

Développement économique de l'Aire urbaine

I Constats

L'examen de la situation économique de l'Aire urbaine conduit à des constats partagés :

① Un tissu industriel puissant

L'ensemble de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle est marqué par l'importance du tissu industriel, qui plonge ses racines dans un passé pluriséculaire. Elle fait de la Franche-Comté la région française où le secteur secondaire est le plus puissant. Trois grands groupes industriels, PSA, Alstom et GEEPE, concentrent, avec leurs sous-traitants, la majeure partie des emplois en la matière.

Au-delà des menaces issues de la crise actuelle, le nord-est comtois a vocation à demeurer une terre de production industrielle, que ce soit dans le domaine de la grande série, avec PSA, ou des petites séries autour d'Alstom et de GEEPE. Ce secteur industriel est un atout essentiel pour l'Aire urbaine. Les actions de diversification qui ont été engagées ont et auront des effets non négligeables en matière d'emploi, mais ne pourront que rester marginales.

② Un bassin d'emploi qui tend à s'unifier

Alors que la baisse des effectifs dans l'industrie automobile a été considérable au cours des dernières années, les échanges au sein de l'Aire urbaine n'ont fait que se renforcer. En lieu et place d'une spécialisation du Pays de Montbéliard et du sud du Territoire de Belfort dans l'automobile, et de l'agglomération belfortaine dans l'énergie et le ferroviaire, un bassin d'emploi unique se constitue progressivement.

L'amélioration des grands axes de circulation, le développement des mobilités, l'évolution des parcours résidentiels et la construction d'une identité commune à l'Aire urbaine sont les principaux facteurs d'explication de cette situation.

Une telle situation représente un atout pour l'Aire urbaine : à plusieurs bassins d'emploi peu connectés se substitue progressivement un bassin d'emploi unique, beaucoup plus étendu, ce qui, par une meilleure affectation des ressources humaines, permet d'augmenter la productivité générale du nord-est comtois.

③ Le développement des fonctions tertiaires

L'enjeu principal, pour l'Aire urbaine, est de ne pas se limiter à des fonctions de production, mais de développer le couple recherche-développement / production, gage principal de la pérennité de cette dernière. L'industrie, si elle ne s'appuie pas sur des fonctions tertiaires importantes, sera toujours menacée par les délocalisations décidées par des groupes dont les organes de direction ne sont généralement pas situés dans le nord-est comtois.

Des décisions importantes ont été prises à une date récente par les grands groupes, de localiser ou relocaliser dans l'Aire urbaine des fonctions de recherche-développement et des fonctions support, accompagnant les activités de production. De telles évolutions paraissent les mieux à même de préserver ces dernières et de favoriser leur développement et l'augmentation de la valeur ajoutée localisée dans le nord-est comtois.

④ Un conflit entre productivité et situation sociale

Le nord-est comtois dispose d'une main d'œuvre industrielle dont la qualité et la productivité sont reconnues. La situation générale a tendu ces dernières années à se détériorer rapidement, avec en particulier le développement très important des contrats à durée déterminée, désormais mode principal d'accès à l'emploi. Les différents cycles auxquels sont soumis les trois principaux employeurs, cycle de vie des modèles dans l'automobile, cycles plus longs mais tout aussi importants dans le domaine de l'énergie, sont principalement à l'origine de cette situation.

Le maintien de la production industrielle s'est donc opéré au prix d'une fragilisation importante des salariés, qui est une tendance générale, mais encore accentuée dans l'Aire urbaine. Il en résulte des taux de chômage et des difficultés sociales largement plus élevés que les moyennes régionales et nationales, et qui paraissent en l'état structurels. Si les différents cycles de l'automobile et de l'énergie sont en règle générale divergents, ils peuvent converger, comme ce fut le cas en 2000-2001, avec des taux de chômage qui se rapprochent alors de ceux de l'Alsace, conduisant même au recours à des intérimaires originaires d'autres régions.

La tendance pour les prochaines années tend toutefois à une évolution de cette situation, avec d'une part la multiplication du nombre de modèles produits sur le site de Sochaux, qui devrait conduire à un amortissement des cycles, et d'autre part un marché de l'énergie qui, après sortie de crise, devrait être en expansion forte.

