit dans un bras armé. Pas par des subventions, la prospection ne sert à rien mais c'est plutôt « venez parce que c'est sympa, il y a une bonne ambiance et en plus on a tout prévu pour que vous soyez bien ». Moi je passe énormément de temps sur ce banc. Énormément de temps sur les essences à mettre dans ce parc public. On travaille avec des étudiants d'une école de Versailles parce que ce n'est pas neutre : quelles essences y mettre, est-ce qu'on y met des essences méditerranéennes, atlantiques, des essences thérapeutiques ou pas. Ça n'est pas du Feng Chui mais c'est un travail qui aussi. Je pense que notre métier doit aller jusque là. Les discours ne servent à rien si je ne fais pas ça.*

La façon d'utiliser l'aménagement pour faire du développement économique, pratiquée par le pôle développement économique du Grand Toulouse (et décrite ci-dessus), procède d'un point de vue et d'une analyse de l'évolution de l'économie et des entreprises, accumulée au fil des expériences professionnelles de son responsable. La pratique d'aménagement (et plus largement le métier de développeur économique) apparaît ainsi étayée par une théorie du fonctionnement contemporain des entreprises (on retrouve donc ce qui a déjà été décrit dans le cas de Bordeaux) : une nouvelle et

récente re-territorialisation des entreprises aurait récemment succédé à des comportements sinon a-territoriaux en tout cas marqués par un désintérêt vis-à-vis des territoires. On en trouvera un exposé dans l'encadré qui suit.

Le développement économique à l'heure de la re-territorialisation de l'entreprise

*Nos métiers ont beaucoup changé. Avant on faisait de la prospection avec le chéquier, et les facteurs du développement actif c'était l'aéroport, la Rocade, le TGV, ... mais aujourd'hui c'est plus discriminant. C'était un métier d'ingénierie financière. Aujourd'hui la vraie attractivité d'un territoire, ça ne coûte rien, mais c'est des valeurs, et je le dis par expérience, parce que j'ai beaucoup travaillé. Et donc aujourd'hui nous, on ne donne aucune subvention pour attirer des boîtes. Alors quels sont les arguments ? C'est tout simple le raisonnement : c'est de dire, l'économie se mondialise OK d'accord etc. mais il y a un élément qui est extrêmement intéressant, c'est que, et il peut être compris comme paradoxal, c'est qu'au moment où l'économie se mondialise, l'entreprise se reterritorialise. Dans les années 80, j'étais en Lorraine. Le CNPF refusait toute responsabilité locale. A l'époque les chambres de commerce étaient certes influentes, les milieux économiques étaient très influents mais ils avaient très peu de liens avec le politique parce qu'ils ne voulaient pas être otages du politique local. La représentation nationale était toujours très Educ Nat, il y avait déjà très peu d'entrepreneurs, il y en a un peu plus aujourd'hui mais il y en avait encore moins à l'époque. Le discours du CNPF c'était : je ne suis pas responsable du local. A l'époque on supprimait des emplois par wagons entiers et donc il y en a qui ont pris peur « Moi je ne suis responsable de rien, j'essaye de faire ce que je peux ». C'était l'époque où on disait pour trouver du textile en Lorraine il faut en mettre au moins 30% en Tunisie autrement on est mort. Donc des choses difficiles, compliquées. Donc les mecs ils se sont retirés : je ne suis responsable de rien, et ils se sont déterritorialisés « je suis mondial, je suis international, qu'est-ce que vous m'embêtez avec votre clocher » ! Voilà c'était le grand discours individuel et collectif clairement porté par le patronat. Moi je me souviens de réunions presque officielles où on entendait « l'économie est mondialisée, qu'est-ce que vous nous embêtez avec votre Cloche-merle et puis vos trois emplois. Je ne peux rien vous dire monsieur le maire ». Et comme je ne peux pas vous le dire, je le fais soit de manière discrète, soit je me désresponsabilise. Je ne fais surtout pas le malin au niveau local, même quand je m'implante, je ne demande rien, vivons heureux, vivons caché. C'était les années 80, 80-90. C'était la situation en Lorraine qui est peut-être un peu particulière.*

*Ensuite je suis arrivé en PACA, je suis tout de suite allé voir Sofia Antipolis, qui était le miracle français, c'était extraordinaire Sophia Antipolis, Pierre Laffitte. J'étais patron de la région et la région ne connaissait pas Sofia et Sofia ne connaissait pas la région. Ils se détestent Marseille et Nice depuis toujours. Je suis arrivé en 96, j'ai été voir les grands patrons des groupes, Sofia qui surfait toujours, 3000 emplois par an, toujours des chercheurs 15 étoiles, stock options qui passaient de Palo Alto à Hong Kong, de Hong Kong à Sofia, etc. Ça commençait doucement à être un peu moins juteux et j'ai été voir les patrons des grands groupes, tous les grands qui ont fait Sofia à l'époque et j'en discutais beaucoup avec eux et eux commençait doucement à me dire mais à mots couverts que pour garder leur personnel, les chercheurs un peu happy few, qui*

