

D A T A R

EVALUATION  
DES CHARTES D'OBJECTIFS

Rapport de synthèse  
Mai 1998

*STUDIO Entreprendre 5, rue de Turbigo 75001 Paris Tél. 01 42 21 02 18 Fax 01 44 88 24 03*

---

## INTRODUCTION A L'EVALUATION DES CHARTES D'OBJECTIFS

### Eléments de contexte

1. La révision de la Loi d'orientation et d'aménagement du territoire (LOADT) s'inscrit dans la politique de relance de l'aménagement du territoire, arrêtée par le Gouvernement lors du CIADT du 15 décembre 1997. Celle-ci vise à conforter la cohésion territoriale, à promouvoir le développement durable et solidaire du territoire national, en prenant appui sur le maillage des agglomérations et des systèmes urbains, en interrelation avec les systèmes régionaux et inter-régionaux. L'enjeu est d'adapter l'organisation territoriale de la France aux besoins de performance du développement économique et d'équité du développement social, dans le contexte de la globalisation des échanges, de la compétition mondiale et de l'inscription des territoires à l'échelle européenne.

2. La révision de la LOADT s'adosse à de nouveaux principes parmi lesquels, une nouvelle organisation du territoire fondée sur la mise en œuvre d'une contractualisation spécifique avec les agglomérations, dans le cadre des futurs contrats de plan Etat-région.

L'animation d'un groupe de travail interministériel ad hoc, visant à préciser les conditions d'une politique contractuelle avec les agglomérations, a été confiée au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Ce travail interministériel est notamment alimenté par des éléments de bilan des dispositifs contractuels antérieurs ou en cours, en direction des agglomérations.

3. Dans ce contexte, la Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, souhaite conduire une évaluation des Chartes d'Objectifs, procédure contractuelle spécifique entre l'Etat et les aires métropolitaines, dont certains éléments porteurs sont susceptibles de s'inscrire dans la problématique plus globale des Contrats d'Agglomération et d'enrichir la réflexion sur ce principe de contractualisation.

### II. Objectifs de l'étude et questionnements

Dans ce contexte de définition et d'organisation du Contrat d'Agglomération, l'évaluation des Chartes d'Objectifs, vise principalement à enrichir la réflexion sur la contractualisation avec les agglomérations (quels principes d'intervention publique, quel contenu, quel cadre de contractualisation, quelle puissance contractante, quel mode d'organisation)

Considérant l'objectif poursuivi, nous nous sommes attachés à répondre à plusieurs grands questionnements :

## A - En ce qui concerne la procédure

- . Quelles principales difficultés repérées dans le processus de contractualisation et de définition du cadre de travail ?
- . Quelle est la dimension des Chartes d'Objectifs, en terme de méthode de mise en oeuvre, dimension spatiale, partenariats mobilisés et principaux acteurs, puissance contractante considérant l'absence d'obligation formelle relative aux cosignataires dans la Circulaire ?

. Comment la question économique a-t-elle été introduite dans les différentes conventions ?

Quelle est la nature de la dimension économique (projets liés à la vocation d'excellence des métropoles, développement économique à forte valeur ajoutée ou grands équipements ?)

Quelles actions concrètes ont été entreprises ? Quelles synergies avec le secteur privé et les acteurs économiques ?

## B - En ce qui concerne le transfert des grandes orientations des Chartes d'Objectifs dans la problématique plus globale des Contrats d'Agglomération

. Quels enseignements tirer de la politique contractuelle en cours avec les métropoles pour :

- renforcer l'efficacité économique des agglomérations, voire plus globalement, des réseaux d'agglomérations ?
- définir des modalités d'association des acteurs de la vie économique et sociale au Contrat d'Agglomération et plus généralement développer les partenariats adéquats ?
- établir et engrincer une logique de projet par rapport aux logiques sectorielles ?
- progresser vers l'intégration des ensembles urbains régionaux à partir de certaines agglomérations, parmi les plus grandes ou les plus dynamiques ?

. Comment les principaux éléments constitutifs des Chartes d'Objectifs peuvent-ils alimenter la réflexion sur le développement solidaire et durable s'appuyant sur les agglomérations ?

## III. Méthodologie

La plupart des Chartes d'Objectifs ont été signées au cours de l'année 1997.

La méthode de travail retenue repose, en conséquence, sur une analyse méthodologique et de contenu, à partir de l'étude documentaire des Chartes d'Objectifs existantes (étude des documents de contractualisation, des conventions, des projets définis et des éléments d'étude et de bilan portés à chaque dossier).

Les résultats produits sont issus de l'analyse formelle de la méthode de contractualisation, de construction du cadre de référence à long terme et du contenu des projets. Ils visent à faire ressortir les préoccupations et les enjeux convergents des principaux acteurs impliqués dans la démarche.

En ce qui concerne l'analyse de la dimension économique des Chartes :

Le stade de mise en oeuvre embryonnaire des programmes opérationnels des Chartes d'Objectifs, ne permet pas d'évaluer vraiment la réalité de l'ancrage des actions économiques visées dans le tissu économique, ni de saisir la nature des liens entre le secteur de la recherche et les entreprises et de manière générale, de cerner la manière dont s'établissent les synergies entre le secteur privé et les actions d'ambition européenne ou internationale choisies.

Les documents de cadrage prospectif attestent d'intentions, de grandes orientations, ne permettant d'évaluer le réalisme, ou l'épaisseur des vocations d'excellence retenues qu'à l'aune des vocations déjà avérées, des études réalisées et de la cohérence avec laquelle, se déclinent les objectifs d'action.

## SOMMAIRE

### Introduction

. Qu'est-ce qu'une Charte d'Objectifs ?	p. 5
. Préambule	p. 8

### I. Définition du cadre de travail et du processus de contractualisation p. 9

1.1. Sur le fond, une incompréhension des principes qui fondent la démarche	p. 9
1.2. Un positionnement de la procédure qui ne va pas de soi	p.10
1.2.1. La place occupée par les fonctions métropolitaines	p.11
1.3. Un mode de contractualisation soumis à de nombreuses interprétations	p.13
1.4. La procédure n'est pas adaptée à toutes les grandes villes	p.14

### II. La méthode d'élaboration p.18

2.1. L'élaboration d'un projet stratégique à long terme ne va pas de soi	p.19
2.1.1. Les difficultés engendrées par la conduite d'un exercice prospectif	p.20
2.1.2. Une méthode de travail qui s'appuie sur la confrontation de nombreux matériaux	p.21
2.1.3. L'exemple de Nantes Saint Nazaire, une méthode d'élaboration riche d'enseignements	p.22
2.2. Partenariats et puissance contractante	p.23
2.3. La dimension spatiale	p.26
2.4. Articulation avec les autres politiques territorialisées	p.30

### III. Comment la dimension économique est introduite dans les différentes conventions p.32

3.1. Pour germer, l'excellence économique a besoin d'un environnement favorable	p.33
3.2. La dimension internationale s'acquierte en partenariat avec l'Etat sur les pôles d'excellence choisis	p.35
3.3. Le poids de la recherche et de la haute technologie : quel ancrage dans le tissu économique local et surtout régional ?	p.36
3.3.1. Mise en adéquation et optimisation de la recherche avec la demande socio-économique	p.37
3.3.2. Le développement économique ne peut se faire au prix du déséquilibre régional	p.39
. mode d'introduction de la dimension économique	
. nature de la dimension économique et des actions visées	

### IV. Principaux enseignements pour contractualiser avec les agglomérations p.42

## QU'EST-CE QU'UNE CHARTE D'OBJECTIFS ?

*La valorisation des systèmes métropolitains, dans la compétition mondiale, constitue un élément majeur de l'aménagement du territoire (flux démographique, fonction d'ouverture et d'échanges au plan mondial, contribution à la création de richesses et donc d'emplois,...). La capacité d'entraînement de ces systèmes urbains sur les agglomérations et les villes moyennes de leur environnement, la dynamique d'échanges et d'interrelations qu'elles entretiennent avec elles, contribuent de plus, à renforcer l'armature urbaine nationale et favoriser la construction d'une organisation spatiale polycentrique.*

*C'est pour répondre à ces enjeux, conforter l'équilibre du territoire national et relever le défi économique européen, que la procédure des Chartes d'Objectifs a été instituée.*

Décidée lors du CIADT du 5 novembre 1990 et instituée par la Circulaire du 17 avril 1991, la procédure des Chartes d'Objectifs est une politique contractuelle dont l'ambition est de :

1. Constituer un cadre de référence à long terme (15 ans) entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs socio-économiques, pour définir et développer les vocations d'excellence d'intérêt européen d'une dizaine de métropoles ou aires métropolitaines régionales.

*Elaboration d'un document de cadrage prospectif, dans le cadre d'une démarche partenariale*

2. Elever le niveau des villes sur des fonctions économiques internationales, leur permettant d'atteindre une excellence reconnue dans quelques domaines.

*Définition de vocations stratégiques spécifiques et prospectives, d'ambition européenne pour chacune des métropoles concernées.*

3. Favoriser le positionnement européen des métropoles régionales et des régions françaises.

*Elargissent de leur influence économique et territoriale*

## ***Une méthode de travail***

Cette démarche repose sur une méthode de travail, à laquelle sont soumises les métropoles contractantes, qui assemblent plusieurs principes :

- Le choix de vocations et de compétences spécifiques visant un positionnement international à partir de l'analyse des points forts, des potentialités, des synergies et des coopérations, de l'identification de vocations économiques et de pôles d'excellence repérables et distincts des autres métropoles,

- La définition d'objectifs ambitieux et à long terme (formation supérieure, recherche, transfert technologique, services stratégiques, soutien aux PME-PMI, sous-traitance et spécialisation,...),

- La sélection de projets économiques d'intérêt européen ou international, susceptibles d'assurer le rayonnement territorial le plus large possible,

- La détermination d'actions majeures concourant à la réalisation des objectifs retenus.

Les métropoles contractantes devant répondre aux critères de poids démographique, de rayonnement international avéré, d'entraînement régional, voire inter-régional.

## ***Quels sont les enjeux ?***

Les Chartes d'Objectifs ne représentent pas une procédure contractuelle supplémentaire, mais un document de cadrage prospectif, pour définir, avec l'Etat, quelques vocations stratégiques permettant d'enclencher un processus de transformation de cités régionales en ville européenne. Leur ambition est de contribuer à la compétitivité économique de la France.

Elles se différencient d'un projet d'agglomération, dont l'objectif est de permettre à une ville d'acquérir l'ensemble des fonctions d'une capitale régionale. L'enjeu des Chartes, réside dans la reconnaissance par l'Etat de quelques vocations stratégiques particulières à chacune des villes concernées. De sorte qu'en exprimant un certain nombre de choix spécifiques, les villes soient appelées à pallier des concurrences stériles entre elles et des gaspillages en investissement.

Et surtout, les Chartes d'Objectifs représentent la seule procédure de développement économique centrée sur les pôles d'excellence et les services rares.

Enfin, elles ne déterminent pas d'engagements financiers de la part de l'Etat. En revanche, la politique contractuelle de l'Etat doit accompagner en priorité les choix retenus.

### ***Métropoles retenues***

Le CIADT du 5 novembre 1990 définit les dix métropoles bénéficiaires de la procédure. Une onzième, Brest, sera introduite en 1994.

On distinguera plusieurs familles de Chartes d'Objectifs :

- Celles qui ont été signées : Nantes Saint-Nazaire (1994), Strasbourg (1995), Brest (1995), Rennes (1995), Toulouse (1996), Lille (1997), Bordeaux (1997), Metz-Nancy (1997)

Elles présentent des niveaux d'aboutissement différents dans la mise en oeuvre des programmes opérationnels.

- Celles qui n'ont pas été signées, dont le travail préparatoire a été partiellement ou en continuité, réintroduit dans un nouveau dispositif: Lyon, Marseille, ont signé une Directive Territoriale D'Aménagement (DTA), Clermont-Ferrand, un Projet d'Agglomération.

## **PREAMBULE**

Les Chartes d'Objectifs ont été lancées dans un contexte où l'Etat n'avait pas encore produit sa propre vision de l'armature urbaine du territoire national, ni dialoguer préalablement avec les métropoles concernées. L'absence d'une expression claire de la puissance publique sur le rôle joué par chaque métropole, a contribué à brouiller la lisibilité de ce nouvel instrument parmi l'ensemble des politiques publiques. Fait paradoxal par rapport à l'esprit de la procédure.

Dès lors, comment ne pas s'étonner que les conventions, quand elles ont abouti, rendent compte d'un travail au cas par cas, sur la base d'opportunités et non d'une vision globale, et restituent des propositions nécessairement parcellaires sur les axes stratégiques d'aménagement et de développement économique à 15ans.

A défaut de s'inscrire dans une vision d'ensemble, les Chartes d'Objectifs peuvent difficilement répondre à la vocation qui leur était assignée.