⑤ Les obstacles à des politiques communes

Le développement des mobilités et la construction progressive d'un bassin d'emploi unique font que le caractère stratégique de la localisation précise des activités au sein de l'Aire urbaine tend à s'atténuer. Ainsi, l'augmentation du nombre des emplois dans le Territoire de Belfort au cours des quinze dernières années, et la diminution sur la même période des emplois dans le secteur automobile, n'ont pas conduit les chiffres de l'emploi du Territoire de Belfort et du Pays de Montbéliard à diverger de façon significative.

Pour autant, la concurrence entre territoires reste vive, et les politiques économiques n'ont jamais pu être étroitement coordonnées de façon durable. Deux éléments sont à prendre en considération en la matière :

- l'incidence fiscale de la localisation des activités, en particulier à travers la taxe professionnelle ; on constate pourtant que l'essentiel des bases réside dans le stock existant, et que celles liées à de nouvelles implantations restent relativement marginales, en particulier depuis la suppression de la part salaires, qui conduit les activités tertiaires à ne verser que très peu de taxe professionnelle ;
- l'incidence politique de la localisation des activités, les données restant publiées non à l'échelle de l'ensemble de l'Aire urbaine, mais au niveau de chacune de ses composantes.

Par ailleurs, la tradition des collectivités en matière d'action économique est très diverse. Le Territoire de Belfort a été conduit, par la disparition de Bull, à mettre en œuvre des politiques publiques comprenant en particulier le recours à l'économie mixte, et affirmant le rôle des pouvoirs publics. Le Pays de Montbéliard, plus marqué par la mono-industrie, s'est quant à lui plus longtemps caractérisé par un rôle moteur des acteurs économiques laissant moins de place à la puissance publique en matière d'impulsion et de propositions.

II Enjeux

① Le maintien d'un tissu industriel fort

Nul ne peut prévoir quels seront la profondeur et donc les effets de la crise économique actuelle. Les trois grands donneurs d'ordres de l'Aire urbaine sont touchés par celle-ci de façon différente, avec des impacts immédiats sur l'activité automobile, et des rythmes plus lents en ce qui concerne l'énergie. Mais, pour les trois, les perspectives existent, avec le lancement en cours ou annoncé de plusieurs nouveaux modèles sur le site de Sochaux, le rendant moins dépendant du succès d'un modèle donné, et les besoins très importants à moyen terme de renouvellement et de développement du parc de production de l'énergie au niveau mondial.

Affirmer que l'Aire urbaine doit rester et restera une terre de production industrielle ne saurait donc se limiter à un vœu pieux. En matière automobile, l'élévation du niveau de vie dans les anciens pays de l'est réduit progressivement l'intérêt des délocalisations tout en développant les marchés, avec un coût des transports qui aura structurellement tendance à augmenter, le tissu local dispose par ailleurs de ressources importantes en termes de méthodes. En matière d'énergie, la spécificité de certains métiers, la présence de la palette complète de la sous-traitance font de l'Aire urbaine l'un des centres d'excellence mondiaux d'une filière porteuse d'une très forte valeur ajoutée.

L'hémorragie des emplois industriels n'est donc en rien une fatalité, et une large part de la valeur ajoutée de l'Aire urbaine restera durablement fixée sur les activités de production, à la différence de la plupart des régions françaises. Il s'agit d'un enjeu régional, mais aussi national, à la mesure de la part de la Franche-Comté, et en son sein essentiellement de l'Aire urbaine, dans les exportations. Faire reconnaître cette spécificité au niveau national est un enjeu important.

A cet égard, la politique des pôles de compétitivité, et en particulier du pôle véhicules du futur qui s'appuie essentiellement sur des marchés de niches, ne saurait correspondre aux besoins du nord-est comtois. Elle traduit néanmoins les capacités du tissu économique local ; plus qu'une politique visant à renforcer structurellement celui-ci, elle est dans la pratique une politique de diversification, qui n'est pas inintéressante, mais ne saurait avoir que des effets limités. Une reconsidération complète de l'action est une nécessité.

② Le développement des activités tertiaires

La part du secteur tertiaire dans la structuration de l'emploi au sein de l'Aire urbaine reste largement inférieure à la moyenne nationale. Pour partie, cette situation relève de problèmes de classification, en particulier quant à PSA, mais le déficit d'emplois tertiaires, et en particulier d'emplois métropolitains supérieurs, reste élevé.