passent de l'un à l'autre avec des stocks options, de chercheurs de très haut niveau, et bien ils n'avaient plus les moyens de les tenir et donc il fallait de plus en plus leur parler de valeurs, leur parler de Provence, de grillons, alors la plaquette de Sofia à l'époque, ça n'était pas localisé. C'était Sofia Antipolis, il n'y avait pas marqué France, ni Nice, ni Provence. Un seul mot était indiqué, c'était : riviera. La localisation : Riviera. Alors riviera c'est une valeur, riviera on l'imagine sous le soleil, c'est plutôt sympathique, au bord de l'eau, il y a des riches, mais enfin c'est des valeurs. Et c'était le seul mot lié à une localisation. Il y avait plein de cartes localisées, il y a avait des slogans, des bâtiments, de la verdure mais la localisation c'était riviera. Et Sofia Antipolis a été créé pour ça. A la limite elle n'existe pas, sauf qu'on a créé le 06 400 Sofia Antipolis cedex, on a créé une adresse mais Sofia Antipolis c'est 7 communes. C'est Valbonne, la principale, mais qui connaît Valbonne... Donc on avait créé un marketing délocalisé, aterritorial. Ca a magnifiquement marché. Le côté aterritorial marchait parce que, quand il y avait une guerre au niveau des staffs anglo-saxon, on voulait mettre ce siège-là ici plutôt qu'ailleurs, comme ils se créaient le chignon, on a dit : on va le mettre au soleil et tout le monde sera content. Et c'est comme ça que les premières implantations sont venues. C'est par défaut, souvent à cause des guéguerres intestines anglo-saxonnes généralement. C'est dans un endroit neutre, au soleil, de toutes façons les chercheurs ne pourront pas dire que c'est nul, c'est vachement bien. Donc le marketing de la plaquette c'était : Riviera. Soleil. Aéroport international avec une liaison nord atlantique. Lyon Satolas n'était pas encore en activité et puis voilà. Point barre ! Et ce marketing a mis beaucoup de temps à changer. Le patron actuel de Sofia Antipolis peu à peu il a mis : Nice, il a mis Marseille, il a mis Provence – c'est un mot qui est devenu un peu happy few, un peu tendance – etc. il a mis des valeurs, il a mis des senteurs presque, je caricature, il a mis France. Donc on est en train de faire un marketing qui suggère la territorialisation et on a beaucoup travaillé avec lui sur ça. Sofia ne pouvait plus être aterritoriale parce que l'aterritorial ne marche plus. L'entreprise se reterritorialise. Je l'ai testé auprès de 50 grands patrons, patron de Siemens, d'IBM, patron d'Airbus, patron d'une banque etc. j'ai utilisé plusieurs méthodes et ce qu'ils m'ont dit, c'est une image, une métaphore : plus l'arbre veut monter haut plus ses racines doivent être profondes. On retrouve le truc classique penser global et agir local. Plus l'entreprise doit monter haut plus ça doit être concret, elle doit être ancrée quelque part. On a, quelque part, tous une adresse. On a une société qui a besoin de plus en plus de s'adresser, c'est le terrier, le cocooning, on voit plus les parents, on est certes très ouvert, on bouge beaucoup mais on revient à ces valeurs territoriales, la mémoire, le site, le village, la maison de famille, ce sont aujourd'hui ces valeurs qui dominent. Peut-être que ça va changer demain mais on n'est plus dans mai 68 où on cassait toutes les valeurs familiales ou de communautarisme local ou de corporatisme culturel ou je ne sais pas quoi, mais elles reviennent aujourd'hui. On veut appartenir à un clan et le local fait partie de cette logique d'indication, de communauté. Le patron d'IBM à Sofia m'a exactement dit ça, il m'a dit : « Moi je suis obligé pour garder les gars, pour les chercher, il faut parler de valeurs, autrement ils partent ». Si on veut s'ancrer, on a besoin d'un territoire. Boeing, c'est Seattle. Airbus même s'il va implanter une usine en Chine c'est Toulouse. On a besoin de mettre une adresse. On aurait

*pu mettre un code façon mail uniquement, on est mondial donc on aurait mis : airbus. monde.org. Je crois que c'est un mouvement de fond. De fond ! Alors c'est peut-être un cycle haut aujourd'hui déterritorialisation qui est lié pas au business, le business est mondial, mais qui est lié au fait que l'entreprise, le business, c'est d'abord les hommes et les hommes il faut les travailler et les garder surtout ! Et aujourd'hui dans la concurrence internationale, ce n'est pas les richesses qu'on essaye de faire bouger, c'est les hommes dans le domaine de la R&D, c'est rare et cher, on est prêt à mettre des fortunes pour débaucher quelqu'un et il faut une maison avec un garage et une piscine et l'emploi du conjoint enfin bref. On est sur des stratégies totalement différenciées. Historiquement il fallait des subventions, on cherchait un terrain, un bâtiment, un aéroport, ce que j'appelle les facteurs de développement passif. C'est nécessaire mais pas suffisant. Pour faire du développement actif, pour draguer aujourd'hui un grand professeur en cancérologie, un top10 mondial qui est actuellement patron de l'hôpital de Tampa en Floride, pour le draguer lui il s'en moque de tout ça. Lui ce qu'il veut c'est que je lui trouve 150000 dollars et un peu plus que ce qu'il gagne en Floride, une maison avec une piscine, un emploi pour sa femme, et puis voilà.*

Cette activité qui consiste à créer des lieux singuliers présente plusieurs caractéristiques qu'il semble intéressant de relever.

Ainsi, en focalisant l'effort sur certains lieux particuliers, l'activité ne prétend pas agir sur l'ensemble du tissu économique mais vise essentiellement la création des moteurs de croissance du futur : « *Je crée les locomotives de création de richesses. Je ne vais pas m'occuper par exemple des avocats d'affaires à Toulouse, parce qu'ils viendront naturellement de toutes façons* ».

Seconde caractéristique : un très fort couplage élu/technicien autour du projet : non pas entre un service technique ou une commission d'élus mais entre un leader politique et une personne responsable de service technique : « *l'organisation est assez légère mais elle est assez intime et elle est surtout régulière. Il faut qu'il y ait une sorte de petit clan, solidaire, qui se comprenne, qui est capable de s'engueuler. Qu'un fonctionnaire technicien puisse dire à un ministre : « Je ne suis pas du tout d'accord, c'est une énorme connerie »* ».

Troisième caractéristique, qui découle de la précédente : la conception de l'opération ne procède pas d'études savantes mais de discussions régulières et très ouvertes à l'intérieur d'un « petit cercle » : « *il faut qu'il y ait une sorte de petit clan, solidaire, où on se comprend, où on est capable de s'engueuler et c'est comme ça qu'on crée de la créativité, le Cancéropôle il est né comme ça. Il n'est pas né d'une étude, on n'a pas fait de benchmark en disant : qu'est-ce qu'on va faire sur AZF ? Il est né comme ça, il est né de discussions à bâtons rompus où chacun a sa propre vision, qui un philosophe, qui un chercheur, qui un fonctionnaire* »

Quatrième caractéristique : l'importance de la gestion de la temporalité dans la gestion de projet (le « rythme ») : « *C'est une pression lourde. On prend des risques financiers, on prend des risques juridiques, parce qu'il y a une sorte une sorte d'impatience, d'impérieuse impatience sur ce dossier-là. Pour le canceropôle il fallait être très rapide. Il y a des rythmes et la temporalité est fondamentale en politique locale. C'est caractéristique de tout système de développement économique local : il faut avoir une vision, mais il faut aussi aller très vite parce qu'autrement le discours n'est plus*

*crédible. Il faut très vite qu'on voit quelque chose sur le terrain. Créer un événement, et des répliques derrière... c'est du rythme aussi et je pense que c'est fondamental. Et ça, ici, ça marche très bien* ». On notera ici l'allusion à cette capacité du système toulousain à gérer les projets (issue pour partie de l'expérience Aéroconstellation, cf. plus haut)