Cela est d'autant plus dommageable, que les règles du jeu auraient pu être formulées, y compris dans leurs aspects inachevés :

- Indiquer que les Chartes d'Objectifs étaient mises en place pour révéler l'armature urbaine, même de manière partielle, et qu'elles représentaient un exercice de réflexion partagée sur les grands enjeux de l'aménagement du territoire,
- Définir le rôle des villes dans la stratégie d'aménagement du territoire, dans le cadre d'un dialogue avec les collectivités locales, sur leurs enjeux de développement, leurs contraintes et leurs possibilités,
- Dire jusqu'où allaient les possibilités d'engagement de l'Etat, dans le contexte actuel de réduction budgétaire,
- Dire le manque d'aboutissement des arbitrages concernant le redéploiement des fonctions de centralité.

Ces non-dit ont sans doute eu pour conséquence d'instrumentaliser la procédure, de manière formelle :

- Pour les métropoles, qui se sont, dans le meilleur des cas, engouffrées dans la place laissée vide, pour appeler de leurs voeux l'acquisition des fonctions métropolitaines de niveau européen, souvent sur un mode revendicatif par rapport à Paris,
- Pour la conduite de l'action interministérielle, dont l'exercice sur l'aménagement du territoire, s'est, dans une certaine mesure, heurtée aux priorités sectorielles des différents ministères,
- Pour l'Etat, qui s'est retranché derrière un instrument, procédure refuge, en lieu et place de proposer sa conception de l'armature urbaine.

De sorte que l'ensemble des conclusions contenues dans la synthèse, renvoie à l'indétermination du positionnement de la procédure.

## I. DÉFINITION DU CADRE DE TRAVAIL ET DU PROCESSUS DE CONTRACTUALISATION

### *1.1 Sur le fond, une incompréhension des principes qui fondent la démarche*

La procédure des Chartes d'Objectifs présente des caractéristiques spécifiques qui reposent sur plusieurs grands principes :

#### *L'Excellence des vocations*

- Repose sur un principe de discernement, de choix, de spécialisation  
Qui suppose un exercice de vision à long terme, d'épure et de ciblage précis

#### *L'originalité, le caractère unique des vocations retenues*

- Repose sur un principe de différenciation entre métropoles, pour affirmer des différences au plan national et surtout européen  
Qui suppose un exercice de sélection, de hiérarchisation, mais aussi de mise en cohérence d'ensemble des vocations retenues sur le territoire national et de coopération implicite entre villes ou aires régionales

#### *La complémentarité avec les autres procédures et dispositifs au plan local*

- Repose sur un principe d'articulation, d'intégration et d'addition avec d'autres procédures ou politiques  
Qui suppose un exercice de mise en cohérence, de globalisation sans interférences, avec les initiatives prises au plan local (révision du SDAU, projet d'agglomération,...), et leur calendrier respectif.

Ces principes, qui s'appuient principalement sur la volonté des collectivités locales à définir des vocations pour l'avenir, ne semblent pas avoir toujours été bien compris par les élus. C'est ainsi que le processus d'élaboration de la Charte a souvent été retardé, parfois empêché, par un manque d'engagement des collectivités, une certaine apathie de la part des principaux acteurs, voire un certain désir d'enlisement.

Dans la plupart des cas, sont apparues de grandes difficultés à donner un contenu aux notions de "vocations privilégiées et spécifiques" ou de "pôle d'excellence", nécessitant un important travail de recadrage, de clarification et d'explicitation de la part des services de l'Etat, sur les concepts, les frontières entre les démarches contractuelles, les étapes méthodologiques nécessaires.

Dans les premiers documents d'orientation, les thèmes vocationnels retenus, restent très près des préoccupations de développement immédiat, faisant apparaître un manque évident d'ambition dans les objectifs, ou encore, un manque de cohérence entre les vocations choisies, et une extrême difficulté à légitimer les choix, les faisant apparaître contestables et peu spécifiques.

Le cadre de travail contractuel s'est heurté à plusieurs difficultés majeures :

#### De niveau méthodologique

- Difficulté à faire la part de ce qui relève d'une logique d'agglomération, d'une Charte d'Objectifs.
- Difficulté à définir des vocations d'excellence et plus globalement à projeter dans le futur des objectifs d'ambition internationale de long terme .
- Difficulté liée au changement d'échelle : le passage à la dimension internationale ayant nécessité, dans un premier temps, de réaliser un changement d'échelle au niveau de la pensée, comme au niveau de la culture institutionnelle.

#### De niveau institutionnel

- La procédure de la Charte semble privilégier, l'aire métropolitaine sur le département et parfois même sur la région, même si l'ensemble des échelons territoriaux sont sollicités dans la démarche. La crainte de voir s'installer la prédominance de la métropole régionale, a généré de nombreux blocages, vis à vis d'une procédure vécue comme positionnée à l'encontre de la hiérarchie des compétences, qui institue la région comme partenaire privilégié de l'Etat.

#### De niveau politique

- Plus que pour d'autres procédures transversales, les Chartes d'Objectifs ont révélé et cristallisé, dans bien des cas, des relations politiques conflictuelles à différents échelons (Région, Département, Ville).

Ces différents niveaux de difficulté ont généré un besoin de clarification des attentes de l'Etat quant au rôle des métropoles sur le territoire français, dans le cadre d'une stratégie d'excellence nationale au niveau européen et international.

### ***1.2 Un positionnement de la procédure qui ne va pas de soi***

Plusieurs raisons conduisent à un déficit de compréhension quant au positionnement de la procédure :

- Le positionnement économique des Chartes d'Objectifs, n'est pas clairement affiché dans l'énoncé de la procédure. La dimension économique n'est véritablement mentionnée qu'au niveau des objectifs à définir par chaque métropole et non dans le choix des vocations d'excellence, où elle n'apparaît pas en tant qu' élément central. Les très nombreux recadrages effectués par les services de l'Etat sur les propositions des collectivités locales concernées en attestent.
- L'ambiguïté qui demeure sur la nature même des Chartes d'Objectifs : représentent-elles une procédure contractuelle de développement économique, ou constituent-elles un document de cadrage prospectif pour hisser au niveau international les fonctions des métropoles ?

Si tel est le cas, et dans la mesure où l'articulation avec les autres politiques et dispositifs locaux est requise, comment ne pas s'étonner d'aboutir à des conventions qui intègrent des ambitions et des objectifs de niveaux différents ?

- L'absence de lien clairement exprimé, entre le cadrage prospectif demandé et d'autres initiatives publiques à vocation globalisante, a généré de nombreuses confusions sur la ligne de partage entre procédures, notamment, avec les contrats triennaux et les contrats métropolitains, quand ceux-ci avaient pour ambition de conforter les fonctions métropolitaines de certaines villes au plan international.

L'articulation des contenus attribués à chacun de ces instruments de l'intervention publique ne va pas de soi, témoignant d'un manque de lisibilité des frontières entre les démarches, les objectifs visés et les temporalités.

Pour ces raisons, bon nombre des métropoles désignées ont, au démarrage; marqué leur réserve ou leur refus, à s'engager dans la procédure.

Ces éléments ont généré une grande incompréhension de la démarche et suscité de nombreuses interrogations de la part des élus sur les attentes de l'Etat et sa vision sur les enjeux de développement de chaque métropole. D'autant que l'interprétation des Chartes d'Objectifs, a parfois revêtu des formes différentes, au sein même des services de l'Etat. L'étalement dans le temps du processus de contractualisation, a favorisé une évolution de la pensée au niveau national. Evolution, parfois rendue visible dans les saisines au Préfet de Région, lui donnant mandat pour le lancement de la démarche, dont les formulations valorisent plus ou moins la dimension économique des Chartes. On peut d'ailleurs se demander si cette différence dans les approches, n'est pas liée au degré d'expertise variable de l'Etat, d'un site à l'autre, sur le territoire.

### *1.2.1. La place occupée par l'acquisition des fonctions métropolitaines dans la procédure*

L'accès à l'excellence de niveau européen en matière économique est, pour la plupart des métropoles, subordonné à l'accession aux fonctions de commandement, ou du moins, à l'acquisition de l'ensemble des fonctions tertiaire supérieure de niveau d'une métropole européenne. D'une certaine façon, l'introduction de la Charte d'Objectifs fait sortir les métropoles et les services de l'Etat d'une conception historique du développement des fonctions et des pôles urbains, pensée dans un cadre purement national. Pour acquérir un niveau international, faut-il encore acquérir certaines des fonctions et prérogatives de niveau international laissées jusqu'ici à Paris.

Cette nouvelle destinée, est de plus confortée par la logique même de la construction européenne, qui en promulguant l'Europe des relations économiques entre régions, fragmente la centralité, dans un jeu de repolarisation sur les régions et leurs métropoles.

Les métropoles contractantes se sont saisies de cette opportunité offerte par les Chartes d'Objectifs de se hisser au plan international, en sollicitant, souvent sur un mode revendicatif le redéploiement de l'administration publique et des centres de décision.

Avec des conséquences d'ailleurs, sur les villes moyennes ou intermédiaires, qui revendentiquent la délocalisation de services d'intérêt régional ou local, de sorte que les métropoles bénéficiaires de services nationaux, irriguent à leur tour leur environnement (délocalisation en cascade).

Ces attentes s'expriment sur des modalités différentes, selon qu'il s'agisse de :

- Développer les moyens d'accès, les grandes infrastructures de transport (TGV- développement des ports, du métro, des autoroutes), et les grands équipements, préalable au développement des métropoles.

- Conforter les fonctions de séduction et d'audience, en réunissant les principaux facteurs qui concourent au rayonnement et à l'attractivité des villes sur les entreprises et les investisseurs. Dans cette perspective, les métropoles veulent hisser à un niveau de qualité métropolitaine, la vie culturelle, l'offre de transport, la scolarisation internationale,... Mais aussi, entendent relier les vocations spécifiques d'intérêt européen au projet social et à la qualité des fonctions urbaines qui le servent.

Dans bien des cas, les acteurs locaux insistent sur les synergies à développer entre l'ambition internationale, ses retombées économiques et le développement solidaire de l'agglomération.

- Définir des actions d'accompagnement et de mise en valeur du cadre urbain pour renforcer l'attractivité des métropoles. Pour les collectivités locales, la requalification et l'embellissement de l'environnement urbain, du patrimoine architectural, participe à la construction d'un cadre d'accueil pour l'exercice et le développement de l'excellence. Cette ambition souvent définie par les services de l'Etat comme relevant plus d'un projet d'agglomération que d'une Charte, a constitué un enjeu, source de dysfonctionnements et de rapports de force.

Elles révèlent une vision très classique de l'aménagement, une logique d'équipement.

Au démarrage, l'introduction des Chartes d'Objectifs a généré de nombreux amalgames. Le phénomène de juxtaposition, de sédimentation, des instruments de développement de moyen et long terme sur les aires métropolitaines, a produit un effet de décalage sur le sens donné à la procédure, un glissement de sens, de l'économique à la mise à niveau des métropoles. De fait, pour les élus, l'acquisition des fonctions métropolitaines de dimension nationale ou internationale, selon les cas, a prévalu sur toute autre action.

Ceci constitue un point de paradoxe essentiel : les intentions formulées par l'Etat dans les Chartes d'Objectifs, semblent en contradiction avec ses capacités à exercer le redéploiement des fonctions de centralité et des fonctions rares. La démarche impliquant des décisions qui relèvent d'un arbitrage non abouti, faute d'une volonté clairement établie d'engager une politique de redéploiement de l'organisation centrale.

Ce non-dit de l'Etat, dans la procédure, a laissé une place vacante, que les Chartes d'Objectifs élaborées par les métropoles ont occupée.

### ***1.3 Un mode de contractualisation soumis à de nombreuses interprétations***

Corrélant l'ambiguïté de son positionnement, la procédure a suscité bon nombre d'interrogations de la part des collectivités locales sur la mise en cohérence des politiques publiques et des moyens mobilisés. L'engagement de l'Etat dans la procédure n'apparaît pas clairement aux yeux des collectivités locales, affaiblissant la crédibilité et l'utilité de la démarche.

Les principales interrogations ont porté sur :

- L'articulation entre la Charte d'Objectifs et le Contrat de Plan Etat Région.
- La relation et la mise en cohérence des engagements financiers d'autres procédures et politiques, comme les Contrats Triennaux, les Contrats Métropolitains ou la politique de pôles européens, instituée en 1992 sur 10 métropoles pratiquement identiques à celles choisies pour s'engager dans les chartes d'objectifs.

La manifestation de ce besoin de cohérence est renforcée par la perception du risque qu'il y a, à substituer une procédure existante, suivie d'engagements financiers précis de l'Etat (contrat métropolitain, par exemple), au profit d'une démarche nouvelle, qui semble n'engager la puissance publique que sur des objectifs. Cette perception interroge la pérennité des engagements financiers de l'Etat, dans ses relations contractuelles, au-delà d'un simple engagement sur des intentions. D'autant que les objectifs d'envergure définis dans les Chartes engagent des montants financiers considérables pour les collectivités locales.