La révision générale des politiques publiques, les contraintes imposées au secteur hospitalier, la permanente restructuration des forces armées, la volonté de favoriser les regroupements entre universités font peser des menaces importantes en matière d'emploi public. Faire reconnaître l'Aire urbaine comme la plus importante agglomération entre Lyon et Strasbourg est un impératif afin de préserver et développer l'emploi public et obtenir des décisions nationales positives. Prises isolément, aucune des composantes de l'Aire urbaine n'est à même d'obtenir des avancées significatives, sinon au détriment des autres ; un front uni permet quant à lui d'espérer une meilleure prise en compte de la réalité, et un traitement plus équitable.

L'enjeu majeur réside dans l'adossement entre activités de production et activités de recherche-développement. Le découplage entre les fonctions a été une réalité durement ressentie pendant plusieurs décennies ; les mouvements semblent aujourd'hui s'inverser. Si la part des grands groupes dans cette dynamique est indispensable, ils ne sauraient porter l'ensemble, et le développement du recours à la sous-traitance peut dans un tel cadre représenter une opportunité.

Principal bassin industriel sur l'axe Rhin-Rhône, l'Aire urbaine a vocation à accueillir l'ensemble des fonctions tertiaires nécessaires à l'industrie. Le poids du secteur industriel légitime une telle localisation ; à l'inverse, la présence de ces différents services favorise le maintien des activités de production, et influe de façon positive, articulée avec la capacité des différents sous-traitants, sur la localisation de nouvelles activités industrielles.

L'accueil de ces activités suppose une attractivité générale de l'Aire urbaine renforcée, qui passe par les différentes politiques publiques. Le mouvement a été enclenché depuis maintenant une génération, avec des transformations considérables qu'il importe de poursuivre et d'amplifier.

③ L'impact de l'arrivée du TGV Rhin-Rhône

Longtemps considérée comme un mythe, l'arrivée du TGV Rhin-Rhône sera d'ici une trentaine de mois une réalité, qui modifiera de façon considérable la relation de l'Aire urbaine à l'espace et au temps.

En elle-même, une desserte par la grande vitesse ne saurait être un facteur de développement, et peut même avoir des conséquences en matière d'assèchement du tissu des emplois métropolitains supérieurs dans des agglomérations de taille moyenne dès lors mieux reliés aux grandes métropoles. Le TGV est l'un des outils du développement économique, et comme tout outil ne produit que si l'on sait l'utiliser.

La présence d'une gare dans l'Aire urbaine, la maîtrise du foncier réalisée par les différentes collectivités dans un rayon relativement large autour de celle-ci, sont des atouts importants, qui restent également à valoriser. L'amélioration, elle aussi considérable, des relations routières, que ce soit avec la Lorraine ou avec l'espace suisse, transformeront durablement le statut de l'Aire urbaine. De simple point de passage sur un axe, elle a vocation à se placer au cœur d'un espace ouvert, sur lequel elle peut aisément rayonner.

En particulier, cette position peut être exploitée à travers le développement des activités de service à l'industrie, par la valorisation du fonds de commerce offert par la concentration industrielle existante, sans équivalent dans cet espace, qui offre des capacités de développement fortes. Les politiques économiques des différentes collectivités se sont très largement fondées sur le développement des activités industrielles, et nettement moins préoccupées des activités tertiaires. L'exemple de Techn'hom montre pourtant l'importance des enjeux et des potentiels en la matière.

④ Trois espaces stratégiques

L'Aire urbaine dispose de nombreuses zones d'activité économique, réparties sur l'ensemble de son territoire et portées par l'ensemble des collectivités. Ces zones sont de tailles variées, et ont des impacts très différents.

Seuls, trois espaces paraissent réellement stratégiques, et leur développement intéresser l'ensemble des composantes de l'Aire urbaine, eu égard à l'importance numérique des emplois présents ou à venir, et au développement des mobilités ; l'ensemble des collectivités de l'Aire urbaine a donc un intérêt commun au développement de ces espaces. Deux de ceux-ci existent d'ores et déjà, un est en devenir.

Le site de Techn'hom accueille à la fois Alstom et GEEPE et est le moteur du développement de l'agglomération belfortaine, tout en accueillant des salariés originaires de l'ensemble de l'Aire urbaine. Le site symbolise à la fois le poids des mutations économiques, et la capacité d'un espace à rebondir. Surtout, il marque l'imbrication des fonctions de recherche et de développement et de celles de production, et le caractère central de cette imbrication. L'action est ici lancée, la stratégie arrêtée, les premiers résultats concrets obtenus. Beaucoup reste toutefois à faire.