Cinquième caractéristique : dans le cadre du Grand Toulouse, en raison du caractère très resserré des équipes, « économistes » et aménageurs » fonctionnent ensemble. Car en effet, au-delà de la conception et du sens que le pôle du développement économique a souhaité insuffler dans l'opération, il n'en reste pas que des contraintes « techniques » (au sens large) existent, qui sont consubstantielles à l'activité d'aménageur. Ainsi un responsable du pôle aménagement du Grand Toulouse déclare-t-il : « on travaille avec le développement économique, donc Canceropôle, Aerospace campus. Ils sont complètement associés. Ici il n'y a pas de velléités, il n'y a pas de concurrence, on est tellement peu nombreux qu'il n'y a pas besoin. Et on n'a pas envie de se casser la tête et puis nous on ne peut pas tout faire, donc on va chercher nos collègues et en plus on s'entend bien.». De plus, certains agents du pôle économique avaient effectué précédemment dans leur carrière un travail d'aménagement économique. Les « économistes » du Grand Toulouse sont ainsi aguerris au langage, outils et pratiques des urbanistes. Ils ont dans ce domaine une culture partagée avec leurs collègues du pôle aménagement. Si les deux mondes arrivent à fonctionner ensemble, ceci ne veut toutefois pas dire que cela se fait sans heurt, controverse, en particulier parce que c'est le pôle du développement économique qui est le chef d'orchestre des grands projets : « *Sur ces opérations on [pôle développement économique] est maître d'ouvrage et ils [pôle aménagement] sont maître d'œuvre et on se fout sur la gueule tous les jours parce qu'eux ils font un métier d'aménageurs avec leurs propres règles, leur propre histoire, leur propre culture, leurs préférences, leurs propres contraintes, etc. Et tous les jours je les fais aller sur un chemin de traverse. Ça ne m'amuse pas particulièrement, mais c'est parce qu'effectivement je pense que ce Canceropôle est fondamental. Il n'est pas question d'utiliser des catalogues parce que les réseaux doivent être comme ci comme ça. Et on veut un parking mutualisé, parce que c'est consubstantiel du système, alors qu'eux ils ont toujours fait dans la mono activité, les parkings au pied des immeubles. Pour eux, ça n'est pas simple, c'est une pression lourde, on prend des risques financiers, on prend des risques juridiques* »

## **Pour conclure**

### **Planter des entreprises : aussi une question d'aménagement**

L'implantation des entreprises constitue la pierre angulaire de l'action économique locale. L'implantation d'une entreprise induit un apport de ressources pour les collectivités locales, essentiellement fiscales (via la taxe professionnelle, via la taxe sur le foncier bâti). Cette tendance à privilégier les « effets fiscaux » de l'implantation peut avoir des effets induits sur l'intérêt que la collectivité porte à l'accueil des entreprises. Plusieurs de nos interlocuteurs ont ainsi souligné l'intérêt moindre de la commune pour l'entreprise avec le passage à la taxe professionnelle unique <sup>(30)</sup>. On peut citer l'exemple suivant : « *quand on est passé en TPU les communes n'ont eu de cesse de vouloir supprimer ou amoindrir tous les zonages à vocation économique pour les faire basculer en zones d'habitation. Puisque évidemment chacun perçoit sa taxe de son côté, nous la TPU, et les communes perçoivent toutes les taxes liées à l'habitation. Donc elles n'avaient pas forcément envie d'encombrer leur territoire de zones économiques qui finalement n'apportent une recette qu'à la CUB. C'est une vision malheureusement très réductrice et il faut se battre pour afficher la volonté intercommunale de maintenir des zonages économiques. Si on n'a pas des zones bien identifiées et « sanctuarisées » pour la vocation économique, la ville grandit, grossit et le secteur de l'habitation s'agrandit, il s'étend. Ça veut dire qu'à un moment donné si développement économique il doit y avoir ça ne peut être qu'en zone très urbaine, et ça implique alors bien souvent le déplacement de certaines activités* » (un responsable de service intercommunal). Lorsque, via le levier fiscal, on réduit l'intérêt d'un niveau de collectivité locale pour l'implantation des entreprises, la question qui se pose alors est celle du relais qui est instauré pour maintenir malgré tout un intérêt public pour la question de l'implantation. L'absence ou l'inefficacité d'un tel relais peut conduire à la disparition de la préoccupation pour l'implantation des entreprises, et les conséquences d'un tel état de fait sont clairement exprimées dans la citation ci-dessus. Ajoutons qu'au jour d'aujourd'hui l'échelon régional ne dispose pas de compétence d'aménagement économique et ne peut donc constituer un tel relais. Il faut passer par des montages complexes (syndicat mixte région/agglomération) pour simplement faire exister une zone d'intérêt régional (cf. l'exemple montpelliérain).

L'action économique locale se rapporte à la question de l'implantation et a, de ce fait, partie liée avec l'aménagement de l'espace. Dans l'ensemble possible des actions de développement économique, il y a un sous-ensemble qu'on peut désigner sous le terme d'aménagement économique. Plusieurs types de tâches peuvent s'y rattacher. Les plus opérationnelles comprennent l'aménagement physique du foncier (VRD) et le suivi des permis de construire. Se greffent là-dessus des tâches de commercialisation des infrastructures disponibles (foncières ou immobilières), où il s'agit de stimuler la demande d'implantation (avec des spécialisations éventuelles par filières). On peut enfin distinguer un troisième type de tâches, qui visent à concevoir l'offre foncière et immobilière, en prenant appui sur la connaissance de la demande d'implantation et/ou

---

<sup>30</sup> Cette expérience de la TPU et de la suppression de la TP perçue par les communes mérite manifestement qu'on s'y attarde pour réfléchir aux conséquences potentielles de la suppression de la taxe professionnelle.

du fonctionnement des entreprises. Dans ces actions qui relèvent de l' « aménagement économique », on inclut tout à la fois ce qui relève de la transformation foncière (classique) mais aussi toutes les actions sur l'offre immobilière. Il apparaît en effet qu'une ingénierie immobilière publique a toute sa place, à la croisée des carences de l'investissement privé et des besoins de développement des entreprises (cf. l'exemple montpelliérain).