- Le sentiment que le choix par certaines métropoles de vocations d'excellence dans un domaine de la formation supérieure, de la recherche, ou de la technologie, n'est pas soutenu par l'Etat dans ses décisions de délocalisation ou d'implantation d'unités de recherche sur d'autres sites (incohérence avec le "Livre Blanc de la Recherche" ).
- L'incompréhension devant une procédure d'ambition internationale, à laquelle aucun financement spécifique n'est attaché, ou face à la petitesse des financements prévus au Contrat de Plan (7MF en moyenne par métropole, pour des études et de l'animation).

#### ***1.4 La procédure n'est pas adaptée à toutes les grandes villes***

La procédure des Chartes d'Objectifs s'applique à une diversité de métropoles (taille, position géostratégique, niveau d'infrastructures et d'équipements, histoire du développement,...) et à une hétérogénéité de dimensions, de situations et de contextes territoriaux.

De ce point de vue, elle offre un cadre contractuel souple, ouvert dans lequel les différentes identités métropolitaines peuvent s'inscrire.

En même temps, elle constitue une procédure très ciblée, dont les ambitions font appel à un haut niveau de complexité.

De ce point de vue, elle repose sur une méthodologie contraignante, un niveau de préparation et de savoir-faire discriminant.

Chaque Charte d'Objectifs est singulière (contenu, problématiques, démarche). La diversité des situations est renforcée par la singularité et la spécificité des vocations stratégiques requises dans la procédure, dans la mesure où ces vocations doivent se distinguer les unes des autres.

Pour l'analyse, on tentera ici une typologie des Chartes d'Objectifs, en correspondance avec une typologie des métropoles :

##### **1. Les véritables métropoles et aires métropolitaines**

A/ Celles pour qui l'affichage de spécificités ne revêt pas une signification forte, et qui se positionnent comme à même d'offrir l'excellence dans de nombreux domaines (Lyon, Marseille, dans une moindre mesure, pour qui la difficulté a plus résidé dans l'identification de vocations d'excellence).

Pour cette catégorie, la démarche Chartes d'Objectifs est vécue comme inadéquate :

- Pour positionner des métropoles de taille presque parisienne et de niveau international, dont l'excellence dans de nombreux domaines et notamment, dans les fonctions tertiaires supérieures (centres administratifs, banques, assurances,...) est potentiellement présente, ou nécessite le moindre coût de mise à niveau, par rapport à la nécessité de repenser le rôle des métropoles dans la politique d'aménagement du territoire.

- Pour dégager des vocations spécifiques, dans la mesure où celles-ci s'opposent à la représentation "classique" d'une véritable métropole, dont l'enjeu est l'affirmation de vocation d'excellence généraliste, sans se laisser enfermer dans le particularisme de quelques pôles d'excellence.

Cette position se fonde sur une concurrence par rapport à Paris; elle exprime une logique de contre-pouvoir. En appliquant les mêmes critères, la même recherche de vocations privilégiées pour l'ensemble des grandes villes, la démarche des Chartes d'Objectifs est perçue comme instituant une vision trop égalitaire de l'aménagement du territoire (surtout pour Lyon), vision réductrice, expression d'un état central qui ne veut pas abandonner ses prérogatives.

Elle s'accompagne aussi d'un besoin de reconnaissance du rôle spécifiquement joué par elles sur le territoire national et de l'importance accordée par le niveau national, à la constitution de pôles urbains majeurs, de niveau parisien, européen de facto.

Faute d'une vision claire de l'Etat du rôle que ces métropoles peuvent jouer sur le territoire, Lyon et Marseille n'ont pas donné suite et se sont repositionnées sur un instrument plus opérationnel, la Directive Territoriale d'Aménagement.

B/Celles qui connectées à la dorsale européenne, se positionnent comme des métropoles régionales, d'ambition européenne, en partenariat avec Paris (Lille, Strasbourg), pour qui la Charte d'Objectifs offre un cadre pour :

- Envisager un développement de niveau européen et international, à partir d'opportunités historiques, concomitantes avec le lancement de la procédure (l'installation du Parlement européen à Strasbourg, la mise en service du Tunnel sous la Manche et l'arrivée des TGV, dont le TGV Nord-Européen à Lille).
- S'ouvrir à la dimension internationale par l'accession à un niveau d'excellence tout en franchissant un seuil qualitatif en ce qui concerne les conditions de vie, en matière d'habitat, de requalification urbaine, de qualité de l'environnement, de dynamique économique. Dans cet esprit est né à Lille, le concept de "ville renouvelée" qui consiste à engager une politique de transformation sociale, urbaine et économique, contribuant au changement d'image.
- Construire un partenariat avec l'agglomération parisienne sur la base d'une stratégie européenne nationale. Dans ce cas de figure, le soutien de l'Etat est sollicité pour désigner clairement le rôle attendu des métropoles sur le territoire français.

Cette ambition aboutit à se positionner comme le territoire privilégié d'une "européanisation" inévitable des fonctions de l'Etat, dans le cadre d'une intégration du secteur tertiaire supérieur public (Lille, comme "poste avancé" français en direction des services de l'Union européenne) et s'enracine dans la volonté et l'ambition, de rééquilibrer les fonctions administratives et économiques des métropoles par rapport à Paris.

C'est que leur objectif n'est pas seulement de définir une ambition européenne par rapport à Paris, mais de se constituer, vis à vis de l'ensemble de la communauté nationale et des autres grands pôles français, en tant que point d'ancrage par rapport à leurs zones d'influence européenne. Corrélant ce point de vue, sur le plan économique, les métropoles ambitionnent de devenir le point d'appui d'ouverture aux marchés européens.

Chance offerte par Strasbourg au territoire national de disposer d'une façade rhénane, ouverte sur un continent européen en pleine recomposition. Chance offerte par Lille, de pouvoir devenir le point d'appui d'ouverture aux marchés de Grande-Bretagne, de Belgique et des Pays-Bas, en complémentarité avec l'Ile-de-France.

Ces ambitions supposent des logiques d'alliance et d'interaction fortes au plan régional, international, mais aussi avec l'Ile-de-France et Paris. Mais, quelle concrétisation donnée à ces alliances, notamment avec le niveau national ?

## 2. Les grandes villes

Pour qui les Chartes d'Objectifs ont conforté la dynamique métropolitaine et internationale (Bordeaux, Toulouse, Nantes Saint-Nazaire). La démarche offre un cadre pour :

- Promouvoir l'agglomération ou l'aire métropolitaine au niveau international, mais aussi, national, en confortant une image, qui, comme toutes celles des métropoles régionales moyennes, souffrent de perceptions floues ou stéréotypées hors de l'hexagone.
- Créer des interfaces de développement entre la métropole et la région.
- Identifier des vocations industrielles de niveau international, mais aussi de niveau inter-régional, en misant sur celles déjà existantes ou dans le cadre d'une stratégie de diversification, pour sortir d'une trop grande spécialisation (Toulouse).

Dans le cas de Nantes Saint-Nazaire, dont la Charte a la particularité de concerner une métropole bipolaire, le travail réalisé à permis de dépasser les considérations paritaires de répartition spatiale des activités entre les deux villes, pour déboucher sur une stratégie commune et enracer le sentiment d'appartenance.

## 3. Les villes de dimension moyenne, pour qui les Chartes d'Objectifs ont favorisé un processus de métropolisation, dans l'esprit d'un projet d'agglomération (Brest, Clermont-Ferrand, Metz-Nancy, Rennes).

Cette typologie interroge la réalité et le contenu donnés à la procédure. Les documents élaborés par les villes et les SGAR successifs n'ont jamais vraiment répondu aux critères énoncés par la circulaire du 17 avril 1991. Les Maires ayant au fond, préféré une logique de projet d'Agglomération à celle d'un document de cadrage prospectif ciblé sur quelques vocations stratégiques à caractère économique de niveau européen.

En totale contradiction avec l'esprit du dispositif, les grandes orientations des Chartes auxquelles ces villes ont abouti, visent le développement ou le renforcement des services de niveau métropolitain (acquisition de grands équipements). Elles visent également à construire et à parachever l'intercommunalité (concertation et outils intercommunal (Clermont-Ferrand), coopérations entre agglomérations et co-décisions pour le bi-pôle Metz-Nancy, dont l'annonce de la constitution d'un conseil métropolitain atteste. Mais, est-ce bien là, la vocation d'une Charte d'Objectifs ?).

Les Chartes d'Objectifs constituent de fait, une procédure discriminante, qui s'appliquent à des métropoles ou aires métropolitaines de haut niveau, en contradiction avec certains choix retenus dans la désignation des métropoles contactantes, par rapport à leurs capacités réelles.

Ce manque de cohérence a, dans certains cas, généré, tout au long du processus d'élaboration, des relations de "maître à mauvais élève", entre l'Etat et les collectivités locales, entre le cadre théorique idéalement souhaité et les résultats produits.

L'analyse de ces situations appellent plusieurs considérations :

Certes, les Chartes d'Objectifs représentent une démarche importante, qui permet de conforter les régions françaises et, par défaut, fait surgir des éléments éparsillés de l'armature urbaine.

Pour autant, son processus de contractualisation appellent des remarques. Dans sa mise en oeuvre, en effet, la procédure a recouvert des formes diverses, souvent dérogatoires :

- Si la plupart des conventions ont été approuvées lors de CIADT, il faut reconnaître que d'autres, ont seulement fait l'objet d'une réunion interministérielle technique (Strasbourg), ou encore, ont été entérinées et signées hors des services de l'Etat, sans examen interministériel préalable (Toulouse).

- Dans leur contenu, certaines Chartes ont totalement dérogé à l'esprit du dispositif. Le cas de Metz-Nancy est, à cet égard, un des plus dérogatoires. Le manque de vocations stratégiques d'importance internationale, l'inadaptation de la notion de métropole aux deux villes, l'aboutissement à un accord très restrictif qui concerne des projets que chacune des villes va mener de son côté, sont autant d'éléments qui tordent complètement l'esprit de la procédure.

Dans une moindre mesure, cela est aussi vrai de Bordeaux, dont un seul volet culturel a été avalisé au départ, en contradiction avec la recherche de vocations stratégiques d'importance internationale.

- Dans leur principe, les Chartes ne sont pas assorties d'un volet financier, hors cette disposition n'a pas toujours été respectée (Bordeaux, Metz-Nancy).

- La cohérence d'ensemble entre les différentes Chartes n'a pu être réalisée que par défaut, dans la mesure où celles-ci ont été signées successivement, sur plusieurs années. Certes, lorsque plusieurs sites présentaient des vocations semblables, l'accompagnement des démarches par les services de l'Etat, la réunion des SGAR les examens interministériels, ont permis, dans certains cas, de faire des arbitrages, de rechercher des complémentarités ou encore, de reconnaître deux sites d'excellence sur certains créneaux.

Mais, on peut regretter l'absence de rapprochements véritable entre villes, pour mettre en commun leurs ressources et tirer avantage de la concertation pour développer de concert une vocation d'excellence rare (Bordeaux et Toulouse, Brest et Rennes, dont on peut penser que leur alliance pourrait avoir un effet d'entraînement sur le territoire régional).

### Pourquoi ne pas avoir procédé en étapes ?

Dans un certain nombre de cas, les dispositifs existants (contrats métropolitains, par exemple), semblaient plus adaptés pour construire l'intercommunalité (Metz-Nancy) ou conforter les fonctions de métropole régionale (Clermont-Ferrand, Rennes).

Sur ces sites, les conventions réalisées, signées ou non, affichent une ambition nationale qui témoigne bien que les étapes ont été brûlées.

Comme si l'Etat avait multiplié les tentatives pour faire exister certaines métropoles au plan international, lorsque les Chartes d'Objectifs ont eu tant de difficultés à voir le jour.

Le renforcement de l'armature urbaine nationale est un enjeu important, qui mériterait, peut-être, une concertation préalable avec l'ensemble des collectivités concernées, pour définir avec elles un processus de développement en étapes.

Il y a en effet risque de déconsidérer les principes d'aménagement du territoire retenus par cette politique, en avalisant des textes prospectifs si peu conformes avec la vocation initiale et avec l'esprit de celles qui ont été signées sur des bases légitimes.

## II. LA METHODE D'ÉLABORATION

### *Implications de la procédure*

La procédure des Chartes d'Objectifs met en oeuvre une démarche fondée sur l'innovation et la gestion de la complexité. En ce sens, elle :

2.1. Repose sur une méthode de travail rigoureuse qui relève de la figure imposée, en même temps que d'une dynamique volontariste.

- . définir des vocations d'excellence
- . désigner des objectifs ambitieux de long terme
- . sélectionner quelques projets économique d'intérêt européen
- . déterminer des actions majeures pour la réalisation des objectifs

Dans le cadre du diagnostic préalable des forces et des faiblesses du territoire, comme de ses potentialités.