Le site de production de Sochaux est, et de loin, la principale concentration d'emplois de l'Aire urbaine. Il a connu des mutations considérables, liées aux externalisations et à la recomposition des espaces de production. A la différence du site de Techn'hom, qui, partant de seulement deux entreprises il y a vingt ans en accueille aujourd'hui plusieurs dizaines de par les externalisations et les implantations, le site de Sochaux reste presque exclusivement occupé par PSA. Réintégrer ce site dans l'espace urbain, favoriser l'implantation d'activités tertiaires, en complémentarité avec le site de Belchamp, renforcer les liens entre recherche-développement et production sont les enjeux majeurs de ce site, dont dépend l'ensemble de la sous-traitance automobile de l'Aire urbaine. Si les orientations à retenir s'imposent de par la nature des activités historiques de ce site au potentiel très élevé, en revanche, le projet de développement proprement dit reste à construire.

Les espaces situés autour de la gare TGV de Belfort-Montbéliard représentent le troisième enjeu. La lisibilité en est aujourd'hui peu claire, et plusieurs stratégies sont possibles, entre une limitation drastique de la croissance de ce site et la concentration du développement de l'ensemble de l'Aire urbaine, ce qui conduit ce site à être perçu à la fois comme un espoir et comme une menace. Entre les trois ZAC de la gare proprement dite, des Plutons et de Technoland II, le potentiel foncier est considérable, et à même de répondre largement à toute demande. Porte d'entrée et donc vitrine de l'Aire urbaine, la construction de cet espace est sans conteste d'intérêt commun. Le projet reste toutefois à définir, en particulier en complémentarité et en articulation étroite avec les deux autres espaces stratégiques. Le premier enjeu, pragmatique, est d'éviter des immobilisations financières considérables dans l'aménagement de surfaces surabondantes dans un contexte de rétraction des capacités financières de l'ensemble des collectivités. Le second enjeu est de construire une vitrine de qualité pour l'Aire urbaine, ce qui suppose de ne pas laisser ces espaces en déshérence. Le troisième enjeu est que le développement de cet espace ne se fasse pas au détriment des autres, mais constitue au contraire une valeur ajoutée supplémentaire. Au-delà, s'ajoute la nécessité de disposer sur place d'une taille critique permettant la mise en place des services sans lesquels la zone restera dépourvue d'attractivité. C'est donc un développement à la fois qualitatif et mesuré au plan quantitatif qu'il importe de prévoir sur ce site qui constitue simultanément un espoir d'avenir et une menace potentielle de bouleversement dans la localisation des emplois. Cette menace a au demeurant été construite de façon artificielle par l'affichage de surfaces potentielles considérables, à même d'absorber pendant des années

la croissance de l'ensemble de l'Aire urbaine, ce qui n'est ni souhaité ni souhaitable dans une logique d'aménagement cohérent du territoire, et surtout de développement des deux grands pôles de Techn'hom et de Sochaux.

Retenir uniquement ces trois pôles présente l'inconvénient de sembler négliger les espaces qui ne font pas partie des deux communautés d'agglomération. De fait, un tel travail est de leur intérêt direct ; à titre d'exemple, la communauté de communes du sud Territoire a un tissu économique qui dépend essentiellement de la sous-traitance automobile : la pérennité et le développement du site de Sochaux a de fait plus d'importance pour elle que telle ou telle action sur une zone donnée, action dont l'impact ne doit pas être négligé, mais qui relève avant tout des politiques locales. Par ailleurs, les deux sites de Techn'hom et de Sochaux emploient très certainement, directement ou indirectement, plus de salariés de chacune des autres communautés de communes qu'elles ne disposent d'emplois salariés sur leur sol.

⑤ Refonder le développement universitaire

L'Aire urbaine dispose d'une spécificité forte, avec sur son sol l'une des trois universités de technologie existant au niveau national. La création de l'UTBM a résulté d'une volonté politique, forte, d'articulation entre un tissu économique orienté sur les activités de production, et des laboratoires de recherche publics, en vue de renforcer les fonctions de recherche-développement et de contribuer à l'augmentation de la valeur ajoutée produite par les entreprises du nord-est comtois.