Deux questions émergent à l'issue de notre enquête quant à l'organisation des actions d'aménagement économique. La première question est celle de l'articulation entre demande d'implantation et offre d'infrastructures (foncier ou immobilier). Si un tel couplage existe dans l'agglomération montpelliéraine, il semble toutefois qu'une telle situation soit exceptionnelle. Lorsque le couplage est plus lâche, ce qui peut être le cas lorsque l'action économique est focalisée sur des grands projets et des sites stratégiques, une demande qui n'est pas dans la cible privilégiée des maîtres d'ouvrage publics en charge de la programmation des zones peut éprouver quelque difficulté à être relayée. La citation suivante d'un responsable de SEM est illustrative et l'on y retrouve d'ailleurs l'idée d'un rôle potentiel de la région dans le domaine de l'aménagement économique : *« On a une forte demande à laquelle on ne répond pas. J'ai même proposé à l'aire métropolitaine d'avoir une stratégie globale, c'est-à-dire ne plus raisonner sur la zone de la communauté d'agglomération mais de raisonner sur la région. Il faut que ça soit la conférence de tous les territoires qui fasse ce travail de façon thématique : sur l'aéronautique on va les positionner là, sur tout ce qui est autour de la métallurgie, ça sera plutôt ici, pour tout ce qui est textile : ici, tout ce qui est cancer, bio santé : ici. Sauf qu'aujourd'hui personne ne me dit ça. On a un vrai problème aujourd'hui, on a beaucoup de demandes, il n'y a pas d'offres dans l'agglomération alors que les offres on les a en dehors de l'aire urbaine »*. La seconde question qui se pose concerne les métiers : l'intégration des différentes tâches suppose la coopération entre deux catégories de professionnels différentes : d'une part, les économistes et d'autre part, les urbanistes. Cette coopération n'est pas automatique, elle ne va pas de soi, elle n'est pas impossible (notre enquête a permis de mettre en évidence des coopérations réussies), mais elle doit être organisée. Les deux citations suivantes permettront d'illustrer les différences a priori de point de vue :

Responsable de pôle aménagement : *« une fois qu'on a travaillé sur le concept, sur l'idée et sur le site, il faut après le mettre en œuvre, c'est-à-dire qu'il faut travailler sur le territoire, il faut faire en sorte que ce qu'on veut faire au niveau du territoire, ça soit possible au niveau du PLU donc il faut travailler avec la planification, sur la qualification de ces espaces et permettre effectivement que ces espaces soient dédiés à de l'implantation d'entreprise avec des règles qui facilitent les implantations d'entreprises. Il faut travailler sur la question de la mise en place des procédures. Il ne suffit pas de définir le concept, de dire à peu près où est ce que ça va se situer et de faire travailler l'agence d'urbanisme pour voir quel peut être le plan d'aménagement de ce territoire là. Il faut rentrer dans la procédure, il faut dire est ce qu'on met en place un lotissement, est ce que c'est une ZAC que l'on veut faire, quels sont tous les outils de l'urbanisme qu'on a à disposition pour faire une opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ? Quels sont les acteurs aujourd'hui ? Comment on les sollicite ? Qu'est ce qui convient du point de vue des règles des marchés publics etc. ? On est obligé une fois que le concept a été défini, de travailler sur le territoire et sur la procédure d'urbanisme opérationnelle qu'on va mettre en place »*

Responsable de pôle développement économique : *« C'est toujours cette difficulté de rendre compatibles et cohérentes les idées d'aménageurs et les idées économiques. Par exemple sur le parc X, on a fait réfléchir les aménageurs et ce qu'ils nous préconisaient comme aménagement n'était absolument pas compatible avec l'implantation d'activités économiques parce que il fallait garder des bosquets d'arbres, parce qu'il fallait préserver des dessertes, etc., et ça voulait dire que il ne fallait faire que des petites unités or ça n'est pas du tout rentable économiquement de faire des petits bâtiments ».*

Si économistes et urbanistes ont en commun de réfléchir à la dimension stratégique de l'opération, pour les économistes cette dimension stratégique est réfléchi du point de vue du positionnement d'un projet économique sur un marché local ou international, alors que les urbanistes le réfléchissent relativement à son insertion dans un territoire urbain. Pour l'économiste, le projet d'implantation s'intègre dans un espace économique (où règne la concurrence pour attirer des entreprises), alors que pour l'urbaniste il s'intègre dans un espace urbain (où l'activité côtoie de l'habitat, du transport,...).

De façon générale, nos observations laissent entrevoir trois intentions économiques différentes dans l'activité d'aménagement urbain. Une première est liée à la réalisation de transactions foncières et immobilières. La seconde vise à repositionner un milieu local (élus, techniciens, professionnels de l'immobilier) afin d'instituer de nouvelles manières de faire de l'action économique. Enfin, la troisième intention vise à produire des dispositifs spatiaux (matériels) ayant vocation à générer et stimuler des réseaux technico-économiques locaux. Dans le cas des deux dernières intentions citées, l'activité d'aménagement s'accompagne d'une activité spécifique de problématisation (cf. ci-dessous). La période actuelle apparaît marquée par le statut particulier de certaines opérations d'aménagement : dans certaines conditions, celles-ci peuvent constituer une situation inédite à l'occasion de laquelle des acteurs hétérogènes se mobilisent, se projettent dans l'avenir, s'allient et se recomposent.

### **Travail de problématisation et opération d'aménagement**

Que ce soit à Bordeaux ou à Toulouse, l'action des pôles de développement économique intercommunaux s'exerce pour partie à travers une activité d'aménagement ciblée sur certaines opérations particulières et présentant un certain nombre de spécificités par rapport aux pratiques courantes d'aménagement <sup>(31)</sup>. Si l'on peut sans doute parler de « grand projet » pour les distinguer, il nous semble qu'une telle caractérisation apparaît relativement pauvre pour en rendre compte. Ces manières nouvelles d'aménager (à l'échelle des agglomérations concernées) présentent un certain nombre de traits caractéristiques dont nous proposons ici un premier essai de caractérisation. Il nous semble que l'activité d'aménagement entreprise dans les différentes situations qui nous ont été relatées relève d'un travail de « problématisation ». Nous empruntons ce terme à M. Callon (Callon 1986), qui l'utilise pour rendre compte d'un processus de constitution d'un savoir « scientifique » nouveau

---

<sup>31</sup> Nous n'évoquons pas ici le cas de Montpellier. On a vu que le milieu montpelliérain a une capacité d'innovation avérée, mais dans les exemples d'innovation qui nous ont été fournis, les acteurs impliqués à côté de la collectivité et de l'aménageur public, sont essentiellement des professionnels de l'immobilier. Nous avons ici délibérément choisi des exemples d'opérations d'aménagement où le collectif de conception va au-delà des acteurs traditionnels de la filière immobilière. Il s'agit essentiellement de cas toulousains et bordelais.

(<sup>32</sup>). Les notions qu'il utilise pour décrire ce processus, bien que portant sur un objet assez radicalement différent (là un savoir scientifique, ici une opération d'aménagement) nous semble particulièrement bien adaptées pour rendre compte des processus d'aménagement qui nous intéressent ici.

