



Caroline BOUVARD

caroline.bouvard@administrateur-inet.org



Stéphane PACCARD

stephane.paccard@administrateur-inet.org



Mayeul PLACES

mayeul.places@administrateur-inet.org

BREST MÉTROPOLE



**CONTRIBUTION
À LA STRATÉGIE
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE**

Les responsables du projet

→ Bertrand UGUEN

Directeur général des services

→ François BERNEZ

Directeur du développement économique

1 COMMANDE

Brest Métropole a accédé au statut de métropole de droit commun depuis le 1^{er} janvier 2015, en vertu de la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM). Ce statut permet le transfert de nouvelles compétences à la Métropole dans le domaine du développement économique.

Ces compétences impliquent de revoir les modalités de collaboration entre la Métropole et la Région Bretagne, en lien notamment avec le Schéma Régional de Développement Economique, d’Innovation et d’Internationalisation (SRDEII). En l’état actuel de la Loi, le prochain SRDEII rédigé en 2016 devrait en effet être prescriptif et adopté dans les mêmes termes par la Métropole et la Région pour ce qui concerne le territoire métropolitain.

Cette évolution législative et la volonté des élus de renforcer l’intervention de la Métropole sur le développement économique, affirmée dans le projet métropolitain « Brest 2025 » de 2011, ont conduit la Métropole à vouloir définir une stratégie de développement économique.

Cette stratégie devra permettre :

- d'accompagner un développement économique équilibré du territoire
- de définir des objectifs clairs, lisibles, partagés par les acteurs locaux
- de coordonner l'intervention des différents acteurs pour « jouer collectif »
- de donner toute sa place au secteur privé tout au long de la démarche
- de faire vivre la vocation métropolitaine de Brest Métropole et d'appréhender le rôle stratégique d'une métropole dans le développement économique de son territoire

Pour préparer cette démarche, Brest Métropole a commandé une note de cadrage sur la mise en place de la stratégie. Cette note vise à :

- actualiser la cartographie des acteurs du développement économique et de leurs actions
- réinterroger les ambitions de « Brest 2025 » au regard des évolutions économiques, institutionnelles et politiques actuelles
- disposer d'éléments de benchmark pouvant nourrir la réflexion
- proposer des éléments méthodologiques assurant la participation et l'adhésion des acteurs

2 RÉALISATION

1. Méthodologie

Afin de répondre à ces objectifs, un travail en trois temps a été réalisé :

- Une consultation des acteurs internes à Brest Métropole (39 entretiens) a tout d'abord permis de mieux cerner le périmètre d'intervention des actions de développement économique en termes géographiques et thématiques, et de revoir la cartographie des acteurs de ce développement. Elle visait

également à évaluer les forces et faiblesses du territoire et les enjeux attachés à la mise en place de la stratégie.

- Parallèlement à cette première série d'entretiens, un **travail de benchmark** a été réalisé sur trente stratégies ou schémas de développement économique élaborés par divers niveaux de collectivités françaises et étrangères. Ce benchmark visait à identifier les thématiques et actions récurrentes des stratégies, ainsi que les différentes modalités de consultation et de production déployées.

Le troisième temps a enfin consisté à élargir le champ des entretiens à l'extérieur de Brest Métropole (38 entretiens) afin de confirmer quels acteurs devaient être intégrés aux consultations de définition de la stratégie, quels principaux sujets devaient être abordés dans ce cadre, et quelles modalités de consultation semblaient les plus pertinentes.

2. Gouvernance

Pour assurer le suivi du travail réalisé et interroger les conclusions issues du benchmark et des entretiens, l'ensemble de la démarche a été accompagné par le directeur du développement économique, le directeur général des services et le vice-président en charge du développement économique. Des points d'avancement réguliers ont ainsi eu lieu avec ces acteurs : hebdomadaires avec le premier et bimensuels avec les deux autres. Un comité de pilotage composé de huit élus de la grappe économie et de cinq techniciens, présidé par le premier vice-président de la Métropole s'est par ailleurs réuni à deux reprises afin d'échanger sur les conclusions avancées et de se positionner sur certains points de discussion.

Le portage de la démarche par l'équipe de direction et par les élus de la grappe économie était indispensable à la réussite de la mission et s'est révélé sans faille, marquant un réel changement d'approche des questions de développement économique au sein de la collectivité.