Dans un contexte où l'orientation générale est au regroupement des Universités en des ensembles numériquement plus puissants, le risque est, pour l'Aire urbaine, de perdre cette spécificité en se fondant dans un ensemble plus large et à la lisibilité bien inférieure. Les conséquences de telles évolutions peuvent être lourdes, avec un abandon de l'ambition initiale, et une évolution qui conduirait l'Aire urbaine à ne plus disposer que d'un appendice plus ou moins structuré de l'Université de Dijon.

Disposer d'implantations universitaires assurant les premiers cycles dans une gamme d'activités la plus large possible est un enjeu à la fois social, en permettant aux jeunes issus de l'Aire urbaine de suivre sur place des études supérieures, et économique, à travers l'injection locale de crédits publics nationaux à travers l'Université. Se limiter à cette seule ambition serait toutefois réducteur, et un abandon du projet initial.

Le lien entre l'UTBM et le tissu économique local n'a pas donné l'ensemble des résultats escomptés initialement, et l'ambition de disposer localement d'une réplique du modèle proposé par la Fraunhofer Gesellschaft ne s'est concrétisée que très partiellement. Un bilan est donc à tirer de vingt ans d'existence, sous une forme juridique ou une autre, de l'UTBM, et des réorientations sont sans doute nécessaires. La réaffirmation de l'ambition initiale n'en reste pas moins un enjeu pour l'ensemble des composantes de l'Aire urbaine, qui devrait se traduire en termes d'orientations dans les recompositions en cours.

III Orientations

Face à ces cinq enjeux, l'intérêt de l'ensemble des collectivités composant l'Aire urbaine est commun. Aucune d'entre elles ne saurait éviter de pâtir fortement de l'échec dans l'un ou l'autre de ces domaines. Pour autant, passer d'une situation de concurrence à un projet d'action commune présente des difficultés qui ne doivent pas être négligées. L'objectif est donc de retenir des orientations permettant de venir à bout de ces difficultés, qui ne sont pas insurmontables.

① L'affirmation d'un projet collectif

L'Aire urbaine, après une génération d'un travail affiché comme collectif et qui a permis de belles avancées, est désormais une réalité, qui est perçue par ses habitants comme un horizon positif, l'échelon auquel peuvent être portés les projets d'avenir. Il n'en reste pas moins qu'il n'existe pas de discours construit quant à l'Aire urbaine, en particulier en matière de développement économique. Le différentiel des situations et des enjeux sur les différents territoires est en effet tel qu'un discours commun ne peut résulter de la sommation des enjeux locaux.

Il en résulte que l'Aire urbaine souffre d'un large déficit de notoriété, et n'est pas identifiée à l'extérieur comme l'un des principaux bassins industriels français, disposant de l'ensemble des ressources nécessaires au développement de productions, que ce soit dans la production de masse ou dans celle de petites séries. De même, son positionnement sur l'axe Rhin-Rhône reste mal perçu, la création d'infrastructures la reliant à la Lorraine et à l'espace suisse, réalisée par étapes nombreuses, n'ayant guère de retentissement médiatique. De même, l'existence d'un bassin d'emploi unique ne ressort pas des statistiques officielles.

Il n'existe pas davantage d'unité dans les discours tenus à l'extérieur. Le Territoire de Belfort s'est inscrit de longue date dans un discours public de négation de ses difficultés, afin de ne pas être porteur d'une image négative, et d'affirmation d'un dynamisme sans doute supérieur à la réalité, qui a été cru d'abord par ses voisins. Le Pays de Montbéliard, touché de façon plus constante par les restructurations industrielles sans pour autant à avoir à gérer des chocs comme celui de Bull, n'a pas été porteur des mêmes discours.

Il n'existe aucun avantage à présenter l'Aire urbaine comme un bassin industriel sinistré, ce qu'elle n'est au demeurant pas, puisque les trois principaux groupes qui fondent sa puissance ont une lisibilité que leur envieraient nombre d'entreprises. De façon générale, la réussite attire la réussite, et les régions identifiées comme connaissant des problèmes graves sont rarement considérées comme attractives. Enfin, dans un contexte général d'absence de lisibilité des politiques publiques en matière d'économie, l'affichage d'un projet collectif fort est un atout important pour qui veut retenir l'attention de ceux qui ont des décisions à prendre.