Problématiser consiste bien à se projeter dans le futur. Mais ce qui importe ici, c'est que ce travail de projection part d'une question posée dans le présent (le devenir d'un site sinistré par un accident industriel, l'arrivée d'une ligne à grande vitesse, la fermeture d'une usine, la volonté d'extension d'un industriel,...) qui concerne et à laquelle est associée un certain nombre de parties prenantes, dont la spécification pourra être amenée à changer au cours du « projet-processus » : « *la problématisation, loin de se réduire à la simple formulation d'interrogations, atteint au moins partiellement et localement certains éléments constituant le monde [...]. Une seule question [...] suffit à problématiser toute une série d'acteurs, c'est-à-dire à établir de façon hypothétique leur identité et ce qui les lie. La problématisation, outre la définition des acteurs qu'elle implique, possède donc des propriétés dynamiques : elle indique les déplacements et détours à consentir et pour cela les alliances à sceller* ».

La mobilisation d'acteurs multiples et hétérogènes est donc au cœur du travail de problématisation. Certains ne sont mobilisés qu'au travers de porte-parole. Cette question est particulièrement importante pour ce qui concerne la mobilisation de l'« acteur entreprise », dont les porte-parole dans une opération d'aménagement peuvent être multiples : chambres consulaires, clubs d'entreprise, consultants, acteurs de la filière immobilière, entreprises individuelles,... Le travail de problématisation réalisé par le pôle du développement économique de la CUB autour de l'aménagement futur du quartier de la gare a pour partie consisté à mobiliser des porte-parole inhabituels de l'acteur-entreprise.

A l'occasion du travail de problématisation, le rôle des acteurs traditionnels (qui préexistent) peuvent être redéfinis : les professionnels de l'aménagement peuvent être bousculés dans leur pratique (un service interne chargé de l'aménagement peut se retrouver maître d'œuvre pour le compte d'un service de développement économique), les professionnels de l'immobilier d'entreprise peuvent se trouver embarqués dans des projets qu'ils jugeaient irréalistes, des usagers peuvent voir leurs pratiques de l'espace urbain changer.

En tout état de cause, il s'agit bien de procéder à de nouveaux alignements (« *faire bouger les lignes* ») et de faire converger au besoin des acteurs qui s'ignoraient (cf. le slogan riche de signification du pôle du développement économique du Grand Toulouse « *métropole des convergences* »).

Dans notre enquête, le service intercommunal chargé du développement économique apparaît comme un animateur potentiel de ce travail de problématisation. Est-ce le seul

---

<sup>32</sup> M. Callon utilise le terme de traduction pour rendre compte de l'ensemble des mécanismes à l'œuvre dans le processus de constitution du savoir scientifique qu'il étudie. La « problématisation » ne constitue qu'une étape, la première, de l'ensemble du processus (qui comprend trois autres étapes : l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés). Nous choisis ici de ne reprendre que la seule notion de « problématisation », plutôt que celle de « traduction » (qui désigne l'ensemble du processus). Il nous semble qu'elle désigne mieux que toutes les autres ce qui se joue dans ces opérations d'aménagement inédites. Il apparaît aussi que, dans le cas de Bordeaux, les nouvelles façons de faire de l'aménagement sont essentiellement « localisées » dans les étapes amont du processus, lorsqu'il s'agit de discuter et déterminer ce qu'il convient de faire (du point de vue de la communauté urbaine). Nous opérons donc ici une traduction de la notion de « problématisation », qui est donc aussi, comme le rappelle M. Callon, un peu une « trahison ».

à pouvoir tenir ce rôle ? Quid des structures nouvellement créées pour porter les pôles de compétitivité ? Quid des promoteurs ou des SEM d'aménagement ? Les travaux de N. Arab montrent que, dans certaines configurations, une société d'économie mixte peut être la cheville ouvrière du travail de problématisation (Arab 2004). Face à cette multiplication des lieux potentiels de problématisation, d'aucun se pose la question du pilotage d'ensemble, de la « métagouvernance » : *« On a trois pôles de compétitivité, on a un PRES, on a deux RTRA, trois fondations, en tout ça fait 18 conseils scientifiques. On a cassé des chapelles et on a recréé des églises. Il faut un grand prêtre dans tout ça ».*

## **Bibliographie**

- Arab, Nadia. 2004. "L'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage - Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier." Thèse de doctorat de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- Aydalot, Philippe. 1980. *L'entreprise dans l'espace urbain*. Paris: Economica.
- Berry, Michel (Ed.). 1983. *Une technologie invisible ? Le rôle des instruments de gestion dans l'évolution des systèmes humains*: Edition Ecole Polytechnique.
- Brunet, Roger, Loïc Grasland, Jean-Pierre Garnier, Robert Ferras, and Jean-Paul Volle. 1988. *Montpellier europole*. Montpellier: G.I.P. RECLUS.
- Callon, Michel. 1986. "Eléments pour une sociologie de la traduction - La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc." *L'Année Sociologique*:169-208.
- Chandler, Alfred D. 1972. *Stratégies et structures*. Paris: Editions d'Organisation.
- Crepin, Olivier. 2005. *L'action économique des agglomérations françaises - Etat des lieux en 2005*: AdCF.
- Demazière, Christophe. 2000. "Les interventions économiques des collectivités locales : des politiques locales en émergence ?" *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*.
- . 2005. "Les interventions économiques des villes." *Cahiers Français*.
- Fourquet, François. 1980. *Les comptes de la puissance - histoire de la comptabilité nationale et du plan*: Encres.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1997 (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris: P.U.F.
- Heumel, Pierre. 2005. "La notion d'intérêt communautaire. Rappels juridiques et aspects pratiques." *Note ADCF*.
- Le Galès, Patrick. 1991. "Les facteurs sociaux locaux d'une politique de développement économique local : l'exemple de Coventry." *Sociologie du Travail*.
- Lorrain, Dominique. 1991. "De l'administration républicaine au gouvernement urbain." *Sociologie du Travail*.
- Veltz, Pierre. 2002. *Des lieux et des liens - Le territoire français à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.

**Annexe**

***Historique, organigramme et SEM d'aménagement des groupements communaux du programme POPSU***

## Toulouse

### Historique

« Le 1er janvier 2001, le District du Grand Toulouse a cédé la place à une communauté d'agglomération. [...]. Constitué en 1992 le District réunissait quinze communes. Son action a permis d'engager des projets d'envergure (AeroConstellation, IMT). De par la Loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », le District a fait le choix de se transformer en Communauté d'Agglomération. Le périmètre s'est élargi en mai 2000 avec six nouvelles communes, puis en janvier 2003, avec l'adhésion de quatre communes. 25 communes forment le territoire du Grand Toulouse avec une superficie de 380 km<sup>2</sup>. »

### Organigramme

Pas d'organigramme, liste des compétences auxquelles un chef de service est rattaché :

- **Développement économique** (directeur général adjoint des services)
- **Aménagement urbain**
- Opérations foncières et urbaines
- Habitat-Politique de la ville
- Environnement et cadre de vie
- Assainissement
- Déplacements et infrastructures
- Bases et équipements de loisirs

GT Développement économique : extrait du site web :

« Avec sa **commission Prospective et Développement Economique**, le Grand Toulouse est l'interlocuteur des acteurs économiques. Il contribue notamment à l'**implantation de grands projets industriels et scientifiques, publics et privés**.