En tant qu'exercice de projection à long terme du devenir des métropoles, les Chartes d'Objectifs enclenchent une démarche nouvelle, fondée sur la capacité des villes et des collectivités territoriales concernées à penser le futur, c'est à dire à penser des logiques de rupture par rapport aux situations existantes et connues.

\*

Cet exercice de définition et de management de projet de nature prospective, définit un cadre de référence à long terme pour le développement économique.

2.2.. S'appuie sur une démarche partenariale, incluant l'ensemble des niveaux de décision territoriale et les acteurs socio-économiques,  
Ayant un effet d'entraînement sur le territoire régional, et portant sur les aires d'influence métropolitaine, la démarche des Chartes d'Objectifs inclue, peu ou prou, l'ensemble des niveaux de décision territoriale.

2.3. Requiert une réflexion sur les dimensions spatiales et les périmètres pertinents pour l'action à long terme, en prenant en compte leur évolution souhaitée ou prévisible,

Croisée avec la dimension du temps ou plutôt, des temporalités, dans la mesure où le cadre de référence défini s'appuie sur une déclinaison d'objectifs de programmation en étapes,

2.4. S'inscrit en complémentarité d'autres politiques territorialisées et d'autres actions en cours, impliquant une gestion de la globalité, pour faire des liens et connecter les différents niveaux et dimensions.

## ***2.1. L'élaboration d'un projet stratégique à long terme ne va pas de soi***

Un long travail préparatoire pour aboutir à la définition de vocations d'excellence et de projets à forte valeur ajoutée, a été nécessaire et, souvent réalisé en plusieurs étapes distinctes.

La démarche de projet engagée par les métropoles avec leurs partenaires a rencontré plusieurs difficultés majeures :

- difficulté à définir une stratégie délibérée, à clarifier les différentes étapes de sa formulation, à distinguer les différences de niveau entre les grandes orientations (vocation, finalités), les objectifs (décision sur les priorités, choix d'un positionnement clair vis à vis des acteurs externes et internes), les projets opérationnels ( coordination, évaluation et management),
- difficulté à accompagner la définition des objectifs économiques d'un exposé des motifs ambitieux, sans perdre le fil conducteur des Chartes d'Objectifs : fonction et rayonnement international,
- difficulté à arrêter la programmation d'actions liée à la fonction européenne/internationale et à la distinguer d'un programme d'équipements classique,
- difficulté à identifier les moyens à mettre en oeuvre pour faire aboutir les objectifs, qui dans bien des cas, paraissent se limiter à des déclarations d'intention.

Révélant une difficulté à entrer dans une logique de définition de projets à long terme, fondés sur l'excellence économique et les services rares.

Selon les contextes, des questions spécifiques sont apparues :

- difficultés d'ordre juridique, relatives au respect des droits internes nationaux et du droit communautaire, comme par exemple, l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement de dimension transfrontalière. La définition d'un projet de niveau européen fait en effet surgir des questions nouvelles, pour lesquelles les collectivités locales, comme l'Etat d'ailleurs, ne sont pas forcément outillés. La réponse des services de l'Etat, préconisant un schéma de cohérence au travers des outils existants de part et d'autre des frontières, ne paraît pas avoir répondu de manière satisfaisante aux questions soulevées (Lille, Strasbourg)

### ***2.1.1. La conduite d'un exercice prospectif***

La production d'une vision à long terme suppose de laisser place à l'innovation et à la détection de pôles émergents.

Or, les difficultés repérées dans l'élaboration des Chartes d'Objectifs conduit à s'interroger sur les méthodes utilisées pour cet exercice de prospective.

Destinés à éclairer le long terme, les documents produits, qui ont fait l'objet d'une contractualisation, paraissent, dans de nombreux cas, dictés par les situations actuelles et les projets à court ou moyen terme des agglomérations concernées.

Les Chartes ont connu un processus d'élaboration souvent long, jalonné d'étapes. Dans ce travail de cadrage prospectif destiné à construire le positionnement européen des plus grandes agglomérations françaises par la définition de vocation d'excellence, nombre de propositions, dans les premières étapes d'élaboration, semblaient relever plus d'une démarche d'agglomération classique, pouvant être définie par n'importe quelle ville (aide à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, modernisation de l'appareil de production des PME,... ), ou encore, incluaient l'ensemble de leurs projets d'agglomération, surtout quand les échéances prospectives semblaient très rapprochées.

Plusieurs raisons conduisent à ce constat :

- . l'inexistence, dans la plupart des cas, d'un système d'information économique et social régional performant et actualisé, qui impose d'élaborer un diagnostic pour chaque chantier de prospective,
- . le privilège donné à l'analyse tendancielle, issue du projet d'agglomération, ou de d'autres réflexions territoriales, et de leurs approfondissements, en continuité, dans la même logique.

Il faut reconnaître qu'il est difficile de projeter une image du futur, dégagée des contraintes structurelles et des modes, concernant les mécanismes de développement économique. La prégnance des situations présentes reste souvent trop forte pour penser le long terme.

De fait, les démarches engagées ont privilégié les observations sur la situation actuelle, les faits observés dans les années antérieures et les projets connus ou souhaités, sans forcément prendre en compte les potentialités et les phénomènes économiques émergents, comme ce qui peut faire l'objet de rupture dans les tendances ou dans les modèles de développement. En 20 ans, n'est-on pas passé d'une logique qui privilégiait l'industrie lourde à un modèle qui favorise la matière grise ? Et de quelles transformations à 15 ans est déjà porteuse la révolution de l'information, trop souvent ignorée dans les travaux de prospective ?

### ***2.1.2. Une méthode de travail qui s'appuie sur la confrontation de nombreux matériaux***

La phase d'élaboration, souvent longue, a donné lieu à de nombreux travaux de synthèse et propositions préparatoires.

L'élaboration de la Charte s'est appuyée sur différents exercices et diagnostics prospectifs tels que les schémas sectoriels européens de la CE, le débat national sur l'aménagement du territoire lancé par l'Etat, les travaux du SDAU, les "Livre Blanc " régionaux ou sectoriels, les études des Préfectures de Région, les réflexions prospectives des Conseils Régionaux ("Alsace 2005",...),

les documents des Contrats de Plan , les projets d'agglomération existants, comme l'ensemble des travaux des dispositifs contractuels en cours (Contrat Triennal, Contrat métropolitain), les Chartes de l'Environnement, les Chartes Culturelles, etc.

Un important travail d'investigations techniques, conduit par les agences d'urbanisme ou les cabinets d'étude, a souvent été le support d'approfondissements de thématiques repérées (approches stratégiques du développement économique international, études techniques de filière ou analyse de la vocation d'un site,...).

Le lancement d'études approfondies a, dans bien des cas, permis de réfléchir véritablement les vocations retenues, sans s'abriter derrière des bannières ou des slogans réducteurs, par trop liés à l'exercice prospectif. Il est arrivé que les services de l'Etat laissent entendre que les résultats d'étude soient décevants, compte tenu du peu de présence faite aux préoccupations internationales. Mais, la réalité des résultats n'est-elle pas révélatrice de la faiblesse des aires métropolitaines, selon les cas, en termes de projet d'ambition européenne ? De ce point de vue, les études ont eu le mérite de rendre compte des possibilités et de canaliser de fausses ambitions.

On peut néanmoins regretter la quasi absence d'études ouvertes, atypiques, permettant de dégager des idées nouvelles, sans lien direct avec les secteurs d'activité existants.

Aboutissant à la construction d'un cadre de référence à long terme entre l'Etat, les métropoles et les collectivités territoriales, adossé selon les cas, à un comité de pilotage, un comité de propositions ou un comité technique des études, encadrant le processus.

### ***2.1.3. L'exemple de Saint-Nazaire, une méthode d'élaboration riche d'enseignements***

L'ingénierie de projet mise en oeuvre pour bâtir la Charte d'Objectifs de Nantes-Saint-Nazaire, semble relativement exemplaire par rapport à d'autres.

Ses modalités sont les suivantes :

- Les 4 collectivités, parties prenantes dans l'élaboration de la Charte (les deux villes, le Conseil Général, le Conseil Régional) ont demandé à l'Etat de rédiger préalablement un premier document d'orientation. Document initial qui a fait l'objet d'un examen et d'un vote.
- La maîtrise d'ouvrage de la Charte a été confiée à l'ACEL (Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire), regroupant l'ensemble des collectivités locales précitées, les CCI, ainsi que les professions portuaires, différentes structures socioprofessionnelles et le port autonome, sous l'égide du préfet de Région.

La méthode de travail mise en oeuvre repose sur :

- . la constitution d'un groupe de travail de 16 membres réunissant les institutions économiques et politiques de l'Estuaire ainsi que l'Etat. (alors que certaines Chartes n'ont retenu qu'un ou deux partenaires),

- . la définition par le groupe de travail des axes de la Charte,
- . la sélection de trois bureaux d'études, un par grand secteur d'investigation (technologie, industries et services aux entreprises, échanges internationaux, attractivité de la métropole). Etablissant là encore, une différence, la plupart des Chartes ont été confiées à un seul bureau d'études, sans définition préalable d'axes de travail. Le montant des études s'est élevé à 1,4MF, représentant au regard des informations recueillies dans l'analyse documentaire, le plus gros montant d'études consenti pour les Chartes.
- . la constitution par L'ACEL d'un recueil des études existantes depuis deux ans sur l'estuaire afin de concentrer l'activité des bureaux d'études sur les propositions. (valorisation de l'existant).

**Ce qui est remarquable :** l'engagement des acteurs socio-économiques tout au long du processus, l'appel à des expertises telles celle du Président de l'université, du directeur du Comité d'Expansion,... la recherche d'un consensus, de manière réaliste, en s'appuyant sur des études techniques. Il semble que le recours à l'ACEL ait permis au plan politique, de favoriser une concertation périodique des quatre collectivités concernées, aboutissant, in fine, à un relatif consensus sur les axes à retenir. Exercice d'autant plus remarquable que cette Charte d'Objectifs revêt la particularité de concerner deux villes, et que la stratégie à long terme retenue, ne relève pas de considérations d'équilibre spatial au sein de l'estuaire. Alors qu'à l'origine, l'intérêt du lancement d'une réflexion sur l'aire métropolitaine n'était pas suffisamment démontrée et que les modalités d'application spécifiques de la démarche sur le site n'étaient pas gagnées. En 1991, le maire de Saint-Nazaire souhaitait en effet que soit réalisée une étude sur la répartition spatiale des activités sur l'aire métropolitaine en tenant compte du caractère bipolaire de l'agglomération.

## 2.2 Partenariat et puissance contractante

Dans leur esprit, les Chartes d'Objectifs se caractérisent par l'implication de l'ensemble des échelons territoriaux dans la démarche d'élaboration et l'ouverture au secteur socioprofessionnel et privé. En réalité, la nature des partenariats réunis sur les sites, a pris des formes plus ou moins abouties, plus ou moins convaincantes et, selon les contextes, a alimenté une concertation élargie à de nombreux acteurs sur les enjeux du développement, ou donné lieu à une réflexion, plus institutionnelle, entre les élus, les services de l'Etat et les services techniques des collectivités territoriales.

Dans la plupart des cas, et indépendamment de la pertinence des résultats effectivement produits par rapport aux objectifs initiaux, la procédure a poussé les métropoles, comme l'ensemble des acteurs, à sortir des modalités partenariales établies jusqu'alors, ou à éléver le niveau de réflexion et de transversalité de leur partenariat habituel. On trouve selon les cas :

1- Des contextes où l'effort de réflexion prospective a été relayé à différents niveaux, par les réseaux politiques, professionnels, administratifs et par la presse. Le cadre de référence à construire, relevant du traitement consensuel des orientations prospectives à privilégier, a suscité une démarche capable de recueillir l'adhésion la plus large possible des différents partenaires.

La Charte de Nantes-Saint-Nazaire, par exemple, constitue un programme construit en commun par les différents partenaires de l'Estuaire et peut inspirer le développement pendant plusieurs années. Elle reflète une vision technique rigoureuse et propose à la fois, un audit interne de l'Estuaire, un cadre pour son développement, un outil de négociation pour le Contrat de Plan.

Le document non signé, élaboré par Lyon, a mobilisé pas moins de 85 partenaires (services de l'Etat, collectivités territoriales, partenaires socio-économiques), apportant leur contribution à la finalisation de la Charte d'Objectifs "RUL 2010".