La construction d'un projet politique fort, fondé sur le dialogue avec les trois grands donneurs d'ordres en vue de conforter leur implantation, sur l'identification de grandes zones à l'image forte, porteuses d'enjeux et concentrant les investissements qualitatifs des collectivités, sur une utilisation rationnelle des atouts offerts par la localisation géographique et les moyens d'échanges, et sur une articulation forte entre enseignement supérieur, recherche et activité économique, vise donc à la fois le public de l'Aire urbaine, et les extérieurs. Un tel projet demande à être mûri. L'enjeu est qu'il le soit au plus tard pour l'ouverture de la gare TGV, soit en décembre 2011 : l'Aire urbaine bénéficiera à cette occasion d'un espace d'expression exceptionnel ; l'enjeu est qu'elle apparaisse à cette date comme un tout, comme un tout qui

est l'objet économique principal entre Strasbourg et Lyon et entre Paris et Bâle, et comme un tout porteur d'avenir, et non une collection d'usines et de casernes en déshérence.

L'enjeu est également de pouvoir, à cet occasion, renverser ce qui est aujourd'hui perçu comme une faiblesse de l'Aire urbaine, son caractère polynucléaire, en un avantage qualitatif sur le plan des mobilités, qui sont largement plus aisées dans l'Aire urbaine que dans une agglomération type de 300 000 habitants. Cette situation doit être promue comme une spécificité de l'Aire urbaine, offrant les aménités de villes de tailles petites et moyennes avec le niveau d'équipement d'une agglomération importante. L'articulation avec la question des mobilités est donc importante, et peut devenir une thématique centrale d'une action commune visant à renforcer l'attractivité du nord-est comtois et à lui forger une image, liant une organisation spatiale, un rôle industriel majeur dans la production des outils de la mobilité, et le développement des fonctions liées au numérique et au géopositionnement, dans le cadre du véhicule intelligent.

② La mise en place d'une culture commune

La première étape de la construction de ce projet collectif passe très certainement par la création d'une culture commune en matière de développement économique. L'existence d'enjeux lourds dépassant très largement les limites du secteur géographique où se déroule l'action n'est pas encore réellement reconnue. A une période où une relative étanchéité des bassins d'emploi correspondaient des politiques économiques visant à développer des prés carrés se substitue une époque caractérisée par la mise en place d'un bassin d'emploi unique, auquel doit correspondre non un pré carré unique, mais un espace articulé avec le sud de l'Alsace, l'espace suisse et la Lorraine, tout comme Besançon et le sud de la Franche-Comté sont articulés avec Dijon et avec la région Rhône-Alpes.

Cela suppose, dans un premier temps, le partage de la connaissance et de l'information, avec la mise en œuvre d'un travail commun entre les agences d'urbanisme et surtout les agences de développement. C'est à ce prix que sera, pour chaque dossier, possible une double lecture, à l'échelon territorialement compétent, et à l'échelle de l'Aire urbaine.

Cela suppose, dans un second temps, une convergence des politiques de développement économique vers des méthodes communes, qui ne peuvent plus se résumer à un dumping sur le prix du foncier et l'apport d'aides directes. Dans un contexte où les aides publiques sont de plus en plus encadrées, le recours à l'économie mixte est l'outil le plus efficace restant entre les mains des collectivités, et un outil qui permet de parler sur un pied d'égalité avec le monde de l'entreprise, dans une relation de prestation de service, et non plus d'aides plus ou moins discrétionnaires et plus ou moins bien ciblées. De même, la préoccupation environnementale doit être au cœur des différents dispositifs, chaque collectivité ayant une expérience en la matière, mais non une culture commune.

L'enjeu final est de fait que, lorsqu'un projet de développement est identifié, la stratégie soit non pas de l'installer sur son propre sol, mais au point de l'Aire urbaine correspondant le mieux à ses enjeux et facilitant le plus son développement, et donc la création de valeur ajoutée dans le nord-est comtois. Sur le fond, le résultat sera peu différent de ceux constatés dans le passé, ces critères étant logiquement ceux de toute entreprise, ou du moins de tout projet sérieux, et la spécialisation assez poussée des différents territoires composant l'ensemble de l'Aire urbaine orientant très largement les décisions. Par ailleurs, chaque territoire poursuivra ses propres politiques de renforcement de son attractivité. Les résultats ne devraient donc guère changer concrètement, mais la démarche est en elle-même porteuse de valeur ajoutée : en lieu et place d'offres séparées soulignant l'existence de plusieurs villes moyennes dont l'attractivité sera nécessairement jugée aussi à l'aune de leur population, serait présentée l'offre unique (ou les différentes offres, mais présentées

collectivement) d'une agglomération de 300 000 habitants offrant nécessairement des perspectives plus intéressantes en matière d'attractivité.