Cette commission est également le lieu de la réflexion sur notre devenir économique. Le Grand Toulouse gère les **zones d'activités économiques existantes d'une superficie supérieure à 30 hectares** : Basso Cambo, Montaudran, Les Ramassiers, Ecopole etc. et participe à **des opérations de maîtrise d'ouvrage ou de fonds de concours dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche** : Plan Université U3M Toulouse Le Mirail »

« Pour assurer son développement, le Grand Toulouse se fixe 4 missions :

- Accueillir et accompagner les entreprises,
- Contribuer à améliorer l'offre territoriale,
- Faire émerger et fédérer de nouveaux pôles de compétences,
- Valoriser l'image du Grand Toulouse.

Ces missions s'exercent à travers la **création d'activités**, de pépinières et d'**incubateurs d'entreprises**, la **mise à disposition de fonds de concours** en matière de développement économique, de **prospection économique**, de **mise en réseaux des acteurs économiques en vue d'élaborer notamment une offre territoriale diversifiée**.

Le service de développement économique du Grand Toulouse participe à l'organisation d'évènements et à l'animation du **Comité de Pilotage Grand Toulouse/CCIT, Fonds d'urgence CCIT/Chambre des Métiers** »

### SEM d'aménagement

SEM d'aménagement : Constellation (créée en 1999, sur la base de la SEMIB, société immobilière de Blagnac, dédiée à la zone Aéroconstellation), SETOMIP (société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées, créé en 1956)

## **Nantes**

### **Historique**

Nantes Métropole

SIVOM 19 communes en 1982 ; district en 1992 (20 communes puis 21 en 1995) ;  
2001 : communauté urbaine (21 communes puis 24)

### **Organigramme**

- Direction générale des services fonctionnels
- Direction générale des services urbains
- Direction générale de la proximité
- **Direction générale de la stratégie métropolitaine**
- **Direction générale du renouvellement urbain**
- **Direction générale du développement économique**

Nantes Métropole Développement (présentation brochure Nantes Métropole)

*« Créée par la communauté urbaine, qui lui assure l'essentiel de ses moyens de fonctionnement, Nantes Métropole Développement est un organisme au service des entreprises, avec pour objectifs l'accueil d'entreprises et l'accompagnement de leur développement. L'agence a pour ce faire établi des partenariats actifs avec l'ensemble des professionnels nantais amenés à intervenir lors d'opérations de relocalisation : professionnels de l'immobilier, des ressources humaines, services publics... Régie par la loi 1901, elle associe collectivités (Nantes Métropole, Conseil général, CARENE), organismes consulaires et entreprises locales, et assure une mission de promotion du territoire et de prospection de projets. Par son expertise et ses réseaux, elle participe à l'animation économique de Nantes Métropole ».*

### **SEM d'aménagement**

SAMOA (Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique, créée en 2003 pour réaliser l'opération de renouvellement urbain de l'Île de Nantes), Nantes Aménagement, Société Nazairienne de Développement, Société Orvaltaise d'Aménagement et de Construction en Economie Mixte (SORVACEM, créée en 1993)

## **Lyon**

### **Historique**

Communauté urbaine. Etablissement public à caractère administratif créé en 1969. De 1971 à 1991 : COURLY. Grand Lyon depuis. 57 communes (seule évolution : 2 nouvelles communes en 2007)

### **Organigramme**

- Délégation générale aux ressources
- **Délégation générale au développement économique et international** (direction de l'administration générale, direction du marketing et de la stratégie économique, direction des services aux entreprises, **direction du foncier et l'immobilier**)

« A propos de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI) :

Elle a quatre grandes missions :

- attirer et implanter des activités économiques ;
- soutenir les filières en évolution en étant présente et en soutenant les groupements industriels et en anticipant au mieux les besoins des entreprises ;
- valoriser la recherche et l'enseignement supérieur par la mise en œuvre d'un plan technopole et par l'instauration d'un partenariat en fonction des spécificités du territoire ;
- coordonner l'action de développement local sur le territoire par une politique de proximité.

A propos de la direction de l'action foncière :

Elle a pour principale mission de permettre à la communauté urbaine :

- de disposer, au moment venu, des terrains nécessaires aux opérations d'aménagement et à la réalisation d'équipements ;
- de faciliter le maintien d'un habitat social en centre ville ;
- de constituer des réserves foncières judicieuses.

Elle est chargée de toutes les formalités d'acquisition ainsi que de la gestion et de la libération du patrimoine communautaire. Elle traite l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner déposées au titre du droit de préemption urbain dont est titulaire la communauté urbaine »

- Direction de la voirie
- **Délégation générale au développement urbain** (direction financière et administrative, direction des politiques d'agglomération, direction du développement territorial, direction des opérations)
- Direction de l'eau
- Direction de la propreté

+mission et directions particulières : direction prospective et stratégie d'agglomération, direction des grands projets, missions territoriales, mission de coordination des services,...

### **SEM d'aménagement**

SEM Cité Internationale (créée en 1987) ; SEM Lyon Confluences (créée en 1999) ; Société d'Équipement du Rhône et de Lyon (créée en 1958)

## **Lille**

### **Historique**

Lille Métropole

Communauté urbaine créée en 1967 (création dans ai travers de l'article 3 de la loi de 1966, avec Bordeaux, Lyon et Strasbourg). 85 communes

### **Organigramme**

- Développement de la métropole : **Développement économique** (politiques économiques, accueil et développement des entreprises, **ingénierie d'immobiliers d'entreprises**) ; Rayonnement de la métropole
- Relations internationales
- Aménagement et cadre de vie : **Aménagement et renouvellement urbain** (droit de l'urbanisme et de l'aménagement, aménagement et développement des territoires, habitat, planification urbaine et urbanisme) ; Cadre de vie (déplacements urbains et qualité des espaces publics, développement durable, espace naturel métropolitain) ; Foncier (études et projets, acquisitions, gestion du patrimoine)
- Services techniques
- Finances et programmation
- Ressources humaines et organisation
- Administration générale et moyens

### **SEM d'aménagement**

SORELI, SEM Ville renouvelée (créée en 1980, comprend un département gestion de locaux, commercialisation : COPROGEST), SAEM Euralille (créée en 1990)

## **Bordeaux**

### **Historique**

Communauté urbaine, créée par la loi de 1966, mise en place en 1968. 27 communes.