2- Des contextes où l'essentiel du travail prospectif a reposé sur les services techniques de l'Etat et de la Région, conduisant à une élaboration en cercle fermé,

3- Des contextes où le manque d'engagement des collectivités dans la construction de la coopération intercommunale, ou la divergence des points de vue, ont empêché la concrétisation de la démarche ou réduit le travail d'élaboration à la définition d'une plate-forme commune sans envergure,

### Principaux acteurs

Les modalités d'animation de la démarche sont, tantôt, à l'initiative du Préfet de Région, pour déboucher sur des prises de position convergentes, tantôt, de la Communauté Urbaine qui engage alors un travail collectif, avec l'ensemble des collectivités territoriales, les services de l'Etat et l'Agence d'Urbanisme.

a/Mais, dans tous les cas, le Préfet de Région a joué un rôle majeur d'animation, de clarification, de coordination et d'interface, pour élaborer avec les collectivités territoriales, une charte d'objectifs.

Sur certains sites, le Préfet de Région a même dû suppléer les nombreux blocages, en rédigeant seul un premier document d'orientation de la Charte (Metz-Nancy, Marseille).

b/Dans la grande majorité, les structures intercommunales ont également joué un rôle moteur (communautés urbaines (Strasbourg, Lille, Bordeaux, Brest), district (Rennes), Syndicat Mixte pour la Technopole de l'Agglomération (Toulouse), Syndicat Intercommunal d'Equipement de l'Agglomération (Clermont Ferrand, dont le travail sur la Charte a abouti à la création d'une communauté urbaine), la Région Urbaine de Lyon).

Sauf le cas des métropoles bipolaires qui, pour des motifs différents, ont surtout développé leurs rapprochements, au détriment, parfois, des communes sur leur périmètre d'agglomération (Metz Nancy). Dans le cas de Nantes Saint-Nazaire, l'engagement important du Conseil Général de Loire Atlantique dans la démarche, a sans doute contribué à la prise en compte des collectivités sur le périmètre départemental.

c/Enfin, le Conseil Régional et le Conseil Général, ont, dans la plupart des cas été associés à l'élaboration, sauf le cas atypique de Metz Nancy où le département a été écarté et où la Région n'a été associée qu'en dernière instance, son concours financier étant requis. De même à Toulouse, ces deux échelons territoriaux n'ont été associés à la démarche que dans un deuxième temps, ou Bordeaux, où deux volets ont été ajoutés dans la Charte pour inclure le département.

d/Autre acteur central, les agences d'urbanisme ou de développement, auxquelles plusieurs rôles ont été dévolus, selon les cas : acteur pivot de l'élaboration (Strasbourg, Lille, Rennes, Lyon), délégation de la maîtrise d'ouvrage (Nantes Saint-Nazaire), ou acteur associé en tant que relais technique et de diagnostic (Metz-Nancy).

A l'issue du travail d'élaboration de la Charte d'Objectifs, Clermont-Ferrand a créé son agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération, qui n'existe pas.

#### Qu'en est-il de l'association des acteurs économiques à la démarche des Chartes d'Objectifs ?

C'est dans la consultation des partenaires économiques ou issus des milieux socioprofessionnels, que l'élaboration des Chartes recouvre une grande hétérogénéité de situations et a produit des résultats très inégaux.

D'un bout à l'autre de la typologie, on trouve selon les cas des modalités d'association des acteurs économiques de niveau différent :

- Une intégration des milieux économiques au groupe de travail composé des collectivités locales concernées, comme à Nantes Saint-Nazaire où les CCI, le Comité d'Expansion, les professions portuaires, le port autonome, les universités, font partie intégrante de la maîtrise d'ouvrage de la Charte d'Objectifs, ou, dans une moindre mesure, comme à Toulouse où les acteurs économiques sont rassemblés dans la Société d'Economie Mixte de la Technopole de l'Agglomération, qui regroupe également les élus, ou encore, comme à Brest, où la CCI est partie prenante depuis l'élaboration, jusqu'à son engagement dans la Charte, en tant que consignataire,
- Un appel aux contributions des entreprises par branche professionnelle, des institutionnels du monde de la santé, des universités, au sein de commissions thématiques, sous forme d'expertises, d'enquêtes, de groupes de travail (Lille),
- Une pratique de la consultation des milieux professionnels pour l'établissement de la faisabilité du projet (syndicat de la filière bois à Bordeaux; SNCF et Port Autonome à Marseille),
- Enfin, dans la moitié des contextes, la participation des représentants socio-économiques à l'élaboration des Chartes d'Objectifs semble légère ou peu avérée.

Cette disparité de traitement, est notamment rendue visible dans le mode de contractualisation des Chartes d'Objectifs, où l'on trouve une configuration institutionnelle majeure :

La puissance contractante est composée du Préfet de Région, du Conseil Régional, du Conseil Général, de la Communauté Urbaine ou du District, parfois de la ville.

A Rennes, le Préfet du Département est également consignataire  
A Metz Nancy, les présidents des Conseils Généraux ne sont pas signataires de la Charte, tandis que les Préfets des deux départements concernés le sont.

L'ouverture à des partenaires économiques, en tant que cosignataires est très marginale (Brest : la CCI, Toulouse : la Technopole, Nantes Saint-Nazaire : l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire).

L'engagement de ces acteurs économiques dans la contractualisation, est à rapprocher de leur intégration, dès l'origine, à l'ensemble de la démarche d'élaboration avec les collectivités locales.

C'est parce qu'ils sont pris en compte comme des acteurs prépondérants pour conduire à leur terme les objectifs opérationnels des vocations retenues, qu'ils sont associés au comité de pilotage chargé de définir les objectifs, d'élaborer le programme d'actions et de le coordonner.

Bien plus, leur association complète à la démarche repose sur la reconnaissance spécifique de leur rôle à long terme, les instituant d'emblée en tant que futures puissances contractantes.

Pour autant, et faute d'une investigation plus poussée, il reste difficile de mesurer le différentiel qualitatif apporté au contenu des Chartes d'Objectifs par l'association des milieux socio-économiques. La Charte de Brest n'a-t-elle pas été qualifiée d'irréaliste et contenant des objectifs difficilement concrétisables ?

### ***2.3 La dimension spatiale***

Les dimensions des Chartes d'Objectifs sont d'une grande variabilité : diversité des périmètres administratifs et des dimensions spatiales qui traduisent la volonté des acteurs locaux de trouver un cadre global pour l'action à long terme.

L'élaboration d'un document de cadrage prospectif de dimension internationale, suppose en effet que soit pensée et construite une territorialité adaptée aux vocations retenues.

De fait l'important travail de réflexion prospective engagé sur les aires métropolitaines, l'introduction de la dimension internationale dans cette réflexion, ont conduit de manière dialectique, l'ensemble des acteurs, à s'interroger sur la pertinence et la cohérence des périmètres, leur élargissement, ou à anticiper leur évolution.

De manière plus ou moins aboutie, les Chartes d'Objectifs ont produit des stratégies de territoire, en réponse aux stratégies de développement visées, conduisant les métropoles à définir leur zone d'influence et de polarisation, indépendamment, ou au-delà, des structures administratives ou politiques.

Soulevant d'ailleurs un certain nombre de difficultés d'ordre politique, qui ont donné lieu à des réponses diverses.

Les Chartes d'Objectifs constituent un cadre de référence, où coexistent, selon les cas, différentes échelles de perception : métropolitaines, régionales, inter-régionales, nationales et internationales.

Pour affiner la compréhension, on distinguerá les périmètres d'action, des périmètres d'intention, focales à géographie variable, destinées à canaliser et à hisser l'action à moyen et long terme au niveau international

### 1/Au niveau de l'espace métropolitain

Les métropoles ont engagé une importante réflexion sur l'échelle à laquelle travailler. On peut regrouper leurs préoccupations dans l'ordre suivant de complexité croissante :

- Réflexion sur la cohérence d'échelle de l'agglomération pour les villes moyennes, qui s'est accompagnée d'une réorganisation institutionnelle plus conforme aux objectifs économiques des Chartes (transformation d'un syndicat intercommunal d'équipements en communauté de communes pour Clermont-Ferrand)
- Clarification des notions telles que communauté urbaine, agglomération au sens de l'INSEE, agglomération au sens urbain, métropole, bassin d'emploi. Débouchant parfois sur des travaux statistiques (démographique et économique) pour analyser l'évolution dans le temps de ces différents périmètres et notions. (Strasbourg)
- Construction de la cohésion de l'aire métropolitaine et définition d'un périmètre métropolitain pour conforter les notions d'appartenance et de complémentarité (Marseille) La question du périmètre pour l'aire marseillaise a représenté un enjeu majeur.
- Gestion de l'espace et des extensions dont les agglomérations ont besoin à l'échelle intercommunale (planification urbaine, réflexion sur les systèmes urbains autour de la métropole)
- Ouverture sur l'aire métropolitaine et renforcement du positionnement des métropoles au sein des régions urbaines, pour compenser les limites budgétaires, humaines et de marché potentiel, pour les villes de dimension moyenne (périmètre de 100 km pour Strasbourg), ou pour établir la cohérence d'organisation d'un périmètre urbain d'influence, en articulant les différents territoires régionaux, réseaux de villes et bassins d'activités régionaux (Lille).

Dans le cas du pôle urbain bipolaires Metz-Nancy, la dimension spatiale a revêtu une importance stratégique pour l'entente. Campant sur des positions hégémoniques, et rencontrant les plus grandes difficultés à définir une plate-forme d'entente commune, Metz et Nancy, ont développé une dimension restrictive de l'espace métropolitain. Le traitement de l'espace central formé par les agglomérations (60 Km de distance), a été source de nombreux conflits. Sa planification relevant de positions communes avec la Région et les départements, et surtout, les collectivités situées dans cet espace intermédiaire, qui n'ont pas été associées à la Charte d'Objectifs.

Dans ce cas, la réflexion sur les périmètres a été comptablement liée à la répartition spatiale des activités et fonctions sur chacune des villes, de manière égalitaire.

\*

Ces réflexions conduisent les agglomérations et aires métropolitaines, à se positionner en tant que métropole régionale.

La consolidation des fonctions internationales des métropoles, passe par leur consolidation régionale. Et débouche sur la nécessité de consolider l'espace régional et plus largement, d'agir en faveur de l'ensemble de l'armature urbaine régionale : développement de réseaux de ville structurant les grands ensembles urbains de la région, correction des déséquilibres urbains régionaux, inscription dans une même dynamique, des territoires dont le développement est indissociable (réseau entre les villes de la vallée du Rhin et du Grand-Est français pour Strasbourg ou pilotage d'un réseau de villes dans les domaines de la formation, de l'emploi, pour effacer la notion de région à deux vitesses entre la métropole régionale et les villes moyennes pour Lille).

Le devenir des métropoles est indéniablement associé à celui de la région. Alors que l'association de l'échelon départemental aux Chartes d'Objectifs, semble avoir été plus problématique. S'il est intégré dans la plupart des cas, en tant que périmètre administratif et territorial, il a fait l'objet de rattachement in extremis à la procédure dans le cas de Bordeaux, ou n'a pas du tout été concerné (Metz-Nancy).

## 2/Au niveau des dimensions inter-régionales et de leur lien à l'espace national

L'effet d'entraînement des Chartes d'Objectifs sur le territoire régional, est un élément majeur, pour comprendre le processus d'élargissement des échelles d'intervention et d'évolution des espaces.

L'élaboration des Chartes d'Objectifs, a fait sortir les villes moyennes du périmètre de l'agglomération et a poussé les vraies métropoles à mener plus loin leur réflexion sur leur stratégie spatiale.

La visibilité internationale de la recherche régionale, suppose en effet que soient atteints des seuils et masses critiques, seulement accessibles par l'interrégionalité.

Cette recherche de visibilité a constitué un levier majeur pour l’élargissement des périmètres hors du cadre régional, en donnant obligation aux acteurs locaux de placer la réflexion dans un cadre inter régional, pour créer, comme l’ambitionne Lille, des "plaques inter régionales de recherche", incontournables au plan national, comme international.

Ainsi, en prenant en compte une approche sur l’influence géo-économique de leurs territoires, les acteurs locaux, en partenariat avec l’Etat, ont été conduits à réfléchir sur leur positionnement vis à vis d’autres régions.

Selon les cas, l’ouverture de la réflexion à la dimension inter-régionale, a été motivée par l’arrimage du développement économique des métropoles au cadre des grandes armatures urbaines qui structurent le territoire national (Lille, Nantes Saint-Nazaire, Strasbourg, Mezt-Nancy)

Sur d’autres sites et dans une moindre mesure, le choix des vocations a nécessité de poser les prémisses d’une stratégie de réseaux entre villes ou d’une stratégie orientée sur les grands axes (Clermont-Ferrand, Rennes, Brest).

Mais, dans la majorité des cas, l’ouverture des périmètres à la dimension inter-régionale relève plus d’une logique d’intention, liée à l’exercice de prospective, que d’une expression aboutie, comme semble le démontrer le manque de concrétisation de cette thématique dans les conventions signées.

Dans le cas de Lyon, la Charte d’Objectifs a d’emblée été pensée dans le cadre d’un périmètre très large circonscrit par une vaste région urbaine, qui outre, la communauté urbaine, comprend quatre départements. Cette démarche, relevant de la planification urbaine sur un territoire départemental, vise à affirmer un pôle de développement fort dans le Centre-Est et le Sud-Est de la France.