③ Des outils de développement communs ?

Aux découpages administratifs actuels correspondent des outils de développement économiques, qu'il s'agisse des agences de développement proprement dites ou des sociétés d'économie mixte, particulièrement implantées dans le Territoire de Belfort où elles jouent un rôle majeur en matière d'aménagement de zones et de propriété immobilière.

Renoncer d'entrée à ses outils de développement en faveur d'outils communs serait probablement un pas difficile à franchir, comme l'a montré l'exemple de la création de l'agence régionale. La mutualisation des SEM pose quant à elle la question redoutable de l'évaluation des actifs. En revanche, mutualiser certaines fonctions, faire converger les politiques, habituer les acteurs à travailler en commun, apporter une aide technique dans le développement de nouvelles fonctions permet d'atteindre des objectifs similaires.

Deux orientations peuvent être proposées qui semblent faire consensus : la mise en œuvre d'un observatoire global de l'activité économique au niveau de l'Aire urbaine, permettant de disposer de données partagées à la base d'une culture commune ; un travail en vue du développement des fonctions tertiaires supérieures, fonction qui n'est réellement traitée par aucune des deux agences, très centrées sur les questions industrielles, travail qui pourrait être centré sur les trois pôles reconnus comme étant d'intérêt commun.

④ Les problèmes du partage des ressources

La mise en œuvre d'une action économique forte suppose la mobilisation de ressources non négligeables. Si le rôle des aides directes aux entreprises, au demeurant fortement encadrées tend à diminuer sensiblement, en revanche, l'engagement dans l'économie mixte, le développement des espaces voués à l'activité économique, et plus généralement l'ensemble des politiques visant à améliorer l'attractivité du territoire, représentent des engagements budgétaires non négligeables. Le contexte général de raréfaction et de mise sous tutelle des ressources des collectivités rend les arbitrages en la matière difficiles : le retour sur investissement est donc, plus que jamais, un impératif, alors même que la localisation des emplois a, pour un habitant donné de l'Aire urbaine, une importance décroissante dans un bassin d'emploi qui s'unifie.

La question de la taxe professionnelle a ainsi toujours été un point de crispation dans les relations entre collectivités. Le Pays de Montbéliard dispose de bases très supérieures à celles des autres composantes du nord-est comtois, mais confronté depuis une génération aux mutations du secteur automobile, a fait de la création d'emplois industriels, seuls à générer véritablement des bases, une priorité absolue s'accordant mal avec des dispositifs tendant à limiter l'importance des localisations. Quant aux autres collectivités, la notion même de partage avec un voisin beaucoup plus riche, au moins fiscalement, qu'elles, était pour elles délicate.

Ces situations ne sont pas stables. La richesse fiscale, en matière de contribution des entreprises, est assise sur les seuls investissements productifs. L'abandon annoncé de la taxe professionnelle pourrait changer totalement la donne, dans la mesure où les emplois du secteur automobile ne sont pas ceux générant le plus de valeur ajoutée. Tout autre mode de contribution des entreprises aux dépenses collectives pourrait donc changer totalement la donne.

Mutualiser les ressources peut paraître la solution d'évidence. Elle est de fait loin d'être aisée à mettre en œuvre. La mise en place de l'intercommunalité a montré que les communes, une fois la TPU mise en place, étaient beaucoup moins enclines à favoriser sur leur sol un développement économique ne leur apportant guère que des inconvénients. La richesse de l'Aire urbaine tient pour une large part au fait que toutes les collectivités d'une certaine importance investissent une part non négligeable de leurs recettes dans le développement économique. Une part de ces recettes part dans des compétitions peu porteuses de valeur ajoutée, mais l'inversion du système pourrait être plus fâcheuse encore.

L'expérience a par ailleurs montré que la question ne pouvait se gérer entreprise par entreprise, et ne pouvait être traitée que de façon plus large. C'est seulement à travers la base générale qu'il est possible de jouer, et ce dans un cadre où il ne paraît guère envisageable de revenir sur les situations acquises.