« *En adoptant, début 2003, une nouvelle politique économique, la Cub a ajouté à son rôle historique d'aménageur ceux de concepteur, de développeur et d'accompagnateur* »

### **Organigramme**

- **Pôle développement économique** : direction des coopérations territoriales et de l'attractivité internationale ; direction accueil des entreprises ; direction projets économiques ; service abattoir-marché
- **Pôle aménagement urbain et habitat** : direction développement urbain et planification ; direction développement opérationnel et aménagement ; direction des déplacements urbains ; direction développement durable écologie urbaine ; direction données géoréférencées
- Pôle opérationnel
- Pôle administration et **foncier** : direction de l'action foncière, direction centrale des achats et marchés, direction juridique-archives documentation, ...
- Pôle finances : direction utilisation des aides publiques études fiscales et financières...
- Pôle ressources et conseil

A noter Bordeaux Region Agency, agence de développement économique de Bordeaux Gironde, créée en 1996 (avec Région et Département)

### **SEM d'aménagement**

Bordeaux Métropole Aménagement (a succédé à la Société Bordelaise Mixte de Rénovation Urbaine créée en juin 1966 pour la rénovation urbaine du quartier « Mériadeck »), SEM Route des Lasers (créée en 2004 pour aménager des espaces et des locaux pour les entreprises liées au futur laser)

## **Marseille**

### **Historique**

Marseille Provence Métropole

Communauté urbaine créée en 2000, 18 communes. Communauté de communes en 1992 (fiscalité unique), 3 + 13 + 4 communes

### **Organigramme**

- Mission Grand Projet Métro-tramway
- Aménagement et gestion de l'espace communautaire : direction des infrastructures, direction de la circulation, direction de la voirie
- Propreté et gestion des déchets de l'espace communautaire
- Services urbains et maritimes : direction des ports et aéroports, direction eau et assainissement, direction des transports et déplacements
- **Développement de l'espace communautaire : direction du développement économique et des affaires internationales ; direction de l'urbanisme et du foncier**
- Expertises et équipements d'intérêt communautaire

Importance de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée :

Organigramme : secrétaire général / direction de l'aménagement (ingénierie et projet, projet Joliette, projet développement local et proximité, projet Cité de la Méditerranée, projet Saint-Charles / direction du développement et action foncière (habitat et architecture, **marketing et international, prospection promotion**, responsable foncier)

### **SEM d'aménagement**

Marseille aménagement (née en 1991 de la fusion de la Société marseillaise mixte communale d'aménagement et d'équipement (Somica), et de la Société anonyme d'économie mixte de la bourse (Saiemb)).

## **Montpellier**

### **Historique**

Montpellier Agglomération

District de Montpellier créé en 1965 (12 puis 15 communes). Communauté d'agglomération en 2001 (31 communes, 38 initialement)

### **Organigramme**

- **Développement territorial : direction de l'urbanisme et de l'habitat ; direction du foncier et de l'aménagement opérationnel ; direction du développement économique et de l'emploi (« Montpellier Méditerranée Technopole » MMT)**
- Services publics de l'environnement et des transports
- Culture, sport et solidarité
- Ressources et moyens

Organigramme MMT :

- marketing et promotion des entreprises (intelligence économique : observatoire économique, innovation ; événements)
- Centre européen d'entreprises et d'innovation Cap Alpha Cap Oméga
- Implantation et développement des entreprises (implantation d'entreprise, développement local)
- Emploi
- Développement international

### **SEM d'aménagement**

SERM, société d'équipement de la région montpelliéraine, créée en 1961.



## **Les opérations d'aménagement à caractère économique emblématiques de la CUB**

### **Aéroparc**

- Parc technologique rattaché au pôle de compétitivité Aerospace Valley.
- Vocation : A destination de la filière aéronautique, industrielle, recherche, formation et systèmes embarqués. Il favorise l'implantation d'entreprises liées aux secteurs de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués, des services à ces entreprises, de laboratoires de recherche, de centres technologiques et de structures de formation.
- Localisation : Proximité de l'aéroport, à cheval les trois communes de Mérignac, Saint Médar en Jalle, Le Haillan.
- Surface : 100 ha
- En cours de réalisation, livraison des premiers bâtiments courant 2009.
- Acteurs : Pôle développement économique de la CUB  
TechnoWest

### **Bioparc**

- Parc technologique rattaché au pôle de compétitivité Prod'innov.
- Vocation : A destination de la filière innovation. Accueil des projets liés au secteur des technologies de la santé, et de l'alimentation. Accueil d'entreprises su secteur des biotechnologies et de la santé dans un cadre mutualisé (concept de départ aujourd'hui remis en cause car compliqué à mettre en place).
- Localisation : à Proximité du campus universitaire et à cheval sur les communes de Pessac et Mérignac.
- Surface : 17ha
- En cours de réalisation, livraison des bâtiments de la première tranche début 2009
- Acteurs : Pôle développement économique de la communauté urbaine  
Unitec

### **Eco parc**

- Mutation et requalification du parc industriel créé en 1968 pour accueillir Ford. Parc technologique et industriel, développement d'un site environnemental exemplaire (charte paysagère, système de management environnementale, certification).
- Vocation : Industrielle, nouvelle extension du parc dédiée aux éco-activités (recherche, bureaux d'étude, industries) et composé en partie d'un centre de service.
- Localisation : Commune de Blanquefort.
- Surface : 350 ha et 50 ha d'extension.
- En cours de requalification et viabilisation en ce qui concerne l'extension, livraison prévue fin 2009
- Acteurs : Pôle développement économique de la communauté urbaine  
TechnoWest

### **Route des lasers**

- Parc technologique rattaché au pôle de compétitivité route des lasers. Parc créé autour de l'arrivée du Laser Mégajoule (mise en fonctionnement en 2011). Trois composantes au projet :

### **La cité photonique**

Site d'implantation d'entreprises de la filière optique et laser. Réalisation d'un centre de transfert technologique.

- Localisation : commune de Pessac
- Surface : 4ha
- Actuellement en fin de réalisation

### **Laseris 1**

Site à vocation industrielle. Implantation d'entreprises du secteur optique, laser et métiers connexe.

- Localisation : Le Barp
- Surface : 20ha
- En cours de commercialisation

### **Laseris 2**

Site à vocation tertiaire dédié aux entreprises de proximité.