### 3/Au niveau de la dimension internationale

L’inscription dans la démarche des Chartes d’Objectifs d’une véritable réflexion sur la dimension internationale dépend, pour partie du positionnement géographique et géopolitique des métropoles et des pôles d’excellence retenus.

Pour les métropoles frontalières (Lille, Strasbourg), la réflexion sur les périmètres articule un double positionnement : métropole à vocation européenne, métropole à vocation régionale.

La mise en évidence de leur vocation européenne est bâtie sur un positionnement national, s’appuyant lui-même, sur un réseau de villes régionales structuré et une collaboration euro-régionale.

L’importante réflexion prospective engagée, parfois en liaison avec le débat sur l’Aménagement du Territoire Régional, a permis d’étendre la réflexion à l’aire du schéma directeur, élargi au versant des pays voisins, point d’appui pour des coopérations avec d’autres régions nationales. (Strasbourg)

Dans ce cas de figure, l'élargissement des périmètres à l'international est réalisé en :

- renforçant la coopération avec les villes de leur zone transfrontalière (concept de métropole transfrontalière pour Lille)
- établissant des relations avec Bruxelles, ou Luxembourg, capitales européennes
- approfondissant les liens avec des régions européennes (euro-région)

Les villes éloignées des frontières européennes, ou qui se sentent éloignées géographiquement des pôles de décision européens (Toulouse, Rennes, Brest, Bordeaux, Clermont-Ferrand), tendent à s'inscrire sur les grands axes Nord-Sud (dans une vision plutôt idéalisée) Arc Atlantique (révélant une stratégie défensive plus qu'offensive), Est rhénan lotharingien.

Dans le cas de Rennes, la faiblesse du positionnement international de la ville, (alors qu'il était expressément voulu par les élus), a conduit les acteurs locaux à entrer dans une dynamique régionale, en articulation avec la façade atlantique.

#### ***2.4 Articulation avec les autres politiques territorialisées***

Les métropoles bénéficiaires d'une Charte d'Objectifs se caractérisent par la mobilisation des politiques publiques de développement sur leur territoire. Le manque de lisibilité et de compréhension des objectifs visés par la procédure, surtout dans la phase de lancement, a créé de nombreuses difficultés à établir les connexions entre les Chartes d'Objectifs et les autres dispositifs, faute de pouvoir précisément en distinguer les spécificités.

Certaines articulations ont parfois été recherchées de manière paradoxale, produisant des alliances contre nature. A Toulouse, par exemple, la tentative de collaboration au démarrage du Contrat de Ville avec la Charte d'Objectifs s'est soldée par un échec, à cause des difficultés politiques, mais aussi de la différence d'interlocuteurs (CAF, HLM, travailleurs sociaux, adjoints aux affaires sociales, pour l'un, CCI, grandes entreprises, technopole, adjoints à l'économie, pour l'autre).

Plus généralement, les difficultés ont porté sur la cohérence avec le Contrat de Plan Etat Région, le SDAU, dans certains cas, et surtout, avec le projet d'agglomération lorsque celui-ci était en cours de définition au moment de l'introduction des Chartes d'Objectifs (Rennes).

C'est lorsque le lancement de la Charte a coïncidé avec l'élaboration ou le renouvellement d'une procédure de développement de moyen ou long terme, que la confusion a été la plus grande :

- confusion dans les objectifs et les contenus,
- confusion sur l'articulation des financements.

Dans la seconde phase d'élaboration, et à la suite d'un intense travail d'éclaircissement, de délimitation des compétences retenues par l'une ou l'autre des procédures, de mise à jour des éléments de complémentarité et de différenciation, certains dispositifs existants ont été intégrés ou articulés à la Charte d'Objectifs.

Le cas de Strasbourg est de ce point de vue édifiant. En 1990, trois contrats triennaux " Strasbourg, ville européenne et internationale" avaient déjà été signés entre la Communauté Urbaine et l'Etat. Le 11 décembre 1990, l'Etat donne mandat au Préfet pour élaborer, avec les collectivités locales concernées, une Charte d'Objectifs, parallèlement à l' élaboration d' un nouveau Contrat Triennal 1991-1993. La négociation accélérée de ce nouveau Contrat, a favorisé l'enchevêtrement des deux approches, et la dissociation, du moins dans un premier temps des deux procédures. En 1991, trois documents concernaient l'avenir de l'agglomération de Strasbourg : une Charte d'Objectifs définissant les objectifs majeurs à long terme, un projet de développement de l'agglomération de responsabilité locale, un Contrat Triennal avec l'Etat, sur des actions opérationnelles.

C'est au prix d'un effort intense d'arbitrage, que la cohérence a pu ainsi être réalisée, entre le Projet d'Agglomération (cadre prospectif et opérationnel à moyen terme, qui définit les vocations que la Communauté Urbaine se donne à 5-6 ans), le Contrat Triennal (volet opérationnel de la Charte d'Objectifs, qui arrête des projets financables au titre des années 91-93) et la Charte d'Objectifs (cadre de référence à long terme), bien que leurs signatures soient dissociées dans le temps.

A Metz Nancy, les axes prioritaires du Contrat Métropolitain , précédant la Charte d'Objectifs, sont centrés sur l'aménagement urbain et le développement des fonctions métropolitaines, pour répondre à la compétition entre les métropoles, ainsi qu'à l'émergence d'une Europe des villes et impliquent le développement des équipements et services de niveau international. La résolution de ce phénomène de juxtaposition de certains contenus propres aux deux procédures, est réalisée par l'insertion du Contrat Métropolitain, en tant que premier volet quinquennal de la Charte.

D'autres types d'articulation ont été constatés :

- Traduction ou connexion des projets de moyen et long terme, dans une convention d'application du Contrat de Plan Région Communauté Urbaine, pour conforter la métropole dans son double rôle de pôle d'excellence régional de niveau international et de tête de réseau régional des villes (Lille, Toulouse)
- Inscription dans la Charte d'Objectifs des projets affichés dans les contrats quadriennaux de développement (transferts de technologie), avec ceux inscrits préalablement au CPER, ou au Schéma Directeur (Lille) ou avec les chartes sectorielles préalablement signées avec l'Etat (Charte Culturelle de Toulouse), et plus généralement, avec les documents régionaux
- Articulation avec les réseaux de villes (Rennes, Nantes Saint-Nazaire, Brest)

- Recyclage du concept de "Pôle européen" de la recherche dans les Chartes d'Objectifs (Strasbourg, pour qui la consolidation de la vocation européenne de la recherche, passe par la construction de partenariats favorisant le transfert, l'essaimage, la coordination avec les grands groupes - Lille, où certaines des mesures proposées dans la Charte, comme le développement du pôle d'excellence "transport logistique distribution", est pris en compte dans le contrat du pôle universitaire européen pour la partie "transport-logistique" .

### III. COMMENT LA QUESTION ECONOMIQUE A ETE INTRODUITE DANS LES DIFFERENTES CONVENTIONS

L'analyse du traitement économique des Chartes d'Objectifs, a été réalisée en interrogeant:

- . les logiques d'introduction de la dimension économique, à partir des principales vocations retenues,
- . les thématiques dominantes,
- . la cohérence dans le tissu économique régional

La procédure des Chartes d'Objectifs a mis en lumière :

- la difficulté qu'ont les collectivités territoriales à concevoir le développement économique hors le renforcement des infrastructures de transport et des structures d'accueil,
- la prédominance donnée au soutien à la recherche et à la haute technologie pour définir des vocations d'excellence économique,
- le besoin d'instaurer un équilibre entre la ville, lieu de mobilisation des activités et l'environnement, allant du résidentiel (périphérie de la ville) à l'espace rural, où l'offre de services et d'emplois va en décroissant.

La dimension économique dans les conventions présente ainsi une configuration pratiquement semblable, structurée autour de 4 grands axes :

- . Acquisition des fonctions métropolitaines d'envergure européenne (fonctions d'accès et de communication, de rayonnement et de commandement),
- . Consolidation des vocations internationales existantes de la recherche et des hautes technologies, en liaison avec l'industrie,
- . Renforcement et diversification du secteur tertiaire supérieur (services spécialisés aux entreprises, maintenance,...)
- . Développement du secteur des services pour des emplois non qualifiés.

#### *3.1. L'excellence économique ne peut germer que dans un environnement qui lui est favorable*

Les métropoles ont accordé une place prépondérante à l'acquisition ou au renforcement des fonctions métropolitaines, par rapport à leur engagement dans la démarche de définition de projets économiques, adoptant même des stratégies de contournement par rapport à l'objectif économique.

Au moins dans les premières étapes d'élaboration, la question économique est ainsi supplantée, par les préoccupations et enjeux majeurs suivants :

#### . Renforcer les infrastructures de transport et d'accueil

Même si les flux économiques sont engendrés par la zone de développement, ou captés par rapport à des transits d'opportunité, la création d'une armature urbaine de dimension et de rôle européen, ne peut s'entendre sans que soient résolus, les handicaps en matière d'infrastructures de transports, ou d'accueil des activités et des hommes.

Hisser la ville à un niveau de qualité métropolitaine, en développant les moyens d'accès de la métropole, tant pour les relations internationales, que régionales, constitue la condition sine qua non de l'accès à la dimension internationale.

Elle se concrétise par :

- L'organisation des fonctions logistiques des modes de déplacement dans l'agglomération, en développant les transports en commun (Nantes-St Nazaire), les rocades urbaines, le métro , en créant des systèmes de transport intégrés.
- La connexion de la ville à la région, et de la région au monde extérieur (développement du TGV et des aéroports -Brest, Rennes, Strasbourg, Metz-Nancy, Lille, Clermont-Ferrand; des ports - Marseille, Brest, Nantes Saint-Nazaire ; des voies d'eau - Metz-Nancy; des autoroutes (Lille achèvement du plan autoroutier).

#### . Renforcer leur attractivité

Le développement économique passe par la mise en valeur du cadre urbain, par la restauration du cadre de vie des habitants, par le renforcement des structures d'accueil des étudiants et des chercheurs (Rennes : développement des infrastructures des centres de recherche et de formation - Metz-Nancy : développer une stratégie d'accueil de nouveaux laboratoires), par la réalisation de grands équipements (le projet EUROMEDITERRANEE à Marseille), par l'aménagement de zones d'activités et par le changement d'image (Metz-Nancy).

Le renforcement de l'attractivité est un préalable pour attirer les fonctions de direction, et accroître l'autonomie de décision.

Pour certaines métropoles, les actions relevant de la qualité urbaine (Metz-Nancy) ou du développement des infrastructures des centres de recherche et de formation supérieure (Rennes) ont prédominés sur toutes autres actions.

### . Renforcer leur rayonnement

La valorisation des atouts touristiques des agglomérations représente un enjeu majeur, dans la définition d'une stratégie visant à la dimension internationale. Indissociable de l'amélioration de la qualité de vie des habitants, la promotion d'un patrimoine culturel, représente une chance pour les villes d'accroître leur rayonnement, d'atteindre la dimension internationale, en conjuguant culture et économie.

Les projets retenus sont les suivants :

- la valorisation du patrimoine culturel (Rennes : réunir en un même lieu, le Musée de Bretagne, la Bibliothèque municipale, le Centre de Culture Scientifique Technique et Industriel, Toulouse, Bordeaux, Lille),
- l'exploitation des ressources naturelles (Brest: OCEANOPOLIS, le parc marin d'Iroise, le Conservatoire National Botanique),
- l'organisation de manifestations ponctuelles (Metz-Nancy : développer un pôle culturel de niveau international),
- la création d'infrastructures d'accueil pour la création artistique (Nantes Saint-Nazaire : création d'un Centre d'Art Contemporain, d'un centre de rencontre et de résidence de musiciens).

La culture peut représenter un enjeu économique important, pour autant si elle a été inscrite dans la plupart des chartes comme un pôle d'excellence, ce pôle culturel (exception faite de Bordeaux) n'a pas donné lieu au développement d'un vrai projet à dimension économique.

### ***3.2. La dimension internationale s'acquiert en partenariat avec l'Etat sur les pôles d'excellence choisis.***

Les métropoles, qui possèdent déjà un rayonnement national, voire international, sur un plan scientifique, technologique, ou industriel, affichent la volonté de conforter ces vocations, de les valoriser, de les structurer.