Par suite, à structure administrative constante et sauf à renvoyer à une fusion des deux agglomérations et à la création d'un département de l'Aire urbaine, la voie paraissant la plus opérationnelle pourrait être celle d'un abandon volontaire, au profit d'actions communes, par les collectivités de l'Aire urbaine, d'une part de leurs recettes, ou plus exactement d'une part de la croissance de leurs recettes. On pourrait en particulier imaginer que, par catégorie de collectivités, le produit lié à l'augmentation de leurs bases fiscales liées aux entreprises dépassant la moyenne soit affecté à des actions communes.

⑤ Le périmètre de l'action

La mise en œuvre d'un tel système suppose de définir au préalable le périmètre géographique dans lequel il s'inscrit. En effet, les mécanismes de solidarité entre collectivités supposent, pour leur mise en œuvre, que n'existe pas telle ou telle zone qui, tout en étant dans l'espace collectif, n'en respecterait pas les règles.

On peut à cet égard avoir deux visions quant aux périmètres : on peut ou bien retenir un espace relativement restreint, celui dans lequel se concentre aujourd'hui largement l'économie, en prenant une vision restrictive de celle-ci, globalement autour des axes majeurs constitués par l'A 36 et la nouvelle RN 19. Ou bien considérer que le développement économique, qui relève de l'attractivité des territoires, constitue un tout ; la place des périphéries devient alors particulièrement importante, qui permettent de disposer d'une offre résidentielle répondant à une demande spécifique que les agglomérations ne sont guère en mesure de satisfaire.

Développer les emplois métropolitains supérieurs suppose de convaincre les candidats à une implantation ou à un développement qu'ils trouveront aisément les ressources humaines dont ils auront besoin, ou à tout le moins qu'ils pourront les attirer. A cet égard, le caractère éclaté de l'Aire urbaine et sa structure polynucléaire, qui constitue un inconvénient quant à la lisibilité de la taille de l'agglomération, peut devenir un avantage, en offrant un autre mode de développement que les grandes agglomérations très concentrées, dont l'attractivité pâtit des difficultés des mobilités. Il y a donc un équilibre à déterminer quant aux limites de l'Aire urbaine : au-delà d'un certain rayon, qui peut d'ailleurs se modifier en fonction de l'évolution des infrastructures, mais on peut considérer que l'essentiel est fait en ce domaine et que les conditions ne changeront plus qu'aux marges, l'avantage offert en termes de mobilité tend à s'estomper.

La question rejoint ici celle de la gouvernance générale de l'Aire urbaine. Les évolutions en la matière peuvent être longues, et dépasser l'échéance de la fin 2011 où il convient que l'Aire urbaine soit pleinement en ordre de marche au plan économique.

⑥ Le portage politique et la gouvernance

Décider d'un projet commun suppose de mettre en œuvre une gouvernance appropriée. L'une des conditions de la réussite en matière de développement économique est sans conteste la capacité de réactivité face aux différents porteurs de projets, ce qui suppose qu'une bonne gouvernance est celle permettant de prendre des décisions efficaces en un minimum de temps.

Dans l'immédiat, l'enjeu principal semble se situer au niveau de la gare TGV et des espaces de développement qui l'environnent, dans la mesure où c'est autour de cette question que se cristallisent les craintes et les espoirs. Les trois principales collectivités de l'Aire urbaine sont chacune porteuse d'un projet, avec les trois grandes ZAC qui sont ou bien en cours d'aménagement, ou bien en cours de définition. A ce jour, si le travail a été conduit sur l'aménagement des espaces, aucune réflexion de fond n'a encore eu lieu sur le contenu à donner aux différents projets, ni sur leur articulation avec le tissu existant, et les seules décisions prises ont eu un caractère négatif, sur ce qu'il ne fallait pas faire pour ne pas dépouiller les tissus urbains existants. L'enjeu est donc de pouvoir renverser cette logique, et de pouvoir déterminer un projet collectif, ainsi que son phasage. Mettre en place une structure de pilotage de ce projet collectif, qui ne pourra se construire que dans une interaction avec les autres projets, et non en concurrence avec ceux-ci, paraît une façon élégante de conduire à la mise en place d'un pilotage général des politiques de développement économique, par la création d'un projet commun.