- Localisation : Le Barp
- Surface : 7 ha
- En cours de commercialisation
- Acteurs : Pôle développement économique de la communauté urbaine  
SEM Route des Lasers  
Unitec

### **Belcier, Euratlantique**

- Mutation et requalification du quartier de la gare en lien avec l'arrivée du TGV
- Vocation : Tertiaire. Création d'un quartier d'affaire avec une forte proportion de bureaux de bureaux (environ 80 000 m<sup>2</sup> en prévision). L'objectif est d'attirer des fonctions de commandement sur le territoire (sièges sociaux etc.)
- Localisation : a proximité de la Gare, à cheval sur les communes de Bordeaux et Bègles.
- Le projet est actuellement en cours de réflexion et mobilise une multitude d'acteurs qui se sentent concernés par le devenir de ce territoire emblématique (Agence d'urbanisme, Pôle développement économique de la CUB, Pôle aménagement de la CUB, Ville de Bordeaux, Ville de Bègles, BRA...)

## **Les différents outils opérationnels du développement économique de l'agglomération bordelaise**

Les outils dont se saisissent les acteurs du pôle économiques sont historiquement des outils municipaux, créés à partir d'objectifs précis (rapprochement avec le monde universitaire, développement autour de l'aéroport). La logique de filière et la distribution de ces filières sur le territoire doit donc être en partie considéré comme conditionné par des éléments liés à l'histoire locale ou du moins s'appuyant sur des éléments contextuels particuliers.

- Les Technopôles

Ce sont les outils privilégiés de l'action communautaire en direction des entreprises. De statut associatif, les pépinières sont le maillon entre les entreprises, la collectivité et les projets. Sur le territoire communautaire, deux structures majeures sont repérées : Unitec et TechnoWest.

- Unitec est créé en 1990 par Alain Rousset alors maire de Pessac. C'est donc un outil d'abord communal dont se saisissent et que subventionnent les communes de Pessac, Talence et Gradignan afin de se rapprocher du campus et d'agir en direction de l'innovation et du transfert de technologies de recherche vers le monde de l'entreprise. Structure composée de 5 personnes (un directeur, une secrétaire et des chargés de mission développement), elle a très peu évolué depuis sa création. Son objet est de favoriser l'implantation de nouveaux laboratoires de recherche, de provoquer du développement industriel grâce à l'organisation de transferts technologiques en direction du monde de l'entreprise, de détecter et d'accompagner la création d'entreprises innovantes et de faciliter leur implantation (méthodologie, montage financier, subventions...). C'est également un outil chargé de faire le lien entre projets d'urbanisme, entreprises et institutions.

- TechnoWest est créé en 1989 sur le territoire de 7 communes : Mérignac, St Médard en Jalles, le Haillan, Martignas, St Jean D'Illac, St Aubin du Médoc, Le Haillan Médoc. C'est avant tout un outil mérignacais dédié à la défense et à l'aérospatial. L'équipe est composée de 6 personnes, un directeur, une assistante de direction, une secrétaire et deux chargés de mission. Labellisé technopôle, il intervient dans le développement économique, le transfert technologique et la recherche de subventions pour des projets de création ou de développement d'entreprises technologiques. TechnoWest remplit également une fonction de relais entre projets d'urbanisme, entreprises et institutions, et est aujourd'hui doté d'une nouvelle mission de prise en charge de la reconversion du site Ford sur la commune de Blanquefort. Son objectif serait de créer une synergie avec le pôle aéronautique de Mérignac.

Créées dans les années 90 afin de capter des projets institutionnels, ces structures ont aujourd'hui pour mission principale une fonction d'animation de réseau et d'interface entre le monde industriel ou scientifique et les institutions, ainsi qu'une mission d'accompagnement de projet d'entreprise et d'aménagement. Ce sont des compétiteurs mais avec des complémentarités géographiques et sectorielles.

TechnoWest et Unitec sont animateurs et coordinateurs d'opération d'aménagement dont ils peuvent d'ailleurs parfois être en partie à l'initiative. C'est le cas du centre de la photonique pour lequel Unitec a monté le dossier et proposé une organisation institutionnelle avec la SEM route des lasers en maître d'ouvrage (maîtrise d'ouvrage déléguée par la CUB). Cette fonction d'animation s'exprime également par du lobbying auprès des entreprises et des différents financeurs, une fonction de portage et de suivi de projet, puis de relais auprès de la filière immobilière. Ainsi les interlocuteurs privilégiés de ces structures sont: les entreprises, collectivité et la filière immobilière. Leurs financeurs sont la CUB, le CR (financeurs majeurs), les communes, le CG, les fonds Européens, et les adhérents.

- Les Agences de développement.

- BRA : Agence de développement qui est l'émanation d'un ancien service de la CCI. C'est une structure de type associatif qui compte parmi ses adhérents une large proportion des acteurs économiques locaux. Elle réunit autour d'elle l'ensemble des pouvoirs publics (CUB, communes, CG, CR) et plus de 150 adhérents dont des entreprises, le MEDEF, L'université, L'ANPE, Unitec et TechnoWest.

Les collectivités qui souhaitent l'élaboration d'une stratégie de communication réalisée grâce à un diagnostic commun et partagé entre les différents acteurs locaux du développement économique (politiques et acteurs économiques), ont confié une mission de réflexion marketing à BRA chargé d'animer les débats. Ce plan marketing sera ensuite suivi d'un plan de communication également à la charge du BRA. C'est donc une structure très impliquée dans les stratégies de développement.

Les financeurs : Le financeur le plus important est l'Europe au travers des Fonds Européens, suivit de la CCI, la CUB, la Région et le Département.

A noter aussi l'importance de 2ADI, Agence de développement du conseil Régional, pour la filière industrielle en Aquitaine, qui n'a pas de compétence en termes d'aménagement ou d'implantation des entreprises, mais joue un rôle très important dans la réflexion sur les filières industrielles régionales.

- Les Sociétés d'Economie Mixtes

Les SEM locales n'apparaissent que très peu lors des entretiens. A l'exception de la SEM Route des Lasers dédiée au développement de cette filière et jouant une fonction de développeur, elles apparaissent comme des outils traditionnels de l'aménagement opérationnel.

Ces différentes structures sont aujourd'hui définies comme des outils et des instruments de l'action communautaire (et de l'action des divers financeurs). L'appellation d'« outil » fait l'écho aux modifications de l'action publique territoriale observée ces dernières années. Dans un contexte de baisse des finances publiques, les collectivités pratiquent des subventions aux résultats. Les structures s'engagent sur des objectifs et se doivent de rendre des comptes. Si par le passé les subventions publiques étaient accordées de manière régulière sans suivi strict de l'activité de la structure, elles sont aujourd'hui davantage conditionnées par les résultats. Les subventions sont fixées en fonction d'objectifs avec des périodes régulières de restitution des résultats (au travers

notamment de comptes rendus d'activité annuels). Ainsi les financeurs se réapproprient les outils dans une logique de contractualisation.