S'appuyant sur l'existant, il s'agit, en premier lieu, de solliciter l'aide de l'Etat, pour:

- consolider les pôles d'excellence choisis par la délocalisation des départements de recherche, des services techniques (Nantes Saint- Nazaire : le service compensation de grandes banques, la Société des Bourses Françaises),
- favoriser le redéploiement des grandes entreprises (Brest, Nantes Saint- Nazaire : les compagnies d'assurance), et des investissements nationaux et internationaux (Brest liés à la Défense Nationale),
- renforcer les grandes écoles et les universités (Rennes : Informatique Télécommunication Imagerie - Pôle Européen d'Enseignement Supérieur, Nantes Saint-Nazaire : décentralisation de la DCN-Ingénierie, et de l'Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées),

- relancer les grands programmes nationaux et européens de recherche,
- affirmer les pôles d'excellence par l'affectation des grands marchés nationaux et internationaux (Brest : maîtrise d'oeuvre et construction des navires liées au génie naval militaire, Nantes-St Nazaire : construction des navires militaires à haute valeur ajoutée) .

La mise en cohérence de la politique de l'Etat, avec ces pôles d'excellence, représente un enjeu important, tant pour la ville elle-même (valeur de reconnaissance des domaines d'excellence), que pour les effets en cascade, qu'elle peut impliquer pour les villes moyennes de la région (rééquilibrage de la région par rapport à la métropole).

En réclamant le soutien de l'Etat sous toutes ses formes, les premières expressions des Chartes ressemblent parfois trop à des "cahiers de doléances".

### ***3.3 Le poids de la recherche et de la haute-technologie : quel ancrage dans le tissu économique local et surtout régional ?***

L'essentiel des chances de compétitivité de la France repose sur l'effet d'entraînement qu'exercent les fonctions supérieures sur d'autres emplois, et leur impact sur l'économie et le développement local.

Il est clairement apparu que si d'autres secteurs de l'industrie participaient au développement économique, leur structure et leur fonctionnement en réseau d'entreprises, restaient trop limités pour leur permettre de contribuer au développement international.

Dès lors, une stratégie de développement économique à moyen et long terme de dimension internationale ne pouvait se concevoir que par un soutien prioritaire sur les secteurs à forts marchés potentiels, que sont la recherche, et la haute technologie.

#### *Multiplicité des pôles d'excellence*

De manière explicite ou parfois sous-jacente, l'introduction de l'excellence économique dans les Chartes d'Objectifs a balancé entre deux options : la réunion d'une pluralité de fonctions ou la spécialisation.

Pour beaucoup de métropoles, la diversification des pôles d'excellence est apparue comme une nécessité incontournable, donnant, parfois, l'impression d'un catalogue composite (Rennes : télécommunications, biotechnologies-nutrition, mécanique-matériaux, Clermont-Ferrand : le pneumatique, l'agro-alimentaire, la santé, la mécanique -plasturgie, Toulouse : l'aéronautique, l'industrie spatiale, l'électronique, la santé, pour ne citer que quelques exemples) comme si la multiplicité des pôles d'excellence devait compenser l'absence de liaison verticale (sous-traitance).

Mais cette hétérogénéité peut s'expliquer, également, par la difficulté qu'ont rencontré certaines métropoles, à identifier des vocations privilégiées et spécifiques pouvant viser au meilleur niveau de compétence internationale (Metz Nancy, Nantes Saint-Nazaire, Marseille).

## *Prédominance de la recherche et de la haute-technologie*

Le maintien et le développement du potentiel de recherche, de haute-technologie, d'enseignement supérieur et de formation, constitue le contenu majeur des chartes :

- développer les structures existantes (Rennes : extension des locaux, regroupement et aménagement des sites d'expérimentation),
- renforcer la présence des grandes écoles, et des universités (Brest, Rennes, Nantes Saint- Nazaire)
- attirer les équipes extérieures de chercheurs ou d'universitaires en construisant des infrastructures d'accueil (Rennes,Toulouse : accueillir de nouveaux opérateurs dans l'industrie spatiale),
- créer des laboratoires (Toulouse dans l'industrie électronique), des centres de recherche (Rennes, avec la création d'un Institut des Neurosciences), des centres universitaires,
- attribuer des moyens supplémentaires aux pôles de recherche existants, en confortant les moyens techniques (Nantes Saint- Nazaire, Rennes, Toulouse),

Les projets développés font preuve d'ambition dans les vocations énoncées (atteindre l'excellence, conforter la place de leader dans les domaines choisis), mais ils demeurent très centrés sur des préoccupations à court ou moyen terme, n'affichant aucune anticipation des évolutions futures. Il s'agit en fait de conforter l'avance technologique.

### ***3.3.1 Mise en adéquation et optimisation de la recherche avec la demande socio-économique.***

Les chartes font clairement apparaître, que le développement économique à moyen et long terme, passe par la mise en place des chaînes qui permettent de relier la recherche fondamentale à l'entreprise.

- en encourageant la politique de partenariat public-privé initiée dans les domaines d'excellence déjà avérés, entre les laboratoires de recherche et les grands groupes installés sur l'aire métropolitaine (Strasbourg: partenariat entre les laboratoires de recherche dans les domaines de la génétique moléculaire, de la pharmacologie, de la pharmaco-chimie et les grands groupes mondiaux de médicament),
- en favorisant l'essaimage de sociétés spécialisées à partir des pôles reconnus (Strasbourg : essaimage de sociétés spécialisées dans les applications du génie génétique),
- en renforçant l'articulation entre les pôles de recherche et le réseau des entreprises régionales (Metz-Nancy),
- en favorisant les coopérations entre les programmes de recherche et les activités des groupes industriels installés sur les sites (Toulouse : favoriser l'irrigation de la mécatronique dans la sous-traitance),

- en favorisant le transfert de technologies vers le secteur industriel (Brest),

Si la réalité de la recherche dans certaines métropoles est avérée et les enjeux clairement exprimés, en développant les liaisons entre le savoir-faire, les équipements des centres publics, les porteurs de projets privés, la concertation entre l'appareil de formation supérieure et le monde économique, il reste difficile d'évaluer concrètement les moyens qui seront mis en oeuvre pour favoriser le transfert et l'articulation entre les universités, les laboratoires et les entreprises.

Les entreprises visées sont de très grands groupes. Quelle politique véritable d'essaimage et de sous-traitance spécialisée ? Quels moyens affectés au service de ce lien recherche/entreprise ?

Quelle politique pour favoriser l'implantation de grands projets industriels liés à ces domaines ?

Quelles chaînes économiques mettre en place - formation, universités, recherche, industrie, sous-traitance, liaison avec les spécialistes ?

Si on ne peut nier la force d'entraînement des fonctions urbaines supérieures, ni les atouts que peuvent représenter pour une grande métropole, les pôles de recherche ou d'avancées technologiques, les chartes ont fait clairement ressortir, qu'ils ne débouchent pas si facilement, dans la réalité, sur un savoir-faire industriel, ou qu'ils génèrent une dépendance dangereuse.

Dès lors, la consolidation des vocations européennes passe aussi, par le souhait de créer d'autres niveaux de chaîne économique

- développement de la maintenance, transfert des compétences vers d'autres activités (Nantes Saint- Nazaire : transfert des savoir-faire dans le domaine de la construction navale, vers la construction de navires de plaisance, Toulouse : valoriser les savoir-faire en matériaux auprès des PMI et hors aéronautique),
- provoquer des rapprochements entre métiers (Nantes Saint-Nazaire : dynamique de filière dans l'industrie alimentaire),
- favoriser le passage d'une juxtaposition d'entreprises à un véritable tissu industriel (Nantes Saint- Nazaire : organiser la sous-traitance, en favorisant les groupements et les réseaux, détacher les entreprises d'une mono-sous traitance, en les aidant à atteindre l'excellence internationale dans leur spécialité).

Les enjeux sont clairement exprimés, anticiper l'évolution des métiers, se détacher de la mono-industrie, transférer les savoir-faire vers d'autres chaînes économiques, or les objectifs fixés restent à l'état d'intention, les moyens nécessaires pour y parvenir peu ou pas définis. Des questions restent en suspens:

Comment développer la maintenance ? par quelle filière ?

Comment diffuser les compétences acquises dans les domaines d'excellence pour les recycler dans d'autres types d'industries ?

Quelle politique, quels outils mettre en place pour provoquer les rapprochements entre métiers de secteurs différents ?

Bien sûr, les documents de cadrage prospectif utilisés pour l'analyse attestent d'intentions, de grandes orientations, les programmes opérationnels dans la majorité des cas, n'en sont qu'au stade embryonnaire, et il est difficile de cerner la réalité des objectifs énoncés.

En l'état, force est de constater, que le développement des vocations d'excellence basées sur la recherche et la haute technologie semble avoir constitué un exercice de prospective plus aisé, expliquant, en partie, la place qu'elles occupent, en termes de projets, par rapport aux autres pôles de l'économie.

### ***3.3.2- Le développement économique ne peut se faire au prix du déséquilibre régional***

Parce qu'autour des villes, s'organisent les grandes infrastructures de déplacement et de transit des flux économiques, elles constituent le point de convergence et de circulation de l'information, des échanges de savoir rares, de coopération dans les secteurs pointus, et donc sont le lieu privilégié d'installation des activités à forte valeur ajoutée, donnant lieu à des emplois fortement polarisés sur des métiers.

Or, l'avenir d'une région repose, aussi, sur les capacités de la ville, à entraîner les territoires qui l'entourent.

Dans la démarche des chartes d'objectifs, se retrouve la préoccupation d'éviter que ne s'instaure un déséquilibre entre la métropole, lieu de concentration d'une main d'oeuvre hautement qualifiée, par rapport à une population régionale non qualifiée (Toulouse, dont les besoins d'emplois hautement qualifiés ne coïncident pas avec la demande régionale, ou Marseille, pour qui la question sociale occupe une place prépondérante).

#### **"Que faire dans la haute technologie avec un chômeur, fils de chômeur"**

Dans le souci de corriger ou d'éviter que ne se créent de trop grandes disparités sociales, les métropoles ont souvent dû concilier le renforcement des secteurs d'excellence, avec l'absolue nécessité de développer des activités permettant d'assurer un emploi à des populations peu ou pas qualifiées.

Cet arbitrage entre le besoin immédiat de développer l'emploi et le besoin à moyen et long terme de conforter les secteurs d'excellence ou de haut niveau implantés sur l'aire métropolitaine, est rendu visible dans la manière dont la dimension économique a été introduite dans les Chartes.

Pour être internationale une ville doit concentrer une diversité d'activités, et aussi constituer un lieu d'échanges des idées et des hommes. C'est dans ce sens, que le développement des services a été abordé comme "vocation d'excellence", articulé autour de deux axes principaux :

- \* le service aux entreprises
- \* le tourisme

### *le service aux entreprises*

Pour les métropoles, le développement des activités tertiaires représente l'élément essentiel de la fonction d'animation régionale. Mais, les objectifs qui y sont attachés constituent plus un catalogue hétérogène de mesures ou d'actions, ayant peu de rapport avec l'esprit de la procédure, et les moyens pour y parvenir difficilement évaluables. Selon les sites, ces objectifs s'expriment par :

- Le renforcement de l'offre de services, pour structurer les activités existantes, mais également, pour permettre l'émergence de nouvelles activités.
- Le développement du service aux entreprises, en utilisant les nouvelles technologies de transmission de l'information (Lille : développer le télétravail, les services télématiques aux PME, Rennes : créer un Institut Européen de Recherche sur les Institutions et les Marchés),
- La constitution de la ville comme centre d'affaires (Metz Nancy, Rennes)
- La création de centres privilégiés d'entreprises (Toulouse: centre spécialisé de formation permanente, "incubateurs"),
- L'élargissement de l'offre de conseils (Lyon : l'association "Lyon, place financière et tertiaire").

### *le tourisme*

L'industrie du tourisme et des loisirs, constitue une activité économique à fort potentiel de développement, elle permet, outre, la création d'emploi de faible niveau de qualification, de dynamiser les villes moyennes et, en favorisant les échanges et les coopérations, de relier, la région à sa métropole, notamment pour les sites possédant un patrimoine naturel.

Mais, exception faite de Bordeaux (seule Charte à développer un pôle d'excellence culturel, avec pour objectif de devenir une ville de référence européenne dans le traitement du patrimoine historique), ce thème a plus souvent été décliné comme un catalogue de projets, sans ambition, alors qu'il aurait pu donner lieu, par exemple, à la structuration d'une véritable filière économique, allant de la formation à la commercialisation.

Les projets énoncés relèvent plutôt d'une logique d'agglomération :

- Développer le tourisme d'affaires, devenir centres de congrès et de colloques (Toulouse, Rennes "ville d'affaires", Clermont-Ferrand : promouvoir un tourisme industriel). L'ambition affichée ici est de miser sur l'accroissement des flux humains sur l'aire métropolitaine, de déplacer les hommes plus que les marchandises,
- Capter les impacts positifs du développement d'une économie de loisirs, en exploitant ses richesses naturelles (Brest : développer les fonctions liées au nautisme, Marseille : mieux exploiter le site, et ses alentours, développer les fêtes et les festivals, Clermont-Ferrand : créer un ou plusieurs événements culturels, développer le tourisme dans le Massif Central, Nantes Saint- Nazaire : créer un produit multiple de tourisme balnéaire, tourisme vert, tourisme urbain et tourisme industriel).