3. Rendus

Les différentes phases de travail ont donné lieu à plusieurs rendus :

- Une analyse juridique sur la répartition des compétences en matière de développement économique suite à la loi MAPTAM et au vu de l'avancement de la loi NOTRe
- Une analyse des documents stratégiques existants de la Métropole
- Un résumé et une analyse du SRDEII Bretagne, croisé avec les documents stratégiques de la métropole
- Une analyse des données économiques, sociologiques et démographiques disponibles sur le territoire et des besoins en termes de diagnostic socio-économique
- Une liste des indicateurs économiques, sociologiques et démographiques indispensables à la réalisation d'un diagnostic complet
- Une liste des acteurs économiques pertinents à associer à la consultation (de part leur taille, positionnement stratégique, potentiel de développement, etc.)
- Une liste des actions de développement économique développées dans les cinq stratégies jugées les plus pertinentes dans le cadre du benchmark

Si la première note a fait l'objet d'un rendu spécifique en cours d'étude, les autres ont directement servi à la rédaction de la note de cadrage.

3 BILAN

Au vu des résultats des entretiens et du benchmark, pour élaborer sa stratégie de développement économique, Brest Métropole devra en premier lieu résoudre les trois questions suivantes.

Quelle est l'échelle pertinente de définition de la stratégie ?

Les entretiens ont souligné le découplage entre l'échelle pertinente de réflexion et d'élaboration de la stratégie (le bassin d'emploi) et les différentes échelles politico-administratives qui le composent (le bassin d'emploi dépasse les limites administratives de la métropole, et même du pôle métropolitain, et concerne aussi d'autres EPCI).

Dans ce contexte, Brest Métropole dispose de trois grandes options :

1. Produire sa stratégie en ne regardant que son territoire
2. Produire sa stratégie en réfléchissant à une échelle plus large et en se concertant ensuite avec les autres acteurs institutionnels (information, ajustements mineurs)
3. Co-construire sa stratégie avec les autres EPCI. Dans le troisième cas, la structure institutionnelle la plus adaptée pour élaborer cette stratégie semble être le Pôle Métropolitain du Pays de Brest (composée de Brest métropole et de six communautés de communes).

Recommandations

À l'instar de la plupart des avis des acteurs externes à la collectivité interrogés, l'option pour le scénario trois permettrait d'initier et de conduire la discussion sur la stratégie via les instances du Pays de Brest.

Ce choix n'empêchera pas chaque EPCI d'y consacrer du temps de débat interne et de mener (ou d'être très largement associé à) l'animation de la définition de cette stratégie sur son territoire. Les services de Brest Métropole - qui disposent de l'expertise nécessaire - peuvent également conserver la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Les autres acteurs institutionnels lui en reconnaissent la capacité et la légitimité. La discussion devra simplement préciser les modalités d'échange et de contribution avec les acteurs hors du territoire de Brest Métropole.

En résumé, un portage politique partagé est recommandé à l'issue de l'étude. L'objectif est d'aboutir à une stratégie qui fasse consensus au sein des instances de l'aire métropolitaine et donc qui soit adoptée au niveau du Pole métropolitain du Pays de Brest. Il s'agit aussi de construire une stratégie collective dans laquelle chaque territoire se retrouve. Aussi, la stratégie doit-elle être portée par chaque EPCI, et en premier lieu par Brest Métropole.

Quel doit être le niveau de concertation avec les acteurs ?

Au cours des entretiens, les acteurs économiques ont indiqué que la démarche initiée par Brest Métropole était une occasion unique pour co-construire la future stratégie avec eux, dans un contexte initial de méconnaissance réciproque entre les divers types d'acteurs (institutionnels, entreprises, société civile...).

L'association large des acteurs est plus exigeante : elle nécessite une prise de risque de la part du porteur de la future stratégie, des moyens supplémentaires à mettre en œuvre - notamment en termes d'animation, et une temporalité plus longue de conduite de projet. Toutefois, une démarche réellement participative est un gage de pertinence du contenu de la stratégie et conditionne son appropriation par les acteurs.

La recommandation est donc double :

- ➔ que Brest Métropole ouvre largement les différentes étapes d'élaboration de la stratégie aux acteurs et se fasse accompagner par un cabinet pour garantir une animation de qualité ;
- ➔ que cette concertation combine une approche par filières notamment pour des filières aux problématiques stratégiques (agricole, numérique...) et une approche thématique, qui permette le décroisement des acteurs (thématiques transversales comme la reprise d'activité, l'accès au foncier, la qualification ou le transfert d'innovation).

Quel positionnement attendu de Brest Métropole ?

Pour des raisons stratégiques et économiques, les acteurs du développement économique du Pays de Brest ont depuis longtemps mis en place une répartition de leurs domaines d'intervention selon laquelle :

- ➔ Brest Métropole porte essentiellement le « dur » (le foncier et l'immobilier d'entreprise) et le « social » (l'emploi et l'insertion),
- ➔ la CCI se charge du « soft » (la relation aux entreprises et l'animation des réseaux) et de la gestion des grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires,
- ➔ le Technopole Brest-Iroise traite de l'innovation et du lien avec la recherche

Certaines compétences restent par ailleurs partagées (promotion extérieure, formation...).

Les entretiens ont révélé de nouvelles attentes des acteurs vis-à-vis de cette répartition qui ne semble plus aujourd'hui satisfaire intégralement leurs besoins.

Recommandations

Cette répartition des rôles ne doit pas nécessairement être remise en cause en tant que telle, mais les entretiens révèlent un essoufflement de ce modèle. Les acteurs attendent que Brest Métropole soit à l'initiative d'évolutions et s'assure que toutes les actions de développement économique nécessaires soient bien mises en place, même si elle ne les réalise pas elle-même. La définition de la stratégie économique semble être le moment opportun pour revoir collectivement le positionnement de chacun des acteurs concernés.

Que ce soit en agissant directement ou par l'intermédiaire d'autres, les acteurs demandent à ce que Brest Métropole soit attentive à assurer :

- ➔ la création de liens entre les acteurs économiques : cette dimension inclut à la fois un rôle d'ensemblier et un rôle d'animateur des réseaux d'acteurs,
- ➔ la mise en place d'un environnement propice au développement économique local : la Métropole doit devenir un facilitateur de projets et de prise d'initiatives,
- ➔ la consolidation de l'image du territoire : la Métropole est attendue à la fois sur la promotion du territoire et sur des actions de lobbying au niveau supra-métropolitain.

4 TRANSFERT

Malgré des spécificités locales évidentes, les constats issus de l'analyse de la situation de Brest Métropole présentent un certain nombre d'enseignements transposables à d'autres collectivités (et notamment à d'autres métropoles).

L'accession au statut de métropole, une opportunité unique pour faire évoluer les modalités de l'intervention publique

Au-delà des nouveaux transferts de compétences obligatoires, le passage au statut de métropole revêt une valeur symbolique forte pour les EPCI concernés. Il est l'occasion d'affirmer une nouvelle légitimité pour conduire différemment des politiques publiques sur le territoire.

La Communauté urbaine de Brest disposait avant son accession au statut de métropole des compétences exigées par la loi MAPTAM. La métropole était donc avant tout désirée pour sa dimension symbolique d'appartenance au club restreint des grandes métropoles attractives et dynamiques, et pour sa capacité à capter des investissements publics et privés.

La volonté de mettre en place une stratégie de développement économique témoigne ainsi de la prise de conscience du politique de la chance unique que représente ce changement pour faire évoluer le rôle que joue l'EPCI dans ce domaine. Elle doit à cette occasion se poser la question de son positionnement par rapport aux autres acteurs institutionnels et privés.

Si le développement économique peut constituer un sujet avec lequel les collectivités territoriales ont des difficultés à porter une vision ou une posture claire, les entretiens externes réalisés ont permis d'identifier une attente forte de la part des acteurs à ce que la métropole joue à la fois un rôle d'ensemblier et de leadership en matière de développement économique sur son territoire.

Ces attentes ne sont vraisemblablement pas spécifiques à la seule métropole brestoise et pourraient légitimer un repositionnement des collectivités, et plus spécifiquement des métropoles, sur les questions de développement économique.

La nécessité d'inventer de nouvelles modalités de coopération au-delà des frontières administratives

L'élaboration d'une stratégie métropolitaine de développement économique à l'échelle de l'aire brestoise illustre la nécessité de se projeter sur un territoire plus vaste que celui de la collectivité

pour construire une stratégie pertinente de politiques publiques. Bien qu'il existe à l'échelle du Pays de Brest une tradition de coopération entre intercommunalités dans le cadre du pôle métropolitain, des résistances peuvent faire jour et se renforcer à la perspective d'une démarche pilotée par le centre, c'est-à-dire par la métropole.

Il convient alors d'imaginer de nouvelles formes d'association qui permettent de véritablement co-construire une stratégie partagée avec les autres acteurs institutionnels, également compétents dans ce domaine sur leurs territoires respectifs.

Le Pays de Brest a déjà su par le passé aller vers des collaborations de ce type (construction du SCOT, démarche commune autour du Très Haut Débit). La démarche mise en place pour définir la stratégie de développement économique pourra être exemplaire et inspiratrice pour d'autres collectivités dans ce domaine.

L'indispensable co-construction de la stratégie par l'association des acteurs économiques à son élaboration

L'élaboration d'une stratégie peut s'appuyer soit sur le travail d'un petit nombre d'acteurs institutionnels et d'experts, soit sur une démarche véritablement participative. Lors des entretiens, les acteurs économiques ont confirmé leur souhait d'être associés au chantier et le benchmark démontre que la qualité de l'association de ces acteurs tout au long de la démarche conditionne la pertinence et le succès de la future stratégie.

La capacité d'associer ce type d'acteurs non captifs nécessite néanmoins le recours à des modalités particulières d'animation et de travail qui impliquent au préalable l'élaboration d'un diagnostic partagé permettant de dégager les problèmes avant de proposer des solutions.