L'élaboration de la Charte d'Objectifs est reconnue pour avoir constitué un exercice intéressant pour les collectivités locales en les incitant à définir et hiérarchiser leurs priorités à horizon 2015.

Mais, cet exercice a rencontré plusieurs limites :

- Les conventions contiennent peu de véritables projets économiques structurés et à forte valeur ajoutée,
- A la demande de spécialisation requise par la procédure, les métropoles ont répondu en fournissant une vision globalisée de leur avenir économique, donnant à la plupart des conventions un aspect fourre-tout, où se mêlent les différents niveaux d'ambitions, d'enjeux, d'objectifs,
- L'effet composite que produisent certaines Chartes est lié au manque de cohérence économique entre les différents pôles choisis,
- La prédominance donnée à la logique de projet sur la logique sectorielle, s'est heurtée aux priorités sectorielles des différents ministères, témoignant du manque de clarté du positionnement de la procédure.

De même que la multiplicité des vocations d'excellence, a trouvé sa justification, en réponse au risque que représente l'installation d'une monoactivité, ou pour contourner l'absence d'un pôle spécifique véritable. Mais surtout, pour se mettre en conformité avec la construction d'un cadre de référence à 15 ans, qui a sans doute pesé sur le privilège donné par les métropoles à l'empilement des objectifs économiques, faute d'avoir pu discerner, quelles seront les évolutions économiques les plus prometteuses.

Ces emboîtements de niveaux économiques, témoignent d'une certaine manière du réalisme des collectivités territoriales. Le privilège donné au projet global, même non abouti, sur la trop forte majoration d'un pôle économique exprime l'intention de conduire, en parallèle, le co-développement des pôles économiques de niveau local/régional, national et international, de manière équilibrée.

On peut regretter que cette intention n'ait pas été menée au bout, par une réflexion plus globale sur le management des ressources humaines du territoire (gestion prévisionnelle des besoins de formation et de qualification, mise en place de filières de formation, mise en adéquation des besoins de qualification avec l'offre).

## IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS POUR CONTRACTUALISER AVEC LES AGGLOMERATIONS

Les principaux éléments constitutifs des Chartes d'Objectifs peuvent éclairer la réflexion sur le développement solidaire et durable s'appuyant sur les agglomérations.

La logique de contractualisation suppose de confronter les priorités nationales et les priorités locales, en ce sens la procédure des chartes d'objectifs a montré la nécessité :

De définir clairement les intentions de l'Etat, en ce qui concerne

- . la stratégie d'aménagement du territoire,
- . ses possibilités d'engagement, dans un contexte de ressources de plus en plus limité,
- . le déploiement et la répartition des fonctions de centralité (dans une optique prospective).

. Cela suppose une définition des objectifs visés par lui, en lançant la procédure. Quelle est sa vision de l'aménagement du territoire à partir des agglomérations ? A quels résultats concrets doit aboutir la procédure ? Pour quelles finalités ? Qu'attend-il de la part des collectivités locales, quel rôle doivent-elles jouer dans le cadre de la stratégie nationale voulue par l'Etat ?

- . Et appelle un positionnement clair de la procédure au regard :
  - des financements mobilisés,
  - du mode de contractualisation et de l'articulation au Contrat de Plan,
  - des procédures et dispositifs territoriaux existants,
  - des compétences territoriales et des niveaux de décision impliqués.

. La logique de contractualisation avec les agglomérations interroge aussi la volonté de l'Etat (ou ses possibilités) de faire exister l'échelle de l'agglomération dans la réalité politique. Quelle légitimité lui conférer ?

### **4.1 Comment établir et engrincer une logique de projet par rapport aux logiques sectorielles ?**

a/ Instaurer une pré-concertation avec les collectivités territoriales (les agglomérations), via le Préfet de Région, prenant en compte les enjeux qu'elles doivent relever, mais aussi leurs contraintes et leurs possibilités, et définir avec elles leurs objectifs majeurs.

- \* pour que les décisions de l'Etat ne soient pas perçues comme des diktats,
- \* pour que le cofinancement et la cogestion entraîne une véritable coresponsabilité,
- \* pour obtenir leur pleine adhésion sur les objectifs contractuels, éviter les blocages, les inerties.

- \* pour définir avec elles le périmètre le plus efficace, le plus utile pour la contractualisation (échelle de l'agglomération, de l'inter-agglomération ou du réseau d'agglomération),
- \* enfin, pour répondre au fort besoin de **contextualisation** des politiques publiques.

b/Définir, en parallèle, les modalités d'articulation avec les procédures existantes. Quelle articulation entre les procédures sectorielles, la politique de la ville, les réseaux de ville, les schéma d'infrastructures, etc.

- . pour éviter la superposition des initiatives publiques globalisantes, qui génèrent des confusions quant à leurs lignes de partage.

c/Associer à l'élaboration les ministères concernés par les thématiques visées par le projet.

- . pour empêcher les effet de sédimentation, de rupture, qui nuisent à la clarté et à l'efficacité,

c/ Définir la responsabilité de chacun des échelons administratifs.

d/Instituer un pilotage et une coordination institutionnelle sur chaque territoire, avec des compétences transversales.

- . un interlocuteur unique, pour éviter les chevauchements, la déperdition et favoriser la vision d'ensemble.

e/Instaurer un seul niveau obligatoire de management et de coordination opérationnelle du projet sur chaque territoire.

- . un chef de projet dont les compétences professionnelles correspondent à la principale thématique retenue dans le projet (les aménageurs n'ont pas forcément compétence pour mener à bien des projets économiques et négocier avec le secteur privé).

f/Circonscrire le contenu de la procédure à quelques objectifs majeurs. Tout autre étant exclu du cadre de la contractualisation. Il s'agit de préférer la sélectivité à l'exhaustivité (moins d'actions, mais concentrées sur les véritables priorités du territoire).

**Soit**, en définissant préalablement avec les agglomérations un ou deux axes majeurs autour desquels contractualiser.

Dans ce cas, les termes du contrat sont négociés de part et d'autre. Sachant que les objectifs peuvent, après évaluation des résultats, être redéfinis ou redéployés dans une autre direction.

*Concept de contractualisation à la carte, adaptée au territoire, à ses possibilités, à ses contraintes, aux principaux enjeux à relever.*

**Soit**, en délimitant au plan national les contenus attribués à la procédure autour de deux principaux objectifs, sur lesquels toutes les autres procédures liées à ces thématiques sont rabattues :

1 - Progression de l'intercommunalité (que chaque agglomération contractante vise un objectif d'évolution, sur une échelle qui peut varier selon les contextes),

2 - Développement durable et solidaire ( à partir duquel le développement économique, comme la politique de la ville, et d'autres thématiques comme celle de l'environnement peuvent être déclinées)

*Lisibilité et simplification des instruments de développement territorial  
Valorisation du lien entre la solidarité intercommunale et la dynamique économique*

g/Intégrer le travail de réflexion et de prospective réalisé par les agglomérations pour les Chartes d'Objectifs, mais aussi, celui réalisé dans le cadre d'autres politiques territorialisées, comme les PACT Urbains, pour nourrir la contractualisation avec les agglomérations.

*Reconnaissance des agglomérations qui ont fourni un important travail de réflexion et continuité des politiques publiques.*

\*

Ces différents niveaux de concertation, fondés sur la reconnaissance des caractéristiques des territoires et de l'existant, devraient préparer la définition d'un cadre de référence reconnu par tous comme constituant l'axe majeur, la ligne directrice du développement.

Le cadre de référence pour l'action est établi à partir :

- \* du diagnostic préalable du territoire, dont les résultats sont partagés entre les différents acteurs impliqués,
- \* de la définition de quelques objectifs majeurs,
- \* de la mise au point de la stratégie de mise en oeuvre (quels moyens, quels acteurs, quelle communication),
- \* de la définition des étapes intermédiaires (définir les programmes en termes d'espace, d'actions, et de temps),
- \* du mode d'évaluation des actions entreprises (intégration des outils d'évaluation dans chaque action ou groupe d'actions, définition d'un niveau d'évaluateur) pour ajuster les stratégies et réorienter les approches.

Ce cadre de référence est actualisable, réévaluable en fonction de l'évolution des actions et des résultats produits.

Pour renforcer l'efficacité économique des agglomérations, voire plus globalement, des réseaux d'agglomérations, il convient :

- \* De faire progresser l'intercommunalité vers des formes plus solidaires incluant un seul niveau de compétence économique, la co-décision, la cogestion du développement.

- \* D'introduire comme objectif prioritaire au Contrat d'Agglomération, la création d'instruments de développement économique local performants, des outils pour **l'ingénierie économique et le financement**:

Installation d'agences de développement économique performantes :

- sur le périmètre des métropoles, en complément des agences d'urbanisme existantes,
- à l'échelle du pays, pour les autres agglomérations.

Leurs missions : observation et veille économique, analyse des phénomènes émergents, propositions et montage de projets, interface et coordination avec le secteur privé, aide à la décision.

Et, selon les contextes :

- . des outils pour l'analyse (observatoires,...)
- . des outils pour favoriser la création d'entreprises, mais aussi leur suivi, et pour conforter les entreprises innovantes existantes,
- . des outils pour favoriser l'export et la commercialisation des entreprises à l'étranger,
- . des outils financiers (fonds d'investissement, sociétés de capital risque et de capital d'amorçage, etc)

Ceci implique de doter la procédure d'une ligne de financements en fonctionnement.

De manière générale, que les financements attribués par l'Etat dans la procédure, soient dirigés vers des actions/objets à forte valeur ajoutée, par rapport à ce qui a déjà été réalisé sur les territoires concernés.

#### **4.2 Quelle définition des modalités d'association des acteurs de la vie économique et sociale au Contrat d'Agglomération ?**

L'ouverture des politiques de développement territorial aux acteurs économiques et sociaux est de plus en plus requise. Témoignant d'une volonté d'établir des passerelles entre le monde politique, institutionnel et la sphère privée, ou pour le moins semi-privée, comme de crédibiliser les démarches économiques, de les valider et surtout de nouer des partenariats opérationnels avec ceux qui auront en charge de mener les projets à terme.

Enjeu de taille, si l'on considère les différences de rythmes, d'objectifs et de culture.

Différentes modalités d'association sont possibles :

- .Intégrer, dès l'amont, au comité de pilotage et de coordination, les acteurs socio-économiques directement concernés par le projet,
- .Inviter les acteurs socio-économiques à participer à des commissions thématiques ponctuelles ou dans la durée,
- .Procéder à des consultations systématiques et recourir à leurs avis et expertises.

Les acteurs traditionnels : Les Chambres Consulaires, le Comité d'Expansion, le Conseil Economique et Social Régional, les grands donneurs d'ordre quand ils existent, les sociétés d'HLM, etc.

Et les agences d'urbanisme et de développement quand elles existent, en y adjoignant des compétences dans le champ économique.

Les acteurs moins traditionnels : les associations de chefs d'entreprise, les organismes intermédiaires dans le champ de la création d'entreprises (organismes d'accueil et de formation des candidats à la création d'entreprise, organismes gestionnaires de fonds de soutien et de financement), mais aussi, les universités et les centres de recherche,...

#### **4.3 Comment progresser vers l'intégration des ensembles urbains régionaux à partir de certaines agglomérations, parmi les plus grandes ou les plus dynamiques ?**

Pour justifier d'un poids démographique, et répondre à l'entraînement régional qu'imposait la procédure des Chartes, les métropoles contractantes ont engagé un important travail de réflexion prospective qui a abouti à des stratégies de territoire conduisant à définir des zones d'influence, indépendamment ou au-delà des structures administratives ou politiques.

Les Contrats d'Agglomération peuvent s'en inspirer.

La contractualisation avec les agglomérations doit être réalisée sur une base territoriale régionale ou inter-régionale, selon les contextes, correspondant à la réalité de leur ancrage sur le territoire.

Cette inscription territoriale régionale doit permettre de :

- mettre à jour et définir l'armature urbaine inter-régionale,
- de sortir les villes de la focale de l'Ile-de-France, en définissant leurs vocations par rapport à leur base régionale et à la zone d'influence de leur métropole (sans exclusive),
- de favoriser l'accès des agglomérations à une autre échelle de réflexion.

Et, suppose de distinguer les échelles d'appréhension des problèmes (visualisation), de la contractualisation.

Ceci a une incidence sur les partenariats. L'ouverture des dimensions spatiales et l'élargissement des périmètres pour la réalisation des actions, implique de prendre en compte l'ensemble des échelons territoriaux.

Or, la démarche des Chartes d'Objectifs a révélé la difficulté de construire un partenariat incluant les différents échelons administratifs territoriaux. Dès lors, faut-il privilégier la logique de projet, sur la logique administrative fondée sur le découpage des compétences, en délimitant un territoire de projet ?

Faut-il privilégier un leadership ? En matière de développement économique, la région peut représenter le chef de file naturel.